



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Innocenza **ZAFFINA** Consigliere relatore

Elisa **BORELLI** Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. **31873** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Veneto nei confronti di:

GALAN GIANCARLO nato il 10.09.1956 a Padova (PD) e residente in Via Giarin 45 n. 17, Cinto Euganeo (PD), C.F. GLNGCR56P10G224Q, non costituito.

CHISSO RENATO nato il 28.07.1954 a Quarto d'Altino (VE) C.F. CHSRNT54L28H117R, rappresentato e difeso anche disgiuntamente dall'Avv. Alfredo Biagini (C.F. BGNLRD59L20H501T, alfredobiagini@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Francesco Balasso (C.F. BLSFNC87L26L840C, francesco.balasso@venezia.pecavvocati.it), con domicilio eletto presso lo Studio dei medesimi in Venezia, Santa Croce, n.

466/G;

MARANGON RENZO nato il 29.07.1955 a Porto Tolle (RO), C.F.

MRNRNZ55L29G923Q, rappresentato e difeso anche disgiuntamente

dall'Avv. Fabio Gava (C.F.: GVAFBA49R26E071T,

fabio.gava@pec.ordineavvocatitreviso.it) del Foro di Treviso, dall'Avv.

Domenico Menorello (C.F.: MNRDNC67L28G224D,

domenico.menorello@ordineavvocatipadova.it) e dall'Avv. Andrea Scuttari

(C.F.SCTNDR84A28L736A, andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it),

entrambi del Foro di Padova, elettivamente domiciliato presso il loro studio in

Padova, via G. Oberdan, n. 4;

FIOR FABIO nato il 15.04.1957 a Noale (VE) e residente in Via Giuseppe

Maggi n. 1 sc. A int 7, Verona (VR), C.F. FRIFBA57D15F904A; non

costituito;

PENNA GISELLA nata il 24.04.1952 a Venezia (VE), C.F.

PNNGLL52D64L736K, rappresentata e difesa anche disgiuntamente

dall'Avv. Alfredo Biagini (C.F.: BGNLRD59L20H501T,

alfredobiagini@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Francesco Balasso (C.F.

BLSFNC87L26L840C, francesco.balasso@venezia.pecavvocati.it), con

domicilio eletto presso lo Studio dei medesimi in Venezia, Santa Croce n.

466/G,

ARTICO GIOVANNI nato il 26.08.1960 a Cessalto (TV), C.F.

RTCGNN60M26C580P, rappresentato e difeso dall'Avv. Rizzardo del

Giudice (C.F. DLGRZR55T08L407W,

rizzardodelgiudice@pec.ordineavvocatitreviso.it) del Foro di Treviso e con

domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Carlo Stradiotto in Venezia-Mestre

Via Einaudi 24/B;

RASI CALDOGNO ADRIANO nato il 09/06/1955 a Feltre (BL), CF

RSCDRN55H09D530B, rappresentato e difeso anche disgiuntamente

dall'Avv. Alfredo Biagini (C.F.: BGNLRD59L20H501T,

alfredobiagini@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Francesco Balasso (C.F.

BLSFNC87L26L840C, francesco.balasso@venezia.pecavvocati.it), con

domicilio eletto presso lo Studio dei medesimi in Venezia, Santa Croce n.

466/G;

FURLANIS PAOLA NOEMI nata il 29/06/1962 a Portogruaro (VE),

residente in Piazza Matteotti n. 193 Concordia Sagittaria (VE), CF

FRLPNM62H69G914X, rappresentata e difesa anche disgiuntamente

dall'Avv. Alfredo Biagini (C.F.: BGNLRD59L20H501T,

alfredobiagini@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Francesco Balasso (C.F.

BLSFNC87L26L840C, francesco.balasso@venezia.pecavvocati.it), con

domicilio eletto presso lo Studio dei medesimi in Venezia, Santa Croce, n.

466/G;

VISTI gli atti del giudizio;

UDITI, nell'udienza dell'11 ottobre 2023, tenutasi con l'assistenza del

Segretario dott.ssa Alessandra Zotti e data per letta la relazione introduttiva,

il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore

Generale Federica Pasero, gli avv.ti Alfredo Biagini e Francesco Balasso (per

i convenuti Chisso, Penna, Rasi Caldogno e Furlanis), l'avv. Rizzardo Del

Giudice (per il convenuto Artico), gli avv.ti Fabio Gava, Domenico

Menorello, Andrea Scuttari (per il convenuto Marangon), i quali hanno

concluso come da verbale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione ritualmente depositato e notificato, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i soggetti indicati in epigrafe, per ivi sentirli condannare al pagamento della somma complessiva di € 24.995.728,00 in favore della Regione del Veneto, come da ripartizione effettuata in parte motiva, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo ed alle spese di giustizia, queste ultime a favore dello Stato.

Gli elementi comprovanti la responsabilità amministrativo-contabile degli odierni convenuti sarebbero evincibili, secondo la prospettazione del Requirente, dagli approfondimenti effettuati dalla Guardia di Finanza, su delega della medesima Procura, con relazione acquisita in data 30 gennaio 2019. Quest'ultima si soffermava sul rapporto di concessione in *project financing* denominato "Convenzione SIFA", formato in origine dal "Contratto per l'affidamento e la disciplina della concessione di costruzione e gestione del Progetto Integrato Fusina, ex art. 37-bis legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni e integrazioni", sottoscritto dalla Regione Veneto e da SIFA s.c.p.a. il 6 luglio 2005.

Da quanto si evince dagli atti di causa, la SIFA (Sistema Integrato Fusina Ambiente) è una Società di Progetto costituita dalle società costituenti l'A.T.I. aggiudicataria, il cui socio di maggioranza è la Società Mantovani, con il 47%.

Il Progetto Integrato Fusina (P.I.F.) è un intervento di carattere strategico che si pone come raccordo tra gli strumenti di pianificazione per il risanamento e la tutela della Laguna di Venezia, l'attuazione degli interventi di

marginamento delle sponde delle aree a terra nel Sito di Interesse Nazionale

di Venezia - Porto Marghera, oltre che per la gestione dei sedimenti più

inquinati provenienti dallo scavo dei canali industriali e portuali di Marghera.

Il contratto iniziale, intervenuto tra la Regione Veneto e la SIFA, a sua volta,

veniva modificato e integrato da un primo Atto integrativo sottoscritto dalle

stesse parti il 12 dicembre 2008, nel quale si recepivano, tra l'altro, i contenuti

del c.d. "Accordo di Programma Moranzani"; il contratto veniva ulteriormente

rivisto con un secondo Atto integrativo sottoscritto il 19 marzo 2010.

Con la stipula del primo Atto integrativo si assegnava alla concessionaria oltre

alle attività di progettazione e di direzione lavori di un centro di trattamento

polifunzionale di disinquinamento e, dunque, di realizzazione e gestione delle

opere previste nel contratto, anche gli interventi previsti nel c.d. "Accordo di

programma Moranzani consistenti nella realizzazione nel <Vallone

Moranzani> di un impianto di ricezione, smaltimento e inertizzazione dei

fanghi (compresa l'acquisizione delle aree) nonché nella realizzazione di

infrastrutture e impermeabilizzazione perimetrale della cassa di colmata

denominata <Molo Sali>, in interventi di riqualificazione ambientale fra

Fusina e Malcontenta, nella gestione in fase attiva degli impianti realizzati

presso l'area 23 Ha, della discarica del <Vallone Moranzani>, della cassa di

colmata <Molo Sali> e negli interventi di sistemazione e di riqualificazione

idraulica del bacino Lusore. Il tutto con una previsione di un ulteriore

investimento per 119.700.000,00 euro, di cui 88.877.100,00 per costi di

gestione, in parte finanziati (€ 38.000.000,00) con contributi degli enti

sottoscrittori (Autorità Portuale di Venezia, Ministero dell'Ambiente e Solvay

Flour s.r.l.).

Inoltre, il primo Atto integrativo (art. 7) prevedeva che per <l'espletamento delle attività di messa dimora dei fanghi provenienti dai dragaggi> fosse corrisposta dai conferenti a SIFA s.c.p.a. la tariffa di 94,90 Euro /mc della quale l'importo di 46,40 <destinata a sostenere la realizzazione degli interventi, previsti nell'Accordo di Programma del 31 marzo 2008, di competenza degli Enti firmatari>. In ragione dell'applicazione della predetta tariffa e dell'accantonamento di una sua porzione si prospettava il maturarsi di una dotazione finanziaria, amministrata da SIFA s.c.p.a, con cui avrebbero dovuto essere effettuati, a termini di contratto, <su disposizione della Regione Veneto (...) i pagamenti a favore delle amministrazioni aventi diritto> i quali avrebbero completato le opere che gli stessi enti sottoscrittori si erano impegnati a realizzare in esecuzione del predetto Accordo. Tale Atto integrativo traeva origine non solo dalla circostanza del venire meno della disponibilità della cassa di colmata originariamente prevista dove conferire i materiali provenienti dai dragaggi lagunari (con conseguente alterazione del PEF originario), ma anche per un sopravvenuto <mutamento nello scenario industriale interessante il polo di Marghera> che comportava la <necessità di verificare e ridefinire le quantità e le caratteristiche dei reflui>.

Con il Secondo Atto integrativo, veniva recepita la proposta del concessionario, con l'inserimento nella concessione di una ulteriore <Piattaforma ambientale> costituita da un impianto di trattamento di reflui industriali e delle acque di falda, da un impianto di incenerimento per rifiuti liquidi e da un impianto di produzione di acqua demineralizzata, già costituenti un ramo d'azienda ceduto a SIFA s.c.p.a. dalla società consortile S.P.M. - Servizi Porto Marghera - appartenente al gruppo Eni s.p.a.

In ragione del predetto atto, la Regione affidava, quindi, al concessionario (art. 3) la progettazione, la direzione lavori e la gestione del nuovo impianto di produzione di acqua demineralizzata, per l'ottimizzazione energetica della piattaforma di incenerimento e le interconnessioni con le opere del Progetto Integrato Fusina. Per i relativi investimenti, per complessivi € 51.474.000,00, non veniva previsto alcun onere a carico della Regione Veneto, eccezion fatta per € 2.500.000,00 da erogarsi a seguito di un Accordo di programma da stipularsi tra Magistrato alle Acque e la Regione per la realizzazione del sistema di monitoraggio e telecontrollo della rete di raccolta e di relativo inoltro dei reflui all'impianto di trattamento di SIFA s.c.p.a. Il secondo atto integrativo, peraltro, introduceva alcune modifiche all'originaria concessione, sostanzialmente riepilogabili: nella proroga della stessa al 30 giugno 2036; nella revisione delle tariffe applicate; nell'estensione (artt. 7 e 8) della garanzia del concedente ex art. 19 ai volumi dei reflui provenienti dalle acque di falda e per i fanghi da portare all'incenerimento nel forno; nella riduzione dei volumi di riferimento per il calcolo dell'alea ex art. 19 per le altre tipologie di refluo. Il successivo art. 9, a sua volta, prevedeva l'applicazione della garanzia del concedente anche ai quantitativi di fanghi provenienti dai dragaggi dei canali lagunari da conferire nella discarica <Moranzani>. Da ultimo, l'art. 12 introduceva l'obbligo a carico della Regione di riconoscere al concessionario, a fine della concessione, la somma di € 112.828.000,00, pari al valore residuo delle opere produttive, calcolato al 50% del loro valore di costruzione, così come inserito nel Piano economico finanziario.

Ebbene, tanto considerato, il Requirente rappresentava che l'elemento di maggiore criticità del contratto era rappresentato dalla sostenibilità

dell'equilibrio economico finanziario della concessione poiché, a fronte dell'erogazione del contributo pubblico di € 92,8 milioni, il concessionario non avrebbe mai conseguito introiti da tariffe secondo le previsioni in ragione delle quali era stato ideato e approvato il *project financing*.

In particolare, l'applicazione della clausola di cui all'art. 19 della convenzione originaria, come successivamente modificata ed estesa con il secondo atto integrativo, avrebbe consentito a SIFA di maturare e di avanzare, nei confronti della Regione Veneto, per le annualità 2013-2015, un credito di € 18.725.728,00 iva inclusa. La concessionaria, pertanto, con note del 9 settembre 2015, 10 febbraio 2016 e 29 febbraio 2016, chiedeva alla Regione di pagare tale importo (al quale si sarebbe poi aggiunto quello dovuto per il 2016 successivamente quantificato forfaitariamente nella transazione in € 6.270.000,00) (doc 1 - all. n. 36 nota del 21/10/2014; n. 37 nota del 22/01/2015; n. 38 nota del 23/12/2015 e n. 39 nota del 10/02/2016). Con riferimento alle previsioni contenute nel secondo Atto aggiuntivo, che estendeva ad altri tipi di reflui la garanzia suddetta, il relativo onere a carico della Regione veniva stimato, in sede di trattative, in ulteriori 17 milioni di euro. La concessionaria, che versava in uno stato di grave indebitamento verso il sistema bancario e cercava di reperire liquidità, con nota n. st/mm/357/16 del 29.11.2016, trasmetteva quindi una proposta di rideterminazione della concessione P.I.F. (doc 1- all. 40) all'Area Tutela e Sviluppo del Territorio Direzione Ambiente e all'Avvocatura Regionale, proponendo la stipula di un accordo transattivo.

Con nota n. st/mm/373/16 del 12.12.2016 la proposta veniva trasmessa al NUVV – Direzione Commissioni Valutazioni che, nella riunione del

20.12.2016 esprimeva parere favorevole sulla ipotizzata transazione, ritenendola necessaria a "...ribilanciare l'allocazione dei rischi tra le parti, considerato che la Convenzione è risultata troppo favorevole al Concessionario, prevedendo una garanzia di ricavo".

Pertanto, con DGR n. 2241 del 23.12.2016 veniva approvato lo schema di accordo transattivo che sarebbe stato poi sottoscritto il 27.12.2016 (doc 1. all. 43). In forza di tale accordo, la Regione corrispondeva alla SIFA l'importo di circa 56 mln di euro, dei quali € 24.995.728,00 versati direttamente agli Istituti bancari verso i quali la società era esposta; la SIFA si dichiarava soddisfatta quanto alle pretese formulate o da formularsi ai sensi dell'art. 19, dando atto di non avere più nulla a pretendere a nessun titolo nei confronti della Regione Veneto. Inoltre, veniva espunta la garanzia di cui all'art. 19 del contratto originario e veniva prevista la facoltà della Regione di recedere dal contratto nel caso di accadimenti imprevisti, senza oneri aggiuntivi se non il pagamento del valore residuo delle opere realizzate al netto dell'intero contributo già versato. Nel parere dell'avvocatura regionale all'accordo transattivo si precisa che: "Mentre l'applicazione dell'art. 19 ha portato a una richiesta riferita ai 4 anni intercorsi tra il 2013 e il 2016 a un importo complessivo di € 24.995.728, iva inclusa, ad oggi SIFA s.c.p.a. non ha ancora contabilizzato il credito derivante dalla specificazione di detta clausola di garanzia indicata al predetto art. 9 del secondo atto aggiuntivo. Il relativo onere in sede di trattative è stato però stimato per ammontare a circa 17 milioni di euro". Secondo il parere legale della Regione reso sullo schema di transazione, l'equilibrio ipotizzato dal PEF posto a base della concessione del 2005, nonostante i due atti aggiuntivi, si era rivelato insostenibile. Inoltre, i due atti aggiuntivi avevano

avuto l'effetto economico opposto a quello atteso, con un maggiore aggravamento dello squilibrio originario del PEF, sul versante dell'incremento dei costi e della mancanza dei ricavi.

Alla luce delle indagini e degli approfondimenti svolti dalla Procura (cfr. doc. 1, Relazione della Guardia di Finanza del 29.01.2019), con atto del 17/12/2021 tutti i presunti responsabili venivano messi in mora e chiamati a risarcire l'importo di € 24.995.728,00 corrisposti dalla Regione del Veneto al Sifa s.p.a. Con atto del 16/05/2022, venivano successivamente invitati a fornire deduzioni: Giancarlo Galan, Renato Chisso, Renzo Marangon, Roberto Corsino (posizione poi archiviata), Fabio Fior; Gisella Penna; Giovanni Artico; Adriano Rasi Caldogno; Paola Noemi Furlanis e Roberto Casarin (deceduto in data 23/07/2022).

2. Tutti gli invitati a dedurre, ad eccezione del sig. Giancarlo Galan, depositavano memorie difensive con le quali respingevano gli addebiti formulati da questa Procura. Le deduzioni difensive non venivano ritenute idonee a superare le contestazioni, fatta eccezione per quelle del dott. Corsino nei confronti del quale la Procura non ha emesso alcun atto di citazione.

3. Nell'atto introduttivo del giudizio, la Procura ha argomentato circa la tempestività dell'azione erariale, in considerazione del fatto che il danno si sarebbe prodotto solo con l'intervenuta transazione risalente a dicembre 2016 che avrebbe dato luogo all'esborso conseguente al debito maturato ai sensi del cit. art. 19; ha quindi ripercorso il quadro normativo applicabile al contratto di *project financing* e all'assunzione del rischio da parte della Regione con specifico riguardo alla fattispecie in esame.

Secondo la prospettazione accusatoria, allo scopo di garantire il rispetto

dell'equilibrio economico finanziario, l'art. 19 della convenzione, nel disciplinare le tariffe dei servizi concessi in gestione, aveva previsto che, oltre una soglia di alea del 5% sul fatturato previsto nel P.E.F. dei servizi di cui alle lettere b), c), d) ed e), il Concedente avrebbe concorso al ripristino mediante il pagamento - non appena le risorse sarebbero state disponibili in bilancio e comunque entro i 12 mesi successivi - di un corrispettivo inteso a coprire l'eventuale eccedenza di detta soglia. Con tale pattuizione venivano pertanto assicurati al soggetto privato ricavi garantiti anche in condizioni di notevoli variazioni negative di lavorazioni di reflui rispetto ai volumi ipotizzati e stimati nel P.E.F. (sempre eccedenti l'alea del 5%), eliminando, di conseguenza, quasi per intero, il rischio di gestione, rischio che doveva, invece, ricadere sul concessionario.

In sintesi, la clausola contenuta nell'art. 19 del contratto originariamente sottoscritto tra la Regione Veneto e SIFA, mantenuta nel primo atto integrativo e poi stata estesa ad altri tipi di reflui con il secondo atto integrativo, si sarebbe posta in aperto contrasto con la disciplina comunitaria e con la normativa interna. Con tale previsione, infatti, il Concessionario veniva quasi del tutto esentato dal rischio di domanda (fatta eccezione per la soglia del 5%) che, invece, avrebbe dovuto sopportare per intero.

Inoltre, il SIFA non si sarebbe neppure assunto il rischio di disponibilità posto che le penali previste all'art. 17 della concessione originaria, nel caso di indisponibilità dell'impianto in corso di esercizio, appaiono scarsamente significative in quanto operative solo nei casi di responsabilità del Concessionario ed essendo state fissate in una somma che non può superare il 3% dei ricavi iscritti a bilancio della società del relativo servizio, rapportato

al periodo di interruzione.

Secondo il Requirente, la Regione del Veneto nel sottoscrivere la convenzione originaria e i successivi atti integrativi, avrebbe svilito la funzione del *Project Financing* ponendo in essere un'operazione antieconomica e del tutto svantaggiosa, caratterizzata, tra l'altro, dall'assenza dei rischi di domanda e di disponibilità a carico del concessionario. Del danno derivante dall'esborso per i crediti maturati dalla SIFA in virtù della richiamata clausola, sarebbero responsabili:

1) Gisella PENNA, per il 35 per cento del danno, in qualità di Dirigente del Servizio Legge Speciale per Venezia dal 1997 al 2007 e Responsabile unico del procedimento per l'affidamento dell'incarico di progettazione, realizzazione e gestione, mediante finanza di progetto, dell'intervento "Progetto Integrato Fusina", in quanto, quale RUP, sarebbe da individuarsi come il vero e proprio dominus dell'operazione;

2) Giovanni ARTICO, per il 25 per cento del danno, in qualità di Dirigente *pro tempore* della Direzione Progetto Venezia dal 28/9/2010 (già della Direzione Polo di Marghera dal 1/11/2005 al 27/9/2010) e subentrato nel ruolo di Responsabile Unico della Concessione e Responsabile Unico del Procedimento per effetto della DGR n. 1183 del 24.04.2007. Questi, in particolare, anche quale Responsabile della Direzione Polo Marghera, poi rinominata Direzione Progetto Venezia, apponeva il visto di conformità in relazione alla DGR n. 2380 dell'8.08.2008 (I atto integrativo), alla DGR n. 2514 del 04.08.2009 e alla DGR n. 517 del 02.03.2010 (II atto integrativo) senza acquisire preventivamente il parere del NUVV, che invece avrebbe dovuto essere acquisito, e attestava la regolare istruttoria e la compatibilità

con la vigente legislazione statale e regionale proponendo l'adozione delle citate delibere. Con riferimento al ruolo svolto dal sig. Artico, la sottoscrizione del secondo atto integrativo (DGR 517/2010) avrebbe potuto costituire l'occasione per eliminare le previsioni che esponevano la Regione Veneto a un gravissimo rischio e pregiudizio e, invece, ha aggravato la posizione dell'amministrazione concedente estendendo la clausola del ricavo garantito ad altri reflui. Peraltro, stando alle dichiarazioni del sig. Artico la scelta di non inviare al NUVV il II atto integrativo fu assunta intenzionalmente "stante la situazione in evoluzione e l'urgenza di non far scattare il meccanismo delle clausole di garanzia e di evitare l'interruzione dei lavori da parte del concessionario per la realizzazione degli impianti". Egli avrebbe altresì dichiarato che non venne presentata al NUVV, in quel momento, una proposta di PEF, con l'intenzione di formalizzarla in tempi successivi con un ulteriore atto aggiuntivo;

3) Renato CHISSO, per il 10 % del danno e 4) Renzo MARANGON, per il 10 % del danno: il primo in qualità di Assessore alle Politiche della Mobilità e Infrastrutture e il secondo di Assessore alle Politiche del Territorio e Legge Speciale per Venezia, che relazionavano e proponevano alla Giunta l'adozione delle delibere n. 1562 del 28/06/2005, n. 2380 (approvazione della Convenzione) del 08/08/2008, n. 2514/2009 (Approvazione del primo atto integrativo) e n. 517/2010 (approvazione del II atto integrativo).

Il ruolo fondamentale svolto nella vicenda dagli Assessori troverebbe riscontro nelle dichiarazioni rese dal sig. Giovanni Artico in sede di audizione personale e sulla base dei verbali delle sedute di giunta (vedi doc. 1 – all. 79 relazione pagg. 38 e ss.);

5) Adriano RASI CALDOGNO, per il 10 per cento del danno, in qualità di Presidente del N.U.V.V. e Segretario Generale della Programmazione - che aveva sottoscritto il parere del NUVV del 15.03.2005 in cui venivano espresse perplessità sulla non corretta allocazione del rischio della operazione in capo alla Regione - per aver assistito, in qualità di Segretario Generale della Programmazione, la Giunta Regionale nelle sedute del 18.03.2005 (DGR n. 1134/2005); del 28.06.2005 (DGR n. 1562/2005), dell'08.08.2008 (DGR 2380/2008), del 04.08.2009 (DGR. 2514/2009) senza evidenziare le gravi irregolarità e i rischi in cui l'amministrazione stava incorrendo e, con riferimento alla delibera 2514/2009, nella consapevolezza di non aver acquisito il parere del NUVV essendo tra i destinatari della richiesta inviata (ex post) da Artico il 1.2.2010.

Secondo la Procura, ai sensi dell'art. 9 della L.R. n. 1 del 10.1.1997, al Segretario generale della programmazione era demandata la funzione di assistere la Giunta Regionale partecipando, come è avvenuto, alle sedute per rendere pareri consultivi. Nella specie, nonostante il Dott. Rasi Caldogno abbia presenziato a tutte le sedute di Giunta e fosse pienamente consapevole, avendolo evidenziato quale Presidente del NUVV nel parere del 15.3.2005, che il rischio di gestione era quasi totalmente a carico della Regione, questi sarebbe rimasto inerte e non avrebbe sottoposto la questione alla Giunta, omettendo di esercitare gli ampi poteri e le facoltà proprie del suo ruolo, compresa quella di avocare in via d'urgenza atti e provvedimenti amministrativi o di esercitare il potere di autotutela in via amministrativa;

6) Paola Noemi FURLANIS, per l'1% del danno, in qualità di dirigente della Segreteria regionale alle Infrastrutture e Mobilità - Direzione Valutazione

Progetti e Investimenti, la quale, come emerge dalla nota del 2 febbraio 2010 (doc. 1 -all 73), nel riscontrare la nota del 1° febbraio 2010 (doc 1-all 72) con cui Giovanni Artico informava che la SIFA aveva avanzato la proposta relativa al II atto integrativo, si sarebbe sostanzialmente rifiutata di dare il parere che le era stato richiesto, sul presupposto che la Giunta, con la DGR n. 2514 del 04.08.2009, aveva già condiviso la stessa.

La difesa dell'avv. Furlanis, in sede di deduzioni, evidenziava che al NUVV, costituito con DGR n. 1826 del 13.7.2001 in applicazione della legge 17.5.1999, n. 144, sarebbe stata rimessa, ai sensi dell'art. 45, l.r. Veneto 7.11.2003, n. 27, unicamente la valutazione della fattibilità e della convenienza per l'Amministrazione di interventi che contemplino la compartecipazione finanziaria dei privati e che pertanto spetterebbe al predetto Nucleo di Valutazione una valutazione sulle proposte di iniziative in finanza di progetto con connotazione preliminare e propedeutica rispetto alla fase approvativa delle stesse da parte dell'organo di governo.

Tuttavia, secondo la Procura, la circostanza che la Giunta si fosse già espressa sulla proposta non era ostativa a eventuali valutazioni del NUVV sulla necessità di modificare il secondo atto integrativo. L'inquirente riteneva, in particolare, che, se la proposta fosse stata sottoposta al NUVV, sarebbe emersa l'irragionevolezza degli impegni assunti dall'Amministrazione, la definitiva impossibilità di riequilibrare il P.E.F., e, ancor più, l'incompatibilità della clausola di cui all'art. 19 con le finalità stesse che l'amministrazione intendeva perseguire con l'operazione. A riprova di ciò, il NUVV - chiamato ad esprimersi sul III atto integrativo - con verbale del 26.09.2014 (doc 1 - all. 34) formulava parere negativo, rilevando che i dati forniti dal concessionario non

trovavano riscontro nello stato dei fatti e impedendo, di fatto, che si addivenisse alla sottoscrizione dello stesso;

7) Fabio FIOR, per il 4% del danno, dal 5.7.2002 al 27.1.2010 Dirigente Regionale della Direzione Ambiente a cui afferiva il Servizio Legge Speciale Per Venezia competente in relazione al Project Financing. Secondo la Procura, il Dott. Fior è stato colui che ha proposto l'adozione della DGR n. 1562 del 28.06.2005 con cui è stato approvato lo schema di contratto, apponendovi il relativo visto. Secondo la Procura, il Dirigente che proponeva l'adozione e attestava la regolarità della deliberazione di Giunta non avrebbe potuto ignorare elementari principi, enunciati dalla giurisprudenza ed affermati in dottrina (e, peraltro, agevolmente desumibili dalla semplice lettura delle norme legislative, regolamentari e pattizie nella soggetta materia) sulla natura giuridica e sulla funzione del project financing;

8) Giancarlo GALAN, per il 5% del danno, all'epoca dei fatti Presidente della Giunta Regionale pro tempore che aveva sottoscritto per conto della Regione il contratto di concessione e gli atti integrativi successivamente intervenuti senza richiedere i dovuti approfondimenti agli Uffici e nonostante fosse evidente la rischiosità e l'antieconomicità dell'operazione.

4. I convenuti Galan Giancarlo e Fior Fabio non si sono costituiti.

5. Quanto agli altri convenuti, con distinte memorie depositate in data 20 settembre 2023, si costituivano – con il patrocinio dei medesimi difensori - i convenuti Renato Chisso, Gisella Penna, Adriano Rasi Caldogno, Paola Noemi Furlanis, chiedendo in via preliminare (con analoghe argomentazioni) di dichiarare l'inammissibilità della pretesa risarcitoria, in considerazione della maturazione del termine di prescrizione dell'azione. Il *dies a quo*

sarebbe, infatti, da individuare nella notizia di danno cui si riferisce la domanda risarcitoria azionata dall'organo inquirente la quale aveva formato oggetto di specifica segnalazione da parte della Stazione Navale della Guardia di Finanza di Venezia già in data 15.2.2016, protocollata dalla Procura della Corte dei conti al n. 58100 (doc. 1, all.2, fascicolo Procura), cosicché alla data della costituzione in mora sarebbe già maturata la prescrizione dell'azione erariale.

Nel merito, veniva sostenuta l'insussistenza del danno, poiché l'importo di € 55.951.730,00 (comprensivo di I.V.A.), individuato nella transazione, sarebbe stato accordato quale ulteriore contributo pubblico direttamente preordinato ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario del progetto e, in tale prospettiva, a *“contribuire alla copertura degli investimenti realizzati da parte di SIFA e già di proprietà della Regione stessa”* nell'ambito della complessiva rideterminazione del perimetro della concessione dalla quale sono state stralciate le opere del cd. “Vallone Moranzani” e i relativi servizi che avrebbero inciso sulle condizioni di equilibrio del PEF vigente al momento del perfezionamento dell'Atto Transattivo e Modificativo. La somma erogata dall'Ente concedente sarebbe dunque, direttamente finalizzata a garantire l'equilibrio del progetto nel mutato scenario operativo del rapporto concessorio; in tale prospettiva l'importo era stato qualificato quale somma erogata *“in aggiunta al contributo già corrisposto da Regione Veneto ... da portare in deduzione rispetto al valore residuo”*.

Ciò sarebbe corroborato dallo stesso parere legale acquisito dalla Regione sulla transazione (doc. 1, all. 81, pag. 103, fascicolo Procura). Inoltre, il prefigurato danno erariale sarebbe escluso in quanto:

- il valore delle opere che saranno trasferite alla Concedente allo spirare della concessione è di gran lunga superiore agli investimenti sopportati dalla Regione Veneto;

- nel caso di scioglimento anticipato della concessione, SIFA S.c.p.a. non avrà diritto al valore residuo dei beni;

- nel caso di cessazione del rapporto alla data del 31.12.2041 il valore residuo dei beni non graverà sulla Regione Veneto, rimanendo a carico dell'operatore economico subentrante nell'esercizio del PIF quale Gestore del servizio idrico integrato;

- nel caso di miglioramento dei flussi finanziari del progetto, la Regione Veneto avrà la facoltà di recuperare l'investimento rappresentato dall'importo erogato per effetto dell'Atto Transattivo e Modificativo rep. 7488/2016;

- solo all'esito dello spirare della concessione si potrebbe rinvenire, in ipotesi, un pregiudizio, pur non potendo escludersi che nel corso del rapporto, per effetto del miglioramento dei flussi di cassa previsti, la Regione dia impulso alla revisione, a proprio favore, del PEF recuperando l'investimento sostenuto.

Quanto all'ipotizzata antiggiuridicità del rapporto negoziale in contestazione rispetto al modello legale che avrebbe richiesto una diversa allocazione dei rischi tra concedente e privati, secondo le difese, all'epoca della sottoscrizione della Convenzione non sussistevano limiti dell'incidenza percentuale del contributo pubblico rispetto al valore dell'investimento, in quanto con la norma dell'art. 7, l. n. 166/2002 il limite del 50% originariamente contenuto nell'art. 19, c. 2, della l. 109/1994 era stato rimosso e il parametro legale vigente all'epoca di perfezionamento del contratto prevedeva la facoltà dell'Amministrazione di erogare a titolo di prezzo un importo, ogni qualvolta

ciò fosse stato necessario per assicurare l'equilibrio economico-finanziario del progetto, ovvero qualora il partner privato fosse stato tenuto ad applicare tariffe cd. "amministrate". Solo con il d.lgs. n. 50/2016 (poi novellato dal d.lgs. 56/2017) è stato reintrodotta un limite che attualmente si attesta sul 49% del valore complessivo dell'investimento. In altri termini, l'articolato contrattuale refluito nella convenzione del 2005 non recava, anche avuto riguardo al parametro legale *ratione temporis* riferibile alla fattispecie, previsioni che si ponevano in contrasto con i principi in materia di ripartizione dei rischi sottesi a rapporto concessorio.

5.1. In particolare, quanto al convenuto Renato Chisso - la cui presunta responsabilità erariale deriverebbe, in qualità di Assessore alle Politiche della Mobilità e Infrastrutture, nell'aver relazionato e proposto alla Giunta l'adozione delle delibere di data 28.6.2005, 8.8.2008, 4.8.2009 e 2.3.2010 (pag. 40 dell'atto introduttivo) – la difesa osservava quanto segue.

Le delibere di riferimento, approvate all'unanimità dell'esecutivo regionale, emergerebbe che la relazione e la proposta di approvazione dello schema contrattuale (nonché del primo e del secondo atto integrativo), formulate dall'Assessore Chisso alla Giunta, costituivano il naturale esito dell'iter procedimentale prodromico alla selezione del concessionario, muovendo dall'approvazione del "Piano per la prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversate nella Laguna di Venezia – Piano Direttore 2000" e dalla successiva individuazione del Promotore.

A fronte dell'intervenuta selezione del contraente, non sarebbe sussistente alcun diretto profilo di responsabilità in capo all'allora Assessore Chisso,

stante l'intervenuta preventiva positiva valutazione dello schema contrattuale in esame, giusto parere del NUVV del 15.3.2005, e il fatto che le delibere di Giunta costituivano l'esito di valutazioni tecniche esulanti dalle attribuzioni rimesse all'odierno convenuto. In particolare, con Deliberazione n. 3609 del 22.11.2005, la Giunta Regionale aveva confermato le principali competenze e funzioni assegnate a ciascuna Direzione Regionale, prevedendosi in tale sede che la valutazione dei progetti e degli investimenti, inclusi quelli afferenti a interventi da porre in essere mediante finanza di progetto, competesse alla Segreteria Regionale Infrastrutture e Mobilità, preposta alla supervisione e al coordinamento delle attività della Direzione Valutazione Progetti e Investimenti. Nessuna responsabilità poteva essere ascritta all'odierno convenuto, non tanto e non solo in considerazione dell'eventuale configurazione di una "esimente politica", bensì tenuto conto della circostanza che la condotta da questi mantenuta si era posta in termini di assoluta coerenza e consequenzialità rispetto alle valutazioni, di carattere preliminare, operate dal NUVV e a quelle effettuate dalla citata Direzione Valutazione Progetti e Investimenti in termini di fattibilità e convenienza dell'iniziativa per l'Amministrazione.

5.2. Quanto alla posizione della dott.ssa Gisella Penna - evocata in giudizio, quale responsabile del procedimento e dirigente del Servizio "Legge Speciale per Venezia" della Direzione Tutela Ambiente, per aver curato gli aspetti tecnico amministrativi e contabili del progetto concernenti i finanziamenti erogati dalla Regione, risultando firmataria della DGR n. 1562 del 28.6.2005, approvativa dello schema di contratto già sottoposto al vaglio del NUVV, nonché dell'affidamento delle prestazioni all'ATI tra Veneto Acque S.p.A.,

Vesta S.p.A., Impresa Mantovani S.p.A. - la difesa rilevava che le funzioni e i compiti del responsabile del procedimento nell'ambito delle procedure competitive ad evidenza pubblica risultavano declinate, nella normativa *ratione temporis* applicabile alla fattispecie, all'art. 8 del D.p.r. n. 554/1999.

Ai sensi di tale disposizione, spettava al responsabile del procedimento la promozione dell'attività di verifica preliminare della fattibilità tecnica ed economica dell'intervento, mentre non si poteva affermare che al RUP competesse l'indagine, di carattere economico-finanziario, relativa al rapporto tra condizioni economiche della convenzione e bilanciamento (o, per meglio dire, allocazione) dei rischi della commessa tra Amministrazione concedente e concessionario.

Spettava invece al NUVV, costituito con DGR n. 1826 del 13.7.2001, in applicazione della legge 17.5.1999, n. 144 e ai sensi dell'art. 45, l.r. Veneto 7.11.2003, n. 27, la valutazione della fattibilità e della convenienza per l'Amministrazione di interventi che contemplassero la compartecipazione finanziaria dei privati.

Con parere del 15.3.2005, il NUVV si esprimeva, inoltre, in termini inequivocabilmente favorevoli in relazione al tenore delle clausole contrattuali poste a regolamentazione dello stipulando rapporto concessorio tra la Regione e SIFA. Posto che la Giunta Regionale aveva approvato la DGR n. 1562 del 28.6.2005, il RUP aveva l'onere di dare impulso alla gestione del rapporto negoziale conseguente alla stipula del contratto tra l'Amministrazione e il concessionario. Peraltro, la Commissione Tecnica nella Relazione dell'1.3.2005, aveva espresso parere favorevole alla proposta di *project financing* subordinatamente alla soddisfazione di talune condizioni, nessuna

delle quali afferiva alla ripartizione dei rischi tra concessionario e concedente, aspetto sul quale, viceversa, si fonda la censura promossa dall'organo inquirente (doc. 1, all. 54, fascicolo Procura).

Secondo la difesa della convenuta, la circostanza che la Dott.ssa Penna risultasse inquadrata, tra il 1997 e il 2007, quale Dirigente del Servizio “Legge Speciale per Venezia” della Direzione Tutela dell’Ambiente I non poteva assumere alcun rilievo in quanto l’attività del Servizio “Legge Speciale per Venezia” della Direzione Tutela dell’Ambiente della Regione si sostanziava nel mero ausilio all’attuazione del programma regionale approvato dall’Organo Giuntale a mezzo della riferita DGR n. 1562 del 28.6.2005 ed involgeva tematiche diverse rispetto a quelle sulle quali si incentra la contestazione formulata dalla Procura. La valutazione dei progetti e degli investimenti, inclusi quelli afferenti a interventi da porre in essere mediante finanza di progetto, competeva, infatti, alla Segreteria Regionale Infrastrutture e Mobilità, preposta alla supervisione e al coordinamento delle attività della Direzione Valutazione Progetti e Investimenti.

5.3. Con riferimento alla posizione dell’avv. Paola Noemi Furlanis, la difesa rilevava che la stessa era stata evocata in giudizio in qualità di dirigente della Segreteria Regionale alle Infrastrutture e Mobilità – Direzione Valutazione Progetti e Investimenti, per non essersi espressa (dunque di non aver sottoposto la questione al NUVV) sulla proposta relativa al II Atto Integrativo al contratto di concessione, atteso che l’Organo di Governo regionale si era già espresso favorevolmente sul punto giusta DGR n. 2514 del 4.8.2009.

Secondo il legale della convenuta, la Direzione Regionale Valutazione Progetti e Investimenti rappresenta una struttura cui sono deputate le funzioni

di segreteria tecnica del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVV). A quest'ultimo, costituito con DGR n. 1826 del 13.7.2001 in applicazione della legge 17.5.1999, n. 144, era rimessa, ai sensi dell'art. 45, l.r. Veneto 7.11.2003, n. 27, la valutazione della fattibilità e della convenienza per l'Amministrazione degli interventi compartecipati finanziariamente dai privati.

La dinamica operativa del NUVV non contemplava, dunque, l'apposizione di un visto di conformità sugli atti deliberativi dell'Amministrazione, bensì la preliminare formulazione di un parere cui l'Ente poteva (non assumendo detti orientamenti carattere vincolante) conformare i contenuti dei correlati atti provvedimenti riferiti alle procedure concessorie (cfr. circolare del Presidente della Regione Veneto n. 1826 del 13.7.2001). Il NUVV, quindi, non aveva alcun titolo per pronunciarsi, pure in via meramente consultiva e non vincolante per l'Ente, in merito alla proposta di approvazione del II Atto Aggiuntivo, atteso che la fattispecie, non interessando la valutazione preliminare di fattibilità di un investimento, esulava dalle competenze di tale struttura regionale. Il legale di parte faceva presente che il NUVV, in pregresse similari procedure di partenariato pubblico privato, si era ritenuto incompetente quanto alla valutazione dei contenuti dell'atto ricognitivo e integrativo della convenzione stipulata con il privato in quanto ciò riguardava la fase esecutiva del rapporto, e non la preliminare valutazione dell'opportunità per l'amministrazione regionale di operare l'investimento.

La proposta di adeguamento del piano economico finanziario sotteso al rapporto concessorio di cui è causa, in seguito refluita nella sottoscrizione del II Atto Integrativo al contratto di data 6.7.2005, era stata già approvata giusta

DGR n. 2514 del 4.8.2009, senza che il NUVV fosse stato preliminarmente investito della questione nell'esercizio delle ripercorse competenze attribuite a detta struttura. I pareri resi dal NUVV, tra l'altro, non sarebbero vincolanti per l'Organo di Governo, con la conseguenza che l'immediata efficacia delle statuizioni refluite nella suddetta DGR avrebbe in ogni caso destituito di ogni rilievo un eventuale pronunciamento del Nucleo di Valutazione nella fattispecie (art. 1, l. 144/1999 e art. 45 l.r. 27/2003).

Alla luce di quanto sopra esposto, si osservava che l'Avv. Furlanis non avrebbe potuto derogare alle funzioni del NUVV, sottoponendo alla valutazione del nucleo una proposta già refluita in un atto approvativo da parte della Giunta Regionale, in relazione al quale il parere di detta struttura si sarebbe risolto in una sorta di apposizione di visto di conformità, con effetti non contemplati dal parametro normativo regionale. Anche ammettendo che la questione potesse essere rimessa *ex post* al NUVV, il parere non vincolante reso da quest'ultimo non avrebbe comunque inciso sull'efficacia delle determinazioni assunte dalla Giunta con la DGR n. 2514/2009.

5.4. Quanto alle contestazione formulate dalla Procura al dott. Adriano Rasi Caldogno, il legale di parte osservava che lo stesso era stato evocato in giudizio per aver, quale Presidente del NUVV, valutato negativamente lo schema di articolato contrattuale posto a regolamentazione del rapporto concessorio (in particolare con riguardo all'art. 19), e per aver, successivamente, partecipato, in veste di Segretario Generale della Programmazione, alle sedute di Giunta Regionale di data 18.3.2005, 28.6.2005, 8.8.2008 e 4.8.2009, senza evidenziare i profili di criticità del contratto e senza esercitare le facoltà di avocazione e autotutela asseritamente

riconosciutegli dalla normativa regionale. Sosteneva che era stata prospettata dall'inquirente, una presunta incongruenza tra le condotte serbate dal dott. Rasi Caldogno, dapprima, in sede di preliminare valutazione dello schema contrattuale della concessione e, in seguito, in occasione della partecipazione alle predette sedute di Giunta Regionale.

A tale riguardo, il patrocinio sottolineava che il NUVV costituisce un organo collegiale e multidisciplinare preordinato a verificare la fattibilità di investimenti cui concorrono i privati con risorse proprie, nell'ambito del quale, ovviamente, il Presidente esercita una funzione di coordinamento e verifica della coerenza delle iniziative scrutinate rispetto alla più ampia programmazione regionale. La valutazione operata dal NUVV in relazione alla fattibilità dell'intervento, nel caso di specie, era stata preceduta dall'istruttoria condotta dalla Commissione per la scelta del promotore, istituita dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 1906 del 18.6.2004.

Nella Relazione del 1.3.2005, la Commissione Tecnica aveva espresso parere favorevole alla proposta di *project financing* subordinatamente alla soddisfazione di talune condizioni, tra cui quella afferente alla ripartizione dei rischi tra concessionario e concedente, aspetto sul quale si è poi fondata la censura promossa dall'organo inquirente.

Il parere reso dal NUVV nell'esercizio della funzione consultiva, in alcun modo vincolante per l'Amministrazione regionale, era stato comunque positivo e, ad avviso del patrocinio, dalla lettura delle norme sulle competenze del Segretario Generale della Programmazione, non sarebbe prevista, da parte di quest'ultimo, alcuna facoltà di avocazione di atti o provvedimenti di competenza degli Organismi di indirizzo regionale competenti a esprimere la

volontà dell'Ente, ovvero di altre Strutture regionali sul presupposto della ipotizzata non condivisione nel merito dei relativi contenuti (peraltro nella fattispecie nemmeno concretizzatasi). Spettava comunque alla Segreteria Regionale Infrastrutture e Mobilità, preposta alla supervisione e al coordinamento delle attività della Direzione Valutazione Progetti e Investimenti, trasmettere l'eventuale prescritto parere. Inoltre, la nota inviata dal dott. Artico recava data successiva alla delibera di Giunta del 4.8.2019 e contrariamente a quanto prospettato nell'atto di citazione, l'odierno convenuto non risultava inserito in indirizzo nello scambio epistolare intercorso tra il dott. Artico e la Direzione Regionale Valutazione Progetti ed investimenti (doc. 5).

5.5. Con memoria depositata in data 19.09.2023, si costituiva il convenuto Giovanni Artico, eccependo in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione *ex art. 87 c.g.c.*, in quanto nell'invito a dedurre non era stata contestata alcuna sua condotta riferibile al primo Atto integrativo dell'accordo di concessione.

In via preliminare, veniva eccepita la prescrizione dell'azione erariale, poiché Giovanni Artico non aveva mai preso parte alla predisposizione e/o alla redazione della transazione e, quindi, la stessa non poteva essere configurata quale "fatto dannoso" ad egli addebitabile. Giovanni Artico cessava, infatti, da ogni incarico inerente al contratto di concessione in esame nel maggio 2014 (doc. 7) e comunque da ogni incarico presso la Regione Veneto nel novembre 2015 (doc. 8), cosicché l'ipotizzato diritto al risarcimento del danno si sarebbe prescritto nel maggio 2019 o, al più tardi, nel novembre 2020.

In particolare, il primo atto interruttivo della prescrizione andrebbe individuato nell'atto di costituzione in mora notificato dalla Procura, a

Giovanni Artico, in data 20.12.2021, quindi, oltre un anno dopo al maturare della (già intervenuta) prescrizione. In secondo luogo, e in subordine, la prescrizione sarebbe maturata anche in quanto la Procura, nell'invito a dedurre, evidenziava che la transazione "si è posta come atto necessario, per non dire obbligato", giacché "prevedeva l'esborso delle somme richieste in applicazione della clausola del ricavato garantito". Secondo la ricostruzione "accusatoria", la transazione si è limitata a dare esecuzione alla clausola del c.d. "ricavato garantito" sub art. 19 del contratto di concessione del 06.07.2005.

Pertanto, il danno asseritamente denunciato dalla Procura, ove esistente, sarebbe conseguenza diretta e immediata non tanto degli accordi raggiunti in sede transattiva – che sostanzialmente si limitano ad attuare una clausola contrattuale - quanto piuttosto, secondo le stesse prospettazioni attoree, della clausola contrattuale. In altri termini, la transazione avrebbe solo "differito" un (asserito) danno che, se esistente, si era manifestato ed era percepibile sin dalla data (2005) di stipulazione del contratto di concessione. Tant'è che la stessa Procura aveva osservato che la criticità della clausola contrattuale sub art. 19 del contratto di concessione "era stata in qualche modo segnalata dal NUVV nel parere del 15.3.2005".

Nel merito, la difesa argomentava circa l'insussistenza di prova circa la relazione "causa-effetto" tra il comportamento negligente e/o imprudente e/o imperito di Giovanni Artico e il danno paventato dalla Procura. In particolare, secondo il patrocinio, il convenuto non ha esercitato un ruolo "attivo", né ha avuto potere "decisionale", con riferimento al perfezionamento dei due Accordi Integrativi (il suo potere era limitato all'accertamento di conformità

alla normativa delle Delibere approvative: ma non ineriva al “merito” delle decisioni politiche assunte nell’accordo). Sui predetti accordi era stato peraltro acquisito un parere legale e, in ogni caso, le delibere sarebbero state adottate anche in carenza del “visto” del dott. Artico, posto che spettava al Presidente della Giunta Regionale l’obbligo giuridico di interpello del NUVV e che quest’ultimo era stato interpellato.

Peraltro, i due “Accordi Integrativi” – recependo i contenuti di un precedente contratto ed essendo atti tecnici/discrezionali scevri da manifesta illogicità e/o irrazionalità (le quali potrebbero manifestarsi, al più, per il precedente contratto del 2005) – non sarebbero sindacabili in questa sede. Ogni asserito danno sarebbe stato comunque evitato laddove la Regione Veneto avesse provveduto – in conformità con le pattuizioni assunte nel preliminare dd. 11.04.2014 – ad acquistare le aree di proprietà Syndial S.p.a.: operazione di cui il convenuto Artico, in conformità al dettato di cui agli artt. 1175 e/o 1227 c.c., si era reso promotore.

La difesa rassegnava, quindi, le seguenti conclusioni:

- in via pregiudiziale, dichiarare la nullità, ai sensi dell’art. 87 c.g.c., dell’atto di citazione notificatogli in data 17.04.2023; - in via pregiudiziale, disporre l’espunzione dal fascicolo d’ufficio del documento prodotto dalla Procura sub doc. 1, all. 78 (Sentenza del Tribunale di Venezia, Sez. Penale, n. 685/2018): giacché non attinente ai fatti di causa; -in via preliminare, dichiarare la prescrizione delle domande formulate nei confronti di Giovanni Artico; -nel merito, dichiarare inammissibili e/o infondate, e per l’effetto rigettare, le domande.

5.6 Con memoria depositata il 20 settembre 2023, si costituiva in giudizio il

convenuto Renzo Marangon rilevando, in via preliminare, l'intervenuta prescrizione avuto riguardo alla notizia di danno e alla non tempestiva costituzione in mora. Venivano, altresì, eccepiti l'inammissibilità e/o nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 51 c.g.c. poiché la rappresentazione del danno da cui ha preso le mosse l'indagine del requirente, sviluppata dalla Guardia di Finanza – Nucleo Polizia Tributaria di Venezia prot. 0149139/2017, non ha mai individuato alcun profilo di specifica imputabilità in capo al sig. Renzo Marangon. La difesa argomentava, quindi, su: insussistenza del danno e dell'elemento soggettivo in considerazione delle competenze e al ruolo ricoperto da altri soggetti (alcuni dei quali evocati in giudizio); carenza del nesso di causalità tra la condotta e il danno che si sarebbe prodotto successivamente alle condotte contestate e anche in virtù dell'acquiescenza prestata alle pretese creditorie della SIFA.

Veniva evidenziato, tra l'altro, che nell'organizzazione dell'apparato tecnico amministrativo della Regione si era sottovalutato il ruolo oggettivo di apicalità che il Segretario Regionale riveste su ogni comparto organizzativo degli uffici. Per quanto di interesse, l'ing. Roberto Casarin esercitava un ruolo di rilievo nelle decisioni e nell'organizzazione della Segreteria Regionale Ambiente e ai Lavori Pubblici, competente sul PIF, cosicché l'attribuzione al Casarin di una quota di danno di appena il 10% non corrisponderebbe al reale grado di responsabilità di quest'ultimo. Lo stesso Casarin sarebbe stato il primo responsabile, avendovi apposto il relativo "visto", anche delle DGRV nn. 1562/2005, 2380/2008, 2514/2009, 517/2001, oggetto di contestazione da parte della Procura. Quindi, considerato l'essenzialità di tale ruolo in senso oggettivo, nonché la sua partecipazione nella predisposizione e adozione dei

sopracitati atti di Giunta, la percentuale a carico dell'ing. Casarin dovrebbe

essere superiore a quella quantificata per i RUP del Progetto Integrato Fusina.

Il ruolo dell'assessore Marangon era poi stato nettamente inferiore rispetto a

quello dell'assessore Chisso, sia per il numero che per la qualità di delibere

cui il primo ha partecipato, sia per la preminenza documentata del secondo

anche sulle determinazioni in cui comparivano in rilievo entrambi. In nessun

caso, dunque, potrebbe essere equiparata la percentuale di danno contestata al

sig. Marangon rispetto a quella imputata al sig. Chisso, assessore competente

per il progetto, nonché relatore della DGRV n. 1562/2005, con la quale veniva

stipulato il contratto di concessione con SIFA.

Nel merito, non spettava al sig. Renzo Marangon la valutazione tecnica,

economica e ambientale dell'operazione dalla quale sarebbe scaturito

l'asserito danno erariale. Infatti, la delibera n. 1562 del 28 giugno 2005

(adottata solo pochi giorni dopo l'attribuzione della delega al sig. Marangon)

veniva presentata alla Giunta dall'assessore Chisso e (solamente) di concerto

con l'assessore Marangon: quest'ultimo, tuttavia, non aveva avuto, né avrebbe

potuto avere alcun ruolo attivo nell'istruttoria e nella valutazione tecniche ed

economiche dell'operazione, avendo il solo compito di individuare le risorse

economiche necessarie a garantire la copertura dell'operazione, la quale

gravava sui fondi messi a disposizione della Legge speciale di Venezia (cfr.

pag. 3 DGR 1562/2005). In ogni caso, con la successiva DGRV n. 1183 del

24 aprile 2007, la Giunta nominava quale Responsabile Unico della

Concessione il dott. Giovanni Artico.

Quanto al primo atto integrativo del contratto, il convenuto rilevava che sullo

stesso era stato richiesto un parere dell'Avvocatura regionale la quale, con

nota 246368/54.00 del 3 maggio 2007, aveva valutato positivamente la proposta di SIFA, configurando la stessa come variante progettuale al PIF (cfr. ancora doc. 10, pag. 4). Pertanto, la delibera n. 2380 dell'8 agosto 2008, con la quale veniva approvato il primo atto integrativo al contratto relativo al *project financing*, rappresentava la logica conseguenza della DGRV 1448/2007 e del successivo accordo di programma sottoscritto tra le Parti.

Quanto alla stipula del II atto integrativo, la stessa aveva lo scopo di evitare di far scattare le clausole di garanzia contenute nell'art. 19 del contratto originario. Per quanto riguarda i reflui, pertanto, si osservava che, con l'Atto Integrativo, venivano aggiornate al 2010 le quantità previste originariamente dalla Concessione del 2005, ed era prevista la sottoscrizione di contratti di conferimento, da parte delle aziende oggi impegnate con S.P.M. S.c.a.r.l. oltre ENI R&M, che fissavano le quantità dei reflui B0 per cinque anni ai valori riportati nel II Atto integrativo e i suoi allegati. L'applicazione dell'art. 19 sopra citato riguardava i volumi aggiornati al 2010, con applicazione differita per la tipologia B0 al quinquennio successivo all'acquisizione". La Regione si impegnava, altresì, a riconoscere al concessionario il valore residuo dell'investimento (circa il 50% del valore), oltre al riacquisto al termine della concessione della piattaforma SPM per un importo pari al 70% del valore di perizia.

Parallelamente, proseguiva anche l'intento di portare a regime il P.I.F.: la DGRV n. 661 del 9 marzo 2010, con la quale la Regione si determinava nell'acquistare "un terreno della superficie di mq 288.250 ubicato in prossimità della zona industriale di Porto Marghera, in zona Fusina, che la Regione Veneto attualmente conduce in locazione, [...]. L'area in questione

costituisce, infatti, porzione del più ampio compendio immobiliare denominato “Cassa di Colmata A” che, come noto, è interessato dalla realizzazione del “Progetto Integrato Fusina” (PIF)”.
Peraltro, conclusa la Legislatura nel 2010, il sig. Marangon terminava l’esperienza da assessore e rimaneva estraneo a tutte le successive decisioni, le quali hanno determinato l’esborso all’odierno esame.

6. Alla pubblica udienza, il P.M. si è soffermato sulle eccezioni sollevate dalle difese e ha insistito per le conclusioni in atti. Le difese dei convenuti hanno replicato, insistendo sulle eccezioni, e nel merito hanno concluso come da verbale. La causa è passata in decisione.

Considerato in

DIRITTO

I. Contumacia dei convenuti Giancarlo Galan e Fabio Fior.

In via preliminare, il Collegio, ai sensi e per gli effetti dell’art. 93 c.g.c., dichiara la contumacia dei convenuti Giancarlo Galan e Fabio Fior, non costituitisi in giudizio, benché ritualmente evocati mediante notificazione dell’atto di citazione e del decreto di fissazione dell’udienza, ai sensi dell’art. 88, cc. 5 e 6, c.g.c. (cfr. documenti attestanti l’avvenuta notifica depositati dalla Procura regionale).

II. Eccezione di nullità dell’atto di citazione per violazione dell’art. 87 c.g.c..

Va ora esaminata l’eccezione di nullità dell’atto di citazione, ai sensi dell’art. 87 c.g.c., sollevata dal legale del convenuto Giovanni Artico nella comparsa di costituzione. La difesa rileva che nell’invito a dedurre era stato addebitato al proprio assistito il sol fatto di aver apposto il visto di conformità, in assenza

del parere del N.U.U.V., in relazione alla DGR n. 2514 del 04.08.2009 e alla DGR n. 517 del 02.03.2010 (II atto integrativo) e di averne attestato la regolare istruttoria e la compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale proponendo l'adozione di entrambe le delibere. Nell'atto di citazione, il Requirente, allargando il perimetro delle contestazioni, aveva imputato al convenuto di aver omesso di richiedere il parere al N.U.U.V. (doc. 2, pagg. 25-26) anche in relazione alla DGR n. 2380 dell'8/8/2008 (I atto integrativo) rispetto alla quale nulla era stato ascritto, in sede preprocessuale, al sig. Artico. Ciò posto, va considerato che l'art 87 c.g.c. sancisce la nullità della citazione qualora non sussista corrispondenza tra gli elementi contenuti nell'invito a dedurre e quelli indicati nell'atto di citazione tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni; va, tuttavia, rilevato che, secondo costante giurisprudenza, è escluso il vizio di nullità ove tra invito a dedurre e citazione vi sia un grado di correlazione, tale da assicurare la sostanziale omogeneità del nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, caratterizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata, rientrando nella discrezionalità del pubblico ministero valutare la portata delle deduzioni difensive (Corte dei conti, Sez. I centrale di appello, 11 novembre 2021, n. 460). Non è quindi necessaria la piena corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, apparendo invece fisiologico che sussista una difformità di valutazioni, quantomeno in relazione al contenuto delle deduzioni difensive degli incolpati, purché rimanga immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi* (Sez. app. Sicilia, 22 giugno 2021, n. 106; Sez. III app., 21 luglio 2021, n. 344).

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che non ricorra, ai sensi dell'art. 87

c.g.c., la nullità dell'atto di citazione per difetto di corrispondenza fra i fatti di cui all'art. 86 c. 2, lett. e) c.g.c. e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, poiché non vi è stata violazione delle norme sopra richiamate. Ad avviso del Collegio, il *petitum* dell'invito a dedurre risulta identico a quello di cui all'atto di citazione e, quanto alla *causa petendi*, la stessa va rinvenuta nel complesso degli atti amministrativi e delle condotte agli stessi sottesi che hanno consentito dapprima la stipula della "Convenzione SIFA", formato in origine dal "Contratto per l'affidamento e la disciplina della concessione di costruzione e gestione del Progetto Integrato Fusina, ex art. 37-bis legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni e integrazioni", sottoscritto dalla Regione Veneto e da SIFA s.c.p.a. il 6 luglio 2005 e poi le successive modifiche ed integrazioni.

Il fatto che – anche a seguito delle deduzioni degli invitati a dedurre – il p.m. abbia meglio precisato quali siano gli atti cui il convenuto abbia contribuito, ai fini della scelta amministrativa contestata, non può essere considerato motivo di nullità. In altri termini, sussiste corrispondenza fra i fatti prospettati nell'atto introduttivo e l'esposizione sommaria dei medesimi, sebbene contenuta in modo non del tutto coincidente nella contestazione preprocessuale, in quanto la previsione normativa prescrive che debba rimanere immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*, evincibile dalla comparazione dei due atti dovendo ricorrere un grado di correlazione fra i medesimi sufficiente ad assicurare la sostanziale omogeneità del nucleo essenziale degli elementi oggettivi e costitutivi della domanda (Corte conti, Sez. I Appello, sent. n. 65/2017; sent. n. 1237/2021, Sicilia). Nel caso di specie e alla luce della su esposta giurisprudenza, ad avviso del

Collegio, sussiste corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, c. 2, lett. a), c.g.c.

e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, cosicché

l'eccezione di nullità dell'atto di citazione va respinta.

Parimenti, sempre con riferimento alla posizione del dott. Giovanni Artico,

non può essere accolta la prospettazione della difesa secondo cui lo stesso

sarebbe stato assolto, anche in relazione a fatti inerenti alla medesima vicenda,

con la sentenza n. 37/2018 pronunciata da questa Sezione nei suoi confronti.

La predetta decisione, infatti, aveva ad oggetto una diversa contestazione

rispetto a quella all'odierno esame, riguardando il danno da disservizio

derivato da una prospettata condotta dolosa o gravemente colposa del

convenuto, volta ad accelerare la conclusione del c.d. Terzo Atto integrativo

a discapito delle finalità pubbliche o, al contrario, finalizzata a un

rallentamento delle attività procedimentali. In particolare, la circostanza che,

nella sentenza in parola, sia stata richiamata la vicenda amministrativa che

aveva preceduto le trattative del c.d. III Atto integrativo e, quindi anche la

Convenzione originaria e i successivi Atti integrativi, non può essere

considerato motivo di valutazione delle condotte ora contestate, non avendo

la Sezione mai esaminato in precedenza la pretesa risarcitoria azionata in

questa sede e non ricorrendo quindi gli estremi della violazione del principio

del *ne bis in idem*.

III. → Inammissibilità e nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 51 c.g.c.

Non merita accoglimento, inoltre, l'eccezione di nullità formulata dal

convenuto Marangon secondo cui *“la rappresentazione del danno da cui ha*

preso le mosse l'indagine del requirente sviluppata dalla Guardia di finanza

- Nucleo di polizia tributaria di Venezia prot. n. 0149139/2017 non ha mai individuato alcun profilo di specifica imputabilità” nei suoi confronti.

Al riguardo, va considerato che non spetta alla Guardia di Finanza, mediante la segnalazione di ipotesi di danno erariale, configurare la sussistenza di una responsabilità amministrativo-contabile a carico di determinati soggetti, essendo compito di stretta pertinenza della Procura della Corte dei conti, una volta ritenuta fondata la notizia di danno, individuare, all’esito delle indagini e di acquisizione probatoria, i soggetti che ritiene abbiano concorso alla causazione del danno e siano soggetti alla giurisdizione contabile.

Quanto alla censura di inammissibilità per il fatto che “*la responsabilità del sig. Renzo Marangon viene fatta formalisticamente e astrattamente discendere dalla mera partecipazione ad alcuni atti giuntali*”, questa impinge al merito del giudizio e dovrà formare oggetto di specifica valutazione da parte del Collegio chiamato a pronunciarsi, nei confronti di tutti i convenuti, circa la sussistenza degli elementi soggettivi ed oggettivi su cui l’inquirente fonda l’asserita responsabilità erariale.

IV. Eccezioni di prescrizione

Le eccezioni di prescrizione dell’azione erariale sollevate dalla difesa dei convenuti Renato Chisso, Renzo Marangon, Gisella Penna, Adriano Rasi Caldogno, Paola Noemi Furlanis, Giovanni Artico vanno respinte.

Secondo il patrocinio dei convenuti, il decorso del termine prescrizionale dovrebbe farsi risalire alla notizia di danno cui si riferisce la domanda risarcitoria azionata - oggetto di specifica segnalazione da parte della Stazione Navale della Guardia di Finanza di Venezia già in data 15.2.2016 – o all’adozione del contratto di concessione del 06.07.2005. e quindi della

clausola sub art. 19, ovvero alla deliberazione n. 693 assunta dalla Giunta regionale il 17 maggio 2016, cui poi veniva data attuazione con la delibera 2015 del 6 dicembre 2016. Qualunque sia la data considerata quale *dies a quo* e visto quella della costituzione in mora del 17/12/2021, la prescrizione dell'azione erariale sarebbe già maturata.

Osserva il Collegio che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, l'espressione "verificazione" del fatto dannoso, dal quale decorre in via generale il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, comprende non soltanto la condotta illecita, ma anche l'effetto lesivo che ne deriva, potendo i due eventi coincidere oppure essere distanziati nel tempo; in questa ultima ipotesi ciò che rileva è l'effetto lesivo della condotta (Sez. Lazio, n. 258/2019; Sez. Veneto, n. 182/2019). Ritiene, quindi, il Collegio che l'eccezione di prescrizione non sia fondata e non possa essere accolta in quanto, ai fini della definizione del *dies a quo*, va preso in considerazione il fatto generativo del danno che secondo l'ipotesi accusatoria, nel caso di specie, si è perfezionato con il pagamento dell'importo di € 24.995.728,00, versati a titolo di penale ex art. 19 direttamente agli Istituti bancari verso i quali la società era esposta; pagamento che era conseguito all'accordo transattivo sottoscritto il 27.12.2016 (doc 1. all. 43). Ciò in quanto solo con tale pagamento si è realizzato il depauperamento dell'Amministrazione regionale che si assume danneggiata.

Quanto alle argomentazioni difensive secondo cui sin dalla relazione della Guardia di Finanza del 15.2.2016, dalla stipulazione della Convenzione originaria o dalle successive deliberazioni di Giunta regionale sopra richiamate sarebbe già decorso il termine prescrizionale, il Collegio, oltre a

ribadire che, ai fini della realizzazione del fatto dannoso, va considerato il pagamento derivante dall'atto transattivo, ritiene che vada in ogni caso considerata l'efficacia interruttiva dell'atto di costituzione in mora e dell'invito a dedurre nei quali era rinvenibile il medesimo *petitum* dell'atto di citazione; quanto alla *causa petendi*, la stessa è individuabile nel complesso degli atti amministrativi e delle condotte agli stessi sottesi che hanno condotto ai pagamenti conseguenti alla richiamata clausola di cui all'art. 19. Il fatto che – anche a seguito delle deduzioni degli invitati a dedurre – il p.m. abbia meglio precisato quali siano gli atti cui i convenuti abbiano contribuito, ai fini della scelta amministrativa contestata, oltre a non poter essere considerato motivo di nullità dell'atto di citazione, non è ostativo all'efficacia interruttiva della prescrizione da parte dell'invito a dedurre, che conteneva gli elementi propri della costituzione in mora, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli articoli 2943 e 1291, c.c.. In conclusione, l'atto di diffida e messa in mora del 17/12/2021 notificato agli odierni convenuti, a cui è seguito l'invito a dedurre del 16/5/2022, ha interrotto il termine di prescrizione quinquennale e dunque l'azione risulta tempestivamente proposta.

V Nel merito. Premessa.

Va, innanzitutto, considerato che la fattispecie di responsabilità contestata dalla Procura erariale con l'atto introduttivo di giudizio dev'essere ricondotta nell'ambito dello schema dei contratti di partenariato pubblico privato denominati di *project financing* o finanza di progetto, disciplinati *ratione temporis* dalla l. 18 novembre 1998, n. 415 (“Merloni-ter”), intervenuta a modificare ed integrare la legge 11 febbraio 1994 n. 109. In particolare, l'art. 11 della cit. l. n. 415/1998 aveva inserito nella legge-quadro alcuni articoli,

dal 37-bis al 37-novies, volti a consentire l'impiego del *project financing* nel settore delle opere pubbliche.

In sintesi, la disciplina sopra richiamata prevedeva che le amministrazioni potevano procedere ad una selezione indicando – fra le proposte presentate – quelle che ritenevano di pubblico interesse (art. 37 *ter*). Se l'amministrazione avesse individuato – fra le proposte presentate – qualcuna giudicata “di pubblico interesse”, avrebbe indetto una gara ponendo a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente con modifiche apportate dall'amministrazione stessa.

La gara aveva lo scopo di selezionare le migliori offerte (art. 37 *quater*, comma 1, lettera a)) e l'amministrazione poteva aggiudicare la concessione mediante procedura negoziata a cui partecipavano il promotore e gli autori delle migliori offerte presentate nella gara (art. 37 *quater*, c. 1, lettera b)) Nello schema sopra delineato, il promotore interveniva alla procedura negoziata in condizione di parità con gli altri soggetti selezionati dalla gara e la sua proposta era vincolante nei suoi confronti (art. 37 *quater*, c. 2); qualora non fosse risultato aggiudicatario, l'amministrazione sarebbe stata tenuta al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione della proposta come già documentate in sede di presentazione della stessa (art. 37 *quater*, c. 4). La finanza di progetto era quindi ammessa soltanto nel quadro di specifiche previsioni programmatiche (dovendo i lavori relativi essere inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici o comunque in specifici atti programmatici), sia pure col temperamento di consentire a soggetti pubblici e privati di presentare proposte d'intervento anche nella fase ed ai fini dell'elaborazione del programma triennale; la/le proposta/e dovevano essere

presentate mediante precise scadenze temporali (30 giugno o 31 dicembre di ogni anno) a seguito della pubblicazione di avviso indicativo annuale ed asseverate da un istituto di credito, da una società di servizi o da una società di revisione.

In tale quadro normativo, la proposta aveva un contenuto tipizzato e la valutazione tecnica, da parte dell'amministrazione, della fattibilità della stessa, in base ad una serie di parametri, non implicava *ex se* la sua approvazione o adozione, ai cui fini rilevava anche la valutazione della sua rispondenza all'interesse pubblico, da esprimere entro un termine contenuto. L'unico modello ammesso di realizzazione della proposta era la concessione di costruzione e gestione di cui all'art. 19, c. 2, della legge n. 104 del 1994.

Per quanto di interesse, l'art. 37 *ter*, modificato dall'art. 7 comma 1 del d. lgs. n. 166 del 2002 ("Valutazione della proposta"), prevedeva che: "*Le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse. La pronuncia delle amministrazioni aggiudicatrici deve intervenire entro quattro mesi dalla*

ricezione della proposta del promotore. Ove necessario, il responsabile del procedimento concorda per iscritto con il promotore un più lungo programma di esame e valutazione. Nella procedura negoziata di cui all'art. 37 quater il promotore potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In questo caso, il promotore risulterà aggiudicatario della concessione".

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici aveva poi avuto modo di chiarire che:

- al fine della valutazione della/e proposta/e le amministrazioni aggiudicatrici potevano avvalersi di supporti tecnici, anche mediante la nomina di commissioni (nota dell'ufficio affari giuridici n. 37191/2000);

- la gara per la selezione delle altre due offerte da comparare con la proposta in sede di procedura negoziata doveva avere a base il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato secondo le determinazioni delle amministrazioni, nonché i valori degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella misura prevista dal piano economico-finanziario. Solo tali elementi documentali erano accessibili, non anche il piano economico-finanziario che, come documento a sé stante, restava riservato "*...in quanto afferente alle sue scelte imprenditoriali, alla sua organizzazione di impresa (sotto il profilo finanziario e patrimoniale), alle sue strategie ed in generale a quelle informazioni economiche che caratterizzano le ragioni e le valutazioni stesse del promotore rispetto al mercato"* (determinazione n. 4 del 6 marzo 2002).

In tale contesto, il 30 aprile 2004 veniva presentato alla Commissione delle Comunità Europee il Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al

diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni che inquadrava le iniziative di *project financing* all'interno del diritto comunitario (sia dei trattati sia derivato) ed apriva una consultazione pubblica finalizzata ad orientare ulteriori iniziative comunitarie, non escluse quelle di carattere normativo. In tale documento la Commissione rilevava che il finanziamento doveva essere garantito dal privato, ma, in taluni casi, potevano associarsi anche finanziamenti pubblici di esiguo valore, in quanto l'apporto contributivo privato doveva assumere un ruolo preponderante.

E in effetti, anche la normativa nazionale vigente all'epoca prevedeva all'art. 19, c. 2-ter della legge 109/94 che *"Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera"*. Tale ultima norma come si specificherà in seguito, era stata chiaramente richiamata dagli organi consultivi cui era stata sottoposta la proposta del concessionario oggetto dell'odierna contestazione.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa aveva evidenziato, ancor prima dell'entrata in vigore del codice dei contratti, che l'art. 21 della dir. 93/37/CEE accomunava - dal punto di vista del regime giuridico - l'appalto e la concessione, definendo la seconda come "contratto che presenta le stesse caratteristiche di cui alla lettera a...)", - appalto pubblico di lavori, - "*... ad accezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo*" (art.1), e prevedendo per l'affidamento delle concessioni regole parzialmente difformi soltanto con riguardo alla pubblicità delle gare ed al subappalto

(art.3). Come più volte stabilito dalla Corte costituzionale (sent. 8 aprile 1991, n.168), sulla scorta del costante orientamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sentenze 22 giugno 1989 in causa 103/88; 20 settembre 1988 in causa 31/87), le norme delle direttive comunitarie devono ritenersi immediatamente applicabili tutte le volte in cui appaiono sufficientemente concrete, precise ed incondizionate, nel senso che il loro contenuto non lascia alcun margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione e la fattispecie ivi contemplata è determinata in tutti i suoi elementi (Consiglio di Stato, sez. V, n. 4468/2002).

Fin dalle prime applicazioni e interpretazioni dello strumento negoziale della finanza di progetto, in linea con il diritto comunitario, si poneva quindi l'attenzione sul fatto che il diritto di gestione postulasse, da un lato, che il concessionario non fosse «direttamente remunerato dall'autorità aggiudicatrice», ma ottenesse da questa «il diritto di percepire i proventi derivanti dall'uso dell'opera realizzata», con «il trasferimento della responsabilità della gestione». Veniva più volte chiarito che il rischio economico doveva gravare sul concessionario e che, se l'amministrazione pubblica veniva a sopportare la maggior parte degli oneri finanziari connessi alla gestione «l'elemento rischio viene a mancare» e dunque si veniva a configurare «... un appalto pubblico di lavori e non una concessione». Tale schema contrattuale implica, poi, che la responsabilità della gestione *«investe al tempo stesso gli aspetti tecnici, finanziari, e gestionali dell'opera. Spetta, pertanto, al concessionario, ad esempio, effettuare gli investimenti necessari perché l'opera possa utilmente essere messa a disposizione degli utenti e sopportare l'onere di ammortamento. Inoltre, il concessionario assume non*

soltanto i rischi inerenti ad una qualsiasi attività di costruzione, ma dovrà, altresì, sopportare quelli connessi alla gestione e all'uso abituale dell'impianto» (Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario). Tanto considerato, risulta di tutta evidenza che anche qualora si incida sull'originario assetto degli interessi di p.a. concedente e concessionario, mediante modifiche del progetto, della corresponsione di un contributo economico ad opera della amministrazione, della convenzione stessa, l'autonomia negoziale delle parti contrattuali risulta condizionata dal principio di equilibrio economico-finanziario. Tale principio, richiamato dalla giurisprudenza amministrativa presuppone che «la validità economico-finanziaria del progetto costituisca il presupposto dell'intera operazione di *project financing*» (Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2009, n. 1741) e che debba qualificare e presiedere ad ogni valutazione sulla effettiva e concreta redditività dell'operazione intrapresa quale attività di interesse pubblico (Cons. Stato, 15 settembre 2009, n. 5503).

In particolare, il piano finanziario deve rivestire un ruolo essenziale e centrale nella proposta di *project financing* e così le relative voci che concorrono a definirne l'equilibrio (Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2002, n. 3916; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 23 febbraio 2004, n. 449; T.A.R. Lombardia, Milano, 2 luglio 2001, n. 4729) e non è ammissibile la sottrazione del piano economico finanziario ad una seria valutazione di sostenibilità da parte della stazione committente; l'asseverazione bancaria, come rimarcato dall'Autorità di vigilanza nell'atto di regolazione n. 14 del 2001, «non può sostituire la valutazione amministrativa (come se fosse un atto amministrativo), ma ne costituisce un presupposto di partenza» (T.A.R. Campania, Napoli, 17 giugno

2004, n. 9571).

La disciplina di tali forme di partenariato pubblico privato subiva, come noto, forti spinte dall'Unione Europea, già con le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che determinavano l'emanazione del Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture (d.lgs. n. 163/2006), il quale, all'art. 3, comma 1, lett. zz), qualificava espressamente il c.d. rischio operativo, quale " *rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile*".

Sottovoce del rischio è quella del c.d. rischio di domanda, definito dalla successiva lettera ccc) del medesimo articolo 3, comma 1, come "il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa". L'evoluzione della giurisprudenza in materia è poi culminata nell'emanazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione che ha ulteriormente specificato il concetto di rischio operativo, chiarendo all'art. 5 che: "*l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di*

servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile". Il rischio operativo e di domanda è stato a fortiori valorizzato dalla giurisprudenza che ha chiarito come, "ancorché, in materia di concessione di lavori pubblici e, con essa, di project financing, il grado di rischio economico a carico della società di progetto possa essere inferiore rispetto a quello sopportato nella concessione di servizio pubblico, resta, comunque, il fatto che detto rischio non può essere totalmente traslato in capo alla parte pubblica, perché ciò farebbe venir meno la stessa ragion d'essere di una tipologia contrattuale che resta differenziata dall'appalto; la necessaria configurazione di un certo rischio a carico del concessionario presuppone, infatti, che la fonte della sua remunerazione risieda, in misura significativa, nei corrispettivi ricevuti dagli utenti cui lo stesso concessionario offrirà direttamente delle prestazioni servendosi dell'opera realizzata (con ciò che ne consegue in termini di aleatorietà della relativa domanda), piuttosto che in somme erogate direttamente dall'amministrazione concedente" (T.A.R. Marche, 24 luglio 2018, n. 523; Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2018, n. 1610, e T.A.R. Sardegna, 18 settembre 2017, n. 856).

Anche le Linee Guida dell'ANAC n. 9, approvate con Delib. n. 318 del 28

marzo 2018 descrivevano più nel dettaglio le manifestazioni del rischio di

domanda nell'ambito del *project financing*, individuando:

- "il rischio di contrazione della domanda di mercato", ossia di riduzione della

domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su

quella dell'operatore economico;

- "il rischio di contrazione della domanda specifica o rischio concorrenza",

collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di

altri operatori che eroda parte della domanda.

Ebbene, le Linee Guida rilevavano come non può considerarsi trasferito

all'operatore economico il rischio di domanda "*laddove l'amministrazione si*

obblighi ad assicurare all'operatore economico determinati livelli di

corrispettivo indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso

dagli utenti finali, in modo tale che le variazioni di domanda abbiano

un'influenza marginale sui profitti dell'operatore economico"; o anche

"quando negli atti di programmazione o nel piano economico e finanziario la

domanda finale è sottostimata e, quindi, le fluttuazioni della domanda effettiva

non determinano mai una reale possibilità di incorrere in perdite" (parte I.,

punto 2.7.).

In proposito, anche la Corte dei conti evidenziava come «*la destinazione della*

finanza di progetto alle opere calde è riconosciuta indirettamente dal

legislatore il quale, nel disciplinare la programmazione triennale, all'art. 128

del codice dei contratti pubblici, prescrive che "le amministrazioni

aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere

soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati,

in quanto suscettibili di gestione economica”, in tal modo escludendo le opere fredde» (Corte dei conti, sez. regionale controllo per l’Emilia Romagna, deliberazione 19.1.2012, n. 5). E ancora: «anche il project financing è un valido strumento di coinvolgimento dei privati per la realizzazione di opere pubbliche, purché l’opera venga realizzata integralmente con capitali privati, limitando la eventuale contribuzione pubblica ad importi non significativi. Nelle prassi operative è dato riscontrare contratti nei quali l’intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell’opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico-private» (“Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica”, Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 15/2010). In quest’ottica, è stato anche affermato che ove «l’apporto pubblico sia superiore alla metà del valore dell’opera, i contratti posti in essere non possono più considerarsi riconducibili alla fattispecie tipizzata dal legislatore, finendo per avere il solo nome del project financing, ma natura giuridica del tutto diversa. Similmente, accade nel caso in cui l’ente locale si renda garante presso il soggetto finanziatore, normalmente un istituto bancario, rispetto al capitale concesso in credito al promotore. In tal modo, infatti, si svilisce la funzione del project financing, la quale non può ridursi esclusivamente ad una tecnica di finanziamento delle opere pubbliche, ma deve anche consentire il trasferimento in capo ai privati, quantomeno in parte, dei rischi relativi al buon esito del progetto» (Corte dei conti, deliberazione sez. regionale controllo per l’Emilia-Romagna 19.1.2012, n. 5; nel medesimo senso, sez. reg. di controllo per il Veneto, 12.11.2010, n. 228).

Alla luce della citata normativa e della giurisprudenza (in cui si coglie una sostanziale continuità di indirizzo sia negli anni antecedenti che in quelli coevi e successivi ai fatti di causa), è evidente che la ragion d'essere del progetto di finanza risulta frustrata qualora il rischio operativo venga in qualche modo traslato dall'operatore privato all'Amministrazione. Presupposto per la corretta allocazione dei rischi è quindi la previa definizione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto, intendendo con questo la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria.

Ciò premesso e venendo al procedimento amministrativo che ha preceduto la Convenzione del 6 luglio 2005 stipulata dalla Regione con la società di Progetto SIFA “Sistema Integrato Fusina Ambiente – Società consortile per Azioni”, va innanzitutto rilevato che, diversamente da quanto prospettato dalla difesa dei convenuti, il parere reso dal **N.U.U.V.** (Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti) aveva chiaramente messo in evidenza la necessità di migliorare le clausole della convenzione relative ai rischi d’alea (art. 19) onde salvaguardare l’interesse del concedente. E ciò anche alla luce della stessa nota del 25 febbraio 2005 (doc. 1, all. 19) con cui la dott.ssa Penna, in qualità di R.U.P., aveva trasmesso al Nucleo la Relazione della Commissione istituita con D.G.R. n. 1906/2004 - presieduta dal Segretario regionale all’Ambiente e Lavori pubblici, ing. Roberto Casarin, e di cui essa faceva parte - per esaminare la documentazione presentata dall’ATI promotrice del c.d. P.I.F. (Progetto Integrato Fusina). In tale relazione tecnica, veniva messa in luce anche l’esigenza di disciplinare in modalità analitica le condizioni che avrebbero condotto alla rideterminazione concordata della tariffa,

individuando puntualmente la soglia economica oltre la quale si sarebbe profilata la situazione di disequilibrio economico. Al riguardo, si sottolineava, anche, come tale rideterminazione dovesse essere motivata dall'effettivo accertamento a consuntivo dei minori ricavi e non dalla valutazione arbitraria da parte del Concessionario (pag. 15, cit. doc. 1 all. 19).

Con particolare riferimento all'istruttoria che ha poi condotto al parere del N.U.U.V. risulta, altresì, rilevante il documento denominato "*Progetto Integrato Fusina (P.I.F.) Proposta ex art. 37-bis della Legge 109/94 — Analisi della Proposta presentata il 31.12.2003 (nella versione del 25 febbraio 2005)*" (cfr. doc. 1, all. 45).

Al punto 3 del citato documento ("Profilo Economico Finanziario - Alea economica"), lo stesso N.U.U.V. poneva l'attenzione sulla rischiosità dell'operazione, proprio con riferimento alla previsione di cui all'art. 19, rilevando che: "*L'art. 19 della bozza di convenzione prevede che l'alea economica sia differenziata in base al rischio di fatturato. Per quanto riguarda i reflui civili l'alea è interamente in capo al Concessionario. Per le altre filiere di lavorazione il rischio d'alea è condiviso dal concedente fino alla oscillazione del 5%. In caso di contrazione del fatturato sotto tale soglia interviene il contributo del concedente per riequilibrare il conto economico della gestione. Al contrario, in caso di andamento positivo, ovvero di superamento oltre detto limite, il Concessionario riconosce al concedente la differenza tra costi e ricavi ottenuti. Si osserva che tale previsione potrebbe produrre una situazione non del tutto aderente a quanto previsto dall'art. 19 comma 2-ter della legge 109/94 e ss.mm.ii. che stabilisce che l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera deve rimanere in capo al*

Concessionario". Già da tale documento istruttorio si evinceva, quindi, l'eccessivo rischio di gestione ricadente sul concedente a causa dell'alea, ipotizzandosi che tale clausola non fosse del tutto in linea con quanto previsto dall'art. 19, c.2-ter della legge n. 109/94, all'epoca vigente, secondo cui, si ribadisce: *"Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera."*

L'art. 19, c. 2 bis, l. n. 109/94, prevedeva inoltre: *"L'amministrazione aggiudicatrice, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata anche superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo di cui al comma 2 sull'importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni del mercato. I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dall'amministrazione aggiudicatrice a detti presupposti o condizioni di base, nonché norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni, ed in mancanza della predetta revisione il concessionario*

può recedere dalla concessione. Nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino favorevoli al concessionario, la revisione del piano dovrà essere effettuata a vantaggio del concedente. Nel caso di recesso del concessionario si applicano le disposizioni dell'articolo 37-septies, comma 1, lettere a) e b), e comma 2. Il contratto deve contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e deve prevedere la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione". Quanto al parere definitivo reso dal N.U.U.V. nelle "CONCLUSIONI" del documento, al punto g), si rilevava che, "in sede di negoziato finale per l'affidamento della concessione è auspicabile un miglioramento del rischio d'alea che salvaguardi maggiormente l'interesse del concedente, facendo salvo il principio secondo cui i rischi di gestione restano in capo al concessionario nel ricorso al modulo della finanza di progetto."

Al punto D) "SOSTENIBILITÀ DEL P.E.F."— Sostenibilità della domanda e del sistema tariffario - si richiamava lo studio di fattibilità presentato dal Promotore, ove si attestava che i flussi dei volumi di liquami e dei fanghi da trattare si basavano sulla situazione attuale, con la previsione di un modesto decremento annuo dei volumi legato al trasferimento di attività produttive insediate a Porto Marghera. Al punto F) delle Conclusioni, si specificava che le ipotesi di sostenibilità finanziaria contenute nel P.E.F. della proposta apparivano correttamente stimate tenuto conto delle modalità di applicazione dell'alea e della sostenibilità del sistema tariffario: in altri termini, la sostenibilità del P.E.F. sarebbe stata assicurata soltanto ove fossero stati

confermati i ricavi presunti, che restavano comunque garantiti, mediante il ricorso alla clausola di cui all'art. 19.

Orbene, dal confronto tra la iniziale proposta del concedente (doc. 1, all. 13) e il testo della Concessione sottoposto all'approvazione della Giunta regionale si può evincere che, in quest'ultimo, pur essendo individuata una soglia economica oltre la quale si poteva profilare il disequilibrio economico, la stessa, oltre ad apparire favorevole al concessionario, non sarebbe stata comunque stata sufficiente a far pesare, in maniera prevalente sulla ATI concessionaria il rischio di gestione. Peraltro, come poi effettivamente avvenuto, la richiesta di modifica delle tariffe risultava di fatto rimessa alla Concessionaria, come evidenziato anche nel parere reso dall'Avvocatura regionale sull'Accordo Transattivo (doc. 1, all. 46).

In particolare, come già precisato in fatto l'art. 19 della concessione ha previsto che, oltre una soglia di alea del 5% sul fatturato stimato nel P.E.F., allo scopo di garantire il rispetto dell'equilibrio economico finanziario, *"il Concedente concorrerà al ripristino mediante il pagamento (...) di un corrispettivo inteso a coprire l'eventuale eccedenza di detta soglia"*. È proprio tale previsione che ha consentito, di fatto, la traslazione del rischio di gestione sul Concedente, consentendo, nel corso degli anni, il formarsi di pretese economiche del Concessionario, la cui causa fondante è la circostanza che sarebbero venuti a mancare i quantitativi di reflui originariamente previsti, con conseguente consistente riduzione dei ricavi. L'art. 19 risultava vieppiù rafforzato dalla successiva previsione dell'art. 27 della convenzione, che prevedeva in capo al concessionario la possibilità di procedere alla risoluzione del contratto in danno del concedente in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali;

obblighi tra i quali, evidentemente, assumeva particolare rilievo quello previsto all'art. 19. E ciò con conseguenze economiche rilevanti, quali quelle previste agli articoli 29 e 31 della medesima Convenzione.

L'originario squilibrio si aggravava allorché con successiva DGR n. 2380, datata 08.08.2008 fu approvato un primo *"Atto Integrativo al `Contratto per l'affidamento e la disciplina della concessione di costruzione e gestione del Progetto Integrato Fusina — Project Financing, ex art. 37-bis, L. 11/02/1994, n. 109 e ss.mm.ii."*, sottoscritto il 12 dicembre 2008, con cui fu ampliato il contenuto della concessione in considerazione della difficoltà della concessionaria di rispettare il piano economico finanziario approvato con l'originaria convenzione in ragione del dichiarato minor apporto di reflui rispetto alle previsioni iniziali, nonché per effetto dell'attivazione di una linea di trattamento e recapito in discarica di fanghi inquinati provenienti dalla laguna di Venezia.

Il piano economico finanziario continuava, tuttavia, a non essere rispettato anche in seguito all'ulteriore rivisitazione del contratto, deliberata con DGR n. 517 del 02.03.2010, con cui venne approvato lo schema di un *"II atto integrativo al contratto per l'affidamento e la disciplina della concessione di costruzione e gestione del Progetto Integrato Fusina — Project Financing, ex art. 37-bis, L. 11/02/1994, n. 109 e ss.mm.ii."*, sottoscritto in data 19.03.2010.

Quest'ultimo produsse, infatti, un ulteriore ampliamento del contenuto della concessione in relazione alla intervenuta acquisizione da parte di SIFA di una diversa "Piattaforma ambientale", già in proprietà di una società del gruppo ENI spa; circostanza che non mise al riparo la concessionaria e la concedente dalle conseguenze della drastica contrazione della disponibilità di reflui e di

sedimenti da depurare, trattare e smaltire, inducendo SIFA s.c.p.a. ad operare in una debole situazione finanziaria causata dal conseguimento di introiti insufficienti per far fronte agli impegni assunti, soprattutto nei confronti del pool delle banche finanziatrici del project.

È la stessa DGR 2241 del 23.12.2016 con cui venne approvata la transazione tra la Regione e la concessionaria che mette chiaramente in luce come l'equilibrio ipotizzato dal Pef e posto a base della concessione del 2005, rivelatosi insostenibile, non era affatto stato ripristinato mediante i due atti aggiuntivi; viceversa, le implementazioni delle ulteriori attività assegnate a SIFA s.c.p.a. si rivelarono come causa di un ulteriore aggravamento dello squilibrio originario.

Sia con riferimento al rapporto costi/ricavi, che sul versante dell'incremento del rischio patrimoniale direttamente gravante a suo carico, per effetto della clausola di garanzia, contenuta nell'art. 19 dell'originaria convenzione, la Regione, oltre un'alea del 5%, era destinata, dunque, a rimborsare alla concessionaria il valore economico determinato dalla differenza tra i minori ricavi e le previsioni contenute nel Pef. In altri termini, *“la situazione di strutturale squilibrio del Pef costituiva per la Regione un rischio finanziario elevatissimo, indeterminato e destinato a durare nel tempo”*.

Il rischio gravante sulla Regione si manifestò ancor più chiaramente nei successivi eventi che condussero alla stipulazione della Transazione, dopo la mancata sottoscrizione di un Terzo Atto integrativo, come agevolmente evincibile dalle principali note di SIFA con le richieste di applicazione delle penali:

(1) con n. n. st/mm/525/14 del 21.10.2014, SIFA chiedeva l'applicazione

dell'art. 19 della convenzione e degli artt. 7/1° comma, 8, commi 2 e 9 del II

Atto integrativo, con richiesta di corresponsione di € 5.666.696,60, oltre IVA,

riferiti all'anno 2013 (cfr. doc. 1 all. 36);

(2) con n. n. st/mm/19/15 del 22.01.2015 venivano richiesti ulteriori €

5.605.626,45, oltre IVA, riferiti all'anno 2014 (cfr. doc. 1. all. 37);

(3) con atto notificato il 09.11.2015 SIFA intimava alla Concedente il

pagamento della somma di € 5.666.696,60, oltre IVA e, con successiva diffida

del 23.12.2015, reiterava la richiesta di adempimento (cfr. doc. 1 all.38);

(4) con n. n. st/mm/43/16 del 10.02.2016 venivano richiesti ulteriori €

5.788.901,92 oltre IVA, riferiti all'anno 2015 (cfr. all. 39).

VI Responsabilità.

Così delineato il contesto normativo e fattuale, il Collegio ritiene che, nella

vicenda in esame, siano ravvisabili i presupposti necessari e sufficienti per

l'esercizio dell'azione amministrativo-contabile nei confronti dei soli

convenuti Gisella Penna, Giovanni Artico e Paola Noemi Furlanis.

Costoro, all'epoca degli eventi, risultano legati all'Amministrazione regionale

da un rapporto di servizio e devono ritenersi responsabili per aver tenuto una

condotta antiggiuridica, gravemente colposa, consistente nella violazione degli

obblighi loro intestati in ragione del ruolo rivestito nell'ambito della propria

amministrazione e di aver concorso al prodursi di un danno all'erario della

Regione Veneto. Le posizioni di ciascuno vanno valutate singolarmente, così

come quelle degli altri soggetti convenuti in giudizio.

VI. A. Responsabilità della dott.ssa Gisella Penna

La convenuta Gisella Penna era responsabile del procedimento e dirigente del

Servizio "Legge Speciale per Venezia" della Direzione Tutela Ambiente, cui

era stato affidato l'onere di curare gli aspetti tecnico amministrativi e contabili del progetto concernenti i finanziamenti erogati dalla Regione, risultando, altresì, firmataria della DGR n. 1562 del 28.6.2005, approvativa dello schema di contratto già sottoposto al vaglio del NUVV, nonché dell'affidamento delle prestazioni all'ATI tra Veneto Acque S.p.A., Vesta S.p.A., Impresa Mantovani S.p.A..

L'ampiezza delle funzioni e dei compiti della responsabile del procedimento nell'ambito delle procedure competitive ad evidenza pubblica è evincibile dalla normativa *ratione temporis* applicabile e, in particolare, dall'art. 8 del d.p.r. n. 554/1999. Dall'esame degli atti di causa è poi rilevabile l'ampio ruolo svolto dalla convenuta, quale R.U.P. sia nella fase di affidamento dei lavori sia nelle fasi successive e, in particolare, dopo il parere reso dal N.U.U.V.

Quanto agli obblighi della convenuta, in qualità di Dirigente del Servizio Legge Speciale per Venezia dal 1997 al 2007, il parametro legale di riferimento è rappresentato dall'art. 15 della l.r. n. 1/1997, secondo cui *"1. I servizi sono le strutture organizzative direzionali di base, individuate per ambiti di funzioni e attività settoriali, alle quali competono la gestione di funzioni riferibili a un ambito omogeneo per materia, l'attuazione di programmi e progetti relativi ad attività continuative, tecniche o amministrative, anche complesse o connesse a più procedimenti o procedure e lo svolgimento di attività di intervento esterno o di supporto interno. 2. La Giunta regionale provvede all'attivazione dei servizi nell'ambito di ciascuna direzione regionale su proposta del dirigente regionale competente, sentito il relativo Segretario regionale. 3. Ai servizi sono preposti i dirigenti cui è attribuita, per la durata dell'incarico, la posizione funzionale di dirigente di*

servizio". L'antigiuridicità della condotta all'odierno esame va, dunque, posta in relazione al modulo negoziale scelto dall'amministrazione regionale per la realizzazione del Progetto Fusina ed alla necessità di limitare i rischi della Concessione per il concedente.

La difesa della convenuta Penna ha rilevato che non spettava al responsabile del procedimento l'indagine, di carattere economico-finanziario, relativa al rapporto tra condizioni economiche della convenzione e bilanciamento (o, per meglio dire, allocazione) dei rischi della commessa tra Amministrazione concedente e concessionario e che, in ogni caso, la normativa vigente all'epoca dei fatti, non prevedeva limiti dell'incidenza percentuale del contributo pubblico rispetto al valore dell'investimento. Sul punto osservava che, con l'art. 7, l. n. 166/2002, il limite del 50% originariamente contenuto nell'art. 19, comma 2, della L. n. 109/1994 era stato rimosso e che il parametro legale vigente all'epoca del perfezionamento del contratto prevedeva la facoltà dell'Amministrazione di erogare a titolo di prezzo un importo ogni qualvolta ciò fosse stato necessario per assicurare l'equilibrio economico-finanziario del progetto, ovvero qualora il partner privato fosse stato tenuto ad applicare tariffe cd. "amministrate". Solo con il d.lgs. n. 50/2016 (poi novellato dal D.lgs. 56/2017) sarebbe stato reintrodotta un limite che attualmente si attesta sul 49% del valore complessivo dell'investimento.

Tali argomentazioni non meritano accoglimento.

Al riguardo, il Collegio evidenzia che, al di là della ipotizzata legittimità dell'accordo negoziale – su cui lo stesso N.U.U.V. sollevava dubbi anche alla luce della normativa *ratione temporis* vigente - la convenuta Penna ha violato l'obbligo, alla stessa imposto, di recepire nello schema di convenzione poi

sottoposto all'approvazione della Giunta le osservazioni formulate dal N.U.U.V. le quali, a loro volta, richiamavano gli elementi di criticità evidenziati dalla Commissione istituita con D.G.R. n. 1906/2004 (presieduta dal Segretario regionale all'Ambiente e Lavori pubblici, ing. Roberto Casarin e di cui faceva parte la stessa convenuta).

Con riferimento, in particolare, al contenuto della clausola di cui all'art. 19 del contratto sottoscritto il 6 luglio 2005, dalla documentazione agli atti di causa (cfr. in particolare allegati alle deduzioni difensive dell'ing. Corsino), si evince che lo schema negoziale era stato predisposto e modificato dalla dott.sa Penna, anche grazie all'interlocuzione con la stessa ATI, ma non risulta che siano state apportate significative modifiche alla contestata clausola contrattuale nel senso ipotizzato sia dalla Commissione tecnica sia dal N.U.U.V..

Proprio la complessità dell'intervento progettuale evidenziata dalla Commissione tecnica e dal N.U.U.V. avrebbe invece richiesto, da parte del R.U.P., una maggiore cura nella predisposizione dello schema di concessione, nella fase di negoziazione con l'associazione temporanea di imprese, con particolare riferimento alla previsione degli obblighi ricadenti sulla stessa e al rischio d'alea. Laddove, come ipotizzato dalla difesa, la convenuta avesse ritenuto di non avere competenza in merito, avrebbe potuto e dovuto coinvolgere nuovamente lo stesso N.U.U.V. e/o il Segretario regionale competente, identificabile nella persona dell'ing. Casarin, Segretario Regionale all'Ambiente e ai Lavori Pubblici, il quale non soltanto aveva apposto il visto sulla delibera n. 1562 del 28/06/2005, ma, come evincibile dagli atti di causa, aveva svolto, unitamente alla convenuta, un ruolo di rilievo

negli atti che avevano preceduto la citata delibera n. 1562/2005. E ciò le sarebbe stato consentito anche dalla normativa vigente in materia di valutazione della proposta del concessionario (cfr. cit. art. 37 *ter*, modificato dall'art. 7 comma 1 del d. lgs. n. 166 del 2002).

Sotto il profilo della verifica dell'elemento psicologico, il Collegio ritiene, altresì, di evidenziare come, fin dall'approvazione della Concessione, fosse nota all'amministrazione regionale l'opposizione del Comune di Mira alla realizzazione della Cassa di Colmata nel territorio comunale; circostanza che rendeva vieppiù poco attendibili alcune delle previsioni previste nella proposta del concessionario. Il citato Ente locale, infatti, con ricorso del 20.7.2001 (prima della stipula del contratto), aveva impugnato avanti al Tribunale Amministrativo competente la DGR 365 del 2001 con cui era stato approvato il progetto preliminare del PIF e, con motivi aggiunti del 2003, aveva chiesto l'annullamento del provvedimento conclusivo della procedura di V.I.A. dicendosi fermamente contrario alla realizzazione dell'intervento e alla possibilità di utilizzare la cassa di colmata A ai fini indicati nel progetto (doc. 1- all 47). Reca perplessità, dunque, il fatto che, appena un anno dalla stipula della Concessione, si tenesse conto dell'esito della riunione del Consiglio comunale del 20 giugno del 2006, (alla quale partecipava anche l'ing. Casarin, allora Segretario regionale Ambiente e Territorio) nella quale veniva ulteriormente ribadita la contrarietà dell'amministrazione comunale al progetto, richiamando le precedenti deliberazioni (in data 27.02.2003, 26.02.2004, 5.04.2004) in cui erano state formulate osservazioni e criticità in merito all'utilizzo del territorio comunale per lo stoccaggio e il deposito dei fanghi inquinati. Il verbale della riunione del Consiglio comunale veniva

trasmesso dal Sindaco di Mira anche all'ing. Casarin che dunque ne veniva

ufficialmente a conoscenza, ma che avrebbe dovuto aver conoscenza ben

prima dell'orientamento dell'amministrazione comunale contrario al progetto.

Tuttavia, il rischio di opposizione dei soggetti pubblici alla realizzazione del

progetto – peraltro altamente prevedibile in quanto, come rilevato, la

contrarietà all'operazione era già stata manifestata - gravava, in base alle

pattuizioni della Convenzione, sul soggetto concedente (pag. 18, all. 45).

Alla luce delle circostanze sopra richiamate, sia il R.U.P. sia il Segretario

regionale per l'Ambiente e il Territorio avrebbero potuto prevedere *ex ante*

che vi sarebbero state serie possibilità che si incorresse nell'ipotesi di cui

all'art. 19 della Convenzione, con aggravamento del rischio in capo al

concedente.

Per tali motivi, il Collegio ritiene che nella condotta della dott.ssa Penna siano

ravvisabili sia l'elemento soggettivo della colpa grave, sia l'antigiuridicità, per

avere la stessa omesso, in violazione dei propri obblighi quale responsabile

del procedimento, di considerare in modo adeguato le osservazioni espresse

dagli organismi consultivi in relazione alla clausola dell'art. 19, al fine di

predisporre uno schema di Concessione in linea con la normativa *pro tempore*

vigente che imponeva che la controprestazione a favore del concessionario

consistesse unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare

economicamente tutti i lavori realizzati (cit. art. 19, c. 2, l. 109/1994).

In altri termini, la convenuta, coinvolta nell'operazione di *project financing*

dal suo esordio, era pienamente consapevole – fin dal momento della stipula

della Convenzione e quindi *ex ante* - che si sarebbero potute concretamente

realizzare, come già ampiamente rappresentato, condizioni di disequilibrio

emesso il parere favorevole dall'Avvocatura Regionale all'integrazione contrattuale. Si addiveniva a tale Atto, non solo per il venire meno della disponibilità della Cassa di Colmata, originariamente prevista nel Comune di Mira, dove conferire i materiali provenienti dai dragaggi lagunari, con conseguente alterazione del P.E.F. originario, ma anche per il sopravvenuto "mutamento dello scenario industriale interessante il polo di Marghera" che comportava la *"necessità di verificare e ridefinire le quantità e le caratteristiche dei reflui"*, successiva alla stipula del contratto del 06.07.2005.

Non risulta peraltro agli atti di causa che al R.U.P. fosse stato affidato dalla Giunta regionale il compito di rivalutare gli aspetti relativi all'equilibrio finanziario delle modifiche apportate alla Convenzione. La proposta del Concessionario veniva, quindi, valutata positivamente dalla Regione con DGR n. 1448 del 22.05.2007 con la quale si deliberava la variante al Progetto Integrato Fusina e l'adesione formale alla proposta del Commissario delegato di promuovere un Accordo di Programma relativo alla gestione dei sedimenti di scavo dei canali del Porto di Venezia e alla realizzazione degli interventi idraulici, viabilistici, ambientali dell'area di Malcontenta. Con successiva DGR n. 2380 del 08.08.2008, la Giunta Regionale approvava lo schema di "Atto integrativo", nel quale venivano recepiti i contenuti del c.d. "Accordo di Programma Moranzani" (cfr. all. 30).

Alla luce dell'iter procedimentale i cui contenuti erano fortemente condizionati dall'Accordo di Programma, il Collegio non ritiene che il convenuto Artico potesse incidere nell'assetto negoziale della Convenzione in modo da modificare la clausola dell'art. 19 e comunque può considerarsi che lo stesso, all'epoca dei fatti, non avesse maturato una sufficiente conoscenza

del progetto in atto, tale da consentirgli di negoziare condizioni più favorevoli per il Concedente.

Diversamente, in relazione al II Atto integrativo, va rilevato come l'attività prodromica alla stipulazione del tale integrazione contrattuale mettesse chiaramente in evidenza le criticità dell'originaria Convenzione, tanto che nella proposta trasmessa dal Concessionario con nota nr. 229/09 del 29.07.2009 e prot. Reg. 426284/57.08 del 29.07.2009, si faceva riferimento alle problematiche connesse alla asserita sopravvenuta difficoltà di approvvigionamento dei reflui da incanalare nell'impianto P.I.F. (*cfr. all. 33*).

Nelle premesse dell'Atto veniva altresì ribadito come, il "*mutamento dello scenario industriale*" avesse causato una "*notevole contrazione dei quantitativi dei reflui*" e che l'impianto, in forza della concessione iniziale, avrebbe dovuto trattare 26.893.000 mc/anno di reflui, suddivisi in: reflui di tipo B1 mc/anno 18.425.000, di tipo B2 mc/anno 6.278.000, di tipo B3 mc/anno 2.190.000, ma che, nel corso del 2009 il volume dei reflui si era notevolmente ridotto, ed ammontava, infatti, a complessivi mc 16.592.000 (reflui di tipo BO mc/anno 10.034.000, di tipo B1 mc/anno, 2.825.000, di tipo B2 mc/anno 2.733.000 e di tipo B3 mc/anno 1.000.000).

Dunque, all'art. 2 della integrazione veniva indicata la previsione quantitativa minima complessiva dei reflui da trattare, individuati in 16.592.000 mc/anno, distinti per categorie come rilevate nel corso dell'anno 2009 e, al fine di superare la constatata riduzione dei reflui e la conseguente contrazione dell'introito tariffario, si prevedeva, come si legge in citazione, una ulteriore "piattaforma ambientale" consistente nella realizzazione di ulteriori impianti da affidare al concessionario.

Quanto alle conseguenze della clausola di cui all'art. 19, nelle stesse premesse dell'atto, si evidenziava come *“Da un punto di vista economico, stando all'impegno contrattuale assunto con il contratto del 06.07.2005 rep 5785, ed in particolare dall'applicazione dell'art. 19, qualora non fosse attuato l'aggiornamento si potrebbe configurare un onere per il concedente, dovuto alla contrazione dei volumi, pari a circa € 9.500.000 €/anno, salvo i minori costi sostenuti dal Concessionario. A tutt'oggi, infatti, globalmente è stata valutata una potenziale riduzione dei reflui da trattare per circa 12 milioni di mc/anno. Il citato articolo, individua, un limite d'alea pari al 5% prevedendo pertanto una garanzia a carico del Concedente del 95% dei volumi inizialmente definiti. Il che dimostra come la clausola di cui all'art. 19 avesse dispiegato i suoi negativi effetti nell'ambito dei rapporti tra concedente e concessionario, fornendo a quest'ultimo un potere negoziale notevole e soltanto dopo pochi anni dalla stipulazione della Convenzione e del primo Atto integrativo.*

In relazione alla verifica dell'antigiuridicità della condotta ascrivibile al convenuto Artico va evidenziato come a quest'ultimo, quale responsabile della Concessione spettavano, in virtù anche dell'art. 10 della Convenzione, ampi compiti in sede di sviluppo dei rapporti contrattuali, cosicché ai fini della valutazione della proposta del concessionario, avrebbe potuto avere ampi margini di manovra. *A fortiori*, la stessa Giunta regionale nella DGR n. 2514 del 4.8.2009, con cui veniva in linea di massima condivisa la proposta del concessionario, demandava proprio alla Direzione regionale Progetto Venezia, il cui Dirigente preposto era proprio Artico, *“di porre in essere quanto necessario, con il supporto delle Strutture regionali competenti, per la*

verifica circa la congruità economica del nuovo PEF". E, in effetti, con nota del 1° febbraio 2010, il dott. Giovanni Artico, dirigente responsabile della Direzione Progetto Venezia, chiedeva alla Direzione Regionale Valutazione Progetti ed Investimenti di sottoporre la proposta di adeguamento del Piano Economico Finanziario, formulata dal concessionario SIFA S.c.p.a., al vaglio del NUVV. Ulteriore richiesta veniva effettuata, a quanto consta dalla DGR n. 517/2010.

A fronte della risposta negativa della dirigente dott.ssa Paola Noemi Furlanis (note del 1° e 2 febbraio 2010 richiamate nella cit. DGR n. 517/2010), che si rifiutava sostanzialmente di trasmettere la proposta al NUVV, il convenuto non poneva in essere tuttavia ulteriori tentativi né si rivolgeva ad altre strutture regionali al fine di verificare la congruità economica del PEF, così contravvenendo non soltanto agli obblighi spettanti in quanto responsabile della Concessione, ma anche alle precise indicazioni provenienti dall'Organo di governo. Tale circostanza è chiaramente evincibile nelle stesse premesse della delibera di Giunta regionale, laddove, pur evidenziandosi alcuni aspetti critici che avrebbero potuto incidere sull'equilibrio dell'operazione (pag. 8, cit. DGR n. 517/2010), venivano poi poste esclusivamente in luce le esigenze di garantire il perseguimento degli obiettivi originari del Progetto, il che conduceva all'approvazione della proposta modificativa della Concessione, senza effettuare "*la verifica circa la congruità economica del nuovo PEF*".

Come già evidenziato, con la stipula del II Atto integrativo, non soltanto non veniva ripristinato l'equilibrio ipotizzato dal Pef e posto a base della concessione del 2005, rivelatosi insostenibile, ma l'aggiunta delle ulteriori attività assegnate a SIFA s.c.p.a. nonché la previsione, all'art. 9,

dell'applicazione della garanzia del concedente anche ai quantitativi di fanghi provenienti dai dragaggi dei canali lagunari da conferire nella discarica <Moranzani> costituivano, vieppiù, causa di un ulteriore aggravamento dello squilibrio originario (cfr. pag. 4, cit. DGR 2241 del 23.12.2016, con la quale veniva approvata la richiamata Transazione).

Dunque, il non aver colto l'occasione, con la stipula del II Atto integrativo, da un lato, per verificare, come previsto dalla stessa Giunta regionale, l'effettiva sostenibilità finanziaria della proposta di modifica della Concessione e, dall'altro, per rivedere le previsioni contrattuali sul ricavo garantito, ma aver consentito e aderito alla estensione della clausola di garanzia ad altri reflui rappresenta, a giudizio del Collegio, una condotta antigiuridica gravemente colposa in quanto assunta in palese e consapevole violazione degli obblighi di servizio.

Quanto alla posizione della d.ssa Furlanis – dirigente della Segreteria regionale alle infrastrutture e Mobilità – Direzione valutazione Progetti e Investimenti, va considerato che, come da atto di citazione della Procura attrice, la stessa si rifiutava di trasmettere la proposta di adeguamento del Piano Economico Finanziario del concessionario al NUVV, in aperta violazione di un proprio obbligo di servizio.

La convenuta, infatti, in ragione del ruolo rivestito, non solo era competente ad assumere le iniziative necessarie per segnalare e contrastare previsioni pregiudizievoli per l'ente, ma era doverosamente tenuta ad acquisire il parere del Nucleo di valutazione trasmettendogli tempestivamente la documentazione e a porre in essere le attività richieste dalla Giunta con DGR n. 2514/2009. A differenza di quanto sostenuto dalla difesa, infatti, in tale

deliberazione la Giunta non aveva approvato *sic et simpliciter* e in via definitiva la proposta del concessionario, ma aveva al contrario demandato alle competenti strutture amministrative proprio il compito di valutarne gli aspetti più tecnici, quali, in particolare, la verifica della congruità del PEF. L'espressione del parere tecnico da parte del NUVV non sarebbe dunque stata inutile né tanto meno illegittima, trattandosi di una valutazione richiesta dalla stessa Giunta regionale, prima dell'adozione in via definitiva delle modifiche alla Convenzione originaria.

E ciò rende il caso di specie del tutto differente dal "precedente" richiamato dalla difesa (doc. 2, all. alla comparsa di costituzione), laddove, comunque, il Segretario del NUVV non si era affatto rifiutato di sottoporre la richiesta di parere al medesimo Nucleo.

Sul piano del nesso di causalità, rispetto al danno ipotizzato, il Collegio ritiene, facendo impiego dei principi generali di cui agli articoli 40 e 41 c.p., temperati dal principio della c.d. causalità adeguata o quello simile della c.d. regolarità causale, che sia la condotta gravemente colposa del convenuto Artico sia quella della convenuta Furlanis abbiano contribuito all'aggravamento del già critico squilibrio dell'assetto contrattuale, consentendo alla concessionaria di continuare ad avvalersi della clausola di cui all'art. 19 della Concessione.

Laddove, infatti, come con riferimento al III Atto integrativo, il NUVV avesse espresso il proprio parere, presumibilmente critico o negativo, l'amministrazione regionale avrebbe potuto addivenire prima ad una modifica della Convenzione in senso più favorevole, senza attendere le pretese creditorie vantate successivamente.

Peraltro, come verrà meglio specificato in merito alla quantificazione del

danno e quindi all'apporto causale riconducibile a ciascuno dei convenuti (art. 1, c. 1-*quater*, l. n. 20/1994), l'esborso sostenuto dalla Regione in sede transattiva riguardava non solo "l'applicazione dell'articolo 19 della concessione per le annualità 2013, 2014, 2015 e 2016", ma risultava anche soddisfattivo delle pretese di parte privata che comprendevano "circa 17 mln di euro al 31.12.2014 derivanti dall'eventuale applicazione di clausole di garanzia sulla gestione della discarica Moranzani ex art. 9 del "II° Atto aggiuntivo". Il che rende ancor più evidente come la stipulazione del II Atto integrativo abbia contribuito non soltanto ad accrescere lo squilibrio della Convenzione originaria, ma abbia anche consentito l'emersione di ulteriori pretese creditorie direttamente riconducibili a tale Atto e refluite nell'accordo transattivo e nei conseguenti esborsi sostenuti dalla Regione.

A *fortiori*, ai fini della verifica dell'antigiuridicità della condotta, dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità, rilevano gli eventi che hanno condotto la Regione a non approvare il III Atto integrativo: in tale ambito, va infatti considerato come la condotta dei convenuti Artico e Furlanis fosse stata, in occasione delle trattative per la stipula del III Atto integrativo, più in linea con i compiti spettanti, al primo, nel doppio ruolo di R.U.P. e di responsabile della Direzione Progetto Venezia, e alla seconda, quale Dirigente della Segreteria regionale alle infrastrutture e Mobilità – Direzione valutazione Progetti e Investimenti e Segretario del NUVV, apparendo chiara non soltanto l'ampiezza degli obblighi del R.U.P. nella negoziazione degli assetti contrattuali, ma anche l'ampio coinvolgimento del NUVV nella valutazione della proposta modificativa della Concessione formulata da SIFA e nell'espressione di un parere negativo sul PEF (doc.1, sub all. 34, atto di

citazione). Da ciò può evincersi *a contrario* come, nel caso all'odierno esame, siano stati invece palesemente violati gli obblighi ricadenti sui convenuti, cui era espressamente demandata la verifica della congruità economica del PEF ai fini di una corretta definizione dei contenuti del II Atto integrativo, con conseguente emersione di un grave pregiudizio in danno della Regione.

VI.C Responsabilità dei sigg. Renato Chisso e Renzo Marangon

Nel merito, ritiene il Collegio di poter esaminare congiuntamente le posizioni dei sigg. Renato Chisso e Renzo Marangon, convenuti in quanto proponenti e relatori, il primo in qualità di Assessore alle Politiche della Mobilità e Infrastrutture e il secondo di Assessore alle Politiche del Territorio e Legge Speciale per Venezia, delle delibere n. 1562 del 28/06/2005, n. 2380 del 08/08/2008, n. 2514/2009 e n. 517/2010.

Secondo la prospettazione di parte attrice, dalle dichiarazioni rese in sede di audizione dal convenuto Artico si potrebbe evincere il ruolo attivo svolto da entrambi gli Assessori nell'adozione delle delibere stesse.

Al riguardo, ritiene il Collegio che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, ai fini della verifica della colpevolezza degli organi politici che hanno contribuito all'adozione dei provvedimenti ritenuti forieri di danno, va valutato sempre il grado di coinvolgimento di questi ultimi nell'atto di gestione, cosicché la responsabilità viene affermata soltanto quando l'organo politico è il vero attore della malagestione come nelle ipotesi in cui, ad esempio, i dirigenti o i responsabili del procedimento si erano opposti all'atto oppure erano stati pretermessi o, ancora, avevano manifestato pareri negativi. Tale orientamento risponde ai criteri di separazione tra l'attività d'indirizzo e controllo e quella di gestione e risponde al principio del

buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, Cost.) tenuto anche conto che la separazione delle funzioni è necessaria per il completamento di criteri quali l'autonomia e la responsabilizzazione.

Nel caso di specie, ritiene il Collegio che non possa evincersi dal complesso degli atti di causa che gli Assessori proponenti delle deliberazioni si siano ingeriti nelle scelte gestionali e/o abbiano in alcun modo influenzato l'istruttoria propedeutica alle proposte di deliberazioni. Né, in assenza di ulteriori indizi gravi, precisi e concordanti, possono assumere valenza probatoria le dichiarazioni rese da altro convenuto, in sede preprocessuale.

In particolare, le deliberazioni in contestazione sono state precedute e risultavano sorrette dalla prescritta istruttoria amministrativa; inoltre, dagli altri atti di causa e, in particolare, dai verbali delle sedute della Giunta regionale (all. 62, 63, 68, sub. doc. 1, atto di citazione), non risulta un ruolo dei convenuti eccedente le consuete competenze quali Assessori proponenti, cosicché il Collegio ritiene che le proposte deliberative sottoposte agli Assessori proponenti fossero corredate da sufficienti, apparenti, garanzie tali da indurre loro a una valutazione generale di legittimità delle delibere medesime e dei conseguenti provvedimenti.

Pertanto, avuto riguardo a quanto previsto dall'art. 1, comma 1-ter, l. n. 20/1994 (*"Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*), il Collegio ritiene che i convenuti Renato Chisso e

Renzo Marangon vadano assolti, per carenza dell'antigiuridicità della condotta e dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave.

VI.D Responsabilità del sig. Giancarlo Galan

Venendo alla condotta contestata al sig. Giancarlo Galan, all'epoca dei fatti Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, il Collegio ritiene che – pur avendo il medesimo sottoscritto per conto della Regione il contratto di concessione e gli atti integrativi successivamente intervenuti – non possa allo stesso imputarsi, a titolo di colpa grave, di avere dato esecuzione ad atti deliberativi della Giunta regionale, senza richiedere i dovuti approfondimenti agli Uffici.

Non si ritiene, infatti, che siano rinvenibili in atti elementi indiziari idonei a dimostrare, da un lato, l'antigiuridicità della condotta contestata e, quindi, una eventuale ingerenza nell'istruttoria e nell'iter deliberativo che aveva preceduto la sottoscrizione dell'atto di concessione e degli atti integrativi da parte dell'organo politico e rappresentante *pro-tempore* della Giunta regionale, e, dall'altro, la colpa grave, intesa come grave violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché di palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza o di omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze.

Per quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il convenuto Giancarlo Galan vada assolto, per carenza dell'antigiuridicità della condotta e dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave.

VI.E Responsabilità del sig. Adriano Rasi Caldugno.

Il Collegio ritiene che anche la condotta del dott. Adriano Rasi Caldogno non sia da considerarsi illecita e connotata da colpa grave, e che non sussista il nesso di causalità tra le condotte contestate e l'ipotizzato danno.

Quale Segretario generale della Programmazione, infatti, il dott. Rasi Caldogno ha partecipato alle sedute di Giunta Regionale di data 18.3.2005, 28.6.2005, 8.8.2008 e 4.8.2009 e, in tali occasioni, non risulta dagli atti di causa che sia stato consultato dalla Giunta o sia in qualche modo intervenuto nella discussione sulle deliberazioni. Peraltro, come evidenziato dalla difesa, i compiti del Segretario generale della Programmazione, erano circoscritti e non comprendevano né il potere di avocazione delle deliberazioni di Giunta né quelle di veto, per quanto previsto dall'art. 9, l.r. Veneto n. 1/1997. Dal combinato disposto della Deliberazione di Giunta n. 375/1997 e della Deliberazione n. 3609/2005, pure richiamate dalla difesa, si evince, inoltre, che la valutazione dei progetti e degli investimenti, inclusi quelli afferenti a interventi da porre in essere mediante finanza di progetto, competesse alla Segreteria Regionale Infrastrutture e Mobilità, preposta alla supervisione e al coordinamento delle attività della Direzione Valutazione Progetti e Investimenti. Pertanto, la fattispecie in esame esulava dal novero dei procedimenti assoggettati alla supervisione della Segreteria Generale della Programmazione diretta dall'odierno convenuto. Quanto alla lettera g) del comma 2, articolo 9, l.r. 1/1997, che contempla poteri di avocazione e autotutela, tale disposizione stabilisce che il Segretario Generale della Programmazione è abilitato ad esercitare motivatamente poteri di avocazione in via d'urgenza di atti o provvedimenti amministrativi di competenza di altri dirigenti regionali e non della Giunta, al fine del coordinamento dell'azione

amministrativa ovvero dell'esercizio dell'autotutela da riferirsi ad atti o provvedimenti non rispondenti agli obiettivi generali fissati dagli organi di governo. Nel caso di specie, le deliberazioni contestate apparivano precedute da istruttoria dei competenti Uffici e si inserivano negli obiettivi fissati dalla Giunta regionale, cosicché non ricorrevano i presupposti di un'eventuale avocazione da parte del convenuto, neanche sul piano amministrativo,

Il Collegio non ravvisa quindi la sussistenza della condotta omissiva illecita connotata da colpa grave, contestata al Rasi Caldogno per non avere, in qualità di Segretario Generale della Programmazione, nella seduta di Giunta del 4.8.2009 (refluita nella delibera n. 2514), evidenziato le irregolarità e i rischi cui l'amministrazione stava incorrendo, in ragione della circostanza che la proposta di adeguamento del PEF formulata dal concessionario, con nota n. 229/2009, non risultava essere stata preliminarmente sottoposta al vaglio del NUVV. In proposito, va innanzitutto rilevato che dal novero dei poteri spettanti al Segretario Generale della Programmazione, esula, come già precisato, sia il potere di avocazione sia quello di veto, avverso deliberazioni il cui iter istruttorio competeva ad una Direzione regionale supervisionata dal Segretario regionale all'Ambiente e al Territorio.

Quanto all'onere del convenuto di segnalare la mancata preventiva sottoposizione al NUVV della proposta di adeguamento del PEF, il Collegio rileva come proprio nella deliberazione n. 2514 si demandava alla Direzione regionale Progetto Venezia *“di porre in essere quanto necessario, con il supporto delle Strutture regionali competenti, per la verifica circa la congruità economica del nuovo PEF”*. E, in effetti, la nota datata 1° febbraio 2010, con cui il dott. Giovanni Artico, dirigente responsabile della Direzione

Progetto Venezia, aveva chiesto alla Direzione Regionale Valutazione Progetti ed Investimenti di sottoporre la proposta di adeguamento del Piano Economico Finanziario, formulata dal concessionario SIFA S.c.p.a., al vaglio del NUVV, non era indirizzata al convenuto ma, appunto, alla Direzione Valutazione, come evincibile dal carteggio intercorso tra il dott. Artico e la dott.ssa Furlanis. Non risulta pertanto dagli atti di causa, la sussistenza di un obbligo del dott. Rasi Caldogno, sia in astratto sia in concreto, di intervenire a monte o a valle nell'iter deliberativo all'odierno esame e, in particolare, l'onere di impedire l'adozione delle contestate deliberazioni di Giunta regionale.

Per quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il predetto convenuto vada assolto per carenza dell'antigiuridicità della condotta, dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa grave, nonché del nesso di causalità tra la condotta e l'ipotizzato danno.

VI.F Responsabilità del sig. Fabio Fior

Anche in relazione alla posizione del sig. Fabio Fior, convenuto in qualità di Dirigente Regionale della Direzione Ambiente dal 5 luglio 2002 al 27 gennaio 2010, il Collegio ritiene non sussistenti gli elementi costitutivi della contestata responsabilità.

Come si evince dalle deduzioni difensive rese in fase preprocessuale e dal complesso degli atti di causa, il convenuto non era responsabile né era stato concretamente coinvolto nell'iter procedimentale che ha preceduto sia la Concessione sia i successivi Atti integrativi. Come prospettato dalla stessa Procura, infatti, la Dirigente preposta all'istruttoria era stata dapprima la dott.ssa Penna, preposta al Servizio Legge speciale per Venezia e, a decorrere

dal 28 settembre 2010, la Direzione Progetto Venezia, cui era preposto il dott.

Artico.

L'apposizione del visto da parte del dott. Fior, con riferimento all'adozione della DGR n. 1562/2005 con cui veniva approvato lo schema di contratto, non ha quindi comportato, ad avviso del Collegio, l'assunzione di una responsabilità di tipo omissivo consistita nel non avere evitato l'adozione della predetta Deliberazione. La valutazione degli aspetti attinenti all'equilibrio economico-finanziario del *project financing*, come si evince anche dalle premesse della deliberazione, non avevano infatti visto la partecipazione del convenuto ed è possibile quindi presumere che, nel caso di specie, l'apposizione del visto dipendesse dalla circostanza che, in quella fase amministrativa, il Servizio Legge Speciale per Venezia, che si era occupato dell'istruttoria amministrativa, afferiva alla Direzione Ambiente. Tale circostanza veniva poi modificata con l'istituzione della Direzione Progetto Venezia, il cui Dirigente subentrava anche nel ruolo di RUP della concessione (per effetto della DGR n. 1183/2007). Pertanto, nel concreto evolversi dell'iter procedimentale la Direzione Ambiente non verrà più coinvolta, se non in caso di aspetti di stretta rilevanza ambientale.

Per quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il convenuto Fabio Fior, vada assolto, per carenza dell'antigiuridicità della condotta e dell'elemento soggettivo della colpa grave.

VII Quantificazione del danno

Con riferimento alla quantificazione del danno al quale vanno condannati i soggetti nei confronti dei quali la Sezione ha ritenuto di ravvisare gli elementi della responsabilità amministrativo-contabile, deve rilevarsi che il pregiudizio

arretrato alle finanze regionali è stato individuato dalla Procura nell'importo di euro 24.995.728,00 versato dalla Regione Veneto a titolo di penale ex art. 19 del contratto, all'esito dell'accordo transattivo sottoscritto il 27 dicembre 2016.

Tale importo pur essendo riferito, come risulta evidenziato nella delibera di giunta regionale n. 2241 del 23 dicembre 2016, "*a titolo di contributo in conto gestione relativo all'applicazione dell'articolo 19 della concessione per le annualità 2013, 2014, 2015 e 2016*", in realtà risulta complessivamente soddisfattivo delle pretese di parte privata che comprendevano anche "*... circa 17 mln di euro al 31.12.2014 derivanti dall'eventuale applicazione di clausole di garanzia sulla gestione della discarica Moranzani ex art. 9 del "II° Atto aggiuntivo" nonché di "... ulteriori somme da determinare considerando le penali e altri costi sostenuti o da sostenere per effetto del recesso/risoluzione, inclusi gli oneri connessi allo scioglimento dei Contratti di Finanziamento quali, a titolo esemplificativo, quelli riconducibili agli interessi maturati, al capitale ed alle penali accessorie*".

In altri termini, con tale corresponsione la Regione otteneva, in via transattiva, l'eliminazione dal perimetro della concessione della clausola di cui all'art. 19 e degli effetti indotti e correlati della stessa; clausola che garantiva al concessionario l'intervento finanziario del concedente, in ogni caso di riduzione dei ricavi, e che esponeva la Regione al rischio corrente di dover corrispondere circa 5/6 milioni di euro all'anno, per tutta la durata del rapporto concessorio, nonché altre eventuali maggiori somme che, in virtù dell'estensione dell'applicazione dell'art. 19, operata a mezzo degli art. 8 e 9 del "*II Atto aggiuntivo*", potevano essere destinate al riequilibrio della

gestione della discarica "Moranzani" e delle attività della "Piattaforma ecologica" acquistata da SIFA s.c.p.a. in relazione al predetto "II Atto".

Non può non rilevarsi, tuttavia, che al prodursi del citato nocumento alle pubbliche finanze hanno concorso le condotte di più soggetti, che hanno partecipato, nel tempo, alla vicenda mediante l'adozione di atti e provvedimenti culminati nella stipula dell'originaria Convenzione, ma anche degli Atti integrativi o comunque che, per un periodo di circa 6 anni (a partire all'ultimo atto integrativo fino alla transazione del 2016), nulla hanno fatto per evitare la richiesta di applicazione delle penali di cui viene dato atto nella Delibera di Giunta Regionale n. 2241 del 2016.

Della compartecipazione all'evento dannoso da parte di più soggetti, alcuni evocati in giudizio ma ritenuti non responsabili, altri non convenuti o nel frattempo deceduti (come nel caso dell'ing. Roberto Casarin), ma che hanno comunque concorso al prodursi del danno, fosse solo con condotta omissiva, va tenuto conto ai fini della determinazione e quantificazione del danno. Non può infatti imputarsi alla esclusiva condotta dei convenuti nel presente giudizio il danno individuato dal Requirente in euro 24.995.728,00, pari alla complessiva somma corrisposta dalla Regione a fronte delle pretese creditorie vantate dalla Concessionaria, in virtù dell'attivazione della citata clausola contrattuale.

Tanto considerato, il Collegio ritiene di determinare in euro 1.000.000,00 omnicomprensivi, ai sensi dell'art. 1, c. 1 *quater*, l. n. 20/1994, il danno da imputare all'iter amministrativo connesso alla stipulazione della Convenzione originaria e al II Atto integrativo, che ha visto direttamente coinvolti, nei termini esposti in precedenza, i convenuti Penna, Artico e Furlanis.

Tale danno va ulteriormente ridotto, in considerazione delle circostanze di fatto che hanno influito sull'equilibrio economico-finanziario del progetto, - e dunque sull'entità delle pretese creditorie vantate dalla Concessionaria per il periodo in cui i convenuti hanno operato - nonché del tempo trascorso dall'esordio dei fatti di cui è causa che ha concorso, unitamente alle omissioni riconducibili all'amministrazione danneggiata creditrice (art. 1227, c. 1, c.c.), all'aggravamento del danno, cosicché il Collegio ritiene che possa imputarsi ai soggetti che hanno svolto un ruolo preminente nell'iter procedimentale che ha condotto all'approvazione della Convenzione e del II Atto integrativo, un danno quantificabile in euro 270.000,00. Di tale pregiudizio, devono essere ritenuti responsabili, con graduazione delle responsabilità in relazione ai ruoli rivestiti: la sig.ra Gisella Penna per euro 135.000,00 (pari al 50 per cento); il sig. Giovanni Artico per euro 121.500,00 (pari al 45 per cento), e la sig.ra Paola Noemi Furlanis per euro 13.500 (pari al 5 per cento).

VIII Spese legali.

Per effetto dell'assoluzione dei sigg. Chisso Renato, Marangon Renzo, Rasi Caldogno Adriano, che si sono costituiti in giudizio, il Collegio dispone in favore di ciascun convenuto la liquidazione delle spese legali nella misura di euro 2.000,00, oltre spese generali, IVA e CPA, ponendole a carico della Regione Veneto. Nulla, invece, è dovuto a titolo di spese legali ai sigg. Giancarlo Galan e Fabio Fior che non si sono costituiti.

In conseguenza della condanna, i sigg. Gisella Penna, Giovanni Artico, Paola Noemi Furlanis sono tenuti al pagamento, in parti uguali, delle spese di giudizio, che si liquidano, ai sensi dell'art. 31, c. 5, c.g.c., con nota a margine della presente sentenza.

P.Q.M.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, previa dichiarazione di contumacia dei sigg. Galan Giancarlo e Fior Fabio, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione definitivamente pronunciando

CONDANNA

a) **Penna** Gisella al pagamento della somma di euro 135.000,00 (centotrentacinquemila/00) comprensivi di rivalutazione monetaria, in favore della Regione Veneto. Interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo;

b) **Artico** Giovanni al pagamento della somma di euro 121.500,00 (centoventunomilacinquecento/00) comprensivi di rivalutazione monetaria, in favore della Regione Veneto. Interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo;

d) **Furlanis** Paola Noemi al pagamento della somma di euro 13.500,00 (tredicimilacinquecento/00) comprensivi di rivalutazione monetaria in favore della Regione Veneto. Interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo;

CONDANNA

i sigg. **Penna** Gisella, **Artico** Giovanni, **Furlanis** Paola Noemi al pagamento, in parti uguali, delle spese di giudizio, che sono liquidate, ai sensi dell'art. 31, c. 5, c.g.c., con nota a margine della presente sentenza.

ASSOLVE

i sigg. **Chisso** Renato, **Marangon** Renzo, **Rasi Caldogno** Adriano, costituitisi in giudizio, e per l'effetto, dispone in favore di ciascuno la liquidazione delle spese legali nella misura di euro 2.000,00, oltre spese generali, IVA e CPA,

ponendole a carico della Regione Veneto.

ASSOLVE

i sigg. **Fior** Fabio e **Galan** Giancarlo. Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Venezia, nelle camere di consiglio dell'11 ottobre 2023 e del

18 gennaio 2024.

Il Giudice estensore

Il Presidente

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Innocenza ZAFFINA

Marta TONOLO

Ai sensi dell'art. 31, c. 5, del c.g.c., le spese di giustizia del presente giudizio

si liquidano in € 1.023,14 (milleventitre/14).

Il Giudice estensore

Il Presidente

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Innocenza Zaffina

Marta Tonolo

Depositata in Segreteria, il 15/04/2024

Il Funzionario preposto

F.to digitalmente

Chiara Grella