



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL TRENTINO - ALTO

ADIGE/SÜDTIROL SEDE DI TRENTO

composta dai magistrati:

dott. Chiara Bersani Presidente

dott. Robert Schülmers von Pernwerth Consigliere relatore

dott. Massimo Agliocchi Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 4859 del registro di  
Segreteria, promosso dalla Procura Regionale a carico di:

1. **P.A.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato  
e difeso dall' avv. Roberta de Pretis  
(avvrobertadepretis@recapitopec.it) presso il cui studio elegge  
domicilio in Trento, viale S. Trinità n. 14;

2. **A.C.**, nata a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentata  
e difesa dall'avv. Silvia Zancanella  
(silvia.zancanella@pectrentoavvocati.it) presso il cui studio elegge  
domicilio in Trento, viale Rovereto 43;

3. **A.S.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato  
e difeso dagli avv.ti Stefano Manfreda  
(stefano.manfreda@ordineavvocatireggioemilia.it) e Giuseppe  
Caia (avv.giuseppe.caia@pec.it);

4. **M.M.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avv. Beatrice Tomasoni (beatrice.tomasoni@pectrentoavvocati.it) presso il cui studio elegge domicilio in Trento, via Grazioli n. 5;
5. **F.B.**, nato a OMISSIS l'OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Grani (avvnicolagrani@ordineavvocativrpec.it);
6. **C.P.**, nata a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giandomenico Falcon (giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it) e Christian Ferrazzi (avvchristianferrazzi@puntopec.it) presso i quali elegge domicilio digitale;
7. **P.R.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,
8. **A.V.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti Luca Mazzeo (lucamazzeo@ordineavvocatiroma.org) e Manfred Schullian (manfred.schullian.bzlex@pec.it), con domicilio digitale presso le pec dei suddetti difensori;
9. **M.F.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avv.ti Monica Bonomini (monica.bonomini@puntopec.it) e Martina Cattani (martina.cattani@legalmail.it);
10. **D.C.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,
11. **I.M.**, nata a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,
12. **F.M.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,

13. **R.R.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,

tutti e quattro rappresentati e difesi dall'avv. Nicolò Pedrazzoli  
(avvnicolopedrazzoli@pec.it) presso il cui studio è elettivamente  
domiciliato in Trento, via Filippo Serafini n. 11;

14. **L.C.**, nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS,  
rappresentato e difeso dagli avv.ti Nicolò Pedrazzoli  
(avvnicolopedrazzoli@pec.it) e Piercarlo Pedrazzoli  
avvpiercarlopedrazzoli@pec.it) presso il cui studio è elettivamente  
domiciliato in Trento, via Filippo Serafini n. 11;

esaminati gli atti e documenti di causa;

uditi nell'udienza del 13 maggio 2025, con l'assistenza del  
Segretario dott. Davide Orlandi, il Pubblico Ministero nella persona  
del Procuratore regionale Gianluca Albo e gli avvocati dei  
convenuti.

### **FATTO**

Con atto di citazione depositato il 30 luglio 2024 la Procura presso  
questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio i sig.ri  
P.A., A.C., Al.S., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., D.C., I.M., F.M.,  
R.R. e L.C. per sentirli condannare *pro quota* al pagamento della  
somma complessiva di € 5.471.771,52, oltre rivalutazione e  
interessi, in favore della Regione autonoma Trentino-Alto  
Adige/*Südtirol* (in seguito: la Regione) a causa del presunto danno  
erariale «derivato [all'ente regionale] dalla omessa valutazione di  
congruità[,] prescritta dall'art. 192, comma 2, del D.lgs. 18 aprile  
2016, n. 50», in occasione dell'affidamento – negli anni tra il 2016

e il primo semestre del 2022 – a due società *in house* – e segnatamente a OMISSIS (già OMISSIS) e OMISSIS, enti strumentali rispettivamente della Provincia autonoma di Trento (in seguito: PAT) e della Provincia autonoma di Bolzano (in seguito: PAB), – dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto.

L'attività istruttoria, che si afferma aver tratto ispirazione dai rilievi critici svolti dal Consigliere relatore nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale per l'anno 2021, è stata delegata alla Guardia di Finanza e avrebbe consentito di accertare *«un'evidente e ingiustificata diseconomicità del sistema di affidamento in house dei [predetti] servizi, specie se si considera che, in gran parte dei casi, le due società in house si [sarebbero] limitate ad operare un'interposizione di committenza dei servizi informatici [in favore di] società private note perché avevano già operato sul sistema di informatizzazione»*.

In via di premessa il Requirente contabile ha rammentato come la PAT e la PAB siano titolari esclusive, nell'ambito territoriale di rispettiva competenza, delle funzioni amministrative in materia sia di impianto e tenuta dei libri fondiari, in virtù di delega operata con legge regionale n. 3 del 17 aprile 2003, sia di tenuta del catasto fondiario, in virtù di delega operata con d.lgs. n. 280 del 18 maggio 2001.

In tale quadro normativo la Regione, titolare di potestà legislativa esclusiva in materia di impianto e tenuta dei libri fondiari ai sensi

dell'art. 4 dello Statuto di autonomia, ha comunque mantenuto, oltre all'onere di finanziamento delle funzioni amministrative delegate alle due Province autonome, un ruolo di coordinamento tra le stesse al fine di assicurare un'efficiente e uniforme informatizzazione del sistema fondiario e catastale nel territorio regionale. Tale funzione di regia «è sempre avvenuta mediante il coinvolgimento di funzionari delle due Province e della regione medesima, nell'ambito di un gruppo di lavoro, costituito già dal 2004».

La concreta realizzazione dell'informatizzazione del sistema integrato del libro fondiario e del catasto, poi, sarebbe avvenuta già a partire dal 2007 mediante l'affidamento *in house* dei relativi servizi ai due già menzionati enti strumentali delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel cui capitale azionario anche la Regione è entrata nel 2008 acquistando azioni di entrambe le società.

Con proprio decreto n. OMISSIS del OMISSIS il Segretario della Giunta regionale *pro tempore*, A.S., autorizzava – con decorrenza dal 1° gennaio dello stesso anno – la stipula di un nuovo accordo quadro di durata triennale con le due società *in house* per lo svolgimento degli incarichi afferenti la gestione e lo sviluppo del sistema informatico del libro fondiario integrato con quello del catasto: in tesi, un sistema che era stato ormai completamente realizzato nella propria impalcatura di fondo con la conseguenza che «i servizi che venivano affidati in esecuzione dell'accordo

*quadro riguardavano non più una prestazione del tutto peculiare per la quale era necessaria una stretta interazione con le realtà regionali e provinciali, ma semplicemente una gestione dell'esistente che non si traduce[va] in altro che nella realizzazione di un servizio informatico di manutenzione di un software, peraltro di proprietà della Regione».*

Tale decisione, come pure quella relativa alla successiva proroga dell'accordo quadro per il triennio 2019-2021, autorizzata con delibera della Giunta regionale n. OMISSIS del OMISSIS, veniva assunta «omettendo del tutto ogni valutazione di congruità dell'offerta economica approntata dalle due in house, in palese violazione dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016, al tempo vigente», che richiedeva «per l'amministrazione appaltante un onere motivazionale in ordine alle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di affidamento prescelta»; una valutazione, per la Procura, tanto più necessaria in quanto, da un lato, l'affidamento riguardava normali «servizi informatici fungibili e largamente presenti sul mercato», mentre, dall'altro lato, detta preventiva valutazione di congruità era stata introdotta dal Legislatore proprio al fine di scongiurare, come nel caso di specie, «una incontrollata lievitazione dei costi[, ...] bilancia[ndo] gli effetti nocivi sulla determinazione del prezzo causati dalla sottrazione del servizio alle normali regole della concorrenza».

Ad avviso del Requirente, il «grave inadempimento all'obbligo

legale di effettuare la preventiva, completa ed effettiva valutazione di congruità economica dell'offerta delle due Società in house ha comportato per la Regione l'affidamento dei servizi informatici oggetto [del] presente [giudizio], sopportando maggiori oneri ingiustificati». In altre parole, la Procura attrice ha affermato che oggetto di contestazione «non è l'affidamento dei servizi informatici alle due società in house, ma la mancata valutazione di congruità prescritta dalla legge nel caso in cui l'amministrazione decida di optare per la scelta dell'autoproduzione del servizio».

Gli atti esecutivi di gestione e di sviluppo, con cui la Regione – tra il 2016 e il primo semestre del 2022 – affidava poi alle due Società in house i singoli servizi previsti dall'Accordo quadro, dovevano preventivamente essere discussi e approvati nell'ambito delle riunioni del Gruppo di lavoro, istituito ai sensi dell'art. 3 della Convenzione stipulata tra le due Province autonome e la Regione nel 2016 e cui competeva la regia per l'esecuzione dell'Accordo quadro stipulato tra Regione e le due società in house.

A tale riguardo il Requirente non solo ha lamentato «un atteggiamento del tutto accondiscendente [del Gruppo di lavoro] rispetto [...] alla volontà delle due in house[, ] che di fatto predisponavano gli atti esecutivi di gestione e di sviluppo e li sottoponevano, in molti casi successivamente alla effettuazione delle prestazioni in essi previsti, a una semplice ratifica formale da parte del Gruppo di lavoro», ma ha anche censurato il fatto che i

componenti del predetto Gruppo di lavoro, pur consapevoli della «mancanza di una seria e imparziale valutazione di congruità economica» dell'offerta delle due società *in house*, non si siano sottratti, in più occasioni e nel corso delle loro sedute, «all'avallo postumo dell'attività svolta – in regime di evidente diseconomicità per la Regione - dalle due società *in house*» attraverso degli espedienti retorici o un'opera di «*maquillage motivazionale*» per giustificare *ex post* l'affidamento in essere adducendo «il pretesto delle peculiarità che caratterizzano il sistema tavolare nelle province trentina e altoatesina».

In ordine alla misura del danno erariale conseguente agli ingiustificati maggiori esborsi sostenuti dalla Regione nell'ultimo quinquennio, nell'atto di citazione si quantifica lo stesso nell'importo complessivo di € 5.471.771,64, che, suddiviso per singola annualità di effettuazione della relativa spesa, si sostiene ammontare in € 921.342,58 per l'anno 2019, in € 1.980.637,26 per l'anno 2020, in € 1.506.953,66 per l'anno 2021, in € 956.264,13 per l'anno 2022 e in € 106.574,02 per l'anno 2023.

Quanto ai criteri utilizzati dal Requirente per la sua esatta determinazione, «il danno erariale è stato [...] calcolato mediante la differenza tra il "costo di mercato", inteso come media del costo per il medesimo servizio reso dalle società fornitrici delle due *in house* e quello fatturato dalle due Società *in house* alla Regione».

In particolare, con riferimento all'attività di sviluppo, «il danno erariale è stato calcolato confrontando il costo fatturato dalla



*Società in house per ogni ora di impiego del proprio personale interno con quello praticato dalle società terze cui sono stati esternalizzati dalle medesime in house servizi informatici sostanzialmente sovrapponibili». A tale proposito si chiarisce che «per molte attività (soprattutto per quanto concerne la società OMISSIS), a fronte di un impegno di unità professionali interne pari a pochissime giornate (a volte anche 1) sono comunque stati addebitati alla Regione tutti i costi preventivati in sede di atto esecutivo».*

*Anche con riferimento all'attività di manutenzione ordinaria, «per ogni anno e per ogni punto dei singoli atti esecutivi, sono stati rideterminati i costi del personale interno mediante l'utilizzo degli importi ricavati dai tariffari proposti dalle società a cui sono state affidate le commesse da parte delle due in house».*

*Il danno erariale in tal modo quantificato è stato ascritto ai soggetti che, ad avviso del Requirente, «nel corso degli anni dal 2016 al 2022 hanno assunto ruoli determinanti nell'affidamento e nel controllo delle prestazioni alle due Società in house e che[,] omettendo nelle rispettive attribuzioni di richiedere la prescritta valutazione di congruità economica dell'offerta[,] hanno operato con massima e inescusabile negligenza funzionale, quale si connota la accertata frontale violazione di un chiaro obbligo di legge posto a tutela del principio di economicità nonché dei principi di efficacia ed efficienza, tutti espressione dell'obbligo di sana gestione finanziaria richiesto dall'articolo 97 della Carta*

*fondamentale».*

Per ciascun soggetto nell'atto di citazione «sono [stati quindi] indicati gli atti esecutivi contestati e la conseguente maggiore spesa per la Regione».

Per quanto poi concerne la responsabilità dei dirigenti agli stessi è stata attribuita «una percentuale di responsabilità in relazione ai singoli atti per la cui istruttoria erano responsabili o che hanno direttamente emanato, omettendo il prescritto adempimento istruttorio, e una aggiuntiva percentuale di responsabilità in quanto anche componenti del Gruppo di lavoro che ha approvato i singoli atti, avendo gli stessi concorso, anche, alla formazione della volontà dell'organo collegiale».

In particolare, al dott. A.S., Segretario generale della Regione dall'1/2/2015 al 31/1/2019, è stata innanzitutto contestata la sottoscrizione del decreto n. OMISSIS del OMISSIS «con cui ha autorizzato la Regione alla stipula dell'Accordo quadro con le due Società in house, senza preventivamente disporre la prescritta valutazione di congruità».

Invero, il livello di dettaglio dell'Accordo quadro, che non solo prevedeva le singole prestazioni che le società avrebbero svolto per la Regione ma anche le tariffe alle quali le stesse avrebbero dovuto essere svolte, avrebbe consentito «sin da subito al Dirigente regionale di comprendere perfettamente la non congruità economica dell'offerta rispetto ai servizi informatici offerti dal mercato».

Pertanto, allo stesso è stata attribuita nell'atto di citazione una quota di responsabilità pari al 30% della maggiore spesa, rispetto alle tariffe di mercato, derivante dagli atti esecutivi emanati nel triennio 2016-2018 in applicazione dell'Accordo quadro di data 21 dicembre 2016, n. rep. 151; importi che nel dettaglio vengono così indicati: (a) € 198.315,31 quale percentuale al 30 % del danno di € 661.051,05 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di gestione 2017 e dell'Atto esecutivo di sviluppo 2017; (b) € 42.272,76 quale percentuale al 30 % del danno di € 140.909,19 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di gestione 2018 e dell'Atto esecutivo di sviluppo 2018; (c) € 107.880,91 quale percentuale al 30 % del danno di € 359.603,05 conseguente all'approvazione del II° Atto esecutivo di gestione 2018 e del II° Atto esecutivo di sviluppo 2018.

Al dott. A.S., inoltre, è stato attribuito per intero il danno di € 270.957,55 relativo all'Atto esecutivo di sviluppo 2016, le cui spese sono state dallo stesso approvate con proprio decreto n. OMISSIS del OMISSIS, *«omettendo la prescritta valutazione di congruità»* e senza neppure verificare *«la circostanza che tale atto esecutivo fosse prima stato approvato dal Gruppo di lavoro, come prescritto dall'art. 5 della Convenzione»*, circostanza che in effetti non si sarebbe verificata.

Quanto al dott. P.A. Dirigente *pro tempore* della Ripartizione V<sup>a</sup> della Regione, allo stesso è stata ascritta *«una significativa quota di responsabilità parziaria per l'omissione della prescritta*

*valutazione di congruità economica», atteso che «la ripartizione diretta dal [convenuto] sarebbe stata quella competente ad effettuare l'istruttoria».*

*Ad avviso del Requirente detto dirigente «era pienamente in possesso degli elementi idonei a valutare l'illegittimità degli affidamenti, non solo perché aveva preso parte alle riunioni del Gruppo di lavoro in cui le criticità in ordine alla mancanza di una seria valutazione di congruità erano state sollevate, ma soprattutto perché essendo il dirigente competente all'approvazione delle spese derivanti dall'affidamento, proprio egli avrebbe dovuto valutare la congruità delle stesse».*

*Pertanto, al dott. A. sarebbe attribuibile una quota di responsabilità pari al 20% della maggiore spesa derivante alla Regione dall'adozione dei seguenti decreti di autorizzazione delle spese e nei limiti dei seguenti importi: (a) € 132.210,21 quale percentuale al 20 % del danno di € 661.051,05 conseguente ai decreti di autorizzazione delle spese n. OMISSIS e n. OMISSIS del 2017 relativi alle prestazioni di cui all'Atto esecutivo di gestione 2017 e all'Atto esecutivo di sviluppo 2017; (b) € 100.102,45 quale percentuale al 20 % del danno di € 500.512,24 conseguente ai decreti di autorizzazione delle spese n. OMISSIS, n. OMISSIS, n. OMISSIS e n. OMISSIS del 2018 relativi alle prestazioni di cui al I° e II° Atto esecutivo di gestione 2018 e di cui al I° e II° Atto esecutivo di sviluppo 2018.*

*Il dott. A., inoltre, come risulterebbe «dal riscontro a decreto*

*istruttorio reso dall'attuale Segretario generale della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol in data 20/11/2023 (Doc. 4), ha anche curato, nella propria qualità, l'istruttoria che ha portato all'adozione da parte della Giunta regionale della deliberazione n. OMISSIS di data OMISSIS (All. 3.4) con cui è stata autorizzata la proroga dell'Accordo quadro con le due Società in house per il triennio 2019/2021».*

Di conseguenza, al predetto dirigente sarebbe ulteriormente attribuibile *«una quota di responsabilità in relazione alla maggiore spesa sostenuta dall'Ente, pari al 30%[,] in relazione alle spese conseguenti agli atti esecutivi [...] adottati nel triennio 2019/2021»*; importi che nel dettaglio vengono così indicati: (a) € 899.618,81 quale percentuale al 30 % del danno di € 2.998.729,38 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 e dell'Atto esecutivo di sviluppo 2019; (b) € 111.043,19 quale percentuale al 30 % del danno di € 370.143,98 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di sviluppo 2020; (c) € 17.630,53 quale percentuale al 30 % del danno di € 58.768,43 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di sviluppo 2021.

La dott.ssa A.C., in veste di Vicesegretario regionale e di Dirigente della competente Ripartizione V<sup>a</sup> – Risorse strumentali dal 15/5/2019 ad oggi, *«ha avuto immediata contezza delle serie criticità in cui era maturato l'affidamento dei servizi informatici in house. Ciò [sarebbe] dimostrato dagli interventi effettuati dalla*

*stessa nell'ambito delle riunioni del Gruppo di lavoro».*

*Tuttavia, nonostante le ben presenti criticità, «la Dirigente, piuttosto che procedere ad una attenta valutazione di congruità economica, come richiesto dalla legge e sollecitato dalla magistratura contabile, ha sempre approvato le spese proposte dalle due Società in house, salvo proporre le operazioni di maquillage motivazionale [...] con riferimento alle sedute del Gruppo di lavoro del settembre 2020 e del febbraio 2022».*

*Pertanto, alla dott.ssa C. è stata contestata una quota di responsabilità per la maggiore spesa sostenuta dalla Regione, nella misura del 20 % del danno accertato, «per aver adottato i decreti di autorizzazione alla spesa relativi ai seguenti atti esecutivi, omettendo di rilevare l'illegittimità dell'affidamento effettuato in assenza di una preventiva valutazione di congruità»;*

*importi che nel dettaglio vengono così indicati: (a) € 599.745,88 quale percentuale al 20 % del danno di € 2.998.729,38 conseguente ai decreti di autorizzazione delle spese n. OMISSIS e n. OMISSIS del 2019 relativi alle prestazioni di cui all'Atto esecutivo di sviluppo 2019 e all'Atto esecutivo di gestione del triennio 2019-2021; (b) € 74.028,80 quale percentuale al 20 % del danno di € 370.143,98 conseguente al decreto di autorizzazione delle spese n. OMISSIS del 2020 relativo alle prestazioni di cui all'Atto esecutivo di sviluppo 2020; (c) € 11.753,69 quale percentuale al 20 % del danno di € 58.768,43 conseguente al decreto di autorizzazione delle spese n. OMISSIS*

del 2021 relativo alle prestazioni di cui all'Atto esecutivo di sviluppo 2021.

La convenuta, inoltre, con proprio decreto n. OMISSIS del OMISSIS *«ha ulteriormente prorogato l'Accordo quadro per il periodo 1 gennaio 2022 – 30 giugno 2022, anche in questo caso, senza effettuare una seria valutazione di congruità; alla stessa [è stata] pertanto [...] ascrivita una quota di responsabilità pari al 50% della spesa derivante dai decreti di autorizzazione alla spesa emanati in conseguenza di tale proroga, essendole ascrivibile una responsabilità sia come Dirigente competente ad effettuare l'istruttoria a monte del rinnovo della convenzione (30%) che quale dirigente che ha adottato i decreti di autorizzazione alla spesa (20%)».*

L'ulteriore importo in tal modo contestato alla dott.ssa C. ammonta a € 305.804,40, pari al 50 % del danno di € 611.608,81 conseguente all'approvazione dell'Atto esecutivo di gestione 2022 e dell'Atto esecutivo di sviluppo 2022 e dei relativi decreti di approvazione delle spese n. OMISSIS e n. OMISSIS del 2022.

Per quanto invece riguarda la responsabilità dei componenti del Gruppo di lavoro che si sono succeduti nel tempo, agli stessi è stato contestato di avere omesso *«un preciso obbligo di legge consistente nell'obbligo di procedere preventivamente a una seria valutazione di congruità»*, determinando in tal modo *«per l'Amministrazione l'affidamento dei servizi informatici alle due Società in house a tariffe ampiamente sproporzionate rispetto ai*

*prezzi di mercato».*

Ad avviso del Requirente la particolare gravità di tale omissione deriverebbe dal fatto che *«molti esponenti del Gruppo di lavoro avevano evidenziato chiaramente l'irrilevanza delle valutazioni fino ad allora acquisite».*

Si ritiene, dunque, che il Gruppo di lavoro *«abbia contribuito alla produzione del danno erariale derivante dalla maggior spesa effettuata dalla Regione per ciascun affidamento, nella misura del 50% con responsabilità parziaria ripartita in parti uguali tra i componenti che approvarono gli atti in ciascuna seduta».*

In particolare, gli importi contestati ai componenti del Gruppo di lavoro sono stati in tal modo indicati nell'atto di citazione: (a) € 30.047,78 ciascuno (*rectius*: € 33.052,55 ciascuno) a carico di A.S., P.A., F.B., A.V., P.R., M.F., L.C., C.P., I.M. e R.R., in ragione di una quota del 10 % ciascuno del danno erariale di € 330.525,53, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti all'Atto esecutivo di sviluppo 2017 da loro approvato nel corso della seduta del 6/12/2017; (b) € 11.742,43 ciascuno a carico di P.A., P.R., L.C., C.P., I.M. e R.R., in ragione di una quota del 16,67 % ciascuno (*rectius*: di 1/6 ciascuno) del danno erariale di € 70.454,60, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti al II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 da loro approvato nel corso della seduta dell'8/11/2018; (c) € 35.960,31 ciascuno a carico di P.A., P.R., L.C., C.P. e R.R., in ragione di una quota del 20 % ciascuno del danno erariale di € 330.525,53, pari al 50 % degli



esborsi ingiustificati conseguenti al II° Atto esecutivo di gestione 2018 da loro approvato nel corso della seduta del 23/11/2018; (d) € 249.894,12 ciascuno a carico di M.M., A.C., P.A., A.V. (n.d.r.: nominativo indicato due volte per un refuso), P.R. e R.R., in ragione di una quota del 16,67 % ciascuno (*rectius*: di 1/6 ciascuno) del danno erariale di € 1.499.364,69, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti all'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 e all'Atto esecutivo di sviluppo 2019 da loro approvati nel corso della seduta del 24/10/2019; (e) € 20.563,55 ciascuno a carico di M.M., A.C., P.A., A.V., P.R., F.M., C.P., M.F. e R.R., in ragione di una quota del 11,11 % ciascuno (*rectius*: di 1/9) del danno erariale di € 185.071,99, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti all'Atto esecutivo di sviluppo 2020 da loro approvato nel corso della seduta del 20/09/2020 (*rectius*: 16/09/2020); (f) € 5.876,84 ciascuno a carico di A.C., C.P., A.V., P.R. e D.C., in ragione di una quota del 20 % ciascuno del danno erariale di € 29.384,22, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti all'Atto esecutivo di sviluppo 2021 da loro approvato nel corso della seduta del 17/12/2021; (g) € 61.160,88 ciascuno a carico di A.C., C.P., A.V., P.R. e D.C., in ragione di una quota del 20 % ciascuno del danno erariale di € 305.804,40, pari al 50 % degli esborsi ingiustificati conseguenti all'Atto esecutivo di gestione 2022 e Atto esecutivo di sviluppo 2022 da loro approvati nel corso della seduta del 24/02/2022.

In conclusione, gli importi contestati ai singoli convenuti

ammontano complessivamente a € 1.611.818,16 a carico di P.A.; € 33.052,55 a carico di F.B.; € 67.037,72 a carico di D.C.; € 1.328.828,16 a carico di A.C.; € 80.755,30 a carico di L.C.; € 53.616,10 a carico di M.F.; € 44.794,99 a carico di I.M.; € 20.563,55 a carico di F.M.; € 270.457,67 a carico di M.M.; € 168.356,67 a carico di C.P.; € 351.212,97 a carico di R.R.; € 418.250,66 a carico di P.R.; € 652.479,07 a carico di A.S. e € 370.547,95 a carico di A.V..

Da ultimo, nella parte conclusiva dell'atto di citazione il Requirente ha succintamente replicato alle difese sviluppate dagli originari invitati a dedurre in sede di controdeduzioni scritte.

In primo luogo, la Procura contabile ha dato atto di avere disposto con separato provvedimento l'archiviazione del procedimento nei confronti dei sig.ri R.A., R.L., P.S. e R.F. avendo gli stessi *«partecipato alle riunioni del Gruppo di lavoro con mansioni di mera assistenza tecnica, senza essere stati investiti della qualità di componenti effettivi del collegio, come è stato dichiarato dall'attuale Segretaria generale della Regione»*. Parimenti è stata archiviata la posizione del sig. R.S., essendo risultato che nel corso della seduta del Gruppo di lavoro del 21/12/2016, l'unica a cui lo stesso ha partecipato, non è avvenuta l'esplicita approvazione di alcun Atto esecutivo.

In ordine alla posizione del convenuto F.M., che aveva eccepito la mancanza di una formale nomina a componente del Gruppo di lavoro, il Requirente ha osservato che, in base alle informazioni

trasmesse dalla attuale Segretaria della Regione, il dott. M. avrebbe partecipato al Gruppo di lavoro in virtù dell'incarico di dirigente del Servizio Libro fondiario della Provincia Autonoma di Trento dal 4/12/2019 al 30/09/2020, in sostituzione della dott.ssa M., cessata dal servizio per pensionamento.

Del tutto destituite di fondamento sono state considerate dal Requirente le difese del convenuto F., che ha eccepito la sua inconsapevole nomina a membro del predetto organo collegiale, il carattere sporadico e meramente passivo della propria partecipazione, culminata in una occasione in un fittizio collegamento *online* dalla propria postazione di lavoro utilizzata in realtà, a tale scopo, dal convenuto V..

In relazione alle argomentazioni difensive dei dipendenti delle due Province autonome C., M., V. e R., secondo i quali rileverebbe la mancanza di un loro inserimento organico all'interno della Regione, ossia dell'ente asseritamente danneggiato, il Requirente ha ricordato, da un lato, il disposto dell'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, a mente del quale *"La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza [...]"*, aggiungendo, poi, che, in ogni caso, gli stessi convenuti *«erano avvinti da un rapporto di servizio nei confronti della Regione in virtù dell'investitura ricevuta in qualità di componenti di un collegio collocato nell'ambito di un*

*procedimento dell'amministrazione regionale [...] che avrebbe dovuto avere lo scopo di coordinare, tutelandone la legittimità, l'impiego delle risorse regionali».*

Quanto alle difese del dott. M. e della dott.ssa C., secondo cui non potrebbe sussistere una responsabilità amministrativa dei funzionari regionali per la mancata valutazione di congruità, trattandosi di un ambito in cui la potestà amministrativa era riservata alle due Province autonome, il Requirente ha replicato che, «*a prescindere da quale sia l'Ente cui sono demandate le funzioni amministrative, qualora sia stato ideato un meccanismo collegiale, coinvolgente appartenenti a enti differenti, volto al coordinamento della spesa, il danno, come prescritto dal citato comma 4 dell'articolo 1 della legge 20/1994, va imputato a coloro i quali, anche se dipendenti da altra amministrazione, lo hanno cagionato in pregiudizio della Regione con la loro manifestazione di volontà e l'esternazione di competenze e attribuzioni all'interno del procedimento*».

Infondata sarebbe, altresì, l'eccezione di prescrizione sollevata dalle difese dei componenti del Gruppo di lavoro e dei funzionari regionali che parteciparono al procedimento amministrativo che condusse all'approvazione degli atti esecutivi più risalenti nel tempo, atteso che, «*ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il diritto al risarcimento del danno si prescrive decorsi cinque anni dal verificarsi del fatto dannoso, nel caso di specie dal momento in cui la Regione ha effettivamente emesso i*

*mandati di pagamento per le prestazioni rese in ottemperanza ai singoli atti esecutivi».*

In ordine alle difese di pressoché tutti i convenuti, secondo cui gli stessi erano sostanzialmente vincolati nella scelta del contraente e, di conseguenza, nell'operare l'affidamento degli incarichi nei confronti delle due società informatiche, il Requirente ha ribadito che *«oggetto della presente contestazione non è la scelta di affidare il servizio alle due Società in house, ma l'omissione della valutazione di congruità»*, laddove non sarebbe stata dimostrata da parte dei convenuti *«la sussistenza di una norma regionale che deroghi, nel caso di affidamento in house, alla norma dettata dal Codice dei contratti pubblici che prescrive l'effettuazione della valutazione di congruità»*.

Con specifico riferimento alle difese dei componenti del Gruppo di lavoro, secondo cui tale organo collegiale non avrebbe avuto alcuna competenza riconducibile all'amministrazione attiva, ma un mero ruolo di coordinamento, il Requirente ha replicato che *«il Gruppo di lavoro, per il suo ruolo di dominus nell'esecuzione della Convenzione e nella decisione dei singoli affidamenti, [era] l'organo che sarebbe stato meglio nelle condizioni di rilevare la mancanza di un requisito procedimentale essenziale per l'affidamento delle singole prestazioni alle Società in house, vale a dire la valutazione di congruità»*.

Per quanto poi concerne la tesi difensiva secondo la quale l'esborso non sarebbe comunque idoneo a produrre un danno erariale in

quanto patrimonialmente neutro per l'amministrazione regionale, essendo avvenuto in favore di società *in house*, la Procura contabile ha affermato che i patrimoni delle due *in house* e della Regione rimangono in ogni caso distinti, laddove «*da una consultazione del sito internet istituzionale delle Società si rileva che la Regione detiene attualmente solo il 4,39 % di OMISSIS e lo 0,8% di OMISSIS*».

Prive di rilevanza, per quanto già osservato circa la accertata mancanza, nel caso di specie, di una seria e indipendente valutazione di congruità da parte dell'amministrazione regionale, sono state considerate le difese dirette a valorizzare delle *slides* preparate da OMISSIS – un consorzio partecipato dalle due società *in house* – sul tema della valutazione di congruità in occasione di un incontro di studio.

Infondata, infine, sarebbe ogni presunta operatività dell'art. 21, comma 2, D.L. 16 luglio 2020 n. 76, atteso che la Procura afferma di avere «*chiaramente contestato, sin dalla fase preprocessuale, una responsabilità di tipo omissivo rispetto a un obbligo legale tipizzato (la valutazione di congruità di cui all'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016)*».

Ciascuno degli odierni convenuti, «*secondo il ruolo rispettivamente ricoperto nell'ambito del procedimento amministrativo che ha portato all'adozione degli atti esecutivi che hanno costituito il presupposto legittimante gli esborsi in favore delle due Società in house, avrebbe potuto far rilevare la grave*

*manca di un presupposto legale ed è pertanto a ciascuno di essi ascrivibile l'omissione di un dovere essenziale, posto a presidio della economicità, della efficienza e della sana gestione finanziaria dell'azione amministrativa».*

*In altre parole, non opererebbe per nessuno degli odierni convenuti la previsione di cui all'art. 21, comma 2, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, «trattandosi, nel caso di specie, di responsabilità omissiva o comunque "mista" che la giurisprudenza contabile ha correttamente ritenuta estranea dall'area di operatività dell'articolo 21 (Sez. Piemonte 339/2023). In ogni caso l'articolo 21 non [sarebbe] norma retroattiva e pertanto alla sua applicazione rima[rrebbero] insensibili tutte le condotte commesse prima della entrata in vigore del c.d. decreto semplificazioni anche qualora il danno si fosse successivamente perfezionato (Sez. I app. n. 234/2020 e n. 255/2020, 13/2024; Sez. Sicilia 888/2021; Sez. Umbria 16/2024)».*

*Gli odierni quattordici convenuti si sono tutti quanti costituiti in giudizio, talvolta anche a mezzo del medesimo o dei medesimi difensori, sviluppando difese in parte coincidenti e in parte incentrate, invece, sulle specifiche funzioni dagli stessi ricoperte o su specifiche circostanze di fatto solo a loro riferibili.*

*Una linea difensiva per sua natura comune a tutte le difese è quella arroccata sul carattere asseritamente necessitato del ricorso all'autoproduzione del servizio di informatizzazione del libro fondiario integrato con quello del catasto a mezzo delle due società*

*in house* OMISSIS (già OMISSIS) e OMISSIS.

In primo luogo, infatti, in tal senso deporrebbero una serie di atti normativi, pattizi e amministrativi, a mezzo dei quali la preferenza per la forma di gestione *in house* sarebbe stata manifestata al più alto livello istituzionale, di talché la scelta di affidare o meno alle due società *in house* i servizi informatici in parola non ricadeva in alcun modo tra le prerogative degli odierni convenuti.

A tal fine sono stati valorizzati, in particolare, la legge regionale TAA del 17 aprile 2003, n. 3, con cui è stata disposta la delega delle funzioni amministrative in materia di impianto e tenuta dei libri fondiari dalla Regione alle Province autonome di Trento e di Bolzano; il Protocollo d'intesa siglato il 28 gennaio 2004 tra la Regione e le due Province autonome, con cui è stata avviata l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 3/2003, delineando così il nuovo assetto organizzativo e finanziario conseguente al trasferimento delle funzioni amministrative testé richiamate; la deliberazione della Giunta regionale del OMISSIS, n. OMISSIS, con cui è stato costituito il gruppo di lavoro per il coordinamento della gestione del sistema integrato del libro fondiario e del catasto; l'Integrazione al precedente Protocollo d'intesa del 9 marzo 2006, con cui è stato rimarcato *"il comune obiettivo del mantenimento dell'uniformità del sistema integrato del Libro fondiario e Catasto per il mantenimento del quale ... sono [stati] mantenuti in capo alla Regione i contratti di servizio per assicurare il completamento in*



*forma unitaria del progetto di informatizzazione ed evoluzione del sistema"*; l'acquisto da parte della Regione TAA di partecipazioni dirette nelle due società informatiche *in house* delle Province autonome, autorizzato con legge regionale del 5 dicembre 2006, n. 5; la deliberazione della G.R. del 12 luglio 2007, n. 213, con cui è stata espressamente manifestata la scelta della forma di gestione *in house* del servizio ed è stato approvato anche lo schema di convenzione di collaborazione tra la Regione TAA, la PAT e la PAB, nonché lo schema di convenzione quadro con le due società *in house* volto a disciplinare in estremo dettaglio le prestazioni ed i rapporti con le due società anche relativamente ai prezzi da praticare; l'art. 1, comma 5, della legge regionale 15 dicembre 2015, n. 28, con cui è stata ribadita la volontà di proseguire con la forma di gestione prescelta, tanto è vero che nella relativa relazione al disegno di legge si confermava *"l'impegno della Regione nell'attività di coordinamento e nel finanziamento degli interventi per la gestione e l'evoluzione dei sistemi informativi del Libro fondiario, sulla base di convenzioni che verranno stipulate con le Società OMISSIS e OMISSIS e con le Province Autonome di Trento e Bolzano [...]"*; la Convenzione tra la Regione e le due Province autonome e l'Accordo quadro tra la Regione e le due società *in house* del 21/12/2016, riproduttivi di quanto già statuito nel 2007 e la cui sottoscrizione è stata autorizzata con decreto del Segretario della Giunta Regionale del OMISSIS, n. OMISSIS, per conto della Regione, con

determinazione dirigenziale n. OMISSIS del OMISSIS per conto della PAT e con deliberazione della Giunta Provinciale n. OMISSIS del OMISSIS per conto della PAB; la deliberazione della Giunta Regionale del OMISSIS, n. OMISSIS, con cui è stata autorizzata per conto della Regione la proroga triennale della Convenzione e dell'Accordo quadro del 2016; la Convenzione dell'1/8/2022 tra la Regione e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, che ha reiterato l'attuale sistema di gestione e sviluppo del servizio di informatizzazione del libro fondiario, integrato con quello del catasto, con la sola rilevante differenza che le Province di Trento e di Bolzano avrebbero dovuto *"confer[ire] direttamente alle Società in house gli incarichi per provvedere all'erogazione delle attività inerenti la manutenzione ordinaria delle procedure e l'assistenza tecnico-applicativa del sistema informativo, oltre allo sviluppo di nuove applicazioni software e alle dotazioni hardware"*.

Alla luce di tale univoco quadro ordinamentale, dunque, le condotte contestate agli odierni convenuti non sarebbero connotate da alcuna antigiuridicità, e tantomeno da colpa grave, laddove, peraltro, tra i compiti specificamente affidati al gruppo di lavoro nel 2016, che restavano i medesimi già assegnati dalle precedenti convenzioni stipulate tra Regione e Province autonome, non rientrava affatto – né avrebbe potuto rientrarvi – la valutazione di congruità ex art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre, le difese dei convenuti hanno rimarcato come i componenti del gruppo di lavoro, pur non essendovi tenuti, sulla base dei rilievi

della stessa Corte dei conti abbiano comunque effettuato la valutazione di congruità delle tariffe applicate dalle due società *in house*, pervenendo ad elaborare l'atto aggiuntivo n. OMISSIS del OMISSIS, salutato positivamente in sede di giudizio di parifica del rendiconto regionale e a mezzo del quale è stata ottenuta una riduzione delle tariffe applicate alla Regione da OMISSIS rispetto a quelle originariamente contemplate nell'allegato C dell'accordo quadro del 2016, laddove le tariffe applicate da OMISSIS non venivano modificate in quanto le stesse risultavano più vantaggiose o comunque in linea rispetto a quelle applicate alla PAB.

In secondo luogo, poi, al fine di rimarcare il carattere necessitato della attuale modalità di gestione e sviluppo del sistema informativo del libro fondiario, integrato con quello del catasto, le difese hanno evidenziato, richiamandosi anche a diverse relazioni e pareri prodotti in atti, le eccezionali esigenze di coordinamento e uniformazione dettate dalla estrema complessità del sistema tavolare, che interseca e coinvolge vari livelli amministrativi e vari territori e che rende doveroso un coordinamento continuo tra le due Province autonome e la Regione, che il mercato non potrebbe ovviamente garantire, e ciò anche in considerazione delle preponderanti esigenze di sicurezza e certezza giuridica che il sistema tavolare richiede per funzionare efficacemente.

Una ulteriore linea difensiva comune a pressoché tutte le difese è quella volta a contestare l'assunto accusatorio secondo il quale il

ruolo svolto a partire dal 2016 dalle due società *in house* sarebbe stato quello di una semplice interposizione di committenza dei servizi informatici in favore di società private, atteso che, ad avviso delle stesse difese, il ricorso a servizi resi da società terze sarebbe stato quantitativamente e qualitativamente circoscritto all'esecuzione di compiti di minor rilievo, da svolgersi comunque sempre sotto la attenta supervisione delle due società *in house*.

Quanto poi ai criteri prescelti dal Requirente per quantificare il presunto danno erariale, le difese ne hanno stigmatizzato l'assoluta inaffidabilità, atteso che la Guardia di Finanza avrebbe calcolato il cosiddetto costo "congruo" applicando all'intero sistema dei servizi per la gestione e lo sviluppo del sistema informativo del Libro fondiario integrato con il catasto le tariffe di alcune imprese a cui sono stati affidati pochi e limitati servizi, comparando prestazioni completamente disomogenee e pervenendo in tal modo a risultati inattendibili oltreché irrealistici.

In pratica, secondo la Procura la tariffa congrua per tutti i servizi, sia di gestione che di sviluppo, sia di progettazione che di semplice inserimento dati o manutenzione e sviluppo, avrebbero dovuto conformarsi alle tariffe più basse tra quelle applicate dalle diverse imprese esterne, addirittura più basse di quelle Consip. In altre parole, secondo la Procura, la Regione e le Province autonome avrebbero dovuto garantire il servizio di informatizzazione del Libro fondiario integrato con il catasto, sia per la gestione che per lo sviluppo, al costo di € 205,00 o di € 192,32 a giornata a seconda

dei casi.

Un ragionamento, quest'ultimo, ritenuto dalle difese sbagliato nel merito e nel metodo e che, a loro avviso, condurrebbe a risultati paradossali.

Tutto ciò premesso, le difese di alcuni convenuti (A., C., M.) hanno sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alle domande azionate nel presente giudizio.

In particolare, si è affermato che l'azione della Procura, dietro l'apparente contestazione della mancata valutazione di congruità di cui all'art. 192 d.lgs. n. 50/2016, sia in realtà diretta a censurare l'insindacabile scelta amministrativa di affidare *in house* il servizio di informatizzazione del libro fondiario integrato con il catasto.

Alcune difese (S., C., M., A.) hanno poi eccepito, in via pregiudiziale, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 51, commi 1 e 3, c.g.c., in quanto l'attività istruttoria della Procura non sarebbe stata sorretta da una denuncia di danno sufficientemente specifica e concreta.

In ogni caso una tale segnalazione di danno non potrebbe estrapolarsi dai generici rilievi formulati della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica, tanto più che questi non avrebbero in alcun modo inciso sulla regolare parifica del rendiconto regionale.

La difesa del convenuto C. ha poi lamentato l'inammissibilità dell'atto di citazione per non avere la Procura, a differenza di quanto avvenuto con altri invitati a dedurre, dato seguito –

attraverso un'attività integrativa dell'istruttoria – all'eccezione secondo cui il C., pur presenziando alle sedute del gruppo di lavoro del 17/12/2021 e del 24/02/2022, all'epoca dei fatti non sarebbe stato formalmente incardinato nel gruppo di lavoro stesso. A tale proposito, peraltro, anche il convenuto M., scendendo nel merito delle accuse, ha lamentato il fatto di non essere mai stato individuato quale componente del gruppo di lavoro per l'incontro del 20/09/2020 oggetto dell'azione di responsabilità avviata nei suoi confronti.

Pressoché tutte le difese hanno poi eccepito, per le condotte realizzate successivamente all'entrata in vigore dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, l'applicazione del c.d. scudo erariale, trattandosi nel caso di specie di condotte commissive contestate a titolo di colpa grave.

Invero, come si evincerebbe dallo stesso atto di citazione, sarebbe stata proprio l'approvazione dei provvedimenti ivi indicati (atti esecutivi, decreti di approvazione di spese, decreti autorizzativi della sottoscrizione o della proroga dell'accordo quadro tra Regione e società in house) – senza adeguata verifica di congruità – ad aver causato il danno erariale: dunque, una condotta commissiva (l'approvazione e/o adozione di atti e provvedimenti), in tesi colposa (a causa della mancata valutazione di congruità), ma non già omissiva.

Parimenti, alcune difese hanno eccepito la prescrizione quantomeno parziale dell'azione di responsabilità in relazione a

tutti gli asseriti danni verificatisi oltre il quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre (P., B.); adducendo la circostanza che il *dies a quo* sarebbe determinato dagli atti sottoscritti dal convenuto nel 2016 (S.), dall'Accordo Quadro del 21/12/2016 ovvero dalla data delle riunioni del gruppo di lavoro del 6/12/2017 e dell'8/11/2018 per le relative poste di danno (R., V.); opporre senza addurre particolari motivazioni (R., M., C.).

Nel merito delle contestazioni allo stesso rivolte, poi, il convenuto B. ha eccepito che in relazione all'unica seduta del gruppo di lavoro di cui è stato chiamato a rispondere, quella del 6/12/2017, le due società *in house* avrebbero trasmesso le bozze degli atti esecutivi con colpevole ritardo, impedendo ai componenti del gruppo di lavoro la possibilità di esercitare alcuno dei compiti ad essi affidati e spezzando in tal modo il nesso di causalità tra il preteso danno erariale sofferto per le prestazioni erogate dalle due società per l'anno 2017 ed i conseguenti pagamenti effettuati dalla Regione nei successivi anni 2018-2019 e seguenti.

La difesa della convenuta P., infine, in relazione ad altri fatti occorsi nel medesimo lasso temporale, ha ritenuto opportuno evidenziare il "paradosso" a suo avviso ravvisabile nelle contestazioni rivolte dalla Procura contabile, esitate in diversi giudizi di responsabilità amministrativa celebratisi dinanzi a questa Sezione giurisdizionale, per avere concorso ad affidare a società private, con inutile dispersione di risorse al di fuori del contesto dell'Amministrazione provinciale, lo svolgimento di

servizi informatici, anziché affidarli direttamente alla società informatica *in house* della Provincia autonoma di Trento (OMISSIS) come sarebbe stato invece giuridicamente doveroso secondo la tesi a quell'epoca sostenuta dalla Procura regionale.

Successivamente alla costituzione in giudizio delle parti si sono tenute due udienze in data 4 dicembre 2024 e 19 marzo 2025 in cui sono state affrontate questioni preliminari di rito relative, in un primo caso, alle modalità di deposito telematico di atti e documenti ad opera delle parti, risolte con ordinanza n. 10 del 2024, che ha assegnato alla Procura attrice e alla convenuta A.C. il termine di trenta giorni per la regolarizzazione del rispettivo deposito telematico dell'elenco dei documenti offerti in comunicazione, e, in un secondo caso, alla problematica dei limiti di ammissibilità del deposito di note d'udienza da parte della Procura e delle parti private, risolte con ordinanza pronunciata a verbale nel corso dell'udienza del 19 marzo e con l'assegnazione di un breve termine a difesa unitamente a quella di un termine perentorio per il deposito di ulteriori note d'udienza.

A tale ultimo riguardo, sia la Procura contabile che le parti private hanno depositato più note in occasione delle ultime udienze, prendendo posizione sulle avverse difese e producendo un particolare sforzo – anche a mezzo di apposite tabelle – teso a dimostrare, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, l'effettiva percentuale di esternalizzazione dei servizi relativi all'informatizzazione del libro fondiario integrato con quello



del catasto da parte delle due società *in house*.

Nel corso dell'odierna udienza di discussione, infine, le parti si sono tutte quante concordemente richiamate ai propri scritti difensivi, ribadendo le conclusioni in essi rassegnate.

### **DIRITTO**

(A) Il presente giudizio ha ad oggetto l'azione di responsabilità amministrativa esercitata dalla Procura regionale nei confronti dei sig.ri P.A., A.C., A.S., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., D.C., I.M., F.M., R.R. e L.C. per sentirli condannare *pro quota* al pagamento della somma complessiva di € 5.471.771,52, oltre rivalutazione e interessi, in favore della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* a causa del presunto danno erariale «derivato [all'ente regionale] dalla omessa valutazione di congruità[,], prescritta dall'art. 192, comma 2, del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50», in occasione dell'affidamento – negli anni tra il 2016 e il primo semestre del 2022 – a due società *in house* – e segnatamente a OMISSIS (già OMISSIS) e OMISSIS, enti strumentali rispettivamente della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano, – dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto.

(B) Prima di affrontare le varie questioni di merito oggetto del presente giudizio è necessario esaminare le eccezioni pregiudiziali in rito e preliminari di merito sollevate da alcuni convenuti (difetto di giurisdizione contabile; nullità della citazione ex art. 51, commi

1 e 3, c.g.c.; inammissibilità della citazione per mancato approfondimento istruttorio su istanza della parte; eccezione di intervenuta prescrizione dell'azione erariale).

**(B.1)** *In primis* deve essere respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti sollevata da alcuni convenuti (A., C. e M.) sulla base dell'erroneo assunto che l'azione della Procura, dietro l'apparente contestazione della mancata valutazione di congruità di cui all'art. 192 d.lgs. n. 50/2016, avrebbe in realtà inteso censurare l'insindacabile scelta amministrativa di affidare *in house* il servizio di informatizzazione del libro fondiario integrato con il catasto (v. art. 1, comma 1, primo periodo, Legge n. 20 del 14 gennaio 1994, in forza del quale «*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*»).

Invero, al di là dell'affermazione attorea secondo cui «*oggetto della presente contestazione non è la scelta di affidare il servizio alle due Società in house, ma l'omissione della valutazione di congruità*» (v. pag. 47 atto di citazione), ritenuta pretestuosa dai convenuti e rispetto alla quale si svolgeranno più avanti alcune brevi considerazioni (v. *infra sub C.1*), ciò che più rileva ai fini del rigetto della presente eccezione è che la matrice del danno erariale contestato nell'odierno giudizio risiede nella **presunta evidente diseconomicità delle tariffe applicate alla Regione da parte**

**delle due società in house** per la manutenzione e lo sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto, tanto è vero che ad avviso del Requirente *«l'affidamento dei servizi informatici alle due Società in house [sarebbe avvenuto] a tariffe ampiamente sproporzionate rispetto ai prezzi di mercato»* (v. pag. 34 dell'atto di citazione).

Inoltre, la *«grave situazione di frontale violazione della disposizione imperativa prevista dall'art. 192, comma 2, del Codice degli appalti»* (v. pag. 6 dell'atto di citazione) avrebbe determinato – sempre secondo il Requirente – *«l'illegittimità dell'affidamento effettuato in assenza di una preventiva valutazione di congruità [enfasi aggiunta]»* (v. pag. 32 dell'atto di citazione).

In altre parole, l'oggetto delle censure formulate nell'atto di citazione non è costituito dall'opportunità o meno per la Regione di affidare alle due società *in house* la manutenzione e lo sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto, ma la **asserita macroscopica diseconomicità e illegittimità di una tale scelta.**

Ciò posto, costituisce *ius receptum* l'affermazione secondo cui, *«[i]n tema di giudizi di responsabilità amministrativa, la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e,*

*dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa» (Cass. civ., Sez. Unite, ord. n. 18089 del 02/07/2024).*

*In altre parole, «sono escluse dal sindacato giurisdizionale soltanto quelle aree della discrezionalità amministrativa, rientranti nella riserva di amministrazione, concernenti una scelta elettiva tra diversi comportamenti, tutti ugualmente legittimi, negli stretti limiti di tale attribuzione e rilevanti sul piano della mera opportunità dell'azione amministrativa, anziché della legittimità (SS.UU., sent. n. 14288 del 2003 e n. 7024 del 2006), dovendo, negli altri casi, detta discrezionalità sempre conciliarsi con l'immanente principio giuridico contenuto nel disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Norme in materia di procedimento amministrativo), secondo cui l'esercizio dell'attività amministrativa deve sempre ispirarsi ai criteri di economicità, di efficienza e di efficacia, che costituiscono specificazione e corollario del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost. e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa» (Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 35 del 19/03/2025).*

Di qui, dunque, il rigetto della presente eccezione.

**(B.2)** Parimenti infondata, ad avviso del Collegio, è l'eccezione di

nullità dell'atto di citazione sollevata ai sensi dell'art. 51, commi 1 e 3, c.g.c., dalle Difese dei convenuti S., C., M. e A., in quanto – secondo la loro tesi – l'attività istruttoria della Procura non sarebbe stata sorretta da una denuncia di danno sufficientemente specifica e concreta. In particolare, una tale segnalazione di danno non potrebbe estrapolarsi dai generici rilievi formulati della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica, tanto più che questi non avrebbero in alcun modo inciso sulla regolare approvazione del rendiconto regionale.

Orbene, l'art. 53, comma 1, c.g.c. stabilisce che «[i]l pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta **notizia di danno** [enfasi aggiunta], fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge», laddove l'art. 53, comma 2, c.g.c. chiarisce che «[l]a notizia di danno, **comunque acquisita**, è specifica e concreta quando consiste in **informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati** [enfasi aggiunta]».

Infine, l'art. 53, comma 3, c.g.c., sancisce la nullità di qualsiasi «atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo», specificando che «la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chi vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti».

Chiamata ad esprimersi a proposito di tale disposizione questa

Sezione giurisdizionale ha già avuto modo di sottolineare che *«la finalità perseguita dal Legislatore non era certamente quella di favorire l'assunzione di comportamenti illeciti all'interno della pubblica amministrazione, ma solo quella di impedire che le Procure contabili [...], facendo un cattivo uso dei poteri ad esse intestati, andassero arbitrariamente a invadere, senza un giusto motivo e sulla base di mere supposizioni o congetture prive di indizi o riscontri a loro supporto, sfere di competenza demandate ad altri organi previsti dall'ordinamento attraverso un'impropria e generalizzata (e non consentita) forma di controllo»* (Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sent. n. 46 del 30/09/2020, confermata da Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 437 del 4/11/2021).

In tale occasione, questa Sezione giurisdizionale ha ulteriormente precisato che la "notizia" di danno richiesta dalla legge per sua natura esprime un concetto assai meno stringente di quello riferibile ad una "denuncia" di danno, facendo riferimento ad un **mero dato cognitivo comunque pervenuto a conoscenza del pubblico ministero, eventualmente anche in vari stadi successivi**, e che sia tale da integrare *«una "notitia damni" che appaia sufficientemente determinata e realistica (appunto, "specificata e concreta"); e, cioè, una notizia di danno tale da ingenerare il sospetto della esistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità»*.

Sul piano probatorio, poi, la Sezione ha rimarcato come l'eccezione

in parola, non rilevabile d'ufficio, non possa sottrarsi al principio generale dell'*onus probandi incumbit ei qui dicit*, secondo cui l'onere della prova incombe in capo alla stessa parte che solleva l'eccezione.

In particolare, «se è vero che solamente il Procuratore regionale può determinare in base a quali elementi dare avvio ad un procedimento istruttorio (art. 54, comma 1, c.g.c.), è altrettanto vero che la parte interessata può conoscere tali elementi attraverso l'esercizio dei poteri di accesso agli atti alla stessa riservati (v., ad esempio, art. 71, comma 1, c.g.c.) e può, di conseguenza, fornire la prova in giudizio della mancanza di una notizia di danno specifica e concreta sia attraverso la dimostrazione di uno specifico fatto positivo contrario (atto o documento utilizzato dal Procuratore regionale per aprire il procedimento istruttorio e privo dei requisiti di specificità e concretezza), sia mediante presunzioni dalle quali possa desumersi il fatto negativo (ad esempio, inesistenza di un provvedimento di apertura del procedimento istruttorio o provvedimento privo riferimenti ad una notizia o denuncia di danno specifica e concreta, da cui desumere il fatto negativo della loro mancanza).» (v. citata sent. n. 46/2020).

Alla luce di tali parametri normativi e giurisprudenziali l'eccezione di nullità in parola potrebbe apparire *prima facie* non del tutto infondata, atteso che il documento richiamato dalla Procura nell'atto di citazione come fonte di cognizione della *notitia damni*

non contiene affatto gli elementi ad esso attribuiti [v. pag. 3 atto di citazione: «L'istruttoria **ha preso avvio dai rilievi svolti dal Consigliere relatore** nell'ambito della parifica del rendiconto regionale per l'anno 2021 (cfr. Doc. 1) con cui **viene segnalato che alle richieste di chiarimento effettuate in sede di istruttoria** (cfr. punto 4 all. 1.1) **non sono seguite da parte della Regione sufficienti giustificazioni in relazione alla valutazione di congruità** dell'esborso per l'attività di informatizzazione del libro fondiario (All. 1.2 e 1.3).» (enfasi aggiunta)] .

Invero, nel documento richiamato dalla Procura attrice il Consigliere relatore, dopo avere preso atto delle motivazioni addotte dalla Regione per giustificare l'affidamento diretto della manutenzione e dello sviluppo del sistema informativo del libro fondiario e del catasto alle società *in house* OMISSIS e OMISSIS, sottolineandone l'oggettiva onerosità, si limitava a concludere come segue: «appare opportuno che il committente valuti, per i servizi forniti dalle società *in house* e che non riguardano prestazioni che hanno caratteristiche di effettiva esclusività, l'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, per garantire i più elevati livelli di qualità del servizio ai migliori prezzi applicati dal mercato. In ogni caso, gli affidamenti *in house*, aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato, necessitano di motivazione rafforzata in ordine alla congruità economica dell'offerta e agli ulteriori benefici indicati dall'articolo 192 del d.lgs. n. 50/2016»



(v. doc. 1 Procura, estratto della relazione sul rendiconto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio 2021).

In altre parole, il documento richiamato nell'atto di citazione come fonte diretta della *notitia damni* non contiene alcun riferimento alle "insufficienti giustificazioni della Regione" seguite alla richiesta di chiarimento circa la valutazione di congruità dell'esborso.

Al contrario, un tale riferimento è invece contenuto nella memoria del Procuratore regionale per il giudizio di parifica per l'esercizio generale della Regione TAA per l'anno 2021 (v. doc. 1.5 Procura), protocollata in data 27/06/2022 e in cui, a proposito della gestione informatica del libro fondiario e del catasto, si affermava quanto segue: «*La gestione da parte delle società in house OMISSIS e OMISSIS del sistema informativo e di integrazione con il catasto del Libro fondiario ha fatto registrare costi molto rilevanti.*

***Nonostante la richiesta istruttoria, non è stata dall'Amministrazione trasmessa una valutazione di congruità dettagliata e aggiornata dei vari rami di prestazione*** [enfasi aggiunta]. *Ferma restando la necessità di approfondimenti in altra sede, non appare superfluo rammentare come l'affidamento in house non sia obbligatorio ma è strumentale ad assicurare efficienza ed economicità; conseguentemente il ricorso all'in house providing quale modello alternativo di affidamento del servizio è sempre cedevole rispetto al ricorso al mercato se quest'ultimo diviene più efficiente e conveniente.*

*In sede di contraddittorio il Pubblico ministero ha richiesto una*

*valutazione di congruità dei vari rami del servizio e l'Amministrazione si è riservata una risposta scritta».*

A ulteriore riprova del fatto che le considerazioni relative alle "insufficienti giustificazioni della Regione" seguite alla richiesta di chiarimento circa la valutazione di congruità dell'esborso appartenevano al Procuratore regionale – e non già al Consigliere relatore – è opportuno inoltre menzionare la delega istruttoria d.d.

14/09/2022, in cui si specificavano in tal modo le ragioni poste a base degli accertamenti istruttori delegati alla Guardia di Finanza:

*«Visti gli atti del procedimento sopra indicato e le conclusioni del Pubblico ministero in sede di parifica del Rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2021;*

*Considerato che **al punto f) delle conclusioni si rileva il mancato esaustivo riscontro alla richiesta di chiarimenti sulle valutazioni di congruità avanzata in sede di pre-parifica** [enfasi aggiunta];*

*Ritenuto necessario disporre gli approfondimenti istruttori volti ad accertare la congruità dei costi - di cui la Regione, nella nota pervenuta via pec in data 23.6.2022, non ha dato riscontro - relativi all'affidamento alle società in house della gestione e sviluppo unitario del sistema informativo e di integrazione con il catasto del Libro fondiario;» (v. doc. 2 Procura).*

Tuttavia, nonostante l'evidente erronea individuazione della *notitia damni* contenuta nell'atto di citazione, il Collegio ritiene che

gli approfondimenti istruttori compiuti dalla Procura erariale circa la congruità dei costi sopportati dalla Regione per la manutenzione e lo sviluppo del sistema informativo del catasto e del libro fondiario non fossero affatto manifestazione di un controllo generalizzato e pretestuoso sull'operato dell'Amministrazione regionale, atteso che – come si evince dagli atti del giudizio – **tale problematica era stato oggetto più volte delle attenzioni e dei rilievi critici della Magistratura contabile in sede di giudizio di parifica** (v. doc. 4.1 Procura, Estratto relazione rendiconto Rataa 2018 del 28/06/2019, in cui si rileva che *“per quanto riguarda la valutazione di congruità dei corrispettivi richiesti vengono confermate le perplessità non rilevando, dalla parte motiva del provvedimento di affidamento dei servizi, le articolate procedure di valutazione ed approvazione della proposta formulata dai fornitori, effettuate congiuntamente alle Province, che diano conto di un autonomo e indipendente giudizio”*; v., altresì, doc. 4.2, doc. 3.50 e doc. 3.51 Procura), tanto che lo stesso Requirente contabile nelle proprie memorie conclusionali del 28/06/2019, dopo avere sottolineato *«la palese inopportunità di una valutazione di congruità (del prezzo proposto da una società provinciale in house) ancorata a parametri redatti da un soggetto in rapporti associativi e di affari con le medesime società monitorate»*, aveva in tal modo concluso sull'argomento: *«Ritiene quindi questa Procura che la citata valutazione di congruità, svolta ai sensi dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, **dia adito a***

**forti perplessità; in questo quadro, potrebbe essere da verificare una possibile ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile ricollegata alle distorsioni dei meccanismi contrattuali pubblici, in deroga all'omissione del confronto concorrenziale** [enfasi aggiunta]» (v. doc. 3.48 Procura, Memoria conclusionale P.R. rendiconto RATAA 2018 del 28/06/2019).

Sotto tale profilo, dunque, alla luce dei plurimi elementi emersi nel corso degli anni in sede di giudizio di parifica (versati in atti), la notizia di un potenziale danno per la casse della Regione quale conseguenza dell'affidamento diretto alle due società *in house* della manutenzione e dello sviluppo del sistema informativo del libro fondiario e del catasto, senza che lo stesso fosse stato preceduto da una adeguata valutazione di congruità dei costi, appariva non solo meritevole di approfondimento istruttorio da parte della Procura, ma altresì in linea con il disposto di cui all'art. 51, comma 2, c.g.c., secondo cui «[l]a notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati».

In altre parole, la *notitia damni* specifica e concreta di cui all'art. 53, commi 1 e 2, c.g.c., non solo ha carattere sostanziale, conformando *ab interno* gli stessi poteri delle Procura contabili (cfr. Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 13 del 2011), ma ha altresì **valenza oggettiva, nel senso che solo la sua effettiva esistenza**, verificabile *ex post* dal Giudice alla luce

degli atti di causa, **rende legittima l'attività istruttoria iniziata dal pubblico ministero; e ciò indipendentemente dal fatto che nell'atto di citazione siano stati adeguatamente valorizzati gli elementi in possesso della Procura** e costituenti, nel loro insieme, una notizia di danno specifica e concreta.

Del resto, nella più volte richiamata sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 46 del 2020, conclusasi con la declaratoria di nullità dell'azione erariale in quanto l'articolo di giornale indicato in citazione come *notitia damni* si era rivelato inidoneo a tal fine, si era tuttavia precisato che “[a] *diverse conclusioni si sarebbe potuti giungere se il Procuratore regionale avesse fondato le proprie determinazioni ex art. 54, comma 1, c.g.c. su una serie di articoli (di cui non vi è traccia agli atti del giudizio* [enfasi aggiunta]), *dai quali si fosse potuto ragionevolmente evincere una esplicita o implicita accusa, estesa anche agli amministratori del comune di [...], di avere utilizzato la possibilità offerta dalla legge, ossia la costituzione di un ufficio di staff del Sindaco, per finalità diverse da quelle previste*”.

Per tali ragioni, atteso che **dagli atti del presente giudizio si evince invece che la Procura contabile era da tempo in possesso di sufficienti elementi idonei a giustificare approfondimenti istruttori circa la congruità dei costi sopportati dalla Regione** per la manutenzione e lo sviluppo del sistema informativo del catasto e del libro fondiario, l'eccezione in

parola, in questo caso, deve essere respinta.

**(B.3)** Infondata è altresì l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione formulata dalla difesa del convenuto C. sulla base della considerazione che la Procura contabile, a differenza di ciò che è avvenuto con altri invitati a dedurre, non avrebbe dato seguito – attraverso un'attività integrativa dell'istruttoria – all'eccezione secondo cui il C., pur presenziando alle sedute del gruppo di lavoro del 17/12/2021 e del 24/02/2022, all'epoca dei fatti non risultava formalmente incardinato nel gruppo di lavoro stesso.

A tale riguardo, infatti, è sufficiente rilevare che nessuna norma facoltizza l'invitato a dedurre a richiedere al pubblico ministero il compimento di specifici atti di indagine (sulla falsariga dell'art. 415-*bis*, comma 3, c.p.p.) e/o obbliga il pubblico ministero a dare seguito ad una tale richiesta, né tantomeno commina la sanzione dell'inammissibilità dell'atto di citazione nel caso una tale eventuale richiesta resti inevasa.

Di qui il rigetto dell'eccezione *de qua*, fatti salvi ovviamente i suoi profili di merito che saranno più oltre esaminati (v. *infra sub C.2*).

**(B.4)** Manifestamente infondate, infine, sono altresì le eccezioni di prescrizione sollevate da alcuni convenuti, atteso che, come chiaramente evidenziato nello stesso atto di citazione, “[c]ostituiscano oggetto del presente atto esclusivamente gli esborsi – in dettaglio indicati nelle tabelle riepilogative dei mandati di pagamento relativi agli atti di gestione (All. 3.55) e a quelli di sviluppo (All. 3.58) – sostenuti dall'Ente nell'ultimo quinquennio

e, pertanto, esterni al termine prescrizione” (v. atto di citazione, pag. 25).

In altre parole, il Requirente ha inteso limitare le proprie contestazioni alle somme pagate dalla Regione nel quinquennio precedente alla notifica dell’invito a dedurre; e ciò in ossequio al consolidato principio di diritto secondo cui in materia di responsabilità amministrativa e contabile, **indipendentemente dal momento in cui si realizza la condotta causativa del danno, il *dies a quo* da considerare ai fini del calcolo della prescrizione è quello dell’esborso di denaro - nel quale solo si sostanzia il depauperamento dell’ente** - e cioè il momento in cui vengono pagate le somme contestate, con la precisazione tuttavia che, trattandosi di danno che si realizza con singoli pagamenti non dovuti, ciascuno di essi è soggetto ad un proprio termine prescrizione (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 5/2007/QM; Sezione giurisdizionale Campania, sent. n. 93 del 19/02/2024; Sezione giurisdizionale Liguria, sent. n. 17 del 07/02/2023; Sezione giurisdizionale Sardegna, sent. n. 1 del 05/01/2021).

Orbene, nel caso di specie **i mandati di pagamento oggetto di contestazione sono esclusivamente quelli successivi al gennaio 2019** (cfr. tabelle *sub* all.ti da 3.91 a 3.98 Procura), **di talché**, considerando che il periodo prescrizione risulta essere stato interrotto nel gennaio 2024 dalla Procura contabile con la notifica degli inviti a dedurre (v. art. 66, comma 1, c.g.c.),

**l'azione risulta essere stata tempestivamente proposta con riguardo agli stessi.**

(C) Nel merito la domanda attorea deve essere respinta per una serie concorrente di motivi che possono essere in tal modo sintetizzati:

(a) applicazione ai fatti di causa del c.d. scudo erariale di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, e conseguente pieno proscioglimento dei convenuti D.C. e F.M. e parziale riduzione del danno contestato ai convenuti P.A., A.C., M.F., M.M., C.P., R.R., P.R. e A.V. (v. *infra sub C.1*);

(b) mancanza in capo ai convenuti D.C. e F.M. – quale ulteriore motivo di pieno proscioglimento – del necessario nesso di causalità tra la condotta loro contestata e il danno dagli stessi asseritamente cagionato, atteso che, contrariamente a quanto assunto dalla Procura, i due convenuti non erano componenti effettivi del gruppo di lavoro (v. *infra sub C.2*);

(c) insussistenza o comunque mancata prova del danno asseritamente cagionato alla Regione in ragione dell'affidamento a OMISSIS (già OMISSIS) e OMISSIS dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto e conseguente pieno proscioglimento dei restanti convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., I.M., R.R. e L.C. (v. *infra sub C.4*);

(d) *ad abundantiam*, insussistenza di colpa grave in capo a tutti i restanti convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V.,



M.F., I.M., R.R. e L.C. (v. *infra sub C.5*).

**(C.1)** Passando a questo punto ad esaminare nel dettaglio le ragioni del proscioglimento dei convenuti occorre in primo luogo osservare come le condotte – in tesi gravemente colpose – dagli stessi poste in essere successivamente al 16 luglio 2021 non siano perseguibili in forza del cosiddetto “scudo erariale”, previsto e disciplinato dall’art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, ed entrato in vigore in data 17/07/2020.

Trattasi, come noto, di una disposizione tuttora vigente in forza della quale, *«[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023 [termine poi via via prorogato sino al 31 dicembre 2025], la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente»*.

Come già evidenziato più volte da questa Sezione giurisdizionale in forza di tale normativa emergenziale la responsabilità amministrativa, tradizionalmente riferibile alle condotte commissive od omissive poste in essere con dolo o colpa grave (v.

art. 1, comma 1, L. 20 gennaio 1994, n. 20), è stata **temporaneamente limitata alle condotte commissive dolose**, rimanendo immutato il previgente regime della responsabilità per le condotte omissive gravemente colpose (Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sentt. n. 19 del 21/06/2023, n. 8 del 03/04/2025 e n. 11 del 08/04/2025).

A tale riguardo – volendo riassumere i principi già elaborati da questa Sezione giurisdizionale, per la cui più ampia disamina (ivi inclusi i copiosi riferimenti giurisprudenziali) si rinvia alle sentenze testé richiamate (v. art. 39, comma 2, lett. d, c.g.c. e art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c.) – è stato affermato:

(a) che, in linea generale, mentre **tra la condotta commissiva e l'evento – nel nostro caso dannoso – sussiste sempre un nesso causale di tipo naturalistico oggettivamente verificabile** (vale a dire un rapporto materiale di causa-effetto tra una condotta e l'evento dannoso che ne deriva), tra la condotta omissiva e l'evento non sussiste alcun rapporto causale di questo tipo (secondo il brocardo *ex nihilo nihil fit*);

(b) che, in virtù del principio dell'equivalenza delle cause, che trova il suo tradizionale referente normativo nell'art. 40, comma 2, c.p. e che risulta pacificamente applicabile anche nel giudizio di responsabilità amministrativa, **l'omissione può essere equiparata all'azione solo nel caso in cui il soggetto – rimasto estraneo al decorso causale che ha cagionato**

**l'evento – sia titolare di una posizione di garanzia che lo**

**obblighi ad attivarsi** e, di conseguenza, ad intervenire nel decorso causale per scongiurare l'insorgere di quello specifico evento;

(c) che, mentre l'accertamento dell'elemento oggettivo dell'illecito (tradizionalmente composto da condotta, evento e nesso di causalità) è volto ad esprimere il *giudizio di riconducibilità* di un fatto al suo autore, scongiurando che si possa essere chiamati a rispondere per fatto altrui, **l'accertamento dell'elemento soggettivo dell'illecito (integrato dal dolo o dalla colpa grave) è volto ad esprimere un eventuale giudizio di rimproverabilità** da parte dell'ordinamento per l'evento causato;

(d) che **la colpa**, quale elemento normativo della fattispecie, **si caratterizza sempre e indefettibilmente, sul piano ontologico, come la mancata adozione delle cautele necessarie ad evitare l'insorgere dell'evento** per negligenza (scarsa cura e superficialità), imperizia (mancanza delle necessarie competenze), imprudenza (sventatezza) ovvero per mancata osservanza di regole cautelari scritte (dettate da leggi, regolamenti, ordini o discipline);

(e) che, di conseguenza, sul piano concettuale **non bisogna confondere la problematica relativa alla natura commissiva od omissiva dell'illecito con la componente omissiva della colpa** (affidente all'elemento soggettivo dell'illecito e sempre presente);

(f) che, infine, **non si può eludere l'esenzione di responsabilità prevista dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, stigmatizzando a tal punto la componente omissiva della colpa sino a configurare come omissiva ogni condotta attiva**, atteso che la mancata osservanza della dovuta diligenza (ad es. il mancato arresto di un veicolo allo stop) non trasforma in omissiva – ma rende più semplicemente “colposa” (cioè rimproverabile) – una condotta che sul piano causale è e resta di natura commissiva (nel nostro esempio l'investimento di un ciclista all'incrocio).

Ciò premesso, nel caso di specie **le condotte causalmente rilevanti descritte nell'atto di citazione e ascritte agli odierni convenuti hanno natura commissiva**, nel senso che tra le stesse (consistenti prevalentemente in condotte “attizie” o provvedimenti) e l'insorgere del presunto evento dannoso (spese per prestazioni informatiche sproporzionate rispetto al loro effettivo valore di mercato) **sussiste un nesso di causalità di tipo materiale/naturalistico** (cfr. Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sentt. n. 19 del 21/06/2023, n. 8 del 03/04/2025 e n. 11 del 08/04/2025, in cui si è chiarito come condotte consistenti nell'approvazione di delibere, nell'apposizione di visti di regolarità tecnica, nella formulazione di pareri, nello svolgimento di attività istruttorie, nell'ammissione di candidati ad un concorso pubblico, nella formazione di graduatorie di merito o nel rogito di contratti

abbiano sempre ed indefettibilmente natura commissiva).

Tale nesso, del resto, è stato valorizzato dallo stesso Requirente, che nell'atto introduttivo del giudizio ha esplicitamente posto il danno in diretta relazione causale con l'approvazione o adozione di atti e provvedimenti (v. pag. 26 atto di citazione: "**Per ciascun soggetto sono indicati gli atti esecutivi contestati e la conseguente maggiore spesa** [enfasi aggiunta] *per la Regione*"; v. altresì pag. 45 atto di citazione: "[...] **il danno** [...] **va imputato a coloro i quali**, anche se dipendenti da altra amministrazione, **lo hanno cagionato** in pregiudizio della Regione **con la loro manifestazione di volontà e l'esternazione di competenze e attribuzioni** all'interno del procedimento" [enfasi aggiunta]).

In particolare:

- al convenuto A.S. è stato contestato (a) di avere "**sottoscritto il decreto n. OMISSIS di data OMISSIS** [enfasi aggiunta] *con cui ha autorizzato la Regione alla stipula dell'Accordo quadro con le due Società in house senza preventivamente disporre la prescritta valutazione di congruità*" (v. pag. 26 atto di citazione), nonché (b) di avere "**approvato, con proprio decreto n. OMISSIS di data OMISSIS**, omettendo la prescritta valutazione di congruità, la spesa derivante dall'atto esecutivo di sviluppo R.C. n. OMISSIS [enfasi aggiunta]" (v. pag. 28 atto di citazione);

- al convenuto P.A. è stato contestato (a) di avere "**approvato, con propri decreti, le spese** derivanti dagli atti esecutivi" del

2017 e del 2018 (v. pag. 29 atto di citazione), nonché (b) di avere **"curato, nella propria qualità, l'istruttoria"** che ha portato all'adozione da parte della Giunta regionale della deliberazione n. OMISSIS di data OMISSIS (All. 3.4) con cui è stata autorizzata la proroga dell'Accordo quadro con le due Società in house per il triennio 2019/2021 [enfasi aggiunta]" (v. pag. 30 atto di citazione), **"apponendovi il proprio visto"** e omettendo di procedere alla valutazione di congruità economica dell'offerta [enfasi aggiunta]" (v. pag. 31 atto di citazione);

- alla convenuta A.C. è stato contestato (a) di avere **"adottato i decreti di autorizzazione alla spesa"** relativi [agli] atti esecutivi [del triennio 2019-2021], omettendo di rilevare l'illegittimità dell'affidamento effettuato in assenza di una preventiva valutazione di congruità [enfasi aggiunta]" (v. pag. 32 atto di citazione), nonché (b) di avere", **con proprio decreto n. OMISSIS di data OMISSIS** (All. 3.7) [...] ulteriormente **prorogato** l'Accordo quadro per il periodo 1 gennaio 2022 – 30 giugno 2022, anche in questo caso, senza effettuare una seria valutazione di congruità [enfasi aggiunta]" (v. pag. 33 atto di citazione);

- ai componenti del gruppo di lavoro (P.A., A.C., A.S., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., D.C., I.M., F.M., R.R. e L.C.) è stata infine contestata, in relazione alle sedute d.d. OMISSIS, una ulteriore quota di responsabilità **"parziaria ripartita in parti uguali tra i componenti che approvarono gli atti [esecutivi esaminati] in**

**ciascuna seduta** [enfasi aggiunta]" (v. pag. 34 atto di citazione).

Orbene, in tutti i predetti casi si tratta, ad avviso del Collegio, della descrizione di un nesso causale di tipo chiaramente (attivo o) commissivo, atteso che **il presunto danno erariale viene dal Requirente direttamente ricondotto all'adozione o approvazione di specifici atti o provvedimenti da parte dei convenuti, laddove, invece, la concorrente accusa rivolta agli stessi di avere omesso di effettuare la valutazione di congruità** di cui all'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, o di avere omesso di rilevare la sua mancata effettuazione, **attiene solo ed esclusivamente all'elemento soggettivo dell'illecito** (giudizio di rimproverabilità), posto che – secondo la tesi attorea – l'osservanza di tale regola precauzionale avrebbe verosimilmente impedito l'insorgere del lamentato evento dannoso (v. pag. 39 atto di citazione: *"si contesta che per assicurare il servizio siano state impiegate risorse sproporzionate e, quindi, siano stati sostenuti maggiori costi che non sarebbero gravati sulla Regione se si fosse operata la dovuta – ma omessa – valutazione di congruità richiesta dall'art. 192, comma 2, del D.lgs. 50/2016, nella formulazione all'epoca vigente per le condotte oggetto di contestazione"*).

Sotto tale ultimo profilo la ricorrente affermazione del Requirente secondo cui oggetto di contestazione sarebbe solo l'omessa valutazione di congruità da parte dei convenuti, e non già l'affidamento alle due società *in house* dei servizi di gestione e di

sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto (v. pag. 47 atto di citazione: *"oggetto della presente contestazione non è la scelta di affidare il servizio alle due Società in house ma l'omissione della valutazione di congruità"*), non consente di giungere ad una **sovrapposizione tra la componente omissiva della colpa** (mancata adozione della regola di diligenza prescritta da una norma di legge) **e il sottostante nesso di causalità materiale tra la condotta e l'evento**, e non consente pertanto di pretermettere gli effetti del c.d. scudo erariale.

In conclusione, trattandosi, in parte, della contestazione di condotte commissive di natura non dolosa (fatto, quest'ultimo, incontroverso tra le parti) poste in essere dopo il 16/07/2020, l'applicazione dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, determina le seguenti prime parziali conclusioni:

**(a) i convenuti D.C. e F.M. devono essere prosciolti da ogni addebito**, atteso che al primo è stata contestata esclusivamente l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2021 (all. 3.28 Procura), avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del OMISSIS (doc. 3.27 Procura), nonché l'approvazione dell'atto esecutivo di gestione 2022 (All. 3.30 Procura) e dell'atto esecutivo di sviluppo 2022 (All. 3.31 Procura), avvenuta all'esito della seduta del gruppo di lavoro del OMISSIS (doc. 3.29 Procura), mentre al secondo è stata contestata esclusivamente



l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26

Procura) avvenuta all'esito della seduta del gruppo di lavoro del

OMISSIS (doc. 3.25 Procura);

**(b) il convenuto P.A. deve essere parzialmente prosciolto**

**limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo**

**stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,**

vale a dire l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All.

3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro

del OMISSIS (doc. 3.25 Procura), con conseguente riduzione del

danno allo stesso attribuito per un importo pari a € 20.563,55

(mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo

stesso contestati e che avrebbero determinato un danno

quantificato dal Requirente in € 1.591.254,60);

**(c) la convenuta A.C. deve essere parzialmente prosciolta**

**limitatamente alle condotte asseritamente dannose dalla**

**stessa poste in essere successivamente al OMISSIS,** vale a

dire (c.1) l'adozione del decreto n. OMISSIS del OMISSIS (All.

3.42 Procura), a mezzo del quale sono state approvate le spese

relative all'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26); (c.2)

l'adozione del decreto n. OMISSIS del OMISSIS (All. 3.43

Procura), a mezzo del quale sono state approvate le spese relative

all'atto esecutivo di sviluppo 2021 (All. 3.28); (c.3) l'adozione del

decreto dirigenziale n. OMISSIS dell'OMISSIS (doc. 3.7 Procura),

a mezzo del quale è stata autorizzata la proroga – con decorrenza

dall'1/1/2022 al 30/6/2022 – della Convenzione stipulata tra

Regione e le due Province autonome nel 2016 e dell'Accordo  
 quadro stipulato tra la Regione e TD e IAA nel 2016, e l'adozione  
 dei decreti n. OMISSIS (doc. 3.44 Procura) e n. OMISSIS del  
 OMISSIS (doc. 3.45 Procura), a mezzo dei quali sono state  
 approvate le spese relative all'atto esecutivo di gestione 2022 (All.  
 3.30) e all'atto esecutivo di sviluppo 2022 (All. 3.31); (c.4)  
 l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26  
 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del  
 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura); (c.5) l'approvazione dell'atto  
 esecutivo di sviluppo 2021 (all. 3.28 Procura) avvenuta all'esito  
 della seduta del gruppo di lavoro del 17/12/2021 (doc. 3.27  
 Procura), nonché (c.6) l'approvazione dell'atto esecutivo di  
 gestione 2022 (All. 3.30 Procura) e dell'atto esecutivo di sviluppo  
 2022 (All. 3.31 Procura) avvenuta nel corso della seduta del  
 gruppo di lavoro del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura); con  
 conseguente riduzione del danno alla stessa contestato per un  
 importo complessivo pari a € 479.188,16 (mentre il giudizio deve  
 ancora proseguire per gli ulteriori atti alla stessa contestati e che  
 avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in €  
 849.640);

(d) **il convenuto M.F. deve essere parzialmente prosciolto  
 limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo  
 stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,**  
 vale a dire l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All.  
 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro

del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura), con conseguente riduzione del danno allo stesso contestato per un importo pari a € 20.563,55 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo stesso contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in € 33.052,55);

**(e) il convenuto M.M. deve essere parzialmente prosciolto limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,** vale a dire l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura), con conseguente riduzione del danno allo stesso contestato per un importo pari a € 20.563,55 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo stesso contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in € 249.894,12);

**(f) la convenuta C.P. deve essere parzialmente prosciolta limitatamente alle condotte asseritamente dannose dalla stessa poste in essere successivamente al 16/07/2020,** vale a dire (f.1) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura); (f.2) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2021 (all. 3.28 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 17/12/2021 (doc. 3.27 Procura), nonché (f.3) l'approvazione dell'atto esecutivo di gestione 2022 (All. 3.30 Procura) e dell'atto esecutivo di sviluppo

2022 (All. 3.31 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura), con conseguente riduzione del danno alla stessa contestato per un importo complessivo pari a € 87.601,27 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti alla stessa contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in € 80.755,29);

**(g) il convenuto R.R. deve essere parzialmente prosciolto limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,** vale a dire l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura), con conseguente riduzione del danno allo stesso contestato per un importo pari a € 20.563,55 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo stesso contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in € 330.649,41);

**(h) il convenuto P.R. deve essere parzialmente prosciolto limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,** vale a dire (h.1) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura); (h.2) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2021 (all. 3.28 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del

17/12/2021 (doc. 3.27 Procura), nonché (h.3) l'approvazione dell'atto esecutivo di gestione 2022 (All. 3.30 Procura) e dell'atto esecutivo di sviluppo 2022 (All. 3.31 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura), con conseguente riduzione del danno allo stesso contestato per un importo complessivo pari a € 87.601,27 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo stesso contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in € 330.649,41);

**(i) il convenuto A.V. deve essere parzialmente prosciolto limitatamente alle condotte asseritamente dannose dallo stesso poste in essere successivamente al 16/07/2020,**

vale a dire (i.1) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2020 (All. 3.26 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura); (i.2) l'approvazione dell'atto esecutivo di sviluppo 2021 (all. 3.28 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 17/12/2021 (doc. 3.27 Procura), nonché (i.3) l'approvazione dell'atto esecutivo di gestione 2022 (All. 3.30 Procura) e dell'atto esecutivo di sviluppo 2022 (All. 3.31 Procura) avvenuta nel corso della seduta del gruppo di lavoro del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura), con conseguente riduzione del danno allo stesso contestato per un importo complessivo pari a € 87.601,27 (mentre il giudizio deve ancora proseguire per gli ulteriori atti allo stesso contestati e che avrebbero determinato un danno quantificato dal Requirente in €

282.946,67).

**(C.2)** Un ulteriore motivo che impone, poi, il pieno proscioglimento dei convenuti F.M. e D.C. attiene alla circostanza che agli stessi è stata ascritta una quota di responsabilità per avere approvato, in qualità di componenti del gruppo di lavoro, gli atti esecutivi loro sottoposti nel corso delle sedute del 16/09/2020 (il M.), del 17/12/2021 e del 24/02/2022 (il C.), laddove, al contrario, **emerge per *tabulas* dagli atti di causa che i due convenuti non possedevano tale qualità** e che gli stessi erano verosimilmente intervenuti alle sedute del gruppo di lavoro in qualità di "esperti".

In particolare, come si evince dal testo della Convenzione del 21/12/2016, n. 150, stipulata tra Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province Autonome di Trento e di Bolzano per la *"collaborazione nella gestione e nello sviluppo del sistema informativo del libro fondiario ed il coordinamento e l'integrazione con quello del catasto"* (doc. 3.2 Procura; doc. 22 V.; doc. 17 C.; doc. 10 M.; doc. 7 R.; doc. 8 M.; doc. 9 C.; doc. 10 A.; doc. 7 B.; doc. 7 P.; doc. 22 R.), per lo svolgimento concreto di tale forma di collaborazione i tre enti si erano avvalsi di un apposito gruppo di lavoro (cfr. art. 2, comma 1), composto dai Responsabili delle Strutture e dei Servizi competenti della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in numero massimo di quattro funzionari per ciascuna Amministrazione (cfr. art. 3, comma 1). Inoltre, mentre spettava alle due Province autonome comunicare

alla Regione i nominativi dei funzionari provinciali destinati a comporre tale consesso di natura tecnica, **era espressamente previsto che "la Giunta regionale [avrebbe] provved[uto] alla nomina del Gruppo di lavoro"** (cfr. art. 3, comma 2); e ciò, peraltro, in ossequio all'art. 17, comma 3, della legge regionale 09/11/1983, n. 15, rubricato "Gruppi di lavoro", in cui è previsto, in via generale, che "[l]a Giunta regionale fissa gli indirizzi, gli obiettivi, la durata, le modalità di funzionamento e la composizione di ciascun gruppo di lavoro".

A tali disposizioni si atteneva altresì la prassi, atteso che **la nomina iniziale dei membri del gruppo di lavoro di cui alla Convenzione del 21/12/2016, n. 150, veniva effettuata dalla Giunta regionale con deliberazione n. OMISSIS del OMISSIS** (doc. 6.2.6 Procura; doc. 10 V.; doc. 12 R.; doc. 10 M.; doc. 12 C.; doc. 10 R.), a mezzo della quale venivano nominati per la Regione il dott. A.S., con funzioni di coordinatore, il dott. P.A., il dott. R.S. e la dott.ssa L.R., *"anche con funzioni di segretaria verbalizzante"*; per la Provincia autonoma di Trento la dott.ssa J.M., l'arch. R.R., il dott. L.C. e l'avv. C.P.; per la Provincia autonoma di Bolzano il dott. A.V., l'ing. P.R., il rag. M.F. e il dott. W.L..

Inoltre, **anche per la periodica sostituzione di tali membri veniva seguita la medesima procedura.**

In particolare, con **deliberazione n. OMISSIS del OMISSIS** (doc. 11 V.; doc. 8 F.; doc. 11 R.), preso atto che la PAB aveva

comunicato che per proprie esigenze interne intendeva sostituire il dott. OMISSIS con il dott. OMISSIS, direttore della Ripartizione 9 (Informatica), la Giunta regionale confermava la precedente composizione di cui alla deliberazione n. OMISSIS, sostituendo il dott. OMISSIS con il dott. OMISSIS.

Parimenti, con **deliberazione n. OMISSIS del OMISSIS** (doc. 6.2.7 Procura; doc. 12 V.; doc. 11 M.; doc. 13 C.; doc. 6 B.; doc. 12 R.), preso atto che la Regione aveva comunicato che intendeva sostituire il dott. OMISSIS, passato al Consiglio regionale, con l'avv. F.B., direttore *pro tempore* dell'Ufficio Appalti, contratti, patrimonio ed economato, la Giunta regionale confermava la precedente composizione di cui alla deliberazione n. OMISSIS, come integrata con la deliberazione n. OMISSIS, sostituendo il dott. OMISSIS con l'avv. F.B..

Infine, con **deliberazione n. OMISSIS del OMISSIS** (doc. 6.2.8 Procura; doc. 13 V.; doc. 8 C.; doc. 2 M.; doc. 13 R.), preso atto (a) che la PAT aveva comunicato che, a seguito della riorganizzazione delle proprie strutture, intendeva sostituire il dott. L.C. con la dott.ssa OMISSIS, dirigente generale del Dipartimento Territorio, Ambiente, Energia e Cooperazione, e (b) che la Regione aveva comunicato la necessità di sostituire i sig.ri dott. A.S. e avv. F.B. con i sig.ri dott. M.M., dott.ssa A.C. e dott. OMISSIS, proponendo di assegnare nel contempo alla dott.ssa OMISSIS, in servizio presso l'Ufficio Appalti, contratti, patrimonio ed economato, esclusivamente "*funzioni di segretaria del Gruppo*



*di lavoro*”, la Giunta regionale ridefiniva la composizione del gruppo di lavoro come segue: per la Regione venivano nominati il dott. M.M., con funzioni di coordinatore, la dott.ssa A.C., il dott. OMISSIS e il dott. P.A.; per la Provincia autonoma di Trento venivano nominati la dott.ssa J.M., l’arch. R.R., la dott.ssa OMISSIS e l’avv. C.P.; per la Provincia autonoma di Bolzano venivano nominati il dott. A.V., l’ing. P.R., il rag. M.F. e il dott. OMISSIS.

Orbene, come risulta evidente dai provvedimenti testé richiamati nel periodo di interesse per il presente giudizio i convenuti F.M. e D.C. **non sono mai stati nominati dalla competente Giunta regionale quali componenti del gruppo di lavoro.**

Peraltro, in linea di principio, la partecipazione di questi ultimi alle sedute del gruppo di lavoro non era affatto agli stessi preclusa, atteso che “[a]lle riunioni del Gruppo di lavoro po[tevano] essere invitati, senza diritto di voto, i rappresentanti delle Società di cui al precedente articolo 1 comma 2 ed altri esperti in funzione degli argomenti trattati” (v. art. 3, comma 4, Convenzione n. 150/2016).

Tuttavia, a fronte delle eccezioni in tal senso formulate dai due convenuti, la Procura contabile, che già aveva disposto l’archiviazione dei “*signori OMISSIS e OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS*, [in quanto gli stessi avevano] *partecipato alle riunioni del Gruppo di lavoro con mansioni di mera assistenza tecnica, senza essere stati investiti della qualità di componenti*

**effettivi del collegio** [enfasi aggiunta], come è stato dichiarato dall'attuale Segretaria generale della Regione (cfr. All. 6.2.1)" (v. pag. 40 atto di citazione), ha replicato affermando, quanto alla posizione del M., che "la Guardia di Finanza, a riscontro della delega istruttoria disposta da questo Ufficio a seguito delle deduzioni difensive, ha chiesto una relazione all'attuale Segretaria generale della Regione in ordine al titolo di investitura del dott. M., in seno al Gruppo di lavoro, la quale ha dichiarato che il dott. F.M. "(...)Ha partecipato al gruppo di lavoro in virtù dell'incarico di dirigente del Servizio Libro fondiario della Provincia Autonoma di Trento dal 4.12.2019 al 30.09.2020, in sostituzione della dott.ssa M., cessata dal servizio per pensionamento.(...)"(cfr. all. 6.2.1). Pertanto, il Dirigente della regione era succeduto nel ruolo ricoperto in seno al Gruppo di lavoro dal proprio predecessore e in tale veste ha sempre ritenuto di operare, e ha operato, partecipando alle riunioni ed esprimendo la propria qualificata volontà di contribuire all'approvazione degli schemi di atti esecutivi che venivano di volta in volta esaminati" (v. pag. 42 dell'atto di citazione).

Invece, quanto alla posizione del convenuto C., la Procura ha precisato che "nei due verbali del Gruppo di lavoro del 17.12.2021 (all. 3.27 all'atto di citazione) e del 14.2.2022 (all. 3.29), il Dott. C. risulta rappresentante della Provincia di Trento con il ruolo qualificato di sostituto dirigente libro fondiario e catasto, ruolo non contestato dal convenuto ed esercitato intervenendo attivamente

*all'interno del Gruppo di lavoro (v. pag. 4, verbale seduta 17.12.2021 cit.). Non avendo, quindi, nella difesa preprocessuale il C. contestato la presenza e/o il suo ruolo e/o la manifestazione di volontà espressa nel Gruppo di lavoro e nelle due sedute ritenute eziologicamente rilevanti sul danno accertato, non era necessario alcun approfondimento istruttorio.*

*Peraltro, nel merito, anche nell'ipotesi di vizio della nomina formale comunque persisterebbe la illiceità della sua condotta essendo il Dott. C. investito delle specifiche competenze in materia di libro fondiario e catasto della Provincia di Trento e tale attribuzioni sono state estrinsecate dal convenuto medesimo inserendosi nel procedimento di competenza del Gruppo di lavoro ove deliberava e ove era riconosciuto dagli altri membri come legittimo deliberante e non certo come un soggetto operante in carenza di potere quale "intruso" o "usurpatore di attribuzioni".* (v. pagg. 4 e 5 della memoria del PM depositata il 22/11/2024).

Tutto ciò premesso, appare evidente che sia la tesi della Procura che l'impostazione delle indagini degli inquirenti, che hanno individuato la composizione del gruppo di lavoro sulla sola base del contenuto dei relativi verbali (cfr. pagg. 41-45 dell'informativa della Guardia di Finanza n. OMISSIS del OMISSIS, *sub* doc. 3 Procura), **non hanno considerato che l'effettiva composizione del gruppo di lavoro risulta dai sopra richiamati provvedimenti di nomina** adottati dalla Giunta regionale.

Tale approccio alla questione ha portato, da un lato, alla **estromissione dal procedimento di un componente effettivo del gruppo di lavoro** (la dott.ssa OMISSIS, nominata componente del gruppo di lavoro per conto della Regione dal 21/12/2016 al 18/7/2019) e, dall'altro lato, al **coinvolgimento nelle indagini di soggetti estranei all'organo collegiale in parola** (OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS, poi destinatari di un provvedimento di archiviazione, oltre ai due odierni convenuti F.M. e D.C.).

Inoltre, in merito all'individuazione dei soggetti effettivamente coinvolti nei lavori del gruppo, al di là di alcune evidenti criticità dei relativi verbali che ne evidenziavano una redazione non sempre sorvegliata (v. *infra*), la fede privilegiata che connota i verbali del gruppo, fino a querela di falso, è limitata alla attestazione "*della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti*" (art. 2700 c.c.). In tale ambito non rientra certamente la **veridicità delle valutazioni soggettive, degli apprezzamenti personali o delle manifestazioni di scienza dell'ufficiale rogante** (Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 20/02/2024, n. 4471; Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 17/06/2024, n. 16737; Cass. civ., Sez. II, 24/07/1999, n. 8021), **né la veridicità delle dichiarazioni che il pubblico ufficiale attesta di aver ricevuto** (cfr., circa la ritenuta inattendibilità delle

dichiarazioni rese a verbale da un teste, Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, sent. n. 32 del 20/07/2020, confermata sul punto da Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 530 del 20/12/2021, nonché sent. n. 76 del 20/07/2021).

In altre parole, l'eventuale erronea attribuzione ai convenuti F.M. e D.C. della qualità di membri effettivi del gruppo di lavoro da parte del verbalizzante non può spiegare alcuna efficacia privilegiata.

Né, d'altra parte, si evince dai verbali del 16/09/2020 (doc. 3.25 Procura; doc. 48 V.; doc. 3 M.; doc. 56 R.), del 17/12/2021 (doc. 3.27 Procura; doc. 52 V.; doc. 60 R.) e del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura; doc. 56 V.; doc. 64 R.) che il M. o il C. si siano essi stessi attribuiti detta qualifica, inducendo in errore gli altri intervenuti; tanto più che questi ultimi, viceversa, dovevano essere ben consapevoli del contrario, atteso che *"il Gruppo di lavoro"* era stato *"costituito con deliberazioni della Giunta regionale [...], da ultimo modificat[e] con deliberazione n. OMISSIS del OMISSIS"*, come chiaramente risultante dall'*incipit* di tutti e tre i verbali.

Peraltro, anche a prescindere da una serie di criticità redazionali (in tutti i verbali mancava una verifica circa l'esistenza, fisiologica per tutti gli organi collegiali, o il raggiungimento del *quorum* strutturale o costitutivo: ad es., pur non essendo certamente un collegio perfetto, nelle sedute del 17/12/2021 e del 24/02/2022 il gruppo di lavoro si costituiva con soli quattro dei suoi dodici

componenti; nei verbali delle sedute del 21/12/2016 e del 09/08/2018 mancava l'attestazione circa l'avvenuta approvazione da parte del gruppo di lavoro degli atti esecutivi ivi esaminati, mentre i successivi decreti di approvazione delle spese del dott. S., vale a dire il n. OMISSIS del 28/12/201 OMISSIS 6 - doc. 3.32 Procura e il n. OMISSIS del OMISSIS - doc. 3.33 Procura) - e del dott. A., vale a dire il n. OMISSIS del OMISSIS - doc. 3.36 Procura - e il n. OMISSIS del OMISSIS - doc. 3.37 Procura -, davano viceversa atto dell'avvenuta approvazione degli atti esecutivi esaminati nel corso di tali riunioni), i verbali delle riunioni del gruppo di lavoro presi a riferimento dalla Procura attrice non rendono esaustivo conto del titolo di partecipazione riferibile ai soggetti ivi menzionati.

In particolare:

- nei verbali delle sedute del 21/12/2016 (doc. 3.8 Procura), del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.), del 9/08/2018 (doc. 6.2.3 Procura), dell'8/11/2018 (doc. 6.2.4 Procura; doc. 41 R.) e del 23/11/2018 (doc. 6.2.5 Procura; doc. 45 R.) la dott.ssa OMISSIS, pur essendo stata nominata componente del gruppo di lavoro per conto della Regione *"anche con funzioni di segretaria verbalizzante"* con deliberazione della Giunta regionale n. OMISSIS, nel verbalizzare la riunione si escludeva dalla menzione dei soggetti componenti;

- nei verbali delle sedute del 06/12/2017, dell'8/11/2018 e del 23/11/2018 l'approvazione dei relativi atti esecutivi veniva

attribuita in via indifferenziata a tutti i "*presenti*", ivi inclusi, dunque, i partecipanti privi di diritto di voto, come gli esperti e i rappresentanti delle due società *in house* presenti alla riunione;

- nel verbale della seduta del 9/08/2018 si riportava il contenuto degli interventi di tale dott. OMISSIS, senza che tuttavia ne fosse stata previamente attestata la presenza alla riunione (da altri atti del procedimento si evince che OMISSIS era direttore generale di OMISSIS: v. nota RATAA 13982 del 26/09/2017 *sub* doc. 3.47 Procura);

- i verbali delle sedute del 17/12/2021 e del 24/02/2022 venivano predisposti e redatti dalla dott.ssa OMISSIS, qualificatasi come "segretaria del Gruppo di lavoro", e ciò sebbene tale funzione fosse stata espressamente demandata in via esclusiva (ossia non più cumulata alla qualifica di componente effettivo del gruppo di lavoro) alla dott.ssa OMISSIS (presente ad entrambe le riunioni con deliberazione della Giunta regionale n. OMISSIS del OMISSIS.

Alla luce di tutte queste considerazioni, dunque, può affermarsi che l'intervento dei convenuti F.M. e D.C. alle sedute del gruppo di lavoro del 16/09/2020 (il M.), del 17/12/2021 e del 24/02/2022 (il C.), al di là di quanto erroneamente riportato dai verbali (che comunque sul punto non fanno stato, né sono muniti di fede privilegiata), non poteva che essere avvenuto in qualità di esperti esterni, in ragione delle loro qualifiche e competenze, **non essendo gli stessi mai stati nominati componenti del gruppo di lavoro** (fatto emergente agli atti).

Né, infine, a conclusioni diverse può giungersi sulla base delle dichiarazioni rese alla Guardia di Finanza dalla dott.ssa C., in qualità di Segretaria della Giunta Regionale, secondo cui il convenuto M. aveva partecipato alla seduta del 16/09/2020 *"in virtù dell'incarico di dirigente del Servizio Libro fondiario della Provincia Autonoma di Trento dal 4.12.2019 al 30.09.2020, in sostituzione della dott.ssa M., cessata dal servizio per pensionamento"* (cfr. Informativa integrativa della Guardia di Finanza del 14/5/2024, *sub* doc. 6 Procura e doc. 7 C.), in quanto dalle stesse trova anzi conferma la ragione della partecipazione da "esterno" del M. alla riunione del gruppo di lavoro, ma non certo il possesso da parte sua della qualità di membro di tale consesso di natura tecnica, smentito *per tabulas* dagli atti di causa.

Di qui un ulteriore motivo (oltre a quello di cui *supra sub* C.1) per decretare il pieno proscioglimento dei convenuti F.M. e D.C..

**(C.3)** A questo punto, prosciolti pienamente i convenuti F.M. e D.C. (v. *supra sub* C.1 e C.2) e prosciolti parzialmente – nei limiti delle condotte contestategli nell'atto di citazione e dagli stessi poste in essere successivamente al 16/07/2020 (v. *supra sub* C.1) – i convenuti P.A., A.C., M.F., M.M., C.P., R.R., P.R. e A.V., **appare opportuno circoscrivere con precisione il residuo thema decidendum** cominciando con l'individuare le condotte, in tesi gravemente colpose (in quanto non accompagnate o precedute dalla *"valutazione di congruità prescritta dall'art. 192, comma 2, del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50"*) e foriere di danno erariale (in



quanto *"hanno comportato per l'Amministrazione l'affidamento dei servizi informatici alle due Società in house a tariffe ampiamente sproporzionate rispetto ai prezzi di mercato"*), delle quali occorre ancora trattare per la posizione dei convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., I.M., R.R. e L.C..

Orbene, nell'atto di citazione (v. paragrafo *"VI. Imputazione della responsabilità erariale"* da pagina 26 a pagina 38) ai suddetti dodici convenuti, considerati singolarmente, sono state contestate le seguenti condotte.

(A) CONVENUTO A.S.

Al dott. A.S., *"in qualità di Segretario generale della Regione (dal 1/2/2015 al 31/1/2019) (allora con il titolo di Segretario della Giunta regionale)"*, è stato contestato di avere *"sottoscritto il decreto n. OMISSIS di data OMISSIS con cui ha autorizzato la Regione alla stipula dell'Accordo quadro con le due Società in house, senza preventivamente disporre la prescritta valutazione di congruità"*.

In particolare, ad avviso del Requirente, *"[i]l livello di dettaglio dell'accordo quadro, che non solo prevedeva le singole prestazioni che le società avrebbero svolto per la Regione ma anche le tariffe alle quali le stesse avrebbero dovuto essere svolte, consentiva sin da subito al Dirigente regionale di comprendere perfettamente la non congruità economica dell'offerta rispetto ai servizi informatici offerti dal mercato"*.

Di conseguenza, al dott. S. è stata *"attribuita una quota di*

*responsabilità pari al 30% della maggiore spesa, rispetto alle tariffe di mercato, derivante dagli atti esecutivi emanati in applicazione dell'accordo quadro di data 21/12/2016 n. rep. 151",*

che nell'atto di citazione viene dettagliata come segue:

- € 198.315,31, pari al 30% del danno di € 661.051,05 derivante dagli atti esecutivi di "Gestione 2017 (All. 3.12) e Sviluppo 2017 (All. 3.13) [*rectius*: derivante dal solo Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (vedi tabella sub doc. 3.92 Procura)]";
- € 42.272,76, pari al 30% del danno di € 140.909,19 derivante dagli atti esecutivi di "Gestione 2018 (All. 3.15) e Sviluppo 2018 (All. 3.16) [*rectius*: derivante dal solo II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (vedi tabella sub doc. 3.93 Procura)]";
- € 107.880,91, pari al 30% del danno di € 359.603,05 derivante dagli atti esecutivi di "II Gestione 2018 (All. 3.18) e II Sviluppo 2018 (All. 3.20) [*rectius*: derivante dal solo II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (vedi tabella sub doc. 3.94 Procura)]".

Inoltre, al convenuto S. è stata attribuita la quota di danno di € 270.957,55 per avere "approvato, con proprio decreto n. OMISSIS di data OMISSIS, omettendo la prescritta valutazione di congruità, la spesa derivante dall'atto esecutivo di sviluppo R.C. n. OMISSIS. Tale condotta è tanto più grave se si considera che in tale occasione il Dirigente non ha neppure verificato la circostanza che tale atto esecutivo fosse prima stato approvato dal Gruppo di

*lavoro, come prescritto dall'art. 5 della Convenzione (cfr. All. 3.2, cit.), pertanto, allo stesso deve essere attribuita per intero la responsabilità del danno derivante da tale ultimo atto esecutivo."*

Infine, allo S. è stata imputata una ulteriore quota di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro di cui all'art. 3 della sopra richiamata Convenzione del 21/12/2016, n. 150, in quanto, stando a quanto si legge nell'atto introduttivo del giudizio, anche *"i componenti del gruppo di lavoro che si sono succeduti nel tempo, omettendo un preciso obbligo di legge consistente nell'obbligo di procedere preventivamente a una seria valutazione di congruità, hanno comportato per l'Amministrazione l'affidamento dei servizi informatici alle due Società in house a tariffe ampiamente sproporzionate rispetto ai prezzi di mercato".*

In particolare, ai componenti del gruppo di lavoro – ivi incluso lo S. – è stata contestata, in relazione a ciascuna seduta in cui sono stati approvati atti esecutivi di gestione e/o di sviluppo, una quota del danno *"derivante dalla maggior spesa effettuata dalla Regione per ciascun affidamento, nella misura del 50% con responsabilità parziaria ripartita in parti uguali tra i componenti che approvarono gli atti in ciascuna seduta"*.

Di qui, dunque, la contestazione delle seguenti ulteriori poste di danno a carico dello S.:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato

*l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; oc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.).*

*In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto A.S., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 652.479,07.*

*(B) CONVENUTO P.A.*

*Ad avviso del Requirente il dott. P.A., "allora dirigente della ripartizione V – Risorse strumentali della Regione (dal giorno 1/6/2017 al 14/05/2019)[,... ] era pienamente in possesso degli elementi idonei a valutare l'illegittimità degli affidamenti, non solo perché aveva preso parte alle riunioni del Gruppo di lavoro in cui le criticità in ordine alla mancanza di una seria valutazione di congruità erano state sollevate, ma soprattutto perché essendo il dirigente competente all'approvazione delle spese derivanti dall'affidamento, proprio egli avrebbe dovuto valutare la congruità delle stesse".*

*In particolare, "come risult[erebbe] dal riscontro a decreto istruttorio reso dall'attuale Segretario generale della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol in data 20/11/2023 (Doc. 4), ha anche curato, nella propria qualità, l'istruttoria che ha portato all'adozione da parte della Giunta regionale della deliberazione n. OMISSIS di data OMISSIS (All. 3.4) con cui è stata autorizzata la proroga dell'Accordo quadro con le due Società in house per il triennio 2019/2021".*

Di qui, l'attribuzione al dott. A. di *"una quota di responsabilità pari al 20% della maggiore spesa derivante dall'adozione dei decreti di autorizzazione delle spese derivanti dai seguenti atti esecutivi"*:

- € 132.210,21, pari al 20% del danno di € 661.051,05 derivante dagli atti esecutivi di *"Gestione e Sviluppo 2017 (All. 3.12 e 3.13) [rectius: derivante dal solo Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (vedi tabella sub doc. 3.92 Procura)]"*, le cui spese sono state autorizzate dal convenuto *"mediante decreti nn. 846 e 847/2017 (All. 3.34 e 3.35) [rectius: mediante il solo decreto di approvazione spese n. OMISSIS del OMISSIS (doc. 3.34 Procura; doc. 37 R. doc. 37 V.)]"*;

- € 100.102,45, pari al 20% del danno di € 500.512,24 derivante dagli atti esecutivi di *"Gestione 2018 I e II, Sviluppo 2018 I e II (All. 3.15, 3.16, 3.18, 3.20) [rectius: derivante dal II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS e dal II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (vedi tabelle sub doc. 3.93 e 3.94 Procura)]"*, le cui spese sono state autorizzate dal convenuto *"mediante decreti nn. 1256 e 1264, 1466 e 1589/2018 (da All. 3.36 a 3.39) [rectius: mediante i decreti di autorizzazione spese n. OMISSIS del OMISSIS (doc. 3.38 Procura; doc. 43 R.) e n. OMISSIS del OMISSIS (doc. 3.39 Procura; doc. 47 R.)]"*.

Inoltre, *"[p]er aver svolto, con la grave omissione di cui sopra, l'istruttoria che ha portato alla proposta di deliberazione n. OMISSIS di autorizzazione alla proroga dell'Accordo quadro per il triennio 2019/2021, apponendovi il proprio visto e omettendo di*

*procedere alla valutazione di congruità economica dell'offerta, come legalmente previsto," al dott. A. è stata ulteriormente contestata "una quota di responsabilità in relazione alla maggiore spesa sostenuta dall'Ente, pari al 30 % in relazione alle spese conseguenti agli atti esecutivi – omettendone la valutazione di congruità - adottati nel triennio 2019/2021, ossia:"*

- € 899.618,81, pari al 30% del danno di € 2.998.729,38 derivante dagli atti esecutivi di "Gestione 2019-2021 (All. 3.23)" e di "Sviluppo anno 2019 (All. 3.24)";

- € 111.043,19, pari al 30% del danno di € 370.143,98 derivante dall'atto esecutivo di "Sviluppo anno 2020 (All. 3.26)";

- € 17.630,53, pari al 30% del danno di € 58.768,43 derivante dall'atto esecutivo di "Sviluppo anno 2021 (All. 3.28)".

Infine, per le ragioni sopra esposte al dott. P.A. sono state imputate le seguenti ulteriori quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: €

29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta dell'8/11/2018 (doc. 6.2.4 Procura; doc. 41 R.);

- € 35.960,31, pari al 20% del danno di € 179.801,53 addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta del 23/11/2018 [*rectius*: € 14.090,92, pari ad 1/5 del danno di € 70.454,60 (ossia il 50% dell'importo di € 140.909,20) addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta del 23/11/2018 (doc. 6.2.5 Procura; doc. 45 R.)];

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto P.A., composta come sopra e che occorre

ancora scrutinare ammonta a € 1.587.609,70 (e non già € 1.591.254,60).

(C) CONVENUTA A.C.

La dott.ssa A.C., *"in veste di Vicesegretario regionale e di Dirigente della competente Ripartizione V – Risorse strumentali (dal 15/5/2019 ad oggi)[, avrebbe] avuto immediata contezza delle serie criticità in cui era maturato l'affidamento dei servizi informatici in house", come "dimostrato dagli interventi effettuati dalla stessa nell'ambito delle riunioni del Gruppo di lavoro".*

Nonostante questo, *"piuttosto che procedere ad una attenta valutazione di congruità economica, come richiesto dalla legge e sollecitato dalla magistratura contabile, ha sempre approvato le spese proposte dalle due Società in house, salvo proporre le operazioni di maquillage motivazionale di cui si è dato conto nella trattazione in fatto con riferimento alle sedute del Gruppo di lavoro del settembre 2020 e del febbraio 2022".*

Di qui, l'attribuzione alla dott.ssa C. di una quota di responsabilità pari al 20% della maggiore spesa derivante dai seguenti decreti di autorizzazione delle spese, adottati *"omettendo di rilevare l'illegittimità dell'affidamento effettuato in assenza di una preventiva valutazione di congruità":*

- € 599.745,88, pari al 20% del danno di € 2.998.729,38 derivante dall'atto esecutivo di gestione 2019-2021 (all. 3.23) e dall'atto esecutivo di sviluppo 2019 (all. 3.24) le cui spese sono state autorizzate dalla convenuta con *"Decreti nn. OMISSIS e OMISSIS*



(All. 3.40 e 3.41)".

Infine, per le ragioni sopra esposte, alla dott.ssa A.C. sono state imputate le seguenti ulteriori quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico della convenuta A.C., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 849.640,00.

(D) CONVENUTO F.B.

Al convenuto F.B., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.).

(E) CONVENUTO L.C.

Al convenuto L.C., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: € 29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta dell'8/11/2018];

- € 35.960,31, pari al 20% del danno di € 179.801,53 addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta del 23/11/2018 [*rectius*: € 14.090,92, pari ad 1/5 del danno di € 70.454,60 (ossia il 50% dell'importo di € 140.909,20) addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di

sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta del 23/11/2018].

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto L.C., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 77.110,39 (e non già € 80.755,29).

(F) CONVENUTO M.F.

Al convenuto M.F., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.).

(G) CONVENUTA I.M.

Alla convenuta I.M., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura;

doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: € 29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta dell'8/11/2018].

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico della convenuta I.M., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 63.019,47 (e non già € 44.794,98).

(H) CONVENUTO M.M.

Al convenuto M.M., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del

24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto M.M., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 249.894,12.

(I) CONVENUTA C.P.

Alla convenuta C.P., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: € 29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS ) nel corso della seduta dell'8/11/2018];

- € 35.960,31, pari al 20% del danno di € 179.801,53 addebitato

ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta del 23/11/2018 [*rectius*: € 14.090,92, pari ad 1/5 del danno di € 70.454,60 (ossia il 50% dell'importo di € 140.909,20) addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS ) nel corso della seduta del 23/11/2018].

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico della convenuta C.P., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 77.110,39 (e non già € 80.755,29).

(L) CONVENUTO R.R.

Al convenuto R.R., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: €

29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS ) nel corso della seduta dell'8/11/2018];

- € 35.960,31, pari al 20% del danno di € 179.801,53 addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta del 23/11/2018 [*rectius*: € 14.090,92, pari ad 1/5 del danno di € 70.454,60 (ossia il 50% dell'importo di € 140.909,20) addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS ) nel corso della seduta del 23/11/2018];

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto R.R., composta come sopra e che occorre

ancora scrutinare ammonta a € 327.004,51 (e non già € 330.649,41).

(M) CONVENUTO P.R.

Al convenuto P.R., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura; doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 11.742,43, pari ad 1/6 del danno di € 70.454,60 addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta dell'8/11/2018 [*rectius*: € 29.966,92, pari ad 1/6 del danno di € 179.801,53 (ossia il 50% dell'importo di € 359.603,05) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta dell'8/11/2018];

- € 35.960,31, pari al 20% del danno di € 179.801,53 addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato gli atti esecutivi nel corso della seduta del 23/11/2018 [*rectius*: € 14.090,92, pari ad 1/5 del danno di € 70.454,60 (ossia il 50%



dell'importo di € 140.909,20) addebitato ai cinque componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato il II° Atto esecutivo di sviluppo 2018 R.c. OMISSIS (e non già il II° Atto esecutivo di gestione 2018 R.c. OMISSIS) nel corso della seduta del 23/11/2018];

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto P.R., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 327.004,51 (e non già € 330.649,41).

(N) CONVENUTO A.V.

Al convenuto A.V., per le ragioni sopra esposte, sono state imputate le seguenti quote di danno in qualità di componente del gruppo di lavoro:

- € 30.047,78 (*rectius*: € 33.052,55), pari al 10% del danno di € 330.525,53 (ossia il 50% dell'importo di € 661.051,03) addebitato ai dieci componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2017 R.c. OMISSIS (doc. 3.13 Procura;

doc. 36 R.; doc. 36 V.) nel corso della seduta del 6/12/2017 (doc. 6.2.2 Procura; doc. 31 V.; doc. 9 B.; doc. 31 R.);

- € 249.894,12, pari ad 1/6 del danno di € 1.499.364,69 (ossia il 50% dell'importo di € 2.998.729,38) addebitato ai sei componenti del gruppo di lavoro che hanno approvato l'Atto esecutivo di sviluppo 2019 R.c. OMISSIS (doc. 3.24 Procura; doc. 53 R.; doc. 45 V.) e l'Atto esecutivo di gestione 2019-2021 R.c. OMISSIS (doc. 3.23 Procura; doc. 50 R.; doc. 42 V.) nel corso della seduta del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura; doc. 41 V.; doc. 15 M.; doc. 49 R.; doc. 24 C.).

In conclusione, dunque, la complessiva quota di danno contestata a carico del convenuto A.V., composta come sopra e che occorre ancora scrutinare ammonta a € 282.946,67.

Definito in tal modo il residuo *thema decidendum* e prima di procedere oltre con l'esame del merito, appare opportuno rilevare che, ad avviso del Collegio, **le sopra segnalate incongruenze riguardanti (a) le posizioni dei convenuti A.S. e P.A.**, cui – in qualità di dirigenti regionali – sono stati contestati atti esecutivi o decreti autorizzativi di spesa irrilevanti ai fini del decidere (in quanto aventi ad oggetto spese rimaste estranee al giudizio o perché prescritte o perché afferenti l'acquisto di apparecchiature hardware), **nonché (b) le posizioni dei convenuti P.A., P.R., L.C., I.M., R.R. e C.P.**, cui – in qualità di componenti del gruppo di lavoro – è stata contestata l'approvazione di atti esecutivi diversi da quelli realmente approvati, **non minano la validità**

**dell'atto di citazione sotto il profilo della indeterminatezza**

(del resto, nessuna delle parti ha svolto eccezioni in tal senso).

**(C.4)** Passando all'esame del merito delle contestazioni rivolte ai convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., I.M., R.R. e L.C., il Collegio è pervenuto alla conclusione che le stesse siano infondate (a) per l'insussistenza del lamentato danno erariale o comunque per il mancato raggiungimento della relativa prova (v. *infra*) e (b) per l'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave (v. *infra sub C.5*).

**(C.4.I)** Quanto al primo aspetto, preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione formulata da pressoché tutte le difese secondo cui non potrebbe ipotizzarsi alcun danno a carico delle finanze regionali trattandosi, nel caso di specie, di un esborso patrimoniale del tutto neutro (una sorta di partita di giro) in quanto effettuato dalla Regione in favore delle proprie società *in house*.

A tal fine, infatti, è sufficiente richiamarsi al principio di diritto secondo cui **non può esistere identità del patrimonio tra ente**

**pubblico e società *in house* nelle ipotesi** – ricorrente anche in questo caso (v. visure TD e IAA *sub* doc. 9-10 F. e doc. 12-13 B.)

**– di società *in house* pluripartecipate**, "*in cui ciascun ente è [...] portatore di esclusivi interessi amministrativi sottesi alla gestione delle proprie risorse patrimoniali*" con la conseguenza che il pregiudizio di uno degli enti partecipanti potrebbe tradursi in un vantaggio per gli "*altri detentori del capitale sociale*" (cfr. Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 314 del

11/09/2019).

Piuttosto, la tesi accusatoria circa la sussistenza di un danno per la Regione quale conseguenza della mancanza di valutazione di congruità nell'affidamento alle due società *in house* dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto risulta non persuasiva in quanto si fonda, da un lato, su erronei presupposti di fatto e, dall'altro lato, utilizza criteri di stima e di calcolo del presunto danno erariale che alla luce delle risultanze agli atti non possono essere condivisi. Infatti, il preteso danno non può ritenersi automaticamente conseguente alla addotta mancanza della valutazione di congruità degli affidamenti *in house*, ma ne occorre la prova alla luce del disposto dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la cui presunta violazione costituisce il pilastro fondamentale di tutto l'impianto accusatorio e che necessita, peraltro, di una lettura diversa da quella datane dalla Procura.

L'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, così disponeva *ratione temporis*:

*"Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, **dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici***

***per la collettività della forma di gestione prescelta*** [enfasi aggiunta], *anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

Come risulta dalla piana lettura della disposizione di legge e come la stessa giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare, *in primis*, la c.d. valutazione di congruità prevista dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 prevista in caso di affidamento a società *in house* di "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza" (presupposto affermato in citazione, del quale tuttavia il quadro probatorio non rende ragione, come si vedrà in seguito); in secondo luogo, la motivazione rafforzata che essa richiede non si risolve affatto nell'individuazione del prezzo più basso, ma impone alla stazione appaltante di tenere in considerazione svariati parametri ("*obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*") cui attribuire una pesatura diversa sulla base di scelte che ricadono nella discrezionalità amministrativa, di talché **non è affatto precluso alle stesse di optare per affidamenti *in house* anche a costi maggiori rispetto a quelli di mercato**, fintanto che non sia irragionevole pensare che tale scelta corrisponda al meglio ai bisogni della collettività.

Di conseguenza, la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione "*deve essere valutata caso per caso, non*

***potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un  
modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di  
specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo***

[enfasi aggiunta], laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102, testualmente richiamata da Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 843 del 26 gennaio 2024).

In definitiva, "***non è richiesto che l'onere motivazionale si estenda sino all'accertamento della oggettiva impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato***, atteso che esso può ritenersi integrato, nel rispetto della discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici dall'articolo 2, comma 1, della direttiva 2014/23/UE, anche mediante ***l'indicazione di plausibili ed atipiche ragioni preferenziali, addotte a sostegno della globale convenienza dello strumento pubblico*** (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 4 gennaio 2022, n. 12). [enfasi aggiunta]" (cfr. T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, sent. n. 1733 del 11/11/2022).

**(C.4.II)** Ciò detto, nel caso di specie, se è indubbio che nel 2016 i provvedimenti di affidamento dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto alle due società in house OMISSIS e OMISSIS **non** siano

stati "rafforzati" dalla motivazione prescritta dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (sul punto vedi *infra sub* C.5), ad avviso del Collegio **è altrettanto evidente agli atti che all'epoca dei fatti la gestione *in house* di tali servizi era stata valutata dalle Amministrazioni interessate** (*in primis* le due Province autonome di Trento e di Bolzano) – **se non addirittura come l'unica possibile – come fortemente opportuna** in ragione delle caratteristiche di unicità che il servizio reso dalle due società assumeva nella peculiare realtà giuridica e istituzionale della Regione TAA.

In tal senso depongono una serie di documenti, i cui contenuti - concordanti tra loro - non risultano smentiti da alcuna prova contraria fornita dal Requirente.

Appare opportuno richiamarsi, in primo luogo, alla "relazione sulla informatizzazione del libro fondiario, coordinato e integrato con il catasto", allegata al decreto dirigenziale n. OMISSIS del OMISSIS, recante autorizzazione alla sottoscrizione di un atto aggiuntivo all'Accordo quadro stipulato con Rep. OMISSIS del OMISSIS tra la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la società OMISSIS (poi OMISSIS) e la società OMISSIS (v. doc. 1.3.1, doc. 3.49 e doc. 3.5 Procura; doc. 12 C.; doc. 5 M.; doc. 10 R.; doc. 23 e doc. 27 M.; doc. 27 R.; doc. 27 V.; doc. 3 e doc. 25 C.). La circostanza che tale relazione sia stata impropriamente concepita dal gruppo di lavoro come una sorta di "valutazione di congruità" postuma (sul punto v. *infra sub* C.5) non incide sulla obiettiva

portata probatoria del suo contenuto, che va valutata alla luce di tutte le altre evidenze agli atti.

Nella parte conclusiva di tale documento si precisava quanto segue: *"Alle società in house infatti va comunque riconosciuto un valore complessivo dei servizi offerti che va ben oltre la mera analisi e sviluppo di moduli applicativi: un complesso di attività e competenze in grado di coprire l'intera filiera ICT, dalla definizione del fabbisogno e il suo indirizzamento rispetto al contesto tecnologico e di innovazione, alla progettazione funzionale e architettuale (scelte infrastrutturali ICT), all'esercizio con annessa assistenza utente e manutenzione SW, al mantenimento dei livelli di servizio, alla continuità nel trattamento dei dati e alla gestione in sicurezza dei medesimi.*

*Ne consegue che il valore della continuità e stabilità nell'erogazione del servizio [così enfatizzato nel testo originale] nel tempo è il parametro principale di riferimento a tutela degli interessi della Regione verso eventuali disservizi sia all'Ente stesso che verso il cittadino ed altre categorie di utenti.*

*A questo bisogna aggiungere che la conoscenza dell'organizzazione e dei processi operativi relativi alla PA e all'ente stesso, la maturità raggiunta dal sistema e la forte apertura e digitalizzazione verso l'esterno richiedono che il sistema funzioni a regola d'arte e senza discontinuità; condizioni che solo le società in house possono offrire concretamente. Questa continuità, quasi quarantennale, ha portato stabilità, crescita del*



*know-how interno, reattività ad imprevisti, anticipazione di sviluppi rispetto ai grandi temi della digitalizzazione della PA, considerando che tali servizi vengono assicurati da in house in possesso di un solido background di dominio.*

*Inoltre, è necessario considerare che le società in house garantiscono flessibilità e costante adattabilità in fase di realizzazione, che non comportano per l'Ente gravose valutazioni su richieste di riserve; ed ancora, con il ricorso alle in house l'Ente massimizza l'uso delle proprie risorse interne, sfruttandone i costi fissi e capitalizzando gli investimenti pluriennali nelle competenze del personale, potendo contare, su un prodotto fatto su misura e su un servizio stabile ed efficiente.*

*Premesso quindi che le attività sopra sinteticamente richiamate non sono oggetto di servizi disponibili sul mercato, per quanto sin qui esposto, in coerenza con quanto richiesto dall'art.192 co. 2 del D. Lsgl. 50/2016 codice degli appalti, si ritiene di aver sviluppato adeguate argomentazioni sull'oggetto e sul valore della prestazione, atte a dimostrare l'economicità del servizio e l'ottimale impiego delle risorse pubbliche a motivazione dell'affidamento in house.".*

In secondo luogo, poi, giova altresì riprodurre le seguenti osservazioni di natura più prettamente tecnica ed economica riportate nella già richiamata relazione di OMISSIS del OMISSIS (doc. 28 P.; doc. 73 R.; doc. 65 V.; doc. 15 C.; doc. 7 M.), che forniscono elementi fortemente convincenti per il Collegio

costituendo valutazioni dotate di oggettiva linearità, chiarezza e non contraddittorietà:

*"UNICITÀ DEL SISTEMA INFORMATIVO DEL LIBRO FONDIARIO INTEGRATO CON IL CATASTO*

*Il sistema del Libro Fondiario integrato con il Catasto del Trentino - Alto Adige è un sistema di pubblicità immobiliare che rappresenta un "unicum" a livello nazionale. Derivato dalla legislazione austro-ungarica, si fonda sulla Legge Tavolare, un insieme di norme avente carattere di diritto speciale che prevale sulla legislazione ordinaria, nel caso in cui fosse con questa incompatibile. Tale sistema sostituisce quello nazionale delle "Conservatorie" e non esiste alcuna informatizzazione o parte di informatizzazione disponibile sul mercato che possa essere acquisita.*

*Anche il sistema del Catasto Fabbricati, per le province di Trento e Bolzano integrato con il Libro fondiario, ha significative differenze rispetto al Catasto nazionale e non consente l'adozione diretta di programmi e software sviluppati ed utilizzati dall'Agenzia del Territorio.*

*Nel corso degli anni, durante tutte le fasi di analisi dei requisiti e progettazione, sono state sempre rispettate tutte le caratteristiche, organizzative e normative, che regolano il funzionamento del sistema informativo del libro fondiario integrato con il catasto. Le conoscenze e competenze acquisite nel corso degli anni sono diventate "patrimonio" delle due Società che hanno assunto la gestione del sistema. In sostanza negli anni passati le*

società InHouse si sono trovate di fronte alla necessità di dover "tradurre" le procedure amministrative della pubblica amministrazione in un linguaggio comprensibile agli informatici e viceversa. **In questo modo OMISSIS ha acquisito una profonda conoscenza di dominio legata al Libro fondiario integrato con il Catasto, che rende uniche e non reperibili sul mercato le competenze delle figure professionali impiegate presso la società InHouse** [enfasi aggiunta].

#### ECONOMICITÀ

L'economicità di una soluzione informatica non può essere ricondotta ad un mero confronto di tariffe. Un approccio di questo tipo non tiene conto di fattori importanti che determinano il costo di uno sviluppo software, in particolare di quello temporale e della manutenibilità nel tempo della soluzione sviluppata. Un mero confronto di tariffe può essere applicato a servizi standard, ma non a sviluppi o a interventi manutentivi all'interno di piattaforme complesse come il sistema informativo del Libro fondiario integrato con il Catasto. **La competenza tecnica di dominio di cui dispongono le società InHouse permette di agire con maggiore tempestività, di comprendere appieno le conseguenze degli interventi che vengono fatti** [enfasi aggiunta], tenendo conto di tutte le dipendenze e i punti di attenzione all'interno dell'architettura applicativa. In questo modo si ottiene una riduzione dei tempi di esecuzione e una maggiore soddisfazione del cliente, in quanto l'affidabilità e la fruibilità

richieste vengono raggiunte grazie ad un numero più limitato di iterazioni. **I tempi di esecuzione più brevi possono tradursi in costi più contenuti anche in presenza di tariffe più elevate** [(id est, non è detto che una società esterna avrebbe impiegato lo stesso tempo delle in house per risolvere un problema)]. Si tratta di un aspetto non secondario di cui si deve tenere conto quando si va a valutare la diseconomicità dell'incarico alle società InHouse.

Sebbene la Regione e le Province possiedano il codice sorgente degli applicativi del Libro fondiario integrato con il Catasto, non significa che esso possa essere facilmente gestito da operatori di mercato tra loro facilmente intercambiabili. **Il codice generato da altri non è sempre facilmente comprensibile o modificabile, pur in presenza di competenze tecniche. La presa in carico del codice sorgente può richiedere molto tempo con costi molto elevati legati sia al passaggio di consegne sia ai difetti di qualità di quanto sviluppato da parte del soggetto entrante** [enfasi aggiunta].

Se partiamo dal presupposto che il sistema informativo del Libro Fondiario integrato con il Catasto è un unicum e che il personale delle società inhouse ha acquisito una profonda competenza tecnica di dominio non è azzardato mettere in dubbio qualsiasi confronto basato sulle tariffe a parità di etichetta della figura professionale utilizzata. Le competenze nell'ambito del Libro fondiario che ha in sé un collaboratore della società InHouse sono

*molto più alte e complete di quelle di una figura professionale presente sul mercato che svolge attività di sviluppo senza alcuna conoscenza di dominio.*

*Negli anni 2016-2022 sono stati realizzati all'interno del sistema informativo del Libro fondiario interventi molto impegnativi che hanno esteso significativamente le funzionalità messe a disposizione dei clienti. Stiamo parlando di interventi su di un sistema informativo estremamente complesso e integrato, come si può evincere dalla documentazione fornita in passato alla Regione Trentino-Alto Adige, e dove qualsiasi azione di modifica può avere un impatto anche devastante su altre componenti. Procedere con una esternalizzazione tout court verso operatori di mercato è sicuramente pericoloso in assenza di una regia competente dal punto vista tecnico e di dominio, in quanto potrebbe creare instabilità nel sistema e compromettere il raggiungimento dei risultati attesi. La visione che lo sviluppo del sistema informativo del Libro Fondiario integrato con il Catasto possa essere ricondotto ad una semplice suddivisione in task tra diversi operatori di mercato non tiene conto del profondo impatto che i risultati di questi task hanno all'interno del suddetto sistema informativo e della difficoltà di coordinare attività molto frammentate che investono aspetti di natura informatica tra loro molto diversi.*

*È necessaria la presenza di un soggetto che assuma un ruolo di regia dal punto di vista tecnico per garantire il rispetto di linee*

*guida nello sviluppo del software ai fini di garantire la qualità di quanto sviluppato, di garantire la continuità del servizio e di conservare all'interno dell'amministrazione la conoscenza di dominio.*

*La Regione e le due provincie si sono spogliate delle competenze tecniche a seguito di strategie organizzative dell'amministrazione pubblica locale, che ha deciso di far risiedere queste competenze presso le società InHouse, soggetti facenti parte essi stessi dell'amministrazione.*

*Di conseguenza questo fondamentale ruolo di regia poteva essere assunto solo dalle società inhouse. Alla luce di quanto esposto si può quindi comprendere come solo grazie alla presenza delle società InHouse sia possibile garantire con sicurezza la continuità del servizio nell'ambito del Libro Fondiario integrato con il Catasto grazie alle competenze in loro possesso sia di natura informatica sia di dominio. In presenza di soli operatori di mercato un cambio di fornitore a seguito di procedure ad evidenza pubblica potrebbe avere effetti molto gravi sulla continuità del servizio come avvenuto ad esempio in Regione Veneto, dove in assenza della regia di una società InHouse il cambio di fornitore dei servizi informatici ha creato disservizi che si sono protratti per mesi.”.*

*Orbene, ad avviso del Collegio, la Procura non ha fornito adeguata prova atta a smentire quanto sopra esposto in merito all'inconfigurabilità di una equivalenza tout court del complesso dei servizi affidati alle due società in house con l'Accordo quadro*

del 21 dicembre 2016 con la somma di singoli servizi disponibili sul mercato.

Per contro, nello stesso atto di citazione (v. pag. 17 atto di citazione) si afferma *"È pertanto evidente che [...] il mercato non forniva una soluzione software "chiavi in mano" per la gestione del sistema tavolare [...]"*), e ciò ha di fatto trovato una sua indiretta conferma nella circostanza che giammai i provvedimenti amministrativi che nel corso degli anni hanno reiterato l'affidamento dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto alle due società *in house* OMISSIS (poi OMISSIS) e OMISSIS sono stati impugnati dinanzi al competente giudice amministrativo (nonostante la pacifica rilevanza economica dei contratti) da parte di imprese del settore che – ritenendosi in grado di fornire i medesimi servizi – si siano sentite vulnerate o pregiudicate nei propri diritti o interessi legittimi.

**(C.4.III)** Conferma della sussistenza di queste ragioni logiche e oggettive a motivo degli affidamenti *in house*, legate alle caratteristiche dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto, si trae da una serie di altri documenti, che forniscono, inoltre, **evidenza di circostanze di fatto che contrastano con rilevanti premesse della tesi attorea.**

Diversamente da quanto riferito nell'atto di citazione (pag.4), l'avvio della concreta realizzazione dell'informatizzazione del

sistema integrato libro fondiario/catasto per mezzo di società *in house* non è avvenuta “già dal 2007” ma in epoca assai più remota, quando la relativa competenza amministrativa era ancora intestata alla Regione in forza del combinato disposto di cui agli artt. 4, comma 1, n. 5), e 16, comma 1, dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), per quanto riguarda l’impianto e la tenuta dei libri fondiari, e dell’art. 1 del d.P.R. 31/07/1978, n. 569, per quanto riguarda la delega alla Regione delle funzioni amministrative statali in materia di catasto. In particolare, già con la delibera della Giunta Regionale n. 1290 del 10/5/1990 (doc. 8 C.) veniva conferito un incarico di studio alla OMISSIS per la progettazione di un sistema informativo integrato del libro fondiario e del catasto e altre attività connesse, cui seguiva l’affidamento alla stessa società OMISSIS del servizio di coordinamento operativo per la realizzazione del sistema informativo integrato libro fondiario e catasto con delibera della Giunta Regionale n. 1084 del 27/06/1991 (doc. 1 M.; doc. 1 C.). Per cogliere, poi, la particolare complessità di tale operazione, strettamente connessa a problematiche di carattere giuridico ed ordinamentale difficilmente replicabili in altri settori dell’amministrazione regionale, è sufficiente prendere visione della Legge regionale 14/08/1999, n. 4, recante norme in materia di “Informatizzazione del Libro fondiario”, in forza della quale ogni passaggio della trasposizione su supporto informatico del libro fondiario risultava rigidamente procedimentalizzato e sottoposto



alla supervisione e validazione ad opera di commissioni di esperti.

La successiva provincializzazione delle medesime competenze amministrative, avvenuta in forza dell'art. 1 del decreto legislativo 18/05/2001, n. 280, in materia di catasto, e dell'art. 1 della legge regionale 17 aprile 2003, n. 3, in materia di impianto e tenuta del libro fondiario, non ha modificato tale situazione, che ha visto e vede tuttora le due società *in house* provinciali, OMISSIS e OMISSIS, occuparsi – ormai da decenni e senza senza soluzione di continuità – della gestione e dello sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto (cfr. Protocollo d'intesa del 28/01/2004 tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e di Bolzano, *sub* doc. 1 S., doc. 15 C., doc. 8 M., doc. 1 R., doc. 2 M., doc. 2 C., doc. 2 A., doc. 4 B., doc. 1 M., doc. 1 P., doc. 4 R., doc. 4 V. e doc. 17 C.; Integrazione al Protocollo d'intesa del 9/3/2006 tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e di Bolzano, *sub* doc. 14 V., doc. 3 S., doc. 15 C., doc. 8 M., doc. 1 R., doc. 2 M., doc. 2 C., doc. 4 A., doc. 1 M. doc. 14 R.; Convenzione del 31/07/2007, prot. 4980, tra Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e di Bolzano, *sub* doc. 16 V., doc. 5 S., doc. 3 R., doc. 4 M., doc. 5 C., doc. 6 A., doc. 26 M., doc. 4 P., doc. 16 R. doc. 19 C.; Accordo Quadro del 19/09/2007, prot. 4983, tra la Regione e le due società *in house* OMISSIS e OMISSIS, *sub* doc. 17 V., doc. 6 S., doc. 4 R., doc. 5 M., doc. 6 C., doc. 7 A., doc. 5 P. e doc. 17 R.;

Convenzione del 21/12/2016, n. 150, tra Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province Autonome di Trento e Bolzano, *sub* doc. 3.2 Procura, doc. 22 V., doc. 17 C., doc. 10 M., doc. 7 R., doc. 8 M., doc. 9 C., doc. 10 A., doc. 7 B., doc. 7 P. e doc. 22 R.; Accordo Quadro del 21/12/2016, n. 151, tra la Regione e le due Società OMISSIS e OMISSIS, *sub* doc. 3.3 Procura, doc. 23 V., doc. 18 C., doc. 11 M., doc. 8 R., doc. 9 M., doc. 11 C., doc. 11 A., doc. 8 B., doc. 8 P. e doc. 23 R.; Atto Aggiuntivo, Rep. n. 493, del 20/12/2019, *sub* doc. 3.6 Procura, doc. 28 V., doc. 13 C., doc. 4 M., doc. 11 R., doc. 9 P. e doc. 28 R.; Decreto di proroga n. 89 dell'1/02/2022, *sub* doc. 3.7 Procura, doc. 14 C., doc. 11 P., doc. 29 V. e doc. 29 R.; Convenzione Rep. n. 703 dell'1/08/2022 tra la Regione e le Province Autonome di Trento e di Bolzano *sub* doc. 30 V., doc. 4 M., doc. 30 R. e doc. 21 C.).

In altre parole, il dato storico dimostra come, anche in considerazione delle notorie peculiari esigenze di certezza e uniformità delle informazioni su cui poggia l'intero sistema della pubblicità tavolare e delle enormi ricadute economiche dell'intero sistema tavolare e catastale (v. Relazione tecnica notaio OMISSIS, *sub* doc. 13 A. e doc. 12 S., e parere dott. OMISSIS dell'8/4/2024, *sub* doc. 14 A.), la scelta della Regione Trentino-Alto Adige, prima, e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, **si sia sempre orientata, sin dal 1990, all'autoproduzione del servizio** al fine di assicurarne la massima corrispondenza alle esigenze di sicurezza, continuità ed efficienza cui lo stesso deve

assolvere.

Inoltre, diversamente da quanto esposto nell'atto di citazione,

**l'oggetto del contratto di affidamento alle due società *in***

***house*** dei servizi relativi alla gestione e allo sviluppo del sistema

informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto non

è circoscritto alla semplice *"gestione dell'esistente[,]* *che non si*

*traduce[va] in altro che nella realizzazione di un servizio*

*informatico di manutenzione di un software, peraltro di proprietà*

*della Regione"* (v. pag. 5 dell'atto di citazione) – prospettazione

dalla quale il Requirente trae che sarebbe stato chiaro sin

dall'inizio che una *"gran parte delle prestazioni oggetto*

*dell'accordo sarebbe[...] stat[a] svolt[a] da società esterne, [con*

*la conseguenza che si sarebbe deciso] di remunerare, ampiamente*

*e ingiustificatamente, le due società per una semplice attività di*

*interposizione nella committenza"* (v. pag. 9 dell'atto di citazione)

-.

Come si evince dall'esame dell'Accordo quadro del 21/12/2016, n.

150, stipulato tra la Regione e le due società OMISSIS e OMISSIS

(doc. 3.3. Procura), i compiti affidati alle due società *in house* non

si limitavano alla semplice *"gestione dell'esistente"* (la

manutenzione del *software* sin qui realizzato), ma si estendevano

allo sviluppo dell'intero sistema informativo del libro fondiario

integrato con quello del catasto onde renderlo costantemente

conforme alle mutevoli esigenze dettate dall'inarrestabile

progresso tecnologico e dalle prevedibili future novità normative e

regolamentari in materia (cfr. artt. 1, comma 2, lett. b, e 3, comma 2, dell'accordo quadro).

Inoltre, non risulta condivisibile la prospettiva di considerare le due società *in house* alla stregua di semplici *partner* commerciali della Regione e delle due Province autonome; al contrario, proprio la loro natura equiparabile a quella di un'articolazione interna dei predetti tre enti pubblici faceva sì che **alle due società *in house* fosse stato assegnato un ruolo propulsivo e di coprogrammazione degli stessi interventi manutentivi ed evolutivi da porre in essere e, all'occorrenza, di redazione degli atti a ciò necessari.**

In tal senso, ad esempio, depongono le disposizioni del sopra richiamato Accordo quadro che assegnavano espressamente alle due società *in house* il compito (a) di definire e coordinare "i piani di sviluppo del sistema" (art. 1, comma 2, lett. e); (b) di collaborare nella redazione dei capitolati tecnici eventualmente necessari (art. 3, comma 5); (c) e di predisporre annualmente gli atti esecutivi di manutenzione e di sviluppo da sottoporre all'approvazione del gruppo di lavoro (art. 4, comma 4).

**(C.4.IV)** Decisivamente, diversamente da quanto esposto in citazione, le attività esternalizzate da parte delle due società *in house* non trovano corrispondenza sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo con quelle individuate dal Requireente e tale erronea prospettazione di fatto si ripercuote direttamente sui criteri di stima del presunto danno erariale, inficiandoli di

inattendibilità.

Infatti, gli atti di causa non confermano l'affermazione del Requirante secondo cui le due società *in house* avrebbero esternalizzato *"gran parte delle prestazioni oggetto dell'accordo"* quadro, limitandosi a svolgere *"una semplice attività di interposizione nella committenza"*.

L'affermazione, di per sé generica, risulta comunque ampiamente smentita agli atti.

Invero, nelle relazioni tecniche predisposte dalle società *in house* OMISSIS OMISSIS in data 25/01/2024 (doc. 29 .; doc. 72 R.; doc. 64 V.; doc. 14 C. e doc. 6 M.) e OMISSIS in data 13/02/2024 (doc. 28 P.; doc. 73 R.; doc. 65 V.; doc. 15 C. e doc. 7 M.), si affronta – anche percentualmente – il tema delle esternalizzazioni (e si forniscono inoltre elementi utili a comprendere non solo le ragioni tecniche, ma altresì l'economicità della scelta di non esternalizzare l'intero servizio).

In particolare, nella prima di tali relazioni si evidenzia, tra le altre cose, che ***"le Società hanno sempre gestito con gruppi di lavoro interni la quasi totalità delle attività riguardanti l'ambito del Libro Fondiario e del Catasto [enfasi aggiunta], avvalendosi, ove opportuno e necessario, del supporto di fornitori di mercato per esternalizzare la realizzazione, o manutenzione, di alcune limitate parti puramente tecniche, ossia attività di sviluppo software realizzate nel rispetto di precisi requisiti e indicazioni che venivano fornite da OMISSIS e che, quindi, non richiedevano***

*competenze di dominio, bensì soltanto capacità tecniche di scrittura di codice secondo progetti già definiti dalla Società in house".*

In altre parole, dopo avere ribadito che le esternalizzazioni "di attività a fornitori esterni sono state **marginali e parziali** [enfasi aggiunta]", essendosi limitate, in particolare, all'affidamento di attività di sola realizzazione o manutenzione di parti ove vi era ampia disponibilità di competenze tecniche sul mercato (es: sviluppo *software* in ambito Oracle Forms) e di attività relative a tecnologie o ambienti in cui la società non aveva ritenuto opportuno investire internamente (es. sviluppo e manutenzione ambito ArcInfo), nella relazione tecnica di OMISSIS del 25/01/2024, trasmessa alla Regione in pari data (doc. 30 P.), **si chiarisce che la percentuale complessiva di attività svolte da fornitori esterni rispetto al totale era stata – nel periodo preso a riferimento nell'atto di citazione (2016-2022) – del 25,31%**, di cui il 26,31% in relazione alla gestione (*id est* manutenzione) del sistema e il 23,66% in relazione al suo sviluppo.

Parimenti, nella relazione tecnica di OMISSIS del 13/02/2024 si afferma che "[n]el periodo 2016-2022 (I semestre) **OMISSIS ha fatto ricorso ad esternalizzazioni solo per quanto concerne le attività di sviluppo legate al Catasto geometrico. Le attività legate alla gestione del sistema informativo, invece, sono state svolte per il periodo sopraindicato interamente**

**con risorse interne**. Analizzando il tema da un punto di vista economico emerge che ***l'incidenza delle esternalizzazioni per le attività di sviluppo svolte da OMISSIS nel periodo 2016-2022 è stata pari al solo 14,5%***, come si evince dalla tabella sottostante" [enfasi aggiunta].

Ad avviso del Collegio questi documenti forniscono dati oggettivi circa l'effettiva incidenza delle esternalizzazioni negli affidamenti di cui si discute, dati non contrastanti con altre evidenze agli atti, dei quali parte Attrice non ha fornito prova contraria, e che non ha nemmeno contestato nelle note replica PR depositate il 05/05/2025.

**(C.4.V) In conclusione**, gli atti di causa porgono elementi contrari alla tesi attorea che le due società *in house* avrebbero esternalizzato "*gran parte delle prestazioni oggetto dell'accordo*" quadro, limitandosi a svolgere "*una semplice attività di interposizione nella committenza*", emergendo prova del carattere invece marginale delle esternalizzazioni. Con ciò risutano smentiti **i presupposti di fatto su cui si fondano i criteri di stima del presunto danno erariale adottati dal Requirente** e, per conseguenza, i criteri di stima adottati dal Requirente per calcolare e conseguentemente affermare la sussistenza di un presunto danno erariale in capo alla Regione perdono attendibilità, risultando fondati su presupposti di fatto erronei (sia sotto il profilo dell'oggetto del contratto di affidamento alle due società *in house* che sotto quello dell'effettiva incidenza quantitativa e qualitativa

delle esternalizzazioni).

In particolare, secondo la prospettazione attorea, la tariffa congrua per calcolare il costo di tutti i servizi fatturati dalle due società, sia di gestione che di sviluppo, sia di progettazione che di semplice inserimento dati, avrebbe dovuto conformarsi alle tariffe più basse (euro 205,00 o euro 192,32 a giornata a seconda dei casi) applicate dalle imprese esterne per gli specifici servizi loro esternalizzati – come visto marginali –, laddove, al contrario, le attività svolte dalle due *in house* trabordano di gran lunga dall'ambito di tali specifici servizi: (a) **molteplici e disomogenee tra loro sono state le attività svolte dalle due società in house** in ottemperanza ai compiti ad esse demandate in virtù dell'accordo quadro stipulato con la Regione (cfr. gli atti esecutivi di gestione e di sviluppo oggetto del presente giudizio); (b.1) **molteplici sono state, come di regola avviene, le figure professionali intervenute nell'espletamento di tali attività** (ad es. *Program manager Sr., Project manager Sr., Program Manager-Project manager, Service, Application e technical support Sr, Progettisti di servizio, Service Support, Application support, technical support*; cfr. Accordo Quadro del 21.12.2016 n. 151); (b.2) **molteplici e variegate sono state le rispettive tariffe concordate in relazione alle diverse professionalità impiegate**, come del resto è prassi in tale tipologia di servizi (cfr. Tariffari Accordo Consip Lotto 2 e Tariffari Accordo Consip Lotto 4 *sub doc. 3.78 e 3.81 Procura*).



In altre parole, non appare congruo calcolare il preteso danno in ragione della tariffa minima applicata dal fornitore esterno di un singolo servizio/attività tra quelli che formano il più vasto oggetto dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto, senza tenere nel debito conto il reale valore delle complessive e diversificate prestazioni in concreto rese dalle due società.

Di conseguenza, atteso che **nel caso di specie la prova del presunto danno erariale si fonda su presupposti di fatto smentiti dagli atti di causa, e che non supportano i criteri di stima individuati dal Requirente, il Collegio non può che pervenire alla conclusione che l'asserito danno di € 5.471.771,52 non sussiste o comunque non è provato.**

(C.4.VI) Di qui il proscioglimento dei convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., I.M., R.R. e L.C., per mancanza di prova dell'allegato danno.

(C.5) L'intervenuto proscioglimento dei convenuti per mancanza di prova circa la sussistenza del danno non esime questo Collegio dall'evidenziare, seppur in termini assai più sintetici, le ragioni per le quali si ritiene in ogni caso difettare in capo ai predetti convenuti anche il requisito della colpa grave.

Tali ragioni attengono non solo alla circostanza che, alla luce del descritto quadro probatorio, l'affidamento *in house* di cui è causa, pur difettando della "motivazione rafforzata" prescritta dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016, si è dimostrato essere una

scelta amministrativa tutt'altro che irragionevole, ma anche ad una ulteriore serie di considerazioni, che si espongono di seguito.

**(C.5.I) POSIZIONE DEI CONVENUTI A.S. E P.A.**

A tal fine, appare innanzitutto necessario premettere che, come si evince chiaramente dal testo della norma ("Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house [...]"), l'obbligo di motivazione rafforzata imposto alle stazioni appaltanti dall'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 **concerne solo ed esclusivamente il provvedimento di affidamento in house del contratto, di talché la relativa istruttoria deve essere compiuta prima di disporre tale affidamento e non già dopo**, ad affidamento avvenuto.

Orbene, nel caso di specie, non vi è chi non veda come il provvedimento (*rectius*: i provvedimenti) a mezzo del quale (*rectius*: a mezzo dei quali) è stato deliberato nel 2016 l'affidamento *in house* dei servizi di gestione e di sviluppo del sistema informativo del libro fondiario integrato con quello del catasto alle due società *in house* OMISSIS (poi OMISSIS) e OMISSIS vada in primo luogo individuato nella Determinazione Dirigenziale della Provincia autonoma di Trento n. OMISSIS del OMISSIS (doc. 24 R.; doc. 24 V.) e nella Deliberazione della Giunta Provinciale di Bolzano n. OMISSIS del OMISSIS (doc. 25

R.; doc. 25 V.).

Attraverso tali provvedimenti, infatti, entrambi gli enti a rilevanza costituzionale titolari della potestà amministrativa in materia di libro tavolare e di catasto hanno espressamente **deliberato di proseguire con la gestione in house dei relativi servizi informativi, mostrando pienamente di conoscere ed approvare tanto il testo della futura Convenzione del 21.12.2016, n. 150**, tra Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Province Autonome di Trento e Bolzano **quanto quello del futuro Accordo Quadro del 21.12.2016, n. 151**, tra la Regione e le due Società OMISSIS e OMISSIS, con tutti i relativi allegati (ivi incluso quello relativo ai corrispettivi).

Particolarmente eloquente, in tale senso, appare la delibera della Giunta provinciale di Bolzano che così si esprimeva:

*"Le Province di Trento e di Bolzano e la Regione intendono assicurare la continuità della gestione e dello sviluppo unitario del sistema informativo del Libro Fondiario, e del coordinamento e dell'integrazione con quello del Catasto.*

*Per ottenere questo risultato è stato elaborato una bozza di convenzione con la quale le Province di Trento e di Bolzano e la Regione si impegnano ad assicurare la continuità della gestione e dello sviluppo unitario del sistema informativo del Libro Fondiario, e del coordinamento e dell'integrazione con quello del Catasto. A tal fine le Parti, avvalendosi della Società di cui alla L. P. della Provincia di Trento n. 10 del 6 maggio 1980 (OMISSIS) e della*

*Società di cui alla L.P. della Provincia di Bolzano n. 33 dell'8 novembre 1982 (OMISSIS), intendono svolgere in via solidale la manutenzione ordinaria delle procedure software e l'assistenza tecnico-applicativa del sistema informativo, lo sviluppo di nuove applicazioni software e/o di interventi di manutenzione evolutiva del sistema informativo esistente, la fornitura di servizi professionali connessi alla costituzione ed alla gestione di nuove banche dati necessarie al completamento dell'automazione, nonché alle fasi di continuo rilievo ex-novo del territorio regionale per i processi di riordino fondiario e di accrescimento qualitativo delle informazioni gestite, l'allestimento e l'esercizio di infrastrutture tecnologiche necessarie allo sviluppo e alla gestione del sistema informativo, nonché la definizione ed il coordinamento dei piani di sviluppo del sistema, relative al sistema informativo del Libro Fondiario, coordinato e integrato con quello del Catasto.*

*[...]*

*La Convenzione ha una durata di tre anni a decorrere dal 1. gennaio 2016, prorogabile con scambio di corrispondenza - previa conforme decisione degli organi competenti delle Province di Trento e di Bolzano e della Regione - per un periodo massimo pari ad un ulteriore triennio, salvo formale disdetta di almeno una delle Parti, da comunicare alle altre con preavviso minimo di sei mesi.*

*La schema di convenzione congiuntamente elaborato, da stipularsi tra la Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Autonoma Trentino-Alto*

*Adige/Sudtirolo, viene allegato alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale (Allegato 1).*

*Gli incarichi esecutivi relativi alla gestione e allo sviluppo del sistema informativo integrato del Libro fondiario e del Catasto saranno conferiti dalla Regione autonoma alle società OMISSIS ed OMISSIS; a questo scopo la Regione autonoma e le società nominate in un secondo momento stipuleranno una convenzione quadro per la definizione degli incarichi di gestione del sistema informativo integrato e per la realizzazione dei progetti di automazione del Libro fondiario e del Catasto, la cui bozza, assieme ai tre allegati, è allegata a questa deliberazione (Allegato 2).*

*Trattandosi della regolamentazione di una competenza delegata ai sensi dell'art. 1 legge regionale n. 3/2003, il protocollo per la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige deve essere firmato dal Presidente della Provincia."*

Di qui l'autorizzazione da parte della Giunta provinciale di Bolzano a sottoscrivere la predetta Convenzione, non senza precisare, nella parte dispositiva del provvedimento, di "**conoscere e di approvare la convenzione quadro, con i suoi tre allegati, tra la Regione autonoma e le società OMISSIS ed OMISSIS (allegato 2);** [enfasi aggiunta]".

Di conseguenza, se è vero che nessuno dei predetti provvedimenti – alla pari del decreto n. OMISSIS di data OMISSIS con cui A.S. ha autorizzato la Regione alla stipula dell'Accordo quadro con le

due Società in house – richiamavano espressamente l’art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, esponendosi in tal modo ad una possibile declaratoria di illegittimità, laddove gli stessi (come poi però non avvenuto) fossero stati impugnati dinanzi al competente giudice amministrativo, è altresì vero che **il comportamento del convenuto S.** (cui si contesta la sottoscrizione del decreto n. OMISSIS di data OMISSIS e dell’atto esecutivo di sviluppo OMISSIS), **come pure quello del convenuto A.** (cui si contesta l’insufficiente istruttoria compiuta a tal fine), **debbono essere inquadrati nel più ampio contesto del reale processo decisionale**, facente capo *in primis* alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, **che tra il 2015 e il 2016 ha determinato la reiterazione dell’affidamento in house dei servizi di gestione e sviluppo dei sistemi informativi del libro fondiario e del catasto** alle due Società OMISSIS e OMISSIS (cfr. decreto n. OMISSIS di data OMISSIS, in cui si sottolinea che *“le Province di Trento e di Bolzano, e da ultimo questa Giunta regionale nella seduta del 6 maggio 2015, hanno espresso il convincimento a proseguire e completare il progetto di informatizzazione del sistema informativo del Libro Fondiario integrato con il Catasto, nell’ottica di garantirne lo sviluppo unitario e coordinato, mantenendo in capo alla Regione la regia delle iniziative e la compartecipazione al finanziamento delle attività”*).

Peraltro, va anche sottolineato come nel 2016 la Regione – proprio

nelle persone di A. e S. – **avesse avviato un serrato tavolo di confronto con le società in house proprio a proposito delle problematiche relative all'applicazione dell'art. 192 ed avesse concordato, nelle more di tale fase di studio, di inserire nei contratti una clausola di adeguamento automatico delle tariffe** (v. nota 5/12/2016 sub allegato 3.46

Procura: *"La Regione ha richiesto che su tutti gli atti da approvare con le società in house fosse modificato l'articolo concernente i corrispettivi in modo tale che, a seguito dei nuovi benchmark dei modelli tariffari come confrontati con le tariffe di mercato, le somme già pagate dall'amministrazione regionale, eventualmente eccedenti rispetto ai valori tariffari rideterminati e comprensive degli interessi di anticipazione monetaria, siano completamente recuperate sulle fatturazioni successive all'entrata in vigore delle nuove tariffe; nella riunione del Consiglio di Amministrazione della società OMISSIS., il dott. S. ha presentato la stessa richiesta"*).

Del resto, occorre anche considerare, come all'epoca di tali scelte la stessa ANAC non aveva dettato linee guida sulla valutazione di congruità prevista dall'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016 (lo schema poi proposto nel 2021 è stato sospeso dal Consiglio di Stato con parere n. 1614/2021, che ne ha rinviato l'approvazione in attesa di approfondimenti sulla giurisprudenza e sul d.l. 77/2021, lasciando l'istituto regolato principalmente dagli arresti giurisprudenziali).

Di conseguenza, per il concorso di tali ragioni, non si ravvisa nei

comportamenti ascrivibili ai convenuti S. e A. – per la mancata formale valutazione di congruità (intesa come motivazione rafforzata) all'interno del decreto n. OMISSIS di data OMISSIS (atto contestato) – una negligenza funzionale tale da integrare il requisito della colpa grave, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo, Legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*"La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali"*).

**(C.5.II)** Per quanto invece concerne **tutti i componenti del gruppo di lavoro** le conclusioni del Collegio discendono dalla assorbente considerazione che, contrariamente a quanto assunto dalla Procura nell'atto di citazione, **non rientrava certamente tra le loro attribuzioni la c.d. valutazione di congruità di cui all'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50**, e ciò comporta l'inconfigurabilità stessa di una colpa grave a loro carico.

Da un lato, l'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, norma posta a base dell'addebito, impone che ogni affidamento *in house* di un servizio "*disponibile sul mercato in regime di concorrenza*" deve essere **preceduto** dalla c.d. valutazione di congruità, la quale, pertanto, attiene al momento dell'affidamento stesso, di talché **la violazione di tale prescrizione non può essere addebitata a soggetti che intervengono a valle del'affidamento, in un momento successivo ed esercitando**



**competenze attinenti** profili esecutivi di un contratto di affidamento alle due società *in house* già in essere.

Orbene, come già osservato, è certo agli atti che l'affidamento *de quo* fosse stato già deliberato *in primis* dalle due Province autonome (i cui organi deliberativi sono rimasti estranei ad ogni contestazione), titolari della potestà amministrativa in materia, tanto che lo stesso Requirente – parlando dei tentativi del gruppo di lavoro di sanare *ex post* la mancanza di una valutazione di congruità – si dice consapevole che “*l'affidamento dei servizi informatici [...] in realtà [era] già stato ampiamente deciso ed [era] fuori discussione*” (pag. 13 dell’atto di citazione).

Dall’altro lato, le competenze del gruppo di lavoro come definite dalla convenzione del 21.12.2016 n. 150 tra Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province Autonome di Trento e Bolzano), in vigore dal 1° gennaio 2016 (doc. 3.02 Procura), e dall’accordo quadro del 2016 (doc. 3.03 Procura), comprendevano compiti di programmazione e verifica degli interventi e dei costi

**alla luce delle tariffe come fissate nelle competenti sedi** (art. 2. 1, art. 2.3 e art. 5 della convenzione), **escludendo categoricamente che il gruppo di lavoro potesse esprimere valutazioni sulla congruità delle tariffe stabilite nell’accordo stesso** (cfr. art. 5.2 dell’accordo quadro: “*Le indicazioni del Gruppo di lavoro non potranno in alcun caso avere ad oggetto la ricontrattazione dei corrispettivi pattuiti o delle quantità, qualità e portata delle prestazioni*”).

Ciò posto, **le ricorrenti preoccupazioni manifestate nel corso delle loro sedute dai componenti del gruppo di lavoro a proposito della mancanza di una adeguata valutazione di congruità**, tanto da intervenire definendo impropriamente “valutazione di congruità” ex art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 la rimodulazione delle tariffe frutto delle sedute del 07/08/2019 (doc. 3.21 Procura), del 24/10/2019 (doc. 3.22 Procura) e del 24/02/2022 (doc. 3.29 Procura; doc. 56 V.; doc. 64 R.), lungi dall’integrare una prova di una loro competenza, giuridicamente inesistente in materia, **costituiscono piuttosto una chiara espressione di c.d. burocrazia difensiva**, nella direzione di tentare di formalizzare valutazioni economiche e finanziarie, loro invece precluse, che non erano state formalizzate nella propria sede al momento dell’affidamento, peraltro su espressa richiesta della Regione (cfr. premesse del citato verbale del 24.10.2019), al fine di adeguarsi ai **rilevi della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica** (cfr. verbale d.d. 07/08/2019: “*Sia la dott.ssa C. che il dott. A. spiegano come la valutazione di congruità economica delle tariffe applicate dalle Società informatiche, specie dopo l'introduzione dell'art. 192 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice degli appalti, sia un passo fondamentale per poter approvare gli Atti in esecutivi in discussione. Prima di procedere all'affidamento dei servizi è necessaria una valutazione circa la loro disponibilità sul mercato in regime di libera concorrenza; di conseguenza ciò richiede una preventiva ed*”).

approfondita valutazione della congruità economica dell'offerta delle medesime Società "in house". Risulta fondamentale e imprescindibile una congrua motivazione, anche alla luce dei rilievi fatti dalla Corte dei Conti. La Corte dei Conti ha richiesto infatti che venga formalizzata la valutazione di congruità delle tariffe applicate dalle Società, onde evitare affidamenti antieconomici per l'Amministrazione regionale. Nella riunione odierna non si potrà procedere all'approvazione degli atti. Ci si riserva di approfondire la questione con la valutazione della congruità delle tariffe anche in relazione ad altri servizi, che devono essere affidati alle Società informatiche dall'Amministrazione regionale. [...] E' necessario che l'Amministrazione che intenda operare un affidamento in house fornisca una specifica motivazione che faccia preciso riferimento anche ai connessi benefici per la collettività. D'altra parte, però, anche l'indicazione che arriva dalla Corte dei Conti, rilevabile dalla Relazione annuale, è quella di attenersi ad una precisa valutazione di congruità dei prezzi rispetto a determinati valori, valori che sono in primis quelli praticati da Consip e poi dal mercato della PA, laddove siano consentite anche le procedure di appalto e la normativa . lo consenta. [...] La dott.ssa C. concorda con il dott. V.i e precisa solo come sia un obbligo, anche per superare le osservazioni della Corte dei conti, di motivare le condizioni che hanno determinato l'esclusione del ricorso al mercato e di conseguenza anche quello di specificare i benefici che la collettività riceverà dal ricorso al cosiddetto "in house").

In altre parole, le già menzionate "perplexità" manifestate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica per quanto riguardava la valutazione di congruità dei corrispettivi richiesti, *"non rilevando, dalla parte motiva del provvedimento di affidamento dei servizi, le articolate procedure di valutazione ed approvazione della proposta formulata dai fornitori, effettuate congiuntamente alle Province, che diano conto di un autonomo e indipendente giudizio"* (v. estratto relazione rendiconto Rataa 2018 del 28.6.2019, sub doc. 4.1 Procura), associate alla prospettiva di una possibile azione di responsabilità amministrativa (v. memoria conclusionale P.R. rendiconto RATAA 2018 del 28.6.2019, sub doc. 3.48 Procura: *"Ritiene quindi questa Procura che la citata valutazione di congruità, svolta ai sensi dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, dia adito a forti perplexità; in questo quadro, potrebbe essere da verificare una possibile ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile ricollegata alle distorsioni dei meccanismi contrattuali pubblici, in deroga all'omissione del confronto concorrenziale"*), hanno motivato l'amministrazione **a cercare di porre rimedio ad una mancanza di carattere formale, che non risulta comunque ascrivibile ai componenti del gruppo di lavoro.**

In altri termini, la sola circostanza che i componenti del gruppo di lavoro siano intervenuti in tal senso con considerazioni definite da loro stessi "valutazione di congruità", non rende loro addebitabile la violazione dell'art. 192 perpetrata al momento dell'affidamento,

alla quale essi sono certamente estranei; né, per altro verso, possono fondare un titolo di responsabilità (sotto il profilo soggettivo e anche sotto quello causale) le conclusioni poi tratte dal gruppo di lavoro nella successiva seduta del 24/10/2019 (all. 3.22), nella quale i componenti del gruppo di lavoro – come le difese dei convenuti hanno rimarcato – pur non essendovi tenuti, sulla base dei rilievi della stessa Corte dei conti hanno effettuato una “valutazione di congruità” delle tariffe applicate dalle due società *in house*, pervenendo ad elaborare l’atto aggiuntivo n. OMISSIS del OMISSIS, salutato positivamente in sede di giudizio di parifica del rendiconto regionale, a mezzo del quale è stata ottenuta una riduzione delle tariffe applicate alla Regione da OMISSIS rispetto a quelle originariamente contemplate nell’allegato C dell’accordo quadro del 2016 (laddove le tariffe applicate da OMISSIS non venivano modificate in quanto le stesse risultavano più vantaggiose o comunque in linea rispetto a quelle applicate alla PAB).

Giova aggiungere da parte del Collegio, che tale modifica tariffaria (favorevole alla Regione) integra una già prevista conseguenza della clausola di adeguamento automatico delle tariffe aggiunta nell’allegato C dell’Accordo quadro del dicembre 2016 (*“Le prestazioni professionali svolte dalla data di approvazione del presente Accordo e fino al completamento di revisione dei modelli tariffari, attività avviata al fine di valutare la congruità delle tariffe ai sensi dell’art. 192 del D.Lgs. 18.4.2016 n. 50, verranno*

*valorizzate e fatturate sulla base dei corrispettivi sopra indicati.*

*Alla entrata in vigore del nuovo modello tariffario le società riconosceranno a titolo di sconto un importo pari alla eventuale eccedenza rispetto ai valori tariffari rideterminati, ivi compresi gli interessi di anticipazione monetaria. Tale sconto sarà applicato sulle fatturazioni successive all'entrata in vigore del nuovo modello tariffario.").*

**(C.5.III)** Le medesime ragioni attinenti alla mancanza di qualsivoglia competenza in ordine alla valutazione di congruità ex art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, con riferimento alla condotta loro imputata di sottoscrizione dei decreti di approvazione di spesa, valgono *a fortiori* per i dirigenti (S., A. e C.), cui è stata imputata una quota di responsabilità anche in relazione ai decreti di approvazione di spesa dagli stessi sottoscritti.

**(C.5.IV)** Di qui, per il concorso di tutte le suddette considerazioni, l'accertata mancanza del requisito della colpa grave in capo ai convenuti A.S., P.A., A.C., M.M., F.B., C.P., P.R., A.V., M.F., I.M., R.R. e L.C., che, conclusivamente, vanno assolti da ogni addebito per tutte le ragioni di cui in motivazione.

**(D)** Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., ai convenuti spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa che, in applicazione dei parametri offerti dal DM 55/2014, vengono liquidate, a carico della Regione, nella misura di:

- € 18.459,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA

|  |                                                                        |  |
|--|------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                        |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto P.A.;                     |  |
|  | - € 5.314,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA     |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto F.B.;                     |  |
|  | - € 24.028,40-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA    |  |
|  | e CPA come per legge in favore dei convenuti D.C., L.C., I.M., F.M.    |  |
|  | e R.R. (importo da intendersi come unitario);                          |  |
|  | - € 18.459,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA    |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto A.C.;                     |  |
|  | - € 7.577,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA     |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto M.F.;                     |  |
|  | - € 10.922,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA    |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto M.M.;                     |  |
|  | - € 7.577,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA     |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto C.P.;                     |  |
|  | - € 14.198,60-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA    |  |
|  | e CPA come per legge in favore dei convenuti P.R. e A.V. (importo      |  |
|  | da intendersi come unitario);                                          |  |
|  | - € 14.199,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA    |  |
|  | e CPA come per legge in favore del convenuto A.S..                     |  |
|  | Tali importi sono stati determinati avendo a mente, da un lato, il     |  |
|  | <i>quantum</i> della richiesta risarcitoria formulata a carico di ogni |  |
|  | singolo convenuto e, dall'altro lato, i valori medi della pertinente   |  |
|  | tabella allegata al d.m. n. 55/2014. A tale riguardo, poi, si precisa  |  |
|  | che il Collegio non ha ravvisato la necessità di apportare a tali      |  |
|  | importi alcun correttivo ai sensi dell'art. 4, comma 1, del citato     |  |
|  | 127                                                                    |  |

regolamento (aumento fino al 50 per cento ovvero diminuzione non oltre il 50 per cento), atteso che, se da un lato il pregio dell'attività prestata, l'importanza, la natura, la difficoltà e il valore dell'affare avrebbero suggerito un aumento del compenso, dall'altro lato la circostanza che gran parte delle questioni di fatto e di diritto erano comuni a tutte le parti, con conseguente agevolazione dell'impegno difensivo (paradigmatica la produzione di repliche congiunte), avrebbe suggerito una diminuzione dello stesso.

Quanto alle fasi in cui si è snodato il presente giudizio – e per le quali è stata effettuata la relativa liquidazione del compenso – le stesse sono quella dello “studio della controversia”, della “fase introduttiva del giudizio”, della “fase istruttoria” e della “fase decisionale”, di cui all’art. 4, comma 5, lett. a), b), c) e d) del d.m. n. 55/2014.

In particolare, quanto alla cosiddetta “fase istruttoria”, il Collegio condivide in linea generale l’orientamento secondo cui detta fase, al pari peraltro di quella di trattazione, rileva ai fini della liquidazione del compenso quando effettivamente svolta, atteso che *"in tema di liquidazione delle spese processuali, in base al D.M. n. 55 del 2014, l'effettuazione di singoli atti istruttori e, segnatamente, la produzione di documenti, in altre fasi processuali (come quella introduttiva e/o quella decisionale) non equivale allo svolgimento della fase istruttoria e/o di trattazione, che [...] può dare luogo a riconoscimento della relativa voce di*



*tariffa unicamente qualora sia effettivamente posta in essere, nel corso della prima udienza di trattazione, una o più delle specifiche attività previste dall'art. 350 c.p.c., ovvero sia fissata un'udienza a tal fine o, comunque, allo scopo di svolgere altre attività istruttorie e/o di trattazione, ma non nel caso in cui alla prima udienza di trattazione sia esclusivamente direttamente fissata l'udienza di precisazione conclusioni, senza il compimento di nessuna ulteriore attività e questo anche ove siano prodotti nuovi documenti in allegato all'atto d'appello ovvero, successivamente, con gli scritti conclusionali" (Cass. n. 10206 del 16/04/2021 e n. 21329 del 06/07/2022).*

Inoltre, se è vero che, come rilevato dalla Suprema Corte anche di recente, con le pronunzie n. 8561/2023 e 28627/2023, il D.M. n. 55 del 2014 ha previsto *"un compenso unitario per la fase di trattazione, che comprende anche l'eventuale attività istruttoria"*, dando quindi rilievo non solo allo svolgimento di attività a contenuto istruttorio, quale l'espletamento di prove orali o di una consulenza tecnica d'ufficio, ma anche di trattazione della causa, è anche vero che ai fini della liquidazione del compenso spettante al difensore per la fase istruttoria/di trattazione, ai sensi del citato art. 4, comma quinto, lettera c, del D.M. n. 55 del 2014, ciò che rileva è comunque lo svolgimento effettivo dell'attività di trattazione, effettività dalla quale non si può comunque prescindere (Cass. civ., Sez. III, ord. n. 29077 del 16/09/2024; Corte d'Appello Cagliari, Sez. lavoro, sent. n. 33 del 20/02/2025).

Ciò premesso, il Collegio rileva che nel caso di specie il giudizio non si è celebrato ed esaurito, come di regola avviene, nella discussione orale della causa in udienza pubblica (attività rientrante nella fase decisionale) sulla base della produzione documentale effettuata dalle parti a corredo dei rispettivi atti iniziali (attività rientrante nella fase introduttiva), ma si è esteso anche ad una fase di effettiva trattatazione – certamente comportante un maggior impegno per le difese – in cui le parti stesse si sono confrontate a mezzo di note di replica e controreplica, previa concessione di termini a difesa, al fine di meglio illustrare e precisare le relative domande, eccezioni e conclusioni, anche in relazione all’eventuale necessità di disporre una consulenza tecnica d’ufficio, con conseguente necessità di preparare, redigere o anche solo di studiare tali atti.

Infine, in riferimento alla posizione dei convenuti assistiti da un medesimo difensore o collegio difensivo, è stato liquidato, in ossequio all’art. 4, comma 2, d.m. n. 55/2014, un compenso unico, aumentato per ogni soggetto oltre il primo nella misura del 30 per cento. A tale aumento il Collegio si è determinato in base al fatto che, pur essendo riscontrabile la presenza di questioni di fatto e di diritto comuni a tutte le parti assistite, la Difesa ha dovuto comunque assolvere ad un maggiore impegno alla luce delle specificità che contraddistinguevano la posizione di ogni singolo convenuto (ad es., in relazione alla partecipazione a un numero diverso di riunioni del gruppo di lavoro, con conseguente

diversità degli importi contestati, alla presenza o meno di una nomina formale, alla rilevanza o meno del cosiddetto scudo erariale).

(E) In mancanza di soccombenza nulla è dovuto dalle parti in ordine alle spese del giudizio, che restano a carico dell'Erario.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL TRENTINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE DI TRENTO

definitivamente pronunciando e disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

1. proscioglie i convenuti;

2. liquida, a carico della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e in favore dei convenuti, l'ammontare degli onorari e dei diritti di difesa nella misura di (a) € 18.459,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore del convenuto P.A.; (b) € 5.314,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore del convenuto F.B.; (c) € 24.028,40-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore dei convenuti D.C., L.C., I.M., F.M. e R.R. (importo unitario); (d) € 18.459,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore del convenuto A.C.; (e) € 7.577,00-, oltre alle spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore del convenuto M.F.; (f) € 10.922,00-, oltre alle spese

|  |                                                                      |                   |
|--|----------------------------------------------------------------------|-------------------|
|  |                                                                      |                   |
|  | generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore   |                   |
|  | del convenuto M.M.; (g) € 7.577,00-, oltre alle spese generali nella |                   |
|  | misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore del              |                   |
|  | convenuto C.P.; (h) € 14.198,60-, oltre alle spese generali nella    |                   |
|  | misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore dei convenuti    |                   |
|  | P.R. e A.V. (importo unitario); (i) € 14.199,00-, oltre alle spese   |                   |
|  | generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, in favore   |                   |
|  | del convenuto A.S..                                                  |                   |
|  | Nulla per le spese.                                                  |                   |
|  | Così deciso, in Trento, nella camera di consiglio del 13 maggio      |                   |
|  | 2025.                                                                |                   |
|  | Il cons. estensore                                                   | Il Presidente     |
|  | (Robert Schülmers von Pernwerth)                                     | (Chiara Bersani)  |
|  | f.to digitalmente                                                    | f.to digitalmente |
|  |                                                                      |                   |
|  | Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 7 gennaio 2026         |                   |
|  | Il Funzionario Preposto                                              |                   |
|  | (dott. Bruno Mazzon)                                                 |                   |
|  | f.to digitalmente                                                    |                   |
|  |                                                                      |                   |
|  | DECRETO                                                              |                   |
|  | Ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto    |                   |
|  | legislativo 30 giugno 2003 n. 196, si dispone che a cura della       |                   |
|  | Segreteria venga apposta, sull'originale della presente sentenza,    |                   |
|  | l'annotazione per cui in caso di riproduzione della stessa in        |                   |
|  | 132                                                                  |                   |

qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, vengano omesse le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti ivi nominati.

IL PRESIDENTE

(Chiara Bersani)

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 7 gennaio 2026

Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente

In esecuzione del sopra esteso provvedimento, ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione o riproduzione della presente decisione in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti ivi nominati.

Trento, 7 gennaio 2026

Il Funzionario Preposto

(dott. Bruno Mazzon)

f.to digitalmente