**Repubblica Italiana**

**In Nome del Popolo Italiano**

**La Corte dei Conti**

**Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello**

Composta dai Sigg.ri magistrati:

| | |
|---|---|
| Dott. Angelo Canale | Presidente |
| Dott. Antonio Galeota | Consigliere |
| Dott.ssa Cristiana Rondoni | Consigliere |
| Dott.ssa Patrizia Ferrari | Consigliere |
| Dott. Giovanni Comite | Consigliere relatore |

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

sulla **citazione in appello,** iscritta al **n. 51.634** del Ruolo generale, **proposta da** [redacted]), **rappresentato e difeso**, giusta procura a margine della stessa, **dagli Avv.ti Prof. Caravita di Toritto Beniamino** (C.F. CRV BMN 54D19 H501A) **e** [redacted] domiciliato presso il loro studio, a Roma (RM), in via di Porta Pinciana n. 6: **appellante principale**

**Contro**

la **Procura** presso la Sezione giurisdizionale regionale **per il Lazio e** la **Procura generale** presso la Corte dei conti: **appellate principali**

**e nei confronti**

di **1)** [redacted]o, **2)** [redacted], **3)** [redacted], **4)** [redacted]i, **5)** [redacted]

6) [redacted]a: **intimati in appello principale,**

7) [redacted] ([redacted]), **rappresentato e difeso**, in virtù di procura a margine di comparsa prodotta il 26 settembre 2018, **dall'Avv. Prof. Giardino Edoardo** (C.F. GRD DRD 71D24 H224I), e domiciliato presso lo studio del medesimo, a Roma (RM), via Adelaide Ristori n. 9; **8)** [redacted] ([redacted]), **rappresentato e difeso**, giusta mandato a margine di comparsa prodotta il 26 settembre 2018, **dall'Avv. Varone Pasquale** (C.F. VRN PQL 38M04 F611M), domiciliato presso il suo studio, a Roma, Lungotevere della Vittoria n. 9: **appellati principali**;

sulla **citazione in appello**, iscritta al **n. 51.645** del Ruolo generale, **proposta da** [redacted] **rappresentato e difeso**, giusta procura a margine della medesima, **dagli Avv.ti Catricalà Antonio** (C.F. CTR NTN 52B07 C352T), **Lipani Damiano** (C.F. LPN DMN 61T10 H501V) e **Sbrana Francesca** (C.F. SBR FNC 69S62 L117U), domiciliato presso il loro studio, a Roma, via Vittoria Colonna n. 40: **appellante incidentale**

**Contro**

la **Procura** presso la Sezione giurisdizionale regionale **per il Lazio e** la **Procura generale** della Corte dei conti: **appellate incidentali**

**e con il contraddittorio**

di **1)** [redacted], **2)** B[redacted], **3)** [redacted] [redacted]) [redacted] **5)** [redacted] [redacted] **6)** [redacted], **7)** [redacted], **8)** [redacted]i: **intimati in appello incidentale,**

9) [redacted] ([redacted]),

**rappresentato e difeso come sopra**, costituitosi con comparse prodotte il 24 e il 27 settembre 2018: **appellato incidentale**

**Verso e per l'annullamento - riforma**

della **sentenza n. 256/'16**, **della** Corte dei conti - **Sezione** giurisdizionale regionale per il **Lazio**, **pubblicata** mediante deposito **il 15 settembre 2016**, notificata il 12 ottobre seguente.

Visti: le citazioni in appello, le conclusioni formalizzate dalla Procura generale, le comparse di talune parti private, gli ulteriori scritti dell'appellante principale, gli atti tutti di causa;

uditi alla pubblica udienza del 17 ottobre 2018, con l'assistenza del segretario Sig.ra Bianco Lucia, il **Cons. relatore, dott. Comite Giovanni**, **l'Avv. Caravita di Toritto Beniamino**, per [redacted], **l'Avv. Catricalà Antonio**, per [redacted], **l'Avv. Giardino Edoardo,** anche su delega scritta dell'Avv. Varone Pasquale, per [redacted] e [redacted], e il **V.P.G. dott. Cerioni Fabrizio**, per l'Ufficio del pubblico ministero.

**Svolgimento del processo**

**1.** Con la sentenza in epigrafe ***la Corte regionale per il Lazio*** **ha condannato** [redacted], [redacted] e [redacted] [redacted] a risarcire all'Erario statale, rispettivamente, le somme di **€ 887.897,51**, di **€ 1.307.873,04** e di **€ 44.838,83**, oltre interessi di legge e spese di giudizio, liquidate in **€ 3.438,08** e da dividere in parti eguali. Dichiarava poi inammissibile la citazione nei confronti di [redacted], senza seguito per le spese, e prosciogliev a

dalla stessa [redacted], [redacted] [redacted], [redacted] e [redacted] riconoscendo titolo alle spese legali per **€ 2.500,00** ad ognuno.

**2.** <u>La sintesi cronologica degli avvenimenti</u>. Con nota del 27 gennaio 2003 il Ministero degli Interni chiedeva al Provveditorato OO.PP la progettazione, realizzazione e collaudo degli interventi edili ed impiantistici necessari alla ristrutturazione degli edifici del comprensorio di via del Boglione a Roma; con la stessa le opere venivano dichiarate "*segrete*".

A seguito della redazione del progetto esecutivo dell'intervento, per un complessivo di **€ 24.801.179,85** di cui **€ 19.339.627,87** a base d'asta, veniva esperita, in data 05 agosto 2003, la gara d'appalto in cui risultava aggiudicatario il raggruppamento temporaneo di imprese avente come mandataria la Società Carchella S.p.A.

Con il contratto stipulato il 13 dicembre 2004 (n. 138 di rep.) veniva negoziato l'appalto per l'intero importo di aggiudicazione (di **€ 18.329.243,94)** e si pattuiva l'affidamento dei lavori per fasi in corrispondenza degli importi finanziati, facendo riferimento espressamente alle prime due fasi di importo, rispettivamente, pari a **€ 5.350.000,00** e a **€ 5.200.000,00,** per la cui copertura finanziaria si faceva riferimento ad **€ 350.000,00,** previsti sul cap. 7340 es. 2004, a **€ 5.000.000,00** e a **€ 5.200.000,00** previsti rispettivamente per l'anno 2005 e 2006 nel programma relativo agli interventi di messa in sicurezza degli edifici sedi di organismi istituzionali dello Stato, di cui alla Delibera della P.C.M. del 03 giugno 2004, il tutto approvato con

D.M. del 29 luglio 2004.

La copertura finanziaria dell'appalto, disponibile al momento della stipula del contratto, si rivelò limitata, dal momento che le due *tranches* di **5 e 5,2 milioni di euro**, previste a livello programmatico per gli esercizi 2005 e 2006, subirono una consistente riduzione con la rimodulazione del programma 2005, operata dalla Delibera P.C.M. in data 24 giugno 2005, e con finanziamento ridotto all'importo di ***€ 2.500.000,00***, inclusi ***€ 350.000,00*** per la progettazione.

Il contratto stabiliva poi che le successive fasi, di importo corrispondente alle somme resesi disponibili, sarebbero state affidate mediante atti aggiuntivi e che l'impresa rimaneva vincolata per l'intero appalto, mentre l'Amministrazione limitatamente alle fasi finanziate.

Allo scopo di recepire la mutata disponibilità finanziaria, il 19 settembre 2005 è stipulato l'atto aggiuntivo n. 492 nel quale, ferma restando la negoziazione dell'appalto per l'importo di aggiudicazione di ***€ 18.329.243,94***, era stabilito che l'affidamento dei lavori rimaneva limitato ad ***€ 2.200.000,00***, quali risorse effettivamente disponibili. Con il D.D. n. 100/B, del 24 novembre 2005, oltre ad essere approvati il progetto definitivo ed esecutivo, il contratto n. 138 e l'atto aggiuntivo 492, veniva assunto l'impegno (sul cap. 7340, es. fin. 2005) per ***€ 2.500.000,00***, facendo riserva di impegnare la rimanente somma di **€ 20.882.805,56** appena disponibili i relativi finanziamenti.

Tale decreto, come anche la sua riproposizione (all'esito delle controdeduzioni), non era ammesso a registrazione dalla Ragioneria dello Stato per la "*quasi totale mancata copertura finanziaria*

*dell'importo a contratto*" (Osservaz. n. 48, n. 147 e n. 295 del 2006).

Nel frattempo, i lavori di 1° stralcio venivano eseguiti e contabilizzati dal R.U.P. che emetteva anche n. 2 certificati di pagamento sulla base del 1° e del 2° ed ultimo SAL.

L'Amministrazione, con O.P. del 05 dicembre 2005, disponeva pertanto il pagamento in favore dell'Impresa per **€ 1.862.800,00.**

Non ottenendo l'accredito, la Società notificava, il 12 dicembre 2006, il decreto ingiuntivo n. 21547/06 intimante al M.I.T. il pagamento di ***€ 2.208.897,28***, quale importo dei due SAL. Successivamente la mandataria notificava nuovo decreto (n. 5049/07), con esito al 15 giugno 2007, per la sorte capitale, e al 26 luglio seguente, per gli interessi.

Peraltro, [redacted] nel settembre 2007 iscriveva nei registri n. 5 riserve per l'importo complessivo di **€ 19.221.103,47,** a ristoro di asseriti maggiori oneri e danni da sviluppo irregolare dell'appalto, imputati alla responsabilità della Committente.

Quale seguito, il 19 gennaio 2009 è depositato il lodo arbitrale n. 04/'09 che, a definizione del contenzioso, quantificava in **€ 13.794.122,07** il risarcimento da corrispondere alla Società, oltre agli accessori secondo le specifiche ivi indicate.

Nelle more, venivano avviate delle trattative che esitavano nella comunicazione n. 522, del 30 giugno 2011, prevedente il pagamento all'Impresa dell'importo di **€ 7.527.000,00**, il tutto formalizzato con determina n. 319, del 10 gennaio 2012, tuttavia non rispettata per carenza di risorse finanziarie.

Ciò malgrado, il 1° febbraio 2012 è inviata la nota n. 2078 all'Avvocatura Generale dello Stato, al fine di predisporre la rinuncia al giudizio sul lodo, pendente innanzi alla Corte d'Appello di Roma, che nel frattempo ne aveva sospeso l'efficacia.

In conclusione, la Società procedeva *in executivis* ed otteneva dal Giudice l'assegnazione della somma di **€ 18.292.471,65**, che la Banca d'Italia corrispondeva, il 07 agosto 2012, nella misura di **€ 18.369.004,25,** comprensiva di interessi.

La Procura regionale riteneva insana la gestione dell'intervento, causa di un danno erariale quantificato in **€ 18.292.471,65** e distinto in due poste: la prima, pari a quanto stabilito nel lodo arbitrale (**€ 13.794.122,07**) e a titolo di spese legali (**€ 104.000,00**) per un totale di **€ 13.898.122,00**; la seconda, pari ad **€ 4.394.349,58**, per interessi maturati sino al pagamento, di cui chiamava a rispondere, con graduazione rispetto all'incidenza causale delle rispettive condotte, tra gli altri, gli odierni appellanti.

**3.** La Corte regionale, per quanto qui di interesse: respingeva l'eccezione di inammissibilità dell'atto introduttivo sollevata d[redacted], perché l'archiviazione dell'azione disciplinare non era condizione ostativa all'avvio del giudizio; disattendeva l'eccezione di prescrizione, sollevata anche dal [redacted] poiché il *dies a quo* poteva decorrere solo dall'effettivo depauperamento dell'Erario, in ipotesi dal **07 agosto 2012**, di pagamento della somma di **€ 18.292.471,65.**

Nel merito, individuava nell'assenza di copertura finanziaria dell'appalto la causa originaria e preponderante del danno erariale,

come rilevato anche dalla Ragioneria dello Stato.

Il contratto, *contra ius*, non era soltanto "*anomalo*", ma confezionato in maniera irresponsabile, affatto mitigata dalla clausola (art. 7) che impegnava l'amministrazione nei confronti dell'impresa per i lavori da affidarsi solo in presenza di futuri finanziamenti.

La responsabilità dei convenuti e la misura degli addebiti era poi definita prospettando due fasi: la prima, che si apriva con la sottoscrizione del contratto e terminava con la dichiarazione di disinteresse al complesso immobiliare da parte del Sisde; la seconda, che principiava da questa comunicazione (16 maggio 2006) e si concludeva con la notifica della domanda di arbitrato (26 ottobre 2007). Vi era infine una terza fase, quella della stipula della transazione e della sua inattuazione (alla quale la Procura imputava la seconda posta di danno di ***€ 4 mln***), trattata a parte.

Con riguardo alla prima fase, è posto in evidenza che il Provveditorato procedeva alla stipula di un appalto "*al buio*", senza la necessaria copertura finanziaria, e lo riapprovava, rimodulandolo, anche dopo che l'ente usuario aveva dichiarato il proprio disinteresse.

La seconda fase è caratterizzata invece dai tentativi di individuazione di un altro ente usuario (la Guardia di Finanza) e dal permanente stallo esecutivo del contratto, che porterà l'Impresa [redacted]a a formulare, il 26 ottobre 2007, domanda di arbitrato. Difatti, [redacted]nella nota n. 50637/06, del 30 novembre 2006, assicurava l'appaltatore di voler adottare <<*ogni azione positiva nella ricerca di una "riconversione contrattuale" che consenta, (...), la*

*salvaguardia delle aspettative della fase procedimentale>>.*

Attese le suindicate premesse, le responsabilità venivano individuate dalla prima Corte nei comportamenti di quei soggetti: **a**) che avevano il compito di mettere a disposizione e comunque di assicurarsi della sussistenza dei finanziamenti; **b**) che approvavano il contratto senza assicurarsi della copertura finanziaria; **c**) che mantenevano in vita lo stesso in mancanza dei fondi.

Quindi, nelle condotte **del[redacted]i, Provveditore alle Opere Pubbliche**, che approvava un contratto privo di finanziamenti e consentiva l'anticipata consegna dei lavori, contando, a dir poco imprudentemente, su futuri stanziamenti del bilancio 2005 e 2006, e in **quelle [redacted]i**, che avrebbe rafforzato l'affidamento dell'appaltatore nell'esecuzione dell'intervento e nell'importo originariamente pattuito. In una tale prospettazione, efficienza causale dirimente avevano, per la Corte territoriale, due fatti: **a**) l'adozione del Decreto n. 100/B/Ris, del 24 novembre 2005, con il quale si (ri)approvava il contratto definitivo ed esecutivo, l'atto aggiuntivo n. 492, del 19 settembre 2005, e si indicava l'importo dei lavori relativo al c.d. primo stralcio funzionale; **b**) la ricerca di un altro ente usuario, con eventuale rimodulazione progettuale.

Con riguardo invece alla terza fase, all'origine del c.d. danno da interessi (**€ 4.394.349,59**), la sentenza escludeva l'addebito verso [redacted], perché nuovo rispetto all'invito, e mandava assolti [redacted] e [redacted] per inconfigurabilità della colpa grave.

**4. La sentenza è gravata da [redacted]** per i seguenti

motivi: <<***1. Illegittimità della decisione per violazione dell'art.1, l. n. 20 del 1994. Prescrizione del (...) danno***>>.

Osservava che, poiché il termine di prescrizione non poteva decorrere che <<*...dal momento in cui il Provveditore* [redacted] *ha deciso (...) la consegna dei lavori (giugno 2004) e la stipula del contratto (dicembre 2004), con (...) valutazione della sussistenza (...) delle (...) risorse economiche*>>, l'azione esercitata, in relazione all'invito che lo attingeva il 16 gennaio 2015, doveva ritenersi prescritta. Ove non si accedesse a detta tesi, il termine doveva ancorarsi, *in extrema ratio,* alla data di deposito, in data 19 gennaio 2009, del lodo, di condanna del Ministero al risarcimento.

Con un secondo motivo denunciava: <<***2. (...) inammissibilità della citazione per carenza di interesse in ragione dell'intervenuta archiviazione del procedimento disciplinare***>>.

Deduceva l'erroneità della sentenza per non avere attribuito rilevanza dirimente al **provvedimento n. 669**, del **10 dicembre 2013**, con il quale l'Amministrazione ha disposto l'archiviazione del procedimento disciplinare nei confronti dell'[redacted] riconoscendone l'assoluta estraneità ai fatti contestati. In sostanza, <<*...qualora l'amministrazione accerti l'assenza di responsabilità in capo a determinati soggetti, verrebbe meno l'interesse della stessa a procedere nei loro confronti*>>.

Con un terzo articolato motivo opponeva: <<***3. Sulla condotta dell'appellante. 3.1 Erroneità della sentenza nella parte in cui fonda la responsabilità dell*** [redacted] ***i sull'asserito omesso***

***controllo in ordine alla copertura finanziaria dell'intervento. 3.2 In subordine erroneità...sulla contestazione della mancata precostituzione della copertura finanziaria dell'intero importo contrattuale. 3.3 Erroneità (...) ove fonda la responsabilità (...) sullo (...) svolgimento di attività per il subentro della Guardia di Finanza nel contratto***>>. In breve, l'operazione è stata impostata e condotta da altri soggetti negli anni 2003/'04, quindi prima che l'[redacted]. [redacted] assumesse la carica di Direttore del [redacted] (dal 1° gennaio 2005 e sino al 1° aprile 2007), che risultava estraneo alla successiva fase arbitrale, instaurata dall'Impresa in ottobre 2007.

Dappoi alcuna responsabilità, per omesso controllo sulla copertura finanziaria dell'intervento, poteva discendere dall'adozione del decreto n. 100, del 24 gennaio 2005, unico atto riconducibile all'appellante, che non introduceva nulla di nuovo, in quanto seguito di tutte le determinazioni assunte da altri. In sostanza, rispetto a posizioni contrattuali già definite, l'Ing. [redacted] ha correttamente verificato la sussistenza della copertura, per i lavori affidati, nel Programma approvato con D.M. del 29 luglio 2004, affidando però lavori per l'importo effettivamente disponibile di **€ 2.500.000,00**. Il recesso dal contratto, infine, non sarebbe rientrato tra le proprie competenze, essendo un atto adottabile solo dal Provveditore. Il tutto non senza evidenziare che la dichiarazione dell'ente usuario in merito alla sopravvenuta carenza di interesse è intervenuta solo il **16 maggio 2006**, sei mesi dopo l'adozione del decreto n. 100/'05, che aveva unicamente impegnato gli importi relativi al primo lotto

funzionale, riservandosi sul residuo.

Quanto invece alla pervicace volontà dell'Ing. [redacted] di aver fatto perdurare la validità del contratto con il subentro della Guardia di Finanza, primariamente ne contestava l'ammissibilità, perché questione formulata per la prima volta nella sentenza, non risultando contemplata né nell'invito, né nella citazione, con violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Nel merito, riteneva che il rinnovato interesse all'utilizzo dell'edificio da parte della P.A., non suo, non poteva essere ignorato dal Provveditorato.

Con un quarto motivo è denunciata: <<***4. Mancanza di nesso causale fra condotta (...) e danno da pignoramento***>>.

In sintesi, la sentenza ha errato nell'avere individuato un nesso causale fra il decreto n. 100/'05 e il danno, addirittura privando di rilevanza dirimente i fatti e gli errori marchiani compiuti da aprile 2007, in cui lo stesso aveva terminato il proprio incarico.

Con gli ultimi tre motivi denunciava: <<***5. Erroneità della sentenza per insussistenza dell'elemento soggettivo (...). 6. (...) nella parte relativa alla quantificazione del danno erariale (...). 7. (...) sussistenza dei presupposti per un più ampio esercizio del potere riduttivo (...)***>>. La sentenza aveva omesso di valutare e, quindi, di motivare, sull'elemento soggettivo, operazione invece svolta nei confronti del Provveditore [redacted] con ciò risultando erronea.

Pur tuttavia, nella controversa vicenda non risultava dimostrata la presenza di un particolare ed elevato fattore di rischio conosciuto dall'appellante né al momento dell'adozione del decreto n. 100/2005,

né dopo il sopravvenuto disinteresse del Sisde.

In ogni caso, è contestata la correttezza della decisione nell'avere applicato, per la determinazione delle quote di danno da risarcire, un criterio irragionevole correlato ai giorni di servizio, anziché alla concreta ed effettiva incidenza causale delle condotte.

Da ultimo, rivendicava un uso più ampio del potere riduttivo, sussistendo numerose altre circostanze, oltre quelle considerate.

**4.1** Si costituiva, con comparsa prodotta il 26 settembre 2018, nell'appello principale, [redacted], concludente per il giudicato della sent. n. 256, del 15 settembre 2016, in quanto mai impugnata nella parte in cui lo ha mandato assolto.

**4.2** Con memoria prodotta il 26 settembre 2018, si costituiva [redacted]co, concludente anch'egli per l'intervenuto giudicato della sentenza nel capo in cui lo proscioglieva.

**4.3 Con memoria**, versata in atti il 27 settembre 2018, [redacted] ribadiva le ragioni a supporto dell'impugnativa.

**5. Si gravava della sentenza** [redacted], che spiegava i seguenti motivi: <<***I. Erroneità (...) per avere ritenuto sussistente (...) il presupposto oggettivo della condotta illecita***>>.

Deduceva di aver bandito la procedura ed autorizzato la successiva sottoscrizione del contratto di appalto solo <<-... *a seguito della previsione di appositi stanziamenti attraverso la D.P.C.M. del 03 giugno 2004...*>>, che garantiva la copertura finanziaria di massima dell'appalto, garantendo un importo di € 55 milioni per il 2005 e di € 45 milioni per il 2006 agli interventi su edifici di Organismi Istituzionali,

Sisde compreso. Per ciò, non si è trattato di un "*contratto al buio*", atteso che all'art. 7 di esso <<*è previsto che "risultano oggi finanziate le prime due fasi di esecuzione, la prima per l'importo di € 5.350.000,00...per il 2004, esercizio 2005, la seconda di € 5.200.000,00, a partire dall'anno 2006 della precitata D.P.C.M.*>>.

La copertura finanziaria poi non doveva essere intesa come materiale accantonamento di tutte le somme dovute all'appaltatore, ma "*...nel senso dello stanziamento di risorse complessive che appaiono, preventivamente adeguate a remunerare l'opera oggetto di affidamento*", e ciò in quanto i c.d. affidamenti a fasi, a fronte delle risorse finanziarie resesi poi effettivamente disponibili, erano una modalità largamente diffusa di realizzazione delle opere pubbliche caratterizzate, come in specie, dall'urgenza.

Con un secondo motivo opponeva: <<***II. Erroneità della sentenza per avere ravvisato un nesso di causalità tra le condotte imputabili a [redacted] ed il danno erariale contestato***>>.

Deduceva che la condanna formulata era errata per non avere considerato, in ogni caso, l'irrilevanza delle condotte contestate al Provveditore (ove, per mera ipotesi, considerate illecite), rispetto al danno erariale prospettato. Difatti, <<*...la scelta compiuta dal maggio 2006 – di non risolvere il contratto di appalto e di obbligare l'impresa aggiudicataria ad "attendere" le eventuali manifestazioni di interesse da parte di altri Enti...*>>, ingenerava <<*...nella stessa impresa un legittimo affidamento sulla effettiva possibilità di "riallocare"*>>.

Con un terzo motivo è censurata: <<***III. Erroneità (...) per non***

***avere considerato (...) l'insussistenza dei presupposti di natura soggettiva richiesti ai fini della responsabilità erariale***>>.

Dovevano considerarsi mancanti i profili della colpa grave, quale sconsiderata avventatezza ed irrazionalità nelle scelte assunte, perché era consentito alle Amministrazioni aggiudicatrici affidare le funzioni di stazione appaltante ai "*Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti*" (S.I.I.T.) ed era da escludersi che il Provveditore potesse sindacare le scelte e le indicazioni dell'Ente che aveva commissionato i lavori, indicandone l'oggetto, le caratteristiche e le tempistiche di esecuzione in relazione alle proprie esigenze.

Da ultimo contestava: <<***IV. Erroneità della sentenza per avere indicato una quota di responsabilità (...) pari al 50%***>>. Riteneva abnorme il *quantum* addebitato per avere ricoperto il proprio incarico prima che intervenissero le condotte dirimenti per l'azione erariale (mancata risoluzione del contratto e successivo contenzioso). Per ciò, chiedeva una più estesa applicazione del potere riduttivo.

**5.1** Nell'appello incidentale si costituiva, con comparsa prodotta il 24 settembre 2018, integrata da scritto del 27 seguente, [redacted] in replica al gravame nella parte in cui asseriva <<*...che alcuni profili di danno sarebbero riconducibili alle condotte del Provveditorato risalenti al 2006*". Osservava, primariamente, che tale profilo di responsabilità era inammissibile costituendo un *novum* non consentito in assenza di un espresso addebito della Procura. Dappoi, ne contestava la fondatezza, poiché a giugno 2008 era ancora vivo l'interesse agli interventi edili e ciò era ancor più vero a

fine 2006, di manifestazione dell'interesse della Guardia di Finanza.

**6.** ***Con conclusioni scritte***, prodotte il 28 settembre 2018, ***la Procura generale*** ha chiesto il rigetto dei gravami.

Relativamente **all'impugnativa dell'Ing.** [redacted] **ha dedotto**: ***l'infondatezza*** dell'eccezione di prescrizione, atteso che il *dies a quo* poteva decorrere dalla sola data di emissione del titolo di pagamento all'Impresa aggiudicataria; ***la correttezza*** della sentenza nell'avere disatteso l'eccezione di inammissibilità della citazione, non costituendo il procedimento disciplinare e il suo esito alcuna forma di pregiudizialità; ***la condivisibilità*** dell'attribuzione all'Ing. Rinaldi, nella sua qualità di Direttore del Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti (S.I.I.T.) del M.I.T. e poi di Provveditore alle Opere Pubbliche, non tanto e non solo della responsabilità per la mancata copertura finanziaria del contratto, ma della complessiva gestione dello stesso a partire dalla sua conferma, con il Decreto direttoriale n. 100B/Ris, del 24 novembre 2005, mancata risoluzione compresa. Sostanzialmente, *<<...proprio nel periodo successivo alla dichiarazione dell'Ente usuario il* [redacted] *anziché risolvere un contratto oneroso non più funzionale all'interesse pubblico, ha cercato di ottenere "una riconversione contrattuale a (...) salvaguardia delle legittime aspettative [dell'impresa privata] della precedente fase procedimentale", (...), con aggravio di costi inutili (...)>>*; ***la ricorrenza*** di un "*finanziamento a singhiozzo*" di un'unica opera pubblica, non previsto dall'ordinamento contabile; ***la non concordanza sull'eccezione di nova***, atteso che il Giudice di prime

cure non ha certo introdotto nel processo fatti nuovi da cui desumere la responsabilità del [redacted], ma ha semplicemente valutato la misura della responsabilità amministrativa dello stesso alla luce di tutte le circostanze dedotte dalle parti; ***la ricorrenza*** dell'elemento soggettivo in capo al predetto Direttore in termini di colpa grave; ***l'insussistenza*** di ulteriori ragioni per ridurre l'addebito.

Quanto **all'appello dell'Ing. [redacted] sosteneva che: la delibera della P.C.M. del 03 giugno 2004** aveva un contenuto tendenzialmente programmatico, non destinando effettivamente alcuna somma ai lavori di ristrutturazione del complesso immobiliare di via M. Boglione; **l'intervento** non riguardava un appalto di lavori a "*fasi*", attesa l'autonomia di ciascuna commessa, ma un caso di "*finanziamento a singhiozzo*", non previsto dall'ordinamento; ***non poteva revocarsi in dubbio la responsabilità dell'Ing. [redacted]*** per avere sottoscritto il contratto di appalto il 13 dicembre 2004 e aver poi provveduto alla stipula dell'atto aggiuntivo in data 19 settembre 2005, senza assicurarsi della copertura finanziaria motivo di danno, quale evento verosimile sulla base di un giudizio di ragionevole probabilità; **era congruo** il criterio di riparto e non ricorrevano elementi per ulteriori abbattimenti.

**7.** Alla pubblica udienza odierna le parti concludevano come da verbale, nel senso di riproporre il contenuto degli atti tutti, ai quali operavano ogni rinvio. Al termine della discussione la causa, considera matura, è stata trattenuta in decisione

**Ragioni del decidere**

**[1] *Riunione dei gravami*.**

In quanto proposte separatamente contro la stessa sentenza, le impugnative devono riunirsi in un solo processo, in applicazione degli artt. 335 e 350 c.p.c. (ora art. 184, 1° comma, del Codice di Giustizia Contabile, di cui al d.lgs. n. 174, del 26 agosto 2016).

**[2] *L'infondatezza della preliminare di merito.***

*"Stricto iure"*, l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, ha previsto che <<*Il diritto al risarcimento del danno si prescrive (...) in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento (...), dalla data della sua scoperta*>>.

La giurisprudenza formatasi al riguardo è rimasta a lungo oscillante tra due distinte posizioni: l'una, che parlava di "*fatto*" e non di "*evento dannoso*", e faceva riferimento, quale termine iniziale per il decorso della prescrizione, al comportamento che poneva le necessarie ed ineludibili premesse di un evento che ne diveniva mera ed obbligata conseguenza (Corte dei conti, Sez. III, n. 300/'02); l'altra, che individuava invece il <<*...fatto dannoso...*>> nell'esborso di somme da parte della Pubblica Amministrazione e non nel fatto che tale erogazione aveva reso inevitabile (Corte dei conti, Sez. II, n.20/'10, Sez. I, n. 17/'07, n. 427/'03).

Per quest'ultima prevalente teorica esegetica il "*fatto dannoso*" era per ciò costituito dal binomio *condotta-evento,* mentre la "*fattispecie dannosa*" conseguiva il suo perfezionamento con il solo verificarsi di quest'ultimo: prima dell'evento lesivo non vi potrebbe essere interesse ad agire, difettando i requisiti della certezza e

dell'attualità del danno. Di talché, il momento del realizzarsi del presunto (poiché in detta fase si prescinde dalla fondatezza della domanda, quale valutazione appartenente al merito) danno, *id est* quanto pagato per i titoli di causa (in specie dalla Banca d'Italia il 07 agosto 2012), coincideva, da una parte, con il perfezionamento della fattispecie di responsabilità erariale, dall'altra, con <<*l'incipit*>> per l'esercizio, da parte del Procuratore regionale, della relativa azione, integrata dal divenire fenomenico dell'evento antigiuridico e dal suo disvelamento in termini di *quantum*, momento in cui il diritto al risarcimento poteva farsi valere (art. 2935 c.c.).

In termini validativi e di uniforme interpretazione, il Giudice della nomofilachia contabile, nella decisione n. 5/2007/QM, statuiva che di decorrenza della prescrizione poteva discorrersi solo nel momento in cui la condotta *contra ius* aveva prodotto l'evento dannoso dell'esborso, integrante i caratteri della concretezza e dell'attualità. E una tale concezione, protesa a correlare alla effettiva "*deminutio patrimonii*" dell'Ente pubblico anche l'attualità del danno, era espressione di un principio generale applicabile non solo in ipotesi di danno diretto (causato dal pubblico dipendente all'Amministrazione di appartenenza o ad altra P.A.) ma anche di danno indiretto (in cui l'Amministrazione che ha risarcito un terzo danneggiato esercita la rivalsa verso il proprio dipendente causa di quel pregiudizio), siccome deciso dalle Sezioni Riunite nella successiva sentenza n. 14/2011/QM: <<*...per la regola generale dell'art. 2935 c.c. (...) la diminuzione del patrimonio dell'ente*

*danneggiato (...), nel che consiste l'evento dannoso, assume i caratteri della concretezza, attualità solo con l'effettivo pagamento>>.*

Sicché, il *dies a quo* di prescrizione dell'azione non poteva utilmente decorrere, come preteso dall'Ing. [redacted], né alla data di consegna dei lavori (giugno 2004), né alla data della stipula del contratto (dicembre 2004), né dalla data di adozione, ad opera del predetto Direttore, del Decreto n. 100B/RIS, del 24 novembre 2005, di approvazione del contratto e di altre pregresse determine, né tampoco dalla data di pubblicazione del lodo (19 gennaio 2009), ma dalla sola data del 07 agosto 2012, di pagamento del preteso risarcimento ad opera della Banca d'Italia e, quindi, di effettivo depauperamento dell'Amministrazione statale, termine poi interrotto all'esito della notifica, il 16 gennaio 2015, dell'invito a dedurre.

Pertanto, su tale questione l'appello non merita condivisione.

**[3] *Procedibilità dell'azione erariale – Sussistenza dell'interesse ad agire del P.M.***

Il Collegio considera del tutto implausibili le argomentazioni dell'Ing. Rinaldi tese ad avallare una sorta di pregiudiziale disciplinare condizionante l'apertura della vertenza nei confronti del medesimo.

Effettivamente, la vicenda *de qua* è stata scrutinata da apposita Commissione ispettiva che, con provvedimento n. 669, del 10 dicembre 2013, archiviava l'azione disciplinare, riconoscendo l'estraneità ai fatti contestati, per via della collocazione temporale degli atti dal medesimo posti in essere, dell'Ing. [redacted]

Ora, la circostanza che la predetta Commissione d'indagine,

che ha veicolato anche la denuncia dei fatti alla Procura regionale, abbia ritenuto il suindicato Direttore del S.I.I.T. non perseguibile disciplinarmente, non autorizzava alcuna illazione sull'insussistenza dei presupposti per promuovere l'azione erariale, che non poteva per ciò solo risultare elisa dall'archiviazione del procedimento disciplinare. Difatti, se pur vero che gli avvenimenti all'origine della responsabilità amministrativo – contabile possano essere anche idonei a fondare addebiti per responsabilità disciplinare, nondimeno l'autonomia e separatezza predicata tra giudizio erariale e penale doveva ancor di più valere nei rapporti tra procedimento disciplinare ed erariale, rispondenti a fini e presupposti differenti. In effetti, il potere di azione del P.M. è teso alla tutela dell'Amministrazione e dell'Erario pubblico avverso i danni causati da comportamenti di soggetti legati da rapporto di servizio o di impiego con la stessa, caratteristica questa estranea ai procedimenti disciplinari per inosservanza di obblighi contrattualmente assunti.

In conclusione, nessun effetto preclusivo, da "*né bis in idem*", poteva attribuirsi alla pronuncia della Commissione di disciplina, né tampoco l'azione contabile, promossa nei confronti del predetto Dirigente, fondava sul procedimento disciplinare, e questo senza precludere al Collegio di trarre elementi di valutazione e convincimento anche delle risultanze disciplinari.

**[4] *Il merito. Il proscioglimento dagli addebiti degli appellanti e la riforma della prima sentenza.***

*In limine,* mette conto rilevare che la sentenza di prime cure è

passata in giudicato nei capi in cui ha mandato assolti, dalle imputazioni erariali, **l'Ing. [redacted]to e il Dott. [redacted]**, capi non impugnati dal Procuratore regionale o generale, unici titolari del relativo interesse. Di talché, la notifica dei gravami a questi ultimi aveva una mera finalità di *litis denuntiatio* priva però di attitudine a poterne modificare la posizione.

Diversamente per la [redacted], che la prima Corte ha condannato, parziariamente, a risarcire l'importo di **€ 44.838,83**, e a cui l'appello principale è stato notificato per consentirle di gravarsi, ove in tal senso valutato, della sentenza di condanna, facoltà che la prevenuta ha ritenuto tuttavia di non dover esercitare, così divenendo irrevocabile la decisione anche nei suoi riguardi.

Relativamente invece alla posizione dei due appellanti, il Collegio non concorda sulle statuizioni risarcitorie, quindi di condanna, alle quali è pervenuta la prima Corte, atteso che le responsabilità per il nocumento erano da ricercare in condotte autonome e successive (sopravvenuto disinteresse Sisde, lodo, impugnazione, sua rinuncia, transazione ed effettivo pagamento) a quelle dagli stessi serbate, neppure connotate da colpa grave inescusabile, aventi un ruolo di mera occasionalità nella filiera della causalità infinita prospettata.

Di certo, ogni atto amministrativo recante una spesa per la P.A. deve sempre essere accompagnato, in termini di previsione e di impegno, dalla copertura finanziaria e ciò alla stregua di quanto assentito dagli artt. 81 e 97 della Carta fondamentale e nel rispetto

dei canoni di buon andamento e di economicità cui deve ispirarsi l'attività dei pubblici amministratori, principi, questi ultimi, codificati nella legge 07 agosto 1990, n. 241, art. 1, comma 1, statuente che "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità...*"

A tale stregua sussiste l'obbligo della copertura finanziaria delle spese per investimenti che, ove comportanti impegni imputabili a più esercizi, può essere prevista fin dal primo impegno, con riguardo all'importo complessivo dell'affidamento, anche con riferimento ad atti normativi programmatici, salvo la previsione per cassa e, quindi, l'effettiva disponibilità con riguardo ai singoli stralci funzionali dell'intervento, il tutto (anche per ragioni di uniformità della progettazione) al fine di garantire che la scelta operata dalla P.A., per essa dai suoi dirigenti e funzionari, persegua l'obiettivo della economicità (ossia della ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), della efficacia (cioè della idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologica e funzionale) e del buon andamento (ossia l'agire come "*buona amministrazione*", realizzando una scelta non arbitraria e non manifestamente irragionevole).

Va da se infatti che il requisito della copertura finanziaria al momento della pubblicazione della gara, siccome ritenuto anche negli scritti degli appellanti, non deve intendersi (come le vicende odierne dei lavori pubblici, per via dell'insufficienza delle risorse, lasciano trasparire) nel senso del già intervenuto materiale accantonamento di

tutte le somme dovute all'appaltatore, ma della ricorrenza di uno stanziamento di risorse complessive che, *prima facie,* possano definirsi e, quindi, apparire adeguate a remunerare l'opera oggetto di affidamento. Il che non poteva a priori escludere che, successivamente alla stipula del contratto, dette risorse potessero risultare non integralmente disponibili, come avvenuto in specie, per ragioni non riconducibili alla volontà degli imputati, ma per via della rimodulazione dei finanziamenti, avvenuta a distanza di quasi un anno dalla stessa stipula, della sopravvenuta inaspettata carenza di interesse alle sorti dell'immobile manifestata dall'Ente usuario, intervenuta nel maggio 2006, quindi nel bel mezzo della fase esecutiva, e della insana e maldestra gestione del successivo contenzioso con l'Impresa.

Dette circostanze potevano poi integrare una carenza sopravvenuta della integrale copertura finanziaria, dalla giurisprudenza pacificamente considerata una causa legittima di revoca dell'aggiudicazione definitiva o di recesso dal contratto in esecuzione, non risultando precluso alla Stazione appaltante poter procedere alla revoca dell'aggiudicazione stessa in presenza di un interesse pubblico in concreto, che ben può consistere nella mancanza di risorse finanziarie idonee a sostenere la realizzazione dell'opera (Cons. di Stato, 26 settembre 2013, n. 4809, idem Sez. V, sent. n. 1797, del 05 maggio 2016).

Conseguentemente, con riguardo alla condotta tenuta dai prevenuti è necessario verificare se la mancata realizzazione

dell'intervento, nella sua completezza, sia dipesa da circostanze sopravvenute, non prevedibili (*ex ante*) al momento dell'indizione della gara, dell'aggiudicazione al raggruppamento di imprese avente come mandataria la Società [redacted] e comunque al tempo della consegna anticipata dei lavori (giugno 2004) e della stipula del contratto di appalto (dicembre 2004), approvato con il decreto direttoriale n. 100, del 24 novembre 2005, o da carenza e incertezza assoluta dei mezzi finanziari fin dall'origine tale da rendere assai dubbia la realizzazione delle opere stesse con conseguenze negative per le finanze dello Stato.

**Ora, all'Ing. [redacted] Provveditore** alle Opere Pubbliche **sino al 28 settembre 2005**, il ***libello introduttivo ha contestato, come ripreso in sentenza*** - che invece non ha dato credito dirimente ad altre asserite anomalie quali la procedura informale di gara adottata nell'occasione e la dichiarazione di secretazione proveniente dal Provveditore e non dal Ministro – "*...**la notoria carenza di fondi per i lavori che si andavano ad appaltare***", quindi "***l'assenza totale*" *di copertura finanziaria del progetto di ristrutturazione dell'immobile*** di via del Boglione a Roma, che avrebbe travolto *ab origine* tutti gli atti posti in essere. Per ciò, la prima decisione fondava la conclusione che "*nessuna somma verrà poi specificamente destinata ai lavori di ristrutturazione del complesso immobiliare*".

**All'Ing. [redacted], *nella qualità di Direttore del*** Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti (**S.I.I.T.**) del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (M.I.T.), ***dal 1° gennaio 2005 e poi anche***

***Provveditore alle Opere Pubbliche*** per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, ***dal 2006 inoltrato al 31 marzo 2007, è imputato di aver concorso alla formazione dell'asserito danno con l'adozione del Decreto n. 100B/RIS/SGT, del 24 novembre 2005*** (unico atto allo stesso contestato), con il quale è stato "...***approvato il progetto definitivo, quello esecutivo, il contratto di appalto, l'atto aggiuntivo, il conferimento dell'incarico di progettazione e sicurezza lavori***...", senza operare il controllo della copertura finanziaria che, ove svolto, avrebbe impedito (*recte*: potuto impedire) l'approvazione e l'esecuzione del contratto.

La responsabilità del predetto Direttore veniva tuttavia rimodulata dalla prima sentenza, in termini integrativi, con fatti, atti e argomentazioni che, sin da ora, appaiono nuovi e diversi da quelli enunciati dal Procuratore regionale nella domanda, quali la circostanza che dopo la manifestazione di disinteresse del Sisde, del 16 maggio 2006, l'Ing. [redacted] palesava l'intendimento di rendere duratura la validità del contratto con il subentro della Guardia di Finanza, rimodulazione progettuale che avrebbe avuto origine dalla nota del 30 novembre 2006 del medesimo (mai contestata nella citazione), così esternando, secondo il Collegio regionale, la volontà di non risolvere il contratto di appalto, obbligando l'impresa aggiudicataria ad "*attendere*" le eventuali manifestazioni di interesse di altri Enti e fondando l'affidamento della stessa sulla effettiva possibilità di "*riallocare*" l'immobile e, dunque, di proseguire nei lavori.

Orbene, la documentazione in atti non certificava il vizio della

mancanza di copertura finanziaria del contratto, atteso quanto previsto, in termini di vincolo allocativo, nella D.P.C.M. del 03.06.'04.

In breve, le opere in questione sono state qualificate dal Ministero dell'Interno, con nota del 27 gennaio 2003, come "*segrete*", previa dichiarazione in tal senso dell'Amministrazione usuaria del bene (Sisde), integrando essa una potestà rimessa, ex art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 554/'99, a quest'ultima e non al Ministro.

Il regime di realizzazione delle opere dichiarate "*segrete*" e di conseguenza "*indifferibili ed urgenti*", era quello indicato all'art. 33, comma 1, della legge n. 109/'94, applicabile "*ratione temporis*" alla fattispecie, che autorizzava la loro esecuzione "*(...) in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, ai sensi del comma 2*", seguendo la procedura comparativa informale di cui all'art. 82, co. 3, d.P.R. n. 554/'99.

Di talché, con comunicazione del 30 luglio 2003, il Ministero dell'Interno dichiarava l'area dell'intero comprensorio di via del Boglione, compresi i relativi immobili, destinata alla difesa militare e come tale soggetta anche alla disciplina di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 383, del 18 aprile 1994, prevedente la deroga agli accertamenti della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi in ragione di oggettive caratteristiche intrinseche e della destinazione funzionale dell'opera (Corte Cost. n. 150, del 1° aprile 1992, Cons. di Stato, n. 6520, del 22 novembre 2005).

Di certo, l'urgenza, prospettata dal Ministero dell'Interno e dal Sisde, pressava, in termini non meri, il Provveditore (Ing. [redacted]) ad

indire la relativa procedura senza poter in alcun modo sindacare la tempistica indicata dall'Ente futuro usuario dell'immobile.

Per l'esecuzione di detto intervento, la Delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 03 giugno 2004, ritenuta la "*necessità di evitare appesantimenti procedurali, per via dei livelli istituzionali coinvolti*" e considerata la "*necessità di procedere alla tempestiva individuazione degli interventi a valere sulle risorse stanziate ai sensi dell'art. 5 – ter del citato d.l. n. 79 del 2004*", garantiva la copertura finanziaria di massima dell'appalto destinando un importo complessivo di Euro 55 milioni per il 2005 e di Euro 45 milioni per il 2006 agli interventi di ristrutturazione, manutenzione, messa in sicurezza ed adeguamento alle norme tecniche degli edifici sedi di "*Organismi Istituzionali dello Stato*", tra i quali era espressamente inclusa la sede del Sisde.

In specie, la dotazione finanziaria era ripartita in due capitoli di bilancio: n. 7340, da usare per "*Gli immobili demaniali o privati in uso alla Presidenza della Repubblica, al Parlamento, alla Corte Costituzionale e ad Organismi internazionali*", e n. 7341, da usare per la "*Costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali (...) e di altri immobili di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici*": per gli interventi a valer per i Servizi era stanziato nell'allegato "A", in termini di competenza, l'importo di Euro trenta milioni.

Ricorrevano pertanto i seguenti elementi cogenti inducenti a provvedere: richiesta di un particolare Organismo dello Stato,

indifferibilità ed urgenza dei lavori, regime di secretazione delle opere, esclusione dall'ordinario controllo preventivo di legittimità (ex artt. 33 l. n. 109/'94 e 82 del decreto di attuazione), consegna urgente del cantiere, garanzia della copertura finanziaria di massima dell'appalto, il tutto tenuto conto dei livelli istituzionali coinvolti.

In ragione di tanto, la scelta dell'Amministrazione, e per essa del Provveditore e del Direttore del S.I.I.T., quanto ai tempi di operatività di ognuno, non poteva dirsi improvvida per aver deciso di configurare il rapporto negoziale in questione, sin dall'origine, quale fattispecie a formazione progressiva, e di averlo così approvato, in tal modo suddividendo in più parti i lavori da eseguire, rimettendo alla stipula di successivi atti aggiuntivi il concreto affidamento delle prestazioni, a fronte del documentato accertamento della relativa copertura finanziaria, trattandosi di una modalità non vietata dalla legge. Difatti, il frazionamento delle opere pubbliche in più fasi progettuali, in stralci, risultava ammesso sin dal Regolamento di Contabilità generale dello Stato, il cui art. 43 ammetteva la possibilità per la P.A. di procedere mediante la stipula di atti aggiuntivi al contratto per la realizzazione di una sola opera. L'art. 37, del R.D. n. 827 del 1924, consentiva invero alla P.A. di appaltare separatamente i lavori, <<*...divisi possibilmente in lotti* (stralci funzionali), *quando ciò sia riconosciuto più vantaggioso per l'amministrazione*>>.

Detta modalità veniva poi confermata, quale formalità realizzativa di cui le Stazioni appaltanti potevano servirsi anche se per casi eccezionali (oggi di frequente accadimento nella esecuzione

di opere pubbliche caratterizzate da urgenza), dalla legge quadro sui lavori pubblici <<...*così legittimando un modus operandi largamente diffuso tra le stazioni appaltanti, a condizione che sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare dell'intera opera e siano state quantificate le risorse finanziarie complessivamente occorrenti, al fine di raggiungere un sufficiente grado di certezza sulla realizzabilità dell'intero intervento*>> (art. 14, co. 7, della l. n. 109/'94 e s.m.i., Det. ANAC n. 5 del 09 giugno 2005).

Perciò, non appariva condivisibile l'opinare della prima decisione sulla ricorrenza di un "*contratto al buio*", poiché, a fronte del contenuto della D.P.C.M. del 03 giugno 2004, all'art. 7 del contratto n. 138, del 13 dicembre 2004, era previsto che: <<*Le parti si danno reciprocamente atto che nel mentre l'appalto è negoziato per l'intero importo come indicato, l'affidamento procederà per fasi di esecuzione lavori, secondo i programmi allegati, rapportate agli importi di finanziamenti resi disponibili.*

***In particolare, risultano oggi finanziate le prime due fasi di esecuzione, la prima per l'importo di € 5.350.000,00*** *(di cui € 350.000,00, fondi Cap. 7341 es. 2003 ed € 5.000.000,00, fondi D.P.C.M. 03 giugno 2004 es. 2005)* ***e la seconda di € 5.200.000,00 a partire dal 2006 di cui al precitato D.P.C.M.***>> (poi approvato con DM B3/22084, del 29 luglio 2004).

La suindicata norma ribadiva poi, al terzo comma, che: "*Tale importo per lavori è suddiviso in più fasi di esecuzione riferite, tra l'altro, alle diverse fonti di finanziamento*". Di tal ché, <<*Le parti, si*

*danno reciprocamente atto, altresì, che l'affidamento delle successive fasi esecutive sarà disciplinato con successivi atti aggiuntivi, in relazione all'impegno contabile dei fondi di finanziamento.* ***Per quanto sopra l'impresa è vincolata per l'intero intervento mentre l'Amministrazione lo sarà solo limitatamente alle fasi finanziate***>> (art. 7, commi 5 e 6 del contratto).

Per ciò, ancor prima della consegna sotto riserva di legge dei lavori, effettivamente avvenuta il 24 giugno 2004, la Stazione appaltante effettuava una ricognizione delle risorse finanziarie, quanto meno per **€ 10.550.000,00**, siccome previsto al comma 4 dell'art. 7 cit.: "...*si procederà contemporaneamente in relazione alle assegnazioni dei fondi al S.I.T. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna disposte dal competente dicastero per il programma 2005/2007 sul capitolo 7341 del Bilancio di previsione della spesa del M.I.T.*".

L'impresa si << *(...) dichiara a conoscenza di tali modalità di finanziamento e contestualmente rinuncia ad ogni richiesta di danni o a qualsivoglia titolo qualora si procedesse al finanziamento dell'intervento in ritardo rispetto al programma lavori prefissato ma comunque entro il 31 dicembre 2007*>> (comma 8, art. 7).

Sicché, nel contratto era espressamente previsto che esso era negoziato per l'intero importo da aggiudicazione e che sarebbe stato affidato per fasi mediante la stipula di atti aggiuntivi, compatibilmente con le risorse resesi via via disponibili, in tal modo soddisfacendosi l'interesse dell'Ente usuario ad ottenere la sollecita disponibilità dell'immobile; in ogni caso, l'Amministrazione appaltante era

"*...vincolata solo limitatamente alle fasi finanziate...*", mentre l'impresa restava vincolata all'intero intervento, così non ricorrendo un vincolo giuridico della stazione appaltante sulla totalità dei lavori, obbligante alla precostituzione della copertura finanziaria *"ab origine"* per l'ammontare complessivo.

Ora, successivamente alla stipula del contratto, la cui sottoscrizione è stata autorizzata dall'Ing. [redacted] ferme talune sospensioni dei lavori dal 09 febbraio al 30 maggio 2005 e dal 06 luglio al 12 ottobre 2005, dovute a modifiche al progetto esecutivo chieste dall'Interno, il M.I.T., con nota del 12 settembre 2005, comunicava <<*...che di seguito alla rimodulazione del programma 2005 – giusta Delibera P.C.M. in data 24 giugno 2005 – la somma disponibile per l'anno in corso è stata limitata ad* ***€ 2.500.000,00*** *di cui* ***€ 2.018.181,82*** *per lavori, ed* ***€ 201.818,18*** *per IVA e la parte restante per somme a disposizione; nel contempo questo Ufficio Affidamenti è stato autorizzato alla formalizzazione del presente atto*>>.

Perciò, il 19 settembre 2005 veniva concluso tra le parti il primo atto aggiuntivo in cui, in coerenza con l'entità della copertura finanziaria disponibile, si disponeva che: << *(...) le opere in esecuzione sono limitate all'importo di* ***€ 2.200.000,00*** *attualmente disponibili per lavori ed IVA (art. 2, comma 1 dell'atto aggiuntivo)*>>.

In sostanza, a fronte della comunicazione attestante l'effettiva determinazione della provvista finanziaria, il Provveditorato aveva proceduto ad affidare le prestazioni alla Società [redacted] con il suindicato atto aggiuntivo, che all'art. 2, comma 2 e ss. ribadiva che

<<*...l'appalto è negoziato per l'intero importo progettato, mentre l'affidamento è limitato al solo predetto importo (...)*>>, clausola che l'Impresa accettava senza alcuna riserva.

A una tale stregua riesce davvero difficile al Collegio ritenere antigiuridica la condotta operativa tenuta dall'Ing. [redacted], in ogni caso improntata a non assumere vincoli contrattuali ulteriori rispetto alla copertura finanziaria disponibile.

Difatti, il 15 novembre 2005 il RUP (Ing. De Santis) certificava l'esecuzione di lavori da parte dell'Impresa per **€ 1.692.800,00**, autorizzandone il pagamento; **l'Ing.** [redacted] quale Direttore del S.I.I.T., emanava il Decreto n. 100B/Ris., del 24.11.05, con il quale impegnava e solo la somma di **€ 2.500.000,00,** stanziata con D.M. n. B3/2/1854, del 24 giugno precedente.

Il contenuto prescrittivo del decreto n. 100/'05 – adottato in conformità a quanto in precedenza approvato in sede di Comitato Tecnico Amministrativo e temporalmente prima della nota del 16 maggio 2006 con cui il Sisde avrebbe manifestato la propria carenza di interesse per l'immobile, non faceva altro che validare quanto sino ad allora predisposto, stipulato ed eseguito dall'Amministrazione e dall'Impresa, autorizzando espressamente <<*...l'impegno di spesa di* ***€ 2.500.000,00*** *per l'esercizio finanziario corrente, con fondi 2005 di cui al D.M. n. B3/2/1854 del 24 giugno 2005, facendo riserva di impegnare la restante spesa di* ***€ 20.882.805,56*** *non appena saranno disponibili i fondi previsti per l'edificio in questione*>>.

Di talché, l'Amministrazione limitava, e correttamente,

l'affidamento alla sola fase dei lavori su cui vi era effettiva copertura finanziaria e con il decreto suindicato l'Ing. [redacted] impegnava detto importo, realmente erogato, tra sorte capitale e interessi, il 15 e il 22 giugno 2007, in tal modo smentendo le conclusioni della prima decisione circa il fatto che <<*...nessuna somma verrà poi specificamente destinata ai lavori di ristrutturazione...*>>.

Né il Collegio ritiene integrati i profili della responsabilità erariale per via del fatto che il Decreto n. 100B/Ris, del 24 novembre 2005, è stato poi restituito privo di registrazione da parte dell'allora Ragioneria Provinciale dello Stato di Roma, i cui rilievi sostanzialmente attenevano all'avvio dell'operazione negoziale e alla consegna dei lavori sotto la riserva di legge.

Difatti, con il foglio di osservazioni n. 48, del 30 gennaio 2006, la Ragioneria territoriale riteneva che <<*...all'epoca della stesura contrattuale l'intervento poteva a ragione definirsi completamente privo di copertura finanziaria, visto che a fronte di un importo contrattuale pari ad € 18.329.243,94, si limitava l'affidamento al solo importo "simbolico" di euro 350.000,00, di fatto la divisione in prima e seconda fase non ha più avuto seguito, non trattandosi di lotti funzionali. Inoltre, la consegna sotto riserva di legge (...) è ammessa solo in rari casi, a fronte di una situazione di "urgenza" appositamente attestata dal relativo verbale, peraltro non presente agli atti*>>.

Le deduzioni dell'allora Direttore generale, Dott.ssa [redacted], in data 31 marzo 2006, confermavano che l'importo di **€ 350.000,00** è stato utilizzato unicamente per la fase progettuale; che l'opera in

questione rientrava tra quelle previste dalla Delibera della P.C.M. del 03 giugno 2004, di approvazione del piano degli interventi sugli edifici istituzionali dello Stato e che detti fondi sono stati resi disponibili con D.M. n. B3/2/1854, del 24 giugno 2005; che si trattava di un rapporto negoziale configurato sin dall'origine quale fattispecie a formazione progressiva, atteso che le parti con il contratto del 13 dicembre 2004 hanno proceduto esclusivamente ad una negoziazione dell'intervento rimettendo alla stipula di successivi atti aggiuntivi il concreto affidamento della prestazione; che con atto aggiuntivo n. 492, del 19 settembre 2005, si provvedeva a caricare l'opera di uno stanziamento pari ad **€ 2.220.000,00**, finalizzato a lavorazioni urgenti ed indifferibili già eseguite, mentre la consegna d'urgenza trovava giustificazione nella esplicita richiesta in tal senso dell'Ente usuario.

Ciò nonostante, con osservazione n. 147, del 05 maggio 2006, la Ragioneria provinciale, nel restituire il Decreto n. 100/'05, evidenziava <<*...tuttora la mancata copertura totale della spesa prevista dal quadro economico riportato...*>>. In risposta, la nota del 31 luglio 2006, con cui la Dott.ssa [redacted] replicava allegando la riapprovazione del progetto esecutivo di 1° stralcio funzionale dei lavori in argomento nell'importo rettificato di **€ 2.316.644,80** che "*...trova totale copertura finanziaria nei fondi già stanziati*".

Malgrado l'atto da registrare si riferisse all'atto aggiuntivo del 19 settembre 2005 e allo stralcio funzionale del 24 novembre seguente, adottato dalla Dott.ssa [redacted] con il Decreto n. 136, del 31 luglio 2006, la Ragioneria provinciale con osservazione n. 295 di

ottobre 2006, restituiva il Decreto nell'impossibilità di ammettere al visto di registrazione lo stesso, atteso che "*...dall'esame della documentazione inviata* ***traspare chiaramente*** *la volontà dell'Ente Usuario di non dotarsi dell'edificio in ristrutturazione, in quanto lo stesso non rientra più nei suoi piani strutturali...*>>. Per ciò, <<*...il contratto originale posto in essere con l'ATI Carchella, viene a difettare di uno dei suoi elementi essenziali, ossia l'oggetto dei lavori. Al contempo, la società incaricata aveva già eseguito parte delle lavorazioni,* ***che oggi trovano pure la prescritta copertura finanziaria.*** *Rimane però ancora aperta la problematica del vincolo contrattuale (...)*>>.

Ora, non vi è chi non veda come la sopravvenuta carenza di interesse all'uso degli immobili sia intervenuta il 16 maggio 2006, ovvero successivamente sia alla certificazione dei lavori da parte dell'Impresa (del 14 febbraio 2006) che alla data del 24 novembre 2005, in cui Rinaldi ha sottoscritto il Decreto n. 100, recante altresì la copertura finanziaria di legge per il primo stralcio funzionale della prestazione eseguita. Inoltre, al tempo dell'assunzione dell'impegno contrattuale risultava garantita la copertura finanziaria di massima dell'appalto ex D.P.C.M. del 03 giugno 2004, nel senso della ricorrenza di uno stanziamento di risorse, previsto sì a livello programmatico da un atto del Governo ma reso affidabile in termini di serietà dell'impegno dai livelli istituzionali convolti.

Conseguentemente, **all'Ing.** [redacted] non solo non era contestabile di avere attivato una procedura di "*spesa al buio*", ma

non potevano neppure ascriversi responsabilità per un asserito affidamento, in ordine alla certezza dei fondi, poi disvelatosi frustrato dalla rimodulazione in difetto degli stessi, atteso il contenuto ampiamente prudenziale del contratto di appalto proprio con riguardo al tema dei finanziamenti. Invero, l'eventuale difetto di fondi è stato preventivamente negoziato tra le parti, nel senso che << *(...) l'appalto è negoziato per l'intero importo progettato mentre l'affidamento era limitato all'importo di* ***€ 2.220.000,00*** *attualmente disponibile per lavori ed IVA...*>>, dichiarandosi l'Impresa a conoscenza di detta modalità, contestualmente rinunciando "*ad ogni richiesta di danni a qualsivoglia titolo*" derivante dai ritardi negli affidamenti, clausole poste tutte a salvaguardia dell'Amministrazione e che, oltre a non far sorgere il requisito dell'antigiuridicità della condotta, spiegavano effetti sul piano soggettivo, nel senso di eliderne la gravità della colpa, non ricorrendo una inammissibile trascuratezza e negligenza dei doveri di servizio coniugata alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento tenuto dal predetto Provveditore.

Non altrimenti per l'Ing. [redacted] che interveniva nella vicenda, a posizioni contrattuali già definite, con il Decreto n. 100/'05, in cui, oltre ad approvare il contratto e gli atti e determine in precedenza da altri disposti, ha dato copertura a lavori già svolti dall'Impresa, quale adempimento necessario per poter procedere al pagamento del corrispettivo dovuto.

Di talché, diversamente da quanto opinato in sentenza, il "*Decreto* [redacted]*l*" non aveva, per via del suo contenuto, veruna

attitudine <<*a rafforzare l'affidamento dell'appaltatore nella completa esecuzione dei lavori nell'importo originariamente pattuito (...)*>>.

Invero, l'unica contestazione formulata nei confronti del Direttore del S.I.I.T. (a pag. 53 dell'invito a dedurre e a pag. 24 della citazione) era quella di aver "*...approvato il progetto definitivo, quello esecutivo, il contratto di appalto, l'atto aggiuntivo, il conferimento dell'incarico di progettazione e sicurezza lavori all'Arch.* [redacted] senza copertura finanziaria, condotta che il Collegio ha già accertato non avere ingenerato nel raggruppamento aggiudicatario alcun affidamento, atteso il contenuto ampiamente cautelativo del contratto stipulato in ordine alla disponibilità dei fondi.

Se questo è il contenuto della contestazione da libello, del tutto nuovo è da considerarsi l'addebito della prima sentenza, teso, in una prospettazione di nuova causalità del danno erariale, a valorizzare un ulteriore fatto storico, ritenuto da quel Collegio di <<*...indiscutibile rilevanza (...)*>>, ossia <<*(...) b) la ricerca di un altro Ente usuario interessato all'utilizzazione dei locali (...) con una eventuale rimodulazione progettuale (v. nota del Provveditore n. 50637/06, del 30 novembre 2006)*>>, e ciò al precipuo fine di provare che Rinaldi avrebbe "*...contribuito a rafforzare l'affidamento dell'appaltatore nella (...) esecuzione dei lavori nell'importo originariamente pattuito...*".

Sicché, la prima sentenza, in violazione del divieto per il Giudice di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nella domanda (art. 112 c.p.c., art. 101, comma 3, del C.G.C.), ha contestato, al fine di farne discendere la responsabilità dell'Ing.

[redacted], di avere egli ingenerato nell'Impresa un affidamento in ordine alla certezza dei fondi, tuttavia facendo recedere tale contestazione principale rispetto alla successiva scelta, ritenuta decisiva non nell'ottica dei fatti contestati dalla Procura bensì di quelli introdotti per la prima volta dalla gravata decisione, di mantenere vincolata l'impresa in attesa della individuazione di un nuovo usuario. E questo lasciando intendere che i danni contestati non si sarebbero verificati nell'ipotesi di recesso dal contratto, il cui mancato esercizio non ha messo il raggruppamento nelle condizioni di smobilitare il cantiere.

Di tutto ciò non si ha traccia nell'atto di citazione, che non conteneva alcun richiamo neppure alla <<*nota del Provveditore n. 50637/06, del 30 novembre 2006*>>, contestata invece in sentenza.

Difatti, nel libello introduttivo, in cui è richiamata la maldestra gestione della fase del lodo, della transazione e del contenzioso, è contestata la: <<*mancanza di copertura finanziaria (che) ha condizionato (...) tutto lo sviluppo del contratto*>> (pagg. 11 e 12) e che ha << *deviato dal percorso della legittimità tutto il procedimento ivi compresa la fase del mancato accordo transattivo*>> (pag. 20); la suddivisione << *in lotti funzionali (che) non trovava alcun riscontro di legittimità*>> (pag. 21); la circostanza che <<*...i responsabili del danno cagionato all'amministrazione erano tutti quei soggetti che dalla fase di avvio delle procedure, in totale mancanza di copertura finanziaria, hanno contribuito a consolidare l'affidamento dell'impresa esecutrice nel sinallagma contrattuale concretizzatosi con la stipula del contratto e per ciò riconosciuto nel lodo arbitrale*>> (pag. 21).

Quindi, nella domanda non si contestava all'Ing. [redacted] **di** "***aver contribuito a rafforzare*** *l'affidamento dell'appaltatore nella completa esecuzione dei lavori nell'importo originariamente pattuito (...)*" **attraverso** "...***la ricerca di un altro Ente usuario*** *(...) siccome emergente dalla nota a sua firma del 30 novembre 2006*", contestazione invece operata dalla prima decisione in violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Tale profilo di responsabilità è invero inammissibile integrando un "*novum*" non consentito in assenza di espressa formulazione dell'addebito. Invero, il Giudice deve emanare la propria decisione sulla controversia risultante dalla domanda dell'attore composta dei suoi elementi essenziali (*petitum* e *causa petendi*), dalle domande ed eccezioni del convenuto e nei limiti di queste, rappresentando detto contenuto della causa l'estensione e il limite della pronuncia.

Chiaramente, in ordine al "*chiesto*", egli ha ampi poteri discrezionali relativi all'interpretazione della domanda e alla sua corretta qualificazione giuridica, nel senso che può decidere in base ad una ricostruzione e a una valutazione dei fatti di causa autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti, in base ad una norma giuridica diversa da quella dalle stesse invocata con il limite (per quanto qui di rilievo) di non emettere una pronuncia che non si fondi su fatti ritualmente dedotti o acquisiti, che non hanno dunque formato oggetto di contraddittorio introducendo nel processo un titolo (*causa petendi*) nuovo o diverso da quello enunciato dalla parte (pubblica) a sostegno della domanda (Cass. n. 6757/'11, n. 18249/'09, n.

16809/'08, n. 11039/'06). In ipotesi, la prima Corte è incorsa nel vizio di ultra-petizione allorché ha ecceduto in termini quantitativi dalla domanda attrice, pronunciandosi su qualcosa in più rispetto a quanto chiesto e dando così un contenuto oggettivo più ampio della pretesa azionata, vizio che, in quanto estraneo al dibattito processuale, ridondava in violazione del contraddittorio e del diritto di difesa.

Non essendosi per ciò la sentenza mantenuta nei limiti della prospettazione dei fatti e non trattandosi di contestazione tacitamente compresa in quelle dedotte nel libello, della stessa deve dichiararsi l'inammissibilità, con proscioglimento del predetto Dirigente e riforma sul punto della decisione: *"sententia debet esse conformis libello"*.

**[5] *Le Vicende successive "incidenter tantum"*.**

Le somme pagate all'A.T.I. dalla Banca d'Italia appaiono causalmente addebitabili a condotte sopravvenute, contraddistinte da palese pressappochismo. Una prima variazione circostanziale è derivata dalla dichiarazione del Sisde di "*...non avere più necessità di utilizzare gli immobili demaniali in oggetto*", mutamento inopinatamente rappresentato dallo stesso Servizio con la lettera fatta pervenire il 17 maggio 2006 all'Agenzia del Demanio, e che ha fatto dire al primo Collegio che <<*Non è giustificabile un recesso, genericamente motivato, che aveva impegnato l'amministrazione in un rapporto negoziale di notevole rilevanza economica dopo averla indotta medio tempore, per esigenze funzionali, a rimodulare il progetto di ristrutturazione dei locali*>>. Verosimilmente, permanendo detto interesse, i lavori sarebbero stati ultimati e il danno escluso.

A maggio 2006 il Provveditorato avrebbe comunque dovuto rivalutare le sorti dell'immobile al fine di individuare un altro Ente usuario che desse un senso a quanto sino ad allora eseguito e da pagare, mentre è solo una mera asserzione quella di ritenere che la risoluzione anticipata del vincolo contrattuale avrebbe messo l'Amministrazione al riparo dalle riserve poi iscritte dall'impresa, pagate non nella misura transatta ma in quella da lodo.

In sintesi, il 23 ottobre 2007 l'Impresa notificava al Provveditorato domanda di arbitrato per la valutazione delle riserve, iscritte nel settembre precedente e per oltre 19 milioni di euro. Il Collegio arbitrale, che depositava il lodo il 19 gennaio 2009, dichiarava la risoluzione del contratto con condanna del Provveditorato a corrispondere all'appaltatore l'importo di **€ 13.794.122,07** a titolo risarcitorio, oltre interessi e spese, e malgrado la palese tardività delle appostate note e l'espressa dichiarazione da contratto di rinuncia ad ogni preteso danno.

All'esito poi dell'impugnativa dell'Avvocatura dello Stato, con ordinanza del 10 maggio 2010 la Corte di Appello di Roma sospendeva il lodo anche per la sussistenza del "*fumus boni iuris*", ravvisando peraltro l'incompetenza del Collegio arbitrale a pronunciarsi sulla questione, lasciando quindi presagire una nullità dello stesso, oltre che per il profilo dell'incompetenza, per motivi squisitamente di merito. Ciò nonostante, l'Amministrazione (non gli odierni appellanti) stipulava (in tale direzione compulsata dall'Impresa), il 10 gennaio 2012, una transazione che prevedeva la

rinuncia all'appello e il pagamento di **€ 7.500.000,00**, nel termine essenziale di sessanta giorni dalla stipula, pur in mancanza dei relativi fondi. Prim'ancora del pagamento, in mancanza del quale la transazione sarebbe stata inefficace, il Ministero comunicava all'Avvocatura di rinunciare all'appello. Tuttavia, il mancato pagamento nei termini peggiorava la situazione, rendendo così la transazione inefficace ad appello rinunciato, con irrevocabilità del lodo e successivo pignoramento presso terzi, il 21.06.2012, dell'intero importo riconosciuto dagli arbitri, somme pagate dalla Banca d'Italia nella misura di **€ 18.292.471,65**, il 07 agosto seguente.

Dette fasi contengono clamorosi, negligenti errori motivo di danno, di certo per il suo importo più elevato.

Ne **segue** il **proscioglimento dagli addebiti degli Ingg.ri** [redacted] e la conseguente riforma, nei loro confronti, della sentenza in epigrafe, anche in punto di spese.

Le spese di lite seguono la regola oggettiva della soccombenza e si liquidano, in favore degli **appellanti** e a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) – Ente statale destinatario delle somme da risarcire in ipotesi di condanna - come da dispositivo.

Le spese sostenute invece dagli **appellati** [redacted] e [redacted] la cui costituzione in giudizio è stata indotta dalla notifica delle impugnative che avveniva però a meri fini di "*litis denuntiatio*", restano a loro carico.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti – Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli, rigetto della pregiudiziale disciplinare e dell'eccezione di prescrizione, nel merito, accoglie gli stessi e, per l'effetto, **proscioglie** [redacted] e [redacted] dagli addebiti formulati, con riforma della sentenza in epigrafe, anche in punto di spese.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano, a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e in beneficio degli appellanti, nell'importo onnicomprensivo di **€ 3.000,00 cadauno**, oltre C.N.P.A. e I.V.A., quest'ultima se dovuta.

Dichiara passata in giudicato la sentenza nella parte in cui ha assolto [redacted] e [redacted] Spese di lite a loro carico.

Manda alla Segreteria della Sezione per il più a praticarsi.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 17 ottobre 2018.

Il Consigliere Estensore — Il Presidente

(F.to Dott. Giovanni Comite) — (F.to Dott. Angelo Canale)

Depositata in Segreteria il 08/03/2019

Il Direttore

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella