



Sent. n. 6/2025

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott.ssa Donata CABRAS	Presidente
Dott. Tommaso PARISI	Consigliere relatore
Dott.ssa Lucia D'AMBROSIO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. **26053** del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro MATTU Luisa, nata ad Ovodda (NU) il 27.09.1959 (MTTLSU59P67G201X), SERUSI Tonino, nato a Nuoro il 27.08.1967 (SRSTNN67M27F979Y), entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocato Marco PILIA (PLIMRC64L25E441G), presso il cui studio sito in Olbia (SS), Via San Giovanni, nr. 6, hanno eletto domicilio (P.E.C. [avvocatomarcopilia@pec.giuffre.it](mailto:avvocatomarcopilia@pec.giuffre.it)), e SATTA Giampaolo Alessandro, nato a Nuoro il 28.06.1966 (STTGPL66H28F979W);

Uditi, nella pubblica Udienza del 13 novembre 2024, con l'assistenza in qualità di Segretario della Dott.ssa Barbara BORGHERO, il relatore Consigliere Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Pellegrino MARINELLI, e l'Avvocato Marco PILIA, legale dei convenuti;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

### FATTO

A seguito di un articolo di stampa apparso sul quotidiano l'Unione Sarda in data 28.12.2019, la Procura Regionale attrice ha acquisito la notizia di un possibile danno erariale subito dal Consorzio per la Promozione degli Studi Universitari di Nuoro, in conseguenza dell'annullamento dell'aggiudicazione di un gara d'appalto per l'affidamento dei servizi di supporto alla gestione delle attività del suddetto Ente, disposto dal TAR Sardegna con la Sentenza nr. 910 del 19.12.2019 e confermato dal Consiglio di Stato con la pronuncia nr. 5259 del 27.08.2020.

L'attività istruttoria avviata al riguardo dall'Ufficio Requirente ha consentito di accertare che in data 15.06.2018, in prossimità della scadenza del contratto stipulato con la società Stella Multiservizi s.r.l., già affidataria dell'appalto concernente i servizi di supporto alla gestione del prefato Consorzio, e ravvisata la necessità di indire una nuova gara, il Commissario straordinario dell'Ente in parola nominava quale Responsabile unico del procedimento (di seguito RUP) la dirigente Luisa MATTU, odierna convenuta; con successiva deliberazione l'Organo di vertice disponeva che il nuovo appalto avesse una durata di cinque anni e che l'importo a base d'asta venisse incrementato del 10% in ragione dei nuovi compiti connessi all'avvio del Centro Regionale di Competenza R.E.S.T.A.R.T. per le attività di ricerca e sviluppo nel Nuorese, assegnando quindi al RUP, per lo scopo, la somma presunta di Euro 652.000,00 per ciascun anno oltre IVA.

Con determinazione nr. 106 del 04.09.2018 la prefata MATTU provvedeva all'indizione della gara mediante procedura ristretta senza previa

pubblicazione del bando, ai sensi dell'articolo 61 del Decreto Legislativo nr. 50 del 2016, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la durata di cinque anni e con un importo a base d'asta di Euro 3.260.000,00; dopo la fase di prequalificazione e la verifica dei requisiti in possesso dei quattro operatori economici che avevano manifestato interesse alla partecipazione, venivano ammessi a presentare offerta due soli candidati: 1) il costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese (di seguito RTI) tra Sviluppo Performance Strategie s.r.l. (mandataria), Ali Integrazione Società Cooperativa Sociale (mandante) e Portales Società Cooperativa Sociale (mandante); 2) la richiamata Stella Multiservizi s.r.l., già incaricata per i servizi generali del Consorzio di cui al contratto in scadenza nel mese di giugno 2018. Con determinazione nr. 144 del 13.11.2018, il RUP designava i componenti della Commissione tecnica preposta alla valutazione delle offerte di gara, presieduta dal medesimo e composta dai commissari esterni Giampaolo SATTA e Tonino SERUSI, odierni convenuti, nella veste di componenti esperti. La valutazione delle offerte tecniche presentate dai due concorrenti veniva svolta in seduta riservata nei giorni 14.11.2018 e 16.11.2018; con determinazione nr. 156 del 26.11.2018 la nominata dirigente proponeva l'aggiudicazione della gara alla società Stella Multiservizi. In data 05.12.2018 la mandataria del costituendo RTI chiedeva l'annullamento in autotutela della procedura di gara, rappresentando il vizio di inosservanza, da parte della menzionata Commissione, dell'obbligo di pubblicità delle sedute dedicate all'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche, nonché alla valutazione delle stesse, in quanto le cennate sedute erano state esplicate in forma riservata. A seguito di un parere legale in tal senso, che riconosceva la

fondatezza del rilievo formulato dal RTI, il RUP annullava la suddetta determinazione nr. 156 circa la proposta di aggiudicazione con atto nr. 180 del 19.12.2018, stabilendo altresì, da un lato, di rinnovare il procedimento di gara a partire dalla selezione dei due operatori economici ammessi a presentare offerte tenendo fermi gli altri elementi dell'appalto, dall'altro, di confermare la composizione della Commissione. Al termine delle operazioni della nuova gara, la menzionata dirigente, con determinazione nr. 21 del 12.02.2019, proponeva l'aggiudicazione a favore della Stella Multiservizi s.r.l., sebbene nel corso della seduta pubblica in data 28.01.2019 la delegata della mandataria in seno al RTI, secondo classificato, aveva segnalato formalmente l'assenza del valore del costo delle risorse umane nell'offerta economica della predetta Stella Multiservizi; con verbale nr. 4 dell'11.02.2019, la Commissione, dopo che il RUP aveva chiesto alla società prima classificata giustificazioni in merito all'elemento legato alla voce costo del personale, ed analizzato i dati forniti dall'impresa in rassegna nell'ambito dell'offerta tecnica, esprimeva parere positivo relativamente ai chiarimenti inviati dalla citata Stella Multiservizi s.r.l. e, preso atto della relazione della citata dirigente in data 06.02.2019, confermava la graduatoria che determinava quindi l'aggiudicazione a favore di quest'ultima con determinazione nr. 34 del 13.03.2019.

Avverso la predetta aggiudicazione il costituendo RTI proponeva tempestivamente ricorso al TAR Sardegna per ottenerne l'annullamento, sostenendone la palese illegittimità in quanto Stella Multiservizi avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara per non aver indicato, nell'offerta economica, il costo della manodopera a tenore dell'obbligo sancito dall'articolo 95,

comma 10, del Decreto Legislativo nr. 50 del 2016, norma dal contenuto imperativo che comporta l'integrazione automatica della "lex specialis" di gara; il TAR adito accoglieva il gravame ed annullava l'aggiudicazione dell'appalto con la prefata Sentenza nr. 910 del 2019, decisione confermata dal Consiglio di Stato, in relazione all'appello promosso da Stella Multiservizi, con pronuncia nr. 5259 del 2020. In ordine al Decreto istruttorio adottato dall'Ufficio Requirente, nr. 332/2023, in cui, tra l'altro, si richiedevano notizie in merito all'avvenuta aggiudicazione della gara al suddetto RTI, risultato vittorioso nel descritto contenzioso, il Commissario liquidatore dell'Ente ha risposto con nota del 26.06.2023, nel senso che le uniche informazioni disponibili riguardano la formulazione di un parere da parte dell'Amministrazione all'ANAC, giudicata inammissibile con provvedimento della predetta Autorità reso nell'Adunanza del 16.06.2021, non essendo in grado di fornire ulteriori dati sullo specifico quesito evidenziato dal Pubblico Ministero contabile.

Al termine dell'istruttoria la Procura Regionale, avendo ravvisato la sussistenza di profili di responsabilità a carico dei prefati convenuti, per il danno patrimoniale cagionato con la propria condotta al suddetto Consorzio, derivante dai compensi attribuiti al legale esterno per il patrocinio dell'Ente dinanzi al TAR Sardegna, pari ad Euro 7.073,82, nonché per il pagamento delle spese legali da parte dell'Amministrazione, risultata soccombente nel predetto giudizio promosso dal menzionato RTI, pari ad Euro 8.918,24, e per il danno da disservizio, addossato unicamente ai menzionati SATTA e SERUSI in qualità di commissari esterni, pari al compenso forfettario ed al rimborso spese, essendo i medesimi dipendenti di altri Enti pubblici, nella

misura, rispettivamente, di Euro 780,00 per il primo e di Euro 710,00 per il secondo, ha emesso nei confronti degli stessi l'invito a dedurre, ai sensi dell'articolo 67 del Codice di giustizia contabile. Con riferimento alla suddetta contestazione, i soli convenuti MATTU e SERUSI hanno depositato deduzioni scritte, senza chiedere l'audizione personale; le argomentazioni difensive prospettate dai presunti responsabili nella fase preprocessuale, tuttavia, non sono apparse idonee a superare i motivi dell'addebito.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 13.11.2023, con cui veniva contestato ai predetti convenuti, a titolo di colpa grave, un nocumento patrimoniale pari, rispettivamente, ad Euro 11.194,44 addebitato alla prefata MATTU, derivante dalla quota del 70% sulle prime due voci di pregiudizio, in virtù del suo ruolo preponderante quale RUP e Presidente della Commissione, ad Euro 3.178,81 imputato al citato SATTA, scaturente dalla quota del 15% sulle prime due voci di pregiudizio in aggiunta al danno da disservizio allo stesso riconducibile, ed Euro 3.108,81 addossato al suddetto SERUSI, discendente dalla quota del 15% sulle prime due voci di pregiudizio in aggiunta al danno da disservizio allo stesso riconducibile, per un totale di Euro 17.482,06, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

In previsione dell'Udienza di discussione i convenuti MATTU e SERUSI si sono costituiti in giudizio congiuntamente con comparsa versata in atti in data 24.10.2024, conferendo la rappresentanza all'Avvocato Marco PILIA. Nel libello difensivo il legale, nel contestare in radice i presupposti della domanda attrice, ha eccepito, in relazione alla contestazione attinente al danno patrimoniale, il difetto della stessa condotta antiggiuridica e del

requisito soggettivo della colpa grave teorizzato dalla Procura Regionale, poiché la norma di riferimento in materia, di cui all'articolo 95, comma 10, del Codice degli appalti approvato con il Decreto Legislativo nr. 50 del 2016, era entrata in vigore solo nel corso del 2017, il Consorzio quale stazione appaltante aveva premura di definire celermente la procedura di affidamento, sussistevano obiettive incertezze esegetiche, non era chiaro se fosse esperibile o meno il soccorso istruttorio e, comunque, il costo della manodopera era stato indicato dalla società aggiudicataria nell'offerta tecnica, precisando, inoltre, che il cumulo di funzioni tra RUP e Presidente della Commissione di gara era certamente ammissibile e che la riconferma dei componenti del suddetto Organo collegiale, dopo l'annullamento in autotutela, si presentava assolutamente legittima, anche per non determinare una duplicazione di costi, nonché la carenza dell'ulteriore elemento strutturale della fattispecie in tema di indispensabile nesso causale, atteso che la decisione di costituirsi in giudizio dinanzi al TAR Sardegna è stata assunta unicamente dal Commissario straordinario del Consorzio, con riflessi diretti anche sugli oneri sostenuti dall'Amministrazione per il pagamento delle spese legali a favore della controparte vittoriosa, derivanti evidentemente proprio dalla scelta in rassegna. Per quanto concerne invece il danno da disservizio, il patrocinatore ne ha negato con nettezza l'esistenza, per tutte le connesse argomentazioni sopra delineate, tenendo conto che il citato SERUSI, dotato di elevata qualificazione e specializzazione in materia, ha sempre agito con diligenza e perizia nell'interesse dell'Amministrazione. In via istruttoria, il difensore ha chiesto l'ammissione della prova testimoniale nei confronti del Commissario straordinario "pro tempore" del Consorzio.

Il convenuto SATTA non si è costituito in giudizio.

Nel corso del suo intervento sviluppatosi nell'ambito dell'odierna Udienza, il rappresentante della Procura Regionale, dopo aver richiamato l'atto introduttivo del giudizio e le sue conclusioni, si è opposto alla richiesta di ammissione della prova testimoniale in quanto influente, precisando che sussiste il requisito soggettivo della colpa grave poiché i convenuti hanno agito con massima superficialità e negligenza, che il nesso eziologico si configura unicamente in capo ai predetti soggetti che con la loro condotta hanno dato causa alle due poste di danno, che nessuna responsabilità può pertanto ricadere sull'Organo di vertice dell'Ente per avere assunto la decisione di costituirsi in giudizio davanti al TAR, trattandosi di scelta ragionevole ed oculata, tenendo conto, tra l'altro, che la menzionata MATTU ha reso il parere di regolarità tecnica in ordine al provvedimento in parola, e che, infine, i commissari esterni hanno avallato decisioni palesemente illegittime del RUP, per cui la loro attività si è rivelata del tutto improduttiva e sterile, andando ad incidere in maniera esiziale sul corretto esercizio della funzione amministrativa e generando il contestato danno di disservizio, pari nel caso specifico agli emolumenti percepiti quali componenti della Commissione di gara.

L'Avvocato PILIA, nel confermare tutte le eccezioni formulate nella comparsa di risposta, ha evidenziato che le interpretazioni in materia di soccorso istruttorio non erano affatto univoche nel momento in cui si sono svolte le operazioni di gara, che difetta apertamente il nesso causale, posto che la decisione di costituirsi in giudizio dinanzi al TAR è stata assunta unicamente dall'Organo politico, in quanto scelta che rientrava nelle sue



prerogative esclusive, che vi era una significativa urgenza di definire la procedura di affidamento essendo in scadenza il precedente contratto, ma tale evenienza si è verificata per ragioni del tutto indipendenti dalla volontà dei convenuti, che la normativa contemplata dall'articolo 95, comma 10, del Decreto Legislativo nr. 50 del 2016 e successive modificazioni non era certo chiara e lineare, tanto che il legale incaricato dal Consorzio ha sollevato nella memoria depositata presso il Giudice amministrativo di primo grado molteplici ed articolate eccezioni, allo scopo di giustificare il provvedimento di aggiudicazione dell'appalto adottato dalla Commissione, e che, pertanto, dalle condotte realizzate dai convenuti durante la gara non è scaturito alcun danno agli stessi direttamente imputabile.

Seguiva una breve replica del Procuratore Regionale ed una mirata controreplica dell'Avvocato PILIA.

Considerato in

#### DIRITTO

Preliminarmente, la Sezione, accertata la regolarità della notifica dell'atto di citazione e la mancata costituzione in giudizio del convenuto Giampaolo Alessandro SATTA, ne dichiara la contumacia ai sensi del combinato disposto degli articoli 171, comma 3, e 291, comma 1, del C.P.C. (ex multis, Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 408 del 2013, Sezione Giurisdizionale Veneto, Sentenze nr. 200 del 2013 e nr. 427 del 2010, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza nr. 126 del 2013), e dell'articolo 93 del Codice della giustizia contabile, in relazione a quanto previsto dall'articolo 46, comma 24, della Legge nr. 69 del 2009.

Ciò premesso, la domanda risarcitoria è parzialmente fondata e deve essere

accolta nei limiti di cui in motivazione.

Come si evince dall'esposizione dei fatti delineati in premessa, il giudizio sottoposto all'esame del Collegio riguarda il danno che sarebbe stato cagionato dai convenuti, in qualità di Presidente e componenti della Commissione di gara, al Consorzio per la Promozione degli Studi Universitari di Nuoro, secondo la ricostruzione propugnata dalla Procura Regionale, derivante dalla soccombenza dell'Amministrazione nella controversia instaurata dal RTI secondo classificato in una procedura d'appalto indetta nel corso del 2018, che avrebbe originato due poste di pregiudizio erariale, patrimoniale e da disservizio.

In via pregiudiziale, questi Giudici reputano che l'istanza istruttoria formulata dalla difesa, che ha chiesto l'ingresso della prova testimoniale, cui si è opposto il Pubblico Ministero contabile, non è da considerarsi ammissibile, in quanto del tutto irrilevante ed ininfluyente o, comunque, non determinante ai fini della decisione; in altre parole, giova sottolineare che nel copioso materiale documentale allegato e riversato nel fascicolo processuale dalle parti trovano sufficiente riscontro tutti gli elementi per giungere ad una fedele ed analitica ricostruzione della dinamica degli avvenimenti che definiscono compiutamente, in punto di fatto, la presente fattispecie. A tal proposito, cade opportuno evidenziare che nella giurisprudenza della Suprema Corte si sono accreditati sul tema delle richieste istruttorie due orientamenti diversi ma complementari: secondo il primo, più restrittivo, l'accoglimento delle prefate istanze è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice di merito, che non è tenuto a specificare le ragioni per le quali ritiene di non avvalersene (ex multis nnrr. 12997 del 2004, 12493 e 10 del 2002 e

15983 del 2000); alla luce di altro indirizzo, più estensivo, pur essendo ammesso il sindacato in sede di legittimità, per vizio di motivazione, dei provvedimenti positivi o negativi sulle richieste in parola, resta comunque ferma la necessità di dimostrare la decisività, ai fini della risoluzione della controversia, del punto sul quale la motivazione è stata omessa o mal formulata. Il richiedente, in definitiva, è sempre gravato dell'onere di mettere in risalto l'esistenza di un rapporto di causalità logica tra la circostanza che si assume trascurata e la soluzione giuridica data alla controversia, tale da far ritenere, attraverso un giudizio di ragionevole certezza, che quella circostanza, ove fosse stata considerata, avrebbe potuto invece portare ad una diversa soluzione della lite (ex multis nr. 15466 del 2002). Ove la decisività della richiesta istruttoria pretermessa non sia configurabile, infatti, torna applicabile il principio per il quale soltanto al Giudice del merito spetta individuare le fonti del proprio libero convincimento, valutare le prove e scegliere, tra le risultanze probatorie, quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione (ex multis nr. 1892 del 2002). Ciò chiarito, la richiesta istruttoria formulata dalla suddetta difesa, come sopra evidenziato, indipendentemente dall'adesione ad una delle due concezioni in rassegna, non appare né decisiva, né determinante o rilevante ai fini della decisione della causa, anche in relazione a quanto sarà precisato nel prosieguo dell'ordito motivazionale.

Non essendo state sollevate dalla difesa dei due convenuti costituiti altre questioni pregiudiziali e preliminari, la Sezione procederà alla disamina delle articolate argomentazioni di merito poste a fondamento dell'azione di responsabilità da parte dell'Ufficio Requirente, e delle correlate

controdeduzioni esternate dal legale dei medesimi.

In ordine alla contestazione formulata a carico dei suddetti funzionari, questi Giudici ritengono assolutamente convincente e condivisibile la tesi accusatoria prospettata dal Procuratore Regionale nell'atto di citazione, con riferimento alla prima posta di documento reclamata dal Pubblico Ministero contabile nell'atto di citazione, afferente al danno patrimoniale.

Prendendo le mosse dalla disamina dell'elemento strutturale afferente alla condotta antigiuridica, emerge in maniera lampante ed inoppugnabile dagli atti di causa che i predetti convenuti hanno posto in essere una palese violazione di Legge, nel momento in cui non hanno proceduto, senza alcuna giustificazione, alla necessaria esclusione dalla gara della suddetta Stella Multiservizi s.r.l. per non avere indicato i costi della manodopera nell'offerta economica; in tale ottica, è opportuno ripercorrere il referente normativo che disciplinava la fattispecie in questione "ratione temporis", ossia l'articolo 95 (Criteri di aggiudicazione dell'appalto), comma 10, del Codice degli appalti di cui al Decreto Legislativo nr. 50 del 2016, come modificato dall'art. 60, comma 1, lettera e) del Decreto Legislativo nr. 56 del 2017, il quale contemplava la suddetta prescrizione cogente: "nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d)". La fonte normativa in

parola, dal contenuto chiaro ed univoco, impone l'esclusione dell'operatore che sia venuto meno a tale ineludibile adempimento, considerato, per un verso, che i costi della manodopera costituiscono elemento essenziale dell'offerta, in quanto la loro indicazione consente di verificare la salvaguardia dei livelli retributivi minimi dei lavoratori, per altro verso, che la mancata indicazione di tali oneri rende incompleta l'offerta stessa, senza che sia possibile attivare il soccorso istruttorio, non trattandosi della carenza di meri elementi formali della domanda di partecipazione; in altri termini, il prefato articolo 95, comma 10, costituisce norma dal carattere imperativo ed inderogabile che integra comunque la "lex specialis" di gara, rendendo in ogni caso vigente il descritto obbligo anche ove non espressamente previsto. Nel caso specifico, l'anomalia insanabile dell'offerta economica presentata dalla Stella Multiservizi s.r.l. era stata correttamente e prontamente segnalata nella seduta pubblica del 28.01.2019 dalla delegata del RTI, ma la Commissione di gara, invece di prendere atto del vizio in rassegna e di procedere all'esclusione immediata della citata società, ha devoluto impropriamente al RUP il compito di effettuare una personale ricostruzione dell'offerta della potenziale aggiudicataria, traendo elementi informativi dai dati esplicitati nella documentazione tecnica, al termine della quale, dopo una serie di serrate interlocuzioni con l'operatore economico interessato, il mancato rispetto dell'obbligo riveniente dal menzionato articolo 95, comma 10, è stato definitivamente superato dall'Organo collegiale che ha confermato l'aggiudicazione alla Stella Multiservizi s.r.l.. Siffatta attività intrapresa dal RUP con l'avallo e l'asettica acquiescenza della Commissione, oltremodo difforme dal canone procedimentale sancito con nettezza dal legislatore, è

stata notevolmente stigmatizzata dal TAR Sardegna nell'ordito motivazionale della richiamata Sentenza nr. 279 del 2019, in cui si legge, tra l'altro, che "il RUP può esercitare poteri tipici, può interpretare dichiarazioni ed elementi esistenti nell'offerta di un concorrente non certo ricavare con un personale lavoro di ricostruzione quello che nell'offerta non c'è. Un agire singolare che si è concretizzato in un provvedimento illegittimo", e che "tanto è sufficiente per rilevare un macroscopico difetto di istruttoria. Anche qui, non è necessario indugiare particolarmente se non osservare che il soccorso istruttorio (che qui non poteva essere attivato) e la verifica di anomalia sono istituti del tutto diversi e uno non sostituisce l'altro"; trattasi di motivazioni condivisibili e del tutto convincenti, integralmente condivise da questi Giudici e che rispecchiano fedelmente i plurimi e puntuali rilievi esplicitati con acribia espositiva dal rappresentante della Procura Regionale sia nell'atto di citazione che nel corso della discussione.

Quanto all'invocata esimente dell'urgenza di concludere la procedura di affidamento, più volte enfatizzata dalla difesa, è sufficiente osservare, a prescindere dalla considerazione pregiudiziale secondo cui il principio del risultato non può mai essere perseguito in contrasto con la rigorosa osservanza dei superiori canoni di legittimità nell'esercizio della funzione amministrativa, che laddove i convenuti avessero correttamente escluso dalla gara la suddetta Stella Multiservizi s.r.l., l'appalto sarebbe stato aggiudicato al menzionato RTI e sarebbe andato immediatamente in esecuzione assicurando la fornitura dei servizi richiesti, salvo l'ipotesi alquanto remota, considerate tutte le descritte premesse, di una sospensione cautelare da parte del Giudice amministrativo eventualmente adito dalla suddetta società

pretermessas.

Pacifica ed inoppugnabile la condotta illecita dei convenuti in qualità di componenti della Commissione di gara, risultando talmente evidente e grossolana la deviazione rispetto al corretto “iter” declinato dal prefato articolo 95, comma 10, occorre ora soffermarsi sulla verifica della sussistenza del requisito soggettivo, negato con forza dalla difesa dei convenuti; in tale visuale, il Collegio reputa che dagli atti versati nel fascicolo processuale emerga prepotentemente ed in maniera assolutamente palmare una condotta connotata da colpa grave.

Relativamente al predetto fattore strutturale, questi Giudici sottolineano, quale sfondo di carattere generale, che la giurisprudenza prevalente, allo scopo di verificare la sussistenza della colpa grave, ha da tempo abbandonato l’antica concezione psicologica della colpevolezza, identificata dal nesso psichico tra il soggetto ed il fatto, giungendo attualmente a privilegiare la concezione normativa, secondo cui la colpevolezza è il giudizio di rimproverabilità per l’atteggiamento antidoveroso della volontà che era possibile non assumere; si tratta, quindi, di un concetto normativo che esprime il rapporto di contraddizione tra la volontà manifestata dall’agente e le norme ovvero i principi, le regole e le consuetudini su cui si fonda l’ordinamento giuridico. Dall’accoglimento della concezione normativa della colpevolezza, discende l’esigenza di valutare l’azione produttiva di un evento dannoso, ai fini dello scrutinio circa la presenza della colpa grave, in relazione alle circostanze di fatto ed alla condizione e capacità proprie dell’agente; in definitiva, la forma di colpa alla quale ci si deve riferire, in parallelo con il carattere personale della responsabilità amministrativa, enfatizzato dalla

riforma del 1994-1996, nell'ottica di una realistica individualizzazione e personalizzazione della colpevolezza del soggetto, è quella in concreto, accertata con giudizio "ex ante", in base ai criteri della prevedibilità ed evitabilità della serie causale produttiva del danno.

Nel caso specifico, muovendo dalle descritte coordinate esegetiche, il Collegio ravvisa nel comportamento dei convenuti, con valutazione "ex ante", il requisito della colpa grave per una serie di motivazioni convergenti ed altamente sintomatiche: 1) in prima battuta, merita focalizzare l'attenzione sul fondamentale principio tralatizio secondo il quale "ignorantia legis non excusat", considerato che la colpa grave al cospetto di una palese ed incontestabile violazione di Legge può essere esclusa unicamente in presenza di situazioni eccezionali e del tutto peculiari, in cui si cumulano sia profili soggettivi che oggettivi di carattere straordinario, i quali tuttavia non ricorrono affatto nella presente fattispecie; 2) in seconda battuta, i suddetti funzionari si sono posti in aperto contrasto pure con i canoni generali dell'ordinamento giuridico afferenti alla diligenza, alla perizia ed alla prudenza, poiché hanno erroneamente confidato nella possibilità di supplire al manifesto inadempimento della Stella Multiservizi s.r.l. mediante un percorso procedimentale totalmente anomalo e comunque non previsto dal Codice degli appalti, sovrapponendo in definitiva l'esame dell'offerta economica con quello dell'offerta tecnica, in una commistione impropria di segmenti valutativi assolutamente distinti ed autonomi che è stata rimarcata con decisione dal TAR Sardegna, astenendosi, come sarebbe stato un loro preciso ed ineludibile onere, dall'assumere la decisione di esclusione della richiamata società, scelta che alla luce degli elementi di fatto e di diritto che



connotano la vicenda in rassegna sarebbe stata la più ovvia, semplice, legittima e perfettamente aderente al dettato normativo; 3) in terza battuta, i convenuti sono dipendenti esperti, tra l'altro la suddetta MATTU rivestiva l'incarico di dirigente, dotati per definizione in virtù della loro pluriennale esperienza professionale di elevata qualificazione e specializzazione, anche nel settore degli appalti, nonché di un patrimonio culturale vasto e profondo, per cui avrebbero dovuto conoscere ed applicare senza indugio le disposizioni normative che disciplinano in modo rigoroso l'obbligo di esclusione dalla gara per la mancata indicazione dei costi della manodopera nell'offerta economica, principio peraltro ribadito dalla giurisprudenza del Giudice amministrativo assolutamente maggioritaria e consolidata nel momento di svolgimento della suddetta procedura e, di conseguenza, percepire immediatamente l'esigenza di aggiudicare l'appalto al RTI, a tutela degli interessi, anche patrimoniali, dell'Amministrazione di appartenenza, evitando di avventurarsi in maniera sconsiderata, incauta ed ostinata in un personale e singolare giudizio, rivelatosi del tutto fallace, allo scopo di superare il vizio sopra lumeggiato e formalmente eccepito, peraltro, in seduta pubblica dalla rappresentante dell'operatore economico secondo classificato.

In conclusione, nella condotta inescusabile dei nominati MATTU, SERUSI e SATTA si rinvencono profili di massima negligenza e di macroscopica trascuratezza dei propri fondamentali doveri di servizio, i quali certamente integrano la "culpa lata" o colpa grave, la cui nitida definizione, secondo l'insegnamento del giurista Ulpiano tramandato nei secoli, consiste nel "non intelligere quod omnes intelligunt", ossia nel non comprendere ciò che tutti sono in grado di capire (ex multis, Cassazione, SS.UU., nr. 43 del

1996).

Su tale specifico crinale, le molteplici obiezioni sollevate dalla difesa nella comparsa non superano la soglia della manifesta infondatezza e devono essere disattese. A tal proposito, è sufficiente osservare che la norma di riferimento applicabile al suddetto appalto era già entrata in vigore da oltre un anno, e comunque si appalesava chiara ed univoca nella sua lineare formulazione, che pertanto non sussisteva alcuna incertezza ermeneutica, che l'obbligo di indicare il costo della manodopera nell'offerta economica identificava un adempimento ineludibile ed agevolmente intellegibile da parte dei candidati che andava ad integrare con carattere imperativo la "lex specialis" di gara, anche in assenza di apposita previsione, come testimoniato eloquentemente dalla circostanza che il prefato RTI, diversamente dalla Stella Multiservizi s.r.l., ha correttamente rispettato la regola riveniente dalla fonte in parola, evenienza efficacemente enfatizzata pure dal Consiglio di Stato nella menzionata Sentenza nr. 5259 del 2020, e che, infine, l'impossibilità di ricorrere al soccorso istruttorio nella specifica fattispecie, trattandosi di un elemento essenziale ed imprescindibile dell'offerta economica, risultava senza alcun dubbio dalla giurisprudenza assolutamente granitica e maggioritaria del Giudice amministrativo, che i convenuti avrebbero dovuto conoscere ovvero preventivamente approfondire prima di assumere qualsivoglia iniziativa, anche mediante la richiesta di un parere legale, visto che sia durante la procedura di gara che dopo la pronuncia definitiva del Consiglio di Stato ne sono stati acquisiti due su proposta della nominata MATTU. Nel comportamento dei menzionati funzionari, pertanto, si staglia anche l'omissione delle verifiche e delle informazioni preventive, nonché

delle più elementari cautele procedurali, normalmente richieste nell'attività amministrativa riconducibile al comparto degli appalti, elemento che corrobora ulteriormente la precedente asserzione del Collegio circa l'evidente sussistenza del requisito soggettivo della colpa grave.

Essendo non contestata la liquidazione del danno patrimoniale, e ravvisandosi la correttezza, a tenore dei criteri di cui all'articolo 82 del R.D. nr. 2440 del 1923, della suddivisione del nocumento teorizzata dal Pubblico Ministero contabile nella misura del 70% addebitata alla predetta MATTU e del 15% ciascuno imputata ai nominati SERUSI e SATTA, in virtù dei differenti ruoli ricoperti, residua alla deliberazione di questi Giudici la disamina in ordine alla presenza del necessario nesso eziologico. In tale visuale, la censura formulata dalla difesa, nel senso che la decisione di costituirsi in giudizio dinanzi al TAR Sardegna è stata assunta unicamente dal Commissario straordinario del Consorzio, con riflessi diretti anche sugli oneri sostenuti dall'Amministrazione per il pagamento delle spese legali a favore della controparte vittoriosa, derivanti evidentemente proprio dalla scelta in rassegna, non intercetta il favorevole scrutinio della Sezione e deve essere respinta. Giova rammentare, al riguardo, che l'onere di provare il nesso di causalità, che consenta di collegare ad un soggetto determinati effetti negativi sul patrimonio pubblico, spetta naturalmente al Procuratore Regionale. In materia, semplificando un tema ampiamente dibattuto in ambito civilistico, penalistico e contabile, può ragionevolmente pervenirsi ad un paradigma metodologico, alla cui stregua condurre la valutazione della fattispecie concreta, che consenta in via generale di ritenere un comportamento, commissivo od omissivo, causa dell'evento di danno solo quando

quest'ultimo, al momento della condotta, potesse considerarsi prevedibile quale conseguenza verosimile di essa secondo il quadro conoscitivo disponibile "ex ante"; siffatto giudizio di prevedibilità, in sostanza, deve essere rapportato al momento, e nella situazione concreta, della condotta riferibile al soggetto agente. Da quanto precede può, pertanto, reputarsi esclusa la presenza del nesso di causalità allorquando l'evento pregiudizievole non fosse da ritenersi "ex ante" probabile, ossia non presentasse un significativo grado di possibilità di verificarsi; e questa ipotesi, alla luce dell'orientamento più accreditato che tende a condensare gli effetti della teoria della "conditio sine qua non" con quelli della causalità adeguata, ricorre sicuramente nel caso in cui il nocumento si sia "ex post" dimostrato effettivamente correlato a cause sopravvenute ed eccezionali, non rientranti ragionevolmente nell'ambito degli accadimenti preventivabili al momento della condotta contestata, le quali sono state da sole sufficienti a determinare l'evento.

Ciò chiarito quale sfondo di carattere generale, preme rilevare che il Pubblico Ministero contabile ha offerto solidi e plurimi elementi idonei a dimostrare la sussistenza dell'elemento strutturale attinente al nesso eziologico; nel momento in cui la Stella Multiservizi s.r.l. non è stata esclusa in funzione del vizio evidente in precedenza lumeggiato, appariva infatti del tutto prevedibile che la condotta grossolanamente illegittima dei componenti della Commissione di gara avrebbe determinato la sicura reazione del citato RTI secondo classificato, attraverso la promozione del ricorso giurisdizionale dinanzi al Giudice amministrativo, con oneri di varia natura a carico dell'Amministrazione pressoché certi o comunque altamente probabili. La

doglianza del legale, che tenta di spostare il baricentro del nocumento patito dall'Ente in direzione dell'Organo politico di vertice, non ha pregio poiché la palese condotta antiggiuridica realizzata dai convenuti, in relazione alla cosiddetta prova di resistenza, rappresenta infatti l'unico antecedente senza il quale il pregiudizio erariale non si sarebbe verificato con assoluta evidenza, mentre la scelta di costituirsi in giudizio adottata dal Commissario straordinario del Consorzio non riveste alcuna efficacia causale, posto che non rappresenta un evento straordinario ed imprevedibile capace di determinare da solo l'evento di danno; la decisione discrezionale assunta dall'Organo apicale del Consorzio, peraltro prudentemente limitata al primo grado, appare, con giudizio "ex ante", non certo sconsiderata ed irragionevole, per cui si inserisce in realtà in una normale dialettica processuale nella quale l'ordinaria "alea" circa l'esito di ogni giudizio esclude qualsiasi contributo eziologico in capo a quest'ultimo, non trascurando di rilevare, inoltre, che la determinazione nr. 8 del 29.04.2019 inerente all'affidamento del patrocinio per la difesa in giudizio dell'Ente, è stata emessa su conforme parere reso ai sensi dell'articolo 49 del T.U.E.L. dalla convenuta MATTU, proprio la figura che, nella veste di Presidente della Commissione di gara e RUP, ha direttamente dato causa, unitamente agli altri due componenti dell'Organo collegiale, al depauperamento patrimoniale subito dal Consorzio e riconducibile al loro comportamento indubbiamente avventato, scriteriato ed ingiustificabile.

In conclusione, per il descritto nocumento patrimoniale la convenuta MATTU deve rispondere per l'importo di Euro 11.194,44, mentre gli altri due convenuti devono rispondere ciascuno per la somma di Euro 2.398,81.

Sul versante del danno da disservizio, che costituisce la seconda voce di nocumento rivendicata dalla Procura Regione nei confronti dei suddetti SATTA e SERUSI, occorre invece evidenziare che la tesi accusatoria di parte pubblica, per quanto suggestiva ed articolata, non appare completamente persuasiva e convincente e per tale motivo deve essere disattesa, poiché il Pubblico Ministero contabile non ha fornito una prova solida e rigorosa in merito al presupposto imprescindibile che connota la peculiare posta di pregiudizio in parola, secondo la prevalente giurisprudenza di questa Corte, ossia l'evidente e significativo sviamento della funzione pubblica per effetto della mancata resa del servizio o della prestazione dovuta da parte del dipendente.

Per quanto esposto in narrativa, il Collegio condanna al pagamento in favore del Consorzio per la Promozione degli Studi Universitari di Nuoro, a titolo di colpa grave, MATTU Luisa per l'importo di Euro 11.194,44, SATTA Giampaolo Alessandro per l'importo di Euro 2.398,81 e SERUSI Tonino per l'importo di Euro 2.398,81, oltre per tutte le somme alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno, identificato nella presente fattispecie alla data del 30.07.2021 in cui è avvenuto l'ultimo pagamento da parte dell'Amministrazione, sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della giustizia contabile, seguono la soccombenza dei convenuti e vanno liquidate come al dispositivo, per la quota di 1/3 a carico di ciascuno di essi.

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

**CONDANNA**

al pagamento in favore del Consorzio per la Promozione degli Studi Universitari di Nuoro, a titolo di colpa grave, MATTU Luisa per l'importo di Euro 11.194,44, SATTA Giampaolo Alessandro per l'importo di Euro 2.398,81 e SERUSI Tonino per l'importo di Euro 2.398,81, oltre per tutte le somme alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, computate complessivamente dalla Segreteria in Euro 487,25, seguono la soccombenza dei convenuti e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del giorno 13 novembre 2024.

Il Giudice Estensore

(f.to digitalmente T. Parisi)

Il Presidente

(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 13/01/2025

Il Dirigente

(f.to digitalmente P. Carrus)