



SENTENZA - 269/2024

Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott. Tammaro Maiello Presidente

Dott. Giovanni Comite Consigliere relatore

Dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere

Dott. Marco Fratini Consigliere

Dott.ssa Carola Corrado Primo referendario

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sulla citazione in appello iscritta al **n. 59490/R.G.**, proposta dalla **Procura** presso la Sezione giurisdizionale regionale **per il Veneto**: appellante principale

contro

De Santis Fabio (C.F. DSN FBA 63T10 H501A), rappresentato e difeso dall'**Avv.** Scacchi Francesco, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., all'indirizzo p.e.c. francescoscacchi@ordineavvocatiroma.org e domicilio fisico eletto a Roma, in via Crescenzo 19, presso lo studio del medesimo: appellato principale

e

Fabrizi Raniero (C.F. FBR RNR 52M21 H501B), rappresentato e difeso dall'**Avv.** Baglivo Fabio Giuseppe, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., all'indirizzo p.e.c. fabio.baglivo@pec.gop.it e domicilio fisico eletto a

Roma, in via delle Quattro Fontane 20, presso lo Studio “Gianni & Origoni”:

appellato principale;

sulla citazione in appello incidentale condizionato iscritta al n.

59490/R.G., formulata da **Fabrizi Raniero** (C.F. FBR RNR 52M21 H501B),

rappresentato e difeso dall’**Avv. Baglivo Fabio Giuseppe**, con domicilio digi-

tale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., all’indirizzo p.e.c. fabio.baglivo@pec.gop.it e domi-

cilio fisico eletto a Roma, in via delle Quattro Fontane 20, presso lo Studio

“Gianni & Origoni”: appellante incidentale

contro

la **Procura** presso la Sezione giurisdizionale regionale **per il Veneto** e

la **Procura generale** presso la Corte dei conti: appellate incidentali

e nei confronti di

De Santis Fabio (C.F. DSN FBA 63T10 H501A): intimato in appello inciden-

tale

avverso e per la riforma/annullamento

della **sentenza n. 161/2021** della Corte dei conti, Sezione giurisdizio-
nale regionale per il Veneto, pubblicata il 5 luglio 2021.

Visti: gli appelli (principale e incidentale condizionato), le comparse di costi-
tuzione delle parti private nell’appello principale, le conclusioni della Pro-
cura generale, gli atti tutti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 13 novembre 2024, con l’assistenza del segre-
tario dott.ssa Pimpinella Chiara, il Cons. relatore Comite Giovanni, il S.P.G.
dott.ssa Rotolo Emanuela, per l’Ufficio del pubblico ministero e l’Avv. Ba-
glivo Fabio Giuseppe, per Fabrizio Raniero.

Svolgimento del processo

I. Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per il Veneto, previa conferma della propria competenza territoriale, ha dichiarato prescritta, con riguardo a una fattispecie di esborsi per lavori eseguiti e rimasti incompiuti, l'azione risarcitoria spiegata nei confronti dei sigg. De Santis Fabio e Fabrizi Raniero.

II. I fatti. Nel corso del 2011 è pervenuto alla Procura regionale per il Veneto un esposto del CODACONS che segnalava delle criticità nella realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema al Lido di Venezia, i cui lavori, da concludersi entro detto anno, erano fermi per mancanza di finanziamenti e per il rinvenimento di amianto durante gli scavi. Detta condizione si è protratta anche negli anni successivi, mentre l'intervento proseguiva con le operazioni di recupero e smaltimento dell'*eternit* rinvenuto. Intravedendo una fattispecie con possibili riflessi erariali, *"in ragione del costo di opere che potevano riuscire inutilizzabili"*, la Procura territoriale ha aperto un fascicolo istruttorio, delegando alla Guardia di finanza i relativi accertamenti con atti del 9 febbraio 2012 e del 3 ottobre 2013. All'esito degli stessi è emerso che la realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema derivava da un'iniziativa del Comune di Venezia del 13 novembre 2003, attraverso la quale si dava mandato alla Fondazione Biennale di Venezia di predisporre uno studio di fattibilità e una procedura concorsuale per la progettazione preliminare. La procedura si è conclusa nel 2005, con l'aggiudicazione all'Agenzia di architettura *"5+1 AA e Rudy Ricciotti"* di Genova. L'opera, con decreto della P.C.M. del 13 luglio 2007, è stata inserita fra quelle individuate per le celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia ed era oggetto di un protocollo d'intesa, datato 9 maggio 2007, tra l'allora Ministero dei Beni culturali, la Regione Veneto, il

Comune di Venezia e l'Ulss 12 Veneziana. Sicché, con decreto della P.C.M. del 15 giugno 2007, è stata istituita una "Struttura di Missione" (poi denominata Unità tecnica di Missione), di supporto al Comitato interministeriale presso la Presidenza del Consiglio-Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, con il compito di assicurare gli adempimenti necessari alla realizzazione degli interventi per i 150 anni dell'Unità d'Italia. Alla struttura di Missione è stato preposto come "Coordinatore" l'Ing. **Fabrizi Raniero**. La gestione degli interventi per la costruzione del nuovo Palazzo del Cinema è stata affidata, con d.P.C.M. del 13 luglio 2007, a un Commissario straordinario, ossia all'Ing. Maffey Antonio, e a due Subcommissari, il dott. Pace Raffaele, designato dal Sindaco di Venezia, e l'Ing. De Santis Fabio, dirigente presso la Presidenza del Consiglio. Con successivo d.P.C.M. del 26 settembre 2007, è stato nominato un terzo Subcommissario, su richiesta della Regione Veneto, nella persona dell'Arch. Turato Danilo. Nella seduta del 28 dicembre 2007, la Commissione di gara ha affidato, provvisoriamente, alla SACAIM S.p.A., capogruppo di un'ATI (Associazione temporanea di imprese) la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori per la realizzazione dell'opera, sulla base del progetto definitivo di gara del dicembre 2007 presentato, in sede di offerta, dall'aggiudicataria. Il 21 gennaio 2008, il R.U.P., Ing. **De Santis Fabio**, nel redigere una relazione sugli elementi tecnico-economici dei progetti offerti in sede di gara, ha giudicato meritevole di approvazione l'offerta del progetto; il successivo 5 febbraio 2008, il Coordinatore (Ing. **Fabrizi Raniero**), d'intesa con il Commissario (Ing. Maffey Antonio), ha aggiudicato definitivamente la gara alla SACAIM, sulla base del progetto offerto. Con decreto del 14 febbraio 2008 del Capo della Struttura di Missione,

è stato istituito un Comitato tecnico, composto da otto membri: gli Ingegneri Palumbo Roberto, Grisolia Massimo, De Marinis Giovanni, De Santoli Livio, Dezi Luigino, Leva Sonia, Rosati Luciano, e l'Arch. Carpenzano Orazio, avente compiti di valutazione dei progetti gestiti dalla Struttura stessa, organismo poi replicato sotto il nome di "Commissione tecnica consultiva". Detto Comitato, previa disamina dell'intera documentazione di gara, con relazione del 25 febbraio 2008 ha concluso *"ritenendo il livello di definizione idoneo all'avvio delle fasi di contrattualizzazione e al successivo approfondimento a livello esecutivo, tenendo conto delle osservazioni e delle prescrizioni richiamate"*. Perciò, il 3 marzo 2008 è stato stipulato il contratto per l'affidamento a SACAIM della progettazione esecutiva e per l'esecuzione dell'intervento. L'importo del contratto era complessivamente fissato in € 61.329.777,79, al netto del ribasso d'asta (19,69%), comprensivo di oneri di sicurezza, nonché in € 2.327.967,25 per oneri della progettazione al netto del ribasso d'asta. L'affidamento e l'esecuzione erano, tuttavia, convenuti in una misura da determinare secondo uno stralcio individuabile in sede di progettazione esecutiva entro il limite di € **12.062.090,25**. Il 24 settembre 2008, la SACAIM ha trasmesso un progetto generale di variante e suppletivo, riferito all'intero intervento, dell'importo complessivo di € 136.975.657,47, nonché un progetto esecutivo, relativo a interventi prioritari dell'importo di € 87.850.035,78, e un "progetto di prima fase esecutiva dell'importo complessivo di € 16.291.179,27". Il 5 ottobre 2008, il R.U.P., Ing. **De Santis**, ha prodotto una relazione tecnica nella quale dichiara di aver *"verificato la conformità della progettazione esecutiva in argomento alla normativa vigente e al progetto definitivo"*, esprimendo "sotto il profilo strettamente tecnico, subordinato parere favorevole alla progettazione esecutiva". Il rinvenimento

dell'amianto è avvenuto poco dopo l'inizio dei lavori. Infatti, il 17 marzo 2009 il rappresentante della SACAIM ha indirizzato al Direttore dei lavori una nota in cui evidenziava che *"(...) durante le attività di sgombero e allontanamento delle ramaglie poste in superficie e sistemazione dello strato superficiale dell'area denominata PALAV, ha rinvenuto del materiale terroso con sospetta presenza di Eternit"*. Nella stessa nota l'impresa ha aggiunto di aver sospeso le attività e prelevato alcuni campioni ai fini delle analisi chimiche. Con nota del 27 marzo 2009, il Coordinatore della struttura di missione ha conferito, su richiesta del Presidente della Regione Veneto, l'incarico di R.U.P. all'Arch. **Turato Danilo**. Sicché, il 9 aprile 2009 la SACAIM ha inviato al Direttore dei lavori lo schema di "Procedura operativa di sicurezza", nel quale rappresenta, tra l'altro, che *"in un'area del cantiere denominata <<PALAV>> la società ha avviato le attività preliminari ai lavori di costruzione del nuovo Palazzo del Cinema consistenti nella pulizia del verde e nella bonifica bellica del terreno. Tali attività hanno posto in evidenza la presenza di alcuni rifiuti abbandonati sul e nel terreno. I rifiuti, consistenti in frammenti di diversa pezzatura di materiale a matrice cementizia, sono stati ritenuti, sin dal loro ritrovamento, essere molto probabilmente di cemento amianto"*. A tale premessa ha fatto seguito, altresì, una ricostruzione storica delle attività svolte nell'area del cantiere, tesa a evidenziare che *"l'area PALAV era un tempo ricompresa o limitrofa al <<Forte quattro fontane>>, costruito dagli austriaci nel 1838 e demolito dal 1934 al 1936, e che non poteva, perciò, escludersi che alcuni materiali di amianto potessero provenire da tali demolizioni"*. In sostanza, dagli atti (ordini di servizio, note, SAL, perizie di variante), susseguitisi sino al 2011, emergeva l'andamento dell'appalto, che finiva per essere caratterizzato, in maniera preponderante, dai lavori di reperimento e di smaltimento

dell'amianto. Inoltre, i saggi effettuati dall'impresa, su disposizione della direzione dei lavori, *"rivelavano la presenza di amianto <<anche a profondità superiori alle previsioni iniziali>>".* Infatti, nella nota del 9 maggio 2011, indirizzata anche al D.L. e al R.U.P., la SACAIM faceva riferimento alle *"evidenti tracce di eternit anche al di sotto della quota di circa 3,5 mt prevista negli atti di perizia"*. In ragione di quanto emerso, il Direttore dei lavori, Ing. Arch. Cattani Manuel, con nota datata 23 settembre 2011, indirizzata al Responsabile unico del procedimento, Arch. Turato Danilo, e al Commissario delegato, dott. Spaziantè Vincenzo, ha trasmesso copia della *"relazione particolareggiata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del d.lgs. n. 163/2006, in relazione ai lavori in questione"*. Nella stessa ha rilevato che *"Il piano di gestione delle terre e rocce da scavo, elaborato progettuale prodotto dall'impresa appaltatrice e approvato in Conferenza di servizi, che prevedeva un livello massimo di materiale antropizzato, fino alla quota di 3,5 mt, si è (...) rivelato errato in quanto fondato su presupposti conoscitivi, che facevano capo in via esclusiva all'impresa, apparso a posteriori del tutto inadeguati"*. Sicché, in ragione delle *"dette carenze progettuali, e quindi per esclusiva responsabilità dell'impresa, si è determinata una situazione nella quale: è stato prodotto all'Amministrazione un danno grave, corrispondente ai costi sostenuti per la rimozione dell'amianto fino a 3,50 mt, valutabile nell'ordine dei 13,5 milioni di euro oltre IVA; l'omissione e l'erronea caratterizzazione dei materiali di scavo ha, altresì, determinato rallentamenti e sospensioni nell'esecuzione dell'opera pubblica incidendo negativamente sullo specifico interesse pubblico alla sollecita realizzazione della stessa (...)"*. Pertanto, sulla base delle descritte emergenze *"ritiene che il contratto di appalto vada risolto per gravi inadempienze da parte dell'Impresa appaltatrice, nei termini e secondo le procedure previste dalla vigente normativa"*. All'esito delle deduzioni

difensive, in data 19 ottobre 2011, della SACAIM, con nota formale del 24 novembre 2011, indirizzata al Commissario delegato, dott. Spaziantè Vincenzo, il R.U.P., Arch. Turato Danilo, valida *“gli argomenti ed elementi esposti nella relazione particolareggiata del D.L. (che) non hanno trovato efficaci smentite attraverso le controdeduzioni fornite dall’Appaltatore; sicché, ha ritenuto ampiamente verificata la sussistenza dei presupposti necessari e sufficienti per procedere ai sensi del co. 3, art. 136 del d.lgs. 163/2006, sulla base delle riscontrate carenze di natura progettuale, per le quali emerge la responsabilità certa ed esclusiva dell’Appaltatore, tenuto ad assicurare per intero la progettazione dell’opera”*. La *“quantificazione del danno prodotto all’Amministrazione (...) andrebbe più opportunamente riferita ai soli maggiori oneri sostenuti dall’Amministrazione, direttamente connessi alla sospensione dei lavori e all’eventuale danno prodotta alla stessa, in conseguenza dei ritardi accumulati (...)”*. Sicché, con ordinanza del Commissario in data 27 dicembre 2011, è stato risolto il contratto *“sul presupposto del difetto progettuale consistente nella carente caratterizzazione ambientale delle terre da scavo da parte dell’impresa”*. In seguito, l’Impresa ha rappresentato al Commissario delegato la propria disponibilità verso soluzioni diverse finalizzate a consentire la ripresa dell’intervento. L’ipotesi di accordo è stata approvata con delibera di Giunta del Comune di Venezia n. 246 del 31 maggio 2012. Di talché, il 12 giugno 2012 il Comune di Venezia e SACAIM hanno sottoscritto una transazione, impegnandosi a *“porre in essere le necessarie verifiche ambientali, sistemare l’area, redigere una progettazione esecutiva in variante al progetto per la realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema”*, a far *“venir meno la disposta risoluzione (...)”*, con impegno del Comune a versare all’Appaltatore l’importo di € 2.800.000,00 *“a titolo di ristoro dei costi da questo sopportati per il mantenimento e la custodia in*

sicurezza del cantiere per tutta la durata delle intervenute sospensioni dei lavori e per l'ulteriore periodo decorso dal 25 maggio 2011 e sino alla data di ripresa dei lavori".

L'Impresa dal canto suo "rinunciava alle riserve esplicate in corso d'opera per un importo di € 18.241.751,93". L'accordo del 12 giugno 2012 non ha trovato seguito e dallo stesso sono derivate reciproche contestazioni di mancata osservanza degli obblighi assunti e la conseguente lite promossa dalla SACAIM innanzi al Tribunale di Roma. La controversia è stata composta con nuovo accordo transattivo, approvato con delibera di Giunta n. 461 del 29 dicembre 2015. In breve, il Comune di Venezia e SACAIM "hanno convenuto sulla necessità di una soluzione transattiva della vertenza che deve tenere conto, necessariamente, della sopravvenuta impossibilità di concludere gli interventi per la realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi del Lido di Venezia nella consistenza rappresentata nel Decreto dirigenziale del 28 novembre 2008, con il quale è stato individuato il primo stralcio funzionale dei lavori da realizzare in forza del progetto esecutivo approvato il 9 giugno 2008 per l'importo via via definito con gli Atti aggiuntivi al contratto di appalto del 3 marzo 2008, e ciò a causa del rinvenimento nel sottosuolo di materiali inquinanti che hanno reso e renderanno necessaria la messa in sicurezza permanente del sito (...)"(pagg. 3 della Delibera n. 461 del 29 dicembre 2015 e 7-8 del Considerato dell'Accordo transattivo). Pertanto, il Comune ha deciso di dare corso a un intervento di riqualificazione degli esistenti Palazzo del Cinema e Palazzo del Casinò; allo stesso tempo si è impegnato al pagamento dell'importo di € 2.800.000,00 in favore dell'Impresa, previsto nel precedente accordo transattivo del 12 giugno 2012. Anche dalla contabilità dei S.A.L. (in atti denominati registri di contabilità) è deducibile il descritto andamento dei lavori: complessivamente, al 26 febbraio 2010, risultavano

liquidati, *“per la progressiva crescita delle lavorazioni relative alla raccolta e trattamento del materiale contenente amianto e alle operazioni di messa in sicurezza dell’area e per la corrispondente diminuzione dei lavori correlati alla realizzazione del Palazzo del Cinema”*, **€ 16.538.270,39** (S.A.L. 7). In corrispondenza del 9° S.A.L., sono certificati lavori, al 30 novembre 2010, per un complessivo importo di **€ 17.593.392,26**. In ragione dei presunti fatti dannosi, la Procura erariale ha chiesto, il 30 gennaio 2014, una perizia tecnica all’Ing. Calvelli Erio, depositata il 29 maggio seguente nella quale, previo richiamo della relazione particolareggiata del 23 settembre 2011, è evidenziata, tra l’altro, *“l’inottemperanza alle norme in materia di progettazione da parte dell’appaltatore posto che non sono risultati documenti progettuali riportanti le risultanze o l’esecuzione di scavi archeologici e di indagini finalizzate alla caratterizzazione del terreno interessato dallo scavo”*. Pertanto, nel dicembre 2016 il Procuratore regionale notificava un atto stragiudiziale di messa in mora a tutti i soggetti *“in rapporto di servizio con l’Amministrazione che avevano il compito di verificare la completezza e l’adeguatezza della progettazione esecutiva”*: alle odierne parti private l’atto di costituzione in mora è stato notificato il 5 dicembre 2016. In seguito, segnatamente nel mese di ottobre 2019, la Procura territoriale per il Veneto ha notificato a tutti i soggetti coinvolti nella descritta vicenda un invito a dedurre: oltre che ad altri tecnici, l’invito attingeva, il 21 ottobre 2019, il *“Coordinatore della Struttura di missione”*, Ing. Fabrizi Raniero, e il 24 ottobre seguente il R.U.P., Ing. De Santis Fabio. In detto atto, la Procura ha ritenuto riconducibili al mancato rilevamento delle lacune del progetto e, quindi, ai convenibili tutti, i lavori incompiuti, eseguiti al 30 novembre 2010, contabilizzati al 9° SAL e pari a **€ 17.593.392,26**, che al netto dei costi del trattamento dell’amianto, dei costi per

lo spostamento dei sottoservizi e per le indagini geotecniche *et similia*, e dell'aggiunta di una quota parte del costo della progettazione esecutiva perché inutile, ha rideterminato in € 12.643.148,78. Le deduzioni offerte dai convenibili sono state ritenute dal Procuratore regionale *"non convincenti sul piano dell'evento di danno e del determinismo causale a superare la prospettazione dell'invito"*, mentre *"imponavano una riconsiderazione delle responsabilità per come individuate nell'atto preliminare"*. Difatti, con il successivo atto di citazione, datato 15 dicembre 2020, la Procura regionale ha chiarito che *"il fatto che i lavori eseguiti sono rimasti inutilizzati è riconducibile alle lacune dell'attività di progettazione esecutiva"* e, perciò, che *"una progettazione completa avrebbe consentito la preventiva scoperta di manufatti di amianto nell'area di intervento e che alla mancata preventiva scoperta va ricollegata la mancata realizzazione dell'opera, con conseguente inutilità di quanto eseguito"* (pagg. 64-65 cit.). Di talché, la responsabilità, *"per essere stata posta alla base dei lavori intrapresi una progettazione esecutiva viziata e lacunosa"* (pag. 77 cit.), è stata ascritta al R.U.P., Ing. De Santis Fabio, e al Coordinatore della Struttura di Missione, Ing. Fabrizi Raniero, ai quali competevano compiti di verifica e controllo dell'adeguatezza e completezza degli elaborati progettuali. Conseguentemente, per gli altri convenibili non sono stati confermati gli addebiti in precedenza mossi. Con riferimento al *quantum* del presunto danno, l'atto introduttivo, come dianzi precisato, rileva che al 30 novembre 2010, data del 9° SAL, sono stati certificati lavori per un importo complessivo di € 17.593.392,26 che, al netto di una serie di costi, determina in € 12.643.148,78. Tuttavia, in ragione della riconosciuta corresponsabilità dell'Impresa, nella misura del 50%, e della circostanza che per la realizzazione dell'opera è stato concepito un procedimento *"contorto e da*

concludere in tempi eccessivamente ristretti”, quantificata in un altro 35%, l’asserito documento è stato definito nel rilevante residuo di € 4.109.023,35, imputato nella misura del 70%, ossia di € 2.876.316,35, all’Ing. De Santis, e nella restante dimensione del 30%, ossia di € 1.232.707,00, all’Ing. Fabrizi.

III. La sentenza di prime cure ha affermato, preliminarmente, la propria competenza territoriale, atteso che il presunto fatto dannoso, ossia la realizzazione di opere rimaste incompiute, si è verificato nella Regione Veneto e, in particolare, nel Comune di Venezia, luogo dell’effettuazione dei lavori e sede degli Uffici del Direttore dei lavori e del Responsabile unico del procedimento. Quanto all’eccezione di prescrizione, sollevata sia dal Fabrizi, in quanto *“sarebbe evidente il collegamento del dies a quo alla data del 30 novembre 2010, cui si riferisce l’ultimo SAL per i lavori eseguiti e poi non ultimati”,* che dal De Santis, perché *“non essendo ipotizzato dalla Procura regionale un occultamento doloso del danno, il dies a quo del termine prescrizione andrebbe individuato (...) nell’effettivo esborso dei pagamenti per i lavori eseguiti e contabilizzati al 9° SAL, al più al 30 novembre 2010”,* la Corte per il Veneto ne ha ritenuto la fondatezza ma con riferimento a un diverso termine. Invero, la Sezione, *“nell’escludere l’occultamento doloso del danno, in base alla stessa prospettazione del Requirente, che ipotizza la sussistenza della colpa grave e non offre elementi da cui si possa desumere la sussistenza dello stesso”,* ha ritenuto in specie di dover valorizzare *“il criterio della conoscibilità obiettiva del danno”.* Richiama, a tal riguardo, i principi affermati nella sent. n. 2/2003/QM statuenti che *“in ipotesi di appalto di opere pubbliche, la prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui sia conoscibile o effettivamente conosciuto da parte dell’amministrazione appaltante il comportamento illecito del soggetto legato da rapporto di servizio e il danno abbia assunto il carattere della*

certezza e attualità”, condizioni, di norma, ricorrenti “al momento della conclusione del procedimento di collaudo e salvo che non si siano verificate anteriormente con conseguenti effetti in ordine all’esordio della prescrizione”. In specie, la sentenza, “pur affermando, nel caso di specie, la non riconducibilità dell’exordium praescriptionis dai singoli pagamenti”, ha ritenuto che la percepibilità e la riconoscibilità oggettive del fatto dannoso debbano farsi risalire a un momento anteriore a quello ipotizzato dalla Procura, sebbene successivo ai pagamenti dei ss.aa.ll. contestati. Ciò alla luce della stessa prospettazione di parte attrice, “secondo cui non tutte le spese sostenute per la realizzazione dell’opera (poi non ultimata) sarebbero da considerare prive di utilità, ma soltanto quelle correlate, in termini causali (o quantomeno concausali), alle ipotizzate carenze progettuali”. Sicché, “il fatto dannoso è divenuto obiettivamente conoscibile dalle amministrazioni danneggiate al più il 24 novembre 2011, data in cui l’Arch. Turato Danilo, nella qualità di R.U.P., ha inviato al Commissario delegato una nota in cui faceva presente di non condividere le deduzioni difensive della SACAIM alle precedenti contestazioni mosse dal Direttore dei lavori in data 23 novembre 2011, in relazione all’inadempimento dell’obbligo di caratterizzazione ambientale delle terre da scavo da parte dell’impresa, sia in sede di progettazione originaria sia in sede di ulteriori sviluppi progettuali”. Perciò, alla data del 24 novembre 2011, l’ipotizzato danno si era manifestato all’esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile, in quanto era ben noto a tutti i soggetti in quel momento coinvolti (D.L., R.U.P., Commissario delegato) e, attraverso questi, alle amministrazioni che si presumono danneggiate, il pregiudizio patrimoniale derivante dalle carenze progettuali. Inoltre, “sebbene dopo la relazione del R.U.P. e la risoluzione del contratto sia intervenuta la transazione tra il Comune di Venezia e la SACAIM (al fine della redazione di una

progettazione esecutiva in variante al progetto), con conseguente venir meno della stessa risoluzione, ciò non costituisce (secondo la sentenza impugnata) causa giuridica impeditiva dell'esercizio del diritto di credito. Né tale circostanza ha in alcun modo inciso sulla conoscenza/conoscibilità, da parte delle amministrazioni coinvolte, delle ipotizzate carenze progettuali da cui sarebbe derivato il contestato pregiudizio patrimoniale". Perciò, la prima Corte non ha ritenuto persuasiva la tesi della Procura regionale, volta a far decorrere il *dies a quo* della prescrizione dalla data del 29 dicembre 2015, di adozione da parte del Comune di Venezia della delibera di approvazione di una nuova transazione, che avrebbe segnato l'abbandono dei lavori eseguiti. Questo in ragione della circostanza che "il pregiudizio contestato attiene soltanto a una parte delle spese e, in particolare, a quelle correlabili alle ipotizzate carenze progettuali", nel cui "ambito si inserirebbe la presunta condotta illecita omissiva dei convenuti (...)". Considerato, quindi, quale *dies a quo* il 24 novembre 2011, la sentenza ha dichiarato prescritta l'azione risarcitoria nei confronti dei Sigg. De Santis Fabio e Fabrizi Raniero, in quanto al 5 dicembre 2016, data di perfezionamento della notifica degli atti stragiudiziali di messa in mora, era già spirato il relativo termine, con assorbimento di tutte le altre questioni e compensazione integrale delle spese.

IV. Si grava della decisione con appello principale, **la Procura regionale per il Veneto** che lamenta: "**1. Erroneità della sentenza in quanto non è deducibile alcuna questione di conoscenza/conoscibilità**". Osserva che la Procura "non ha mai considerato, se è ciò che intende la Sezione, il momento del pagamento quale termine di decorrenza della prescrizione, atteso che, in quel momento, non vi era inutilizzabilità delle opere eseguite. L'esborso in questione è assunto semplicemente quale misura del pregiudizio intervenuto a seguito della sopraggiunta inutilità dei

lavori eseguiti". In secondo luogo, la Procura rileva di non essersi "mai richiamata, per fissare il dies a quo, al momento della conoscenza/conoscibilità (...) privo di qualsivoglia rilevanza e neppure invocabile". In breve, ha sostenuto inequivocabilmente che "il pregiudizio è invece rappresentato dal fatto che le opere eseguite sono rimaste inutilizzate e la prescrizione, in tal caso, non può che decorrere dal momento in cui vi è certezza circa la intervenuta inutilità dei lavori". La certezza dell'evento-danno, che qui rileva, "è evenienza coincidente con il verificarsi di una situazione oggettiva, ovvero al concretizzarsi del danno, verificatosi e, per questo, diventato certo: nella circostanza, certezza data dalla deliberazione di Giunta n. 461 del 29 dicembre 2015". Altro vizio del ragionamento, nella prospettazione dell'appellante, "è che la Sezione non indica mai quali siano il momento della condotta illecita e quello del verificarsi dell'evento, vizio dal quale consegue una motivazione, oltre che illogica, gravemente carente". In sostanza, "i dati reali riguardanti i momenti della condotta e del danno sono omessi e si devia su quello della relazione del RUP del 24 novembre 2011 che avrebbe disvelato, a un tempo, le lacune progettuali con la connessa condotta illecita e il derivante pregiudizio patrimoniale". In realtà, "l'abbandono dell'opera è un unico evento (non vi è stato abbandono parziale) e, nel momento in cui è intervenuto, ha determinato l'inutilità di tutti i lavori, sia di quelli il cui pagamento è stato ricollegato alla responsabilità dei convenuti, sia dei restanti pagati e ricondotti alle azioni di altri soggetti" (pag. 75 appello). Sicché, la data del 24 novembre 2011, della relazione del RUP, "priva di qualsivoglia affermazione in ordine a una qualche forma di danno già intervenuta", è "una data corrispondente a un evento insignificante rispetto all'avverarsi del pregiudizio che fa sì che si eviti di considerare l'interruzione del termine di prescrizione attraverso le costituzioni in mora, (...) comunicate ai convenuti il 5 dicembre 2016". In conclusione, dalla "decisione

della Giunta di non continuare l'opera derivava l'inutilità dei lavori realizzati" (richiama, in senso conforme, Sezione Marche n. 104/2009, Sez. Calabria 418/2009). Conclude per la riforma della sentenza n. 161/2021, con rinvio al primo giudice ai sensi del co. 2 dell'art. 199 c.g.c. In subordine, ove la Sezione di appello dovesse trattenere il giudizio per il merito, chiede la condanna degli appellati al risarcimento secondo le ragioni e le conclusioni del libello introduttivo del 15 dicembre 2020.

IV.I Resiste all'appello principale l'Ing. De Santis Fabio, costituitosi con comparsa prodotta il 18 aprile 2024, nella quale contesta in termini generali quanto *ex adverso* dedotto, rinviando la trattazione confutativa dei motivi addotti al deposito di successiva memoria. Nello scritto acquisito al fascicolo on-line il 24 ottobre 2024, l'Ing. De Santis ha rilevato che il Collegio ha individuato, e correttamente, il *dies a quo* della prescrizione "*nel momento in cui è risultato palese alle amministrazioni danneggiate il pregiudizio patrimoniale consistente nei pagamenti dei ss.aa.ll., in considerazione dell'obiettiva conoscenza o quanto meno conoscibilità del fatto dannoso ipotizzato, e che ha sottolineato come da quel momento dette amministrazioni avrebbero potuto costituire medio tempore in mora i presunti responsabili (...)*". Perciò, avversa il diverso assunto del Procuratore regionale, teso a far decorrere il termine di prescrizione dalla "*data della deliberazione di Giunta Comunale n. 461 del 29 dicembre 2015*". Difatti, è nell'ambito delle spese legate alle presunte carenze progettuali "*che si sarebbe configurata la presunta condotta illecita omissiva dell'Ing. De Santis, e degli altri allora convenuti, che non avrebbe riscontrato che <<la progettazione esecutiva di primo stralcio non era completa degli elaborati necessari a prevenire la scoperta dell'amianto>>*". Conclude, perciò, per il rigetto dell'appello del Procuratore regionale e per la

conferma della prima sentenza. In estremo subordine, nella denegata ipotesi del suo accoglimento, insta, ove sia ravvisabile un profilo di responsabilità in capo al medesimo, per una statuizione risarcitoria nella misura minima in considerazione della generale condotta serbata dal medesimo. Vinte le spese del doppio grado di giudizio.

IV.II Resiste all'appello della Procura regionale, con comparsa acquisita al fascicolo *on-line* il 24 ottobre 2024, l'Ing. Fabrizi Raniero, in cui conclude per il suo rigetto, con la conferma della prima sentenza e con ogni seguito in ordine alle spese di giudizio. In sintesi, deduce che *“la concretezza e attualità del danno sia con riferimento all'an che al quantum della pretesa risarcitoria azionabile erano pacificamente e oggettivamente percepibili sulla base della ricostruzione effettuata dal R.U.P. al Commissario delegato con la relazione del 24 novembre 2011”*.

Alla luce di tali dati fattuali incontestabili, *“non può in alcun modo condividersi il tentativo dell'appello avversario di qualificare la successiva delibera di Giunta n. 461 del 29 dicembre 2015 quale unico momento idoneo a far decorrere il termine di prescrizione, sia perché tale tentativo è, come visto, smentito documentalmente dalla precedente nota del RUP su cui la sentenza ha fondato la declaratoria di prescrizione, sia perché, e in ogni caso, aderire a tale tesi significherebbe slegare completamente la decorrenza del termine dal profilo della conoscenza/conoscibilità della condotta dannosa, addirittura quando a tale conoscenza/conoscibilità si accompagna già la sostanziale certezza degli effetti dannosi, legali alla impossibilità di realizzare l'opera secondo il progetto originariamente immaginato”*.

V. Si grava della sentenza con appello incidentale, da *“intendersi espressamente condizionato all'accoglimento dell'appello principale della Procura regionale (...)”*, **Fabrizi Raniero**, che lamenta: *“I. Erroneità della sentenza nella*

*parte in cui ha ritenuto che il dies a quo del termine quinquennale di prescrizione non decorra dalla data di perfezionamento del pagamento dell'ultimo S.A.L. relativo ai lavori eseguiti e non ultimati – Difetto di motivazione sul punto”. Deduce, che “il contenuto delle due determinazioni assunte dal Comune di Venezia nel 2012 e nel 2015 dimostra inequivocabilmente che la paternità <<causale>> della scelta di non dare seguito ai lavori è del Comune di Venezia e non certo dell'Ing. Fabrizi. In tale contesto, è, dunque, evidente che il dies a quo del termine di prescrizione debba essere fatto coincidere con il 30 novembre 2010, data in cui è stato pagato l'ultimo SAL per i lavori eseguiti e, per l'appunto, poi non ultimati, perché tale momento (ove dovesse venire meno la rilevanza della nota del RUP del 24 novembre 2011, su cui si è incentrata la declaratoria in primo grado) rimarrebbe l'ultimo momento idoneo a costituire estrinsecazione degli effetti delle condotte riferite all'Ing. Fabrizi e ricollegate alle presunte carenze progettuali”. Formula poi i seguenti motivi di merito: “**II.** Insussistenza del presupposto oggettivo del nesso causa-effetto”; “**III.** Insussistenza (...) della contestata omissione progettuale”; “**IV.** Insussistenza (...) del presupposto soggettivo della colpa grave” e “**V.** Infondatezza della domanda con riguardo alla quantificazione del presunto danno erariale”.*

VI. Nelle conclusioni scritte, acquisite al fascicolo *on-line* il 24 ottobre 2024, il **Procuratore generale** ha chiesto l'accoglimento dell'appello principale, con rinvio degli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado di appello, e il rigetto di quello incidentale. In estrema sintesi, la Procura generale osserva che “nell'ipotesi di mancato completamento di un'opera pubblica, il dies a quo non può che coincidere con il momento in cui è stata posta in essere la condotta, attiva od omisiva, che abbia reso irreversibile e indubbia l'esistenza di un danno erariale, atteso che

a tale danno deve attribuirsi carattere permanente, nel senso che esso perdura finché l'opera in questione non venga ultimata ovvero sino a quando sia sopravvenuto un fattore che abbia reso obiettivamente impossibile completare l'opera stessa (Corte dei conti, Sez. Campania 268/2023), quale appunto è stata, nel caso di specie, la deliberazione dell'Amministrazione di non realizzare l'opera prevista". Con riferimento, invece, alle altre questioni, proposte in appello e dichiarate assorbite in prime cure, la Procura generale è dell'avviso che debbano essere esaminate dalla Corte territoriale in sede di rinvio, non potendo essere decise in questa sede senza pregiudicare l'indefettibile garanzia del doppio grado di giudizio.

VII. Alla pubblica udienza odierna, nessuno comparso per De Santis Fabio, i rappresentanti delle altre parti hanno indugiato nei rispettivi atti e concluso come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Ragioni del decidere

[1] In quanto proposte separatamente contro la stessa sentenza, le impugnative sono da riunire in un solo processo ai fini di un'unica decisione, in applicazione dell'art. 184, co.1 c.g.c.

[2] L'appello principale confuta la sentenza regionale che, con riguardo a una fattispecie di esborsi per lavori, asseritamente affetti da carenze progettuali, eseguiti e rimasti incompiuti, ha dichiarato prescritta l'azione erariale. Di talché, l'esame del Collegio è limitato all'unica statuizione oggetto della decisione e, quindi, ogni considerazione di merito correlata a detta questione mantiene la sua rilevanza, per via del suo carattere sommario e strumentale, nell'ambito della prescrizione medesima. Pertanto, ove il giudice di appello dovesse accogliere il gravame del Procuratore regionale e dichiarare

non prescritta l'azione di responsabilità nei confronti degli Ingegneri De Santis Fabio e Fabrizi Raniero, considerando quale *dies a quo* del termine quinquennale la data del 29 dicembre 2015, di adozione, da parte del Comune di Venezia, della Delibera n. 461, sarà tenuto a disporre, includendo in detta decisione anche il rigetto del primo motivo dell'appello incidentale condizionato (che fa coincidere, invece, il *dies a quo* con la data del 30/11/2010, di pagamento del S.A.L. n. 9), il rinvio al giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese di questo grado.

[3] Ciò premesso, la Corte veneziana ha ritenuto di dover ricondurre la percepibilità e la riconoscibilità oggettive del fatto dannoso (quale combinato disposto di condotta ed evento) a un momento anteriore a quello ipotizzato dalla Procura, sebbene successivo ai pagamenti dei ss.aa.ll. rivendicato, invece, dalle parti private. Questo, osserva la decisione impugnata, alla luce della stessa prospettazione di parte attrice, “secondo cui non tutte le spese sostenute per la realizzazione dell'opera (poi non ultimata) sarebbero da considerare prive di utilità, ma soltanto quelle correlate, in termini causali (o quantomeno concausali), alle ipotizzate carenze progettuali”, nel cui “ambito si inserirebbe la presunta condotta illecita omissiva dei convenuti (...)”. Sicché, nella ricostruzione della prima sentenza “il fatto dannoso è divenuto obiettivamente conoscibile dalle amministrazioni danneggiate al più il 24 novembre 2011, data in cui l'Arch. Turato Danilo, nella qualità di R.U.P., ha inviato al Commissario delegato una nota in cui faceva presente di non condividere le deduzioni difensive della SACAIM alle precedenti contestazioni mosse dal Direttore dei lavori in data 23 novembre 2011, in relazione all'inadempimento dell'obbligo di caratterizzazione ambientale delle terre da scavo da parte dell'impresa, sia in sede di progettazione originaria sia in sede di ulteriori sviluppi

progettuali". Inoltre, "sebbene dopo la relazione del R.U.P. e la risoluzione del contratto sia intervenuta la transazione tra il Comune di Venezia e la SACAIM (al fine della redazione di una progettazione esecutiva in variante al progetto), con conseguente venir meno della stessa risoluzione, ciò non costituisce (secondo la prima sentenza) causa giuridica impeditiva dell'esercizio del diritto di credito. Né tale circostanza ha in alcun modo inciso sulla conoscenza/conoscibilità, da parte delle amministrazioni coinvolte, delle ipotizzate carenze progettuali da cui sarebbe derivato il contestato pregiudizio patrimoniale". Perciò, la sentenza non ha accolto la tesi della Procura regionale, volta a far decorrere il *dies a quo* della prescrizione dalla data del 29 dicembre 2015, di adozione da parte del Comune di Venezia della delibera n. 461 di approvazione di una nuova transazione, che avrebbe segnato l'abbandono dei lavori eseguiti, oggetto del primo stralcio esecutivo approvato il 28 novembre 2008. La Procura regionale controbatte, con diversi spunti motivazionali, dette argomentazioni, ponendo in rilievo l'erroneità della decisione sia in quanto "non è deducibile alcuna questione di conoscenza/conoscibilità" per non avere "mai considerato (...) il momento del pagamento quale termine di decorrenza della prescrizione, atteso che, in quel momento, non vi era inutilizzabilità delle opere eseguite", sia perché non si è "mai richiamata, per fissare il *dies a quo*, al momento della conoscenza/conoscibilità (...) privo di qualsivoglia rilevanza e neppure invocabile". Perciò, riferisce di avere sostenuto, inequivocabilmente, che "il pregiudizio è invece rappresentato dal fatto che le opere eseguite sono rimaste inutilizzate e la prescrizione, in tal caso, non può che decorrere dal momento in cui vi è certezza circa l'intervenuta inutilità dei lavori". La certezza dell'eventodanno che qui rileva "è evenienza coincidente con il verificarsi di una situazione oggettiva, ovvero al concretizzarsi del danno, verificatosi e, per questo, diventato certo:

nella circostanza, certezza data dalla deliberazione di Giunta n. 461 del 29 dicembre 2015". Altro vizio del ragionamento del primo giudice risiederebbe nella circostanza che "la Sezione non indica mai quali siano il momento della condotta illecita e quello del verificarsi dell'evento, vizio dal quale consegue una motivazione, oltre che illogica, gravemente carente". Pertanto, l'Attore pubblico chiarisce che "il dies a quo è determinato dal solo elemento del danno che è, appunto, l'evento che, al suo concretizzarsi, rende compiuto l'illecito amministrativo patrimoniale e rende possibile l'azione di danno, dando così inizio al decorso della prescrizione", mentre la sentenza, nell'omettere i "i dati reali riguardanti i momenti della condotta e del danno (...), devia su quello della relazione del RUP del 24 novembre 2011 che avrebbe disvelato, a un tempo, le lacune progettuali con la connessa condotta illecita e il derivante pregiudizio patrimoniale". Di contro, l'abbandono dell'opera, quale momento disvelante, "è un unico evento (non vi è stato abbandono parziale) e, nel momento in cui è intervenuto, ha determinato l'inutilità di tutti i lavori, sia di quelli il cui pagamento è stato ricollegato alla responsabilità dei convenuti, sia dei restanti pagati e ricondotti alle azioni di altri soggetti" (pag. 75 appello). In conclusione, dalla "decisione della Giunta di non continuare l'opera derivava l'inutilità dei lavori realizzati" (richiama, in senso conforme, Sezione Marche n. 104/2009, Sez. Calabria 418/2009). In conclusione, poiché il progetto per la realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema a Venezia è stato abbandonato con la delibera di Giunta n. 461 del 29 dicembre 2015, da detta data il termine di prescrizione quinquennale non era decorso né rispetto alla notifica della costituzione in mora, avvenuta per entrambi i convenuti il 5 dicembre 2016, né rispetto alla notifica dell'invito a dedurre, effettuata, per il De Santis, il 28 ottobre 2019, e per il Fabrizi, il 21 ottobre 2019; identicamente per l'atto di citazione,

notificato ai convenuti il 18 dicembre 2020.

[3.1] Gli assunti prospettici della Procura regionale non persuadono il Collegio che ritiene le statuizioni rese dalla prima sentenza, in punto di prescrizione, del tutto conformi alla ricostruzione che ne è stata offerta in sede dogmatica e giurisprudenziale. Lo scrutinio dell'articolato motivo di gravame impone, pertanto, di tratteggiare brevemente il diritto vivente formatosi al riguardo. Con riferimento al tempo dei fatti risalenti, per gli aspetti a rilievo erariale, al periodo 2005 - 2015, la norma applicabile *ratione temporis*, sia con riguardo al termine della prescrizione che ai principi civilistici di ordine sostanziale afferenti alla sua decorrenza, è quella dell'art. 1, co. 2, l. 20/1994, alla cui stregua *"Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta"*. Detta disposizione, a mente della quale, fuori dei casi di intenzionale occultamento del danno, il termine di prescrizione deve essere computato *"dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso"*, declina, nel processo contabile, la regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. secondo la quale *"la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"*, così consolidando l'indirizzo giurisprudenziale, espresso nella sent. n. 743/1992 delle Sezioni riunite, della decorrenza della prescrizione dalla conoscibilità obiettiva del nocumento, salvo il principio della conoscenza effettiva solo nelle ipotesi di occultamento. Il recente Codice di giustizia contabile, ha previsto, all'art. 66, che la prescrizione quinquennale possa essere interrotta una sola volta, per non più di due anni, e che *"il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio della stessa"*, quale termine finale positivizzato dal legislatore

all'esercizio dell'azione di responsabilità erariale e limite massimo invalicabile di durata della fase istruttoria, in ogni caso applicabile ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, non ha apportato modifiche ai principi generali dell'istituto. A tale stregua, la regola generale (SS.RR. 5/2007/QM e 14/2011/QM) ritiene che il fatto dannoso, integrante il *dies a quo* della prescrizione, non si perfezioni con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza attinente alla condotta, ma con il momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l'*eventus damni*, quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico, e si abilita il requirente all'esercizio dell'*actio damni*. La giurisprudenza contabile, non diversamente da quella di legittimità, che ha affermato che "*il danno non è una mera lesione di un diritto, ma la lesione di un diritto dalla quale siano derivate conseguenze pregiudizievoli oggettivamente apprezzabili*" (Cass. S.U. 26972, 26975/2008 e 23763/2011), partendo da detto principio ritiene che l'*exordium praescriptionis*, nel caso di danno all'erario, sia da individuare nel momento in cui il danno si esteriorizza, ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa ma anche riconoscibile come ingiusto, alla stregua di una spesa non dovuta o di un valore perduto, completandosi in tal modo la nozione giuridica di fatto dannoso per l'Erario (Corte dei conti, Sez. III d'app. 170 e 207/2019, 303/2017, Sez. II d'app. 182/2019, 129/2017, 891/2016, Sez. I d'app. 8/2019, 365/2018). L'individuazione del termine di esordio della prescrizione, in ragione del carattere ordinariamente non tipizzato dell'illecito contabile, ha imposto al giudice erariale frequenti sforzi interpretativi per giungere all'individuazione di criteri oggettivi, a carattere

presuntivo poiché fondati sull'*id quod plaerunque accidit*, aventi attitudine a disvelare il fatto dannoso, ossia il momento dell'effettivo verificarsi del nocu-mento, con riguardo alle varie manifestazioni della responsabilità ammini-strativa. In buona parte dei casi questo può sicuramente opinarsi con riferi-mento al momento dell'esborso di somme non dovute, quale definitiva per-dita dell'utilità considerata (Corte dei conti SS.RR. 12/1997, Sez. I 700/2014, 634/2010, Sez. II 296/2007). A tale stregua, in sede nomofilattica si è affer-mato che "*di decorrenza della prescrizione possa parlarsi solo nel momento in cui la condotta contra ius abbia prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concre-tezza e dell'attualità*", *id est* il pagamento concretante la *deminutio patrimonii* (SS.RR. n. 14/2011/QM). In ogni caso, la lesione patrimoniale si esteriorizza divenendo conoscibile dal danneggiato secondo un criterio di ordinaria dili-genza (Corte conti SS.RR. 2/2003/QM, Sez. I d'app. 222/2019, Sez. II 190/2019, Sez. III 20/2020). Perciò il Collegio, in linea con un orientamento consolidato delle Sezioni di appello (*ex aliis*, Corte dei conti, Sez. III di app. 207/2019), ravvisa che in una tale evenienza *l'exordium praescriptionis* sia da identificarsi con il momento in cui siano percepibili fatti sintomatici di asso-luta evidenza del *deficit* patrimoniale. Tale principio soffre però delle ecce-zioni nelle non infrequenti ipotesi di "*occultamento doloso*" del danno, che im-pediscono l'esteriorizzazione, la percepibilità e la conoscibilità dello stesso se-condo l'ordinaria diligenza e che richiedono l'esecuzione di accorte attività finalizzate al non mero disvelamento dei fatti e delle loro conseguenze. In tali casi, il legislatore ha voluto affermare la regola dell'esercizio dell'azione e, conseguentemente, della decorrenza della prescrizione dal momento della "*conoscenza effettiva*", in luogo della "*conoscibilità obiettiva*" (Corte conti, Sez.

III d'app. 98/2002, Sez. I d'app., 427/2003, Sez. II d'app. 377 e 498/2017), sussistendo un oggettivo impedimento all'esercizio del diritto da parte del suo titolare (Sez. III 114/2020). L'occultamento doloso, disciplinato all'art. 1, co. 2, l. n. 20/1994, presuppone l'esistenza di un'attività consapevole, commissiva od omissiva, del titolare del rapporto di servizio, diretta a occultare il fatto generatore del danno erariale, e un elemento obiettivo dato da una situazione che precluda la scoperta del fatto stesso (Sez. III 308/2016, 334/2017, 62/2020, Sez. II d'app. 241/2023, Sez. I centr. 49/2023). Occorre, quindi, che il Collegio verifichi i fatti nella loro sequenza procedimentale al fine di ricavarne il *dies a quo* del termine di prescrizione, quale momento in cui l'antigiuridicità del fatto causativo e l'evento dannoso, che può essere temporalmente distinto dalla prima, emergono e si esteriorizzano in applicazione di un criterio di diligenza e di conoscibilità obiettiva. In primo luogo, la Sezione, quand'anche non ce ne fosse bisogno, chiarisce che l'ipotesi tratta a giudizio non è permeata da forme, commissive od omissive di occultamento, tese a spostare in avanti il termine iniziale della prescrizione, fissato ordinariamente al momento della percezione di fatti sintomatici di un *deficit* patrimoniale. Detta circostanza, tra l'altro, non è stata addotta né dimostrata dalla Procura attrice, né la medesima emerge dagli atti tutti acquisiti al fascicolo di causa, come confermato, altresì, nel gravame del Procuratore regionale. Questo anche perché l'attività realizzata dagli Ingg. De Santis e Fabrizi risulta formalizzata in atti di natura amministrativa, la cui pubblicità verso i terzi e la Stazione appaltante è del tutto evidente. Per questo, la prima Corte ha ritenuto di dover valorizzare "il criterio della conoscibilità obiettiva del danno", *id est*, il momento dell'oggettiva percepibilità, da parte dell'Amministrazione creditrice,

delle asserite carenze del progetto esecutivo, della cui corretta, completa e adeguata fattura era onerata la ditta aggiudicataria (SACAIM) e su cui avrebbero dovuto vigilare, nell'ambito del ruolo a ognuno riconosciuto, gli odierni appellati, causa della mancata preventiva scoperta dell'amianto e, quindi, dell'esborso per lavori eseguiti e rimasti incompiuti, quale esclusiva conseguenza della carenza della progettazione esecutiva. Perciò, ha valorizzato, e comprensibilmente, il principio della conoscibilità del fatto causativo del danno in materia di appalti pubblici. A tale stregua, le Sezioni riunite, nella sent. n. 2/2003/QM, hanno affermato, quale canone di diritto, che *"in ipotesi di appalto di opere pubbliche, la prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui sia conoscibile o effettivamente conosciuto da parte dell'amministrazione appaltante il comportamento illecito del soggetto legato da rapporto di servizio e il danno abbia assunto il carattere della certezza ed attualità. In ogni caso siffatte condizioni esistono al momento della conclusione del procedimento di collaudo e salvo che non si siano verificate anteriormente con conseguenti effetti in ordine all'esordio della prescrizione"*. Pertanto, il Giudice della nomofilachia contabile ha ulteriormente ribadito, in continuità con la sent. n. 2/2003/QM, che in via generale il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità è da individuare nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), in quanto solo da quel momento consegue un danno azionabile, poiché conoscibile (art. 2935 c.c.), con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire, salvo il rilievo dell'occultamento doloso (in specie escluso) o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa (SS.RR. 5/2007/QM e 14/2011/QM). In quest'ultimo caso, afferente prevalentemente agli appalti pubblici, in applicazione del criterio di

diligenza e di conoscibilità obiettiva, l'antigiuridicità del fatto causativo, che è essenziale per la qualificazione di illiceità del danno, emerge e si esteriorizza, divenendo così conoscibile e percepibile come danno erariale, ossia come fatto sintomatico di assoluta evidenza del *deficit* patrimoniale, al momento della conclusione del procedimento di collaudo, salvo che non si siano verificate condizioni di conoscibilità del danno anteriormente, con effetti sull'esordio della prescrizione (Corte dei conti, Sez. III di app. 207/2019). Trattandosi, infatti, di lavori non ultimati e, quindi, non esitati nella realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi, è mancato il provvedimento finale di collaudo. Sicché, l'esordio della prescrizione può dedursi, in base al concreto atteggiarsi dei fatti, da qualsivoglia documento, anche in forma mediata e indiretta, dal quale l'Amministrazione appaltante (presunta creditrice) possa inferire fatti sintomatici che diano contezza di un comportamento asseritamente illecito, quindi ingiusto, del soggetto alla stessa legato da rapporto di servizio, che abbia prodotto un pregiudizio certo e attuale. Questo giacché la materia degli appalti pubblici è minutamente governata da numerose disposizioni legislative che prevedono *“una serie di atti amministrativi, anteriori o successivi alla formazione del contratto di appalto (...) tutti in funzione dell'effetto finale da raggiungere e costituiscono nel loro insieme il procedimento amministrativo previsto per la realizzazione delle opere pubbliche”* (SS.RR. 2/2003/QM). In ragione di questo, *“sotto il profilo della conoscibilità del fatto causativo del danno, l'accertamento dialettico del comportamento del pubblico dipendente può avvenire nella sequenza procedimentale secondo le articolazioni in essa previste e in relazione all'atto o all'attività che si assumono causative dello stesso”*. A tal riguardo, infatti, l'Amministrazione appaltante non si limita a intervenire alla

fine dei lavori per collaudarli e constatarne a posteriori la rispondenza alle norme e ai criteri tecnici che devono presiedere alla loro esecuzione, “*ma interviene nel corso dei lavori, spettando a funzionari tecnici della stessa la vigilanza sui lavori e sull’appaltatore*” (si pensi ai poteri del Direttore dei lavori e del Responsabile unico del procedimento). Sicché, anche l’attività tecnica può essere assoggettata a verifica non solo al momento del collaudo, ma anche in corso d’opera, come occorso nella fattispecie a giudizio in settembre e novembre 2011. In detta ottica, occorre disaminare l’ipotesi di causa nella sua dinamicità, atteso che, se pur vero che le spese sostenute in sede di cantierizzazione del progetto diventano inutili, in via di principio, nel momento (contraddistinto dalla delibera della Giunta del Comune di Venezia n. 461 del 29 dicembre 2015) in cui è formalizzato l’abbandono dei lavori, in specie oggetto del primo stralcio di progetto esecutivo approvato il 28 novembre 2008 (come rilevato dalla richiamata sent. 104/2009 della Sezione Marche, confermata dalla Sez. III di app. 848/2010), tutto ciò non esclude dei danni divenuti attuali e conoscibili in un momento precedente, come quelli conseguenti ai lavori non utilizzati, eseguiti al 30 novembre 2010, contestati dalla Procura regionale per il Veneto e ricondotti al comportamento omissivo dei tecnici che non avrebbero rilevato le lacune della progettazione esecutiva, contabilizzati al 9° S.A.L. nella misura (in termini storici, al lordo delle deduzioni poi operate dall’Attore pubblico) di € 17.593.392,26. Infatti, con riferimento all’evento dannoso, il Giudice della nomofilachia ha osservato che il pagamento del corrispettivo nei tempi e modi previsti dal contratto e dalle norme sui lavori pubblici (di norma in corrispondenza degli stati di avanzamento dei lavori) “è per l’Amministrazione adempimento di un’obbligazione e quindi comportamento non

solo lecito ma dovuto (debito dell'Amministrazione)". Sicché, perché il pagamento del corrispettivo costituisca danno antiggiuridico "è necessario che il pagamento stesso sia avvenuto in forza di un fatto giuridico illecito, che può essere costituito sia da un comportamento dell'appaltatore sia dal comportamento di un soggetto legato da rapporto di servizio con l'Amministrazione (ovvero dal concorso di comportamenti di ambedue i soggetti)". In specie, il danno sarebbe una conseguenza non implausibile del combinato disposto fra lacune del progetto esecutivo, causa della mancata scoperta dell'amianto, condotta gravemente colpevole dei soggetti coinvolti nella fase di approvazione dei progetti e, comunque, dell'elaborato esecutivo di primo stralcio, che non avrebbero rilevato dette carenze e costo dei lavori incompiuti, eseguiti al 30 novembre 2010, contabilizzati al 9° S.A.L., non necessitante, perciò, per il suo inverarsi della successiva attività transattiva conclusa dal Comune di Venezia con l'Impresa appaltatrice, avente carattere meramente dichiarativo, non costitutivo dell'oggettiva "sopravvenuta impossibilità di concludere gli interventi", tesa, in ogni caso, a limitare le pretese di quest'ultima. Conseguentemente, il danno consiste negli esborsi per i lavori eseguiti e rimasti incompiuti in conseguenza delle carenze della progettazione esecutiva. Il pagamento, perciò, in quanto totalmente o parzialmente dovuto segna il momento della diminuzione patrimoniale dell'Amministrazione e, quindi, della lesione del suo interesse patrimoniale. Al fine però di discernere il pagamento integrante l'adempimento di un'obbligazione da parte dell'Amministrazione, quale condotta non solo lecita ma dovuta, dal pagamento integrante un esborso non dovuto perché afferente a lavori eseguiti ma rimasti incompiuti, occorre accertare il momento in cui tale esborso è divenuto certo e attuale, atteso che solo al ricorrere della condotta

antigiuridica e dell'esborso non dovuto l'Amministrazione versa nelle condizioni per far valere il proprio diritto, e il loro verificarsi segna l'esordio della prescrizione. La sentenza ha individuato, persuasivamente, nella relazione del R.U.P. del 24 novembre 2011 il momento del disvelamento delle lacune progettuali con la connessa condotta illecita e il derivante pregiudizio erariale. La Procura regionale mal confrontandosi con le pregnanti argomentazioni della sentenza, aventi il pregio della sintesi, insiste più volte su asserite gravi lacune della stessa che non avrebbe *"indicato il momento del verificarsi del danno e la data della condotta"*, circostanze che quel giudicante ha acquisito, invece, dal libello introduttivo del requirente, gravato del relativo onere probatorio. La Procura perviene a sostenere, nell'unico motivo d'appello, che nella fattispecie in esame non rileverebbe alcuna questione di *"conoscenza/conoscibilità"* del danno, in quanto l'unico momento rilevante ai fini della decorrenza della prescrizione è *"la certezza dell'evento-danno"*, intervenuta con l'adozione della delibera di Giunta comunale n. 461 del 29 dicembre 2015. Con tale censura, il Requirente tenta però di modificare il perimetro della condotta contestata ai prevenuti in primo grado e del conseguente danno erariale prospettato sin dalla notificazione dell'invito a dedurre e, ancor prima, contestato nell'atto di messa in mora del 5 dicembre 2016. In specie, occorre confermare che il presunto danno erariale individuato dalla Procura, secondo la prospettazione della medesima, dovrebbe coincidere con la mancata realizzazione dell'opera e, quindi, con l'inutilità di una parte dei lavori eseguiti, inutilità causata, per stessa affermazione del requirente *"dalle carenze nella progettazione esecutiva presentata dall'ATI aggiudicataria e dal mancato rilievo di tali carenze in sede di approvazione del progetto esecutivo del primo*

stralcio". Quindi, non possono sussistere dubbi sulla circostanza che, per la stessa Procura, la condotta illecita coincide con le gravi deficienze progettuali, non rilevate *"dai soggetti coinvolti nella fase di approvazione dei progetti"*. Sicché, con riguardo a detta condotta causativa del danno, il termine di prescrizione non può che decorrere dal momento in cui si è attualizzato il danno, ovvero, per utilizzare le stesse parole del PM, dal momento in cui si è concretizzata la *"certezza"* per l'Amministrazione in ordine ai vizi riscontrati nella progettazione e alla loro idoneità a pregiudicare la realizzazione dell'opera, certezza perfezionatasi, come correttamente statuito dalla sentenza di primo grado, con la nota del R.U.P. del 24 novembre 2011 trasmessa al Commissario delegato. Sicché, neppure si tratta, a ben vedere, di conoscenza/conoscibilità (parametri comunque già idonei a far decorrere il termine prescrizione per l'azione risarcitoria), ma di vera e propria certezza circa l'esistenza delle condotte illecite poi contestate in sede erariale (carenze progettuali non accertate in sede di approvazione della progettazione esecutiva di primo stralcio) e circa la loro idoneità a pregiudicare irrimediabilmente ogni possibilità di portare a termine il progetto di realizzazione del nuovo Palazzo del Cinema. Non a caso, nella nota che la Procura cerca oggi di sminuire in sede di appello, lo stesso RUP aveva invitato a disporre la risoluzione per grave inadempimento ai sensi dell'art. 136, co. 3 del d.lgs. 163/2006 proprio in ragione dei gravi vizi riscontrati nella progettazione. Perciò, le argomentazioni dell'Attore pubblico in merito a una presunta omessa indicazione, nella pronuncia impugnata, del momento in cui sono maturati la condotta e il danno, risultano smentite dalla mera lettura della prima sentenza, che (a pag. 50) ha puntualmente delineato il perimetro della condotta causativa del danno e il

momento in cui lo stesso si è verificato. A tal riguardo, la citazione parla di *“lavori rimasti inutilizzati direttamente ricollegabili ai vizi della progettazione (...);”* precisa, quindi, che *“il progressivo aumento di tali lavori, nel procedere dell’esecuzione, non può essere ritenuto, interamente diretta conseguenza delle omissioni nelle valutazioni della progettazione”*; in sostanza, prosegue affermando che *“resta che tutto lo sviluppo successivo fino alla decisione nel dicembre 2015 di non dare più corso all’intervento è dipeso dalle complicazioni derivanti dalla scoperta dell’eternit solo durante i lavori. Altro è la relazione con il quantum delle opere eseguite rimaste inutilizzate, che viene a dipendere, per una parte, non più dai vizi del progetto, ma dalla decisione di continuare comunque i lavori”*; per questo motivo, la Procura ha ritenuto che *“in siffatta ottica, considerato lo sviluppo degli eventi, appare ragionevole ritenere ascrivibili al mancato rilevamento delle lacune del progetto i lavori non utilizzati, eseguiti al 30 novembre 2010, contabilizzati al 9° SAL”* (pagg. 98-99 cit.). Perciò, è pianamente affermato e deducibile che *“la mancata realizzazione dell’opera e la conseguente inutilità delle parti eseguite sono da ricollegare alla preventiva mancata scoperta dell’eternit in sede di progettazione esecutiva”* (pag. 73); quindi, *“ove si fosse proceduto ad effettuare le indagini archeologica e la relativa bonifica bellica, elaborazioni che avrebbero dovuto essere ricomprese nella progettazione esecutiva, i frammenti di eternit sarebbero stati individuati prima di dare avvio ai lavori consegnati il 2 febbraio 2009. Ancor più, se si fosse provveduto, sempre come dovuto, in sede di progettazione esecutiva, alla caratterizzazione dei terreni di scavo e ad accurate indagini del sottosuolo”* (pag.71 cit.). Sicché, il danno è certo quando assume carattere assorbente la presenza dell’eternit nel luogo dell’intervento, tale da rendere oggettivamente impossibile concludere l’opera, se non a condizioni onerosissime per l’Amministrazione, siccome certificato nella

relazione tecnica del R.U.P. del 24 novembre 2011. A questa data, infatti, è certificata l'esistenza di un fattore (l'amianto), che rendeva obiettivamente impossibile completare l'opera, integrandosi così quello che la Procura generale chiama un *"danno a carattere permanente"*. Perciò, la parte di lavori eseguita al 30 novembre 2010 non ha trovato utilizzazione, e a prescindere dalla sopravvenuta dichiarazione formale di impossibilità di concludere gli interventi contenuta nella delibera dell'amministrazione del 29 dicembre 2015, e il loro costo viene a costituire ragione di danno economico. Difatti, considerato lo sviluppo degli eventi, anche per la Procura è apparso *"ragionevole ritenere ascrivibili al mancato rilevamento delle lacune del progetto i lavori non utilizzati, eseguiti al 30 novembre 2010, contabilizzati al 9° SAL"* (pagg. 97-98) nel complessivo importo di € **17.593.392,26**, che, al netto di taluni costi ritenuti detraibili e dell'imputazione di una quota parte dei costi della progettazione rimasta parzialmente inutile, è stato determinato in € **12.643.148,78**. Quest'ultimo importo è stato poi ridotto per via del riconosciuto concorso dell'impresa aggiudicatrice, alla quale competeva anche la redazione del progetto esecutivo dell'opera, valutato nella misura del 50%, e di un ulteriore 35%, atteso che per la realizzazione dell'intervento è stato concepito un procedimento contorto, per una serie di ragioni, e da concludere in tempi eccessivamente ristretti. Sicché, il residuo danno è stato imputato nella misura di € **2.876.316,00**, all'Ing. De Santis (pari al 70% di € 4.109.023,00) e nell'importo di € **1.232.707,00**, all'Ing. Fabrizi (pari al 30% di € 4.109.023,00). In breve, al RUP. Ing. De Santis Fabio è contestato di essere venuto meno al dovere di verifica puntuale e compiuta della progettazione esecutiva. Lo stesso avrebbe espresso *"sotto il profilo strettamente tecnico, subordinato parere favorevole alla*

progettazione esecutiva predisposta dall'Impresa". Un concorso di responsabilità è attribuito, inoltre, "al Coordinatore della Struttura di missione, Ing. Fabrizi Ranniero che, in tale veste, con il provvedimento del 28 novembre 2008, ha approvato il progetto esecutivo di primo stralcio. L'atto di approvazione del progetto esecutivo di primo stralcio, da parte di un organo con competenze tecniche, comporta il dovere di una verifica effettiva del progetto e non può essere considerato un semplice passaggio formale a conclusione del procedimento, sostanzialmente privo di significato" (pag. 94). Pertanto, la prima sentenza ha posto l'accento sia sulla condotta dei due tecnici oggi appellati, consistente nel non avere rilevato le gravi carenze che affliggevano il progetto esecutivo di primo stralcio approvato il 28 novembre 2008, lacune ben circostanziate, sia nella relazione tecnica del Direttore dei lavori , Ing. Arch. Cattani Manuel del 23 settembre 2011, sia nella relazione tecnica del 24 novembre 2011 del RUP, Arch. Turato Danilo, che sulla base delle riscontrate carenze progettuali ha chiesto la risoluzione del contratto d'appalto. In ragione di questo, la Procura attrice, "nel rilevare che la prosecuzione di lavori che poi rimarranno privi di utilità non appare riconducibile ai soggetti ritenuti responsabili per le lacune progettuali, ma alle ulteriori valutazioni e determinazioni" (pag.100 cit.), ha imputato ai due tecnici il solo costo degli interventi non utilizzati e certificati al 9° SAL del 30 novembre 2010. Di talché, condotta ed evento dannoso sono pervicacemente chiari e si conoscevano sin da settembre 2011, senza dover attendere la deliberazione della Giunta comunale di Venezia del 29 dicembre 2011, con la quale l'esecutivo comunale approvava una nuova transazione con l'Impresa a chiusura del contenzioso instaurato per l'adempimento dell'accordo precedente, finalizzata, perciò, alla realizzazione di lavori di riqualificazione degli esistenti Palazzo del Cinema e

del Casinò, con abbandono *“definitivo”* dei lavori per via della presenza dell’amianto e così prevenire ulteriori richieste della SACAIM. Conferma di questo si ha anche negli atti stragiudiziali di costituzione in mora a firma del Requirente, notificati ai due tecnici il 5 dicembre 2016, dove non è richiamata la Delibera 461 del 29 dicembre 2015, ma è precisato che *“La causa della mancata prosecuzione è da ricondurre a carenze della progettazione esecutiva, ovvero alla mancata caratterizzazione del terreno. Attività non solo da eseguirsi comunque, al fine di ridurre la possibilità di imprevisti, visti anche gli interramenti in epoche precedenti, ma espressamente richiesta dall’art. 2.8 del Capitolato speciale d’appalto e confermata dall’art. 12.8 dello stesso CSA”* (pag. 6 atto di messa in mora del 2 dicembre 2016) e il *“mancato riscontro delle carenze della progettazione esecutiva è da ascrivere a soggetti in rapporto di servizio con l’Amministrazione che avevano in attribuzione il compito di verificare la completezza e l’adeguatezza della stessa”* (pag. 7 messa in mora). D’altronde, anche il Procuratore regionale, convinto delle gravi carenze progettuali causa di presunti danni, ne ha cercato conferme nella perizia chiesta il 30 gennaio 2014 (quindi, prima della data del 29 dicembre 2015) all’Ing. Calvelli Erio. In detto parere, prodotto il 29 maggio 2014, è persuasivamente richiamata la relazione tecnica particolareggiata del direttore dei lavori del 23 settembre 2011 (pagg. 18, 39-42 della perizia, in cui sono riprodotti ampi stralci della stessa) a scioglimento di ogni dubbio sulle gravi carenze progettuali e sul danno alle stesse correlato, limitato ai lavori certificati al 30 novembre 2010. Sicché, l’azione per il ristoro del presunto pregiudizio poteva esercitarsi sin da novembre 2011 e, comunque, poteva esserne interrotto il decorso prescrizione, come in effetti fatto dal Procuratore regionale il 5 dicembre 2016, ma tardivamente. Conclusivamente, l’appello

principale della Procura regionale è da rigettare, quello incidentale del Fabrizio da dichiarare assorbito e la sentenza impugnata da confermare. Le spese del grado, essendo il presente giudizio definito in sede preliminare di merito con la conferma della prescrizione dell'azione, reputa il Collegio di doverle compensare integralmente tra tutte le parti, ai sensi dell'art. 31, co. 3 c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, previa riunione dei gravami iscritti al **n. 59490/R.G.**, definendo il giudizio, rigetta l'appello principale, dichiara assorbito quello incidentale e conferma, per l'effetto, la sent. n. 161/2021 della Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto. Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio del grado.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 13 novembre 2024.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

(Dott. Giovanni Comite)

(Dott. Tammaro Maiello)

"F.to digitalmente"

"F.to digitalmente"

Depositata in Segreteria il 26/11/2024

Il Dirigente

"F.to digitalmente"