



SENT. N. 75/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA

composta dai seguenti magistrati

Maria RIOLO

Presidente

Cristiano BALDI

Consigliere Relatore

Laura ALESIANI

Primo Referendario Estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 978 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta, nei confronti di:

CORTESE Luigi, nato ad Aosta il 24.01.1961(C.F. CRT LGU 61A24 A326E)
e residente in Aosta, Corso Saint Martin de Corléans n. 40, elettivamente domiciliato in Aosta, via Losanna n. 17, presso lo Studio dell'Avv. Piercarlo Carnelli (C.F.: CRN PCR 58R07 A326T), che lo rappresenta ed assiste per delega in atti;

MAURO Patrizia, nata ad Aosta il 27.04.1969 (c.f. MRA PRZ 69D67 A326G)
e residente in Sarre (AO), in Frazione La Remise n. 64, rappresentata e difesa dall'Avv. Fabrizio Callà (c.f. CLL FRZ 70C25 L219D), presso il cui studio in Aosta – Piazza Narbonne n. 16 è elettivamente domiciliata, in forza di procura speciale in atti;

Uditi, nella pubblica udienza del 26 novembre 2025, con l'assistenza del Segretario, il Magistrato relatore, Cristiano Baldi, il rappresentante del Pubblico ministero (PM) Quirino Lorelli; l'Avv. Fabrizio Callà per Mauro Patrizia; l'Avv. Piercarlo Carnelli per Cortese Luigi.

Ritenuto in

FATTO

La Procura regionale, con atto di citazione del 13 maggio 2025, agisce nei confronti dei soggetti in epigrafe indicati per sentirli condannare al pagamento del complessivo importo di euro 1.112.005,75, da porsi a carico dei convenuti in eguale misura, in favore dell'Unité des Communes valdôtaines Grand-Combin.

A fondamento della richiesta attorea, in sintesi, la parziale revoca, per l'importo sopra indicato, di finanziamenti ottenuti dalla menzionata Unione nell'ambito dei Programmi FESR, FEASR e FSE.

In particolare, ricorda il requirente, nel 2008 l'Unione dei comuni (all'epoca Comunità montana) approvava un Programma integrato territoriale per l'utilizzo delle risorse provenienti dai fondi messi a disposizione dall'Unione Europea e dallo Stato italiano, indicando un elenco di progetti da sviluppare in sede attuativa, con risorse da rinvenirsi nell'ambito dei fondi FESR, FEASR e FSE. L'Unione procedeva, quindi, ad assegnare, con gara pubblica, un appalto di servizi avente ad oggetto l'attuazione concreta del Programma, prevedendo a carico del contraente *“tutte le attività necessarie all'attuazione del PIT, dalla fase di concezione ed elaborazione delle singole azioni, sino al coordinamento tecnico ed al supporto amministrativo”*. Tale contratto, aggiudicato allo studio professionale dott. Luigi Cortese, comprendeva non solo la progettazione di

dettaglio degli interventi, l'individuazione dei finanziamenti e la gestione amministrativa dei singoli progetti ma altresì indefinite attività complementari, la cui indeterminatezza si riverberava sul valore del contratto e sulla sua durata. Infatti, in esecuzione dell'incarico ricevuto, lo Studio Cortese elaborava dei progetti di cofinanziamento la cui attuazione era a sua volta affidata allo stesso Studio, con il quale l'Unione sottoscriveva distinti contratti d'appalto, qualificati dai contraenti come atti collegati e consequenziali all'appalto di gestione del PIT.

Attraverso questo schema (individuazione del progetto attuativo, approvazione dello stesso, affidamento diretto, con separato contratto, dell'attuazione del progetto), venivano approvati numerosi progetti nell'ambito del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013, cofinanziato dal FESR, del Programma di Sviluppo rurale 2007-2013, cofinanziato dal FEASR, e del Programma Occupazione 2007-2013, cofinanziato dal FSE.

In virtù di tali affidamenti diretti, assume la Procura regionale, il valore economico del contratto originario, pari ad € 41.400,00, aumentava fino ad € 1.827.024,42 (di cui € 555.804,17 per gli incarichi di “coordinamento e gestione” ed € 1.271.220,25 per le “prestazioni complementari” affidate al professionista), a fronte di un valore dei progetti complessivamente finanziati pari a € 4.306.212,06.

Nel corso del 2015 i progetti dell'Unione venivano sottoposti a controllo dall'Autorità di audit la cui verifica si esitava nella contestazione di plurime irregolarità, tali da inficiare la correttezza e regolarità delle spese dichiarate. Le irregolarità rilevate, in estrema sintesi, avevano ad oggetto l'incremento del valore degli affidamenti rispetto all'importo posto a base di gara, la

	modificazione degli elementi essenziali del contratto, gli affidamenti diretti in	
	sede di attuazione dei progetti e l'errata rendicontazione.	
	In seguito a quanto rilevato, l'Autorità di Gestione del programma di	
	cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera avviava le procedure di recupero	
	del contributo pubblico indebitamente versato per € 583.717,79.	
	Proposto ricorso giurisdizionale, il Tribunale di Milano con la sentenza n.	
	5739/2019 del 13.6.2019, definitiva, respingeva le doglianze dell'Unione dei	
	comuni.	
	Analoga vicenda riguardava alcuni dei progetti finanziati con fondi FEASR.	
	Anche in questo caso, in esito ai controlli di audit, l'Autorità di Gestione	
	rideterminava il contributo concesso e chiedeva la restituzione della somma di	
	€ 446.133,20. Impugnato il provvedimento, il Tribunale di Milano, con	
	sentenza n. 2688/2020 del 5.5.2020, definitiva, rigettava integralmente le	
	domande dell'Unione.	
	Anche con riferimento ai progetti a valere sul FSE, l'Autorità di gestione del	
	POR FSE, con nota del 21.12.2016, comunicava la decertificazione e il	
	prudenziale recupero delle somme relative ai progetti accennati, per un importo	
	pari ad € 4.163,72, riservandosi di procedere successivamente al recupero delle	
	stesse.	
	Tra il 16.10.2018 ed 30.6.2020, reperite le risorse dagli Enti coinvolti nei	
	progetti, l'Unione adottava i mandati di pagamento per la restituzione del	
	complessivo importo di euro 1.112.005,75, di cui € 608.549,53 relativi a	
	finanziamenti erogati a valere su fondi FESR, ed € 467.895,80 relativi a	
	finanziamenti a valere su fondi FEASR.	
	Sono inoltre state corrisposte dalla Unione dei Comuni spese legali per €	
	- pag. 4 di 28 -	

35.560,42.

In diritto, la Procura ha ampiamente argomentato, in punto giurisdizione, quanto al rapporto di servizio con il convenuto Cortese, soffermandosi poi, in modo analitico, sui singoli rilievi che hanno determinato la revoca dei finanziamenti e sull'imputabilità degli stessi, a titolo di colpa grave, ai convenuti.

In particolare, quanto alla posizione della convenuta Maura, il requirente ne ha ricordato la qualifica di Segretario generale dell'Unione che, avendo funzioni di consulenza giuridica per l'Unione (art. 31 dello Statuto), rogava l'atto di appalto del PIT e sottoscriveva i contratti attuativi, assumendo altresì il ruolo di RUP: nella sua qualità, conclude la Procura, *“era tenuta, con diligenza professionale (art. 1176, comma 2, c.c.) a garantire il rispetto delle norme nazionali ed europee in materia”*.

Analoghe considerazioni sono estese al convenuto Cortese, compartecipe alla predisposizione ed attuazione dei programmi attuativi, avendo questi ricevuto, in sostanza, *“una delega totale alla predisposizione, presentazione, gestione, controllo e rendicontazione dei progetti in capo al beneficiario, ivi comprese le attività contabili e amministrative necessarie all'esecuzione dei progetti”*.

In quanto professionista esperto del settore, ritiene il requirente, il convenuto Cortese è responsabile dell'inosservanza della disciplina nazionale e comunitaria in materia di appalti e di contributi pubblicistici, rispondendo, pertanto, a titolo di colpa grave, per le irregolarità che hanno determinato la revoca dei contributi.

Con comparsa di costituzione del 31.10.2025 si è costituita la convenuta Patrizia Mauro ripercorrendo la storia del Programma integrato territoriale e dei

	controlli di primo e secondo livello che l’hanno interessato nel corso degli anni.	
	Ecceputa preliminarmente l’inopponibilità delle decisioni del giudice ordinario	
	ai sensi dell’art. 2909 c.c., la difesa argomenta in ordine al contestato	
	incremento del valore degli affidamenti, all’indeterminatezza del bando di gara	
	ed alla ragionevolezza dell’affidamento, senza gara ma nel quadro	
	programmatico dell’appalto di servizi a monte, dei contratti complementari.	
	D’altra parte, osserva la difesa, l’affidamento tanto delle attività di	
	coordinamento e gestione quanto dei servizi complementari era già previsto a	
	monte negli atti di gara.	
	Si sofferma sui requisiti prescritti dall’appalto, evidenziandone coerenza e	
	pertinenza, e argomenta su ogni singola irregolarità che ha determinato la	
	revoca dei finanziamenti (con riferimento, in particolare, alla contestata	
	modifica dei criteri di calcolo dei corrispettivi, al conferimento di servizi	
	aggiuntivi senza stipula di alcun contratto ed alla delega allo Studio Cortese di	
	una funzione pubblicistica).	
	Descritta minuziosamente la situazione organizzativa, finanziaria e di	
	personale, in cui prestava servizio la convenuta, la difesa contesta la sussistenza	
	di una colpa grave a suo carico.	
	Contesta l’esistenza del danno, sull’assunto che la revoca dei finanziamenti si	
	risolverebbe in una mera riallocazione di risorse, rendendosi necessario	
	ragionare in termini di finanza pubblica allargata.	
	In ogni caso, considerata l’integrale realizzazione di tutti i progetti attuativi del	
	P.I.T., eccepisce la <i>compensatio lucri cum damno</i> .	
	Eccepisce il difetto di nesso causale quanto alla voce di danno afferente alle	
	spese legali.	
	- pag. 6 di 28 -	

	Eccepisce, in via subordinata, il decorso della prescrizione, ancorandone	
	l'esordio alle condotte contestate; in via ulteriormente gradata, qualora il	
	decorso fosse ancorato alla data dei mandati di pagamento, ne eccepisce la	
	prescrizione per quelli anteriori il quinquennio dalla notifica dell'invito a	
	dedurre.	
	Eccepisce il concorso causale degli amministratori che decisero	
	l'esternalizzazione del servizio di gestione del PIT, degli organi di controllo	
	che verificarono senza rilievi i contratti stipulati (anche sotto il profilo del	
	legittimo affidamento creato in relazione al mancato rispetto della tempistica	
	dei controlli).	
	Da ultimo, la difesa invoca l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.	
	Con comparsa del 30.10.2025 si è costituito il convenuto Cortese Luigi	
	evidenziando, in primo luogo, la propria estraneità a tutti i processi in cui è stata	
	coinvolta l'Unitè, le cui pronunce sono state poste dal requirente a fondamento	
	della propria azione.	
	Richiamato il contenuto del disciplinare di gara, la difesa del Cortese esclude	
	che questi debba essere chiamato a rispondere di eventuali vizi di legittimità	
	dei singoli atti.	
	In ogni caso, la difesa si sofferma analiticamente sul bando di gara e sui servizi	
	complementari, argomentando nel senso della piena legittimità degli stessi.	
	Esclude la sussistenza di un danno erariale atteso che, osserva la difesa Cortese,	
	<i>“i progetti, l'oggetto del servizio appaltato, sono stati conclusi con piena</i>	
	<i>soddisfazione dell'Unitè GC e dei Comuni appartenenti all'ambito”.</i>	
	Quanto alle irregolarità rilevate dall'Autorità di audit (l'incremento del valore	
	degli affidamenti rispetto all'importo posto a base di gara; la modificazione	
	- pag. 7 di 28 -	

degli elementi essenziali del contratto; gli affidamenti diretti in sede di attuazione dei progetti; l'errata rendicontazione), la difesa ne contesta l'imputabilità al proprio assistito, non avendo, il Cortese, potere decisorio ed essendo al più riferibili al Segretario generale della Comunità. Argomenta, nel merito, contestando ogni profilo di irregolarità.

Richiamata l'avvenuta realizzazione di tutti i progetti finanziati, la difesa ne desume la correttezza dell'operato del Cortese in termini di realizzazione dei contratti di appalto a lui affidati. Inoltre, contesta la sussistenza di un danno erariale, trattandosi, comunque, di progetti realizzati nell'interesse della collettività e finalizzati con risorse pubbliche.

Sotto altro profilo, la difesa esclude la configurabilità di un danno erariale richiamando il concetto di finanza pubblica allargata e l'assenza di separazione giuridica netta tra i patrimoni dei vari enti del comparto pubblico.

In via subordinata, la difesa contesta la quantificazione del danno, ritenendo l'eventuale responsabilità del Cortese, quale consulente, fortemente subordinata a quella del dirigente, Patrizia Murro, titolare del potere decisorio dell'Ente.

Descritto il contenuto del disciplinare di gara, nonché l'iter di approvazione e realizzazione dei vari progetti, la difesa contesta la ritenuta giurisdizione della Corte dei conti, trattandosi di mera prestazione esterna resa in un ambito di ampia autonomia organizzativa, senza assumere funzioni e compiti di indirizzo, decisione e controllo che spettassero all'Ente pubblico.

La difesa esclude, pertanto, che il convenuto Cortese sia stato *“nella struttura organizzativa dell'Unité, con effetto sostanzialmente sostitutivo delle valutazioni e delle decisioni di quest'ultima in ordine alle scelte di gestione del*

PIT”.

Nella pubblica udienza il Pubblico Ministero ha ribadito le argomentazioni fin qui esposte e confermato le conclusioni già rassegnate.

Le difese dei convenuti hanno richiamato il contenuto delle rispettive comparse di costituzione e insistito per il rigetto della domanda.

Tutto ciò premesso, la causa è stata assunta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La domanda va accolta nei seguenti termini.

2. In via preliminare, va ribadita la giurisdizione della Corte nei confronti del convenuto Cortese Luigi.

Ora, com'è noto, *“l'azione di responsabilità nei confronti di un soggetto privato è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ove sussista un rapporto di servizio, in virtù del quale il primo sia stato temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. per lo svolgimento di un'attività o un servizio di interesse pubblico, configurandosi, invece, la giurisdizione ordinaria nel diverso caso in cui si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del privato, quale controparte contrattuale della P.A.”* (Cass. Sez. U., n. 19452/2024).

È quindi sufficiente, per configurarsi un rapporto di servizio con il privato, l'esistenza di *“una relazione funzionale in virtù della quale tale soggetto debba ritenersi inserito - in considerazione dell'attività svolta continuativamente, ancorché temporaneamente o solo in via di fatto - nell'apparato organizzativo e nell'iter procedimentale dell'ente, sì da rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo”* (Cass. Sez. U., n. 1782/2022), restando, invece,

“irrelevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte” (Cass. Sez. U., n. 21871/2019).

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche è chiaramente configurabile, nella fattispecie in esame, un rapporto di servizio tra l’Amministrazione danneggiata ed il convenuto Cortese, soggetto cui la prima ha sostanzialmente affidato la gestione del Piano integrato territoriale, delegandogli la funzione amministrativa consistente nella ricerca e realizzazione di progetti pubblici finanziati con risorse della collettività.

2.1 D’altra parte, occorre ricordare che la giurisdizione della Corte viene ritenuta pacifica nei confronti del beneficiario di sovvenzioni pubbliche: secondo l’orientamento consolidato della Suprema Corte (da ultimo, cfr. Cass. sez. unite, 07/01/2020, n. 111), in tema di danno erariale è configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall’Amministrazione (Cass. S.U. n. 5019/10), distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate (Cass. S.U. n. 23897/15).

Da ciò deriva, pertanto, l’estensione di tale giurisdizione anche nei confronti di quei soggetti che, lungi dall’essere direttamente beneficiari di sovvenzioni pubbliche, si sono comunque ingeriti, in virtù di regolare appalto di servizi ed in luogo dei dirigenti preposti a tale attività, nell’individuazione e gestione di

progetti destinatari delle risorse, curando il rispetto delle prescrizioni amministrative per la concessione e, in esito alla realizzazione del progetto, la rendicontazione dello stesso.

2.2 Più nel dettaglio, come previsto dall'articolo 1 del Disciplinare di gara, il servizio appaltato aveva ad oggetto *“l’attuazione del Progetto Integrato Territoriale (PIT) della Comunità Montana Grand Combin...strumento operativo finalizzato alla realizzazione di progetti di sviluppo sostenibile nella Comunità Montana Grand Combin”*. Tale servizio imponeva all'appaltatore, sig. Cortese, *“un inquadramento delle azioni e degli interventi e un coordinamento degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione territoriale, di cooperazione transfrontaliera e di sviluppo sostenibile”*.

Il servizio affidato, pertanto, prevedeva *“tutte le attività necessarie all’attuazione del PIT, dalla fase di concezione ed elaborazione delle singole azioni, sino al coordinamento tecnico ed al supporto amministrativo”*.

La necessità di pieno coordinamento con altri Enti pubblici e con altri strumenti di programmazione e sviluppo, la *“progettazione di dettaglio delle diverse ipotesi di intervento”*, la *“programmazione finanziaria degli investimenti necessari all’attuazione dei singoli interventi”*, con l'onere di individuare *“le forme di cofinanziamento più idonee”*, la *“gestione operativa dei progetti”* con la specifica previsione della *“necessaria assistenza amministrativa e coordinamento tecnico dalla fase di reperimento dei finanziamenti alla chiusura delle attività e degli aspetti contabili”* (cfr. art. 2 del Disciplinare), sono tutti elementi che dimostrano, inequivocabilmente, l'inserimento del Cortese, dal punto di vista funzionale, all'interno della struttura organizzativa pubblicistica, sostituendosi integralmente nella gestione di attività tipicamente

pubblicistiche (cfr. art. 26 del Capitolato speciale d'appalto, contenente un'elencazione di attività, tipicamente pubblicistiche, assunte dal consulente esterno).

3. Sempre in via preliminare va esaminata l'eccezione di prescrizione, sollevata dalla sola convenuta Mauro.

3.1 In ordine all'esordio del termine prescrizionale, deve ricordarsi che *“in contrapposizione ad altro orientamento che fa riferimento, quale termine iniziale per il decorso della prescrizione al mero “fatto” comportamento che abbia posto le necessarie ed ineludibili premesse di un evento che ne diviene mera ed obbligata conseguenza, l'orientamento ormai del tutto prevalente che si condivide individua il fatto dannoso nella riduzione o nell'esborso di denaro da parte della Pubblica Amministrazione (cfr. SS.RR. 14/2011/QM). La decorrenza della prescrizione, pertanto, può essere operativa solo ove la condotta contra ius abbia i caratteri della concretezza e della attualità e, quindi, dalla data del pagamento (in termini SS.RR. n. 5/2007/QM) quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico”* (Corte Conti, Appello, III Sez., sentenza n. 476/2021).

Tale lettura appare l'unica coerente con l'articolo 2935 c.c. che, completando in tal senso la disciplina di settore rappresentata dall'art. 1, comma 2, Legge n. 20/1994 (ancorante il decorso della prescrizione alla verifica del fatto dannoso), sancisce la decorrenza della prescrizione dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere: nella fattispecie in esame il danno è certo e, conseguentemente, il diritto può essere fatto valere, da quando l'Amministrazione sostiene la relativa spesa attraverso l'adozione dei mandati di pagamento richiamati nell'atto introduttivo.

Fino al momento dell'esborso economico, pur esistendo l'antecedente logico giuridico rappresentato dalla supposta illegittima azione amministrativa, non c'è certezza sulla natura ed entità del danno erariale: solo dal momento del pagamento, pertanto, il danno si connota con quei caratteri di certezza nell'*an* e nel *quantum* tali da legittimare una precisa richiesta del creditore.

3.2 Così ricostruito il quadro giuridico di riferimento, va tenuto conto del primo atto interruttivo rappresentato dall'invito a dedurre, notificato alla convenuta Mauro in data 11 dicembre 2024: conseguentemente, vanno ritenute prescritte tutte le somme afferenti a mandati di pagamento anteriori all'11 dicembre 2019.

In particolare, pertanto, risultano prescritte, nei confronti della convenuta Mauro, le somme relative ai mandati di pagamento emessi dall'Unità n. 3237 e n. 3238 del 16.10.2018 (entrambi di € 1.241,00, peraltro relativi alle spese legali sostenute per i giudizi incardinati presso il Tribunale di Milano rispetto alle quali, ritiene questo Collegio, che difetti l'imputabilità eziologica del danno ai convenuti – v., *infra*, punto n. 5.4), n. 2989 del 21.10.2019 e n. 2990 del 22.10.2019 (rispettivamente dell'importo di € 18.498,72 ed € 14.579,70).

4. Venendo all'esame del merito, va ricordato che la presente vicenda riguarda, in estrema sintesi, la revoca parziale dei finanziamenti, a valere su fondi comunitari FESR, FEASR e FSE, ottenuti dall'Unione dei comuni Grand Combin. In particolare, assegnato al convenuto Cortese l'appalto di servizi per la realizzazione del Piano integrato territoriale (contratto di appalto del 24 luglio 2008), allo stesso Cortese venivano poi affidati, con separati ulteriori contratti di appalto, numerosi progetti attuativi del Pit, nell'ambito del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013,

cofinanziato dal FESR, (“Autour des Barrages”, “Enplus”, “Grand Saint Bernard 360°”, “Biosphère Transfrontalière Val d’Hérens – Valpelline (BTVV)” e “Bio-Montagne – Réseau d’éducation sur la biodiversité dans les zones alpine”), del Programma di Sviluppo rurale 2007-2013, cofinanziato dal FEASR (progetti “Gestione e animazione del GAL Media Valle d’Aosta”, “Agir pour l’innovation rurale”, “Saveurs campagnardes – misura 313”, “Saveurs campagnardes – misura 323”, “Communauté rurale solidaire”, “Jardins et Villages”) e del Programma Occupazione 2007-2013, cofinanziato dal FSE (progetti “Un doposcuola a scuola” e “L’Après-midi ensemble”).

4.1 Quanto all’antigiuridicità oggettiva della fattispecie, con riferimento alle condotte, essa risiede nelle plurime violazioni della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti che hanno interessato tanto il contratto originario quanto i successivi appalti attuativi dei singoli progetti, determinando la parziale revoca dei finanziamenti percepiti dall’Unione dei comuni.

4.2 In particolare, venendo all’esame delle violazioni rilevate dalle Autorità di audit, la Corte non può non soffermarsi sul relevantissimo incremento di valore degli affidamenti: mentre l’originario appalto 24 luglio 2008 indicava il valore del contratto in € 41.400,00 e l’importo di € 207.000,00 quale “*valore presunto*”, all’esito dei successivi, e collegati, affidamenti al convenuto Cortese (definiti, nel contratto originario, quali “*attività complementari*”) il valore del contratto risultava complessivamente lievitato fino ad € 1.827.024,42.

Ai sensi dell’articolo 4 del disciplinare di gara, l’Unione dei comuni, preso atto dell’impossibilità di “*quantificare a priori l’importo del servizio in quanto*

dependente dai progetti presentati ed ammessi a finanziamento”, stabiliva “quale importo presunto quello appena superiore all’attuale soglia di rilevanza comunitaria stabilita per i contratti pubblici (€ 206.000,00), ovvero € 207.000,00. Ciò al fine di dare la massima diffusione al presente appalto e garantire il rispetto della normativa qualora l’effettivo importo superasse la soglia di rilevanza europea. Ai fini della definizione dell’importo contrattuale e delle relative coperture assicurative si stabilisce un importo iniziale pari al 20% dell’importo presunto posto a base di gara, ovvero € 41.400,00”.

Tuttavia, se tale clausola, come sostenuto dai convenuti, è legittimamente apposta, è altrettanto vero che, una volta indicato un valore presunto, l’Amministrazione committente è tenuta ad attenersi. Se, successivamente, sorge la necessità di procedere a nuovi affidamenti che determinano un superamento (qui, come accennato, di importo straordinariamente elevato) dell’originario valore dell’affidamento, sarà necessario, nel rispetto dei principi di evidenza pubblica posti a garanzia della stazione appaltante, procedere ad una nuova gara.

Una diversa interpretazione appare inaccettabile, rimettendo all’arbitrio dell’Amministrazione quello di modificare nel tempo la base d’asta e le prestazioni oggetto di affidamento, in violazione dell’obbligo di evidenza pubblica e dei principi ricavabili dagli articoli 2, 29 e 57 del D.Lgs. n. 163/2006 (applicabile *ratione temporis*). La condotta dell’Unione dei comuni, nello specifico, ha attribuito al Cortese un’indebita posizione di vantaggio, assegnandogli appalti per la gestione di decine di progetti senza alcuna selezione pubblica ad essi inerente.

4.3 Quanto esposto, d’altra parte, trova puntuale conferma nelle sentenze

n. 5739/2019 e n. 2688/2020 del Tribunale di Milano, passate in giudicato.

Come ricordato nella parte in fatto, le menzionate pronunce chiudono il contenzioso aperto dall'Unione dei comuni avverso i provvedimenti di revoca dei finanziamenti, confermandone la legittimità.

Ora, naturalmente, questa Sezione non ignora che tali sentenze non possono esplicitare effetti diretti nei confronti dei convenuti, rimasti estranei a tali giudizi: cionondimeno, esse costituiscono un mezzo di prova che, unitamente ad altri, può essere liberamente apprezzato dal Collegio e concorrere alla formazione del proprio convincimento.

Ebbene, anche il Tribunale di Milano ha rilevato che *“l'Amministrazione ben può indicare un valore presunto a base d'asta, ma deve attenersi a tale valore che costituisce il limite massimo dell'affidamento; se successivamente emerge la necessità di esternalizzare ulteriori prestazioni, dovrà bandire una nuova gara”*; diversamente, infatti, si *“lascerebbe, di fatto, libera l'Amministrazione di modificare in itinere la base d'asta e le prestazioni oggetto di affidamento, in palese violazione della funzione stessa della lex specialis di gara che è, appunto, quella di pubblicizzare tutti gli elementi del servizio da esternalizzare, preservando la trasparenza dell'azione amministrativa nonché la concorrenza mediante un'effettiva ampia partecipazione; ne deriverebbe, inevitabilmente, la frustrazione della ratio del Codice dei contratti pubblici e dei relativi principi”*.

4.4 Conclamata anche la violazione degli articoli 2, 29 e 57 del menzionato D.Lgs. n. 163/2006 sotto il profilo dell'assoluta indeterminatezza del bando di gara, il quale non perimetra in alcun modo i servizi complementari ivi menzionati e poi esitati nei plurimi successivi contratti di affidamento della

gestione dei singoli progetti finanziati.

È sufficiente ricordare che, a mente del menzionato art. 57, comma 5, vigente *ratione temporis*, la possibilità di procedere ad affidamenti mediante procedura negoziata senza gara è limitata a peculiari ipotesi, in cui ricorrono o l'imprevedibilità di sopravvenute circostanze tali da rendere necessari servizi non previsti nell'originario bando (circostanza qui assolutamente non configurabile atteso che il bando prevedeva proprio l'affidamento dello sviluppo dei successivi progetti finanziati), oppure l'identità dei servizi aggiuntivi reiteratamente affidati (qui esclusa stante la peculiarità dei singoli progetti oggetti di finanziamento).

D'altra parte, se si considera che l'affidamento diretto è una deroga al principio di evidenza pubblica, è evidente che le ipotesi in cui è possibile ricorrere a tale forma di aggiudicazione devono interpretarsi in senso rigoroso, escludendosi l'ammissibilità di evidenti strumentalizzazioni finalizzate ad aggirare il pieno rispetto delle procedure di gara.

Negli stessi termini, anche la sentenza del Tribunale di Milano n. 5739/2019 la quale, in relazione a tale profilo di illegittimità, ha ritenuto che *“l'Unione Comuni Valdostani ha violato le regole nazionali e europee in materia di procedure di gara, con conseguente decadenza dal diritto ai contributi pubblici”*.

4.5 Né, d'altra parte, il dato per cui i progetti in parola sarebbero stati realizzati a beneficio della stessa collettività amministrata potrebbe far venir meno, di per sé, la illegittimità delle condotte come nei punti precedenti dettagliatamente evidenziata, nemmeno alla luce del nuovo principio – introdotto dal Codice dei contratti di cui al D.Lgs. n. 36/2023 – “del risultato” della commessa pubblica,

fermo che, secondo gli orientamenti giurisprudenziali affermatesi sul punto, tale principio esplica i propri effetti spostando il *focus* dalla mera applicazione formale delle procedure all'ottenimento del miglior rapporto qualità/prezzo nel minor tempo possibile, per l'interesse pubblico e gli obiettivi europei, e quindi valorizzando l'efficacia e l'efficienza, ma sempre, ai sensi dello stesso art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023, “*nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza*”, che sono strumentali al raggiungimento dello scopo finale. Anzi, in tal senso, il richiamo alla nozione di risultato *integra* i parametri di legittimità dell'azione amministrativa con riguardo ad una categoria che implica verifiche sostanziali e non formali, di effettività del raggiungimento degli obiettivi (di merito e di metodo), oltre che di astratta conformità al paradigma normativo (cfr., in questi termini, Cons. Stato, Sez. III, n. 11322/2023; v., in tema, nello stesso senso, anche Cons. Stato, Sez. III, n. 2866/2024, per il quale “*l'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d.lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad “ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo”, facendo “transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili*”).

4.6 Ulteriori irregolarità emerse riguardano la non completa rendicontazione delle spese (in particolare, i documenti di rendicontazione del

tempo impiegato dai dipendenti nel progetto – c.d. *timesheet* – venivano predisposti, per stessa ammissione dell’Unité, solo a posteriori e con un certo grado di approssimazione; inoltre, il Cortese ha presentato documenti contabili riportanti più volte la stessa giornata, con illegittima duplicazione di somme a finanziamento; cfr. pag. 15 e 57 e ss. del verbale definitivo di audit del 15 marzo 2016); l’erronea rendicontazione (fatture riportanti un importo superiore a quanto previsto dal contratto, fatture con allegati *timesheet* di data successiva la stessa fattura, spese rendicontate seppure antecedenti lo stesso avvio del progetto, duplicazione di spese presentate a rimborso); l’assegnazione di servizi complementari al convenuto Cortese senza stipula di regolare contratto, in aggiunta a quelli formalmente già attribuiti allo stesso; l’assoluta indeterminatezza del bando, tanto nell’oggetto quanto, come sopra documentato, nell’importo (circostanze che, verosimilmente, potrebbero aver determinato una ridotta partecipazione allo stesso); la definizione dei servizi complementari avvenuta a posteriori e ad opera dello stesso convenuto Cortese (il quale individuava e predisponava i progetti da realizzare e portare a finanziamento); la configurabilità di un eccesso di delega in favore dell’aggiudicatario (cfr. art. 28 del Capitolato speciale, contenente l’indicazione – sempre alquanto generica – delle attività, anche di carattere amministrativo contabile, rimesse all’aggiudicatario, da svolgersi presso la sede della Comunità montana e “*nella prospettiva di assumere il massimo grado possibile di attività al fine di caricare il meno possibile gli uffici della Comunità Montana degli adempimenti connessi all’attuazione del PIT*”.

4.7 Da ultimo, a conferma di quanto finora esposto, va ricordato che la stessa Giunta dell’Unité, nella seduta del 27 gennaio 2020, valutando le

sentenze emesse dal Tribunale di Milano, sulla base di riferiti pareri legali, ha motivatamente ritenuto che *“le motivazioni rese con riferimento alle contestate violazioni sui principi generali nazionali ed europei declinati si manifestano esaustive e coerenti con i principi e le norme vigenti, sebbene le motivazioni rese in sentenza in punto di legittimo affidamento e proporzionalità possono lasciare intravedere alcuni spunti di difesa, le argomentazioni dell’organo giudicante paiono adeguatamente svolte ed articolate e le valutazione della natura dell’irregolarità non presenta aspetti di criticità tali da lasciare ipotizzare un esito in sede di appello tanto positivo da giustificarne l’esperimento l’azione”*.

4.8 A conclusione di quanto esposto, a parere del Collegio deve ritenersi certa l’esistenza delle irregolarità e criticità che hanno reso illegittime alcune spese rendicontate, determinando la parziale revoca dei finanziamenti comunitari a danno dell’Unità dei comuni Valdostani Gran Combin.

5. Sotto il profilo eziologico, non possono esservi dubbi sulla rilevanza determinante delle condotte dei convenuti, responsabili dei richiamati vizi di illegittimità che hanno determinato la revoca dei finanziamenti.

Non possono rilevare, in senso determinante, le considerazioni svolte dalla difesa dei convenuti in ordine all’esistenza di precedenti controlli esitati positivamente o al mancato rispetto dei termini per lo svolgimento dei controlli. Tali circostanze, infatti, non rappresentano serie causali autonome idonee ad interrompere il nesso di causalità.

5.1 Occorre, ricordare, infatti, che l’interruzione del nesso di causalità si ha *“soltanto quando la causa sopravvenuta (che può identificarsi anche con la condotta dello stesso danneggiato) sia da sola sufficiente a provocare l’evento,*

in quanto autonoma, eccezionale ed atipica rispetto alla serie causale già in atto, sì da assorbire sul piano giuridico ogni diverso antecedente causale e ridurlo al ruolo di semplice occasione” (Cass. n. 21563/2022).

L'accertamento della responsabilità dei convenuti, in altri termini, al fine di ascrivere alle condotte illecite l'evento danno, impone di accertare l'efficienza eziologica delle condotte rispetto all'evento in applicazione della regola di cui all'art. 41 c.p.: il concorso di cause preesistenti, simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione e l'omissione e l'evento.

5.2 Diverso il discorso, invece, quanto al successivo collegamento tra l'evento e le conseguenze dannose che ne sono derivate, aspetto che verrà affrontato nel paragrafo inerente alla quantificazione del danno.

5.3 Irrilevante, infine, la circostanza che la scelta di esternalizzare le attività di gestione dei progetti finanziati sia stata assunta dal Collegio dei Sindaci (cfr. delibere n. 81 del 27 dicembre 2007 e n. 04 del 21 gennaio 2008): un conto, infatti, sono le linee d'azione di indirizzo, altro la predisposizione del bando e disciplinare di gara, primo atto illegittimo, nella piena responsabilità del funzionario preposto dott.ssa Mauro, da cui poi sono derivati gli ulteriori vizi di illegittimità, condivisi con il convenuto Cortese.

Il Piano territoriale, in altri termini, è un atto programmatico che non può partecipare di eventuali vizi di legittimità degli atti attuativi.

5.4 Infine, sempre sotto il profilo eziologico, va esclusa la riconducibilità ai convenuti della quota di danno (peraltro, prescritta quanto alla convenuta Mauro) rappresentata dalle spese legali sostenute dall'Unione per l'impugnazione dei provvedimenti di contestazione e revoca dei finanziamenti:

la scelta di intraprendere l'iniziativa giudiziaria, infatti, non è certamente riferibile agli odierni convenuti e neppure, in difetto di indicazione alcuna da parte del requirente, può essere oggetto di valutazione (nella sua discrezionalità) da questa Corte.

6. Venendo all'esame dell'elemento soggettivo, ritiene questo Collegio che i profili di irregolarità evidenziati siano tali, e di così rilevante portata, da essere imputabili ad entrambi i convenuti a titolo di colpa grave (anzi, a parere di questa Corte, l'incremento di valore del contratto, come sopra esposto, è tale da sollevare fondati dubbi sull'esistenza di una consapevole volontà, non ulteriormente indagata in quanto non prospettata dalla Procura regionale).

In ordine alla convenuta Mauro, il ruolo di esperto giuridico (quale Segretario dell'Unione e RUP per alcuni progetti), ufficiale rogante i contratti e predisponente il bando di gara, inducono il Collegio a ritenere più che certa la conoscibilità dei richiamati vizi di legittimità della procedura. È inammissibile, infatti, da parte di un funzionario di ordinaria preparazione giuridica, la predisposizione di un bando di gara e la sua successiva gestione in modo tale da attribuire al medesimo soggetto importi di così rilevante significatività al di fuori di una procedura trasparente e concorrenziale, e ciò attraverso la predisposizione di clausole, e oggetto del bando, del tutto generiche ed indeterminate.

Parimenti, non può revocarsi in dubbio l'inescusabile negligenza del convenuto Cortese il quale, da esperto del settore dei finanziamenti pubblici, non poteva non essere a conoscenza della doverosità di una procedura aperta per il conferimento di tutti i successivi contratti.

Ancora, non può riconoscersi la buona fede, intesa come incolpevole ignoranza,

in capo ad un soggetto che benefici di incarichi pubblici palesemente conferiti in violazione dei principi di evidenza pubblica, specie quando tale soggetto è assolutamente in grado di avvedersi delle illegittimità perpetrate a suo vantaggio.

D'altra parte, come illustrato nel superiore par. 2, il convenuto Cortese era integralmente coinvolto nell'attività amministrativa a lui ampiamente conferita, così partecipando, in uno con la convenuta Mauro, della predisposizione degli atti illegittimi.

7. Venendo al danno azionato dal requirente, occorre valutarne sia l'*an* che il *quantum*.

7.1 In ordine all'esistenza del danno, occorre in primo luogo escludere la rilevanza del concetto di "finanza pubblica allargata".

Ora, in disparte la circostanza che, nella fattispecie in esame, le somme restituite sono state riversate nel bilancio comunitario (con un concetto di finanza allargata, pertanto, difficilmente richiamabile), va ricordato che il concetto di "finanza pubblica allargata" per escludere la configurabilità del danno in presenza di trasferimenti monetari all'interno del comparto pubblico non è condiviso dalla consolidata giurisprudenza contabile (Corte Conti, Sez. Riun., 24/2020/QM). Occorre considerare, infatti, che gli enti pubblici danneggiati *"hanno autonoma personalità giuridica e redigono bilanci autonomi ed indipendenti, nell'alveo dei principi dell'art. 81 della Costituzione. L'equilibrio di bilancio, difatti, si valuta con riguardo a ciascun soggetto giuridico"* (Sez. giur. Lazio, sent. n. 501/2022).

Pur nella consapevolezza dell'esistenza di un difforme orientamento (allo stato minoritario), questa Sezione ritiene che *"la lesività della perdita non può essere*

esclusa dando rilievo, in una prospettiva sistemica, al concetto di finanza pubblica allargata” e ciò atteso che “la circostanza che, per effetto dell’inottemperanza agli oneri imposti dalla disciplina del finanziamento, l’ente beneficiario non abbia usufruito dell’aiuto, non dà origine ad un fenomeno osmotico, tutto interno al settore pubblico, per effetto del quale la somma originariamente ad esso destinata rientrerebbe nell’ambito del medesimo bacino della finanza pubblica allargata” (Sez. II Centrale d’Appello, sent. n. 31/2020)

D’altra parte, il “settore pubblico allargato”, costituisce esclusivamente un’area di consolidamento contabile della finanza pubblica e, pertanto, questo “*non può arrivare a stravolgere l’architettura dell’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, sveltendo accadimenti che, in realtà, sono in grado di compromettere il ciclo della programmazione*”.

La circostanza che l’Unione di comuni, e per essa i singoli comuni partecipanti, non abbia potuto disporre delle risorse dirottate per la restituzione dei finanziamenti “*costituisce un fatto obiettivamente rilevante, con attitudine a stravolgere le dinamiche gestionali in modo tanto più significativo quanto maggiore è la consistenza dell’esborso ed il suo peso rispetto alle risorse movimentate*” (sent. App. n. 31 cit.).

7.2 Venendo alla quantificazione del danno, esso trova adeguata giustificazione nei mandati di pagamento presenti in atti.

La quantificazione, tuttavia, deve essere correttamente perimetrata secondo le regole della causalità giuridica.

All’interno delle regole della causalità, infatti, come già anticipato al paragrafo 5, occorre tenere distinto il nesso eziologico tra comportamento ed evento,

fonte della responsabilità, da quello inerente al rapporto evento – conseguenze dannose, necessario per imputare al danneggiante i danni strettamente derivanti dalla sua condotta.

Il danno, in sostanza, *“rileva sotto due profili diversi: come evento lesivo e come insieme di conseguenze risarcibili, retto il primo dalla causalità materiale ed il secondo da quella giuridica. Il danno oggetto dell'obbligazione risarcitoria aquiliana è quindi esclusivamente il danno conseguenza del fatto lesivo, di cui è un elemento l'evento lesivo”* (Cass. n. 4043/2013, ma v. anche le Sezioni Unite, n. 9556/2002).

Detto più chiaramente, se sussistesse solo il fatto lesivo, ma non un danno conseguenza, non vi sarebbe alcuna obbligazione risarcitoria.

Quanto esposto trova compiuta disciplina negli articoli 1223, 1226, 1227, comma secondo, e 2056 cod. civ.

È quindi compito del giudicante, una volta accertata, sul piano della causalità materiale, la responsabilità dell'autore della condotta illecita, *“procedere - eventualmente anche con criteri equitativi - alla valutazione della diversa efficienza delle varie concause sul piano della causalità giuridica (rettamente intesa come relazione tra l'evento di danno e le singole conseguenze dannose risarcibili all'esito prodottesi) onde ascrivere all'autore della condotta, responsabile tout court sul piano della causalità materiale, un obbligo risarcitorio che non comprenda anche le conseguenze dannose non riconducibili eziologicamente all'evento di danno”* (Cass. n. 17006/2025).

7.3 Così delimitato giuridicamente il perimetro di valutazione del danno, ritiene il Collegio che nella fattispecie in esame debba darsi rilievo alle circostanze richiamate al par. 5: i controlli di primo livello non hanno

riscontrato le illegittimità poi emerse e, inoltre, sono intervenuti senza rispetto della prescritta tempistica (cfr. le Linee guida per i beneficiari italiani del Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013, capitolo 7.3; Vademecum per le attività di rendicontazione e controllo di I livello per il periodo di programmazione 2007/2013 del Mef, capitolo 6).

Si deve ritenere, infatti, che ove questi controlli avessero tempestivamente e correttamente operato, è presumibile che il danno sarebbe stato arginato e limitato nel suo ammontare. È ragionevole ipotizzare, infatti, che un tempestivo riscontro delle illegittimità avrebbe impedito ulteriori affidamenti e, quindi, il determinarsi del danno come oggi quantificato dalla Procura.

7.4 Parimenti, nella valutazione del danno deve tenersi conto dell'articolo 1, comma 1 *bis*, Legge n. 20/1994 e, quindi, dei vantaggi comunque conseguiti dall'Unité des Communes Valdôtaines Grand-Combin, dai Comuni del comprensorio e dalla comunità amministrata.

In difetto di contestazione della Procura sul punto, occorre ritenere, infatti, che tutti i progetti finanziati siano stati effettivamente realizzati con indubbio vantaggio per la comunità e per i Comuni dell'Unione. La circostanza, sempre affermata dalle difese dei convenuti, non è stata oggetto di rilievi da parte della Procura e, pertanto, può ritenersi fatto certo (*ex art. 115 c.p.c.*).

7.5 Ciò posto, non potendo procedersi ad una valutazione analitica e precisa, occorre inevitabilmente procedere secondo il criterio equitativo (art. 1226 c.c.: “*Se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa*”), così quantificandosi il danno imputabile alla convenuta Mauro in euro 65.000,00 ed al convenuto Cortese in euro 50.000,00. La maggiore responsabilità in capo alla convenuta Mauro si

giustifica, a parere di questa Sezione, con la circostanza che la redazione dell'originario bando di gara è esclusivamente ad essa riferibile.

7.6 Con riferimento alla convenuta Mauro, tuttavia, ritiene il Collegio di valorizzare la circostanza, ampiamente esposta, e documentata, in comparsa di costituzione, delle carenze d'organico dell'Unione dei comuni. Anche in tal caso, la valutazione non può che essere equitativa, ritenendosi congruo addossare alla convenuta Mauro l'importo di euro 50.000,00.

7.7 In conclusione, alla luce di quanto esposto, Cartese Luigi e Mauro Patrizia vanno ritenuti responsabili, a titolo di colpa grave, del danno di euro 100.000,00, importo da ritenersi già comprensivo di rivalutazione monetaria e da dividersi tra i convenuti in parti eguali.

8. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo in favore dell'Erario dello Stato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

Condanna Cortese Luigi e Mauro Patrizia al pagamento, in favore dall'Unité des Communes valdôtaines Grand-Combin, dell'importo di euro 50.000,00 ciascuno, già comprensivo di rivalutazione monetaria ed oltre interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza.

Condanna Cortese Luigi e Mauro Patrizia, ciascuno per la metà, al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'Erario, spese liquidate in euro 761,92.

Così deciso in Aosta, nella camera di consiglio del 26 novembre 2025.

Manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Laura ALESIANI

Maria RIOLO

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 29 dicembre 2025

Il Funzionario della Segreteria

Geltrude Petrini

F.to digitalmente