



SENTENZA - 61/2025

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro Maiello Presidente e relatore

Oriella Martorana Consigliere

Antonio Palazzo Consigliere

Carola Corrado Primo Referendario

Flavia D'Oro Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 59645/R  
del registro di segreteria aperto il 17 gennaio 2022;

**avverso**

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la  
regione Umbria n. 95/2021 depositata in data 22.11.2021 e notificata in  
data 24.11.2021, promosso da:

**1) GUGLIELMI Giovanni** nato a Lecce il 13/11/1954, rappresentato e  
difeso giusta procura in atti dall'avv. Arturo Cancrini del Foro di  
Roma, con lui elettivamente domiciliato presso lo studio Cancrini &  
Partners in Roma alla piazza San Bernardo, n. 101, pec:  
[arturo.cancrini@avvocato.pe.it](mailto:arturo.cancrini@avvocato.pe.it);

**- appellante principale -**

|  |                                                                                                               |   |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
|  |                                                                                                               |   |
|  | <b>2) PALLAVICINI Maria Pia</b> , nata a Torino il 12/06/1953,                                                |   |
|  | rappresentata e difesa, giusta procura in calce all’atto di appello, dal                                      |   |
|  | prof. avv. Vincenzo Fortunato del Foro di Roma, elettivamente                                                 |   |
|  | domiciliata presso il suo studio in Roma, alla via Santa Maria n. 12,                                         |   |
|  | pec: <a href="mailto:vincenzofortunato@ordineavvocatiroma.org">vincenzofortunato@ordineavvocatiroma.org</a> ; |   |
|  | <b>- appellante incidentale -</b>                                                                             |   |
|  | <b>contro</b>                                                                                                 |   |
|  | il Procuratore generale presso la Corte dei conti;                                                            |   |
|  | il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei                                    |   |
|  | conti per la regione Umbria;                                                                                  |   |
|  | <b>-appellati-</b>                                                                                            |   |
|  | <b>VISTI</b> gli atti di appello;                                                                             |   |
|  | <b>VISTI</b> gli atti e i documenti di causa;                                                                 |   |
|  | <b>UDITI</b> nell’udienza del 19 febbraio 2025, svolta con l'assistenza del                                   |   |
|  | segretario, dr.ssa Chiara Pimpinella, il relatore Presidente Tammaro                                          |   |
|  | Maiello, il Vice Procuratore Generale dr. Giulio Stolfi per la Procura                                        |   |
|  | Generale nonché l’avv. Arturo Cancrini per Guglielmi Giovanni e l’Avv.                                        |   |
|  | Vincenzo Fortunato per Pallavicini Maria Pia.                                                                 |   |
|  | <b>FATTO</b>                                                                                                  |   |
|  | Dall’esame della copiosa documentazione in atti, si evince quanto segue.                                      |   |
|  | <b>1. Notitia damni.</b>                                                                                      |   |
|  | La Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la                                     |   |
|  | regione Umbria apriva un fascicolo istruttorio con il n. 433/2013/FRAS                                        |   |
|  | a seguito della nota acquisita il 7 ottobre 2013 con cui la Quarta Sezione                                    |   |
|  |                                                                                                               | 2 |

del Consiglio di Stato, ai fini “*dell’accertamento dell’eventuale danno erariale*”, trasmetteva la sentenza n. 4868 del 2013 resa in sede di giudizio di ottemperanza, sul ricorso della Soc. Ra.Ri.Pro. e della sig.ra Rossetti, per l’esecuzione del giudicato della sentenza del Consiglio di Stato n. 4408 del 2011 relativa alla procedura di esproprio per la realizzazione della caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni.

Quasi 7 anni dopo l’apertura dell’istruttoria, con decreto del 21.4.2020 il Procuratore regionale delegava alla Guardia di Finanza gli accertamenti da svolgere entro non oltre il 15 maggio 2020, sussistendo il rischio di prescrizione ad agosto 2020. A conclusione di tali accertamenti, la Guardia di Finanza Nucleo di polizia economico finanziaria di Terni inviava la relazione n. 0049437/2020 del 18.6.2020 corredata dell’allegata documentazione.

## **2. Invito a dedurre del 26 giugno 2020.**

Sulla base della relazione della Guardia di Finanza, la Procura territoriale per l’Umbria emetteva l’invito a dedurre del 26.6.2020 nei confronti di:

- 1) **ARREDI Marcello**, nella qualità, all’epoca dei fatti di Direttore generale della Direzione Generale dell’Edilizia Statale e Servizi Speciali del Ministero dei Lavori Pubblici (poi Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti);
- 2) **GUGLIELMI Giovanni**, nella qualità, all’epoca dei fatti, di Direttore generale del Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali ed il Personale - Direzione Generale per l’Edilizia Statale e per gli Interventi speciali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

3) **PALLAVICINI Maria Pia**, nella qualità, all'epoca dei fatti, di Direttore generale del Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali ed il Personale - Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi Speciali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

per rispondere a titolo gravemente colposo pro quota parziaria per il danno pubblico (sub specie di danno patrimoniale indiretto) pari a complessivi € **3.349.091,77**, arrecato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in conseguenza:

**a) dei maggiori oneri di spesa da illegittima procedura di esproprio** per la realizzazione della caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni;

**b) per i ritardi ingiustificati nell'ottemperanza alle pronunce rese dai giudici amministrativi**, con un pregiudizio erariale parametrato al differenziale fra la somma complessiva di € 4.319.260,58 poi versata dal M.I.T. in luogo di quella di €. 970.168,81 che, invece, il predetto dicastero avrebbe corrisposto ove avesse legittimamente condotto le operazioni espropriative, (pag.2 invito a dedurre).

Tale danno veniva così ripartito:

- € **2.936.511,97** a carico di **Arredi Marcello**;
- € **114.471,26** a carico di **Pallavicini Maria Pia**;
- € **298.108,54** a carico di **Guglielmi Giovanni** (quale somma di € 114.471,26 e di € 183.637,28);

con riserva di diversa quantificazione delle quote addebitabili all'esito delle deduzioni degli invitati.

## **2.1. Gli addebiti contestati nell'invito a dedurre del 26 giugno 2020.**

Sulla base della tabella inserita al foglio n. 29 della relazione della Guardia di Finanza di Terni n. 0049437/2020 del 18.6.2020, e riportata a pag. 9 dell'invito a dedurre del 26.6.2020 il danno pubblico, a titolo di corresponsabilità parziaria pro quota, veniva a addebitato nell'importo di:

❖ **€ 2.936.511,97** a carico dell'ing. **Arredi Marcello**, Direttore Generale

della DIGES del Ministero dei Lavori Pubblici per avere sottoscritto:

- i decreti di proroga del termine di esecuzione dei lavori in data 21.10.1997 e in data 27.3.1998 n. 628;
- nonché il decreto di proroga della dichiarazione di pubblica utilità n. 3104 del 09.11.1998;

in violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90, causando un'ipotesi di occupazione appropriativa suscettibile di risarcimento del danno.

Al medesimo veniva addebitato pro quota, nell'ambito delle somme liquidate nel 2015, il danno patrimoniale e quota parte del danno non patrimoniale e del risarcimento per illecita occupazione dal 23.03.1999 (data di inizio della illecita occupazione) sino al 15.09.2011 (data di notifica della sentenza n. 4408/2011);

❖ **€ 228.942,52** in parti uguali nella misura del 50% alla dr.ssa Pallavicini e del 50% all'ing. Guglielmi e precisamente:

- **€. 114.471,26** a carico della dr.ssa **Pallavicini Maria Pia**, Direttore generale della Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi Speciali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

- **€ 114.471,26** a carico dell'ing. **Guglielmi Giovanni**, Direttore generale della Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi Speciali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

per avere ambedue cagionato il danno pubblico - liquidato nel 2015 – per la tardiva ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4408 del 20.07.2011, per la posticipazione dei termini per il calcolo della quota di nocumento non patrimoniale e della quota di risarcimento per l'illegittima occupazione con conseguente aggravio di costi sostenuti.

A cui si aggiunge l'ulteriore importo di:

- **€ 183.637,28** a carico del medesimo ing. **Guglielmi Giovanni**, per avere arrecato l'ulteriore nocumento pubblico conseguente ai danni non patrimoniali e per illecita occupazione dei suoli maturati nel periodo intercorso tra la notifica della sentenza in ottemperanza n. 4408 del Consiglio di Stato (15.10.2013) ed il momento della cessazione della illecita occupazione dei suoli (12.06.2015).

### **3. Deduzioni di Maria Pia Pallavicini.**

La dr.ssa Maria Pia Pallavicini nelle deduzioni del 5.8.2020, confermate nell' audizione dell'11.9.2020, rimarcava di non aver avuto alcun atteggiamento dilatorio nell'esecuzione della sentenza n.4408/2011, attivandosi per l'ottemperanza di Fintecna (delegata all'esecuzione dell'intervento ed operazioni espropriative) ed obbligata in base alla convenzione con il Ministero, come in altri casi, all'esecuzione delle sentenze, confermato da alcune missive dalla stessa redatte per invitare la Fintecna all'ottemperanza della sentenza del giudice amministrativo.

#### **4. Deduzioni di Giovanni Guglielmi.**

L'ing. Giovanni Guglielmi con le deduzioni del 29 ottobre 2020, eccepiva:

- l'errata imputazione del danno "*da ritardo nell'ottemperanza*" fra lo stesso e la Dr.ssa Pallavicini, in quanto - avendo l'ing. Guglielmi preso servizio solo nel 2013 - non gli possono essere addebitati danni conseguenti a ritardi accumulati in epoca precedente (2011 - 2013);
- l'incompetenza della Direzione generale per l'edilizia all'ottemperanza;
- l'inimputabilità del ritardo, stante la nomina del Commissario ad acta;
- il sostanziale disinteresse del Provveditorato OO.PP. per la Toscana e l'Umbria all'ottemperanza e l'imputabilità a questi del ritardo;
- l'attivazione, del medesimo per eseguire le pronunce del Consiglio di Stato (come da carteggio con il Provveditorato interregionale).

#### **5. Deduzioni ing. Marcello Arredi.**

L'ing. Marcello Arredi con deduzioni del 28 settembre 2020, confermate nell'audizione del 7 ottobre 2020, contestava l'esistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, atteso che, all'epoca della sottoscrizione dei decreti di proroga (1997 – 1998), poi annullati dalle sentenze del giudice amministrativo, sussisteva un contrasto giurisprudenziale sull'applicabilità - o meno - ai procedimenti ablatori dell'obbligo di procedere o meno alla comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge 241/90.

Tale contrasto si era risolto solo dopo gli interventi dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 14/1999 e n. 2/2000.

## **6. Archiviazione della Procura posizione Arredi Marcello.**

La Procura erariale a seguito delle deduzioni e delle dichiarazioni rese nell' audizione del 7 ottobre 2020, riteneva plausibile le deduzioni dell'ing. Arredi Marcello evidenziando a pag.10 dell'atto di citazione del 31.12.2020 (poi emesso solo nei confronti dei direttori generali Pallavicini e Guglielmi) che:

- *“l’incolpato ha difatti documentalmente comprovato la sussistenza all’epoca di un contrasto giurisprudenziale in ordine alla doverosa applicazione – o meno – degli istituti partecipativi alle procedure ablatorie, contrasto risolto dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato solo successivamente all’adozione degli atti in questa sede contestati al Dott. Arredi, causativi del danno erariale (Ad. Pl. nn. 14 del 1999 e 2 del 2000).*
- *Non è pertanto individuabile in capo al Dott. Arredi l’elemento soggettivo costitutivo della responsabilità erariale: conseguentemente, in accoglimento delle deduzioni, la relativa posizione deve essere archiviata”.*

## **7. Citazione del 31.12.2020 di Pallavicini e Guglielmi.**

Invece, non ritenute plausibili le deduzioni degli altri due Direttori generali del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, la Procura citava in giudizio:

**a) Pallavicini Maria Pia;**

**b) Guglielmi Giovanni;**

contestando loro, nella vicenda in esame, l’elemento soggettivo della colpa grave.

In particolare, alla Pallavicini veniva addebitata la grave inerzia, accertata dalla Guardia di finanza nell'esecuzione del giudicato amministrativo di cui alla sentenza n.4408/2011, convinta, a torto, del necessario coinvolgimento della concessionaria Fintecna.

Invece al Guglielmi veniva addebitata la colpa grave per avere ingiustificatamente pretermesso la doverosa ottemperanza nel termine di 60 giorni prescritto dal giudice amministrativo con sentenza 4868/2013: alla restituzione dell'area ovvero acquisizione sanante.

Pertanto, la Procura della Corte dei conti per la regione Umbria conveniva in giudizio la dr.ssa Pallavicini Maria Pia e l'ing. Guglielmi Giovanni con la richiesta di condanna al pagamento a favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti della somma complessiva di € 412.579,80 così ripartita:

- € 228.942, 52 a carico di **Pallavicini Maria Pia;**
- € 183.637,28 a carico di **Guglielmi Giovanni;**

oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi delle legali dal deposito sentenza sino all' effettivo soddisfo, nonché alle spese di giudizio.

#### **8. Sentenza n.95/2021 della Sezione territoriale per l'Umbria.**

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria con sentenza n. 95/2021 depositata il 22 novembre 2021, nell'accogliere parzialmente la richiesta della Procura, condannava i convenuti:

- a) Pallavicini Maria Pia** al pagamento di € 109.610,39;
- b) Guglielmi Giovanni** al pagamento di € 91.818,64;

oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza sino all'effettivo soddisfo nonché alle spese di giudizio liquidate in € 664,97.

Il giudice di prime cure per la **Pallavicini Maria Pia** evidenziava che:

*a) “non è compito di questo giudice stabilire in questa sede se, in base alle suddette norme convenzionali, gravasse nella fattispecie, in capo al Concessionario, un obbligo sanzionabile di anticipazione delle spese. (pag.10 della sentenza n.95/2021).*

*b) Rileva, invece, che il Concessionario era beneficiario degli impegni contabili assunti a suo tempo sul bilancio pubblico e che l'amministrazione, come risulta dalle interlocuzioni in atti, si era impegnata al tempestivo rimborso di quanto egli avesse anticipato, in ottemperanza alle richiamate disposizioni convenzionali e previa reiscrizione delle relative somme perenti. Sicché, l'anticipo da parte del Concessionario era ipotesi percorribile ed avrebbe consentito di procedere all'esecuzione della sentenza senza dilazione.*

*c) Tutto ciò non appare idoneo ad escludere la colpa grave della dirigente, la quale non poteva ignorare che l'obbligazione risarcitoria nei confronti dei proprietari terrieri gravava sul Ministero. I mezzi per assolvere tempestivamente all'obbligazione pecuniaria nei confronti dei ricorrenti vittoriosi innanzi al giudice amministrativo non mancavano alla dirigente.*

*d) Tuttavia, le riferite circostanze consentono di identificare una compartecipazione causale alla determinazione del ritardo, da cui genera il danno, in fattori esterni alla condotta della convenuta, rinvenibili nel mancato adempimento da parte della società concessionaria e nei tempi che sarebbero stati comunque connessi alle procedure alternative a disposizione (pag.13 sentenza n.95/2021).*

**e) La sussistenza di tali fattori impone di rideterminare il quantum della somma da porre a carico della convenuta a titolo di responsabilità per danno erariale, nella misura del cinquanta per cento dell'importo contestato dalla Procura a questa convenuta.**

**f) Nella fattispecie qui in esame si tratta per l'appunto di valorizzare l'incidenza di fattori esterni che hanno concorso alla produzione del danno, vale a dire il mancato adempimento da parte della società concessionaria ed i tempi che sarebbero stati comunque connessi alle procedure alternative a disposizione; tali fattori esterni integrano i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo. (pag.15 sentenza n. 95/2021).**

Lo stesso Collegio per il **Guglielmi Giovanni** faceva presente che:

**a) “si è limitato a sollecitare il Provveditorato che, a pochi giorni dall'affidamento dell'incarico dirigenziale al convenuto, avrebbe assunto le funzioni di commissario ad acta. Anche in tal caso, sussiste pertanto la colpa grave, che si configura come grave negligenza ed imperizia, non avendo il convenuto provveduto ad attivare procedure di pagamento da parte della propria amministrazione che avrebbero evitato l'ulteriore decorso di tempo causativo dell'aggravio di danno a lui addebitabile, come sarebbe stato doveroso attendersi in virtù della ordinaria diligenza richiesta in relazione all'incarico dirigenziale ricoperto.**

**b) La nomina del commissario non esonerava l'amministrazione ministeriale dal dare ottemperanza alle statuizioni del giudice amministrativo;**

*c) È, infatti, principio affermato a più riprese anche dalla giurisprudenza amministrativa quello secondo cui la nomina del commissario ad acta non determina l'esaurimento della competenza della Pubblica amministrazione sostituita a provvedere all'ottemperanza al giudicato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2011, n. 2764; sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6585; sez. IV, 10 aprile 2006, n. 1947; sez. V, 3 febbraio 1999, n. 109).*

*d) Chiarissime appaiono sul punto le conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza del 25 maggio 2021, n. 8, laddove, per quanto qui rileva è stato ribadito che il potere dell'amministrazione e quello del commissario ad acta sono poteri concorrenti, di modo che ciascuno dei due soggetti può dare attuazione a quanto prescritto dalla sentenza passata in giudicato etc.;*

*e) Per quanto esposto va dunque affermata la responsabilità di Giovanni Guglielmi nel protrarsi della situazione di inottemperanza del giudicato che ha causato il danno in contestazione, a partire dalla data del suo insediamento come direttore della competente struttura, subentrando a Maria Pia Pallavicini.*

***f) Anche in questo caso, a fini di quantificazione del danno, va tenuto conto del concorso di fattori esterni, da individuarsi, nella fattispecie, nella concorrente condotta omissiva (o quantomeno tardiva) delle strutture del Provveditorato, che ha comportato una compartecipazione causale al verificarsi dell'evento dannoso*** (pag.17 sentenza n.95/2021).

*g) La quota di danno da porre a carico di Giovanni Guglielmi va pertanto determinata nel cinquanta per cento di quello contestato, da calcolarsi a far tempo dal 15.10.2013 e fino al giorno del pagamento”.*

#### **9.Appello principale di Guglielmi Giovanni.**

Avverso la sentenza n. 95/2021 della Sezione territoriale dell’Umbria, depositata in data 22.11.2021 e notificata in data 24.11.2021 ha presentato appello principale Guglielmi Giovanni per i seguenti 2 motivi.

**1) motivo *error in iudicando*. sull’erroneità della sentenza gravata per difetto dell’elemento oggettivo. Violazione e falsa applicazione dell’art. 1, co. 1, della legge n. 20/1994.**

L’appellante non ha minimamente contribuito alla causazione del danno erariale contestato, considerato:

**a)** il limitatissimo periodo temporale in cui ha svolto un ruolo attivo;

**b)** la competenza a dare esecuzione alle sentenze del Consiglio di Stato n. 4408/2011 e n. 4868/2013 spettava ad un diverso soggetto.

La Direzione Generale per l’Edilizia Statale e per gli Interventi speciali del MIT, anche nel periodo antecedente alla presa in servizio del Guglielmi, ha più volte intimato alla concessionaria Fintecna di liquidare il risarcimento dei danni in favore dei soggetti espropriati.

L’ing. Guglielmi ha assunto l’incarico di Direttore della DIGES quando era già pendente il termine concesso dal giudice amministrativo con la sentenza n. 4868/2013, trovandosi a gestire la vicenda in esame in un quadro fattuale complesso e in assenza di precise indicazioni sul riparto di competenze relative all’esecuzione della statuizione giudiziale.

Il medesimo ing. Guglielmi ha legittimamente ritenuto che, a partire dal 14.12.2013, la competenza all'esecuzione del giudicato spettasse al commissario ad acta nominato dal Consiglio di Stato, ovvero al Provveditore interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria.

I principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.8/2021, richiamati nella sentenza n.95/2021 devono essere contestualizzati e circoscritti, considerato che i fatti controversi risalgono al periodo compreso tra il **2011 ed il 2013**, ossia prima della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 25 maggio 2021, n. 8.

Il Collegio, alla luce del totale disinteresse rispetto all'esecuzione del giudicato mostrato dal Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria, ha ritenuto opportuno dimezzare la quantificazione del danno erariale che la Procura Regionale aveva posto a carico del Guglielmi, confermando che a partire dal 14.12.2013 il medesimo deve ritenersi totalmente estraneo alla vicenda in esame.

#### **9.1 L'attività del commissario ad acta.**

L'appellante Guglielmi rimarca che l'attività svolta dal Commissario ad acta ing. Iadaresta si è rivelata irrilevante, caratterizzata dal continuo scarico di responsabilità sulla DIGES del MIT.

Esclusa l'attività di calcolo del risarcimento del danno per equivalente, l'attività del Commissario ad acta è stata del tutto influente, poiché l'intenzione di attivare il meccanismo di acquisizione sanante ex art. 42-bis del D.P.R. 327/2001 era già stata più volte espressa in precedenza dall'Amministrazione.

Dalla mera lettura della sentenza n. 4868/2013 del Consiglio di Stato, e alla luce della giurisprudenza in materia a quel tempo prevalente, si evince chiaramente che il giudice amministrativo ha riservato all'amministrazione la sola valutazione di opportunità in merito all'attivazione del procedimento ex art. 42 bis, e non la gestione materiale del medesimo iter, la cui celere conclusione avrebbe dovuto essere specifico interesse del commissario ad acta.

Peraltro, sotto il profilo logistico ed organizzativo, competente allo svolgimento del procedimento di acquisizione sanante non era la DIGES ma l'Ufficio del Ministero delle Infrastrutture situato nell'immediate vicinanze dei terreni illegittimamente espropriati, ovvero il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria.

## **9.2 Incompetenza della DIGES del MIT.**

Inoltre, l'appellante Guglielmi eccepisce che non si comprende come la Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi speciali - essendo un Ufficio centrale del Ministero delle Infrastrutture - potesse concludere il procedimento di acquisizione sanante di aree sottoposte al controllo e alla competenza di un diverso Ufficio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, territorialmente più vicino a Terni in cui si trovava l'area dove era stata realizzata la caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni.

Infatti, l'incompetenza della DIGES e, dunque, dell'ing. Guglielmi Giovanni ad attivare il procedimento di cui all'art. 42-bis, D.P.R. n. 327/2001 è confermata dall'emanazione del decreto di acquisizione n.

7798 del 12.8.2015 da parte del Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche (doc. 32) e del successivo decreto di pagamento D.P. n. 2580 del 29.10.2015 emesso dal medesimo Provveditore alle Opere Pubbliche.

### **9.3. Secondo motivo di appello del Guglielmi Giovanni.**

L'appellante Guglielmi Giovanni impugna la gravata sentenza n.95/2021 anche con un secondo motivo di appello:

**2) *error in iudicando*. sull'erroneità della sentenza gravata per difetto dell'elemento soggettivo. violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 1, della legge n. 20/1994. Violazione del principio di proporzionalità.**

La Sezione territoriale per la regione Umbria ha ritenuto che il danno erariale, contestato dalla Procura regionale per l'Umbria, debba essere imputato in capo all'ing. Guglielmi a titolo di colpa grave, poiché non avrebbe provveduto:

*“ad attivare procedure di pagamento da parte della propria amministrazione che avrebbero evitato l'ulteriore decorso di tempo causativo dell'aggravio di danno a lui addebitabile, come sarebbe stato doveroso attendersi in virtù della ordinaria diligenza richiesta in relazione all'incarico dirigenziale ricoperto”* (sentenza impugnata, pag. 16).

Al riguardo, l'appellante principale Guglielmi evidenzia che, alla luce della Convenzione n. 1463/1986, la competenza ad attivare le procedure di pagamento non era della DIGES del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, ma della concessionaria Fintecna, che, invece, si era sempre opposta a risarcire i soggetti espropriati.

#### **9.4. Richieste dell'appellante principale Guglielmi Giovanni.**

Il legale dell'appellante principale ing. Guglielmi Giovanni chiede a questa Sezione Centrale di Appello di:

- accogliere l'atto di appello annullando la sentenza di condanna di primo grado;
- in subordine, di esercitare il potere di riduzione dell'addebito per le circostanze evidenziate e per l'apporto causale nullo del Guglielmi.

#### **10. Appello incidentale Pallavicini Maria Pia.**

Dopo l'appello dell'ing. Guglielmi Giovanni, ha presentato appello incidentale la dr.ssa Pallavicini Maria Pia avverso la stessa sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria n. 95/2021 depositata in data 22.11.2021 per i seguenti motivi.

La medesima, dopo aver ricostruito la vicenda espropriativa, ha eccepito:

**1) l'omesso addebito di danno erariale al Concessionario, riconosciuto in parte responsabile dal giudice di prime cure.**

La dott.ssa Pallavicini ha assunto l'incarico di Direttore Generale della Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi Speciali, in data 30 gennaio 2009 e cioè sette mesi dopo che il Tar Umbria (sentenza n.330/2008) aveva respinto la principale domanda degli interessati di restituzione del bene.

È pacifico che il Concessionario fosse delegato all'esercizio di funzioni e attività pubbliche ai sensi della Convenzione n. 1463/1986 ed in particolare ai sensi degli artt. 2, 8, 9, 11, 14, lett. c e d).

Tali clausole sono state, sempre, pacificamente interpretate e applicate dalle parti anche alle ipotesi di pagamento, da parte della Concessionario,

di somme a titolo di danno derivanti dall'esecuzione di sentenze civili o amministrative (proprio come nel caso di specie), relative ai molteplici interventi disciplinati dal DM 1985 e regolati dalla Convenzione n. 1463/1986.

A tal fine l'appellante incidentale Pallavicini richiama e documenta:

- gli interventi relativi alla realizzazione del Comando Intermedio di Lecco, relativamente ai quali il MIT, con decreto prot. n. 0014982 del 3 ottobre 2011, aveva rimborsato la concessionaria degli importi corrisposti ai terzi, a titolo di danni derivanti dall'esecuzione della sentenza emessa dalla Corte di Appello di Roma n. 3233/2009 (doc. 11);
- gli interventi relativi alla costruzione della Stazione dei Carabinieri di Castellamare di Stabia relativamente ai quali il MIT, con decreto prot. n. 0018036 del 7 novembre 2014, aveva provveduto a rimborsare la Concessionaria degli importi, da essa corrisposti ai terzi, a titolo di danni derivanti dall'esecuzione della sentenza emessa dalla Corte di Appello di Napoli n. 1696/2011 (doc. 12);
- e, proprio in relazione alla presente fattispecie (Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni) l'accordo tra il Concessionario (allora Servizi Tecnici s.p.a) ed il titolare dei beni, per cui: *"...in seguito all'occupazione dell'area oggetto del contendere è stato raggiunto, in data 6 giugno 1995 un accordo tra la Servizi Tecnici s.p.a ed il titolare in base al quale venivano riconsegnate alcune aree espropriate e risarciti a carico della Servizi Tecnici s.p.a alcuni danni a fronte della rinuncia possessoria dinanzi al pretore di Terni"* (cfr. nota del 21

ottobre 1996, doc. 13) somme poi regolarmente rimborsate dal Ministero concedente al Concessionario ex art.14, lett c) e d) della Convenzione.

Pertanto, per l'appellante incidentale Pallavicini nessun dubbio può sussistere in ordine all'obbligo che incombeva sul Concessionario di dare attuazione al giudicato amministrativo, quale soggetto tenuto a adempiere, anticipando la provvista che l'amministrazione avrebbe successivamente rimborsato con la maggiorazione del 12%, prevista dalla convenzione n. 1463/1986.

Inoltre, la Pallavicini sottolinea come l'attività del Concessionario era non solo dovuta, ma l'unica strada percorribile, atteso che l'amministrazione non era in grado - in base agli stanziamenti di bilancio esclusivamente impegnati al Concessionario medesimo per la realizzazione del programma in concessione - di corrispondere direttamente il risarcimento alle parti private.

La sentenza è dunque erronea nella parte in cui, affermando che l'obbligazione risarcitoria incombeva al Ministero e quindi alla Pallavicini, esclude che il relativo inadempimento ed il conseguente danno erariale possa essere completamente imputato al Concessionario che invece, era l'unico soggetto concretamente in grado di adempiere all'obbligo risarcitorio.

**2) Sui mezzi a disposizione della convenuta per adempiere all'obbligazione risarcitoria.**

La dott.ssa Pallavicini non poteva far altro che sollecitare la Concessionaria Fintecna all'adempimento e richiedere pareri

all'Avvocatura Generale dello Stato, in ordine sia al coinvolgimento della medesima Concessionaria che alle relative modalità di esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n.4408/2011.

Come evidenziato nelle interlocuzioni epistolari con l'Avvocatura (tra le tante, la nota prot. 12023 del 9 luglio 2013 – doc. 24) il soggetto deputato all'esecuzione della sentenza non poteva essere che la Concessionaria Fintecna cui facevano *“capo tutti gli impegni di spesa ricompresi nella Convenzione n. 1463/1986 ed ancora inestinti”*.

A tal fine produce **la nota prot. 8419 del 6 luglio 2021 (doc. 29)** con cui il MIT (Dipartimento per le Opere Pubbliche, le Risorse Umane e Strumentali), precisa che:

*“..... Tutte le somme stanziare nel bilancio statale per il Programma sono state impegnate a nome della Concessionaria sul cap. 7343 attribuito all'ex Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali competente per materia (ora Direzione generale per l'edilizia statale e abitativa e gli interventi speciali) e ora incardinata nel Dipartimento per le opere pubbliche le risorse umane e strumentali”*.

L'unica strada percorribile era, quindi, **quella della reiscrizione in bilancio** delle cospicue somme, ancora disponibili, già stanziare a favore della Concessionaria, che presupponeva però la disponibilità di quest'ultima ad anticipare il pagamento.

Inoltre, la Pallavicini evidenzia che al MIT concedente non era, consentito richiedere *“semplicemente”* la reiscrizione delle somme perenti vincolate alla Concessionaria, ma era necessaria la presentazione di documenti attestanti l'avvenuto pagamento da parte della medesima.

### **10.1. Richieste dell'appellante incidentale Pallavicini Maria Pia.**

Pertanto, il difensore dell'appellante incidentale Pallavicini Maria Pia chiede a questa Sezione Centrale di Appello in accoglimento dell'atto di appello di:

- riformare la sentenza di condanna di primo grado;
- assolvere la dott.ssa Pallavicini da qualsiasi addebito, per l'insussistenza del suo apporto causale e, comunque, di qualsiasi colpa grave;
- in subordine, rideterminare il danno addebitato, addossandone la misura di gran lunga prevalente al Concessionario, nonché esercitare il potere riduttivo in ragione delle circostanze indicate nell'appello.

### **11. Le conclusioni della Procura Generale.**

La Procura Generale con atto del 29 gennaio 2025, nel comunicare le proprie conclusioni, ha evidenziato che gli appelli del Guglielmi e della Pallavicini sono infondati e vanno respinti.

Le argomentazioni spiegate dagli appellanti Guglielmi Giovanni e Pallavicini Maria contro la pronuncia della Sezione territoriale per l'Umbria n.95/2021 non colgono nel segno.

Il tema da cui scaturisce il danno erariale nella fattispecie concreta (danno indiretto), e rispetto al quale, quindi, va perimetrata la condotta rilevante ai fini dell'affermazione (o meno) del ricorrere della responsabilità amministrativa, è esclusivamente quello dell'esecuzione del giudicato amministrativo.

L'obbligo di dare ottemperanza alla sentenza è assorbente rispetto a qualsiasi altra considerazione.

L'amministrazione, come risaputo, non ha alcuna discrezionalità rispetto all'*an e al quantum* dell'esecuzione del giudicato: essa è sempre tenuta a darvi attuazione.

La discrezionalità che residua quanto al *quomodo* incontra il limite invalicabile delle statuizioni giudiziali definitive.

Il punto di diritto non sta affatto nella doverosità, da parte di chicchessia, di adibire questo o quel procedimento "*alternativo*" per reperire le somme, ma nella riaffermazione della assoluta e ineludibile vincolatività della statuizione giudiziaria.

Una riflessione a parte merita la posizione dell'ing. Guglielmi.

Non è possibile escludere la responsabilità del dirigente, senza che sia di impedimento la brevità del periodo; ciò perché, lo si ripete, gli obblighi di attivarsi si perimetrano in relazione a quanto scaturisce dalla statuizione giudiziale.

### **11.1 Le richieste della Procura Generale.**

La Procura Generale chiede che sia l'appello principale del Guglielmi Giovanni che l'appello incidentale di Pallavicini Maria Pia siano infondati e quindi da respingere, con condanna alle spese di giudizio.

### **12. Udienza del 19 febbraio 2025.**

All'udienza del 19 febbraio 2025, i difensori degli appellanti principale ed incidentale e il rappresentante della Procura Generale si sono riportati ai rispettivi atti.

L'avv. Arturo Cancrini ha chiesto l'accoglimento dell'appello principale con l'assoluzione di Guglielmi Giovanni e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

L'avv. Vincenzo Fortunato ha chiesto l'accoglimento dell'appello incidentale con l'assoluzione di Pallavicini Maria Pia e in subordine l'esercizio del potere riduttivo.

La Procura Generale ha chiesto il rigetto dell'appello principale di Guglielmi Giovanni e dell'appello incidentale di Pallavicini Maria Pia con condanna alle spese, non opponendosi alle richieste degli appellanti all'esercizio del potere riduttivo.

## **DIRITTO**

### **1. I riuniti appelli sono fondati e vanno accolti.**

A norma dell'art.184, comma 1 del c.g.c., il Collegio procede a riunire l'appello principale di Guglielmi Giovanni e l'appello incidentale di Pallavicini Maria Pia proposti avverso la medesima sentenza n.95/2021 del 22.11.2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria.

Di poi, procede ad esaminarli congiuntamente.

Entrambi gli appellanti eccepiscono la carenza di colpa grave in quanto la concessionaria Fintecna prima e poi il Commissario ad acta dopo erano tenuti all'esecuzione delle sentenze del Consiglio di Stato n.4408/2011 e n. 4868/2013.

La Direzione Generale per l'Edilizia Statale e gli Interventi speciali del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti aveva solo il compito, in base alla convenzione n. 1463/1986, per il procedimento di espropriazione relativo alla realizzazione della Caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni, di rimborsare alla Concessionaria Fintecna delle somme anticipate, maggiorate del 12%.

Non rientrava nella competenza della DIGES attivare la procedura ex art. 42 bis del DPR n.327/2001, come confermato dal decreto di acquisizione n. 7798 del 12.8.2015 emanato dal Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche (doc. 32) e dal successivo decreto di pagamento D.P. n. 2580 del 29.10.2015 emesso dal medesimo Provveditore alle Opere Pubbliche mediante assegnazione delle relative risorse a seguito della reiscrizione richiesta al Ministero dell'economia e delle Finanze dei fondi perenti a valere sui capitoli impegnati alla Concessionaria per la realizzazione del piano di costruzione delle caserme dei Carabinieri, la sola modalità di pagamento possibile.

Infine, entrambi gli appellanti sottolineano come il giudice di prime con l'impugnata sentenza n.95/2021 abbia riconosciuto l'incidenza di fattori esterni ma solo con la riduzione del cinquanta per cento del danno richiesto dalla Procura umbra nell'atto di citazione del 31.12.2020.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che l'impugnata sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria n.95/2021 del 22.11.2021 nel condannare parzialmente gli appellanti appare contraddittoria laddove:

• **da un lato evidenzia:**

*1.3. "Il danno contestato agli odierni convenuti discenderebbe dunque, secondo la Procura, dalla tardiva ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011, che ha comportato la posticipazione dei termini per il calcolo della quota di nocumento non patrimoniale e della quota di risarcimento per l'illegittima occupazione, con conseguente aggravio di costi sostenuti dal Ministero.*

• **dall'altro lato la stessa sentenza evidenzia:**

*3.2.2. Non è compito di questo giudice stabilire in questa sede se, in base alle suddette norme convenzionali, gravasse nella fattispecie, in capo al Concessionario, un obbligo sanzionabile di anticipazione delle spese.*

***Rileva, invece, che il Concessionario era beneficiario degli impegni contabili assunti a suo tempo sul bilancio pubblico e che l'amministrazione, come risulta dalle interlocuzioni in atti, si era impegnata al tempestivo rimborso di quanto egli avesse anticipato, in ottemperanza alle richiamate disposizioni convenzionali e previa reiscrizione delle relative somme perenti.***

***Sicché, l'anticipo da parte del Concessionario era ipotesi percorribile ed avrebbe consentito di procedere all'esecuzione della sentenza senza dilazione (pag. 10/11).***

Invero, proprio tale ultima affermazione conferma quanto sostenuto dagli appellanti Guglielmi e Pallavicini circa il pieno coinvolgimento della concessionaria Società Edil. Pro. e poi Fintecna, finanziaria per il settore industriale dei servizi spa (già Servizi Tecnici spa) soggetto legittimato in base alla convenzione repertorio n. 1463 del 24.4.1986 per l'affidamento in concessione delle opere ricomprese nel programma di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici del 9.9.1985 n. 2411 (art. 2 della legge 6 febbraio 1985 n.16) finalizzato alla realizzazione di un complesso di interventi compresi nel programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei Carabinieri; tra cui quella in esame, relativa alla costruzione della caserma del Comando Provinciale dei carabinieri di Terni.

## **2.1. La convenzione MIT Servizi Tecnici poi Fintecna n. 1463/1986.**

La gravata sentenza n. 95/2021 omette di esaminare la convenzione n. 1463/1986 e che regolamentava i rapporti tra il MIT e la concessionaria Fintecna a cui era stata affidata **l'intera gestione del procedimento espropriativo** per la realizzazione della caserma del Comando Provinciale dei carabinieri di Terni, compresi i pagamenti dovuti ai soggetti espropriati sui quali la concessionaria, come da convenzione, vantava nei confronti del MIT il diritto al rimborso, maggiorato dal 12%. Dall'esame del minuzioso articolato di tale convenzione si evince che:

**(Art.8) “il Concessionario è obbligato per ciascuna opera a provvedere:**

- *alla progettazione delle opere nei termini indicati negli articoli precedenti;*
- *alla realizzazione delle opere nel rispetto dei progetti approvati secondo le previsioni del successivo art. 9;*
- *alla direzione, contabilità e di assistenza e lavori secondo le previsioni del successivo art. 10;*
- *alla eventuale acquisizione delle aree edifici o parti di edifici occorrenti alla realizzazione delle opere oggetto dei progetti approvati secondo le previsioni successivo art.11.*

**(Art.9)** *Le opere saranno seguite a cura del Concessionario in conformità al progetto di cui al precedente articolo 7 approvato con D.M. LL.PP. nei termini fissati nel decreto medesimo etc.*

**(art.11)** *il Concessionario per gli interventi da realizzarsi su aree non demaniali dovrà provvedere all'acquisizione delle aree eventualmente occorrenti alla realizzazione delle opere oggetto di*

*concessione anche mediante espropriazione; le prestazioni del*

*Concessionario saranno svolte con modalità seguenti:*

**a) Il Concessionario curerà l'operazione e le procedure occorrenti per le stime tecniche, l'occupazione temporanea di aree e di beni in genere, l'espropriazione di quelli da acquisire in via definitiva l'imposizione di servitù, l'ottenimento di concessioni demaniali e il riscatto e la revoca di quelle preesistenti, nonché ogni altra necessaria procedura e attività finalizzata all'acquisizione di beni e diritti occorrenti per l'esecuzione di opere ivi incluse le formalità ipotecarie catastali come per legge, etc.;**

**b) le somme correnti per indennità, di occupazione temporanea, di espropriazione o di servitù, ed i prezzi di acquisto di immobili saranno erogate direttamente dal Concessionario e saranno rimborsate dietro presentazione dei titoli giustificativi (atti di acquisto o di cessione volontaria, decreti esproprio o asservimento ovvero documentazione per acconti previsti per legge);**

**d) le indennità saranno determinate a norma di legge mentre per le cessioni volontarie ovvero per gli atti di acquisto diretto i prezzi dovranno essere sottoposti prima dell'offerta, all'approvazione del Concedente, previo parere del competente ufficio tecnico erariale.**

**(art.14) Al Concessionario saranno riconosciuti i compensi seguenti:**

**a) i lavori necessari per la realizzazione degli interventi oggetto di concessione relative pertinenze etc.,**

**b) le prestazioni svolte dal concessionario per le attività di cui agli articoli 5 e 6 nonché per la progettazione etc.;**

*c) le spese generali e gli oneri di organizzazione del Concessionario nonché in particolare l'attività di assistenza, contabilità e direzione lavori ed assistenza al collaudo, saranno compensate con la corresponsione da parte del Concedente di una quota percentuale pari al 12% da applicarsi sui consuntivi lordi dei lavori e delle forniture, intendendosi con tale espressione la somma di tutti gli importi comunque da liquidare per la realizzazione delle opere e forniture a norma della precedente lett. a) ivi compresa l'anticipazione, e relativa revisione prezzi di cui al successivo art. 3 e sui rimborsi di cui alla successiva lettera d) al netto dell'I.V.A. etc.;*

*d) tutti gli oneri comunque sostenuti dal Concessionario per il pagamento a soggetti terzi, sia pubblici che privati, di indennizzi, corrispettivi, contributi ivi compresi quelli dovuti alla Cassa di previdenza per ingegneri architetti, diritti, tasse ed imposte, corrispettivi di acquisto, indennità di occupazione e di espropriazione, in dipendenza dei compiti ad esso demandati ai sensi della presente convenzione e comunque dal medesimo Concedente preventivamente autorizzati, saranno integralmente rimborsate al Concessionario su presentazioni di idonea documentazione giustificativa comprovante le spese sostenute etc.*

**(Art.15) punto 4** della convenzione:

***“Gli indennizzi ed i vari oneri sostenuti dal Concessionario di cui alla lettera d) del precedente art. 14 saranno rimborsati entro e non oltre 60 giorni dalla presentazione da parte del Concessionario medesimo della documentazione giustificativa.***

*La percentuale forfettaria per oneri del Concessionario del precedente articolo 14 lett. c) sarà corrisposta unitamente ad ogni versamento che concedente andrà a effettuare a norma dei precedenti punti n. 1, 2 e 4”.*

In base alle citate e puntuali norme della convenzione, il coinvolgimento da parte del MIT del Concessionario Fintecna per dare esecuzione alla sentenza 4408/2011, era doveroso, atteso che dagli atti risulta anche che:

**a)** con nota n.001531 del 22 marzo 1999 **la Servizi Tecnici Spa** (poi Fintecna Spa) aveva chiesto alla Prefettura di Terni in qualità di **concessionaria del Ministero dei lavori pubblici** per la realizzazione nella caserma dei carabinieri di Terni l'emissione del decreto definitivo di esproprio nei confronti delle ditte RA.RI.PRO srl, Rossetti Rossana e Mancini Elda cui:

- *era stata notificata l'offerta alle ditte espropriate;*
- *le stesse avevano manifestato volontà di accettazione con le ditte Ra.Ri.PRO srl, Rossetti Rossana e Mancini Elda, Comune di Terni; nonostante le accettazioni dell'indennità, **non era possibile sottoscrivere gli atti di cessione volontaria a causa della pendenza dei ricorsi dalle stesse presentati innanzi al Tar dell'Umbria;** essendo imminente la scadenza è il termine pubblico utilità (18.12.1995) avvalendosi delle indicazioni offerte dal Consiglio di Stato commissione speciale con parere numero 17 82 del 25/06/1970, la scrivente aveva provveduto a depositare, sotto la propria responsabilità presso la Cassa Depositi e Prestiti di Terni le indennità calcolate ai sensi dell'articolo 5 bis della legge 359/1992 e dalle suddette ditte accettate”;*

b) il provvedimento D.M. n. B3/21757 della Divisione II del 3.9.2004, con cui venivano acquisite al demanio dello Stato le aree per realizzare la caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.127 del 3.6.2004 (foglio inserzioni) **risulta, sottoscritto dal liquidatore dott. Alessandro La Penna della Servizi Tecnici S.p.a in liquidazione;**

c) i ricorsi innanzi al TAR per l'Umbria e quelli al Consiglio di Stato risultano notificati alla Servizi Tecnici Spa poi Fintecna S.p.a che è stata parte nella quasi totalità dei giudizi amministrativi;

d) nel ricorso n.10358 del 2008 al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR per l'Umbria n.330 del 3 luglio 2008 la Ra.Ri.PRO. srl , Rossetti Rossana, La Somaru srl avevano nel secondo motivo di appello eccepito la mancata condanna in solido della Fintecna al risarcimento dei danni per la responsabilità da illecito mantenimento del possesso dell'area e per il completamento dell'opera.

Per cui il rigetto di tale motivo con la conseguente esclusione di responsabilità della Concessionaria Fintecna, ha offerto a quest'ultima l'appiglio per non vedersi coinvolta nell'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011.

Tuttavia, sul punto la stessa giurisprudenza amministrativa non era univoca.

Infatti, il TAR Lombardia con sentenza n. 1276/2012 dell'8 maggio 2012 aveva condannato in solido sia le Amministrazioni statali intimare che la concessionaria alla restituzione dell'area ed al risarcimento del danno, affermando la corresponsabilità del concessionario insieme alle

amministrazioni statali intimate alla restituzione dell'area ed al risarcimento del danno.

Tale sentenza veniva confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 04817/2014 del 25 settembre 2014 che nel confermare sentenza del TAR Lombardia n. 1276/2012 dell'8 maggio 2012 sulla corresponsabilità dell'Amministrazione e concessionaria nell'illecito, esaminato in tale pronuncia, aveva statuito che:

- *è evidente che il soggetto che è stato delegato dall'Amministrazione per l'esecuzione delle attività espropriative non può ritenersi esonerato, per il solo fatto che i termini procedurali siano scaduti, dal dovere di fare tutto quanto è in proprio potere per evitare l'indefinito protrarsi di una situazione contra jus che la sua stessa attività, inizialmente legittima, ha di fatto contribuito a determinare.*
- *A tale conclusione induce l'applicazione dei comuni principi in tema di responsabilità aquiliana, laddove si assume in giurisprudenza, da un lato, che ai fini dell'individuazione del nesso causale per omissione può rilevare anche la violazione di un generico obbligo di impedire l'evento lesivo derivante da una specifica situazione tale da imporre il compimento di una determinata attività a tutela di un diritto altrui, ben potendo siffatta situazione scaturire anche da pregressa attività posta in essere dall'agente (cfr. Cass. civ., sez. II, 12 marzo 2012, nr. 3876; Cass. civ., sez. III, 29 luglio 2004, nr. 14484), ovvero da uno specifico rapporto negoziale o di altra natura esistente fra il danneggiante ed il danneggiato (cfr. Cass. civ., sez. III, 23 maggio 2006, nr. 12111; id., 30 giugno 2005, nr. 13957), e, per altro verso,*

*che l'omissione può connotarsi dell'elemento oggettivo della colpa anche in caso di mera inerzia a fronte di una situazione pregiudizievole in atto, nota all'agente e che quest'ultimo avrebbe avuto la possibilità di impedire o far cessare (cfr. Cass. civ., sez. III, 14 giugno 1999, nr. 5880).*

## **2.2 La validità della convenzione dopo la sentenza del Cds n.4408/2011.**

Inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 non aveva annullato o disapplicato la convenzione MIT Servizi Tecnici poi Fintecna n.1463/1986 del 24 aprile 1986 che, quindi continuava ad essere pienamente operante e vincolante.

La stessa concessionaria aveva seguito tutte le fasi dall'occupazione all'espropriazione ed aveva tutti gli atti (amministrativi e contabili) per procedere alla determinazione e liquidazione dei danni da risarcire alle parti private.

Inoltre, dall'esame della corrispondenza in atti con il MIT, la stessa Avvocatura Generale dello Stato, interessata prima dalla Pallavicini e poi dal Guglielmi non ha mai escluso in modo chiaro e netto il coinvolgimento della Fintecna dall'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n.4408/2011.

Infatti, con nota prot. n. 241862 del 4 giugno 2013, a fronte dell'ennesima richiesta di indicazioni del MIT, l'Avvocatura Generale dello Stato comunicava che:

*“la scrivente non ritiene (al momento) possibile coinvolgere la concessionaria dei lavori, in quanto la causa attualmente pendente riguarda solo l'Amministrazione (...)” (doc. 23).*

### 3. La sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011.

Nella sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 4408/2011

- dopo aver dato atto dell'inutilizzabilità dell'art. 43 comma 3 del testo

unico sull'espropriazione (c.d. espropriazione sanante) che era stato

espunto dall'ordinamento con la sentenza la Corte costituzionale

8.10.2010 n. 293 che ne aveva ha dichiarato l'illegittimità costituzionale,

- a pag. 7 di detta sentenza il giudice amministrativo aveva statuito che:

*“infatti, non potendo più essere azionato tale meccanismo*

*procedimentale accelerato **devi ritenersi che gli enti pubblici, al fine di***

*sanare le situazioni illegittime verificatesi, **abbiano unicamente la***

***possibilità di ottenere il consenso della controparte per la stipula di un***

***contratto di vendita, anche con funzione transattiva, oppure agire con***

***un nuovo procedimento espropriativo.***

Principio ribadito dal Consiglio di Stato anche a pag. 11 di detta sentenza

dove si legge:

*“Pertanto, l'amministrazione può legittimamente apprendere il bene*

*facendo uso unicamente di due strumenti tipici:*

- ***il contratto tramite l'acquisizione del consenso della controparte;***
- ***o il provvedimento e quindi anche in assenza di consenso ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie”.***

Invero, nella richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011

sempre a pagina 11 si legge: “... la già citata interpretazione della Corte

europea dei diritti dell'uomo ha eliminato ogni possibilità di individuare

sistemi di acquisizione diversi da **quello consensuale del contratto e**

**quello autoritativo del procedimento espropriativo.**

*Ciò è avvenuto dichiarando l'illegittimità per contrasto col principio di legalità, delle ricostruzioni che miravano ad individuare fatti o comportamenti (e quindi l'avvenuto completamento e l'opera pubblica o la richiesta il solo risarcimento come aumento abdicativo implicito da proprietà).*

***Infine, anche lo strumento di cui all'articolo 43 del testo unico sull'espropriazione (che di fatto dava via a un procedimento e espropriativo accelerato) è stato espunto dall'ordinamento giusta la sentenza la Corte costituzionale n. 203 dell'8 ottobre 2013".***

Ne consegue che, l'esecuzione della sentenza emanata dal Consiglio di Stato n. 4408/2011 **non dava luogo all'immediata liquidazione dei risarcimenti alle proprietà private.**

Invero, tale sentenza non comportava l'automatico pagamento delle maggiori somme dovute agli espropriati sulla base del mutato quadro normativo nel frattempo intervenuto, ma individuava **l'atto giuridico** espressamente indicato in tale sentenza quale **atto presupposto** per completare l'espropriazione e dopo liquidare i relativi risarcimenti.

**Tale atto presupposto** era necessario ed indispensabile per completare l'espropriazione nelle **tassative** forme giuridiche indicate nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011, alternativamente con:

- *o **il contratto** tramite l'acquisizione del consenso della controparte;*
- *o **il provvedimento** e quindi anche in assenza di consenso **ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie.***

Ma in entrambi i casi per un'opera realizzata a Terni, in virtù della convenzione MIT – Fintecna e tenuto conto delle competenze attribuite

agli uffici periferici del MIT ovvero ai Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, l’emanazione di tale atto giuridico presupposto non era di competenza della Direzione Generale per l’edilizia statale per gli interventi speciali che aveva affidato alla concessionaria Fintecna la gestione di tutta la procedura espropriativa.

Poiché la citata sentenza del Consiglio di Stato rinviava all’ **acquisizione alternativa delle aree su cui era stata già realizzata la caserma** con:

- o il **contratto** con il consenso delle proprietà espropriate;
  - o la **riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie;**
- questo comportava un necessario coinvolgimento della concessionaria Società Edil. Pro poi Fintecna, (già Servizi Tecnici spa) in base ai precisi obblighi previsti dalla convenzione n. 1463 del 24.4.1986 (artt. 8,9,11,14 e 15) cui è subentrato poi il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana, l’Umbria e le Marche.

Ciò trova conferma nella:

- **nota del 20.5.2015** (doc. 33) del Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche che nel quantificare le somme occorrenti per ottemperare alla sentenza amministrativa, ha ribadito che: “*questo provveditorato è subentrato in tutte le attività e passività della Servizi Tecnici s.p.a.– Fintecna s.p.a.* (il Concessionario);
- **nota n.7011 del 15.5.2020** a firma del Direttore generale Barbara Casagrande della Direzione Generale del MIT, inviata alla Guardia di finanza di Terni, alla Procura della Corte dei conti per la regione Umbria e per conoscenza al Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana le Marche l’Umbria in cui si precisava che:

*“la scrivente direzione provvede solo all'assegnazione delle risorse finanziarie alle strutture decentrate e non alle attività connesse alla realizzazione interventi cui sono proposti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche; si comunica che nessun atto afferente gli interventi in parola è stato rinvenuto nell'archivio della direzione” .*

Inoltre, va ricordato che al momento dell’emanazione della sentenza n. 4408/2011 del Consiglio di Stato l'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001 era stato dichiarato incostituzionale con sentenza dell’8.10.2010 n. 293.

Solo dopo la sentenza n. 4408/2011 del Consiglio di Stato, assunta nella camera di consiglio del 3 maggio 2011, veniva introdotto **l'art. 42-bis** del medesimo D.P.R. n.327 con l’art. 34 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge **15 luglio 2011, n. 111** che introduceva l’istituto dell’acquisizione sanante.

Da qui la necessità del necessario coinvolgimento dell’Avvocatura Generale dello Stato al fine di avere precise e chiare indicazioni sulle:

- **modalità di esecuzione** della sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 atteso che l’onere di restituzione del bene gravava su tutte le amministrazioni coinvolte e resistenti non solo sul Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma anche sul Ministero della difesa - Comando generale dell’Arma dei Carabinieri;
- **sull’ esatto conteggio delle somme** da riconoscere agli espropriati o con transazione o con un nuovo procedimento espropriativo con le garanzie del principio di partecipazione (legge 241/90) atteso che con la richiamata convenzione era stata attribuita alla Fintecna non solo la

competenza alla gestione degli espropri ma anche all'anticipo degli  
indennizzi liquidati, previo rimborso del MIT maggiorato del 12%.

Chiarimento che è stato reso solo con la nota n.243502 del 22.5.2015 con  
cui l'Avvocatura Generale dello Stato formulava un articolato parere al  
Provveditore Interregionale per le OO. PP. per la Toscana, per l'Umbria  
e le Marche, esprimendosi sul calcolo delle somme da liquidare,  
comprese quelle da scomputare ed indicando la data del provvedimento  
di acquisizione ex art.42 bis per la base del relativo calcolo.

Parere che poi veniva espressamente richiamato nel **decreto n.7798 del  
12 agosto 2015** con cui il Provveditore Interregionale per le Opere  
Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche acquisiva ex art.42  
bis del D.P.R. n. 327/2001 al Demanio le aree illegittimamente occupate  
per la realizzazione della caserma del Comando provinciale di  
Carabinieri di Terni; **atto presupposto** per procedere ai successivi  
pagamenti a titolo di risarcimento delle proprietà private secondo i criteri  
dell' art. 42 bis del D.P.R. n.327/2001 e quelli precisati dall'Avvocatura  
Generale dello Stato con la nota n.243502 del 22.5.2015.

#### **4. Dall'art. 43 all'art.42 bis del DPR n.327/2001 T.U. espropriazione.**

Va rimarcato come la sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 si  
inseriva in quadro normativo in continua evoluzione e non ancora  
consolidatosi **con conseguenti incertezze** nel passaggio epocale dal:

- **precedente regime espropriativo:** acquisizione appropriativa della  
PA per accessione invertita e riconoscimento di un mero indennizzo;
- **al nuovo regime espropriativo;** acquisizione sanante e risarcimento  
del danno da calcolare sul valore venale del bene oggetto di esproprio.

#### **4.1. La tutela del proprietario illegittimamente espropriato: dall'occupazione acquisitiva e usurpativa all'acquisizione sanante.**

Prima dell'art.42 bis del D.P.R. n.327/2001, in assenza di un dato normativo che regolasse i fenomeni di espropriazione illegittima da parte della P.A., la giurisprudenza aveva elaborato e messo a punto due sistemi rimediali, per consentire al soggetto pubblico di conseguire la proprietà di ciò che fosse stato illegittimamente espropriato e/o costruito:

- **l'occupazione acquisitiva;**
- **l'occupazione usurpativa.**

Il primo, anche definito come "*accessione invertita*", a significare l'inversione del meccanismo dell'accessione, modo di acquisto della proprietà a titolo originario, regolato dagli artt. 934 e ss. c.c., si fondava sull'acquisto della proprietà del fondo da parte della P.A. su cui avesse costruito sul medesimo fondo in forza della destinazione funzionale dell'opera realizzata.

Con l'**accessione invertita**, la P.A., pur in assenza di un provvedimento di esproprio, acquistava la proprietà del fondo per effetto della sola dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e, quindi, con la destinazione funzionale dell'opera da realizzare per il soddisfacimento dell'interesse pubblico.

La fattispecie acquisitiva dell'accessione invertita, secondo la giurisprudenza, si perfezionava per l'irreversibile trasformazione del fondo configurando un illecito aquiliano della P.A., per aver causato il danno ingiusto da estinzione del diritto di proprietà del soggetto espropriato: un illecito aquiliano istantaneo con effetti permanenti.

La giurisprudenza ha poi accostato e distinto dall'ipotesi dell'**occupazione acquisitiva** quella della **occupazione usurpativa**, caratterizzata da una più grave forma di illegittimità, poiché perpetrata dalla P.A. oltreché in assenza di un valido provvedimento di esproprio, anche in assenza di una dichiarazione di pubblica utilità.

Al privato illegittimamente espropriato non restava che rinunciare alla proprietà e chiedere il risarcimento dei danni. Il sistema così delineato, creato dalla sola giurisprudenza, lasciava al privato il solo ristoro del risarcimento del danno, senza nessuna possibilità di ottenere la restituzione del bene.

Era una forma di espropriazione sostanziale priva di base legale censurata dalla Corte EDU (Sez. II, sent. 30.5.2000, Ric. 31524/1996), perché ritenuta in contrasto con la tutela che il Protocollo addizionale della CEDU riconosce alla proprietà privata, per di più non prevedibile per il privato, poiché affidata alla sola elaborazione giurisprudenziale.

La Corte EDU, espressasi sul punto proprio nel tempo in cui il legislatore stava redigendo il T.U. espropriazioni (D.P.R. n.327/2001), affermava la necessità che l'espropriazione del privato si fondasse su 3 principi:

- 1) rispetto del principio di legalità;
- 2) provvedimento che ne spiegasse le ragioni di interesse pubblico;
- 3) riconoscimento oltreché di un indennizzo anche di un risarcimento.

La prima versione del D.P.R. 327/2001, disciplinava all'art. 43 le conseguenze derivanti dall'illegittimità degli istituti dell'occupazione acquisitiva e usurpativa, introducendo il meccanismo della c.d. *“acquisizione coattiva sanante”*.

La P.A. poteva acquisire, ora per allora, retroattivamente, il bene che aveva illegittimamente espropriato, liquidando al privato **un indennizzo ma correlato al valore venale**. Questo meccanismo veniva criticato in quanto permetteva di sanare un illecito perpetrato dalla P.A.

Infatti, l'art. 43 veniva poco dopo dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 293/2010 del 4 ottobre 2010, poiché *“la disciplina inerente all'acquisizione del diritto di servitù, di cui al comma 6 bis, appare strettamente ed inscindibilmente connessa con gli altri commi, sia per espresso rinvio alle norme fatte oggetto di censura, sia perché ne presuppone l'applicazione e ne disciplina ulteriori sviluppi applicativi (cfr. sentenza n. 18 del 2009).”*

La Corte costituzionale nella stessa sentenza, *in obiter*, affermava che il contenuto dell'art. 43 non sarebbe stato in linea con il dettame del Protocollo CEDU ed il preventivo ammonimento della Corte EDU.

#### **4.2 L'art. 42 bis del D.P.R. n.327/2001 in materia di espropri.**

Da qui l'art. 42 bis T.U. Espr., introdotto con il d.l. n. 98/2011, che prevede il meccanismo della c.d. **acquisizione sanante**, riproducendo in parte, ed ampliando e correggendolo, il contenuto del precedente art. 43.

Infatti, dichiarato incostituzionale tale norma con sentenza dell'8 ottobre 2010, n. 293, veniva introdotto l'art. 42-bis al D.P.R. n. 327/2001 con l'art. 34 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011 convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 15.7.2011, n. 111, con una norma emanata dopo la pubblicazione della sentenza n. 4408/2011 del Consiglio di Stato che era stata assunta prima nella camera di consiglio del 3.5.2011, tant'è che l'art.42 bis non è richiamato nella sentenza n.4408/2011.

L'art. 42 bis, superato il vaglio di legittimità costituzionale con sentenza della Corte costituzionale 11 marzo 30 aprile 2015 n.71 prevede che:

***42-bis. Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.***

*1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.*

*2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio.*

*Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira.*

*In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.*

*3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura*

*corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma.*

*4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.*

*7. L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.*

**L'acquisizione coattiva sanante** consiste in un provvedimento dell'amministrazione che occupa *sine titulo* un bene privato, con cui a determinate condizioni, ne dispone unilateralmente l'acquisizione.

Con l'art. 42 bis, T.U. Espr., la P.A. acquisisce ora per il futuro, mentre l'illecito perpetrato nel passato resta tale e non viene sanato.

In base all'art. 42 bis, infatti, avviene un esproprio, che la P.a. ristora con un indennizzo non più irrisorio come avveniva in passato ma:

- a) corrispondente al valore venale del bene;
- b) e con un risarcimento del danno da occupazione illegittima per il periodo antecedente l'esproprio.

Il privato dovrà ricevere come ristoro da parte della P.A.:

- il valore venale del bene;
- il 10% di quest'ultimo a titolo di danno non patrimoniale;
- e il 5% annuo sul valore venale del bene attuale come liquidazione forfettaria del danno da occupazione illegittima.

#### **5. L'incidenza dei fattori esterni richiamati dalla sentenza n.95/2021.**

Come eccepito dagli appellanti nei riuniti appelli, un'ulteriore contraddizione della sentenza n.95/2021 della Sezione giurisdizionale per la regione Umbria si rinviene **nell'incidenza di fattori esterni** sulla condotta degli appellanti, come affermato dal giudice di prime cure ai punti **3.4 (Pallavicini)** e **3.7 (Guglielmi)**.

In particolare, al punto **3.4** della gravata sentenza per la **dr.ssa Pallavicini Maria Pia** si legge:

**3.4.** *“Tuttavia, le riferite circostanze consentono di identificare una compartecipazione causale alla determinazione del ritardo, da cui*

*genera il danno, in fattori esterni alla condotta della convenuta, rinvenibili nel mancato adempimento da parte della società concessionaria e nei tempi che sarebbero stati comunque connessi alle procedure alternative a disposizione.*

*La sussistenza di tali fattori impone di rideterminare il quantum della somma da porre a carico della convenuta a titolo di responsabilità per danno erariale, nella misura del cinquanta per cento dell'importo contestato dalla Procura a questa convenuta.*

*3.4.1.4. Nella fattispecie qui in esame si tratta per l'appunto di valorizzare l'incidenza di fattori esterni che hanno concorso alla produzione del danno, vale a dire il mancato adempimento da parte della società concessionaria ed i tempi che sarebbero stati comunque connessi alle procedure alternative a disposizione. Tali fattori esterni integrano i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo”.*

Allo stesso modo analoga incidenza viene riconosciuta anche per **l'ing. Guglielmi Giovanni** laddove al punto **3.7.** dell'impugnata sentenza n.95/2021 della Sezione giurisdizionale per la regione Umbria si legge:

*3.7. “Anche in questo caso (Guglielmi), a fini di quantificazione del danno, va tenuto conto del concorso di fattori esterni, da individuarsi, nella fattispecie, nella concorrente condotta omissiva (o quantomeno tardiva) delle strutture del Provveditorato, che ha comportato una compartecipazione causale al verificarsi dell'evento dannoso; la quota di danno da porre a carico di Giovanni Guglielmi va pertanto determinata nel cinquanta per cento di quello contestato, da calcolarsi a far tempo dal 15 ottobre 2013 e fino al giorno del pagamento”.*

Orbene l'aver riconosciuto sia per la Pallavicini che per il Guglielmi

*“l'incidenza di fattori esterni che hanno concorso alla produzione del*

*danno”*, comporta che **tale incidenza di fattori esterni** incide non solo

sul **quantum** del danno poi addebitato ridotto al 50% ma anche:

- **sull'elemento psicologico** facendo venir meno la colpa grave;

- **sul nesso causale** ossia il legame tra la condotta e l'evento dannoso:

- sia della **Pallavicini per aver omesso di dare esecuzione alla**

**sentenza** della IV sezione del Consiglio di Stato n. 4408/2011 **e per**

**non aver reperito le somme per pagare gli espropriati in esecuzione**

**della citata sentenza** con conseguente danno erariale pari alle maggiori

somme corrisposte a seguito del decreto prot. n. 7798 il 12 agosto 2015

e relativi mandati con D.P. n. 2580 del 29.10.2015;

- sia del **Guglielmi “non avendo il convenuto provveduto ad attivare**

**procedure di pagamento da parte della propria amministrazione che**

*avrebbero evitato l'ulteriore decorso di tempo causativo dell'aggravio*

*di danno a lui addebitabile, come sarebbe doveroso attendersi in virtù*

*dell'ordinanza diligenza richiesta in relazione all'incarico dirigenziale*

*ricoperto. (pag. 16 sentenza 95/2021). La nomina del commissario non*

*esonera l'amministrazione ministeriale e dare ottemperanza alle*

*statuizioni giudice amministrativo. Chiarissime appaiono sul punto le*

*conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*

*con sent. 25 maggio 2021, n. 8, laddove, per quanto qui rileva, è stato*

*ribadito che il potere dell'amministrazione e quello del commissario ad*

*acta sono poteri concorrenti, di modo che ciascuno dei due soggetti può*

*dare attuazione a quanto prescritto dalla sentenza passata in giudicato,*

*o provvisoriamente esecutiva e non sospesa, o dall'ordinanza cautelare fintanto che l'altro soggetto non abbia concretamente provveduto".*

A parte la considerazione che in materia di giudizio di responsabilità erariale la valutazione prognostica deve essere necessariamente **ex ante**, come eccepito dall'appellante Guglielmi, le conclusioni dell'Adunanza del Consiglio di Stato del 2021 **sono successive al 2013** (anno in cui era intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato n. 4868/2013 del 30 settembre 2013) in cui sussistevano diversi e contrastanti indirizzi giurisprudenziali.

Ne consegue che al fine di verificare la “*responsabilità di **Giovanni Guglielmi** nel protrarsi della situazione di inottemperanza del giudicato che ha causato il danno in contestazione, a partire dalla data del suo insediamento come direttore della competente struttura*” (cfr pag.17 della sentenza n. 95/2021) occorre partire dall'esame della richiamata sentenza n.4868/2013 del Consiglio di Stato.

### **5.1 La sentenza del Consiglio di Stato n. 4868/2013.**

Nella sentenza n. 4868/2013 - emessa a seguito di ricorso per ottemperare alla sentenza n. 4408/2011 - il Consiglio di Stato aveva disposto che:

- *le parti resistenti: **Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei Carabinieri**, diano integrale esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, n. 4408 del 20 luglio 2011, adottando gli atti necessari nel termine di giorni sessanta dalla notifica della presente sentenza;*

- *in caso di inadempimento a tali incombenzi, provveda, nel termine di ulteriori sessanta giorni, il commissario ad acta, qui nominato nella persona del Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana e l'Umbria, su istanza delle parti ricorrenti;*
- *sono poste a carico delle parti resistenti, Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della difesa Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il compenso al commissario ad acta, da liquidarsi con successivo provvedimento”.*

Nella stessa sentenza n.4868/2013 il Consiglio di Stato aveva cura di precisare che:

- *“rispetto a quanto indicato nella decisione de qua (sentenza n. 4408 del 20 luglio 2011) , la Sezione deve solo osservare come il catalogo degli strumenti a disposizione dell'amministrazione per sanare il fatto illecito si sia arricchito, essendo stato introdotto nell'ordinamento dal comma 1 dell'art. 34 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 anche l'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 8 giugno 2001, in un certo senso ripristinando la facoltà di sanatoria provvedimento già precedentemente consentita dall'espunto art. 43.*
- *3. - Sulla base di quanto appena ricostruito, deve quindi ribadirsi quanto già espresso nella sentenza ottemperanda, dove è già chiarito che, qualora l'amministrazione non intendesse procedere a sanare l'illecito, con gli strumenti consensuali o autoritativi permessi dall'ordinamento, dovrà procedere alla restituzione del bene, secondo le modalità previste all'art. 936 del codice civile.*

- ***Gli stessi poteri della pubblica amministrazione appartengono al giudice dell'ottemperanza, e in seconda battuta, al commissario da questi eventualmente nominato.***

*Infatti, i poteri del giudice in sede di ottemperanza si modulano in relazione ad “una pluralità di fattori, fra i quali emergono:*

*a) la consistenza della situazione giuridica soggettiva posta a base della domanda;*

*b) la natura oppositiva o pretensiva dell'interesse azionato;*

*c) il tipo di vizio accertato dalla sentenza di annullamento;*

*d) il carattere vincolato o discrezionale del potere amministrativo in contestazione;*

*e) le peculiarità della nuova situazione di fatto sopravvenuta”*

*(Cons. Stato V, 6 agosto 2001, n. 4239).*

Trascorsi ulteriori 60 giorni, era il commissario ad acta a dover procedere alla restituzione dell'area, trattandosi di compito derivante dalla sentenza, previa acquisizione dei proprietari dell'area, della dichiarazione alternativa:

- **di conseguire il ripristino dell'area**, a norma dell'art. 936 co. 3 c.c.,
- **ovvero di pagare il valore delle opere ritenute**, a norma dell'art. 936 comma 2 c.c.,

Il commissario ad acta doveva procedere alla liquidazione del danno da occupazione illegittima, secondo i parametri indicati in tale sentenza.

## **5.2. L'esecuzione della sentenza n.4868/2013 del Consiglio di Stato**

Dall'esame della sentenza n.4868/2013 del 30 settembre 2013 del Consiglio di Stato emerge che:

**1) obbligata alla sua esecuzione** non era solo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma anche il Ministero dello sviluppo economico, e il Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei Carabinieri nessuno dei quali evocati in giudizio dalla Procura erariale;

**2) il Consiglio di Stato non aveva individuato nella DIGES** (Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi speciali), ufficio centrale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, **la struttura competente a dare esecuzione a detta sentenza;**

**3) al contrario l'aver il Consiglio di Stato nominato il commissario ad acta nella persona del Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana e l'Umbria, confermava** che la struttura del MIT competente **a dare esecuzione alla sentenza n.4868/2013** del Consiglio di Stato, prima del *commissario ad acta*, **era il Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana e l'Umbria**, nel cui ambito territoriale per competenza **ricadeva la realizzazione della caserma del Comando Provinciale di Terni.**

Ciò trova conferma nella nota n.2659 del 20.5.2015 con cui il Provveditore interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche arch. Conti ed il dirigente dr. Salvia, a seguito della procedura ex art.42 bis chiedevano alla DIGES del MIT l'assegnazione dei fondi per l'esproprio per la costruzione della caserma del comando Provinciale dei carabinieri di Terni quali:

*“opere gravanti su questo Provveditorato che è subentrato come è noto in tutte le attività e passività dei Servizi Tecnici spa- Fintecna”.*

Infatti, sarà il medesimo Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche:

- **con decreto 7798 del 12 agosto 2015** ad acquisire ex art.42bis del D.P.R. n. 327/2001 al Demanio le aree illegittimamente occupate per la caserma del Comando provinciale di Carabinieri di Terni;

- **con D.P. n. 2580 del 29.10.2015** e relativi mandati a liquidare l'importo complessivo di **€ 3.349.091,77** dovuto alle ditte espropriate da imputare ai fondi messi a disposizione del MEF a seguito della richiesta di riassegnazioni mediante reiscrizione dei fondi perenti di cui alla nota n.8298 del 16.6.2015 a firma dell'ing. Guglielmi, dopo la nota n.568 del 12.6.15 dell' ing. Renzo Tascini del Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche interregionale per la Toscana, le Marche e l'Umbria sede coordinata di Perugia, Ufficio operativo di Terni con cui si inviava la relazione tecnica (agg.to 1.6.2015) con i relativi conteggi per un importo complessivo di **€ 3.349.091.77** da liquidare di cui:

a) € 2.306171,92 a favore della RA.RI.PRO srl;

b) € 1.042.919,85, a favore della sig.ra Rossetti Rossana;

importi calcolati sulla base dei chiarimenti forniti dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota prot. 243502 del 22 maggio 2015.

Ulteriore conferma della competenza dell'ufficio periferico del MIT si rinviene nella nota del 7.10.2013 con cui il Consiglio di Stato aveva trasmesso per competenza territoriale alla Procura della Corte dei conti per la regione Umbria, la sentenza n. 4868/2013, resa in sede di giudizio di ottemperanza alla sentenza n. 4408/2011 del Consiglio di Stato.

### 5.3. Il Commissario ad acta nominato con sentenza n.4868/2013.

Il Consiglio di Stato nella sentenza n.4868/2013 ha previsto la nomina del commissario ad acta individuato nel Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria, in caso di inadempimento delle Amministrazioni Pubbliche (Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei Carabinieri agli incombenti indicati: restituzione delle aree occupate ovvero procedimento ex art. 42 bis del D.P.R. n.327/2001) nel termine di ulteriori 60 giorni.

La scansione temporale degli adempimenti fissati dal Consiglio di Stato con sentenza n.4868/2013, tuttavia sul piano pratico ha reso oltremodo problematica la materiale esecuzione della sentenza, atteso che:

a) obbligava alla sua esecuzione, compresa la restituzione delle aeree, indistintamente tutte le PP.AA. resistenti non solo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ma anche il Ministero dello sviluppo economico, e il Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei Carabinieri;

b) non indicava espressamente quale amministrazione doveva concretamente attivare il procedimento ex art 42 bis del D.P.R. n. 327/2001.

Indicazione necessaria atteso che l'art. 42 bis, 1 comma precisa che:

1. *Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito.*

Nelle more del richiamato lungo contenzioso, la caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni da tempo non solo era stata realizzata e collaudata ma **detta caserma era stata consegnata ai carabinieri** (cfr nota MIT n. 8299 del 16.6.2015 all. 34).

Inoltre, la restituzione dell'area su cui era stata realizzata tale caserma se in linea teorica era possibile, in realtà era di difficile esecuzione;

c) inoltre, l'aver precisato in sentenza che:

- *qualora l'amministrazione non intendesse procedere a sanare l'illecito, con gli strumenti consensuali o autoritativi permessi dall'ordinamento, dovrà procedere alla restituzione del bene, secondo le modalità previste all'art. 936 del codice civile.*
- *Gli stessi poteri della pubblica amministrazione appartengono al giudice dell'ottemperanza, e in seconda battuta, al commissario da questi eventualmente nominato.*
- *sarà il commissario ad acta a procedere alla restituzione, trattandosi di compito direttamente derivante dalla sentenza, previa acquisizione da parte dei soggetti ricorrenti, e proprietari dell'area, alternativamente della dichiarazione o di conseguire il ripristino dell'area, a norma dell'art. 936 comma 3 c.c., ovvero di pagare il valore delle opere ritenute, a norma dell'art. 936 comma 2 c.c.,*
- *mentre invece non spetterà al commissario procedere alla decisione di attivare percorsi di acquisizione legittima, consensuale o meno, del bene, esorbitando tale elemento dalla cognizione del giudice e del suo ausiliario, entrambi limitati*

*dall'applicazione del principio dispositivo e quindi al rispetto della domanda delle parti ricorrenti.*

- *il commissario ad acta provvederà altresì alla liquidazione del danno da occupazione illegittima, secondo i parametri già indicati in sentenza.*

ha suscitato nel Commissario ad acta – poi individuato nella persona dell'ing. Iadaresta Alessandro – una serie di dubbi ed incertezze, che hanno inciso sulla tempestiva esecuzione della sentenza n.4868/2013 del Consiglio di Stato emanata in sede di ottemperanza quali ad es.:

- a)** la circostanza che la sentenza n. 4868/2013 era stata trasmessa alla sede di Firenze del Provveditorato interregionale per le Opere Pubbliche per La Toscana, per l'Umbria e non alla sede coordinata di Perugia facente parte dello stesso Provveditorato interregionale;
- b)** la circostanza che era vacante il posto del Provveditore presso il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche Toscana-Umbria, dove però operava un vicario.

Nonostante il provvedimento di nomina del Commissario ad acta fosse già contenuto nella sentenza n. 4868/2013, al fine di superare tali dubbi ed incertezze, il Capo Dipartimento del Dipartimento per le strutture gli Affari Generali del personale del MIT con decreto n. 777 del 31.01.2014 nominava l'ing. Alessandro Iadaresta dirigente responsabile dell'Ufficio 6 del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana e l'Umbria a svolgere le funzioni di commissario ad acta per provvedere agli incombeni indicati nella sentenza del Consiglio di Stato n.4868/2013.

Nel preambolo del decreto n.777 del 31.01.2014 si prendeva atto che:

*“La Direzione Generale per l'edilizia statale interventi speciali con nota prot. n. 19543 del 21/11/2013 ha rinnovato la richiesta all' Avvocatura Generale dello Stato in merito alla possibilità di ricorrere alla Fintecna spa nella sua qualità di concessionario per l'attuazione del programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'arma dei carabinieri, ai sensi della convenzione n. 1463 del 24.4.1986 succ., per procedere in nome e per conto dell'amministrazione a dare esecuzione alla citata sentenza del Consiglio di Stato e che tale richiesta non risulta esitata entro il termine prescritto dal dispositivo della sentenza”.*

Neanche il secondo provvedimento convinceva l'ing. Iadaresta ad iniziare a svolgere le funzioni commissariali ritenendo che fosse necessario acquisire l'interesse del MIT - ossia lo stesso Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per la Toscana e l'Umbria, territorialmente competente, dove l'ing. Iadaresta prestava servizio – ad attivare il procedimento ex art. 42 del D.P.R. n.327/2001 per l'area su cui era stata realizzata la caserma Comando Provinciale Carabinieri di Terni.

Invero, nonostante la precisa scansione temporale della sentenza n.4868/2013 l'ing. Iadaresta nella qualità di commissario ad acta **non** procedeva alla restituzione dell'area, **previa acquisizione** da parte dei relativi proprietari della **dichiarazione alternativa**:

- a)** o di conseguire il ripristino dell'area, a norma dell'art. 936 co. 3 c.c.;
- b)** ovvero di pagare il valore delle opere ritenute, a norma dell'art. 936 comma 2 c.c.

In sostanza, non interpellava preventivamente le proprietà private interessate al fine di conoscere la loro concreta volontà:

- o di conseguire il ripristino dell'aerea a norma dell'art. 936 co. 3 c.c.;
- o di pagare il valore delle opere ritenute a norma dell'art. 936 co. 2 c.c.

Stante l'inerzia del commissario ad acta, l'avv. Umberto Segarelli – difensore della Ra.RI.Pro. s.r.l. e della sig.ra Rossana Rossetti – in data 24.2.2014 inoltrava al Provveditore Interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria la nota in cui evidenziava che:

*“nel richiamare l'atto di significazione richiesta a firma delle parti in oggetto recapitato alla S.V. Ill.ma il 10 gennaio u.s., segnalo - giusto mandato di RA.RI.Pro. srl e Rossana Rossetti che mancano ormai soltanto giorni 15 alla scadenza del termine assegnato dal Consiglio di Stato (cit. sentenza n.4868/13) alla S.V. n.q. di commissario ad acta per dare esecuzione alle sentenze sopra citate (4408/11 e 4868/13).*

*Ad oggi non è pervenuto alcun cenno in ordine a Sue iniziative n.q. funzionali all'esecuzione del giudicato. Gli interessati sono dell'opinione che sia doveroso, per la S.V. n.q. detta, in primis rispettare il termine è comunque informarla in ordine all'attuazione dell'alta funzione (di giustizia) conferitaLe.*

*È nei fatti che ove l'atteggiamento inerte, già delle Amministrazioni parti soccombenti nei giudizi trovasse prosecuzione nella fase esecutiva della sentenza, ulteriormente aggraverebbe i già ingenti danni cagionati alla RA.RI Pro Srl e alla Sig. Rosanna Rossetti”.*

Scaduto il termine di 60 giorni l'avv. Segarelli presentava in data 27.3.2014 reclamo ex art. 114, co. 6, c.p.a. al Consiglio di Stato.

## **6. La giurisprudenza della Corte dei conti in materia di colpa grave**

Al fine di valutare per il caso in esame la sussistenza negli appellati Guglielmi Giovanni e Pallavicini Maria Pia di una condotta gravemente colposa, occorre richiamare la giurisprudenza in materia.

Salvo rari casi, la colpa grave non è definita dal legislatore ma si desume dai principi affermati dalla giurisprudenza del giudice contabile.

Una delle più significative modifiche apportate dalla riforma del 1996 (art. 3, c. 1, lett. a) della legge n. 639 del 1996 alla legge n. 20 del 1994 e al previgente sistema della responsabilità amministrativo-contabile attiene all'elemento psicologico dell'illecito erariale, con specifico riferimento alla limitazione della responsabilità ai casi in cui la condotta sia stata posta in essere con colpa grave o dolo.

### **6.1 Sentenza Corte costituzionale n.371 del 20.11.1998.**

La Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 371 del 20 novembre 1998 sulla legittimità di tale limitazione.

La Consulta, dopo aver premesso che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, riserva alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, ha affermato che:

- la predetta limitazione è pienamente legittima;
- frutto di una ragionevole e non arbitraria scelta del legislatore, in sintonia con l'evoluzione normativa;
- verso la valorizzazione dei risultati dell'azione amministrativa, il cui perseguimento sarebbe stato verosimilmente rallentato dal timore di responsabilità ancorate al più ampio parametro della *culpa levis*.

La Corte costituzionale ha chiarito che la normativa è preordinata ad evitare che il timore della responsabilità determini rallentamenti e inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.

La disciplina della responsabilità è stata, dunque, elaborata al fine di operare con un bilanciamento tra:

- il quantum di rischio da accollare all'apparato pubblico;
- e quello da lasciare a carico del dipendente;

in modo da rendere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo, pur nel rispetto delle finalità di restituzione e di prevenzione assolute dall'illecito amministrativo-contabile.

## **6.2 Doppia valutazione del giudice.**

Orbene, secondo consolidata giurisprudenza, il giudice della Corte dei conti, tenendo presenti i principi espressi dalla Corte costituzionale con sentenza n.371 del 20.11.1998, per accertare e verificare in concreto l'eventuale sussistenza della colpa grave è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando:

**1) da un lato, il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare**, che esprime - in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità - la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno;

**2) dall'altro, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista**, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento (Corte dei conti, Sez. II App., 23/09/2015, n. 637).

Sulla base di tale doppia valutazione del giudice contabile, devono, quindi, essere ritenute *“affette da colpa grave quelle **evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta, che siano "ex ante" ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si materializzano:***

- ***nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia;***
- ***o in una irrazionale imprudenza*** (Corte dei conti, Sez. riunite, 10/06/1997, n. 56).

*La colpa grave deriva dunque dall'evidente e marcata trasgressione dei doveri di servizio, che sia ex ante ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere d'ufficio e si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una grave imperizia, superficialità e noncuranza, e **non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio**”* (Corte dei conti, Sezioni riunite, 21 maggio 1998, n. 23/A).

*Non ogni condotta censurabile integra gli estremi della colpa grave, ma solo quella connotata da precisi elementi qualificanti, i quali, non potendosi configurare un criterio generale, vanno accertati caso per caso, in relazione:*

- *alle modalità del fatto;*
- *all'atteggiamento soggettivo dell'autore;*
- *al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento lesivo* (Corte Conti, Sezioni riunite, 10 giugno 1997, n. 56/A)» (Sez. III Appello, n. 31/2025).

In proposito, si richiamano i principi affermati dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti (Sez. II d'App., sent. n. 643/2014), del Consiglio di Stato (ex multis: sent. 13 n. 1320 del 2013) e della Corte di cassazione (ex aliis: sentenza n. 16237/2013), che ha ormai da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che penalistica, ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in: *“un giudizio di rimproverabilità per una condotta anti-doverosa, che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento, in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta”*.

Per verificare la sussistenza di una condotta gravemente colposa occorre:

- individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare che esprime in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta – diligente, perita e prudente - sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze patrimoniali negative per l'Erario;
- verificare la conoscenza, o la conoscibilità (prevedibilità) da parte dell'agente e le condizioni di operatività (prevenibilità, evitabilità) nelle quali sono state poste in essere le condotte;
- accertare, in concreto con una valutazione ex ante rispetto alla condotta concretamente posta in essere, secondo il criterio della prognosi postuma, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete dell'agire.

In tal senso occorrerà riscontrare:

- la corretta individuazione da parte dell'agente della situazione materiale che richiede l'adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia);
- la sussistenza delle condizioni operative per il loro adempimento;
- l'inesistenza di circostanze anomale dell'agire che ne impediscano l'osservanza o falsino la percezione dell'agente circa il necessario adempimento degli obblighi cautelari (cfr. Sez. II nn. 662 del 2014, 619 del 2015 e 637 del 2015; Sez. III 155 del 2019; Sezione III sentenza 248 dell'11 dicembre 2019).

### **6.3. Giudizio prognostico ex ante**

Per accertare la sussistenza della colpa grave, occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, **condotto ex ante ed in concreto**:

- *“la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa). (Corte dei conti Sez. I appello n.236/2018 del 13.6.2018).*
- *Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, di riscontrare la sussistenza della colpa grave, occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, condotto ex ante ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare, cui il*

*soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello, nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa" (I Sezione centrale appello n.420/2023 del 2.11.2023).*

#### **6.4. La gravità della colpa.**

La colpa raggiunge il livello della gravità non per effetto del mero inadempimento di uno obbligo o della violazione di una norma, bensì quando la condotta illecita sia stata posta in essere senza quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesta all'agente pubblico.

La colpa grave, in altri termini, si sostanzia nella inosservanza degli essenziali dettami di diligenza, prudenza e delle basilari regole tecniche di una data funzione.

*“La gravità della colpa va verificata con riferimento alle concrete circostanze dell'azione, accertando quale condotta si imponga nel caso concreto all'agente pubblico in forze di quei generali doveri di ufficio e di cautela. In altri termini l'affermazione della gravità della colpa presuppone l'accertamento delle condizioni soggettive oggettive in cui l'amministratore o il dipendente pubblico abbia operato per stabilire quali fossero in presenza di quelle concrete condizioni gli obblighi e i doveri d'ufficio incombenti nonché il livello di diligenza richiesto nel relativo adempimento*

*La gravità in quest'ottica potrà essere assunta da una serie di elementi:*

- **qualitativi** (evidenza logica, particolare cogenza, contenuto specifico dell'obbligo di servizio violato);

• **quantitativi** (particolare ampiezza del divario tra la condotta dovuta e condotta tenuta);

• **soggettivi** (particolari stati soggettivi dell'agente);

• **oggettivi** (contesto organizzativo modalità di azione);

elementi come è agevole comprendere non sono astrattamente mutuabili ma vanno accertati caso per caso con una valutazione necessariamente demandata al giudice. Si tratta di principi conformi la pacifica giurisprudenza in materia che sono pienamente condivise da questo collegio e che conducono in sintesi ad affermare che il giudizio sulla colpa e in specie sul grado della colpa presuppone una valutazione della esigibilità della condotta lecita in ragione delle circostanze del caso concreto e soprattutto in ragione delle funzioni e delle competenze professionale del soggetto agente". (Corte dei conti Sezione II Appello n.808 del 23.11.2015). Con sentenza Sez. I<sup>^</sup> centrale d'Appello n. 200 del 15 maggio 2023, è stato ribadito il consolidato indirizzo giurisprudenziale che ritiene l'elemento psicologico della "colpa grave" configurabile quale: "negligenza intollerabile" o "trascuratezza imperdonabile" dei propri doveri di servizio. Ciò che rileva è il non aver osservato non tanto la diligenza media, "quanto la diligenza minimale che nella stessa situazione era lecito attendersi anche dal soggetto meno preparato e meno scrupoloso" e che per integrare il requisito in questione deve ravvisarsi la "ingiustificabile trascuratezza" dei propri doveri, la "negligenza imperdonabile", la "condotta inopinata e sconsiderata", caratterizzata da un errore tale che nessun soggetto diligente l'avrebbe commesso (Sez. Abruzzo n. 53/2016)".

## **7. Assenza di prova della colpa grave di Pallavicini e Guglielmi.**

Dalla ricostruzione della vicenda, e sulla base della copiosa documentazione acquisita in atti, non è provata la condotta gravemente colposa addebitata dal giudice di prime cure ai direttori generali Pallavicini e Guglielmi per i ritardi nell' eseguire le sentenze nn. 4408/2011 e 4868/2013 del Consiglio di Stato nella vicenda in esame.

In una materia molto complessa, soggetta a continue modifiche normative ed evoluzioni giurisprudenziali, l'impianto accusatorio della Procura umbra veniva:

1) prima, indebolito con l'archiviazione del Dirigente Generale ing. Arredi Marcello, cui era stato addebitato l'importo di € 2.936.511,97 per la maggiore spesa da illegittima procedura di esproprio per la realizzazione della Caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni;

2) dopo, in parte non accolto dal giudice di prime cure che riconoscendo **l'incidenza di fattori esterni**, accoglieva parzialmente la richiesta di parte attrice, riducendo della metà l'importo del danno erariale addebitato dalla Procura erariale agli appellanti.

Orbene, applicando la richiamata giurisprudenza contabile in materia di colpa grave, risulta dagli atti che gli appellanti hanno fatto quanto in loro potere era possibile ed esigibile per poter dare tempestiva esecuzione alle sentenze n.4408/2011 e 4868/2013 del Consiglio di Stato.

### **7.1. La condotta della Pallavicini Maria Pia**

Per la **Pallavicini Maria Pia** si osserva che la sentenza n.95/2021 non convince laddove afferma a:

- **pag.11** che” *i mezzi per assolvere tempestivamente all'obbligazione pecuniaria nei confronti dei ricorrenti vittoriosi innanzi al giudice amministrativo non mancavano alla dirigente.... utilizzando il pagamento mediante emissione o speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere da regolare in conto sospeso*”;
- **pag. 12** *“la possibilità di richiedere variazioni di bilancio”*.

L'errore compiuto dal giudice di prime è duplice:

**a) non immediato pagamento sulla base della sentenza n.4408/2011 del Consiglio di Stato.**

Nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 - dopo aver dato atto dell'inutilizzabilità dell'art. 43 comma 3 del D.P.R. 327/2001 dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293/2010 - a pag. 11 di detta sentenza il giudice amministrativo statuiva che:  
*“l'amministrazione può legittimamente apprendere il bene facendo uso unicamente di due strumenti tipici:*

- *il contratto tramite l'acquisizione del consenso della controparte;*
- *o il provvedimento e quindi anche in assenza di consenso ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie”*.

Pertanto, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 non comportava l'immediato pagamento delle maggiori somme dovute agli espropriati per l'intervenuto mutato quadro normativo ma occorreva **prima l'emanazione dell'atto presupposto** indicato in tale sentenza necessario per procedere alla liquidazione delle somme dovute.

Atto necessario ed indispensabile per completare l'espropriazione nelle **tassative** forme giuridiche ivi indicate **e precisamente:**

- *o il contratto tramite l'acquisizione del consenso della controparte;*
- *o il provvedimento e quindi anche in assenza di consenso **ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie.***

Ma in entrambi i casi per un'opera realizzata a Terni, in virtù sia della convenzione MIT – Fintecna che delle competenze attribuite agli uffici periferici del MIT ovvero ai Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, **l'emanazione di tale atto presupposto non era di competenza della DIGES** avendo il Ministero affidato alla concessionaria Fintecna la gestione di tutta la procedura espropriativa.

Poiché la citata sentenza del Consiglio di Stato riconosceva alle amministrazioni resistenti in alternativa alla restituzione dell'area su cui era stata già realizzata la caserma la possibilità di procedere con:

- **o il contratto con il consenso delle proprietà espropriate;**
- **o la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie;**

questo comportava un necessario coinvolgimento della concessionaria Società Edil. Pro poi Fintecna, (già Servizi Tecnici spa) in base agli obblighi previsti dalla convenzione n. 1463 del 24.4.1986 (artt. 8,9,11,14 e 15) a cui subentrava il Provveditorato Interregionale alle OO.PP. Toscana, Umbria e Marche, territorialmente competente per l'opera realizzata a Terni, come confermato dalla:

- **nota del 20 maggio 2015** (doc. 33) del Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche che nel quantificare le somme occorrenti per ottemperare alla sentenza amministrativa, ha ribadito che: *“questo provveditorato è subentrato in tutte le attività e passività della Servizi Tecnici s.p.a.– Fintecna s.p.a.”.*

- **nota n. 7011 del 15.5.2020** del Direttore generale dr.ssa Barbara Casagrande della Direzione Generale del MIT, inviata alla Guardia di finanza di Terni, alla Procura della Corte dei conti per l'Umbria e per conoscenza al Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana le Marche l'Umbria in cui si precisava che *“la scrivente direzione provvede solo all'assegnazione delle risorse finanziarie alle strutture decentrate e non alle attività connesse alla realizzazione interventi cui sono proposti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche; si comunica che nessun atto afferente gli interventi in parola è stato rinvenuto nell'archivio della direzione”*

Inoltre, va ricordato che al momento dell’emanazione della sentenza n. 4408/2011 del Consiglio di Stato **l'art. 43** del D.P.R. n. 327/2001 era stato dichiarato incostituzionale **con sentenza dell’8.10.2010, n. 293**.

Da qui la necessità del necessario coinvolgimento dell’Avvocatura Generale dello Stato al fine di avere precise e chiare indicazioni sulle:

- **modalità di esecuzione** della sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 (il MIT era una delle PP.AA. resistenti e condannate);
- **sull’ esatto conteggio delle somme da riconoscere agli espropriati** o con transazione o con un nuovo procedimento espropriativo con le garanzie del principio di partecipazione (legge 241/90) atteso che con la richiamata convenzione era stata attribuita alla Fintecna la competenza alla gestione degli espropri ed anche dell’anticipo degli indennizzi liquidati, previo rimborso del MIT maggiorato del 12%.

Chiarimento che è avvenuto solo con la nota n.243502 del 22.5.2015 con cui l’Avvocatura Generale dello Stato rendeva un articolato e completo

parere al Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche, esprimendosi sul calcolo delle somme da liquidare, comprese quelle da scomputare ed indicando la data del provvedimento di acquisizione ex art.42bis per la base del calcolo.

Tale parere veniva poi espressamente richiamato nel decreto 7798 del 12 agosto 2015 con cui il Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche con acquisiva ex art.42bis del D.P.R. n. 327/2001 al Demanio le aree illegittimamente occupate per la realizzazione della caserma del Comando provinciale di Carabinieri di Terni, quale **atto presupposto e necessario** per procedere ai successivi pagamenti a titolo di risarcimento delle proprietà private secondo i criteri dello stesso art. 42 bis e quelli indicati dall'Avvocatura Generale dello Stato di cui alla nota n.243502 del 22/5/2015.

**b) reiscrizione in bilancio dei fondi perenti.**

Il giudice di prime cure individua poi la colpa grave della Pallavicini **per non avere attivato metodi di pagamento quali il conto sospeso e la variazione di bilancio** alternativi alla reiscrizione dei fondi perenti.

Tale assunto è smentito e confutato dalla:

- **nota n.8299 del 16.6.2015** (doc.34) dell'ing. Guglielmi Giovanni, succeduto alla Pallavicini, con cui: *“si richiede ai sensi dell'art.27 della legge 31 dicembre 2009 n.196, la reiscrizione in bilancio dei fondi caduti in perenzione amministrativa:*  
**Anno finanziario 2015 -Capitolo 7343**  
*Esercizio di provenienza 1987 Esercizio di perenzione 1992*  
**Partita n.3528 Importo Euro 1.079.737,49**

***Esercizio di provenienza 1988***

*Esercizio di perenzione 1993 Partita n.2368*

***Importo Euro 2.270.262,51***

***Creditore Fintecna S.p.a. ex Edil-Pro S.p.a.***

*Detti fondi si riferiscono alle somme necessarie per provvedere al risarcimento del danno da liquidare a favore di RA.RI.PRO Srl e Rossetti Rossana, per l'acquisizione dell'area riguardante la Caserma dei Carabinieri di Terni, calcolato secondo i disposti dell'art42 bis del D.P.R. 327/2001, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n.4408/2011. Ad avvenuta reiscrizione in bilancio della somma anzidetta, seguirà rassegna dei relativi fondi, a favore del Provveditorato Interregionale alle OO.PP. sede di Firenze, per le motivazioni di seguito esplicitate e confortate con la documentazione allegata alla presente richiesta. Nella Convenzione n.1463/1986 era ricompreso l'intervento del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni, la cui realizzazione è stata affidata, ai sensi della predetta Convenzione, alla Concessionaria Edil-Pro S.p.A., successivamente Servizi Tecnici S.p.a, ora Fintecna S.p.a. **L'opera è, già da tempo, conclusa, collaudata e consegnata all'Ente usuario.** Questa Direzione Generale ha, pertanto, interessato la Concessionaria, ritenendola il soggetto più idoneo, sia per i mezzi strumentali ed umani ma, soprattutto, in considerazione dei considerevoli impegni di spesa di cui è ancora beneficiarla in virtù della Convenzione n.1643/86. Di ciò la scrivente ha più volte richiesto conforto in un parere all' Avvocatura Generale dello Stato, la quale, da ultimo con*

la nota del 4 giugno 2013, prot.n.241852, nel rinnovare l'urgenza di tentare la risoluzione transattiva, ha ritenuto (al momento) di non coinvolgere la concessionaria.

Nel frattempo, con la sentenza 4868/2013 il Consiglio di Stato ha disposto l'ottemperanza, alla sentenza n.4408/2011 per l'esecuzione del giudicato con la nomina del Commissario ad acta nella persona del Provveditore interregionale alle Opere Pubbliche per la Toscana e l'Umbria, su istanza dei ricorrenti, per l'attivazione della procedura ex art.42 bis del D.P.R. 8.6.2001 n.327.

Ciò posto, **sulla scorta dei conteggi riportati nella Relazione tecnica integrativa del Responsabile incaricato datata 12 giugno 2015, formulati anche secondo i chiarimenti forniti dall'Avvocatura Generale dello Stato con la nota prot.n.243502 del 22.5.2015, è stato determinato il calcolo definitivo da proporre alla controparte, quantificato in complessivi € 3.349.091,77. In conclusione, premesso che, il capitolo di finanziamento della Caserma CC di Terni è ormai privo di risorse economiche, che l'impossibilità del reperimento dei fondi comporterebbe il ricorso ad una ingiunzione di pagamento della controparte con ulteriori aggravii di costi per l'Amministrazione, anche in termini di interessi, che per la Convenzione in oggetto vivono ancora partite di impegno per circa complessivi € 30.000.000,00, si richiede la reiscrizione in bilancio dell'importo di € 3.350.000,00 da destinare al Provveditorato interregionale alle OO.PP. sede di Firenze, per la conclusione del contenzioso riguardante l'intervento Terni".**

▪ **nota prot. 8419 del 6 luglio 2021** (doc. 29) con cui il MIT (Dipartimento per le Opere Pubbliche, le Risorse Umane e Strumentali), precisa che: *“con Convenzione n. 1463 del 24/04/1986 e successivi atti aggiuntivi è stato affidato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già LL.PP.) in regime di concessione alla Fintecna S.p.A. (già Servizi Tecnici S.p.A.) la realizzazione dei Programmi di ricostruzione delle nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l’Arma dei CC. (legge n. 16/85).*

▪ *La Caserma Comando Provinciale C.C. di Terni è inserita nel Programma in concessione.*

▪ ***Tutte le somme stanziare nel bilancio statale per il Programma sono state impegnate a nome della Concessionaria sul cap. 7343 attribuito all’ex Direzione generale per l’edilizia statale e gli interventi speciali competente per materia (ora Direzione generale per l’edilizia statale e abitativa e gli interventi speciali) e ora incardinata nel Dipartimento per le opere pubbliche le risorse umane e strumentali.***

▪ ***I pagamenti relativi a tutte le attività in concessione concernenti espropri, progettazioni, avanzamento lavori, contenziosi erano eseguiti direttamente dalla Concessionaria alla quale la Direzione Generale trasferiva le somme stanziare annualmente, come da Convenzione.***

▪ ***Gli impegni contabili assunti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), Direzione generale per l’edilizia statale e gli interventi***

*speciali (ora Direzione generale per l'edilizia statale e abitativa e gli interventi speciali) sono caduti, nel tempo, in perenzione e all'epoca della questione su esposta, risultavano ancora utilizzabili circa 30 mil. di euro, ma perenti.*

▪ *Pertanto, è possibile affermare che:*

*la sola procedura regolare e necessaria per consentire i residui pagamenti relativi agli interventi del Programma citato consisteva nella richiesta di reiscrizione formulata da questo Ministero concedente al Ministero dell'Economia e delle finanze della somma pagata anticipatamente dalla Concessionaria Fintecna S.p.A., atteso che le somme residue perenti erano rimaste nel bilancio statale intestate alla suddetta Concessionaria”.*

*Tale nota così conclude: “Completato l'iter di reiscrizione delle somme perenti, l'equivalente dell'importo pagato da Fintecna S.p.A. veniva accreditato da questo Ministero alla Concessionaria predetta, maggiorato dell'onere di concessione come previsto nell'atto di convenzione 1463/86”.*

## **7.2 La condotta del Guglielmi Giovanni**

Anche per il Guglielmi non sussiste la prova di una condotta gravemente colposa.

Invero, la sentenza n.95/2021 è errata laddove afferma a pag. 16:

*3.5. In relazione alla condotta di Giovanni Guglielmi, valgono analoghe considerazioni, in quanto egli si è limitato a sollecitare il Provveditorato che, a pochi giorni dall'affidamento dell'incarico dirigenziale al convenuto, avrebbe assunto le funzioni di commissario ad acta. Anche*

*in tal caso, sussiste pertanto la colpa grave, che si configura come grave  
 negligenza ed imperizia, non avendo il convenuto provveduto ad  
 attivare procedure di pagamento da parte della propria  
 amministrazione che avrebbero evitato l'ulteriore decorso di tempo  
 causativo dell'aggravio di danno a lui addebitabile, come sarebbe stato  
 doveroso attendersi in virtù della ordinaria diligenza richiesta in  
 relazione all'incarico dirigenziale ricoperto.* 3.5.1. *Va a tale proposito  
 condiviso l'assunto della Procura, in base al quale la nomina del  
 commissario non esonerava l'amministrazione ministeriale dal dare  
 ottemperanza alle statuizioni del giudice amministrativo. È, infatti,  
 principio affermato a più riprese anche dalla giurisprudenza  
 amministrativa quello secondo cui la nomina del commissario ad acta  
 non determina l'esaurimento della competenza della Pubblica  
 amministrazione sostituita a provvedere all'ottemperanza al giudicato  
 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2011, n. 2764; sez. VI, 29 dicembre  
 2008, n. 6585; sez. IV, 10 aprile 2006, n. 1947; sez. V, 3 febbraio 1999,  
 n. 109). Chiarissime appaiono sul punto le conclusioni cui è pervenuta  
 l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sent. 25 maggio 2021,  
 n. 8, laddove, per quanto qui rileva, è stato ribadito che il potere  
 dell'amministrazione e quello del commissario ad acta sono poteri  
 concorrenti etc.* 3.6. *Per quanto esposto, va dunque affermata la  
 responsabilità di Giovanni Guglielmi nel protrarsi della situazione di  
 inottemperanza del giudicato che ha causato il danno in contestazione,  
 a partire dalla data del suo insediamento come direttore della  
 competente struttura, subentrando a Maria Pia Pallavicini”.*

Orbene, anche per il Guglielmi, circa il mancato pagamento da parte della propria amministrazione, si richiamano le considerazioni già esposte al punto 7.1 per la dr.ssa Pallavicini Maria Pia relative al:

**a)** non immediato pagamento dei risarcimenti sulla base della sentenza n.4408/2011 e poi della sentenza n. 4868/2013 del Consiglio di Stato;

**b)** necessario coinvolgimento della Fintecna in base alla convenzione non annullata o disapplicata dalle sentenze del Consiglio di Stato;

**c)** necessaria assistenza legale dell'Avvocatura Generale dello Stato al fine di avere precise e chiare indicazioni sulle:

- modalità di esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4408/2011 e n.4868/2013; (il MIT era una delle PP.AA. resistenti e condannate);
- sull' esatto conteggio delle somme da riconoscere agli espropriati o con transazione o con un nuovo procedimento espropriativo con le garanzie del principio di partecipazione (legge 241/90) atteso che con la richiamata convenzione era stata attribuita alla Fintecna la competenza alla gestione degli espropri ed anche l'anticipo degli indennizzi liquidati, previo rimborso del MIT maggiorato del 12%.

Chiarimenti avvenuti solo con la nota n.243502 del 22.5.2015 con cui l'Avvocatura Generale dello Stato, a seguito di una specifica richiesta del Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche, rendeva un articolato e completo parere esprimendosi sul corretto calcolo delle somme da liquidare, comprese quelle da scomputare ed indicando la data del provvedimento di acquisizione ex art.42bis importante per la base del calcolo.

Parere che verrà espressamente richiamato nel decreto n. 7798 del 12 agosto 2015 con cui il Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche con acquisiva ex art.42bis del D.P.R. n. 327/2001 al Demanio le aree illegittimamente occupate per la realizzazione della caserma del Comando provinciale di Carabinieri di Terni.

**Atto presupposto e necessario** per procedere, come poi avvenuto, ai successivi pagamenti a titolo di risarcimento delle proprietà private secondo i criteri dello stesso art. 42 bis e quelli indicati dall'Avvocatura Generale dello Stato di cui alla nota n.243502 del 22/5/2015.

#### **7.2.1 Il brevissimo tempo a disposizione di Guglielmi Giovanni.**

L'ing. Guglielmi ha assunto l'incarico di Direttore Generale della DIGES solamente in data **21.10.2013** e non in data 15.10.2013.

Come eccepito dal medesimo, la nota n. 407568 del 14.10.2014 con in copia la sentenza n. 4868/2013 del Consiglio di Stato veniva dall'Avvocatura dello Stato trasmessa all'ing. Di Maio, dirigente della Divisione II della DIGES, che assicurava la continuità organizzativa dell'ufficio tra la gestione della Pallavicini e quella del Guglielmi.

Il Guglielmi ha assunto l'incarico di Direttore della DIGES quando era già pendente il termine concesso dal giudice amministrativo, trovandosi a gestire la vicenda in esame in un quadro complesso e in assenza di precise indicazioni sulla ripartizione delle competenze relative all'esecuzione della sentenza n.4868/2013 del Consiglio di Stato.

Tuttavia, dalla documentazione in atti, l'ing. Guglielmi non è stato inerte ma, preso atto dei dinieghi della Concessionaria Fintecna a provvedere

al risarcimento in favore dei soggetti espropriati, ai sensi della Convenzione n. 1463/1986, inviava all'Avvocatura Generale dello Stato le seguenti richieste di parere:

• **nota n. 17585 del 22.10.2013** (doc. 2) in cui rappresentava che:

*“la scrivente Direzione è in attesa di ricevere da parte della Avvocatura medesima, riscontro alla ministeriale prot. n. 12023 del 09/07/2013 inoltrate nelle vie brevi a codesto Ufficio di Gabinetto nella quale si reitera l'urgenza di acquisire il parere della stessa in ordine all'individuazione del soggetto titolato a formulare una proposta transattiva alla controparte nonché a quantificare l'entità della proposta stessa anche alla luce delle motivazioni ritenute da queste determinante affinché la Concessionaria sia parte attiva nella transazione da proporre”;*

• **nota n. 19543 del 21.11.2013** (doc. 3) in cui rimarcava che: *“proprio per il reiterato diniego da parte della Concessionaria di procedere, in nome e per conto, dell'Amministrazione, e dare specifica esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato, è stato nuovamente richiesto apposito e specifico parere a codesta Avvocatura con la suddetta ministeriale prot. n. 12023/2013, alla quale, peraltro, non è stato dato ancora alcun riscontro. Pertanto, con la presente, a seguito del disposto della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4868/2013, ancor prima che tale compito venga eseguito a cura del Commissario ad Acta, come espresso nelle motivazioni della sentenza stessa, si rinnova la richiesta di un parere di codesta Avvocatura Generale in merito alla possibilità che tale procedura venga svolta dalla Concessionaria Fintecna S.p.A”.*

Ne consegue che l'appellante principale ing. Guglielmi Giovanni risulta che si è subito attivato per eseguire la sentenza n. 4868/2013, tentando di rispettare comunque il termine di 60 giorni dalla notifica della sentenza concesso dal Consiglio di Stato per evitare il subentro del Commissario ad acta.

Tuttavia, le richieste di parere inviate dal Guglielmi all'Avvocatura Generale dello Stato non risultano dalla stessa tempestivamente evase (cfr preambolo Decreto del Capo Dipartimento per le strutture gli Affari Generali del personale n. 777 del 31.01.2014 in cui si richiama la nota prot. n. 19543 del 21/11/2013 dell'ing. Guglielmi di richiesta di parere all' Avvocatura Generale dello Stato che non risulta esitata entro il termine prescritto dal dispositivo della sentenza).

#### **7.2.2 Sul ruolo del commissario ad acta.**

Allo spirare del termine di sessanta giorni per l'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4868/2013, subentrava il commissario ad acta.

Prima dell'Adunanza Plenaria n. 8/2021 il quadro normativo e giurisprudenziale relativo all'individuazione del soggetto competente – tra l'Amministrazione ed il commissario ad acta a dare esecuzione al giudicato in seguito alla scadenza del termine concesso dal giudice amministrativo – non era univoco.

Ne consegue che essendo il giudice contabile tenuto a verificare la sussistenza di tutti gli elementi di responsabilità erariale *con una prognosi ex ante*, il giudice di prime cure erra nel richiamare i principi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2021 per desumere la responsabilità per colpa grave, per una condotta del 2013.

### 7.2.3 Incompetenza della DIGES per il procedimento ex art.42 bis.

L'incompetenza della DIGES e, dunque, dell'ing. Guglielmi Giovanni ad attivare il procedimento di cui all'art. 42-bis, D.P.R. n. 327/2001 è confermata dalla:

- **nota n.14429 del 29.8.2014** di richiesta di nomina RUP del Provveditorato competente per territorio per l'acquisizione art. 42 bis;
- **nota 7019 del 5.12.2014** (doc. 25) con cui il Dirigente del Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Toscana e l'Umbria confermava ancora una volta l'interesse all'acquisizione dell'area su cui insiste la sede del Comando dei Carabinieri di Terni e lo invitava all'esperimento delle relative procedure ad essa finalizzate;
- **nota n.140 del 16.1.2015** (doc. 26), con cui il nuovo Provveditore Interregionale alle OO.PP. per la Toscana e l'Umbria, incaricava l'ing. Renzo Tascini di attivarsi per consentire l'acquisizione dell'area.
- **nota prot. 2192 del 27.3.2015** (doc. 27), con cui lo stesso Provveditore inviava all'avv. Segarelli la medesima offerta transattiva determinata dal C.T.P. nel lontano 2008, pari ad € 1.109.867,27 per la Società Ra.Ri.Pro. Srl ed € 527.003,47 per la sig.ra Rossana Rossetti. L'offerta veniva rifiutata dalle parti illegittimamente espropriate con la pec del 11.4.2015 (doc. 28), poiché limitava al 3.8.2008 la rivalutazione degli importi di danno indicati.
- **parere del 22.5.2015** dell'Avvocatura Generale dello Stato (doc. 29) richiesto a seguito diffida dell'avv. Segarelli su due questioni inerenti il calcolo del ristoro da riconoscere ai proprietari RA.RI.PRO srl e sig.ra Rossana Rossetti per l'illegittima occupazione;

- **nota prot. 563 del 12.6.2015** (doc. 30) con allegata relazione tecnica n. 520 del 1.6.2015 dell'ing. Tascini al Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Toscana, le Marche e l'Umbria, sulla valutazione del risarcimento del danno da proporre alla controparte, per acquisire l'area su cui era stata edificata la Caserma dei Carabinieri di Terni.
- **parere del 16.7.2015** (doc. 31) del Comitato Tecnico Amministrativo presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche Toscana Umbria e Marche sullo schema del decreto di acquisizione;
- **decreto n. 7798 del 12.8.2015** (doc.32) del Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche di acquisizione delle aree ex art. 42 bis del D.P.R, n.327/2001
- **decreto di pagamento D.P. n. 2580 del 29.10.2015** emesso dal Provveditore alle Opere Pubbliche per la Toscana, Umbria e Marche a favore della RA.RI.PRO srl e sig.ra Rossana Rossetti.
- **nota n. 7011 del 15.5.2020** del Direttore generale dr.ssa Barbara Casagrande della Direzione Generale del MIT, inviata alla Guardia di finanza di Terni, alla Procura della Corte dei conti per l'Umbria e per conoscenza al Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Toscana le Marche l'Umbria in cui si precisa che:  
  
*“la scrivente direzione **provvede solo all'assegnazione delle risorse finanziarie alle strutture decentrate e non alle attività connesse alla realizzazione interventi cui sono proposti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche; si comunica che nessun atto afferente gli interventi in parola è stato rinvenuto nell'archivio della direzione**”.*

L'ing. Guglielmi - appena ha ricevuto la Relazione tecnica integrativa del Responsabile incaricato del 12.6.2015, secondo i chiarimenti forniti dall'Avvocatura Generale dello Stato con la nota n.243502 del 22.5.2015, per il calcolo definitivo da proporre alla controparte, quantificato in complessivi € 3.349.091,77 - **con nota n. 8299 del 16.6.2015** ha subito richiesto al MEF la reiscrizione in bilancio dell'importo di € 3.350.000,00 da destinare al Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Toscana, Umbria e Marche per porre fine al contenzioso.

#### **8. La giurisprudenza della Corte dei conti in materia di nesso causale**

Il giudizio sull'esistenza del nesso di causalità tra una condotta ed un evento comporta in primo luogo l'accertamento della “**causalità materiale**” secondo gli artt. 40 e 41 del c.p., per i quali un evento è da considerare causato da un altro se il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo.

L'accertamento del nesso di causalità, quindi, viene condotto attraverso un procedimento di eliminazione mentale della condotta contestata e di verifica della sussistenza o meno dell'evento (teoria della *condicio sine qua non*) quale conseguenza ‘normale’, secondo il criterio dell’*id quod plerumque accidit*, della condotta considerata, teoria della c.d. ‘**regolarità causale**’ (Corte dei conti Terza Sezione Centrale appello n. 343/2021 del 21.7.2021)

Verificata la causalità materiale, occorre accertare alla stregua dell'art. 1223 c.c. la c.d. “**causalità giuridica**”, ossia, quale dimensione del danno sia conseguenza diretta ed immediata della condotta illecita, sempre secondo il paradigma della regolarità causale (normale effetto della

condotta), valutato secondo il criterio della preponderanza dell'evidenza, ossia del *“più probabile che non”* (v. SSUU. n. 576 del 2008; Sez. III, sentenza n. 278 del 2015). Il giudice di primo grado con la gravata sentenza n. 95/2021 non sembra aver seguito detto percorso ed ha addebitato la responsabilità alla Pallavicini e al Guglielmi per non aver dato esecuzione alle richiamate sentenze del Consiglio di Stato per il solo fatto di rivestire la qualifica di Direttore Generale della Direzione Generale per l'Edilizia Statale e per gli Interventi speciali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Orbene, la responsabilità erariale non può discendere unicamente dalla titolarità di una posizione funzionale o di supremazia e direzione.

L'affermazione di responsabilità e la conseguente condanna parziale del giudice di prime cure degli appellanti appare, invece, riconnesso ad un automatismo, non consentito dalle norme in tema di responsabilità per danno all'erario, tra la funzione ricoperta, prima dalla Pallavicini e dopo dal Guglielmi, ed il danno erariale loro addebitato per non avere eseguito le sentenze n.4408/2011 e n. 4868/2013 del Consiglio di Stato.

#### **9. Assenza di prova del nesso causale degli appellanti.**

Dall'esame del decreto di delega istruttoria della Procura regionale per l'Umbria prot. V2013/1433 FRS-MNT del 21.4.292 al Nucleo della Guardia di Finanza di Terni a pag. 2 punto 4 si legge:

**d) l'individuazione dei presunti responsabili del danno erariale (in primis, i soggetti sottoscrittori degli atti indicati al successivo punto e) della presente nota, ad esclusione del n. 7 ed 8). comprensiva delle relative generalità etc.;**

e) copia di tutti i provvedimenti adottati nella vicenda espropriativa in oggetto tra i quali in particolare:

1) DM LL.PP. 21.10.1997. n. 2019 e relativi atti presupposti;

2) DM LL.PP. 27.3.1998, a. 628 e relativi atti presupposti;

3) DM LL.PP. 9.11.1998, n. 3104/DIV. 5 e relativi atti presupposti;

4) Decreto Prefetto Terni 2400 del 1999 e relativi atti presupposti;

5) Atto Ministero Infrastrutture e Trasporti - Dip 00.PP 3.9.2004 prot. B3-21757 e relativi atti presupposti;

6) Decreto di acquisizione 12 agosto 2015 e relativi atti presupposti;

7) Nota Avvocatura Stato 407571 del 14.10.2013;

8) Ogni altro atto ritenuto necessario ai fini della ricostruzione della vicenda.

Di poi il Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza di Terni con nota n.36415/20 del 5.5.2020 diretta alla dr.ssa Barbara Casagrande Direttore Generale della Direzione Generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali, in esecuzione della delega di accertamento conferita dalla Procura regionale per l'Umbria chiedeva:

4. in particolare, per quanto riguarda, le informazioni e la documentazione di cui alle lettere d) - e) dell'allegato Decreto di Trasmissione, si prega di voler fornire:

- le generalità dei soggetti che sono stati nominati "**Responsabile Unico del Procedimento**" con l'indicazione dell'arco temporale in cui hanno ricoperto l'incarico (allegando l'eventuale provvedimento di nomina);

- le generalità dei soggetti firmatari di tutti gli atti amministrativi posti in essere **per l'esproprio e l'acquisizione dell'area**, con particolare riguardo a quelli espressamente indicati nello stesso decreto.

Orbene sia la dr.ssa Pallavicini Maria Pia che l'ing. Guglielmi Giovanni non hanno rivestito la qualifica di responsabili unico del procedimento e né hanno emanato provvedimenti per l'esproprio e per l'acquisizione dell'area su cui realizzare la caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni.

La funzione dei Direttori Generali della DIGES Pallavicini e Guglielmi era solo quella di mettere a disposizione:

- prima del Concessionario Fintecna, come da convenzione n. 1463 del 24/04/1986;
- poi del subentrato Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Toscana, per l'Umbria e le Marche le risorse finanziarie sia per acquisire l'area su cui era stata realizzata la caserma del Comando Provinciale dei Carabinieri di Terni, che per il pagamento delle indennità e del risarcimento dei danni per l'occupazione e l'espropriazione di detta area.

Circostanza confermata dalla:

- **nota n. 7011 del 15.5.2020** del Direttore generale dr.ssa Casagrande del MIT, inviata alla Guardia di finanza di Terni, alla Procura umbra della Corte dei conti al Provveditore interregionale. per le OO.PP. per la Toscana le Marche l'Umbria in cui precisa che *“la scrivente direzione provvede solo all'assegnazione delle risorse finanziarie alle strutture decentrate e non alle attività connesse alla realizzazione interventi cui sono proposti i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche; si comunica che nessun atto afferente gli interventi in parola è stato rinvenuto nell'archivio della direzione”*.

• **nota n.8419 del 6 luglio 2021** del Capo Dipartimento del Dipartimento per le Opere Pubbliche, le Risorse Umane e Strumentali del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in cui si attesta che:

*con Convenzione n. 1463 del 24/04/1986 e successivi atti aggiuntivi è stato affidato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (già LL.PP.) in regime di concessione alla Fintecna S.p.A. (già Servizi Tecnici S.p.A.) la realizzazione dei Programmi di ricostruzione delle nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei CC. (legge n. 16/85). La Caserma Comando Provinciale C.C. di Terni è inserita nel Programma in concessione. Tutte le somme stanziare nel bilancio statale per il Programma sono state impegnate a nome della Concessionaria sul cap. 7343 attribuito all'ex Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali competente per materia (ora Direzione generale per l'edilizia statale e abitativa e gli interventi speciali) e ora incardinata nel Dipartimento per le opere pubbliche le risorse umane e strumentali.*

*I pagamenti relativi a tutte le attività in Concessione concernenti espropri, progettazioni, avanzamento lavori, contenziosi erano eseguiti direttamente dalla Concessionaria alla quale la Direzione Generale trasferiva le somme stanziare annualmente, come da Convenzione.*

Pertanto, il Collegio ritiene che non sussistano elementi sufficienti per affermare sussistente la prova tra il nesso causale e l'asserito danno erariale addebitato agli appellanti Guglielmi e Pallavicini.

## **10. Esito del giudizio.**

Pertanto, il Collegio, accertato che nella vicenda in esame non è stata fornita la prova dell'elemento psicologico della colpa grave degli appellanti Guglielmi e Pallavicini nonché la prova del nesso causale tra la condotta dei medesimi e l'evento dannoso e che, conseguentemente, non sussistono tutti gli elementi della responsabilità erariale, accoglie i riuniti appelli indicati in epigrafe di Guglielmi Giovanni e di Pallavicini Maria Pia, e per l'effetto riforma l'impugnata sentenza n. 95/2021 della Sezione territoriale per l'Umbria, assolvendoli dagli addebiti loro ascritti. Ai sensi del DM 55/2014 ss.mm. considerato il valore della causa, l'assenza di fase istruttoria, e la riduzione del 50% (art. 4), l'importo per spese, onorari e diritti di difesa da liquidare per ciascuna parte appellante è di € 2.800,00 per il primo grado di giudizio e in € 2.200,00 per il secondo grado di giudizio, oltre il 15% per spese generali ed oneri di legge da porre a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, così provvede:

### **ACCOGLIE I RIUNITI APPELLI**

come in motivazione e per l'effetto riforma la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria n. 95/2021 depositata in data 22.11.2021 e notificata in data 24.11.2021, e

### **ASSOLVE**

**Guglielmi Giovanni e Pallavicini Maria Pia dagli addebiti loro ascritti.**

|  |                                                                              |    |
|--|------------------------------------------------------------------------------|----|
|  |                                                                              |    |
|  | Dispone, in favore di ciascuna parte appellante, la liquidazione di spese,   |    |
|  | onorari e diritti di difesa nell'importo complessivo di € 5.000,00 per       |    |
|  | entrambi i gradi di giudizio oltre il 15% per spese generali ed oneri di     |    |
|  | legge, da porre a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. |    |
|  | Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti                           |    |
|  | Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del 19 e 27 febbraio 2025.     |    |
|  | Il Presidente e Estensore                                                    |    |
|  | Tammaro Maiello                                                              |    |
|  | F.to digitalmente                                                            |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              |    |
|  | Depositato in Segreteria il 29/04/2025                                       |    |
|  | Il Dirigente                                                                 |    |
|  | F.to digitalmente                                                            |    |
|  |                                                                              |    |
|  |                                                                              | 85 |