



Sent. n.760/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott.ssa Alessandra Sanguigni           Presidente

dott. Giuseppe Di Benedetto           Consigliere rel.

dott. Antonio Di Stazio               Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 78647 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, nei confronti di

- CIUCCI Pietro, rappresentato e difesa dall'Avv. Marco Annoni ed elettivamente domiciliato presso lo studio del legale;
- DELLA GATTA Enrico, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte;
- PINTO Eugenio, rappresentato e difeso anche disgiuntamente, dall'Avv. Prof. Lucio Ghia e dall'Avv. Alessandro Giorgetta ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Legale Ghia in Roma, Via delle Quattro Fontane n.

10;

- SCICCHITANO Sergio, rappresentato e difesa dall'Avv. Marco Annoni ed elettivamente domiciliato presso lo studio del legale;
- SIOLA Uberto rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Abbamonte;

Visti gli atti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 10 giugno 2021 (svoltasi mediante collegamento da remoto su piattaforma telematica Microsoft Teams ex art. 85, comma 3, lett. e, del D.L. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27/2020), con l'assistenza del Segretario sig.ra Francesca Pelosi, il relatore Cons. Giuseppe Di Benedetto, la Procura regionale in persona del V.P.G. Massimo Perin, l'Avv. Marco Annoni per Pietro Ciucci e per Marco Scicchitano, l'Avv. Frattesi su delega dell'Avv. Abbamonte per i convenuti Siola Uberto e Della Gatta Enrico, gli Avv.ti Lucio Ghia e dall'Avv. Alessandro Giorgetta per Eugenio Pinto.

FATTO:

1. Con atto di citazione depositato in data 18.01.2021, il Procuratore Regionale ha convenuto in giudizio i sig.ri CIUCCI Pietro, DELLA GATTA Enrico, PINTO Eugenio, SCICCHITANO Sergio e SIOLA Uberto,

per sentirli condannare in favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al pagamento della somma complessivamente pari a euro 178.000.000,00 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, per il presunto danno erariale determinato dalla complessiva operazione di proroga di concessione autostradale posta in essere.

In particolare, il presunto danno erariale sarebbe riconducibile:

- A) ai convenuti per avere deliberato lo Schema di Convenzione, sottoscritto da ANAS S.p.A. il 9.7.2007 nella sua versione finale, accordando un'asserita illegittima proroga della concessione autostradale Brescia-Padova in favore della società Autostrada Brescia-Verona- Vicenza-Padova S.p.A. (oggi A4 Holding S.p.A. - la "Concessionaria BS-PD"), in assenza di un presupposto ritenuto essenziale e costituito dalla preventiva "intesa" ex art. 19 del DPR n. 381 del 1974 con la Provincia Autonoma di Trento, relativamente alla realizzazione del tratto autostradale A31 Valdastico in territorio trentino;
- B) allo Schema di Convenzione che prevedeva una proroga della Concessione, di fatto incondizio-

nata, che costituiva un "regalo" di ANAS alla Concessionaria e ai suoi proprietari.

Il danno erariale di euro 178.000.000,00 è ritenuto imputabile nella misura del

- 10 per cento, pari ad € 17.800.000,00, in capo al solo DELLA GATTA, per la solo formale assenza della sua sottoscrizione della convenzione in questione, ritenendosi assorbente la sua partecipazione ad ogni altra attività preliminare e preparatoria imputabile all'organo gestorio di "ANAS S.p.a.";
- nella misura del 90 per cento, pari ad € 160.200.000,00, in parti eguali a tutti gli altri componenti dell'organo gestorio di "A.N.A.S.", in ragione della totale assenza in capo ad alcuno di essi di elementi distintivi rispetto il comportamento dannoso, tanto omissivo che commissivo,

entrambe le quote di danno, aumentate della rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data di conclusione della Convenzione Unica del 2007, nonché degli interessi legali e con le spese del giudizio da liquidarsi in favore dello Stato.

L'organo requirente ha rappresentato che a seguito dell'istruttoria condotta emergevano elementi di re-

sponsabilità amministrativa, in ragione delle condotte - commissive ed omissive - tenute dai convenuti a fronte delle diverse funzioni intestate ed esercitate, e ritenute causative del danno erariale - sub specie di danno patrimoniale diretto da mancate entrate - cagionato, direttamente, al bilancio dello Stato - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il danno patrimoniale complessivo cagionato alle finanze pubbliche, è stato quantificato dall'organo requirente in € 594.037.308,00, equivalenti al valore del pacchetto azionario del 51,428 dell'impresa "A4 HOLDING S.p.a." (già impresa "Autostrada Brescia - Verona - Vicenza - Padova S.p.a."), ceduto, nel maggio 2016, all'impresa spagnola "ABERTIS INFRAESTRUCTURAS S.A.", dovendosi considerare il valore più realistico attribuibile all'esercizio dell'attività di concessione e manutenzione delle autostrade A4 (da Brescia a Padova Est) e A31 Valdastico (da Rovigo a Piovene Rocchette) gestite dall'impresa "A4 HOLDING S.p.a.". La Procura contabile ha poi ritenuto equo e proporzionato addebitare ai convenuti la quota di danno nella misura di poco inferiore al 30 per cento della misura indicata dalla Guardia di Finanza, determinando il danno imputa-

bile nell'importo complessivamente pari ad € 178.000.000,00.

In relazione a tali fatti l'organo requirente emetteva invito a dedurre del 5 agosto 2019 -ex art. 67 del codice di giustizia contabile- che si perfezionava, per il notificante, in data 23 agosto 2019, mediante l'invio del provvedimento a mezzo del servizio di posta elettronica certificata alla Polizia Giudiziaria, nei confronti di:

- CIUCCI Pietro, in qualità, all'epoca dei fatti in contestazione, di Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Nazionale Autonoma per le Strade S.p.a. (A.N.A.S. S.p.a.);
- DELLA GATTA Enrico, in qualità, all'epoca dei fatti in contestazione, di Consigliere di Amministrazione di A.N.A.S. S.p.a.;
- PINTO Eugenio, in qualità, all'epoca dei fatti in contestazione, di Consigliere di Amministrazione di A.N.A.S. S.p.a.;
- SCICCHITANO Sergio, in qualità, all'epoca dei fatti in contestazione, di Consigliere di Amministrazione di A.N.A.S. S.p.a.;
- SIOLA Uberto, in qualità, all'epoca dei fatti in contestazione, di Consigliere di Ammini-

strazione di A.N.A.S. S.p.a..

Il termine per il deposito delle deduzioni difensive era indicato in 60 (sessanta) giorni dal perfezionamento della notificazione dell'invito a dedurre, in seguito prorogato per richiesta degli intimati di ulteriori 30 (trenta) giorni, sicché tenuto conto, da una parte, della disciplina emergenziale di sospensione dei termini dovuta alla nota crisi epidemiologica da CoViD-19, dall'altra, dell'ordinanza di proroga del termine per il deposito dell'atto di citazione nella segreteria della Sezione giurisdizionale regionale n. 4 del 2020, il termine ex art. 67, cc. 1, 5 e 9, c.g.c. era da individuarsi nella data del 22 gennaio 2021.

L'attività istruttoria faceva seguito agli esposti presentati del Senatore della Repubblica Dott. Lucio Malan - il primo depositato in data 30 settembre 2015, il secondo in data 4 ottobre 2016, il terzo, infine, in data 6 febbraio 2018 - tutti riguardanti il «Riconoscimento della proroga di concessione autostradale alla Società Autostrade per l'Italia S.p.A.», con l'apertura del procedimento in epigrafe emarginato.

Gli esposti del Sen. Malan erano attinenti, per quanto più specificamente interessa in questa sede,

alla Convenzione unica ricognitiva e novativa della precedente Convenzione del 1999 - che aveva a sua volta novato le Convenzioni del 1956, del 1972 e i relativi atti aggiuntivi del 1986, 1990 e 1992, che prevedevano, tra l'altro, l'intera realizzazione dell'autostrada A/31 Valdastico Nord - conclusa, in data 9.7.2007, tra "A.N.A.S. S.p.a." e l'impresa concessionaria "AUTOSTRADA BRESCIA - VERONA - VICENZA - PADOVA S.p.a."

Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione, allo stato l'unica vigente, in funzione dei lavori da effettuare ivi indicati, la scadenza della concessione autostradale in argomento è stata fissata, ad oggi, al 31.12.2026.

Negli esposti citati, si paventava un grave pregiudizio erariale in quanto la proroga alla data del 2026 della scadenza della concessione amministrativa era rilasciata ad esclusivo vantaggio degli allora azionisti, ed era finalizzata alla cessione della stessa concessione ad altro soggetto di diritto: l'impresa spagnola "ABERTIS INFRAESTRUCTURAS S.A."

L'attività delegata dalla Procura regionale svolta dal Corpo della Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Roma - Gruppo Tutela Spesa Pubblica, accertava la sussistenza di profili

di rilevanza erariale eziologicamente riconducibili all'impresa "A4 HOLDING S.p.a.", in qualità di società di capitale proprietaria dell'intero pacchetto azionario di "Autostrada S.p.a.", fino al maggio 2016, e all'organo gestorio di "A.N.A.S S.p.a.".

Dal maggio 2016, anche a seguito dell'avvenuta proroga della concessione del tratto autostradale in parola, assicurata da "A.N.A.S. S.p.a.", il controllo di Holding S.p.a. è stato acquistato per poco meno di 600 (seicento) milioni di euro da "Abertis", ossia da un'impresa con sede legale e amministrazione centrale in Spagna.

Nell'ambito delle attività delegate alla P.G., la Procura regionale richiedeva:

- di accertare lo stato della progettazione e della realizzazione del tratto autostradale A/31 «VALDASTICO Nord», alla cui esecuzione era vincolata l'ultima proroga della scadenza della concessione, accordata da "A.N.A.S. S.p.a." alla impresa "Autostrada S.p.a.";
- di accertare anche se la Provincia Autonoma di Trento avesse concesso o meno il proprio assenso alla localizzazione dell'opera per la tratta ricadente nel territorio di propria competenza.

A riscontro dell'attività delegata, la Guardia di Finanza depositava la propria relazione d'indagine illustrando, in primo luogo, la normativa di riferimento e, in secondo luogo, le indagini eseguite e le risultanze emerse.

Per quanto attiene agli aspetti normativi, sono stati richiamati gli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche».

In particolare, l'art. 20 stabilisce che «ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la provincia interessata».

La necessità della previa intesa è ulteriormente rafforzata dall'art. 1, comma 1, dell'allora vigente Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), a norma del quale il «Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle

regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

In ordine all'interpretazione del parametro di legalità formale applicabile nel caso di specie, l'organo requirente ha richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'ambito delle controversie relative all'autostrada A/31 Valdastico, e, segnatamente, le sentenze n. 62 del 2011, n. 122 del 2013 e n. 274 del 2013, con cui si ribadiva la necessità dell'intesa tra gli Organi del Governo e la Provincia Autonoma di Trento.

Con la Convenzione unica stipulata in data 9.7.2007, tra "A.N.A.S. S.p.a." e l'impresa concessionaria "Autostrada S.p.a.", ricognitiva e novativa della precedente Convenzione del 7.12.1999, ai sensi dell'art. 4 del dettato convenzionale, in funzione dei lavori di realizzazione dell'autostrada A/31 (tratto Valdastico Nord), la scadenza del termine della concessione autostradale è stata ulteriormente procrastinata al 31.12.2026.

Siffatta circostanza è ritenuta dalla Procura attrice di particolare rilievo in ordine alle contestazioni del pregiudizio erariale, perché alla data

del 9.7.2007, data di sottoscrizione della convenzione unica con l'impresa "Autostrada S.p.a.", l'impresa "A.N.A.S. S.p.a." non aveva avviato alcuna attività finalizzata al raggiungimento della necessaria previa intesa Stato - Provincia Autonoma di Trento, prevista ex art. art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974.

Pertanto, la Procura sottolinea che nel 2007 l'organo gestorio di A.N.A.S. S.p.a. aveva fattivamente adottato comportamenti giuridicamente vincolanti per il M.I.T. e lesivi delle posizioni giuridiche soggettive vantate dalla Provincia Autonoma di Trento, evidenziando come nel corso del 2015 ancora si dovesse raggiungere l'intesa tra i diversi organi di indirizzo politico amministrativo coinvolti nella vicenda.

La mancanza dell'acquisizione della previa intesa, alla quale era subordinata la proroga della concessione, comporta -ad avviso dell'organo requirente- una precisa ipotesi di danno erariale riconducibile alla condotta gravemente colposa dei vertici della concedente "A.N.A.S. S.p.a." che, senza avere prima (e doverosamente) raggiunto con la P.A.T. l'intesa prescritta dall'art. 19 del d.P.R. 22.03.1074 n. 381, hanno, da una parte, sottoscritto la Convenzio-

ne Unica del 2007, con la quale è stata accordata all'impresa "Autostrada S.p.a.", in funzione però della realizzazione della Valdastico Nord, la proroga fino al 31.12.2026 della scadenza naturale della concessione, originariamente fissata al 30.06.2013 dall'art. 23 della Convenzione sottoscritta il 07.12.1999, dall'altra, omesso peraltro di comunicare al M.I.T. quanto doverosamente da loro conosciuto e non consentendo in tal modo di assicurare la migliore individuazione del contraente privato della P.A.

In ordine alla configurabilità della colpa grave, militerebbe la circostanza che l'intesa Stato - Provincia Autonoma di Trento si presentava quale *conditio sine qua non*, per avviare, all'interno del territorio della Provincia autonoma, qualsivoglia attività in materia di autostrade il cui tracciato interessi «soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima».

Al momento della sottoscrizione della Convenzione Unica del 2007, "A.N.A.S. S.p.a." non aveva promosso alcuna preventiva attività di coordinamento inter-istituzionale con la Provincia autonoma per addvenire alla pur necessaria - perché legalmente prevista - intesa sulle ipotesi di tracciato, nel pieno

rispetto delle prerogative della medesima Provincia autonoma la quale, pur avendo manifestato interesse alla realizzazione del cosiddetto "Corridoio Est" tra Regione Veneto e Regione Trentino Alto Adige, ha sostenuto in ogni sede il proprio dissenso.

La mancanza di "qualsivoglia autorizzazione" da parte della Provincia autonoma farebbe venir meno, secondo la Procura, il requisito della c.d. "cantierabilità" dell'opera, la cui realizzazione entro il termine del 31.12.2026 avrebbe costituito il necessario presupposto per la proroga della Concessione accordata all'impresa "Autostrada S.p.a.". A.N.A.S. S.p.a.; pertanto -ad avviso del requirente- non poteva sottoscrivere la Convenzione Unica del luglio 2007.

La proroga della concessione scaduta sarebbe una palese violazione dei principi posti a tutela dell'evidenza pubblica e della concorrenza, così come oggi disciplinati dal complesso ordito normativo multilivello che vede all'apice le norme di fonte europea, recepite nell'Ordinamento interno per il tramite dell'art. 117 della Costituzione.

La vicenda in esame integrerebbe anche la violazione dell'art.1, c. 1, della Legge 7 agosto 1990 n. 241, ove si dispone che l'attività amministrativa

persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

In ordine all'individuazione dei possibili responsabili del predetto danno erariale per la violazione degli obblighi di servizio e per non avere fatto conseguire allo Stato Italiano condizioni più favorevoli di quelle stilate mediante l'adozione della predetta proroga del termine di scadenza della concessione originariamente conclusa, la Procura regionale ha ritenuto che i componenti dell'organo gestorio di "A.N.A.S. S.p.a.", con l'approvazione all'unanimità dello schema di Convenzione Unica tra "A.N.A.S. S.p.a." ed "Autostrada S.p.a." e con la conseguente ratifica dell'operato da parte del Presidente, possono considerarsi tutti in rapporto di causalità diretta con il predetto danno erariale.

Le controdeduzioni fornite dagli interessati non hanno consentito alla Procura contabile di ritenere superati i rilievi formulati. In particolare e con riguardo all'eccepita prescrizione da parte dei deducenti, l'organo requirente ha rappresentato che nella vicenda è ravvisabile un occultamento doloso,

evidenziando come esso possa realizzarsi attraverso un comportamento semplicemente omissivo dell'agente avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il soggetto al quale si imputa il danno erariale sia tenuto per legge che, nella fattispecie, sarebbe integrato dall'obbligo (riconducibile ai generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., espressione di principi generali di matrice costituzionale) posto a carico dell'organo gestorio di A.N.A.S. S.p.a. di informare il M.I.T. "circa i plurimi ed evidenti problemi connessi ad un'eventuale proroga della concessione autostradale in questione".

2. Il convenuto Eugenio Pinto si è costituito in giudizio con il patrocinio degli avv.ti Lucio Ghia ed Alessandro Giorgetta, i quali con memoria hanno preliminarmente eccepito:

- la carenza di legittimazione passiva e/o difetto di titolarità sostanziale dal lato passivo dell'obbligazione del loro assistito per non aver commesso il fatto o per manifesta assenza del nesso causale, con richiesta di estromissione dal giudizio;
- il difetto di giurisdizione, anche per la avvenuta approvazione ex lege dello schema di

convenzione unica;

- l'inammissibilità dell'atto di citazione per tardività, sull'assunto secondo cui non sarebbe applicabile alla fattispecie il disposto di cui all'art. 85 (rubricato "Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"), in quanto l'originario termine per il deposito dell'Atto di Citazione, scadente il 31.3.2020 era già stato prorogato con apposito provvedimento (ordinanza n. 4 del 2020 della Corte dei Conti) di ulteriori 120 giorni, ex art. 68 CGC. Nel caso di interpretazione diversa si pone eccezione di incostituzionalità dell'art. 68 CGC, e delle norme che hanno disposto le sospensioni previste dai D.L. n. 18/2020 e n. 28/2020 e rispettive leggi di conversione (n. 27/2020 e n. 70/2020), con i precetti costituzionali di cui agli artt. 3 (principio di eguaglianza), 24 (diritto di difesa) e 97 (buon andamento della P.A.) della Costituzione e, alternativamente, di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione della compatibilità del-

la disciplina normativa richiamata con il diritto europeo e, segnatamente, art. 6 CEDU, in materia di celerità e speditezza dei procedimenti giudiziari;

- l'inesistenza della condotta lesiva, dell'evento dannoso e dell'elemento psicologico e, in ogni caso, la non imputabilità dell'evento dannoso all'"ANAS del 2007". Dal D.P.R. n. 381 del 1974, era rimasta a dir poco controversa la necessità dell'assenso della PAT, tanto che nel 2011 l'Avvocatura Generale dello Stato ebbe motivatamente a sostenere il contrario, sicchè il consiglio di amministrazione dell'ANAS avrebbe dovuto assumere quattro anni prima (2007) una posizione divergente rispetto a quella affermata innanzi alla Corte Costituzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ivi rappresentata dall'Avvocatura di Stato e, addirittura, porre in essere condotte antitetiche all'interpretazione normativa fornita dal Governo. Nel caso di specie non sarebbe quindi possibile sostenere il ricorrere di una condotta lesiva e ancor meno, ravvisare una condotta posta in essere con colpa grave;

- che la sentenza n. 62/2011 della Corte costituzionale e quelle successive (nn. 122 e 274 del 2013) ha chiarito che la competenza della P.A.T., e la ricerca del suo consenso mediante un'intesa, è limitata alla sola realizzazione della porzione di tracciato di una autostrada che passa sul suo territorio e non si estende affatto alle fasi precedenti né quindi, tantomeno, alla Convenzione che regola la Concessione. La sentenza della Corte costituzionale confermava implicitamente l'ordinanza del TAR del Lazio che aveva giudicato legittimo il bando di gara del febbraio 2010 per la progettazione definitiva della Valdastico Nord, pubblicato dalla Concessionaria senza il preventivo consenso della P.A.T.;
- che il Comitato Paritetico tra il MIT, la P.A.T. e la Regione Veneto, appositamente costituito per pervenire al raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 19 del DPR n. 381 del 1974, ha concluso i propri lavori con un documento finale in data 9.2.2016, dando atto della sussistenza delle "condizioni per la prosecuzione dell'iter di perfezionamento

dell'Intesa" e confermando "la durata della concessione di cui all'art. 4, comma 1, della Convenzione Unica del 9 luglio 2007;

- che la proroga era condizionata, infatti, senza l'approvazione del progetto definitivo della Valdastico Nord entro il 30.6.2013, la Concessione sarebbe terminata a quella data. Il prosieguo del rapporto concessorio fino al 31.12.2026 è riconducibile ad altri attori pubblici che dichiaravano la condizione posta dall'ANAS del 2007 con l'articolo 4.2 assoluta e quindi efficace, con effetti ex tunc, come previsto dal nuovo articolo 4.2-bis aggiunto nel 2020 e non da ANAS del 2007;
- la maturata prescrizione quinquennale ex art. 1, comma 2, Legge n. 20 del 1994, a decorrere dalla data del 9.7.2007 (data di sottoscrizione dello Schema "finale" della Convenzione) o, in subordine, da quella del 30.6.2013, scadenza originaria della Concessione e momento in cui poteva essere aggiudicata o quantomeno bandita la procedura di evidenza pubblica secondo la Procura;
- l'assenza del doloso occultamento.

3.I convenuti Uberto Siola ed Enrico Della Gatta

si sono costituiti in giudizio con il patrocinio dell'avv. Andrea Abbamonte che con memoria ha dedotto:

- il difetto di giurisdizione anche perchè come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, è stata una legge dello Stato ad approvare lo Schema di Convenzione firmato dall'ANAS. La Sentenza n. 62/2011 precisava che "... la convenzione del 9 luglio 2007 è stata approvata in virtù di quanto stabilito dall'art. 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee). L'approvazione con legge della convenzione impedirebbe al Giudice Contabile una nuova valutazione rispetto a quella già compiuta dal Parlamento e, come tale, non sindacabile;
- l'omessa applicazione dell'art. 21 del D.L. 76/2020- convertito con modificazioni dalla Legge n. 120 del 2020 - che novellando l'art. 1, comma 1, della Legge n. 20 del 1994 stabilisce che "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento danno-

so". Posto che la Procura Regionale ipotizza l'occultamento doloso, la stessa avrebbe dovuto provare la "volontà dell'evento dannoso" da parte dei convenuti;

- l'intempestività/inammissibilità della citazione ex D.L. 76/2020 per tardività;
- la carenza di legittimazione passiva del consigliere DELLA GATTA in quanto non era presente ad entrambe le delibere ANAS oggetto di accertamento, e cioè quella del maggio 2007 e alla successiva delibera del 25 luglio 2007 a carattere conclusivo dell'iter propositivo di ANAS;
- la maturata prescrizione e la non configurabilità del doloso occultamento, la Procura non indica specificamente in cosa sarebbe consistita la "condotta di occultamento" posta in essere dai convenuti, facendo risalire gli effetti del preteso occultamento al 30.6.2013-, nonostante i convenuti Siola e Della Gatta non erano più consiglieri di amministrazione ANAS, dal 2007 (Della Gatta) e 2009 (Siola), e non potevano aver influenzato in qualche modo gli uffici del MIT nella lettura dell'interpretazione del testo conven-

zionale trasmesso sin dal 9.7.2007.

4. I convenuti Pietro Ciucci e Sergio Scicchitano si sono costituiti in giudizio con il patrocinio dell'Avv. Marco Annoni, che con memoria ha dedotto:

- il difetto di giurisdizione della Corte dei conti;
- la tardività della Citazione;
- la prescrizione dell'azione;
- L'infondatezza della Citazione. Antecedentemente alla stipula della Convenzione Unica, con la nota del Ministro delle infrastrutture del 13 dicembre 2006 indirizzata al Sig. McCreevy - Commissario europeo per il mercato interno e i servizi - era ricostruita l'intera vicenda afferente la Concessione e in particolare la realizzazione della autostrada A31 Valdastico ed erano illustrate le determinazioni del Governo Italiano (e non del CdA di ANAS) proprio in merito alla modifica della durata della Concessione nella titolarità della Società BS/PD in relazione alla realizzazione della Valdastico Nord;
- che la Convenzione Unica è stata predisposta da ANAS recependo le determinazioni del Ministero sia in merito alla maggior durata della

Concessione sia in merito alla realizzabilità della Valdastico Nord, formulate nel confronto con la Commissione UE e - ovviamente - rilevanti anche per ANAS;

- l'errata prospettazione in diritto, in merito alla immediata "cantierabilità" dell'Opera al momento della sottoscrizione della Convenzione Unica;
- che il MIT aveva comunicato il raggiungimento dell'accordo per la realizzazione dell'Opera, con la Regione Veneto e la Regione Trentino-Alto Adige (e, quindi, anche con la PAT) nel 2005 e che sempre il MIT (unico soggetto istituzionalmente competente) aveva confermato la sussistenza di tale comune volontà ancora nell'aprile 2007. ANAS era stata dunque pienamente edotta di tali circostanze - operando sotto le direttive del MIT - nonché della rideterminazione del termine della Concessione al 31.12.2026 operata sempre dal MIT e comunicata anche alla Commissione UE ai fini della chiusura della procedura di infrazione.

5.All'odierna udienza, il PM e i difensori dei convenuti, dopo ampia discussione, si sono riportati

alle memorie confermando le rispettive conclusioni.

DIRITTO:

1. Preliminarmente, seguendo un ordine logico - giuridico delle questioni poste va scrutinata l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalle difese di tutti i convenuti.

L'eccezione è infondata.

Al riguardo giova richiamare la pronuncia della Corte di Cassazione -Sezioni unite 9.7.2014 n. 15594 che, nel riconoscere la natura pubblica dell'ANAS, ha in merito precisato *"...Premesso, allora, che l'attuale statuto sociale dell'Anas non presenta caratteristiche tali da farla ricomprendere nel novero delle società in house, quali sopra richiamate, si tratta in definitiva di comprendere se la trasformazione dell'Anas in società per azioni disposta dalla legge ne abbia davvero comportato il mutamento della natura giuridica - da ente pubblico economico a società di diritto privato - o se invece non ne abbia intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria, senza per questo incidere sulla reale natura del soggetto.*

*In questo secondo senso si è già ripetutamente*

*espressa (sia pure ad altri fini) la giurisprudenza del Consiglio di Stato, affermando senz'altro che la trasformazione dell'Anas, disposta dal D.L. n. 138 del 2002, art. 7 convertito nella L. n. 178 del 2002, ha avuto incidenza concreta soltanto sulla fase gestionale del soggetto, permanendo sia la natura pubblica del nuovo organismo sia i poteri pubblicistici propri dell'ente proprietario delle autostrade e strade statali ad esso affidate (vedi, ad esempio, Cons Stato 24 febbraio 2011, n. 1230, e 24 maggio 2013, n. 2829).*

*Tali conclusioni appaiono condivisibili, sia pure con l'ovvia avvertenza che non occorre in questa sede definire in termini generali la natura giuridica dell'Anas s.p.a., bensì soltanto valutare se quest'ultima presenti caratteristiche specifiche tali da far ritenere che il suo patrimonio abbia conservato i connotati pubblicistici che sono l'indispensabile presupposto della giurisdizione contabile e che, correlativamente, coloro i quali per essa agiscono incidendo su quel patrimonio rientrino nel novero dei soggetti ai quali detta giurisdizione si estende.*

*Depone in questo senso, anzitutto, la genesi stessa dell'Anas s.p.a., direttamente derivante da un*

*atto normativo e non, come è naturale in società di diritto privato, da un atto negoziale, ancorchè posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza della capacità di agire iure privatorum che ad essa compete. Sotto questo profilo appare quindi lecito adoperare, a tal proposito, la definizione di "società legale": società che, perciò stesso, si pone su un piano diverso dal fenomeno negoziale previsto e disciplinato dal codice civile, ancorchè possa mutuarne, per espressa previsione di legge, una o più caratteristiche.*

*Non meno indicativa - ed evidentemente correlata al suaccennato carattere legale della società - è la circostanza che il suo statuto e le eventuali successive modificazioni di esso debbano essere approvati con decreto ministeriale, e che sempre con decreto ministeriale sia determinato il capitale sociale, al quale i residui passivi spettanti all'Anas sono conferiti mediante un atto amministrativo del competente ministero (art. 7, cit., commi 4 e 5).*

*Ma il permanere dei connotati pubblicistici dell'Anas è testimoniato anche da ulteriori significative disposizioni....".*

1.1 L'eccezione di difetto di giurisdizione si appalesa infondata anche in relazione all'avvenuta ap-

provazione ex lege (decreto-legge del 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286), dello schema di convenzione unica con conseguente proroga della concessione al 31.12.2026, integrando siffatto aspetto un eventuale esimente della responsabilità da valutare nel merito.

2. Parimenti infondata l'eccezione anch'essa sollevata dalle difese di tutti i convenuti, di tardività dell'azione erariale per superamento del termine di 120 giorni per il deposito della citazione.

La questione sorge in relazione alla sospensione dei termini prevista dall'art. 85, comma 4, del decreto-legge n. 18/2020. Al riguardo si condivide l'opzione interpretativa offerta dall'organo requirente secondo cui ogni termine preprocessuale deve intendersi sospeso a far data dall'8 marzo 2020 per tornare a decorrere a far data dal 1° settembre 2020 (con conseguente tempestività del deposito dell'atto di citazione avvenuto in data 18.1.2021), militando in questo senso anche il canone ermeneutico storico e teleologico.

In merito, condivisibile giurisprudenza contabile ha ritenuto applicabile al *dies ad quem* per il deposito dell'atto di citazione la sospensione dei ter-

mini processuali nel periodo di "emergenza COVID" per l'intero arco temporale dal 8.3.2020 al 31.8.2020. In particolare, va precisato che con riferimento al calcolo del termine di 120 giorni di cui all'art. 67, comma 5, C.G.C. per il deposito, a pena d'inammissibilità, dell'atto di citazione, occorre far riferimento alle disposizioni normative dettate durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, e, segnatamente, all'art. 85, comma 4, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che nella sua formulazione originaria, aveva previsto *"In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 30 giugno 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° luglio 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo"*. Tale periodo di sospensione, individuato al primo periodo del comma 4 dell'art. 85 sopra citato, è stato successivamente esteso prima al 31 luglio 2020 (art. 5, c. 1, lett. a) del D.L. 30 aprile 2020, n. 28), poi al 31 agosto 2020, in virtù delle

modifiche apportate dalla legge di conversione del D.L. n. 28/2020 (L. 25 giugno 2020, n. 70), risultando il seguente testo dell'art. 85, comma 4, citato *"In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020 sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprozessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo"*. L'art. 26 ter, comma 1, del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, conv. nella L. 13 ottobre 2020, n. 126 non ha inciso sul comma 4 dell'art. 85 sopra citato, il cui testo di riferimento rimane pertanto quello sopra indicato. Ciò posto, si ritiene che l'art. 85, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 18/2020 con le successive modifiche intervenute (*"A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprozessuali"*) debba interpretarsi nel senso che esso intenda estendere ai termini connessi alle attività istruttorie preprozessuali il regime della sospensione ex

lege (la sospensione dall'8 marzo 2020 sino al 31 agosto 2020) previsto dal primo periodo dello stesso comma per i termini processuali relativi a giudizi oggetto di rinvio. Infatti, risulterebbe illogico che la sospensione di cui al secondo periodo avesse una data certa di inizio (8 marzo 2020) e non una data certa di fine. Inoltre, la congiunzione "anche" ha appunto il significato e la funzione lessicale di estendere alla seconda categoria di atti il regime previsto per la prima. Peraltro, tale interpretazione, aderente al dato testuale della previsione legislativa (da considerarsi preponderante rispetto ai decreti emanati dai diversi Vertici istituzionali), in quanto comportante una sospensione ex lege nell'ampiezza massima senza soluzione di continuità dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2020 per tutti i termini preprozessuali, risulta maggiormente garantista delle esigenze di tutte le parti coinvolte processualmente - quindi non solo la parte pubblica, ma anche i presunti responsabili - nell'ottica del perseguimento di un'indefettibile finalità di giustizia, conformemente a quanto previsto testualmente dall'art. 55 c.g.c., secondo cui il P.M. contabile compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione eraria-

le e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile. Orbene, l'invito a dedurre e la presentazione delle deduzioni costituiscono pacificamente atti preprozessuali del giudizio di responsabilità avanti alla Corte dei conti, con la conseguenza che anche i termini loro relativi, ove pendenti nel corso della sospensione ex lege, riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. A prescindere dalla natura processuale o preprozessuale del termine per il deposito dell'atto di citazione di cui all'art. 67, comma 5, C.G.C., rimane certo che esso costituisce un termine "connesso alle attività istruttorie preprozessuali" in quanto ha decorrenza dalla scadenza del termine per il deposito delle deduzioni di cui all'art. 72 C.G.C., con conseguente assoggettamento del termine di cui all'art. 67, comma 5, C.G.C. al regime di sospensione ex lege. (in termini, C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, ord. n. 1/2021).

2.1 Non è meritevole di accoglimento anche la domanda posta in via subordinata e concernente la contestazione della legittimità costituzionale dell'art. 68 c.g.c. e delle norme che hanno disposto le sospensioni previste dai D.L n. 18/2020 e n.

28/2020 in relazione agli art. 3, 24 e 97 della Costituzione, in quanto non si reputa che la questione di legittimità costituzionale formulata sia non manifestamente infondata, per le medesime ragioni innanzi espresse.

Non si ravvisano, inoltre, i presupposti per un rinvio pregiudiziale rivolto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e volto alla verifica della compatibilità delle disposizioni contestate con l'art. 6 CEDU, in materia di celerità e speditezza dei procedimenti giudiziari, anche in ragione della natura emergenziale delle norme.

3. Vanno, altresì, disattese le eccezioni di carenza di legittimazione passiva mosse dalle difese dei convenuti DELLA GATTA e PINTO, giacché la loro eventuale estraneità alla vicenda contestata dall'organo requirente, rappresenta questione di merito e non di legittimazione al processo.

4. In via preliminare di merito va scrutinata l'eccezione di maturata prescrizione formulata dalle difese di tutti i convenuti e negata dall'organo requirente, che ha ravvisato nella vicenda una ipotesi di occultamento doloso del danno erariale.

L'eccezione è fondata.

Giova richiamare il dato normativo e, segnatamen-

te, l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, secondo cui «Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta». La giurisprudenza ha chiarito che il «doloso occultamento» nella materia della responsabilità contabile va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente, in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c. (così Corte conti, Sez. II centr. app. n. 592 del 2014 e n. 1094 del 2015).

Da tale prospettiva, si è posto in rilievo che «la condotta in esame deve concretizzarsi in un *quid pluris*» rispetto a quella integrante l'illecito contestato, e, dunque, deve essere rinvenibile in comportamenti, tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il fatto dannoso nel suo complesso. In particolare, sulla base delle indicazioni rivenienti dalla giurisprudenza di legittimità civile (Cass. civ., 29 gennaio 2010 n. 2030), e penale (Cass. pen. 27 luglio 2012 n. 30798), anche recenti orientamenti

di questa Corte hanno ammesso che l'occultamento doloso può realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (vedasi Sez. App. Sicilia n. 198 del 2012; Sez. III centr. app. n. 345 del 2016; Sez. II n. 724 del 2018).

Ciò posto in diritto circa l'ammissibilità di occultamento doloso tramite omissione, in fatto si reputa che la condotta tenuta dai convenuti non integri una tale ipotesi.

In tal senso milita la circostanza che un obbligo informativo (riconducibile ai generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.) circa i problemi connessi ad un'eventuale proroga della concessione autostradale, nei confronti del M.I.T. e a carico dell'organo gestorio di A.N.A.S. S.p.a., potrebbe ipotizzarsi solo in presenza di un quadro fattuale e giuridico privo di incertezze, che invece nella vicenda in esame risultano evidenti dal contenzioso anche innanzi alla Corte costituzionale a cui aveva dato origine.

Inoltre, posto che, al fine di dimostrare il doloso occultamento, sussiste in capo alla Procura l'onere di provare che il comportamento omissivo è

stato volutamente posto in essere, nel caso in esame non si svelano elementi tali da configurare una volontà precipua di sottrarre i fatti alla conoscenza dell'Amministrazione. Ed infine, dal punto di vista dei fatti, risulta che il Ministero fosse edotto delle problematiche sussistenti con gli enti territoriali dell'area interessata (Memoria di costituzione per il dott. Pietro Ciucci \_ allegato 2 in atti nota del MIT n.18356 del 13/12/2006 indirizzata alla Commissione europea, ove si richiama la problematica *de qua*).

Ne consegue quindi che in relazione alla vicenda in esame, non ravvisando il doloso occultamento, deve ritenersi maturata la prescrizione, essendo stati gli inviti a dedurre notificati in data 23 agosto 2019, e decorrendo il *dies a quo* del pregiudizio erariale derivante dall'adozione della proroga della concessione disposta con la convenzione del 9 luglio 2007, dalla sua scadenza iniziale e, segnatamente, dal 30 giugno 2013, giacchè, solo in questa data si sarebbe potuto svolgere una gara pubblica, con relative maggiori entrate al bilancio dello Stato.

5.Si compensano le spese di lite ex art. 31, comma 3, del c.g.c.. Nulla per le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, dichiara la maturata prescrizione. Compensa le spese di lite. Nulla per le spese.

Manda alla segreteria della Sezione per i successivi adempimenti.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 10 giugno 2021.

|                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| L'Estensore           | Il Presidente f.f.   |
| Giuseppe Di Benedetto | Alessandra Sanguigni |
| (f.to digitalmente)   | (f.to digitalmente)  |

Depositata in Segreteria il 19 ottobre 2021

Il Dirigente  
Luciana Troccoli  
(f.to digitalmente)