



Sent 220/2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE
D'APPELLO

composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Angelo Canale	Presidente
Dott. Antonio Galeota	Consigliere relatore
Dott.ssa Giuseppina Maio	Consigliere
Dott.ssa Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Dott. Giovanni Comite	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sui seguenti ricorsi in appello:

del Procuratore Regionale presso la Sezione Regionale Lazio di questa Corte, con atto notificato nelle date del 4 e del 5.6.2015, depositato il 24.6.2015 ed iscritto al n. 49533 del registro di segreteria, nei confronti dei sotto menzionati appellati (e appellanti incidentali) oltre che nei confronti del signor Biagio MARRA (MRRBGI65M05D086P), signori: Mauro SANTANGELI (SNTMRA60P05H501G), rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Cancrini (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Giuseppe Mercalli, n. 13, con

atto notificato in data 26.8.2015, depositato il 2.9.2015 ed iscritto al n. 49853 del registro di segreteria;

Stefano GRANATI (GRNSFN55C24H501U), rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Stefano Vinti (pec: s.vinti@legalmail.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Emilia, n. 88, con atto notificato in data 3.9.2015, depositato l'11.9.2015 ed iscritto al n. 49878 del registro di segreteria;

Giancarlo PICIARELLI (PCRGCR48H26C730Q), rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Cancrini (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Giuseppe Mercalli, n. 13, con atto notificato in data 25.8.2015, depositato il 1.9.2015 ed iscritto al n. 49858 del registro di segreteria;

Gavino CORATZA (CRTGVN49H06I452W), rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Cancrini (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Giuseppe Mercalli, n. 13, con atto notificato in data 25.8.2015, depositato il 1.9.2015 ed iscritto al n. 49848 del registro di segreteria;

Alfredo BAJO (BJALRD53H13Z336T), rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Cancrini (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Giuseppe Mercalli, n. 13, con

atto notificato in data 1.9.2015, depositato il 2.9.2015 ed iscritto al n. 49857 del registro di segreteria;

Leopoldo CONFORTI (CNFLLD50E24H490E),

rappresentato e difeso dagli Avv.ti Proff. Carmine Punzi (pec: carminepun-zi@ordineavvocatiroma.org) e Marcello

Clarich (pec: marcello.clarich@pec.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, al viale

Liegi n. 32, con atto notificato in data 2.9.2015, depositato il 4.9.2015 ed iscritto al n. 49866 del registro di segreteria;

Maurizio FALLETTI di VILLAFALLETTO

(FLLMR.Z44H01H501T), rappresentato e difeso dall'Avv.

Fabrizio Pollari Maglietta (pec: fabriziogiovannipollari@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente

domiciliato in Roma, al viale dei Parioli, n. 98, con atto notificato in data 1.9.2015, depositato il 4.9.2015 ed iscritto

al n. 49862 del registro di segreteria;

Roberto BECCALI (BCCRRT44D02G273X), rappresentato

e difeso dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (pec: francescosave-riomarini@ordineavvocatiroma.org) e

dall'Avv. Ulisse Corea (pec: ulissecorea@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente

domiciliato presso il loro studio in Roma, alla via dei Monti Parioli, n. 48, con atto notificato in data 30.7.2015,

depositato il 31.7.2015 ed iscritto al n. 49794 del registro di

segreteria;

Maria Carolina RINALDI, (RNL MCR72C66H501U),

rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Francesco Cardarelli

(pec: francescocardarel-li@ordineavvocatiroma.org) e

dall'Avv. Filippo Lattanzi (pec:

filippolattanzi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente

domiciliata presso il loro studio in Roma, alla via Giovanni

Pierluigi da Palestrina n. 47, con atto notificato in data

2.9.2015, depositato il 14.9.2015 ed iscritto al n. 49872 del

registro di segreteria;

Gian Claudio PICARDI (PCRGCL52S01H501E),

rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Angelucci (pec:

giuseppeangeluc-ci@ordineavvocatiroma.org) e dal Prof.

Avv. Angelo Clarizia (pec: angelo.clarizia@pec.it) ed

elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in

Roma, alla via Dardanelli n. 13, con atto notificato in data

1.9.2015, depositato il 16.9.2015 ed iscritto al n. 49884 del

registro di segreteria;

Norberto ACHILLE (CHLNBR44D13B729L), rappresentato

e difeso dall'Avv. Ezio Antonini (pec:

ezio.antonini@milanopecav-vocati.it) e dall'Avv. Guido

Romanelli (pec: guidoromanelli@pec.studioromanelli.biz)

ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in

Roma, alla via Pacuvio n. 34, con atto notificato in data

31.7.2015, depositato il 4.8.2015 ed iscritto al n. 49799 del registro di segreteria;

Pietro CIUCCI (CCCPT50R24H501G), rappresentato e difeso dai Proff. Avv.ti Aristide Police (pec: aristide.policeapec.cliffordchance.com per le comunicazioni relative al presente giudizio), Carmine Punzi (carminepunzi@ordinevvocatiroma.org) e Lucio Ghia (pec: lucio-ghia@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, alla via di Villa Sacchetti, n. 11, con atto notificato in data 1.9.2015, depositato il 28.9.2015 ed iscritto al n. 49913 del registro di segreteria ;

Valeria OLIVIERI (LVRVLR40E71C632V), rappresentata e difesa dall'Avv. Arturo Cancrini (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it) ed elettivamente domiciliata in Roma, alla via Giuseppe Mercalli, n. 13, con atto notificato in data 1.9.2015, depositato il 2.9.2015 ed iscritto al n. 49854 del registro di segreteria;

avverso la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale del Lazio, n. 256/2015 del 24 e 27 marzo e 9 aprile 2015, depositata l'8 maggio 2015.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 15 febbraio 2017, con l'assistenza del segretario sig.ra Lucia Bianco, il relatore, Cons. Antonio Galeota, il P.M. nella persona del V.P.G.

Antonio Buccarelli e gli avvocati Ulisse Corea, Aristide Police, Marcello Clarich, Filippo Brunetti, Arturo Cancrini, Fabrizio Pollari Maglietta, Stefano Vinti, Francesco Cardarelli, Chiara Romanelli, Angelo Clarizia e Giuseppe Angelucci

FATTO

Con la predetta sentenza la Sezione giurisdizionale del Lazio ha condannato i sigg. Norberto Achille e Valeria Olivieri a risarcire ad Anas s.p.a. 41.176,83 euro ciascuno, nonché i Sigg. Gian Claudio Picardi, Maria Carolina Rinaldi, Roberto Beccali e Maurizio Falletti di Villafalletto a risarcire ad Anas s.p.a. 13.725,61 euro ciascuno, somme tutte da maggiorare con interessi legali dalla data di deposito della decisione al soddisfo, nonché alla rifusione in favore dello Stato, in parti uguali, delle spese di giudizio liquidate in 17.432,31 euro.

La medesima decisione ha dichiarato l'estinzione del giudizio, ex art. 393 c.p.c., nei confronti di Antonio Bevilacqua, Luca Puletti, Marco Lacchini, Vincenzo Marzi e della Comeri s.p.a., non avendo la Procura proceduto alla riassunzione, ed ha rigettato la domanda nei confronti di Mauro Santangeli, Alfredo Bajo, Giancarlo Piciarelli, Leopoldo Conforti, Gavino Coratza, Stefano Granati, Biagio Marra e Pietro Ciucci, a ciascuno dei quali sono stati

liquidati a titolo di rimborso spese legali euro 2.500,00.

1)

Nel dettaglio, il danno azionato per l'importo di euro 38.500.687,62, derivava, secondo la prospettazione accusatoria, dall'avvenuto riconoscimento da parte di Anas s.p.a., a seguito di accordo bonario ex art. 31 bis della legge n. 109/1994, di riserve al Contraente Generale Comeri s.p.a. in relazione alla realizzazione del tratto Squillace-Simeri Crichi della S.S. Ionica ed al prolungamento della S.S. 280 "dei Due Mari", dallo svincolo di San Sinato allo svincolo di Germaneto sulla nuova S.S. 106.

Di tale opera il progetto definitivo era stato approvato dal c.d.a. di Anas con deliberazione n. 30 del 21.4.2004 ed aggiudicato il 22.4.2005, all'ATI Astaldi s.p.a./Ing. Nino Ferrari s.r.l. (con quote rispettivamente del 90% e 10%) che ha successivamente costituito la società di progetto Comeri s.p.a. Il relativo contratto di General Contractor, firmato in data 9.5.2005, prevedeva un importo di euro 480.237.535,04, con un ribasso del 13,13% sui lavori, importo poi salito ad euro 498.428.062,43 per effetto dell'atto aggiuntivo del 23.6.2008.

Per la progettazione esecutiva, affidata al medesimo contraente generale CO.MERI e per la realizzazione dei lavori, il contratto prevedeva complessivamente 1.000



giorni, con una penale pari allo 0,5 per mille dell'importo complessivo offerto per ogni giorno di ritardo. Terminata la fase di progettazione esecutiva ed approvato il progetto, i lavori venivano consegnati in data 14.2.2007.

All'esito l'importo dell'intervento risultava pari ad euro 513.121.499,72 (con ulteriori 150 giorni di ultimazione lavori) per effetto di una perizia di variante resasi necessaria per l'esecuzione del monitoraggio ambientale e per indagini geologiche all'opera e per modifiche tecniche causa sorpresa geologica e per cause geologiche-geotecniche legate alle più complesse caratteristiche geomeccaniche dei terreni, oltre che in ragione di varianti tecniche migliorative.

Successivamente alla consegna si riscontravano impedimenti relativi alle difficoltà nella rimozione delle interferenze legate alla presenza delle reti di pubblici servizi, imprevisti geologici (in particolare nei tratti in galleria), oltre a ritrovamenti archeologici. Ciò determinava ritardi connessi con le conseguenti sospensioni parziali dei lavori.

Alla data del 31.12.2008, al momento dello stato di avanzamento lavori (SAL) n. 9, con lavori effettuati per un importo di euro 126.506.717,94, il contraente generale iscriveva n. 46 riserve per un ammontare complessivo di

euro 339.104.396,34, oltre accessori (e chiedendo anche un termine suppletivo di ultimazione lavori).

Istituita la commissione prevista dall'art. 31 bis della l. n. 109/1994 (poi, art. 240, d.lgs. n. 163/2006 ed ora art. 205 del d.lgs. 50/2016), venivano acquisite le relazioni riservate della direzione dei lavori e della commissione di collaudo, che prospettavano rispettivamente un riconoscimento di euro 74.914.914,38 e di euro 97.197.050,03, e la stessa commissione formulava parere non vincolante in data 7.10.2009, proponendo a tacitazione delle riserve l'importo complessivo di euro 88.082.021,49 (mentre 415 era il numero dei giorni di maggior tempo di esecuzione dalla data del 31.12.2008).

All'esito, l'Unità riserve, istituita con disposizione Anas n. 46 del 27.4.2007, indicava come importo riconoscibile al contraente generale la cifra di euro 43.681.590,92, oltre oneri ed accessori. Sicché con determinazione del 20.4.2010 il presidente dell'Anas s.p.a. disponeva di offrire in via transattiva la somma omnicomprensiva di euro 47.456.654,03; in data 3.5.2010, veniva sottoscritto il verbale di accordo bonario e la predetta somma veniva pagata in due rate il 4 ed il 25.6.2010.

Le contestazioni della Procura Regionale hanno riguardato principalmente la riserva relativa all'andamento anomalo

della commessa dal 14.2.2007 a tutto il 31.12.2008, pari ad euro 42.378.264,06 (97% circa del risarcimento complessivo), rilevando che, diversamente da quanto previsto in sede di partecipazione alla gara, il contraente generale non si era avvalso di fattori produttivi propri ma aveva fatto ricorso al totale sub-affidamento a fornitori con la conseguenza che era stato richiesto al soggetto aggiudicatore (Anas) il risarcimento di danni relativi alla sottoproduzione di fattori produttivi che non erano stati direttamente impiegati dalla Comeri s.p.a., bensì dagli affidatari terzi, i quali, peraltro, avevano lamentato un maggior onere di euro 20.927.948,41 mentre il contraente generale aveva elevato riserve per euro 257.129.149,48, spuntando un riconoscimento di euro 42.378.264,06.

Detto riconoscimento, prima ancora che nel quantum, era da considerarsi, per la P.R., inammissibile in radice in quanto contrario alla normativa, sia perché la procedura di accordo bonario avrebbe dovuto valutare preventivamente la fondatezza delle riserve, nell'an, prima che nell'eventuale quantum, cosa che nella fattispecie non era avvenuta, sia perché detta procedura non sarebbe stata percorribile alla luce dell'indennizzo –pure indebitamente riconosciuto –, perché abbondantemente inferiore al 10% dell'importo complessivo dei lavori.

Le ragioni della sospensione dei lavori, poi, erano da ricondurre a cause di forza maggiore (sorprese archeologiche e gli imprevisti geologici) che, in quanto non imputabili alla stazione appaltante, avrebbero potuto determinare legittime sospensioni dei lavori per la redazione di varianti in corso d'opera (art. 25, comma 1, punto c) della l.n. 109/1994; oggi art. 132, comma 1, punto d) del d.lgs. n. 163/2006 e art. 24, comma 1 del d.m. n. 145/2000), ma non dare diritto all'appaltatore ad alcun compenso o indennizzo (ma tutt'al più a proroghe dei termini di ultimazione dei lavori). E lo stesso era a dirsi per la rimozione delle interferenze da pubblici servizi, imputabile agli enti gestori che avrebbero dovuto provvedervi in accordo con il contraente generale.

Nello specifico del metodo di calcolo risultava che l'Unità riserve di Anas aveva riconosciuto euro 17.387.940,00 per manodopera, che (semmai effettivamente da concedere) andavano comunque ridotte ad euro 10.467.235,88. Tanto valeva per la somma di euro 7.479.211,00 per attrezzature e macchinari, che avrebbero dovuto essere ridotti ad almeno euro 4.872.154,52, nonché per euro 3.223.718,50 per oneri di sicurezza, che, invece, non andavano calcolati per evidente sovrapposizione tra tale indennizzo ed i maggiori compensi già concessi alla Comeri per



manodopera e macchinari. Ci sarebbe stata, quindi, una sovrastima di circa 12 milioni di euro sulla somma riconosciuta di 43 milioni di euro.

Il danno, tuttavia, è stato calcolato in 38.500.687,62 di euro, quale differenza fra quanto effettivamente riconosciuto e quanto astrattamente risarcibile (43.681.590,92 - 5.180.902,38).

Secondo la prospettazione attorea le responsabilità erano ascrivibili per il 40% del totale, alla Comeri s.p.a., in quanto non aveva assunto tutte le iniziative (anche ai sensi dell'art. 1227 c.c.) tese a ridurre i danni da sottoproduzione, "attesa la libertà di organizzazione offertegli dal ruolo normativamente riconosciuto" al general contractor, dato che aveva omesso di rivedere l'organizzazione dei lavori in funzione del presunto "anomalo andamento" degli stessi, invero dipendente dalle "sorprese" archeologiche presentatesi prima ancora dell'avvio concreto dei lavori, i quali, secondo l'ordine di servizio n. 1 del direttore dei lavori, non avrebbero dovuto essere consegnati se non dopo aver completato le operazioni di monitoraggio ambientale ante operam e le stesse indagini archeologiche.

In misura del 3% era la responsabilità ascritta al responsabile del procedimento ing. Biagio Marra per aver proposto l'attivazione della commissione prevista dall'art. 3



bis della l. n. 109/1994 in assenza di qualsiasi valutazione sulla reale consistenza delle riserve a fronte dell'abnormità del loro valore complessivo.

Sempre in misura pari al 3% ciascuno sul 60% sono stati chiamati a rispondere i componenti della citata commissione (avv. Luca Puletti, ing. Vincenzo Marzi, prof. Marco Lacchini) per avere contribuito a formare il convincimento aziendale circa la legittimità e congruità delle richieste del contraente generale.

Il 6% era la quota imputata al direttore dei lavori, ing. Antonio Bevilacqua, anch'egli per avere contribuito causalmente a formare la volontà deliberativa di Anas senza informare la stessa delle ragioni ostative all'ammissibilità e al riconoscimento delle riserve iscritte.

Ai singoli componenti della commissione di collaudo (ing. Norberto Achille e dott.ssa Valeria Olivieri) che avevano proposto l'accoglimento delle riserve addirittura per euro 97.197.050,03, è stato imputato il 3%.

Ai componenti dell'Unità riserve (avv. Claudio Picardi, responsabile nella misura del 5% del subtotale, avv. Maria Carolina Rinaldi, ing. Roberto Beccali ed ing. Maurizio Falletti di Villafalletto, ciascuno per il 3%), è stato contestato di avere espresso parere favorevole circa l'ammissibilità e congruità delle riserve e di aver calcolato i danni mettendo



a confronto l'effettivo avanzamento raggiunto in cantiere con la produzione prevista secondo il cronoprogramma di contratto, senza avere minimamente considerato la peculiarità del ruolo del contraente generale, nonché la specificità dell'appalto, con particolare riferimento alle dimensioni dell'intervento ed alla possibile suddivisione organizzativa dello stesso, ed omettendo i necessari approfondimenti ed accertamenti in fatto ed in diritto.

Al dirigente del Servizio tecnico amministrativo, dott. Mauro Santangeli (per il 5% del subtotale) ed ai responsabili (ciascuno per il 2%) e precisamente: al direttore centrale Nuove costruzioni, ing. Alfredo Bajo, al direttore centrale Amministrazione e finanza, dott. Giancarlo Piciarelli, al condirettore generale Legale e patrimonio, dott. Leopoldo Conforti, al condirettore generale tecnico, ing. Gavino Coratza, al condirettore generale Amministrazione finanza e commerciale, dott. Stefano Granati (ciascuno per il 2%), è stato imputato di avere sottoscritto la relazione-proposta finale di Anas al contraente generale a tacitazione delle riserve iscritte.

Infine, al presidente pro-tempore di Anas s.p.a., dott. Piero Ciucci veniva contestato il 7% del subtotale, in quanto, in data 20.4.2010, assumeva la determinazione di definire la controversia relativa a tutte le riserve, mediante l'offerta di

corrispondere alla Comeri s.p.a. la somma omnicomprensiva di euro 47.456.654,03, "determinazione che non costituiva mera presa d'atto finale di un procedimento già perfezionato ma conteneva una autonoma valutazione assertiva di merito".

2)

Sospeso il giudizio per il regolamento preventivo di giurisdizione risolto con la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 16240/2014 (con cui è stato stabilito che la Corte dei conti era priva di giurisdizione nei confronti dei sigg.ri Bevilacqua Antonio, Puletti Luca e Lacchini Marco e della Comeri s.p.a., mentre aveva giurisdizione nei confronti dei sigg.ri Olivieri Valeria, Bajo Alfredo, Picardi Gian Claudio, Ciucci Pietro, Granati Stefano, Conforti Leopoldo, Marra Biagio, Achille Norberto e Rinaldi Maria Carolina), il giudizio era riassunto nei confronti dei soli soggetti nei confronti dei quali è stata ritenuta la giurisdizione, così riducendo la richiesta risarcitoria a complessivi euro 17.325.309,42.

Al processo è stata acquisita – come depositata dalla difesa del Ciucci - copia dell'atto datato 18.3.2015 con il quale la Comeri s.p.a. ha citato in giudizio Anas s.p.a. di fronte al Tribunale Civile di Roma per sentire dichiarare l'illegittimità della trattenuta operata da Anas s.p.a. dell'importo di euro



38.501.686,59 sul presupposto della ritenuta illiceità del verbale di accordo bonario sottoscritto tra le parti in data 3.5.2010.

La sentenza impugnata ha preliminarmente valutato tale aspetto ritenendo che il blocco del pagamento, così come qualunque altra misura cautelativa adottata in via di autotutela dall'amministrazione in assenza di un titolo giuridico definitivo, non costituiva una garanzia del credito e, oltre a non riguardare direttamente l'oggetto del presente giudizio, non si sarebbe tradotto in un conflitto di giudicati ma in un ricalcolo della misura del danno erariale risarcibile che avrebbe potuto trovare composizione -qualora condannati i convenuti - in sede di esecuzione.

E' stata, quindi, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione ribadita dai membri dell'Unità riserve nonché la dedotta nullità dell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter del d.l. n. 78/2009 (ricordando che l'azione era nata da una denuncia anonima che indicava una specifica ipotesi di danno erariale, facendo, quindi, riferimento alla sentenza SS.RR. 3.8.2011 n. 12/QM).

Veniva respinta anche l'eccezione relativa alla insindacabilità nel merito della scelta con la quale la stazione appaltante Anas s.p.a. si era determinata a ricorrere (e a sottoscrivere) all'accordo bonario, alla luce

della giurisprudenza della Corte di Cassazione che riconosce la giurisdizione della Corte dei conti delimitandone i confini e gli ambiti di cognizione all'interno dei quali la presente fattispecie è stata ritenuta rientrare.

Veniva respinta anche l'eccezione relativa alla asserita differenza tra invito a dedurre e citazione nella quale si fa riferimento agli esiti di una CTP disposta dalla Procura, depositata al fascicolo della stessa già il 19.10.2011, di cui non si parla nell'invito a dedurre, notificato il successivo maggio 2012, atteso che, secondo il Giudice di I grado, essa non aveva comportato una modifica del *petitum* e della *causa petendi*.

Stessa sorte hanno subito le eccezioni in ordine alla nullità ed inammissibilità dell'azione per incertezza e/o modifica del *petitum* quanto alle somme effettivamente pretese dalla Procura contabile; alla nullità ed inammissibilità dell'atto di riassunzione, in conseguenza dell'estromissione dal giudizio della commissione per l'accordo bonario e del direttore lavori ed alla sopravvenuta carenza di interesse all'azione, per effetto delle misure conservative adottate da Anas e dell'emissione del lodo arbitrale Anas/Comeri del 28.10.2013, dato che esso riguardava eventi diversi, e comunque estranei, da quelli oggetto della materia del contendere nel presente giudizio.

Nel merito, la sentenza, a fini di inquadramento sistematico della figura del "general contractor", affermava che "non si può ignorare che il C.G. assume un'obbligazione di risultato che gli impone di eseguire l'opera con ogni mezzo. Ciò non comporta la sottoposizione del C.G. ad alea assoluta ma certamente ad una maggiore di quella dei comuni contratti di appalto in relazione a quella che il C.G. è tenuto per legge ad assumere o che ha volontariamente assunto nel singolo contratto".

Secondo la sentenza impugnata "il contratto concluso con il C.G. non è un contratto aleatorio, ma commutativo, per cui ogni evento che modifichi il sinallagma fra le parti genera un'ipotesi di rivisitazione contrattuale che riconduca ad equitatem le controprestazioni, anche attraverso il riconoscimento di un risarcimento del danno".

Prendeva, altresì, atto dell'abnormità della richiesta risarcitoria della Comeri, tradotta in ben 46 riserve dell'importo di euro 339.104.396,34 a fronte di uno stato di avanzamento lavori di euro 126.506.717,94; dell'irragionevolezza della richiesta di ristoro dei maggiori costi sostenuti da parte del contraente generale quale "sfrontato tentativo di drenaggio di denaro pubblico" e "palese violazione del principio di correttezza nell'adempimento delle obbligazioni (art. 1175 c.c.) e di



buona fede nell'esecuzione del contratto (art.1375 c.c.)".

Non veniva fatta propria dalla Sezione Lazio neppure l'affermazione secondo la quale le sospensioni totali o parziali nelle attività di cantiere conseguenti a sorprese archeologiche e geologiche, potessero, di per sé solo, portare ad un riconoscimento di danni in favore dell'appaltatore, in quanto si trattava di cause assimilabili a forza maggiore e, pertanto, non riconducibili a fatto della stazione appaltante, trattandosi di sospensioni legittimamente disposte (art. 24, comma 5, D.M. n. 145/2000).

Richiamava, la sentenza impugnata, "il carattere di eccezionalità ed assoluta imprevedibilità cui deve essere subordinata l'ammissibilità del riconoscimento di maggiori oneri sopportati dall'appaltatore in relazione" che non devono essere in realtà conseguenza della mancanza di una adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria.

Richiamava, altresì, l'art. 9, comma 5, della legge n. 190/2002 secondo cui "restano a carico del contraente generale le eventuali varianti necessarie ad emendare i vizi o integrare le omissioni del progetto redatto dallo stesso ed approvato dal soggetto aggiudicatore" ed al Capitolato speciale di appalto che stabilisce che "tali varianti verranno



progettate ed eseguite dal Contraente Generale, previa approvazione dell'Anas, e resteranno a totale carico del Contraente Generale l'onere della nuova progettazione, i maggiori costi, le eventuali penali per mancato rispetto dei termini di ultimazione contrattuale e gli ulteriori danni subiti dall'Anas". Puntualizzava poi, la sentenza, che le ipotesi in cui le predetti varianti rimanevano a carico, invece, del soggetto aggiudicatore rientravano nell'ambito della "forza maggiore, sorpresa geologica o sopravvenute prescrizioni di legge o di enti terzi o comunque richieste dal soggetto aggiudicatore".

Considerato, quindi, che il contraente generale era obbligato a provvedere allo sviluppo del progetto definitivo ed alla progettazione esecutiva, l'evento, avente carattere di assoluta prevedibilità, rientrava nell'assunzione del rischio di impresa del contraente generale e nella normale alea del contratto con la conseguente applicazione degli artt. 1467 e 1664 c.c., consentendo, quindi, al più la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità (ove giustificata) o la corresponsione di un equo compenso per la parte eccedente il decimo del prezzo convenuto.

Non riteneva, la Sezione, che potessero ritenersi imprevedibili le c.d. "sorprese archeologiche", avendo esse "tutti i caratteri della probabilità (se non certezza) del suo



accadimento (in quanto ricadente in zona notoriamente di interesse archeologico)" e ciò "avrebbe dovuto indurre il contraente generale a cautelarsi preparando la propria organizzazione ed i fattori produttivi (anche dei terzi affidatari o sub-appaltatori) ad una diversa utilizzazione".

Quanto alle sorprese geologiche ed alle interferenze con infrastrutture esistenti, invece, il Collegio riteneva tali sorprese essersi verificate per la sussistenza dei "caratteri della eccezionalità e imprevedibilità" che, come tali avevano determinato l'anomalo andamento dei lavori.

A questo punto del suo percorso argomentativo, limitato il danno ai soli eventi prevedibili, quanto ai costi riconosciuti, il Giudice di primo grado riteneva che il mancato rispetto di principi non consolidati nella determinazione dell'equo compenso (e non del risarcimento integrale) dei maggiori costi sopportati dal CG nell'utilizzazione dei fattori produttivi, per l'anomalo andamento dei lavori generati da eventi prevedibili o addirittura probabili, non configurasse una colpa grave idonea a dar luogo al risarcimento del danno erariale, mentre era da risarcire "la violazione di criteri di determinazione dei maggiori costi risarcibili all'appaltatore che costituiscono *ius receptum*, quale quello di escludere la remunerazione degli impiegati, fra la mancata utilizzazione della mano d'opera, in quanto già



prevista nei maggiori oneri delle spese generali o quella di riconoscere, in tutto o in parte, maggiori costi senza che il CG presenti una documentazione analitica e probante”.

Passando, quindi, all'esame dei comportamenti rilevanti e ritenuta la responsabilità di Anas s.p.a per avere “approvato un progetto definitivo senza preventivamente accertarsi (o senza inserire nel contratto di appalto le opportune indagini onde prevenirne o ridurre i successivi costi) degli impedimenti che sarebbero potuti sorgere in sede di esecuzione dell'opera in zone notoriamente interessate da siti archeologici”, anche a Comeri s.p.a. è stato imputato di avere elaborato un progetto esecutivo risultato inadeguato, affiorando complessivamente “la superficialità delle operazioni di affidamento dell'appalto”.

Quanto alla incidenza di tali comportamenti nella indebita considerazione economica della sottoutilizzazione dei fattori produttivi, il Giudice ha operato per gradi ed equitativamente, quantificandola nel 10% del maggior costo riconosciuto nell'accordo bonario per quella voce di indennizzo (euro 17.119.382,50), e, quindi, in misura pari ad euro 1.711.938,00 per maggiori costi di mano d'opera riconosciuti ed illegittimamente calcolati su un fermo cantieri di 415 giorni. Inoltre, è stato considerato danno, per la somma di euro 205.368,00, pari al 10% (in quanto l'altro

10% è compreso nella voce che precede), il valore del 20% applicato dall'Unità Riserve nella quantificazione del costo del personale impiegatizio per euro 2.053.681,00, in quanto inserito erroneamente (avverso consolidata giurisprudenza arbitrale) nella sottoproduzione della mano d'opera. Altra posta di danno, pari ad euro 827.316,00, è stata imputata per il riconoscimento, in assenza di qualsiasi documentazione giustificativa, dei costi improduttivi per l'esercizio del cantiere già rientranti nelle indennizzate maggiori spese generali. Infine, euro 500,00 come riconosciute nella riserva n. 9 (maggiore onerosità lavorazioni), sono state imputate per mancanza di documentazione analitica e probante.

Stabilito il danno in euro 2.745.122,00, la sua distribuzione tra i soggetti giudicati responsabili della sua produzione è stata la seguente: ai membri dell'Unità riserve (avv. Gian Claudio Picardi, avv. Maria Carolina Rinaldi, ing. Roberto Beccali ed ing. Maurizio Falletti di Villafalletto) è stata attribuita una percentuale dell'1% (invece che del 3% richiesto) ciascuno; la percentuale del 3% di addebito è apparsa invece congrua per i membri della commissione di collaudo, ing. Norberto Achille e dott.ssa Valeria Olivieri, chiamati, quindi, a rispondere ciascuno per euro 82.353,66. Tutti gli addebiti sono stati, poi, ridotti del 50% in



considerazione delle gravi responsabilità di Anas s.p.a. e, quindi, rispettivamente ad euro 13.725,61 (per ciascun membro dell'Unità riserve) ed euro 41.176,83 (per ciascun membro della commissione di collaudo).

Per tutti gli altri dirigenti dell'Anas, secondo la sentenza impugnata, "le funzioni - ancorché comprese nella filiera della procedura aziendale di accordo bonario", sono state considerate "estranee a qualunque processo volitivo cui siano riconducibili valutazioni tecnico-giuridiche determinanti o compartecipi della decisione di sottoscrivere l'accordo bonario".

3)

Avverso la sentenza si grava, con appello principale, il P.R. Lazio di questa Corte, per i seguenti motivi:

1) Erroneità ed illogicità della motivazione sulle conseguenze in termini di ripartizione dei rischi contrattuali derivanti dalla natura del Contraente Generale. Contraddittorietà e difetto di motivazione sull'assenza della colpa grave.

Rileva la Procura la contraddittorietà della sentenza in diversi passaggi della stessa, la quale mentre afferma che "il CG non può chiedere l'integrale indennizzo dei maggiori costi derivanti dalla sottoutilizzazione di fattori produttivi per il verificarsi di un evento prevedibile, e anzi molto probabile,

di cui si assuma (implicitamente) il rischio sottoscrivendo il contratto, compartecipando al progetto definitivo e approntando il progetto esecutivo" - come per le "sorprese archeologiche"- viceversa sostiene che "i caratteri della eccezionalità e imprevedibilità sussistano in ordine alle altre cause che hanno determinato l'anomalo andamento dei lavori (in particolare, le sorprese geologiche e le interferenze con infrastrutture esistenti)".

Sostiene, poi, la sentenza appellata che comunque le considerazioni che precedono sul margine di rischio che il contraente generale assume nell'esecuzione dell'opera pubblica affidata, si presentano "con il carattere della assoluta novità", mentre è semmai vero esattamente il contrario, essendo assolutamente pacifico - nelle fonti normative e nelle circolari dell'AVCP - che soltanto i costi derivanti dalle circostanze imputabili al committente possono essere ritenute ammissibili, in quanto generatrici di costi ingiusti per l'appaltatore, come può desumersi dall'art. 21, comma 3, del Capitolato generale degli appalti di cui al d.m. 145/00, secondo cui "l'appaltatore non ha diritto allo scioglimento del contratto né ad alcuna indennità qualora i lavori, per qualsiasi causa non imputabile alla stazione appaltante, non siano ultimati nel termine contrattuale e qualunque sia il maggior tempo impiegato".

La sentenza, poi, confonderebbe l'istituto dell'equo compenso (di cui all'art. 1664, secondo comma, c.c.) con quello ben diverso del vero e proprio danno legato all'anomalo andamento dei lavori, allorché rileva che "il mancato rispetto di principi non consolidati nella determinazione dell'equo compenso (e non del risarcimento integrale) dei maggiori costi sopportati dal CG nell'utilizzazione dei fattori produttivi, per l'anomalo andamento dei lavori generati da eventi prevedibili o addirittura probabili, non configura una colpa grave...".

Invero, la natura di contraente generale della Comeri s.p.a. portava come conseguenza, quanto stabiliva, infatti, l'art. 7 quater del CSA, e cioè che restassero "a totale carico del CG tutte le varianti necessarie ad emendare i vizi o integrare le omissioni del progetto verificato o redatto dal CG. Tali varianti verranno progettate ed eseguite dal CG, previa approvazione dell'ANAS e resteranno a totale carico del CG l'onere della nuova progettazione, i maggiori costi e le eventuali penali e gli ulteriori danni subiti dall'Anas".

Diversamente tutte le varianti (di cui all'art. 7 quater, comma 3, del CSA), e cui pure fa riferimento la sentenza appellata, riconducibili alla volontà del committente comportavano una piena rimodulazione delle condizioni economiche.

La riconduzione della questione al tema dell'equo

compenso, escludeva che si ponesse un problema di rispetto o di riequilibrio del sinallagma contrattuale.

Quanto all'elemento psicologico soggettivo, quindi, considerata la chiarezza del regolamento contrattuale e delle norme, ma anche l'ampia casistica in materia, si contesta che la valutazione in termini di colpa grave del comportamento di soggetti pubblici possa essere fatta in base al carattere di novità o meno della questione dedotta nel giudizio amministrativo - contabile.

2) Illogicità, insufficienza e contraddittorietà della motivazione sulla riconducibilità delle cause delle specifiche riserve ad eventi esclusivamente eccezionali od imprevedibili.

La Procura richiama la norma fondamentale in materia di cui all'art. 21, comma 3, del d.m. 145/2000, già citata, secondo cui l'appaltatore non ha diritto ad alcuna indennità qualora i lavori, per qualsiasi causa non imputabile alla stazione appaltante, non siano ultimati nel termine contrattuale.

Le circostanze imprevedibili ed eccezionali sono inesistenti nella specie, oltre che con riferimento alla sorpresa archeologica, anche in relazione al c.d. imprevisto geologico e alla questione delle interferenze, dato che la Comeri era tenuta a conoscere, valutare e risolvere tali

circostanze, di cui aveva o doveva avere contezza, in quanto così prescritto dal capitolato speciale (artt. 8 e 8 bis) e per essere, in quanto contraente generale, autrice – come riconosciuto anche dal Giudice di I grado - del progetto esecutivo, nonché coautrice del progetto definitivo (avendo partecipato alla fase di verifica ed eventuale modifica anche di questo livello di progettazione).

3) Illogicità e contraddittorietà della motivazione in tema di individuazione e quantificazione del danno.

Sul metodo di calcolo considerato dalla sentenza impugnata si rileva come esso presupponga l'accettazione della legittimità del comportamento del CG che, pervicacemente ed inesorabilmente, ha continuato ad organizzare le sue attività secondo le ipotesi sviluppate prima dell'avvio dei lavori, come se non avesse in-contrato alcuna criticità in corso d'opera;

4) Insufficiente e contraddittoria motivazione sull'assoluzione del RUP, dei dirigenti e del Presidente.

La Procura esamina ampiamente le singole posizioni, ruoli e competenze dei singoli convenuti esclusi da responsabilità, rilevando, quanto al RUP come sia stato apprezzato quasi quale un passacarte, trascurando il ruolo centrale nella valutazione della ammissibilità delle riserve cui si aggiunge anche quello di responsabile dell'ufficio Alta



Sorveglianza.

Ripercorre, quindi, le disposizioni della procedura gestionale interna (la PG.CDGT.10), rappresentando la peculiarità del ruolo del Santangeli (e del condirettore Bajo) nella valutazione della legittimità e della regolarità della procedura stessa in ordine alla quale veniva predisposta, per l'appunto, una relazione-proposta finale di accompagnamento, la cui sottoscrizione (termine indicato nella procedura gestionale, al contrario di quello di "sigla") integra gli estremi di un vero e proprio atto propositivo, centrale dunque nel processo formativo della volontà del soggetto pubblico Anas, per cui è indubbia la rilevanza causale nel fatto illecito in questione.

Quanto al presidente, il suo intervento finale nel procedimento ha implicato una condivisione della proposta, della legittimità della procedura seguita e del suo esito finale a fronte della reale situazione di fatto che poteva prevedere, al più, il pagamento di un equo indennizzo, ma giammai la rifusione integrale di un supposto danno subito dal contraente generale.

4)

Avverso la sentenza hanno impugnato, in via incidentale, tutti i convenuti in appello.

4a)

Il sig. Mauro SANTANGELI ha rilevato l'erroneità della sentenza per mancato rilievo del difetto di giurisdizione del giudice contabile, l'erronea valutazione in ordine all'insussistenza di un danno certo ed attuale e l'omesso rilievo del carattere pregiudiziale della pronuncia del giudice ordinario con conseguente violazione e falsa applicazione degli artt. 100 e 295 c.p.c.

Nel caso di specie, infatti, l'azione avviata dalla Procura sarebbe sicuramente carente del presupposto relativo all'attualità e alla concretezza dato che Anas ha operato una sospensione del pagamento dei corrispettivi in favore del Contraente Generale in una misura corrispondente agli importi riconosciuti in sede di accordo bonario.

Vi sarebbe, quindi, erroneità della sentenza nella parte in cui non ha sospeso il giudizio in attesa della definizione del pregiudiziale contenzioso civile.

Deduce, poi, la nullità degli atti istruttori e processuali e la violazione del diritto di difesa, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 17, comma 30 ter, d.l. 1.7.2009, n. 78.

Rileva, quanto all'appello della Procura Regionale, l'inammissibilità dello stesso per violazione dell'art. 342 c.p.c., nella nuova formulazione conseguente alla novella del 2013.

Procede, quindi, alla contestazione della fondatezza della

tesi accusatoria in quanto la Procura non correla la responsabilità del deducente alla posizione organizzativa ricoperta in Anas ed al ruolo dallo stesso rivestito all'interno dell'Ente, ma esclusivamente in ragione della sottoscrizione della relazione sull'accordo bonario, non rilevando che nello specifico delle attività del dirigente appellante non è prevista una valutazione di merito, né delle riserve né degli oneri accessori, ma la sola predisposizione della relazione finale di accompagnamento (non già di "valutazione") ed, in sostanza, un mero ruolo di collettore delle relazioni volta a garantire in generale la verifica e la corretta istruttoria amministrativa delle perizie di variante.

E' invece da escludere recisamente la partecipazione del dott. Santangeli alla filiera organizzativa di cui parla Parte Pubblica.

Rileva, infine, l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave ed in via ulteriormente subordinata contesta la quantificazione del danno, prospettando l'utilità conseguita con il fatto che l'opera è stata aperta al pubblico ed il vantaggio per la committenza e la collettività si è concretizzato compensando il presunto danno erariale.

In via del tutto subordinata è fatta richiesta di applicazione del potere riduttivo.

4b)

Il sig. Stefano GRANATI deduce il mancato rilievo dell'eccezione di nullità proposta in primo grado con riferimento all'avvio dell'istruttoria sulla base di una lettera anonima di due sole pagine redatte a caratteri cubitali, eccepisce l'omesso rilievo del carattere pregiudiziale della pronuncia del giudice ordinario e la violazione e falsa applicazione degli artt. 100 e 295 c.p.c., ritenendo che il Giudice avrebbe dovuto quantomeno sospendere il giudizio.

Rileva, poi, l'inammissibilità dell'appello proposto dalla Procura Regionale per violazione e falsa applicazione dell'art. 342 c.p.c., mentre nel merito sostiene l'insindacabilità delle scelte discrezionali di merito (convenienza ed opportunità delle scelte) dei vertici dell'Anas, potendosi ritenere che un sindacato giurisdizionale in ordine a quelle scelte degli amministratori connotate da discrezionalità tecnica deve essere sempre condotto sulla base delle regole di ordinaria diligenza (art. 1176 c.c.); l'insussistenza dei presupposti dell'azione di responsabilità e/o difetto di legittimazione passiva del Granati, il quale non era chiamato ad una valutazione né tecnica né legale in ordine all'accoglimento delle riserve per come espresso nell'accordo bonario, considerato che la sola disposizione che regola la partecipazione dell'appellato



alla procedura aziendale dettata per la sottoscrizione degli accordi bonari prevedeva unicamente che il dirigente del Servizio tecnico-amministrativo competente predisponesse la relazione finale di accompagnamento alla proposta, essendo nelle sue mansioni "contribuire all'equilibrio della gestione economico, finanziaria e patrimoniale di Anas, attraverso la gestione dei processi di contabilità generale e predisposizione del bilancio, di monitoraggio e controllo di gestione, di pianificazione e gestione del credito, di indebitamento e investimento finanziario, nel rispetto delle normative civilistiche e fiscali vigenti; nonché attraverso la gestione commerciale dei servizi nazionali ed internazionali in coerenza con gli indirizzi strategici del vertice". Si tratta di un compito molto preciso che non riguardava per nulla l'accogliibilità o meno delle riserve o la convenienza della proposta di accordo bonario, limitandosi alla verifica che fosse effettivamente presente la copertura finanziaria e che l'impegno di spesa fosse onorabile nei tempi convenuti.

Si fa notare, per contro, che nel nuovo iter procedurale (operativo da ottobre 2010), è previsto che i condirettori generali o trasmettono al responsabile del coordinamento tecnico amministrativo la condivisione della proposta, siglando la relazione dello stesso responsabile o esprimono motivatamente il proprio dissenso.



Si sostiene, quindi, l'inesistenza del nesso di causalità, e l'inesistenza del requisito della colpa grave, specificando che, quando è imprevista ed imprevedibile la causa della variante, il carico al contraente aggiudicatario dell'opera confligge apertamente con la natura commutativa del contratto de quo. Per contro, sarebbe stato necessario, con riferimento alle singole riserve riconosciute con l'accordo bonario, comprovare la loro eventuale riconducibilità ad asserite mancanze tecnico-organizzative del C.G..

Si sostiene, infine, l'inesistenza del danno erariale contestando, nello specifico, la quantificazione del danno comunque attribuita al dott. Stefano Granati.

4c)

Il dott. Giancarlo PICIARELLI esprime le medesime censure del dott. Santangeli (al cui appello, pertanto, si rinvia) specificando, quanto alla propria posizione, che il suo ruolo nell'ambito della procedura oggetto di censura, come nelle altre, non si sia estrinsecato in termini di valutazione di merito della proposta soluzione transattiva delle riserve, avendo avuto egli il solo compito di verificare e certificare la sussistenza di copertura finanziaria, e della conseguente provvista, al fine di consentire all'Anas di dare seguito agli impegni economici conseguenti agli accordi bonari da sottoscrivere; senza avere svolto mai —proprio perché

escluso dalle attribuzioni di competenze aziendali—
valutazioni in merito ai contenuti della proposta di accordo
bonario.

Peraltro, a dispetto della affermazione attorea, il Piciarelli
non ha sottoscritto la relazione finale, ma ha verificato che
il complessivo iter aziendale avesse avuto regolare
svolgimento, ed ha siglato la medesima al solo limitato fine
di certificare la copertura finanziaria.

4d)

Anche l'appello del dott. Gavino CORATZA svolge le
medesime eccezioni ed argomentazioni di quelli del
Piciarelli e del Santangeli, offrendo in aggiunta una
disamina analitica di alcune delle riserve in raffronto all'esito
della consulenza tecnica di parte.

Quanto allo specifica posizione del Coratza, egli
rappresenta che le funzioni del condirettore generale
tecnico non entravano in alcun modo nel merito della
proposta di accordo bonario, risolvendosi nel dover apporre
una sigla (non già una sottoscrizione come sostenuto dalla
Procura nell'atto di citazione) in calce alla relazione di
accompagnamento della proposta di accordo bonario da
sottoporre alla firma del presidente. Tale attività di mera
sigla non consente di inserirlo nel contesto della filiera delle
responsabilità l'appellante, essendo stato egli



esclusivamente chiamato nella qualità di soggetto gerarchicamente sovraordinato al Servizio tecnico amministrativo, competente a verificare la regolarità ed il rispetto dei passaggi procedurali, per cui la predetta sigla era subordinata alla sola verifica della completezza, correttezza e coerenza dei dati esposti nella relazione, ed i termini di detta verifica erano il rispetto delle sequenze di legge e delle procedura interne disciplinanti l'accordo bonario. Solo rispetto a tali circostanze poteva essere espresso dal condirettore generale tecnico un motivato dissenso all'inoltro della proposta al presidente Anas e potevano essere richieste integrazioni in presenza di errori procedurali evidenti. Non era prevista, pertanto, alcuna valutazione di merito della proposta che non sarebbe spettata all'appellante.

4e)

Quanto al dott. Alfredo BAJO, anche in tal caso l'atto di appello è sostanzialmente sovrapponibile a quello che precede.



Per il resto, anche il Bajo, non aveva compiti in termini di valutazione di merito della proposta soluzione transattiva sulle riserve oggetto delle singole procedure di accordo bonario essendo sufficiente verificare che si fosse dinanzi ad ipotesi per le quali la legge ammetteva il ricorso alla

procedura di accordo bonario ed il rispetto della procedura interna in materia.

La relazione finale illustrativa di accordo bonario, quindi, giungeva alla sottoscrizione del presidente, previa acquisizione delle sigle del direttore centrale Nuove costruzioni, del direttore centrale Legale e contenzioso, nonché dei condirettori generali, Tecnico, Legale e Finanziario, oltre che del direttore centrale amministrazione e finanza. Anche le funzioni del direttore centrale nuove costruzioni non entravano in alcun modo nel merito della proposta di accordo bonario, risolvendosi nel dover apporre una sigla in calce alla relazione di accompagnamento.

4f)

Il dott. Leopoldo CONFORTI contesta in primis la fondatezza dell'appello principale rimarcando, sulla base della procedura gestionale PG.CDGT10, l'estraneità del ricorrente al processo volitivo di approvazione dell'accordo bonario.



Al condirettore generale Legale e patrimonio (funzione aziendale ricoperta al tempo dei fatti oggetto del giudizio) non competeva infatti alcuna attribuzione specifica in relazione alla stipula degli accordi bonari, ma solo di verificare se gli uffici avessero rispettato le regole gestionali e procedurali vigenti in Anas per l'applicazione del citato

istituto, non essendosi evidenziata, peraltro, alcuna macroscopica incongruenza o illegittimità dalla relazione al responsabile del procedimento e dalla documentazione di supporto allegata.

Contesta, quindi, la ripartizione dei rischi contrattuali derivanti dalla natura di contraente generale (oggetto del secondo e terzo motivo di appello principale della PR) opinando sul carattere controvertibile delle questioni trattate e sul difetto del requisito della gravità della colpa.

Quanto ai motivi di appello incidentale, contesta la sussistenza del danno di euro 2.745.122,00, oltre all'esistenza di un danno -essendo, peraltro, insindacabili nel merito le scelte discrezionali di Anas- ed alla assoluta incertezza quanto alle somme effettivamente pretese dalla Procura contabile dal dott. Conforti a titolo di danno erariale.

Peraltro, a giudizio dell'appellante, a seguito della sentenza sulla giurisdizione emessa dalla Corte di cassazione, il P.R. in luogo di un atto di riassunzione ex art. 125 disp. att. c.p.c., avrebbe avuto l'onere di presentare un vero e proprio atto di riproposizione del giudizio.

Si rileva, poi, la carenza di interesse all'azione e la nullità della citazione per violazione dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009.

4g)

L'ing. Maurizio FALLETTI di VILLAFALLETTO eccepisce la carenza di giurisdizione e l'erroneità e l'illogicità della sentenza, laddove ha disconosciuto un difetto di rapporto organico tra l'ing. Falletti e l'Anas, quando in realtà il rapporto lavorativo è stato di natura determinata e temporanea, non ha in alcun modo comportato l'attribuzione o l'esercizio di poteri amministrativi e l'attività svolta in qualità di membro dell'U.R. ha avuto natura puramente consultiva e di supporto.

Ripropone poi l'eccezione di insindacabilità delle prerogative di Anas in materia di Accordo Bonario, la riserva di amministrazione e l'erroneità e l'illogicità della sentenza sul punto.

Contesta la decisione in ordine alla valutazione degli effetti della cd. sorpresa archeologica, ritenendo che il principio espresso dalla Corte del rischio archeologico a carico dell'appaltatore, debba essere ritenuto erroneo e così infondato, poiché comunque ingiustificatamente elusivo della disciplina contrattuale e dell'evolversi concreto del rapporto con il C.G. sulla medesima tematica archeologica.

Peraltro, nel progetto definitivo non erano state individuate le aree ad effettivo rischio archeologico né era individuata alcuna attività archeologica da eseguire.

Quanto al danno, alla sua imputazione e quantificazione,

rileva come gli aspetti ed argomenti di natura giuridica (in ordine alla qualificazione del ruolo del contraente generale ed alle cause che hanno fondato le maggiori pretese dello stesso, alla interpretazione delle disposizioni convenzionali e, ancor più, delle normative applicabili, alla valutazione della idoneità probatoria degli elementi acquisiti in atti del procedimento di accordo bonario), hanno trovato collocazione e approfondimento, prime, all'interno delle valutazioni della commissione ex art. 31 bis della Legge 109/94, e, poi, della componente legale dell'U.R., ma non lo hanno riguardato direttamente, essendosi egli limitato ad una verifica di congruità dei conteggi.

Mancherebbe, quindi, anche il requisito soggettivo della colpa grave in capo al ricorrente.

4h)

Quanto all'ing. Roberto BECCALI, questi dà atto alla sentenza impugnata di avere riconosciuto la ristorabilità dei danni subiti in sede di esecuzione dell'appalto dalla Comeri per effetto delle problematiche connesse alle sorprese geologiche nonché ai ritardi nella risoluzione delle interferenze da parte degli enti gestori, e, tuttavia, contesta e considera assurdo che si sia voluto scaricare "sull'ultima ruota del carro" una presunta responsabilità erariale, "assolvendo, di converso, il Presidente e gli altri Dirigenti di

ANAS, ossia gli unici organi dotati di poteri gestori e decisionali in grado di impegnare l'Ente".

Eccepisce, quindi, il difetto di giurisdizione, sia per motivi di ordine processuale (l'appellante incidentale, infatti, non ha proposto il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., né ha preso parte al relativo giudizio), sia per ragioni di tipo sostanziale; rileva, altresì, il travalicamento dei limiti della giurisdizione del giudice contabile in quanto non è consentito sindacare la legittimità della scelta discrezionale dell'amministrazione di addivenire alla conclusione dell'accordo bonario, tantomeno contestare nel dettaglio, voce per voce, l'economicità di siffatta scelta, salvo, ovviamente, il caso di macroscopiche violazioni, non ravvisabili, né ravvisate, in alcun modo nella specie; la mancanza del nesso di causalità (non si vede quale possa essere stato l'apporto causale del parere espresso dall'Unità riserve di Anas in relazione alla produzione dell'asserito danno erariale) e della colpa grave. Espone, ancora, l'illegittimità della sentenza impugnata laddove ha affermato che l'unità riserve avrebbe applicato criteri di calcolo erronei nella determinazione dei maggiori costi risarcibili al contraente generale.

Sull'infondatezza dell'appello principale presentato dalla Procura Regionale, il Beccali rappresenta anche che "il



progetto definitivo posto da ANAS a base di gara non prevedeva indagini in tal senso [in materia archeologica] e lo stesso Ente committente, pur essendo normativamente e contrattualmente tenuto a compiere una preventiva e approfondita istruttoria sullo stato dei luoghi, ha, ciononostante, "scaricato" la materiale esecuzione degli scavi sul Contraente Generale a consegna dei lavori già avvenuta. Ciò, si noti bene, nonostante sin dal 2003 la competente Soprintendenza avesse riferito, in sede di approvazione della procedura di VIA, l'esistenza dell'alto rischio archeologico nella zona interessata dai lavori, rilevando la necessità che si procedesse ad apposite indagini archeologiche e riservandosi di fornire concrete prescrizioni al riguardo, non senza precisare, tuttavia, che ciò avrebbe inevitabilmente importato un impegno extra-contrattuale per la Comeri. Le indagini archeologiche disposte dalla stessa Soprintendenza, peraltro, sono state "ripetutamente modificate e adeguate in corso d'opera" determinando oneri economici "rilevanti" per il C.G., così come accertato dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (cfr., deliberazione n. 52 del 2010). È evidente, allora, che già in sede di aggiudicazione definitiva l'ANAS era ben consapevole dell'effettività del rischio archeologico - che ben avrebbe potuto essere eliminato o comunque



notevolmente ridotto ove la Stazione appaltante avesse debitamente adottato puntuali prescrizioni al riguardo – tenendo conto dei maggiori oneri che ne sarebbero dipesi in capo al Contraente Generale”.

4i)

L'avv. Maria Carolina RINALDI appella rinnovando la richiesta di estromissione, oltre che il rigetto della domanda attorea nei suoi riguardi. La sentenza appellata, infatti, sarebbe censurabile per violazione del principio dell'onere della prova, violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 1, 1 ter e 1 quater, l. n. 20/1994, in quanto né la Procura, né la sentenza sono stati in grado di indicare alcun atto, documento, relazione, email, opinione, verbale, idoneo ad individuare uno specifico apporto causale dell'avv. Rinaldi, in generale alla procedura e in particolare all'attività svolta dall'Unità riserve nel caso in questione. Non veniva richiamato, né prodotto un atto sottoscritto dalla ricorrente dal quale risultasse la sua partecipazione a riunioni dell'Unità riserve nel corso delle quali si fosse discusso dell'accordo bonario, né una sua manifestazione di un voto, confidando, invece, sulla sola nota Anas prot. n. 1682 del 20.12.2011 nella quale si affermava che la Rinaldi faceva parte continuativamente dell'Unità riserve.

Si eccepisce ancora la carenza motivazionale della

sentenza gravata con riguardo al mancato esame da parte del Giudice di primo grado di tutte le questioni, nessuna esclusa, dedotte dall'appellante nelle memorie difensive depositate in giudizio, dovendosi riferire il comportamento asseritamente censurabile esclusivamente ai partecipanti al consesso che avevano espresso voto favorevole (sebbene abbia pure ricordato che il parere dell'Unità Riserve non sia stato approvato sulla base di una valutazione e conseguente votazione ad opera dei membri della stessa). Sulla responsabilità ascritta all'Unità riserve in generale, si deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994, poiché il giudice avrebbe dovuto tenere conto del fatto che trattavasi di valutazione di una struttura non prevista nel procedimento tipizzato ex lege dall'art. 240 d.lgs. n. 163/2006 e che il parere espresso aveva carattere obbligatorio ma non vincolante.

La ricorrente obietta anche sulla quantificazione del danno e, in via subordinata, richiede un approfondimento istruttorio processuale mediante disposizione di consulenza tecnica sul punto. Rileva, tuttavia, come il Giudice di primo grado abbia optato per una valutazione equitativa del danno, pur avendo una certa stima del danno, mentre sarebbe stato ragionevole attendersi la nomina di un consulente tecnico d'ufficio capace di compiere una valutazione esaustiva sulle

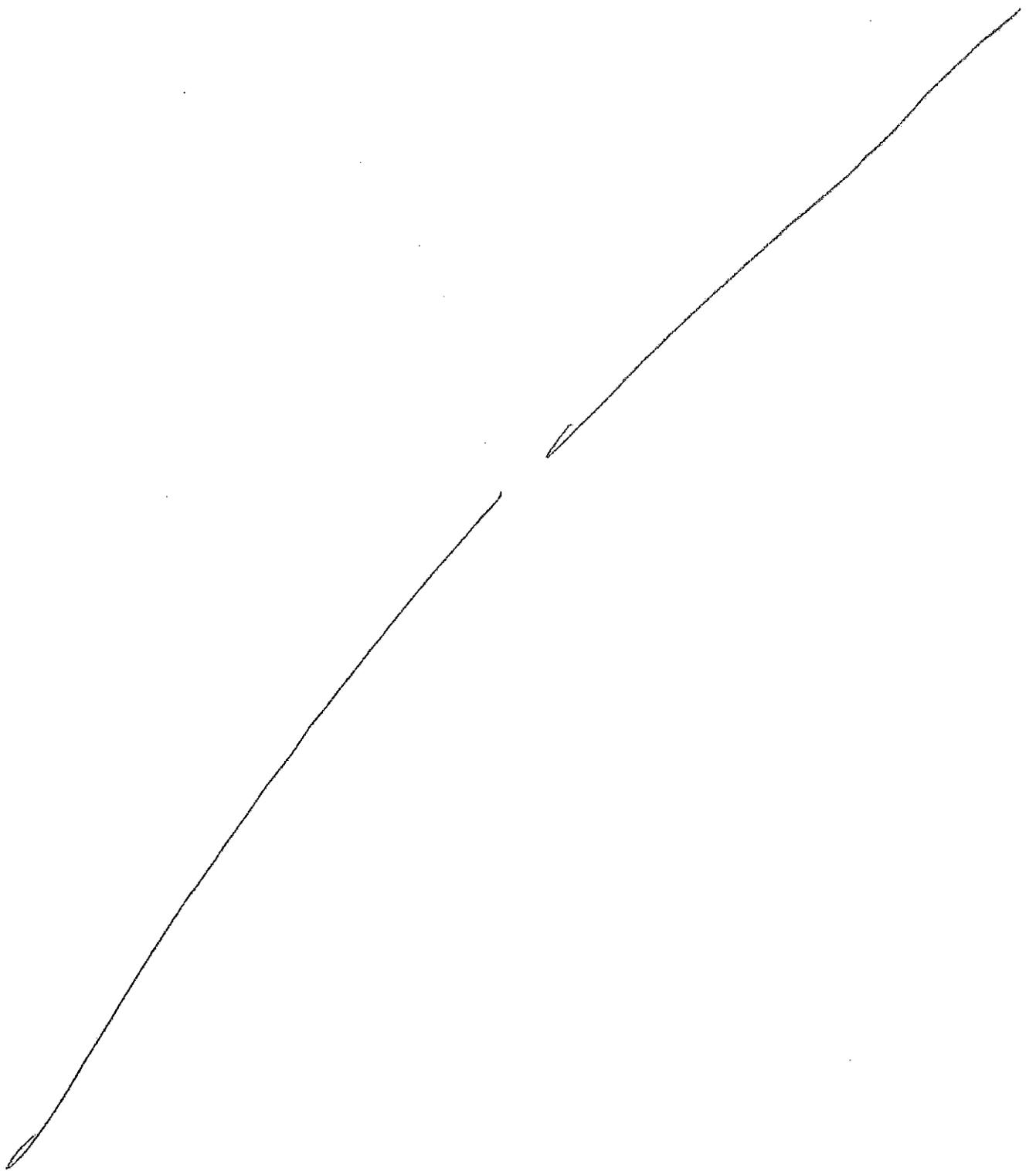
riserve e sulla loro quantificazione.

4l)

L'avv. Gian Claudio PICARDI rileva l'omissione di pronuncia sul difetto di giurisdizione della Corte dei conti e nullità della sentenza per violazione dell'artt. 112, 132 comma 2, n. 4, c.p.c. e dell'art 111 della Costituzione. Come attestato dalle Sezioni Unite il giudice del rapporto era ed è il Giudice Ordinario per cui era da ritenere che la controversia fosse del tutto sottratta al sindacato della Corte, nonostante l'Anas ed i funzionari di questa, in senso soggettivo (e soltanto sotto questo aspetto), fossero rimasti sottoposti alla giurisdizione contabile. L'aver ritenuto la competenza da parte del giudice contabile ha, invece, determinato un possibile contrasto di giudicati.

Eccepisce, poi, l'errata e contraddittoria motivazione in ordine alla nullità dell'invito a dedurre, della istruttoria svolta dalla Procura e della successiva citazione per mancanza della notizia danni, in conseguenza del fatto che in corso di istruttoria, l'attore ha ritenuto necessario acquisire una relazione tecnica che apriva ad un riconoscimento in favore del C.G., seppure erroneo, per un importo inferiore a quello liquidato dall'Anas; ciò che per contro avrebbe dovuto suggerire al P.M. contabile di concludere per l'archiviazione dell'indagine e non per la citazione.





Si contesta, quindi, l'errata motivazione sulla insindacabilità nel merito delle scelte operate dall'Anas nell'accordo bonario, costituendo il sostanziale riesame delle questioni da parte della Procura e poi della Sezione un giudizio di merito che si è contrapposto alle valutazioni svolte dalla commissione ed a quelle di tutti quei soggetti che per legge e per disposizioni Anas sono stati chiamati ad esprimersi sulle ragioni delle domande avanzate del contraente generale.

L'appello rinnova l'eccezione di inammissibilità ed improcedibilità della citazione e, per l'effetto, imputa alla sentenza la violazione dei principi del giusto processo e del diritto di difesa sanciti dalla Costituzione, con riferimento alla validazione dell'azione della PR la quale, pur disponendo della consulenza tecnica depositata nel suo fascicolo già il 19.10.2011, ha ommesso di farvi menzione nell'invito a dedurre notificato il successivo maggio 2012, prospettando, poi, con la citazione una diversa qualificazione giuridica degli eventi (quali il ritardo della approvazione di PVT ed interferenze) con una attitudine a generare un danno in maniera esattamente contraria a quanto la Procura aveva sostenuto nell'invito, questa volta con maggiori oneri e danni risarcibili in favore del C.G..

All'esito, secondo il ricorrente, ne è risultato compromesso



e frustrato il diritto di difesa dei convenuti che, ad esempio, meglio indirizzando le proprie deduzioni, avendo contezza degli errati assunti del consulente tecnico della Procura, forse avrebbero finanche potuto evitare la citazione.

Erroneità, contraddittorietà ed illogicità della sentenza nell'esame del merito della controversia e contestuale inammissibilità ed infondatezza dell'appello della Procura Regionale. Sostiene il ricorrente che limitatamente alla causa rappresentata dalla evenienza archeologica (erroneamente e contraddittoriamente qualificata in termini di mera sorpresa o sopravvenienza archeologica) la sentenza gravata attribuisce una sorta di concorso in responsabilità nell'evento pregiudizievole in capo al C.G. (pur riconoscendo le gravissime responsabilità dell'Anas); per altro verso la sentenza ritiene che la peculiarità della situazione determinatasi ed il carattere di assoluta novità della vicenda escludano in capo ai convenuti la colpa grave necessaria per dar luogo all'azione di risarcimento per danno erariale.

La colpa grave è contraddittoriamente rilevata nel Picardi in relazione ad alcuni criteri di quantificazione del danno adottati dai componenti dell'U.R., per cui, pur essendo stati individuati elementi assorbenti per la imputazione della responsabilità esclusivamente in capo ad Anas, la sentenza



perviene ad affermazioni contraddittorie ed illogiche, aprendo ad un indimostrato teorema sulla corresponsabilità del C.G. il quale non poteva non prevedere che ci sarebbe stata una sorpresa archeologica.

Con un ultimo ed articolato motivo, infine, il Picardi censura l'erroneità, contraddittorietà ed ingiustizia della sentenza relativamente al danno erariale decretato ed imputato all'appellante nella qualità di coordinatore dell'Unità Riserve, argomentando in parte diversamente (ad esempio sulla valutazione equitativa) rispetto ai colleghi componenti dell'Unità.

4m)

L'ing. Norberto ACHILLE sostiene l'inesistenza allo stato di qualsivoglia danno erariale, in quanto Anas non ha dato corso al versamento a Comeri della somma di euro 38.500.000,00, pari alla differenza tra la somma alla stessa riconosciuta con l'accordo bonario e quanto invece ritenuto effettivamente dovuto secondo la perizia tecnica disposta dalla Procura Regionale. Si insiste di conseguenza nella richiesta assoluzione totale del collaudatore, o quantomeno nella richiesta di sospensione del presente giudizio sino all'esito del giudizio civile.

Quanto al merito delle domande formulate nei confronti dei componenti della commissione di collaudo si sostiene con

argomenti di dottrina e giurisprudenza che la redazione di un parere, eventuale e non vincolante, non può essere fonte di responsabilità ed, in ogni caso, non può essere considerato elemento rilevante nella causazione di un danno erariale. Ciò trova, peraltro, conferma documentale nello stesso testo del Verbale di accordo bonario del 3.5.2010, all'interno del quale il parere dei collaudatori non viene nemmeno menzionato e/o richiamato nelle premesse. Eccepisce la mancanza di colpa grave che, del resto, con riferimento al riconoscimento economico, è affermata dalla stessa sentenza di primo grado quando afferma che la particolarità della questione "non può concorrere a determinarne il grado di responsabilità dei convenuti". Peraltro, la stessa sentenza che afferma la responsabilità dell'appellante, considera "estranei", fra gli altri, il direttore centrale Amministrazione e finanza, il condirettore generale Legale e patrimonio, il condirettore generale tecnico, fino al presidente, quasi significando che "un accordo bonario di quasi quaranta milioni di euro a favore di un contraente sarebbe stato sottoscritto all'insaputa di tutti i vertici Anas (!)", mentre sui "soggetti evidentemente privi di visibilità pubblica", appare più "facile scaricare per intero colpe e responsabilità".

L'Achille argomenta poi sulla confutazione dell'appello della



Procura e sulle riserve del contraente generale.

4n)

Il dott. Pietro Ciucci si oppone all'appello della Procura Regionale eccependo l'inammissibilità dello stesso, per violazione dell'art. 342 c.p.c. rilevando che nell'atto non sono state espressamente enunciate —tanto meno in forma separata— le parti della sentenza che la Procura avrebbe inteso impugnare, né sono state enunciate le violazioni di legge.

In ogni caso detto appello sarebbe assolutamente infondato nel merito non palesandosi alcuna condotta del Ciucci che possa essere materialmente suscettibile di rilevare a titolo di illecito amministrativo-contabile, non potendosi configurare il necessario elemento soggettivo e difettando qualsivoglia incidenza causale del contegno dallo stesso serbato rispetto alle conseguenze (asseritamente) pregiudizievoli delle quali dovrebbe essere chiamato a rispondere.



Del resto, l'iter procedimentale che ha condotto alla conclusione dell'accordo bonario è stato del tutto conforme al paradigma normativo di legge ed alla procedura interna di cui alla nota PG.CDGT.10 del 23 ottobre 2008, mentre, nello specifico, il Ciucci ha agito secondo la sfera di attribuzioni delineata da tale procedura aziendale,

rilevando, piuttosto, quanto esigui e circoscritti siano i compiti in capo al Presidente dell'ANAS. Sarebbe, infatti, evidente come le funzioni connesse con la qualifica di presidente non contemplino alcun potere (e/o dovere) di indagine circa il merito tecnico-giuridico della proposta di accordo bonario.

Richiama, in merito, come del resto hanno fatto altri appellanti, la sentenza n. 180/2007 della Corte dei conti.

Sul piano strettamente civilistico, rileva che, "le obbligazioni del contraente generale sono state inserite, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, correttamente nell'alveo delle obbligazioni di risultato, assimilabili a quelle che gravano sull'appaltatore nel tradizionale contratto di appalto, benché le prime abbiano un contenuto più ampio, in considerazione delle peculiari prestazioni e funzioni che contraddistinguono la posizione del contraente generale per effetto delle precipue previsioni della normativa di riferimento, tali da imporre allo stesso un grado di diligenza particolarmente elevato nell'esecuzione delle prestazioni cui è tenuto, alla stregua del parametro della diligenza professionale qualificata contemplato dal secondo comma dell'art. 1176 c.c."; "ciò, nondimeno, non si traduce in un automatico addossamento a carico del contraente generale di qualsivoglia genere di rischio, ivi inclusi tutti gli eventi



imprevisti (o comunque imprevedibili) ovvero quelli connessi con contegni inattesi da parte di soggetti estranei al rapporto negoziale (ad esempio, Pubbliche Amministrazioni) suscettibili di venire in rilievo nel corso dell'esecuzione del contratto, come verificatosi nella odierna vicenda controversa". Si tratterebbe, quindi, di una sorta di diligenza, per così dire, rinforzata, cui, tuttavia, non si riconduce un carico di responsabilità sproporzionato rispetto all'ordinario contratto di appalto.

Con appello incidentale, il Ciucci, contesta il mancato rilievo da parte della sentenza impugnata del carattere pregiudiziale della pronuncia dell'A.G.O. in ordine alla validità ed efficacia del contratto di affidamento a contraente generale tra Anas e Comeri e, quindi, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 295 c.p.c., nonché l'erronea valutazione in ordine all'insussistenza di un danno erariale attuale e concreto, la violazione e falsa applicazione dell'art.

100 c.p.c., esponendo in maniera articolata e ricca di richiami giurisprudenziali le proprie ragioni in termini analoghi a quelli già riportati nei ricorsi degli altri appellanti.

Contesta ancora l'erroneità e l'ingiustizia della sentenza in ragione dello sconfinamento del sindacato ai profili di merito delle scelte discrezionali dell'Amministrazione, ricordando, all'esito dell'ampia disamina, che l'opera è pienamente

operativa dalla primavera del 2013, che "l'approfondita attività valutativa svolta dai competenti uffici tecnici Anas — si ribadisce, imperniata su rilievi concreti ed effettivi — e la conseguente conclusione dell'accordo bonario nei (più contenuti) termini economici già illustrati hanno certamente consentito di evitare l'instaurazione del procedimento arbitrale" e che, al contrario, "il lodo arbitrale del 28 ottobre 2013 [riguardante altre riserve sulla stessa opera]... ha recato la condanna di Anas al pagamento in favore di Comeri di oltre 82 milioni di euro (oltre interessi moratori), a fronte di una domanda del contraente generale per complessivi 491 milioni di euro. Ciò equivale a più del 17% della pretesa attorea, mentre l'importo dell'accordo bonario è pari al 12% del valore delle riserve iscritte".

Eccepisce, infine, erroneità ed ingiustizia della sentenza n. 256/2015 per aver ritenuto che l'attività istruttoria del Pubblico Ministero e la successiva azione di responsabilità erariale siano conseguite ad una notizia di danno specifica e concreta e per la conseguente mancata declaratoria di nullità dell'atto di citazione in giudizio e di tutti gli atti istruttori. Trattasi, quindi, di violazione e falsa applicazione dell'art. 17, co. 30 ter, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78.

4o)

L'appello della dott.ssa Valeria OLIVIERI è sostanzialmente

sovrapponibile a quello dei ricorrenti Piaciarelli, Santangeli e Coratza, cui si rimanda per completezza di una sintesi necessaria.

Conviene la ricorrente sulla soluzione adottata, pur nella (non condivisa) statuizione di condanna, da parte del Giudice di primo grado laddove "tutti gli addebiti, peraltro, vengono ridotti del 50% in considerazione delle gravi responsabilità di Anas s.p.a. e, quindi, rispettivamente ad euro 13.725,61 (ciascun membro dell'Unità Riserve) ed euro 41,176,83 (ciascun membro della Commissione Collaudo)", dopodiché formula, quale primo motivo di appello incidentale, il difetto di giurisdizione del giudice contabile sia perché se la decisione della commissione di accordo bonario non è soggetta alla giurisdizione contabile, non si comprende la ragione per cui lo debba essere un parere non vincolante richiesto, per previsione legislativa, quale mero atto endoprocedimentale nella medesima vicenda, sia in quanto trattasi di danno patito direttamente dall'ANAS s.p.a., ragione per cui in virtù dei recenti pronunciamenti della Suprema Corte di Cassazione difetta la giurisdizione del giudice contabile.

Rileva poi l'erronea valutazione in ordine all'insussistenza di un danno certo ed attuale, l'omesso rilievo del carattere pregiudiziale della pronuncia del giudice ordinario, la

violazione e falsa applicazione degli artt. 100 e 295 c.p.c., la nullità degli atti istruttori e processuali, la violazione del diritto di difesa e la violazione e falsa applicazione dell'art. 17, conima 30 ter, d.l. 1.7.2009, n. 78, l'erroneità e l'ingiustizia della sentenza nella parte in cui ha affermato la responsabilità della dott.ssa Olivieri per assoluta mancanza del nesso di causalità e dell'elemento soggettivo.

In ordine a tale ultimo aspetto, né la Procura, né la Corte territoriale hanno minimamente tenuto conto del ruolo della commissione di collaudo nell'ambito della procedura di accordo bonario, laddove evidentemente trattavasi di adempimento di un obbligo normativo a fronte di specifica richiesta del RUP. Invero, il collaudo delle opere pubbliche ha lo scopo di verificare e certificare che l'opera o il lavoro siano stati eseguiti a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite ed in conformità del contratto e delle successive varianti e dei relativi atti aggiuntivi o di sottomissione, per cui in tal caso la relazione è necessaria ed imprescindibile, mentre allo specifico fine dell'accordo bonario la relazione della commissione di collaudo sulle riserve è meramente eventuale, anche perché può essere resa solo ove l'organo collegiale sia completo ed operante.

Da ciò si deduce che il parere della commissione di collaudo non è ontologicamente richiesto per la composizione

bonaria, ed ovviamente non è vincolante, anche perché quella attività può "essere ispirata di volta in volta discrezionalmente a principi di buona amministrazione o addirittura a valutazione di mera opportunità e convenienza per le stazione appaltante" (Corte di Cassazione 12.5.2004, n. 8969).

Alla prova finale, del resto, quanto al nesso causale, è evidente che la commissione ex art. 31 bis, sia stata ispirata dall'importo ritenuto congruo dall'Unità riserve (euro 43.681.590.92) e non certamente da quello che la commissione di collaudo aveva proposto.

In merito alle contestazioni svolte dalla Procura Regionale, ed a supporto delle ragioni finali del contraente generale, l'appellante sostiene essere "vero, come sostiene la Procura, che il C.G. ha subaffidato il 100% dei lavori, ma questo solo in termini di dichiarazioni rese in fase di gara.

In effetti, successivamente, una pluralità di subaffidatari ha ritirato la propria offerta rifiutando di eseguire i lavori, dato il lungo lasso di tempo intercorso tra la gara (2004) e la consegna dei lavori (2007). In tale situazione COMERI si è vista costretta a realizzare direttamente molte delle opere che aveva dichiarato in gara avrebbe affidato a terzi; COMERI ha dovuto investire per una serie di attività: nello specifico ha creato una struttura per il coordinamento ed il



controllo dei terzi subaffidatari nonché per la gestione di molteplici contratti sottoscritti in materia di ingegneria, laboratori per i materiali, protocolli di legalità, bonifica, etc..

COMERI ha svolto direttamente le attività comuni alle imprese affidatarie con riferimento alla creazione del campo base di Germaneto, con mensa dormitori e servizi, nonché alla esecuzione della viabilità di servizio, alla predisposizione delle aree di imbocco dei lavori in sotterraneo, alla acquisizione e gestione delle aree di deposito dei materiali di scavo, etc., tutti i costi connessi a queste attività e i danni che possono derivare da un andamento anomalo dell'affidamento — non da una sospensione lavori - non hanno nulla a che vedere con quelli sostenuti dai terzi subaffidatari per i singoli lavori”.

In via subordinata è contestata la quantificazione del danno e, quanto all'atto di appello della Procura, l'inammissibilità dello stesso per violazione dell'art. 342 c.p.c..

5)

Con conclusioni depositate il giorno 6.2.2017 il P.G., previa istanza di riunione in rito dell'appello principale del P.R. Lazio con gli appelli incidentali, ha chiesto il rigetto di questi ultimi.

Nello svolgere le sue conclusioni la Procura generale ritiene di dover partire dall'inquadramento della fattispecie come



operato dalla Corte di cassazione con sentenza n. 16240 del 16.7.2014 proprio su regolamento preventivo di giurisdizione sollevato nell'ambito di questo giudizio. Rileva che per effetto della predetta sentenza e del nuovo assetto del rilievo dei comportamenti posti in essere dai singoli soggetti evocati in giudizio, la fattispecie dedotta in giudizio è stata qualificata nei termini di un inadempimento contrattuale (quello del contraente generale Comeri s.p.a.), rispetto al quale gli amministratori ed i dipendenti organici alla società pubblica committente non hanno, ciascuno per la propria parte, opposto alcuna resistenza, omettendo, tra l'altro, di esercitare i normali diritti del creditore e, per conseguenza, subendo un danno pari all'indebito pagamento delle somme per cui è causa.

Sul piano fenomenologico, infatti, non può non rilevarsi quanto la sentenza di primo grado tenda ad applicare alla predetta relazione tra committente e contraente generale un regolamento contrattuale che è sostanzialmente sovrapponibile ed indistinguibile rispetto a quello che ordinariamente intercorre tra appaltante ed appaltatario con ciò svilendo la peculiarità di una forma di contratto studiata proprio per la realizzazione chiavi in mano delle grandi opere ovvero di quelle considerate strategiche per il Paese. Il P.G. rileva, quindi, che la Comeri ha presentato riserve e

lamentato danni gestionali e maggiori costi per un valore pari al 70% del contratto quando aveva eseguito soltanto circa un quinto del valore complessivo dell'opera; che è stata ammessa ad accordo bonario una iscrizione di riserve che, poi, per quanto elevata (e consistente danno) non avrebbe superato il 10% dell'importo di contratto; che sono stati considerati imprevisi ed imprevedibili e, quindi, vere e proprie sorprese (archeologiche, geologiche e finanche le interferenze di reti infrastrutturali gestite da enti nazionali) fatti assolutamente noti in relazione alla conoscenza del territorio interessato dall'opera pubblica, alla sua antropizzazione ed alla destinazione a servizi di tutta l'area interessata dai lavori, alla sua storia pregressa, alla effettuazione di precedenti ed importanti attività di realizzazione di opere pubbliche proprio connesse con il collegamento tra le dorsali Tirrenica e Jonica; che il progetto definitivo – redatto da Anas, ma conosciuto ed approvato da Comeri - non prevedendo le cd. sorprese, pare non fosse stato preceduto da alcuna attività di verifica preventiva dei luoghi; che il progetto esecutivo redatto dalla "società di progettazione" Comeri non era stato anch'esso redatto previa svolgimento delle verifiche dello stato dei luoghi; che tali carenze erano state rilevate dalla direzione lavori che le aveva ritenute ostative alla consegna dei lavori (poi



comunque consegnati); che dei tre organismi (commissione ex art. 31 bis, unità riserve, commissione di collaudo), dei due organi tecnici (direttore lavori e responsabile del procedimento), dei sette alti dirigenti dell'Anas, presidente compreso (le cui sottoscrizioni o "sigle" a loro stesso dire sono perfettamente inutili e pro-forma), nessuno abbia avuto nulla da obiettare neppure di fronte all'abnormità della richiesta della Comeri; che nessuno abbia ritenuto di porre in dubbio la procedura posta in essere a fronte di disposizioni normative e contrattuali la cui chiarezza testuale non consentiva interpretazioni di sorta; che l'opera è stata totalmente aperta al traffico solo a dicembre 2015.

Nota, infine, il P.G. che dopo avere sostenuto, per voce ed opera dei suoi organismi, tecnici e dirigenziali, fino al suo vertice, l'assoluta legittimità della pretesa di Comeri, Anas ha operato ritenute sui pagamenti dei SAL successivi di importo pari alle riserve riconosciute ed in misura addirittura superiore al danno contestato in questa sede (facendo rilevare – ai fini della richiesta sospensione del giudizio contabile- che Comeri nella controversia civile in corso per ottenere il pagamento di quanto liquidato con il provvedimento presidenziale di Anas, porta a suo favore proprio la ricognizione del debito da parte di Anas).

In questo contesto, l'insieme dei comportamenti censurati

ha condotto alla violazione, dalla parte del creditore, dei principi di correttezza e buona fede che si sono risolti tutti in danno del creditore. Evidenzia il P.G. la contraddittorietà delle prospettazioni delle controparti, che, da un lato, prospettano la legittimità delle pretese di Comeri e, dall'altro, la mancanza di un danno (perché Anas, dopo avere riconosciuto il diritto di Comeri, ha rifiutato di onorare l'impegno assunto dopo una lunga procedura di valutazione e validazione di quel diritto economico).

Gli appellanti incidentali, in sostanza, sembrano voler negare l'evidenza delle clausole contrattuali e normative che non prevedevano risarcimenti o compensazioni per le evenienze venutesi a determinare, se non nei limiti di cui agli artt. 1467 e 1664 c.c.

Ai fini della affermazione del riscontro dell'elemento soggettivo, quale requisito della responsabilità amministrativa, ed in disparte le singole posizioni degli appellanti ed appellati, la colpa grave degli stessi è data, per il P.G., dalla comparazione concreta tra le norme di principio violate e le condotte oggettivamente attese, secondo criteri recentemente validati dalla Suprema Corte (Sez. III Civile, sentenza 6 ottobre 2015, n. 19883), per la quale la diligenza della P.A. va valutata con il criterio dell'art. 1176 c.c. che impone una condotta efficiente,

zelante, solerte, che, in fattispecie, non è stata tenuta da nessuno degli odierni appellanti.

Anche sul tema del danno la sentenza, a giudizio del P.M., compie una operazione illogica e contraddittoria, nella parte in cui afferma che "il mancato rispetto di principi non consolidati nella determinazione dell'equo compenso (e non del risarcimento integrale) dei maggiori costi sopportati dal CG nell'utilizzazione dei fattori produttivi, per l'anomalo andamento dei lavori generati da eventi prevedibili o addirittura probabili, non configura una colpa grave idonea a dar luogo al risarcimento del danno erariale per cui è causa". Il danno viene a dipendere, quindi, dalla consapevolezza di determinarlo che ne ha il danneggiante, per cui portando all'esito tale ragionamento il Giudice ritiene risarcibile solo "la violazione di criteri di determinazione dei maggiori costi risarcibili all'appaltatore", dando così spazio, contraddittoriamente, alle censure per l'ingresso nel merito della discrezionalità amministrativa.

Senza dimenticare che, effettuata la quantificazione del danno, il giudice ha proceduto all'addebito nei riguardi dei soggetti ritenuti responsabili secondo la parte che ognuno di essi aveva preso e, quindi, ulteriormente applicando una decurtazione del 50% "in considerazione delle gravi responsabilità di Anas s.p.a." responsabilità evidentemente



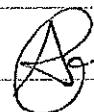
senza identità concreta, dato che Anas s.p.a. era all'epoca dei fatti diretta, amministrata e rappresentata dalle stesse persone nei cui confronti la domanda è stata rigettata.

6)

Nella odierna pubblica udienza, le parti hanno argomentato in ordine ai rispettivi motivi di gravame, dei quali si è data ampia menzione, ed ai quali tutte le Parti si sono richiamate.

Si espongono quindi, in maniera sintetica, le puntualizzazioni di principale rilievo da ciascuno articolate in sede dibattimentale.

Il P.M. ha ritenuto fuorviante il fatto che molti degli appellati si siano addentrati in una disamina dottrinarica in ordine alla natura dell'istituto giuridico del "contraente generale" e sul margine di aleatorietà ad esso insito. Trattasi invece, in fattispecie, di un contratto "chiavi in mano" che va visto nelle sue concrete clausole contrattuali (in particolare l'art. 6 del Capitolato che stabilisce, in capo a ANAS, la potestà di risoluzione del contratto e l'art. 7 quater, da cui desumere i casi di forza maggiore non attribuibili al contraente generale). Logica vorrebbe, secondo il P.M., che non si contestasse in questa sede il quantum risarcitorio richiesto dalla P.R. (e, anzi, si arrivasse a negare in radice la sussistenza di alcun danno), e poi, in sede civile, si contrastassero, da parte dell'Anas, le pretese della Comeri



richiedendo a danno di quest'ultima una ritenuta cautelare della stessa entità.

Secondo l'avv. Corea, Difensore dell'Ing. Beccali, non sussiste alcun nesso di causalità tra l'attività posta in essere dall'Unità riserve (che ha rassegnato solo una relazione tecnica -in soli 15 giorni- e non un parere vincolante) ed il successivo, intercorso accordo bonario tra la Comeri e l'Anas. Aggiunge che il proprio assistito aveva ed ha competenze ingegneristiche e non giuridiche, e di ciò doveva tenere conto la sentenza gravata quanto alla sussistenza della colpa grave addebitata.

L'avv. Police per il dr Ciucci evidenzia che il contraddittorio, in primo grado, è stato impostato sulla natura giuridica del "general contractor" e non sul Capitolato per esclusiva impostazione del P.R. e non dei convenuti. Come ampiamente fatto presente negli atti scritti, rimarca che in capo al Presidente dell'Anas incombeva una competenza di indirizzo gestionale che non poteva e non doveva incidere sul merito delle scelte operative, che il dr Ciucci stesso si è impegnato a proceduralizzare a fini di maggiore trasparenza.

L'avv. Clarich per il dr Conforti ribadisce che il suo assistito è intervenuto nel procedimento solo nella sua qualità di dirigente addetto al settore legale e al patrimonio. Trattavasi

di incombenze del tutto specifiche e non incidenti sulla definitiva scelta gestionale.

L'avv. Brunetti per l'Ing. Marra ribadisce che difettano in fattispecie, per il suo assistito, tutti gli elementi della responsabilità erariale. Il R.U.P non ha esercitato, né avrebbe potuto, alcun controllo di merito sulle scelte gestionali che si sono operate nel rapporto Comeri – Anas, poiché, sul punto, la "delibazione" (che al medesimo astrattamente incombeva ed alla quale ha fatto riferimento la Parte Pubblica) sarebbe stata esercitabile solo in presenza di una palese incongruenza (ab initio) della fattispecie al suo esame, evidentemente insussistente. In via subordinata chiede una ampia applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

L'avv. Cancrini, Difensore del dr Olivieri (per la commissione di collaudo, che si è limitato a verificare la rispondenza del progetto rispetto all'opera, riversata nella apposita relazione), del dr Santangeli (Dirigente del Servizio Tecnico Amministrativo), del dr Piciarelli (Direttore Centrale Amministrazione e Finanza), dei dottori Bajo (Direttore Centrale Nuove Costruzioni) e Coratza (Condirettore Generale Tecnico, che assunse la funzione attribuitagli dal 1.1.2010, mentre la "sigla" o "sottoscrizione" contestatagli è datata 29.1.2010), hanno tutti svolto compiti strettamente



formali riferite alle proprie, strette competenze di ordine tecnico.

L'avv. Pollari Maglietta, difensore dell'Ing. Falletti di Villafalletto, ha insistito sul "paradosso" da cui risulta avvinta la sentenza gravata, che ha attribuito all'Ufficio Riserve, organo dichiaratamente tecnico, una efficienza causale dannosa che, per definizione, non può che, eventualmente, essere attribuita ai vertici dirigenziali dell'Anas, invece assolti. Aggiunge che la cultura ingegneristica del proprio assistito non poteva permettergli di discernere i profili problematici di spessore giuridico che, del resto, vengono ancora dibattuti in questa sede.

L'avv. Vinti per il dr. Granati (Condirettore Generale Amministrazione Finanza e Commerciale) ha insistito nel negare che al proprio assistito possa attribuirsi un incisivo intervento volitivo sulla verifica dell'(ipotizzato) danno, che, del resto, ove effettuato, avrebbe travalicato inammissibilmente le proprie competenze tecniche. Il contestato accordo bonario va considerato una transazione, volta ad evitare eventuali, futuri contenziosi.

L'avv. Cardarelli per la dott.ssa Rinaldi ribadisce la totale estraneità della propria assistita all'intera vicenda ed, anzi, mette in discussione la asserita natura di "organo" dell'Unità riserve, che, già dalla sua costituzione, si è configurata



come una sorta di più informale "gruppo di lavoro". Afferma, poi, che non è stata analizzata compiutamente tutta la documentazione in atti (rimanda, in particolare, a tre "brogliacci", da cui emergerebbe, senza ombra di dubbio, la ribadita, totale estraneità della propria assistita all'asserito fatto illecito.

L'avv. Chiara Romanelli per l'ing. Achille (facente parte della Commissione di collaudo) insiste per l'inesistenza di responsabilità in capo al suo assistito, atteso anche che il RUP aveva già egli stesso affermato la possibile esistenza delle "riserve" poi asseritamente da non riconoscere (secondo la tesi di parte Pubblica) al contraente generale.

L'avv. Clarizia per l'avv. Picardi (coordinatore dell'Unità riserve) evidenzia l'inadeguato approfondimento, sia da parte della sentenza che della Parte Pubblica, del ruolo dell'Unità riserve, che ha sempre avuto la funzione di valutare proposte altrui. Peraltro, ritiene che la P.R. si sia spinta oltre i propri limiti laddove ha inteso sindacare la esatta quantificazione delle riserve operate.

Ancora per l'avv. Picardi, l'avv. Angelucci puntualizza che la consulenza del P.R., in atti, non è stata resa ostensiva e conoscibile alle parti in sede pre-processuale di invito a dedurre, menomando significativamente il diritto di difesa.

Intervenendo di nuovo, a ciò autorizzato dal Presidente del

Collegio, il P.M. stigmatizza il complesso degli interventi dibattimentali, che prospettano una polverizzazione e parcellizzazione delle competenze che, ove accettata, porterebbe inevitabilmente ad una deresponsabilizzazione di chi, invece, con il proprio specifico contributo causale, ha determinato, per quota parte, il fatto dannoso.

Viceversa, conclude il P.M., si chiede a questa Sezione di valutare il danno nella sua complessità e nel suo complesso, riassumibile icasticamente nel detto "o tutto o niente".

DIRITTO

1)

Gli appelli vanno riuniti in rito in quanto indirizzati avverso la medesima sentenza, ai sensi dell'art. 335 cpc.

2)

La numerosità delle questioni da affrontare, di ordine pregiudiziale, preliminare e di merito, impone, anzitutto, che questo Collegio si faccia carico di ordinarne la analisi, e che, in omaggio al principio costituzionale di cui all'art. 111 della Costituzione, evidenzi l'eventuale carattere assorbente di una o più tra di esse, in maniera tale da rendere ultroneo l'esame specifico, puntuale e dettagliato di ciascuna, secondo la gerarchia argomentativa di cui all'art. 276 cpc.

Tale criterio ordinatorio ha trovato autorevole conferma da

parte della Suprema Corte, la quale ha ripetutamente stabilito in proposito che una domanda giudiziale può essere respinta sulla base della soluzione di una questione assorbente e di più agevole e rapido scrutinio, pur se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente tutte le altre secondo l'ordine previsto dall'art. 276 c.p.c. (per la giurisprudenza di legittimità, cfr. la nota sentenza Cass. Sez. Un. n. 26242/2014, resa in tema di rilevabilità officiosa delle nullità negoziali, nonché, più specificamente, Cass. n. 12002/2014, Cass. Sez. Un. n. 29523/2008, Cass. Sez. Un. n. 24882/2008, Cass. n. 21266/2007, Cass. n. 11356/2006, e, per quanto concerne la giurisprudenza contabile, Sez. II n. 1084 del 2015; 432 e 1345 del 2016; nonché Sez. III, n. 56, 57 e 482 del 2016), secondo il principio della cosiddetta "ragione più liquida".

Ciò posto, il Collegio, in applicazione di tale principio, non intende seguire l'ordine dell'esame delle questioni indicato dagli artt. 101, comma 2, e 102, comma 6 del nuovo codice della giustizia contabile.

Come indicato dalla Suprema Corte, "maggiore liquidità della questione significa, in particolare, che, nell'ipotesi del rigetto della domanda, occorre dare priorità alla ragione più evidente, più pronta, più piana, che conduca ad una

decisione indipendentemente dal fatto che essa riguardi il rito o il merito".

Nel caso in esame, come detto, maggiore preclusività della questione equivale ad una migliore economia processuale in linea col canone costituzionale della ragionevole durata del processo: tra più ragioni di rigetto della domanda, il giudice dovrebbe optare per quella che assicura il risultato più stabile.

In tale prospettiva, il Collegio procederà ad esaminare esclusivamente una questione assorbente, ossia quella concernente la sussistenza, in capo a tutti gli appellati ed appellanti incidentali, dell'elemento soggettivo della colpa grave, nonostante la ovvia pregiudizialità delle altre questioni di rito tra cui quella concernente la giurisdizione di questo Giudice su alcuni appellati (e anche appellanti incidentali) che la hanno sollevata pur dopo la pronuncia della S.U. della Cassazione resa con ordinanza n. 16240/2014 (chiara non solo negli evidenti riferimenti personali, ma anche negli incontrovertibili principi di diritto in essa contenuti, con cui è stato stabilito che la Corte dei conti era priva di giurisdizione nei confronti dei sigg.ri Bevilacqua Antonio, Puletti Luca e Lacchini Marco e della Comeri s.p.a., mentre aveva giurisdizione nei confronti dei sigg.ri Olivieri Valeria, Bajo Alfredo, Picardi Gian Claudio, Ciucci

Pietro, Granati Stefano, Conforti Leopoldo, Marra Biagio, Achille Norberto e Rinaldi Maria Carolina), i quali hanno ritenuto che, non essendo essi stati coinvolti in quella questione di giurisdizione, essa andasse, per tale solo (e, in tesi, sufficiente) motivo, comunque riproposta.

Tutto ciò premesso, giudica il Collegio che non sussista in capo a tutti i convenuti in primo grado (sia, quindi, a quelli assolti che a quelli condannati) il requisito soggettivo della colpa grave, di tal che debbono essere accolti gli appelli incidentali e deve essere respinto l'appello principale del Procuratore Regionale presso la Sezione Lazio di questa Corte.

All'accoglimento della censura in discorso (per le ragioni che si andranno ad esporre) consegue, ipso facto, l'assorbimento (per difetto di interesse) di tutte quelle ad essa pur pregiudiziali secondo l'ordine delle questioni, puntualizzando, comunque, che esse appaiono infondate.

3)

Invero, nel caso specifico, la P.R. territoriale contesta agli appellati, nell' articolato atto di impugnazione, pur in presenza di uno specifico procedimento regolativo delle rispettive incombenze (ci si riferisce, specificamente, alla procedura interna di cui alla nota PG.CDGT.10 del 23 ottobre 2008), un decisivo ed inescusabile errore

nell'individuazione delle azioni da intraprendere da parte di ciascuno di essi, una obbiettiva rilevabilità del successivo evento dannoso, nonché una conoscenza (o, per lo meno, una agevole conoscibilità) del comportamento diverso che doveva essere seguito.

Inoltre, trattandosi, in questo caso, non di regole rigide da seguire, ma di scelte latamente contrattuali, sussisterebbe, comunque, una mancata attivazione di un più congruo procedimento conoscitivo che avrebbe consentito di accertare (da parte di tutti gli appellati) e di essere consapevoli della (diversa) regola d'azione da seguire.

Una colpa grave siffatta, la Sezione ha ritenuto di individuarla in capo ai membri dell'Unità riserve (avv. Gian Claudio Picardi, avv. Maria Carolina Rinaldi, ing. Roberto Beccali ed ing. Maurizio Falletti di Villafalletto) ed ai membri della commissione di collaudo, ing. Norberto Achille e dott.ssa Valeria Olivieri, mentre non sono stati ritenuti responsabili coloro i quali, in ogni caso, erano dotati di effettivi poteri gestori "in subiecta materia".

Senonché, ad analizzare concretamente la fattispecie, non sembra al Collegio che il comportamento di ciascuno degli appellati (compresi i condannati in primo grado) sia riconducibile ai connotati di gravità che sono stati ripetutamente evidenziati dalla giurisprudenza contabile e,

in particolare, dalle SS.RR. di questa Corte nella sentenza n. 56 del 1997 (risalente nel tempo, ma attuale nei principi), che, pur partendo dalla usuale affermazione che la colpa grave consiste nella evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o di regole di condotta – che si sostanzia nell'inosservanza di quel minimo di diligenza richiesto nel caso concreto, in una marchiana imperizia o una irrazionale imprudenza – indica come connotazioni di tale trasgressione:

che sia ex ante astrattamente riconoscibile per dovere professionale di ufficio;

che non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito di ufficio;

che nel caso di potenziale e particolare delicatezza delle funzioni esercitate dal soggetto, questo non si sia attenuto all'obbligo di usare il massimo della cautela e dell'attenzione;

che nel caso di illecito che si concreti in comportamento omissivo, questo sia pervicace ed ingiustificato, tale da rendere ostensiva la volontà del soggetto di disinteressarsi deliberatamente di adempimenti che gli fanno carico.

Significativo è il fatto che nella sentenza delle SS.RR. sopra citata si puntualizzi che non ogni comportamento censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma

soltanto quello contraddistinto da precisi elementi che vanno accertati caso per caso.

4)

Da quanto emergente dagli atti non è dato evincere - alla luce di una valutazione ex ante delle condotte degli appellati come richiesta dalla sentenza delle SS.RR. 56/1997 sopra evocata - la responsabilità degli stessi, anche tenendo conto del fatto che in capo alla Parte Pubblica incombeva l'onere di addurre solide prove a supporto della propria pretesa risarcitoria.

Risulta, ai fini che qui rilevano, non dirimente (a fini esimenti di responsabilità) soffermarsi sulla esatta natura giuridica della figura del "general contractor".

Si ritiene bastevole, sul punto, fare proprio un preciso passaggio motivazionale della più volte menzionata ordinanza della Cassazione n. 16240/2014 nella parte in cui si afferma come "l'esplicita previsione di affidamento al contraente generale della realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera (art. 176 codice dei contratti pubblici, comma 1), comporti incontestabilmente l'assunzione a suo carico di un'obbligazione di risultato (si veda anche, in tal senso Cons. Stato 4584/2010, che proprio su questo aspetto fonda la differenza rispetto alla figura dalla concessione di committenza, connotata invece per il



concessionario da un'obbligazione di mezzi), destinata a conglobare in sé le svariate attività strumentali cui dianzi s'è fatto cenno". Pure rilevante è la parte in cui la Suprema Corte afferma che "in presenza di una concessione ad un soggetto privato della progettazione ed esecuzione di un'opera di pubblica utilità, si ha il trasferimento in tutto o in parte in capo al concessionario dell'esercizio di funzioni oggettivamente pubbliche proprie del concedente, necessarie per la realizzazione dell'opera, con la conseguenza che agli atti posti in essere dal concessionario può essere, all'occorrenza, riconosciuta natura di attività amministrativa".

Orbene, all'interno di tale definizione sono indubbiamente presenti alcune criticità intrinseche, all'epoca dei fatti, allo stesso istituto giuridico del general contractor (delle quali, del resto, ha preso atto lo stesso Legislatore con la nuova disciplina di cui al d. l.vo 50/2016), appena si consideri che secondo una lettura giuseconomica del tema, tanto più la pubblica amministrazione esternalizza i lavori pubblici in ogni loro fase (da quella progettuale a quella esecutiva, potendo il G.C. eseguire i lavori in proprio ma potendo anche affidarli a terzi con contratti di diritto privato, scegliendo – all'epoca di fatti - direttamente il direttore dei lavori e sottraendolo, in tal modo, alla giurisdizione di

questo Giudice) tanto più diventa difficile, per l'amministrazione committente, verificare pienamente la qualità, l'affidabilità e la competenza dell'impresa delegata, l'impegno profuso da questa, l'incidenza di eventuali fattori esogeni sul rapporto contrattuale.

5)

Sul punto, si ritiene di dover evidenziare come, a dispetto della poderosa mole cartacea prodotta dalle parti (spesso, peraltro, inutilmente ripetitiva), manchino in atti fondamentali elementi documentali o latamente informativi di carattere concreto che permettano, in termini oggettivi, di valutare gli accadimenti verificatisi (e le condotte specificamente poste in essere dai convenuti, oltre alla loro formale rispondenza a normative primarie o/e regolamentari e interne alla amministrazione) in relazione ai lavori posti in essere nel tratto stradale in questione, con particolare riferimento all'effettivo rappresentarsi delle sopravvenienze allegare, al loro dimostrato carattere di imprevedibilità, alla verificata (e non solo dichiarata o "autocertificata") adozione, da parte del contraente generale delle contromisure intraprese (ed alla loro adeguatezza), mentre, di converso, sembrano abbondare valutazioni teoriche basate su dati tabellari di "fonte Comeri", nonché astratte considerazioni (pur teoricamente condivisibili) in ordine ai



marginari di aleatorietà da imputare alla attività del contraente generale.

A titolo di esempio, tra le cause di anomalo andamento dei lavori, il C.G. ha annoverato alcune condizioni geologiche sfavorevoli – dotate dei caratteri di imprevedibilità in quanto asseritamente del tutto indipendenti da fatto o colpa dello stesso (scavo di avanzamento della canna Sud della galleria Piscopio II, esecuzione delle sottofondazioni dal Viadotto Alessi, in corrispondenza dell'attraversamento della fiamara, scavo della galleria Manche di Castello, campo di avanzamento della galleria naturale Baldaia II - imbocco Nord – carreggiata Sud).

Tuttavia, mentre risultano, da originaria fonte Comeri, documenti che espongono le dinamiche geologiche in oggetto (fenomeni deformativi di convergenza e di punzonamento nella galleria Piscopio II, blocchi gneissici presso il Viadotto Alessi, rilascio di materiale presso la galleria Baldaia II), non risultano in atti i necessari studi geologici che, con il dovuto ed obiettivo approfondimento, possano permettere di apprezzare compiutamente se le cennate situazioni di imprevisto geologico potessero, invece, ritenersi, come da prospettazione attorea, non rientranti nell'area di esenzione dai rischi geologici e quindi attribuibili al General Contractor e non ad Anas (cioè, per



concludere con il medesimo esempio, se e perché tali dinamiche si configurassero come effettivamente di entità ben superiore alle soglie di allarme previste o prevedibili in sede di progetto esecutivo e quindi non accollabili a Comeri).

Il Collegio non fa proprio, in sostanza, l'assunto di Parte Attrice (basato su di una relazione tecnica che non appare appagante al Collegio) che riconduce l'area dell'esenzione dai rischi di realizzazione dell'opera in capo al C.G. alla (sola) natura giuridica stessa, astrattamente intesa, del contraente generale, agli obblighi normativi ad esso incombenti, al regolamento contrattuale assunto dal medesimo, che si configurano come (ovvie) condizioni necessarie, ma non sufficienti a dare luogo ad un complessivo accollo al C.G. dei relativi, maggiori costi (conseguenti alle menzionate sopravvenienze) che, del resto, per rimanere nell'ambito esemplificativo scelto (sopravvenienze geologiche), all'art. 7 quater CSA, sono comunque riconosciute al G.C. al verificarsi di determinate circostanze.

Per concludere sul punto, nella presente fattispecie - disciplinata dalla pregressa normativa - si sono create, in sostanza, evidenti asimmetrie informative la cui conseguenza è stata che l'amministrazione non abbia



potuto valutare, oggettivamente, con penetrante incisività le lacune del privato nell'organizzazione dei fattori produttivi.

Tale ripartizione delle incombenze tra Anas e Comeri imponeva, in effetti, uno sforzo supplementare, a fini probatori, all'Organo requirente, che avrebbe dovuto opportunamente evidenziare quali specifiche omissioni fossero attribuibili, pro quota, ai convenuti, nel contesto di una pluralità di incombenze (o "polverizzazione di competenze") che, a sua volta, poneva ulteriori questioni di più puntuale accertamento delle rispettive responsabilità.

6)

Quanto fino ad ora esposto ha delle precise ripercussioni in termini di riconoscimento o disconoscimento della colpa grave in capo agli appellati.

Il Collegio prende le mosse da una considerazione evidenziata da alcuni appellati (ad es. dal Beccali), contenuta all'interno di un più ampio iter argomentativo e riproposta anche nel corso della odierna pubblica udienza, che ha posto l'accento su di una intrinseca ed implicita contraddizione da cui è risultata avvinta la sentenza impugnata, laddove ha individuato una responsabilità (per la circoscritta somma di euro 13.725,61) in capo a ciascun membro dell'Unità riserve e (per la somma di euro 41.176,83) in capo a ciascun membro della commissione di



collaudo, ma ha assolto, di converso, il Presidente e gli altri Dirigenti di ANAS, ossia gli unici soggetti effettivamente dotati, ciascuno in relazione agli Uffici di cui erano a capo, di poteri gestori e decisionali in grado di impegnare, per la propria quota parte, la Amministrazione di appartenenza.

Effettivamente, tale contraddizione emerge con chiarezza avuto riguardo partitamente alle rispettive posizioni processuali.

Al Responsabile Unico del procedimento, Biagio Marra, il P.R. ritiene che vada riconosciuta una quota di danno pari a € 519.759,28 (3% del danno), per aver proposto l'attivazione della Commissione prevista dall'art. 3-bis della l.n. 109/1994 (in quanto l'importo delle riserve era superiore al 10% dell'importo complessivo dei lavori) senza formulare, neanche in via istruttoria o riservata, dubbi o perplessità ai vertici aziendali di riferimento sulla natura e sull'ammontare delle riserve avanzate, delle quali era tenuto a valutare l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza. Si critica la sentenza per avere svalutato il suo ruolo quasi a livello di mero "passacarte" che non era tenuto nemmeno a valutare la non manifesta infondatezza delle riserve avanzate dalla Comeri spa.

Tale assunto non può condividersi.

Invero, la sentenza impugnata letteralmente afferma che



"Nella procedura di accordo bonario il suo compito, dopo aver ricevuto la relazione del Direttore Lavori, è solo quello di esprimere un giudizio di massima sulla non manifesta infondatezza delle riserve iscritte in contabilità dal Contraente Generale (e riferite con parere positivo dallo stesso Direttore Lavori) accertando esclusivamente che l'importo delle stesse superi il 10% di quello complessivo dei lavori. Egli non deve valutare la fondatezza ed il quantum delle riserve formulate dall'appaltatore ma solo quello di misurare in via approssimativa l'ammissibilità e l'entità delle stesse ai fini dell'attivazione della speciale Commissione prevista dall'art. 31-bis della l.n. 109/1994, e nella vicenda de qua l'importo dell'indennizzo richiesto dal CG, ancorché gonfiato in maniera abnorme, superava ragionevolmente il limite che giustificava il ricorso alla predetta Commissione".

A tutto concedere, può imputarsi al RUP di non essersi avvalso, in una fattispecie di particolare complessità quale è quella che qui si esamina, di supporti professionali diversi ed adeguati alla specificità giuridica della questione. Tale omissione, tuttavia, non può connotare di gravità un comportamento che appare essersi conformato, seppure in maniera eccessivamente formale, alla normativa in materia. In sintesi, non può farsi carico al RUP di non aver giudicato



infondate riserve sulle quali, proprio in questa sede, ancora si controverte.

Può essere esaminata congiuntamente la responsabilità dei componenti dell'alta dirigenza Anas, nei termini che seguono.

Pur potendo astrattamente accedersi alla contestazione di parte attrice in relazione ai contenuti della motivazione assolutoria nei loro confronti, occorre verificare se la sentenza gravata non si sia attenuta in concreto ai parametri somministrati dalla sentenza delle SS.RR. 56/1997, non avendo individuato una trasgressione ad elementari principi di comportamento, propri della funzione esercitata, che si siano concretizzati in condotte ingiustificatamente omissive, che abbiano portato i dirigenti a disinteressarsi deliberatamente degli adempimenti che a loro incombevano.

Non ritiene il Collegio che si verta in una ipotesi di tal fatta. Invero, dalla considerevole mole di documentazione prodotta, la P.R. espunge il documento che, effettivamente, espone il pensiero dei dirigenti in questione rispetto alla fattispecie "de qua". Ci si riferisce alla "relazione per il Presidente" sottoscritta tra il 28.1.2010 e il 24.3.2010 dal Dr Mauro Santangeli (Dirigente del Servizio Amministrativo), dall'Ing. Alfredo Bajo (Direttore Centrale Nuove

Costruzioni), dal dr Giancarlo Piciarelli (Direttore Centrale Amministrazione e Finanza), dal dr Leopoldo Conforti (Condirettore generale legale e patrimonio), dall'Ing. Gavino Coratza (Condirettore generale Tecnico) e dal Dr Stefano Granati (Condirettore generale Amministrazione, Finanza e Commerciale).

Quanto al Santangeli, non può revocarsi in dubbio, come evidenziato dalla P.R. (pag. 61 dell'atto di appello), che egli abbia predisposto ed elaborato la relazione per il Presidente. Non ha, però, adeguatamente dimostrato, Parte attrice, che tale ruolo sia andato oltre quello, dallo stesso riconosciuto, di mero collettore delle relazioni e degli atti altrui e di curatore della istruttoria amministrativa. Né la sottoscrizione del verbale dell'accordo bonario con l'appaltatore e la predisposizione del dispositivo di pagamento, ancorché posti in essere con una condotta esclusivamente rispondente al rispetto delle forme, possono complessivamente configurare il comportamento del funzionario come colposo con quei caratteri di gravità che la giurisprudenza nomofilattica delle Sezioni Riunite richiede.

Quanto agli altri dirigenti, occorre rilevare che le contestazioni dell'organo requirente si appuntano (pag 62 e seguenti), in primo luogo, sul carattere di "sigla" o di



"sottoscrizione" delle firme apposte dagli stessi alla "relazione per il presidente" sopra evidenziata, a significare, nel primo caso, una versione minimalista del proprio contributo causale, volto alla valutazione (ciascuno per la propria parte), della regolarità formale e procedurale interna, oppure, nel secondo caso ("sottoscrizione"), all'omesso esercizio di doverosi supplementi istruttori non richiesti con condotta gravemente colposa.

Anche in tale evenienza, peraltro, la contestazione attorea appare generica, laddove rimprovera la omissione di qualsivoglia "perplexità" relativamente alla ammissibilità delle riserve, o di alcun "motivato dissenso". Trattasi, peraltro, di atteggiamenti psicologici, certo non commendevoli e genericamente lassisti, ma non tali da poter dimostrare una grave e deliberata volontà dei soggetti accusati di disinteressarsi di adempimenti che, per legge, regolamento interno, ordine, disciplina o ai sensi della circolare interna già segnalata, a loro facessero carico.

Per le considerazioni di cui sopra deve essere confermata la sentenza di prime cure nella parte in cui ha giudicato esenti da responsabilità amministrativa l'ing. Alfredo Bajo, il dr Giancarlo Piciarelli, il dr Leopoldo Conforti, l'Ing. Gavino Coratza, il dr Stefano Granati, nelle qualità e nelle funzioni già segnalate.



Valutando la posizione processuale del presidente dell'ANAS, dr Pietro Ciucci, quanto sopra espresso nei confronti dei dirigenti ANAS citati, non può che riverberarsi, nella complessiva catena decisionale in senso ascensionale, anche rispetto alla contestata responsabilità del predetto, cui si imputa di aver "concordato", previa "presa d'atto" con la "proposta" dei menzionati dirigenti di corrispondere la complessiva somma di 47.456.654,03 €.

Non può revocarsi in dubbio che, con la sottoscrizione (o "sigla" che dir si voglia), da parte del proprio presidente, ANAS abbia espresso la volontà decisoria finale di corrispondere la somma summenzionata.

E', tuttavia, parimenti incontroverso che tale sottoscrizione si sia concretizzata a valle di un articolato procedimento, di una pluralità di giudizi tecnici e di una significativa riduzione dell'importo risarcitorio (originariamente abnorme) richiesto dal general contractor che ha ragionevolmente indotto il dr Ciucci a concordare sulla cifra risarcitoria finale con una consistente pluralità di figure che, prima di lui, hanno, a loro volta, ritenuto congrua la cifra "de qua".

Venendo ora a valutare la posizione dei soggetti condannati in prime cure, va analizzata la posizione dei signori Gian Claudio Picardi, Maria Carolina Rinaldi, Roberto Beccali e Maurizio Falletti di Villafalletto, tenuti a

risarcire ad Anas s.p.a., secondo la sentenza impugnata, euro 13.725,61 ciascuno.

Il Collegio giudica che anche i membri dell'Unità riserve debbano essere mandati assolti dalla responsabilità amministrativa loro ascritta.

E, invero, occorre, in primo luogo, rilevare che la natura giuridica dell'Unità Riserve, come emergente dagli atti di causa (ci si riferisce, nello specifico, alla disposizione n. 46 del 27 aprile 2007 del presidente dell'ANAS, alle note CDG 0057263 -P del 9.5.2007 e CGD0009899 del 17.1.2008 del coordinatore dell'Unità stessa), pone in particolare rilievo la natura eminentemente tecnica della stessa, volta a dirimere eventuali ed insorgenti questioni legate alle riserve di cui all'art. 240 d. lgs 163/06, con preminenti compiti consulenziali, finalizzati ad un rilascio di parere obbligatorio e non vincolante sulla proposta di accordo bonario che la commissione ex art. 31 bis l. 109/94 formulava. Tale connotato consulenziale depotenzia, di per sé, il contributo causale alla verifica dell'evento dannoso rispetto a quello di chi, astrattamente, ha avuto il potere di manifestare all'esterno la volontà della Amministrazione "in subjecta materia" (ci si riferisce al presidente ed ai dirigenti la cui posizione è stata già vagliata da questo Collegio).

Ma ciò che maggiormente rileva in questa sede è, ancora



una volta, una oggettiva carenza probatoria in cui appare essere incorso l'Attore Pubblico con riferimento alla antidoverosità della condotta ascrivibile ai componenti dell'Unità Riserve.

Mentre, infatti, emerge, in maniera incontrovertibile, che, comunque, l'Unità Riserve "ha avuto il merito di ridurre sensibilmente il danno risarcibile quantificato dalle altre Commissioni" (così, letteralmente, la sentenza impugnata alla pag. 52), non è stato positivamente ed adeguatamente dimostrato quale fosse la diversa condotta alla stessa ascrivibile.

In tale ottica assolutoria, può ritenersi assorbito lo specifico motivo, interposto (anche in occasione della pubblica udienza), dall'appellata avv. Rinaldi, volto ad evidenziare la insussistenza, nei suoi confronti, di atti scritti da cui sia emersa una sua fattiva partecipazione volitiva alle determinazioni dell'Unità Riserve (nella presente fattispecie) di cui pure essa stessa (contraddittoriamente) dichiara di aver fatto parte con continuità (pag. 17 della memoria per l'udienza del 15.2.2017).

Va affrontata ora la posizione dei membri della Commissione di Collaudo, nelle persone dei dr. ing. Norberto Achille e dott.ssa Valeria Olivieri.

Anche nei loro confronti deve essere dichiarata la assenza

di una condotta gravemente colposa per le ragioni che seguono.

Occorre, in primo luogo e in termini generali (reiterando un concetto che, sotto diverse prospettazioni, è stato utilizzato già precedentemente dal Collegio), fare presente che, nel caso di specie, la Commissione di collaudo si configura, nell'articolato iter procedimentale sottoposto alla attenzione della Sezione, quale organo che elabora un parere volto a fornire elementi conoscitivi ai soggetti o/e agli organi cui è demandata (successivamente e definitivamente) la ponderazione comparata di tutti gli elementi e degli interessi in gioco ai fini della adozione della decisione finale.

Tanto premesso, la violazione di specifiche norme (in fattispecie, in materia di risarcimento di costi relativi alla mancata utilizzazione della manodopera senza che il C.G. avesse presentato una documentazione analitica e comprovante) è contrastata dalla considerazione secondo cui, pur evidenziandosi una certa approssimazione sul punto, ogni ulteriore approfondimento e determinazione era rinviata ad altri organi della catena procedimentale, sia di connotazione tecnica (RUP e Unità Riserve), quanto alle verifiche istruttorie su quanto ritenuto congruo dalla Commissione di collaudo, sia di connotazione più squisitamente amministrativa e decisoria.



Conclusivamente, vanno accolti gli appelli incidentali e va respinto l'appello principale del Procuratore Regionale presso la Sezione Lazio di questa Corte.

Le spese di lite vanno determinate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale centrale di appello, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza o eccezione reiette, respinge l'appello principale del Procuratore Regionale presso la Sezione Lazio di questa Corte n. 49533 accoglie, previa loro riunione in rito, gli appelli dei signori MAURO SANTANGELI (49853), STEFANO GRANATI (49878), GIANCARLO PICIARELLI (49858), GAVINO CORATZA (49848), ALFREDO BAJO (49857), LEOPOLDO CONFORTI (49866), MAURIZIO FALLETTI DI VILLAFALLETTO (49862), ROBERTO BECCALI (49794), MARIA CAROLINA RINALDI (49872), GIAN CLAUDIO PICARDI (49884), NORBERTO ACHILLE (49799), PIETRO CIUCCI (49913), VALERIO OLIVIERI (49854) e conferma la sentenza di primo grado per quanto riguarda la assoluzione del sig. BIAGIO MARRA avverso la sentenza della Sezione Lazio di questa Corte n. 256/2015.

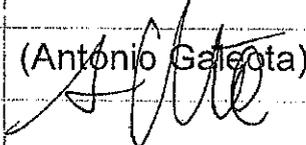
Le spese di lite vengono determinate a vantaggio di ciascun singolo appellante incidentale nella misura di € 1.500,00, oltre oneri accessori.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2017.

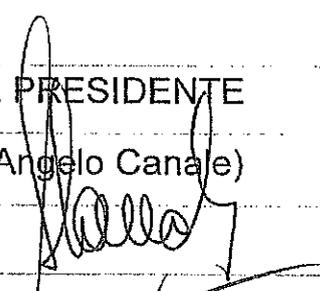
IL RELATORE

(Antonio Galeota)



IL PRESIDENTE

(Angelo Canale)



Il Dirigente

Dott. Salvatore Antonio SARDELLA



Depositato in Segreteria l'11-05-2011

