Sentenza n. 338 **/2025**

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**	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **32367**, del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto nei confronti di:

1) **Moscardi** Alberto (c.f. MSCLRT66D25F20RK), rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Andrea Maltoni (c.f. MLTNDR68L14H199Y – pec: amaltoni@pec.it), del Foro di Bologna, con elezione di domicilio presso lo studio del medesimo difensore in Bologna, Via Santo Stefano 3, che indica quale domicilio digitale il seguente indirizzo pec: amaltoni@pec.it;
2) **Cittadin** Nicoletta (c.f. CTTNLT64H69H620G), rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Andrea Maltoni (c.f. MLTNDR68L14H199Y – pec: amaltoni@pec.it), del Foro di Bologna, con elezione di

domicilio presso lo studio del medesimo difensore in Bologna, Via Santo Stefano 3, che indica quale domicilio digitale il seguente indirizzo pec: amaltoni@pec.it;

3) **Merchiori** Fausto (c.f. MRCFST42B09A944M), rappresentato e difeso dall'Avv.to Maurizio Zoppolato (c.f. ZPPMZP67L13F205S) e dall'Avv. Massimiliano Napoli (c.f. NPLMSM72D20F205X), con domicilio digitale al seguente indirizzo pec.: mauriziopiero.zoppolato@milano.pecavvocati.it, nonché domicilio fisico presso il loro studio in Milano, Via Paleocapa n. 1;

4) **Bellinello** Renzo (c.f. BLLRNZ53M10H620I), e **Venuto** Marco (c.f. VNTMRC75H620I), entrambi assistiti dal procuratore e domiciliatario Avv. Federica Doni del Foro di Rovigo (c.f. DNOFRC78D63H620M, pec federica.doni@pec.giuffre.it), con studio a Rovigo, piazza San Bartolomeo n. 22;

5) **Azzalin** Graziano (c.f. ZZLGZN59H20D337K), **Moschin** Giancarlo (c.f. MSCGCR42C21D788E), **Pineda** Bruna Giovanna (c.f. PNDBNG67R51H620G), **Romeo** Nadia (c.f. RMONDA71H63H620U), **Salmaso** Raffaela (c.f. SLMRFL58R61H620M), rappresentati e difesi dagli Avvocati Alfredo Biagini (c.f. BGNLRD59L20H501T, pec: alfredobiagini@ordineavvocatiroma.org) e Francesco Balasso (c.f. BLSFNC87L26L840C, pec: francesco.balasso@venezia.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliati in Venezia, Viale Ancona n. 26, presso lo studio dei medesimi;

6) **Avezzù** Paolo (c.f. VZZPLA55M16H620Y), **Di Meo** Beatrice (c.f. DMIBRC50B42I676M), **Giomo** Lucio (c.f. GMILCU50B05A906O), **Salvan** Rinaldo (c.f. SLVRLD51E04H620K), **Visentin** Mauro (c.f. VSNMRA61H16H620M), rappresentati e difesi dall'Avv. Enrico Cappato del Foro di Rovigo (c.f. CPPNRC64D19A059R, pec enrico.cappato@rovigoavvocati.it; fax 0425200225) con studio in Rovigo (RO), via Verdi n. 13, presso il quale i convenuti eleggono domicilio;

7) **Bellinazzi** Stefano (c.f. BLLSFN74E11H620L), **Bimbatti** Andrea (c.f. BMBNDR78L28E512S), **Borgato** Renato (c.f. BRGRNT50P29H620W), **Gennari** Mirko (c.f. GNNMRK69L28H620W), **Settini** Nicola (c.f. STTNCL72M20H620J), rappresentati e difesi dagli Avv.ti Silvano Ciscato (c.f. CSCSVN59M25L840D; pec: silvano.ciscato@ordineavvocativicenza.it) e Andrea Faresin (c.f. FRSNDR74R09L840I; pec: andrea.faresin@ordineavvocativicenza.it), entrambi del Foro di Vicenza, con domicilio fisico eletto presso lo studio dei legali in Vicenza, Via Btg. Framarin, n. 14;

Visti l'atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa;

Data per letta la relazione del Magistrato relatore e uditi, nell'udienza del **10 luglio 2025**, tenutasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Roberta Campolonghi, il Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Francesca Dimita, l'Avvocato Andrea Maltoni per i convenuti Moscardi Alberto e Cittadin Nicoletta; gli Avvocati Alfredo

Biagini e Francesco Balasso per i convenuti Romeo Nadia, Azzalin Graziano, Pineda Bruna Giovanna, Salmaso Raffaela e Moschin Giancarlo; l'Avvocato Enrico Cappato per i convenuti Di Meo Beatrice, Giomo Lucio, Salvan Rinaldo, Visentin Mauro e Avezzù Paolo; l'Avvocato Silvano Ciscato per i convenuti Borgato Renato, Settini Nicola, Bimbatti Andrea, Gennari Mirko e Bellinazzi Stefano; l'Avvocato Federica Doni per i convenuti Bellinello Renzo e Venuto Marco; l'Avvocato Massimiliano Napoli per il convenuto Merchiori Fausto, i quali hanno concluso come da verbale;

Premesso in

FATTO

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto ha evocato in giudizio alcuni amministratori e dirigenti del Comune di Rovigo, chiamandoli a rispondere di un danno asseritamente connesso all'operazione di partenariato pubblico-privato intrapresa dall'ente per la realizzazione e gestione del polo natatorio comunale. In tale operazione, avviata con una procedura di *project financing* conclusasi nel 2005 e formalizzata con la stipula della convenzione il 9 giugno 2006, la Procura individua le origini del pregiudizio che avrebbe interessato il Comune, ricollegandolo tanto alle scelte operate in sede di approvazione e sottoscrizione della convenzione, quanto alle condotte poste in essere nelle successive fasi.

L'attività istruttoria si è avvalsa di una pluralità di fonti documentali. In primo luogo, la Guardia di Finanza di Rovigo, su sollecitazione della Procura, ha trasmesso nel 2013 gli atti provenienti dall'Avvocatura civica

del Comune, tra i quali la convenzione del 2006, l'atto notarile di cessione dell'area "ex piscina Baldetti" e la domanda di arbitrato presentata da Veneto Nuoto S.r.l. per il ritardo nella consegna dell'area. A ciò si è aggiunta, nel 2014, una relazione redatta dagli stessi organi di polizia economico-finanziaria, contenente il quadro delle vicende amministrative e giudiziarie collegate al *project financing*, nonché la notizia dell'esistenza di un procedimento penale instaurato presso il Tribunale di Rovigo. Ulteriore documentazione è stata poi acquisita nel 2024 dal Segretario generale del Comune, comprendente corrispondenza interna, pareri, relazioni peritali e verbali consiliari. Sono state, inoltre, disposte le audizioni del Sindaco e del Segretario comunale al fine di chiarire la genesi di alcuni atti, tra cui la nota con cui era stata respinta nel 2005 una fattura per il pagamento dell'IVA emessa e inviata dalla concessionaria, nonché i ruoli dei dirigenti che si erano avvicendati all'epoca dei fatti.

Dall'esame di tali elementi, il Requirente ha prospettato nell'atto di citazione la propria ipotesi accusatoria, evidenziando, innanzitutto, come la convenzione in esecuzione dell'operazione di *project financing* prevedesse, all'articolo 19, che il contributo del Comune per la realizzazione del polo natatorio fosse rappresentato dalla cessione dell'area "ex Baldetti", del valore di euro 3.615.200,00, con previsione di una penale giornaliera per il ritardo nella cessione dell'area. All'articolo 21, era stata altresì inserita una clausola di accollo esterno, in forza della quale il Comune si impegnava a subentrare, in caso di insolvenza della concessionaria, nei rapporti passivi di quest'ultima con l'istituto finanziatore. Si sarebbe trattato, secondo l'ipotesi accusatoria, di clausole convenzionali squilibrate, destinate a produrre effetti

pregiudizievoli per l'ente.

Nel maggio 2007, la Giunta approvò la deliberazione n. 75, con cui si tentò di integrare l'articolo 21 introducendo taluni correttivi, che però non furono mai formalizzati in un atto aggiuntivo sottoscritto da entrambe le parti.

Successivamente sarebbero emerse ulteriori criticità, sempre derivanti dalla previsione di tali clausole e dalle condotte contestate ai convenuti. In particolare, malgrado il collaudo delle opere fosse intervenuto già il 24 aprile 2010, la cessione dell'area venne perfezionata soltanto nell'ottobre 2012, a seguito di reiterati solleciti della concessionaria e solo dopo che il Consiglio comunale, con deliberazione del 27 marzo 2012, ebbe stanziato le somme necessarie a coprire l'IVA dovuta sull'operazione. Tale ritardo avrebbe consentito, in virtù dell'applicazione della clausola di cui al citato art. 19 della convenzione, la maturazione della relativa penale, che il Collegio arbitrale, adito dalla concessionaria, quantificò – con il lodo del 5 marzo 2014 – in euro 1.333.935,00, oltre interessi legali per euro 36.765,44. Nel frattempo, nei confronti della società concessionaria, gravata da debiti verso l'istituto finanziatore, veniva dichiarato il fallimento e, in virtù della clausola di cui al citato art. 21, la banca creditrice, Unipol Banca S.p.A., otteneva dal Tribunale un decreto ingiuntivo notificato al Comune in data 11 ottobre 2018 per euro 6.343.020,52.

Le pretese creditorie venivano poi composte nell'ambito del concordato fallimentare di Veneto Nuoto, omologato il 16 dicembre 2020. In esecuzione di tale procedura, in data 8 febbraio 2021 il Comune erogava alla curatela la somma complessiva di euro 5.620.000,00, definendo così i contenziosi pendenti. La relazione ex art. 33 L.F. dei curatori attestava che, a fronte di

tale esborso, l'unico bene concretamente rientrato nella disponibilità dell'ente fu l'appezzamento di terreno residuo dell'area "ex Baldetti", del valore stimato di euro 446.180,55, mentre i crediti verso terzi si rivelarono in larga misura contestati o privi di effettiva consistenza.

Tutto ciò premesso, la Procura regionale ha notificato ai soggetti asseritamente responsabili l'invito a dedurre, contestando loro di aver concorso, con condotte commissive e omissive, alla produzione di un danno erariale stimato in oltre 4,6 milioni di euro, derivante tanto dalla clausola di accollo dei debiti della concessionaria nei confronti dell'istituto finanziatore, quanto dalla penale maturata per il ritardo nella cessione dell'area "ex Baldetti". I destinatari degli inviti a dedurre hanno depositato deduzioni difensive, volte a dimostrare l'insussistenza del danno o, in subordine, la non imputabilità, l'assenza di colpa grave e la correttezza delle scelte amministrative compiute. Sono state altresì eccepite la prescrizione, nonché l'esimente politica di cui all'art. 1, c. 1-ter, della legge n. 20 del 1994. All'esito della valutazione delle deduzioni, la Procura ha ritenuto di escludere alcune posizioni, in particolare quella dell'ing. Michele Cavallaro, subentrato nella dirigenza del Settore Lavori pubblici dopo l'ing. Moscardi, e quella della dott.ssa Maria Rocca, titolare della posizione organizzativa della Ragioneria, ritenendo che entrambi avessero agito tempestivamente e senza incidenza causale nella produzione del danno. Per gli altri soggetti evocati, le argomentazioni difensive non sono state ritenute idonee a elidere la responsabilità amministrativa, e ciò ha determinato la successiva citazione in giudizio.

In base agli esiti delle indagini e delle deduzioni difensive, la Procura ha

riquantificato il danno erariale in euro 4.575.203,13. Tale importo è stato calcolato partendo dal versamento complessivo effettuato in sede concordataria (€ 5.620.000,00) e operando le seguenti detrazioni: il rimborso di € 400.000,00 corrisposto dalla curatela, il credito IVA pari a € 77.000,00, il valore stimato del terreno residuo rientrato nel patrimonio comunale (€ 446.180,55) e la quota di € 120.902,32 imputabile a un soggetto inizialmente destinatario dell'invito a dedurre che, in seguito alle deduzioni, è stato estromesso dal Requirente dall'evocazione in giudizio.

Nell'atto di citazione è stato quindi contestato il presunto danno erariale, che sarebbe composto di due poste: l'esborso derivante dalla clausola di accollo, quantificato in € 3.522.079,09, e l'esborso che sarebbe ricollegabile all'attivazione della clausola penale conseguente al ritardo nella cessione dell'area "ex Baldetti", quantificato in € 1.053.122,84. La responsabilità per tali pregiudizi sarebbe da ripartire tra i convenuti come segue: per il danno "da accollo", 40% a carico dell'ing. Moscardi, 20% a carico della dott.ssa Cittadin e il restante 40% a carico dei consiglieri comunali e dei componenti della Giunta; per il danno "da clausola penale", 40% a carico dell'ing. Moscardi, 30% a carico della dott.ssa Cittadin e 30% ripartito tra i consiglieri che contribuirono all'approvazione della delibera n. 23/2005.

Nel formulare tali contestazioni, la Procura ha ricondotto ai consiglieri comunali evocati in giudizio la condotta gravemente colposa correlata alla delibera n. 23 del 28 febbraio 2005, con cui venne approvato il *project financing* e la bozza di convenzione contenente la clausola di accollo (art. 21), senza adeguati approfondimenti tecnici e finanziari.

Al Sindaco e ai componenti della Giunta del 2007 è stata invece contestata la

condotta omissiva consistente nel non aver posto in essere, in autotutela, atti di modifica e/o revoca della convenzione e/o delle clausole convenzionali e, in particolare, nell'essere addivenuti all'approvazione della delibera n. 75/2007, rimasta poi priva di efficacia, che, lungi dal rimuovere la clausola di accollo, ne avrebbe invece consolidato l'efficacia.

All'ing. Moscardi, già dirigente del Settore Lavori pubblici, sono stati contestati, oltre alla partecipazione alla stipula della convenzione, anche l'immotivato rifiuto di liquidare l'IVA dovuta alla società per la cessione dell'area "ex Baldetti", circostanza ritenuta causalmente determinante per il ritardo nella cessione e la maturazione della penale prevista nella convenzione. La dott.ssa Cittadin, già dirigente del Settore Finanziario del Comune di Rovigo, è stata chiamata a rispondere sia per aver espresso parere contabile favorevole nell'ambito dell'approvazione della delibera del Consiglio comunale n. 23/2005, sia per non aver adottato gli atti necessari allo stanziamento delle somme occorrenti per il pagamento dell'IVA relativa alla cessione dell'area "ex Baldetti", aggravando così le conseguenze pregiudizievoli per l'ente derivanti dal ritardo nella cessione.

A fronte di tali contestazioni, tutti i convenuti si sono costituiti.

2. Le difese

2.1 Con **comparsa depositata in data 17 giugno 2025,** si è costituito in giudizio il sig. **Fausto Merchiori**, già Sindaco del Comune di Rovigo dal 13 giugno 2006 al 31 maggio 2011.

La difesa ha innanzitutto sollevato, in via pregiudiziale, l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87 c.g.c., in quanto fondato su una condotta diversa da quella contestata in sede di invito a dedurre. In via

preliminare è stata altresì eccepita la prescrizione dell'azione risarcitoria, reputandosi decorso il termine quinquennale dal momento in cui il presunto danno si sarebbe manifestato. Nel merito, la difesa ha sostenuto l'insussistenza di qualsiasi nesso causale tra la deliberazione di Giunta n. 75 del 15 maggio 2007 e il danno lamentato dalla Procura. Tale delibera, infatti, sarebbe rimasta priva di efficacia, in quanto non accettata dalla società concessionaria, e pertanto non avrebbe prodotto alcuna modifica della convenzione già stipulata nel 2006, la quale conteneva sin dall'origine la clausola di surroga. È stato inoltre evidenziato che la fonte dell'esposizione economica dell'ente andrebbe ricercata non già negli atti risalenti al 2007, ma nelle scelte operate successivamente, in particolare nella decisione dell'amministrazione del 2020 di accettare la proposta di concordato fallimentare della società Veneto Nuoto S.r.l., acquisendo gli impianti e le poste attive. Quanto alla mancata attivazione dei poteri di autotutela, la difesa ha osservato che la revoca della concessione non costituiva un obbligo, né era misura ragionevole o vantaggiosa, poiché avrebbe comportato pesanti oneri per l'ente, tra cui il pagamento delle opere già eseguite e il risarcimento per il mancato guadagno del concessionario. Ha, quindi, escluso che l'inerzia nell'esercizio di un potere discrezionale abbia potuto integrare una condotta gravemente colposa.

È stato, altresì, ribadito che nessun profilo di dolo o colpa grave potrebbe essere imputato al Sindaco, considerati la complessità della materia, la novità dell'istituto del *project financing* e la circostanza che le decisioni furono adottate sulla base di pareri tecnici e contabili favorevoli predisposti dai dirigenti competenti.

La difesa ha, infine, contestato la quantificazione del danno adottata dalla Procura, ritenuta priva di adeguata base documentale e non coerente con il principio di *compensatio lucri cum damno*, poiché, a fronte dell'esborso, il Comune avrebbe acquisito la disponibilità degli impianti sportivi e di ulteriori utilità patrimoniali che dovrebbero essere considerate ai fini di una valutazione complessiva.

Sulla scorta di tali argomentazioni, il patrocinio ha concluso chiedendo che la domanda sia dichiarata prescritta; in subordine, che sia respinta per infondatezza, con conseguente assoluzione da ogni addebito; in via ulteriormente subordinata, che l'eventuale responsabilità venga ridotta in misura equitativa, tenendo conto del tempo trascorso, dell'indeterminatezza del danno e delle utilità acquisite dal Comune.

2.2. Con **memoria depositata in data 17 giugno 2025** si è costituita in giudizio la dott.ssa **Nicoletta Cittadin**, già dirigente del Servizio Finanziario del Comune di Rovigo.

Secondo la difesa, la convenuta espresse il parere di regolarità contabile sulla deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 28 febbraio 2005, limitandosi alla verifica della coerenza finanziaria e al mantenimento degli equilibri di bilancio, senza effettuare valutazioni di legittimità o di merito. In tale contesto, la dirigente avrebbe nondimeno formulato alcuni rilievi contabili, segnalando che l'asseverazione bancaria del piano economico-finanziario si riferiva a una versione precedente del progetto e subordinando il parere favorevole alla produzione di una nuova asseverazione, poi rilasciata da Unicredit in data 8 aprile 2005. Dopo tale adempimento, nessun altro atto relativo al *project financing* sarebbe stato trasmesso alla dirigente per il visto

contabile. In particolare, il parere di regolarità contabile sulla successiva deliberazione di Giunta n. 75 del 15 maggio 2007 sarebbe stato espresso da una funzionaria che, in quel periodo, sostituiva la dirigente, assente per ferie.

Con riguardo alla debenza dell'IVA relativa alla cessione dell'area "ex Baldetti", è stata dedotta l'insussistenza di dolo o colpa grave, tenuto conto della complessità della materia, della novità dell'istituto della finanza di progetto e della coerenza dell'operato con i pareri tecnici e legali allora disponibili. La convenuta si sarebbe limitata a verifiche di coerenza finanziaria e di corretta imputazione delle spese, non disponendo di poteri di indirizzo o di autotutela, né avendo partecipato alla stipula della convenzione o alla gestione dei rapporti contrattuali. La difesa ha inoltre rilevato che il 5 luglio 2011 il dirigente dei lavori pubblici trasmise alla Ragioneria comunale la richiesta di stanziare la somma di € 361.520,00 per consentire la stipula dell'atto di trasferimento. Con nota dell'11 agosto 2011, la dirigente avrebbe invitato il collega a valutare la possibilità di procedere a una revisione del piano economico-finanziario, ai sensi degli artt. 13 e 18 della convenzione, trasmettendo per conoscenza la comunicazione agli assessori competenti. La convenuta non sarebbe invece venuta a conoscenza della precedente nota del 15 settembre 2010, con la quale il Settore lavori pubblici aveva restituito alla società Veneto Nuoto S.r.l. la fattura n. 5 del 7 luglio 2010.

La richiesta di stanziamento del luglio 2011 sarebbe altresì pervenuta in un momento in cui il bilancio comunale era già oltre la metà dell'esercizio e l'ente aveva subito rilevanti riduzioni nei trasferimenti statali, con conseguente necessità di riequilibrio. L'importo fu pertanto inserito nel bilancio di previsione 2012, approvato il 27 marzo 2012, prima data utile

dopo il periodo di esercizio provvisorio.

In tale ambito, la questione della debenza dell'imposta sarebbe stata controversa, come dimostrato dal dibattito consiliare e dal parere reso dall'Avvocatura civica in data 30 marzo 2012, che ne riconosceva la non univocità interpretativa. Secondo il patrocinio, la dirigente avrebbe quindi mantenuto una condotta prudenziale, limitandosi a sollecitare chiarimenti e a rinviare ogni decisione contabile sino all'acquisizione del parere legale.

La difesa ha infine contestato la quantificazione del danno prospettata dalla Procura, ritenuta non coerente con il principio della *compensatio lucri cum damno*, poiché non avrebbe considerato le utilità conseguite dal Comune, tra cui la disponibilità dell'impianto sportivo, la cessazione del pagamento dei canoni, i ricavi derivanti dalla nuova gestione e le somme recuperate nella procedura fallimentare. Sulla base di tali argomentazioni, la difesa ha chiesto, in via principale, il rigetto della domanda attorea e l'assoluzione della convenuta da ogni addebito; in via subordinata, la riduzione equitativa dell'eventuale responsabilità, avuto riguardo al ruolo effettivamente rivestito, all'assenza di nessi causali diretti, al tempo trascorso e alla complessiva evoluzione della vicenda amministrativa.

2.3. Con **memoria depositata in data 18 giugno 2025** si è costituito in giudizio l'ing. **Alberto Moscardi**, già dirigente del Settore lavori pubblici del Comune di Rovigo.

Nel merito, il patrocinio ha contestato la sussistenza di un danno erariale, evidenziando che il fallimento della società concessionaria Veneto Nuoto S.r.l. aveva comportato per il Comune l'acquisizione anticipata dell'impianto sportivo, con conseguente risparmio di spesa e maggiori entrate rispetto alle

previsioni del piano originario. A fronte di un costo iniziale stimato in € 11.333.370,00 – comprensivo del conferimento dell'area "Baldetti" e del canone annuo fino al 2031 – il costo effettivo si sarebbe attestato a € 10.800.564,68, al netto delle entrate e degli attivi patrimoniali.

Il Comune avrebbe inoltre beneficiato della cessazione anticipata del canone annuo di € 245.000,00 oltre IVA, con un risparmio stimato in € 3.736.250,00, e dell'acquisizione anticipata dell'impianto, che aveva generato ulteriori entrate di gestione per circa € 1.464.227,00. La procedura concorsuale aveva inoltre consentito il recupero o la valorizzazione di attivi per circa € 523.894,55, cui si aggiunsero la restituzione di € 400.000,00 e di ulteriori € 28.433,77 da parte della curatela, nonché un credito verso la società Rhodigium stimato in € 1.703.510,00. L'esborso di € 5.620.000,00 effettuato in sede concordataria sarebbe stato inoltre correttamente classificato come spesa di investimento, in coerenza con i principi contabili e con gli orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

È stata altresì contestata la voce di danno correlata alla clausola penale e, in particolare, al cosiddetto "Lodo Baldetti", poiché la somma in esso prevista non sarebbe mai stata corrisposta dal Comune: la pronuncia arbitrale, unitamente alla sentenza di appello, è stata infatti dichiarata inefficace dalla Corte di Cassazione con ordinanza n. 6021 del 2024. In assenza di un esborso effettivo, la pretesa risarcitoria della Procura sarebbe dunque priva del necessario presupposto di danno patrimoniale.

Quanto all'elemento soggettivo, la difesa ha ripercorso le attività svolte dall'ing. Moscardi prima della cessazione del suo incarico, richiamando in

particolare le note del 13 aprile e del 17 maggio 2011, con le quali egli aveva formalmente sollecitato la società concessionaria alla stipula dell'atto di cessione dell'area "Baldetti". La mancata stipula, avvenuta successivamente, sarebbe, quindi, da imputare all'inerzia della società Veneto Nuoto S.r.l.

La questione relativa allo stanziamento dell'IVA si collocava, invece, in epoca successiva alla cessazione dell'incarico del dirigente, avvenuta il 31 maggio 2011. In proposito, il patrocinio ha richiamato le oggettive incertezze interpretative allora esistenti, documentate dalle perplessità espresse dai Revisori dei conti, da alcuni consiglieri comunali e dalla stessa Avvocatura civica, che – con parere del 30 marzo 2012 – aveva suggerito un confronto con l'Agenzia delle Entrate. Tale confronto si svolse il 4 aprile 2012 e costituì il presupposto della successiva decisione amministrativa.

La difesa ha inoltre invocato l'applicabilità del principio della *compensatio lucri cum damno* e sottolineando che, anche a voler ammettere l'esistenza di un pregiudizio, esso dovrebbe essere comunque compensato dai vantaggi economici e patrimoniali conseguiti dall'Ente. Sulla base di tali considerazioni, la difesa ha chiesto, in via principale, l'assoluzione del convenuto da ogni addebito e, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo di cui all'art. 1, c. 1-bis, della legge n. 20 del 1994.

2.4. Con **memoria depositata in data 18 giugno 2025** si sono costituiti in giudizio i sig.ri **Renzo Bellinello** e **Marco Venuto**, già consiglieri comunali del Comune di Rovigo, partecipanti all'approvazione della deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005, con la quale il Consiglio espresse valutazione favorevole sulla proposta di *project financing* per la realizzazione del nuovo polo natatorio comunale.

In via preliminare, la difesa ha eccepito l'intervenuta prescrizione dell'azione, individuando il *dies a quo* non nel 2021 — anno in cui fu effettuato l'esborso correlato al concordato fallimentare — bensì nel 2005, momento dell'approvazione della deliberazione, o, al più tardi, nel 2006, alla cessazione del mandato dei convenuti. Ogni successivo evento sarebbe, infatti, riconducibile a scelte autonome delle amministrazioni subentrate, sicché la pretesa erariale, essendo decorso ampiamente il termine prescrizionale, dovrebbe ritenersi ormai improcedibile.

Nel merito, la difesa ha rilevato che la deliberazione del 2005 si limitò a recepire la proposta formulata ai sensi dell'art. 37-ter della legge n. 109 del 1994, la quale prevedeva, tra le altre condizioni, la cessione in proprietà al promotore dell'area "Baldetti" per un valore di € 3.615.000,00 e l'impegno del Comune a subentrare nel rapporto di finanziamento in caso di inadempimento del concessionario.

Con riferimento al presunto danno da ritardo nella cessione dell'area, è stato osservato che l'evento generatore si verificò soltanto dopo il collaudo dell'opera, allorché i convenuti erano cessati dalla carica da oltre tre anni; non può dunque configurarsi alcun nesso causale tra la loro condotta del 2005 e i fatti successivi. Anche in relazione al cosiddetto "danno da surroga", la difesa ha evidenziato che la crisi della concessionaria e il successivo fallimento maturarono molti anni dopo, all'esito di scelte e inerzie imputabili esclusivamente alle amministrazioni succedutesi nel tempo. È stato inoltre sottolineato che il Comune, a seguito del fallimento della società Veneto Nuoto S.r.l., ha potuto acquisire la gestione diretta degli impianti e percepirne i ricavi, con effetti economici positivi che la Procura

non avrebbe adeguatamente considerato.

Sotto il profilo soggettivo, la difesa ha ribadito che i consiglieri comunali non disponevano di specifiche competenze tecniche e che il voto favorevole fu espresso sulla base dei pareri tecnici e contabili positivi, nonché della relazione illustrativa dell'assessore proponente e della dirigente finanziaria. Nessun rilievo critico sarebbe emerso nel dibattito consiliare, poiché l'attenzione si concentrò prevalentemente sulla cessione dell'area, mentre la clausola di surroga appariva, *ex ante*, uno strumento ragionevole per assicurare la continuità della gestione e la tutela dell'interesse pubblico.

In via subordinata, è stata invocata l'esimente prevista dall'art. 1, c. 1-ter, della legge n. 20 del 1994, che esclude la responsabilità degli organi politici quando, in buona fede, approvino atti di natura tecnica predisposti da altri soggetti. Tale esimente, secondo la difesa, troverebbe applicazione nel caso di specie, in considerazione della natura eminentemente tecnica del *project financing* e della presenza di tutti i presupposti richiesti dalla norma.

Sulla base di tali argomentazioni, la difesa ha concluso chiedendo che la domanda attorea sia dichiarata improcedibile per intervenuta prescrizione o, in subordine, respinta per infondatezza, per insussistenza del nesso causale e dell'elemento soggettivo di colpa; in via ulteriormente subordinata, ha chiesto di riconoscere l'applicabilità della c.d. *esimente politica* di cui all'art. 1, c. 1-ter, della legge n. 20 del 1994.

2.5. Con **comparsa depositata in data 18 giugno 2025** si sono costituiti in giudizio i sig.ri **Stefano Bellinazzi**, **Andrea Bimbatti**, **Renato Borgato**, **Mirko Gennari** e **Nicola Settini**, già consiglieri comunali del Comune di Rovigo.

In via preliminare, la difesa ha eccepito la prescrizione dell'azione risarcitoria, rilevando che la deliberazione n. 23 risale al 28 febbraio 2005 e che la Procura sarebbe stata già a conoscenza dei fatti sin dal 2013-2014, come dimostrato dalla relazione della Guardia di Finanza e dagli atti della Commissione consiliare d'inchiesta. Con specifico riferimento al convenuto Gennari, è stata inoltre sollevata eccezione di decadenza, in quanto l'atto di citazione sarebbe stato notificato oltre il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 67, cc. 5 e 6, del Codice di giustizia contabile.

Nel merito, il patrocinio ha contestato la sussistenza di un danno erariale certo e attuale, osservando che l'esborso di € 5.620.000,00, sostenuto dal Comune in sede concordataria, non potrebbe essere qualificato come esborso a titolo gratuito, ma rappresenterebbe parte di un accordo transattivo dal quale l'ente ha tratto molteplici vantaggi. Sono stati richiamati, in particolare, l'immediato subentro nella proprietà e nella gestione di un impianto sportivo del valore stimato in oltre dieci milioni di euro, l'incasso dei canoni di affitto dai gestori subentrati, il risparmio derivante dalla cessazione del canone di concessione previsto in convenzione, l'ottenimento di un decreto ingiuntivo per € 2.553.358,00 nei confronti dell'attuale gestore e la possibilità di agire in via revocatoria per riacquisire l'intera area "Baldetti". In tale prospettiva, l'asserito danno dovrebbe essere valutato nell'ambito di un quadro complessivo che evidenzierebbe, piuttosto, un saldo positivo per l'ente.

Quanto all'elemento soggettivo, la difesa ha evidenziato che i consiglieri esercitarono le proprie prerogative sulla base di una proposta corredata da pareri tecnici favorevoli e da relazioni istruttorie che ne confermavano la

fattibilità economico-finanziaria. Le questioni relative al regime IVA e alle clausole di garanzia finanziaria sarebbero state di natura tecnica e complessa, non suscettibili di autonoma valutazione politica. Le clausole contestate, inoltre, risultavano funzionali alla finanziabilità del progetto e compatibili con la normativa e con la prassi allora vigente in materia di partenariato pubblico-privato.

In tale ambito, la clausola di surroga avrebbe disciplinato le modalità di subentro del Comune, assicurando la continuità del servizio e prevedendo la possibilità di rivalsa sui canoni dovuti. La difesa ha infine sottolineato che anche l'eventuale assunzione di un rischio finanziario da parte del Comune si collocava nell'alveo di una scelta politica orientata all'interesse pubblico, poiché l'alternativa sarebbe stata la rinuncia a un'opera di elevato valore sociale e sportivo per la collettività. Non vi sarebbe stato, pertanto, alcun profilo di imprudenza o di irragionevolezza nella decisione consiliare.

Sulla base di tali argomentazioni, il patrocinio ha chiesto che la domanda attorea sia dichiarata prescritta e, quanto al consigliere Gennari, decaduta per tardiva notifica dell'atto di citazione; in subordine, che la stessa sia rigettata per infondatezza, per insussistenza del danno e per mancanza di colpa grave; e, in ogni caso, che si tenga conto, ai fini della riduzione o dell'esclusione dell'addebito, degli effetti patrimoniali positivi derivanti dall'esecuzione della convenzione.

2.6. Con **comparsa depositata in data 19 giugno 2025**, si sono costituiti in giudizio i sig.ri **Paolo Avezzù, Beatrice Di Meo, Lucio Giomo, Rinaldo Salvan e Mauro Visentin**, già consiglieri comunali del Comune di Rovigo.

La difesa ha sollevato, in via preliminare, eccezione di nullità dell'atto di

citazione per violazione dell'art. 87, c.g.c., rilevando la difformità tra il contenuto dell'invito a dedurre e la *causa petendi* indicata nella citazione. In particolare, nel primo atto si contesterebbe ai consiglieri il danno derivante dal lodo arbitrale, mentre nella citazione – preso atto che il lodo non era più efficace e che nessuna somma era stata corrisposta in sua esecuzione – si farebbe riferimento, invece, all'onere derivante dal concordato fallimentare, quale effetto economico delle medesime condotte. Si tratterebbe, secondo la difesa, di una mutazione dei fatti dedotti, tale da pregiudicare il diritto di difesa e comportare la nullità dell'atto di citazione. In subordine, è stata eccepita l'improcedibilità della domanda per insussistenza del danno, poiché il debito derivante dal lodo non fu mai pagato dal Comune, essendosi estinto a seguito dell'omologazione del concordato, come rilevato dalla Corte di cassazione. L'eventuale danno correlato al pagamento delle somme sarebbe, dunque, privo di un nesso causale diretto e immediato con il comportamento dei convenuti.

Nel merito, i convenuti hanno escluso che l'operazione di *project financing* abbia causato un danno erariale, sottolineando l'esito economicamente favorevole dell'intera vicenda per il Comune. Ciò in quanto la realizzazione dell'opera avrebbe avuto un costo complessivo di poco superiore a dodici milioni di euro, inferiore alla somma che il Comune avrebbe dovuto sostenere in esecuzione della convenzione in assenza del fallimento del concessionario. Inoltre, l'ente locale avrebbe riacquisito la proprietà della parte residua dell'area "Baldetti", maturato un credito verso i nuovi gestori per oltre € 2.500.000,00 e potuto prevedere l'incasso di circa un milione di euro a titolo di canoni futuri per l'affidamento in gestione del polo.

La stessa Avvocatura civica, nella relazione del 2020, aveva stimato l'operazione come equilibrata, se non addirittura vantaggiosa. La difesa ha poi sostenuto l'assenza di antigiuridicità della condotta e dell'elemento soggettivo della colpa grave, rilevando che il progetto fu istruito dagli uffici tecnici comunali, corredato dai prescritti pareri di regolarità e legittimità, e sottoposto all'esame del Consiglio comunale. È stata, altresì, invocata l'*esimente politica* prevista dall'art. 1, c. 1-ter, della legge n. 20 del 1994, applicabile agli atti approvati da organi politici in buona fede sulla base di istruttorie tecniche, in contesti di particolare complessità e in assenza di dolo o mala fede. Secondo la difesa, la clausola di surroga del Comune in caso di inadempimento avrebbe consentito di garantire la continuità del servizio e la fruizione dell'impianto anche dopo il fallimento del concessionario, realizzando l'interesse pubblico sotteso alla convenzione. In via subordinata, è stata infine sollevata l'eccezione di prescrizione dell'azione risarcitoria, ove si ritenga decorso il termine quinquennale a partire dal fatto originario e non dal momento del pagamento del debito in esito alla procedura concorsuale. In conclusione, i convenuti hanno chiesto che sia dichiarata la nullità dell'atto di citazione, ovvero l'inammissibilità o l'improcedibilità della domanda, e che siano assolti da ogni addebito. In via subordinata, è stato chiesto di dichiarare prescritta l'azione risarcitoria.

3. All'**udienza del 10 luglio 2025**, la Procura regionale ha formulato istanza di rinvio, al fine di predisporre più puntuali repliche ed eventualmente riconsiderare le posizioni di alcuni dei convenuti. Sentite le parti convenute, alcune delle quali si sono opposte alla richiesta come risulta dal verbale di udienza cui si rinvia *per relationem*, il Collegio ha rigettato l'istanza di

rinvio e ha disposto la prosecuzione della trattazione. All'esito della discussione, nell'ambito della quale le parti presenti hanno rappresentato le rispettive conclusioni come da verbale di udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Sull'eccezione di nullità dell'atto di citazione ex art. 87 c.g.c.

Il Collegio deve, in via pregiudiziale, esaminare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, formulata da alcuni convenuti, fondata sulla dedotta violazione dell'art. 87 del Codice di giustizia contabile per asserita difformità tra l'invito a dedurre e la citazione.

Con riferimento ai consiglieri comunali Avezzù, Di Meo, Giomo, Salvan e Visentin, le difese hanno sostenuto che l'invito a dedurre faceva discendere la responsabilità dal pagamento di una penale, quantificata da un lodo arbitrale, correlata al ritardo nella cessione dell'area Baldetti, mentre l'atto di citazione avrebbe mutato la *causa petendi*, ricollegando il medesimo importo non più al lodo arbitrale, ma al complessivo esborso effettuato in sede di concordato fallimentare. Secondo i convenuti, vi sarebbe dunque stata una *mutatio libelli* tra invito a dedurre e atto di citazione, con conseguente nullità di quest'ultimo.

Ad avviso del Collegio, gli argomenti difensivi non meritano accoglimento. La giurisprudenza di questa Corte ha infatti chiarito che la nullità della citazione è configurabile solo ove non vi sia corrispondenza fra gli elementi essenziali della contestazione (*petitum* e *causa petendi*) prospettati nell'invito e quelli contenuti nell'atto introduttivo del giudizio, mentre non è richiesta

una pedissequa identità formale, essendo fisiologico che l'accusa venga meglio precisata in citazione anche alla luce delle deduzioni difensive (Corte dei conti, Sez. I app., 11 novembre 2021, n. 460; Sez. app. Sicilia, 22 giugno 2021, n. 106; Sez. III app., 21 luglio 2021, n. 344). Nel caso di specie, il nucleo della contestazione – rappresentato dalla responsabilità per il ritardo nella cessione dell'area Baldetti e per la previsione e attivazione della clausola relativa all'accollo finanziario da parte del concedente, in caso di insolvenza della concessionaria – è rimasto invariato. L'atto di citazione ha soltanto precisato che il danno, correlato alla penale quantificata in sede arbitrale, si è poi concretizzato nell'assunzione, in sede di proposta di concordato fallimentare, di una parte dell'onere concordatario, realizzatosi con i pagamenti effettuati in favore della curatela. In altri termini, l'invito e la citazione convergono sul medesimo fatto dannoso, ovverosia l'esposizione finanziaria derivante "anche" dalla clausola di cui all'art. 19 della convenzione. Non si è quindi introdotto un nuovo titolo di responsabilità, ma si è meglio qualificata la medesima vicenda foriera di danno, mantenendo immutati il *petitum* e la *causa petendi*.

Diversa, ma egualmente infondata, è l'eccezione di nullità sollevata dal prof. Fausto Merchiori, già Sindaco del Comune di Rovigo. La sua difesa ha dedotto che l'invito a dedurre avrebbe circoscritto l'addebito alla deliberazione di Giunta n. 75 del 15 maggio 2007, mentre l'atto di citazione avrebbe ampliato il *thema decidendum*, imputandogli anche l'omessa revoca o annullamento della convenzione. Anche tale deduzione difensiva non può essere condivisa. Sebbene la Procura, in sede di citazione, abbia evocato la mancata attivazione di rimedi in autotutela come condotta alternativa che

avrebbe potuto evitare il danno, ciò non integra un mutamento del titolo di responsabilità. Il richiamo all'omessa attivazione dei poteri di autotutela non configura un titolo autonomo di responsabilità, bensì esplicita il carattere permanente della condotta lesiva, consistente nella mancata rimozione nel tempo della clausola di cui all'art. 21 della convenzione, nonostante l'ipotizzata evidenza della sua lesività per l'ente.

L'addebito resta, infatti, ancorato alla delibera del 2007, già richiamata nell'invito a dedurre, che, secondo la Procura, avrebbe confermato e comunque non avrebbe rimosso la clausola di cui all'art. 21 della convenzione. Le ulteriori considerazioni sul potenziale esercizio dei poteri in autotutela non hanno, quindi, modificato il nucleo essenziale della contestazione, ma hanno esplicitato, anche alla luce delle deduzioni difensive, le ragioni per cui la condotta omissiva dell'organo politico avrebbe contribuito al consolidamento di un assetto convenzionale pregiudizievole per l'ente.

In entrambi i casi dedotti dalle difese, sussiste, dunque, la correlazione tra gli elementi essenziali del fatto indicati nell'invito a dedurre e i fatti di cui all'art. 86, c. 2) lett. e), c.g.c., posti a fondamento della citazione. Risulta pertanto rispettato il principio, sancito dall'art. 87 c.g.c., secondo cui non è necessaria la perfetta coincidenza formale, ma la sostanziale corrispondenza del *petitum* e della *causa petendi*. Le precisazioni contenute in citazione rientrano, infatti, nella fisiologica dialettica processuale, conseguendo alle deduzioni difensive rese in seguito all'invito a dedurre.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, le dedotte eccezioni di nullità dell'atto di citazione sollevate dalle difese vanno dunque respinte.

2. Sull’eccezione di decadenza dell’azione risarcitoria

La difesa del convenuto Mirko Gennari ha eccepito l’intervenuta decadenza dell’azione risarcitoria, ai sensi dell'art. 67, c. 5, c.g.c., assumendo che l’invito a dedurre sarebbe stato notificato in data 20 luglio 2024. A sostegno di tale tesi, ha richiamato le deduzioni depositate il 4 ottobre 2024, nelle quali il convenuto ha dichiarato di aver avuto conoscenza dell'invito già alla suddetta data. In base a tale circostanza, la difesa ha invocato il principio del raggiungimento dello scopo, sostenendo che la notificazione debba ritenersi perfezionata al momento della conoscenza, pur in presenza dell'attestazione di irreperibilità da parte dell'ufficiale giudiziario e del successivo rinnovo disposto dalla Procura ai sensi dell'art. 143 c.p.c.. Secondo tale ricostruzione, una volta decorsi i 45 giorni per le deduzioni e tenuto conto della sospensione feriale, il termine decadenziale di 120 giorni per l’esercizio dell’azione sarebbe spirato il 1° febbraio 2025, rendendo tardiva la citazione notificata il 28 febbraio 2025.

La Procura ha in proposito replicato in udienza, rilevando che il primo tentativo di notifica, effettuato in data 22 luglio 2024 (doc. 22 allegato all’atto di citazione), ha avuto esito negativo e che la notificazione si è perfezionata solo in data 28 agosto 2024, a seguito del rinnovo eseguito ai sensi dell'art. 143 c.p.c. Da ciò discenderebbe che il termine decadenziale decorre da quest’ultima data, e che l’atto di citazione notificato il 28 febbraio 2025 è stato proposto nei termini.

Il Collegio ritiene di dover aderire a tale ultima ricostruzione, conforme al dato normativo e ai principi consolidati in materia. Ai fini della decorrenza dei termini processuali, e in particolare di quelli decadenziali, deve aversi

riguardo esclusivamente al perfezionamento oggettivo del procedimento notificatorio, secondo le modalità previste dall'ordinamento, e non alla mera conoscenza soggettiva dell'atto da parte del destinatario. Non può assumere rilievo, in tal senso, l'asserito errore dell'ufficiale giudiziario, che avrebbe attestato l'irreperibilità del convenuto nonostante la sua residenza presso l'indirizzo indicato. Anche a voler ritenere sussistente tale errore, esso non incide sulla regolarità formale del procedimento notificatorio, né può giustificare una retrodatazione della decorrenza del termine decadenziale. Una simile impostazione si tradurrebbe, infatti, nell'introduzione di elementi incerti e non documentabili nella determinazione di un termine decadenziale, con conseguente compromissione del principio di certezza del diritto. Occorre, inoltre, ribadire che il termine previsto dall'art. 67, cc. 5 e 6, c.g.c. ha natura eccezionale e decadenziale e, come tale, non è suscettibile di interpretazione estensiva né analogica. Il comma 6 individua espressamente il *dies a quo* del termine nel momento del perfezionamento della notificazione dell'invito a dedurre nei confronti dell'ultimo soggetto, senza che possa attribuirsi alcun effetto giuridico anticipato alla conoscenza soggettiva dell'atto. Alla luce di quanto esposto, e considerato che la notificazione dell'invito a dedurre si è perfezionata in data 28 agosto 2024, l'atto di citazione notificato in data 28 febbraio 2025 risulta proposto nel rispetto del termine decadenziale. L'eccezione di decadenza sollevata dal convenuto deve pertanto essere respinta.

3. Sull'eccezione di prescrizione

Il Collegio ritiene altresì infondate le eccezioni di prescrizione sollevate da taluni dei convenuti.

In particolare, le difese di Renzo Bellinello e Marco Venuto hanno collocato il *dies a quo* dell'azione risarcitoria all'approvazione della deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005, ovvero, al più tardi, alla cessazione del mandato nel 2006; il patrocinio di Stefano Bellinazzi, Andrea Bimbatti, Renato Borgato, Mirko Gennari e Nicola Settini lo ha individuato nel 2013–2014, in correlazione all'acquisizione, da parte della Procura, della relazione della Guardia di Finanza e degli atti della Commissione consiliare di inchiesta; la difesa di Fausto Merchiori lo ha invece ricondotto alla deliberazione di Giunta n. 75 del 15 maggio 2007, dalla quale sarebbe scaturita la condotta contestata.

Tali deduzioni difensive non possono essere accolte. Ai fini dell'esame dell'eccezione di prescrizione, il Collegio ritiene che debba farsi riferimento alla prospettazione accusatoria, secondo la quale il danno si è concretizzato soltanto con i pagamenti effettuati dal Comune di Rovigo in esecuzione del concordato fallimentare della Veneto Nuoto S.r.l. In particolare, si tratta di due mandati nn. 1601 e 1602 dell'8 febbraio 2021, rispettivamente di € 1.565.000,00 e € 4.055.000,00, per complessivi € 5.620.000,00 (doc. 10, sub III e IV). In tale prospettiva, con riferimento all'accollo del finanziamento, l'inserimento della clausola convenzionale, pur avendo dato avvio alla catena causale, non ha prodotto di per sé un danno attuale, concretizzatosi invece con la perdita patrimoniale, in seguito ai pagamenti sopra richiamati. Lo stesso deve dirsi per il c.d. danno da ritardo, derivante dalla clausola penale relativa alla cessione dell'area Baldetti, che non può ritenersi concreto e attuale al momento delle deliberazioni consiliari e/o delle condotte asseritamente illecite, ma soltanto al verificarsi del maggior onere

economico derivante dal concordato fallimentare, e dunque con l'esborso che ne è conseguito per l'amministrazione. Secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato di questa Corte, la prescrizione quinquennale decorre infatti dal momento in cui il danno diventa concreto e attuale, non assumendo rilievo l'adozione di atti presupposti né la mera conoscenza degli stessi da parte della Procura (SS.RR. sentenza n. 14/QM del 2011; sentenza n. 7/QM/2000). Ne consegue che, ai fini che qui rilevano, il *dies a quo* dell'azione risarcitoria deve essere ancorato alla data dei pagamenti dell'8 febbraio 2021, da cui decorre il termine quinquennale. Tale termine risulta, peraltro, interrotto dagli inviti a dedurre notificati nel luglio 2024 a tutti i convenuti che hanno sollevato l'eccezione, nonché dall'atto di messa in mora del 18 gennaio 2024 nei confronti del convenuto Merchiori.

Alla luce di quanto sopra, l'azione risarcitoria, introdotta con atto di citazione notificato il 28 febbraio 2025, deve considerarsi tempestiva e le eccezioni di prescrizione vanno respinte.

4. Nel merito.

Venendo al merito dell'azione risarcitoria, la corretta valutazione della vicenda non può prescindere dal principio secondo cui l'illiceità delle condotte, il danno, il nesso causale e l'elemento soggettivo, quali elementi costitutivi dell'eventuale responsabilità amministrativa, devono essere apprezzati con riferimento alla disciplina vigente e al contesto fattuale sussistente al momento delle condotte contestate.

4.1. La normativa applicabile *ratione temporis*

Le condotte contestate ai convenuti devono essere innanzitutto collocate nel contesto della disciplina nazionale e comunitaria vigente *ratione temporis* in

materia di partenariato pubblico-privato. In proposito, rileva la legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 (c.d. "legge Merloni"), nella versione modificata dalla legge n. 415 del 1998 (c.d. "Merloni-ter") e dalla legge n. 166 del 2002 (c.d. "Merloni-quater"), che ha costituito il primo fondamento normativo delle procedure di finanza di progetto avviate dagli enti locali.

La Merloni-ter introdusse gli articoli da 37-bis a 37-novies, disciplinando la concessione ad iniziativa del promotore, la cui sequenza procedimentale prevedeva: la presentazione della proposta con progetto preliminare, un piano economico-finanziario asseverato, una bozza di convenzione (art. 37-bis); la valutazione di pubblico interesse da parte della p.a. (art. 37-ter); la gara seguita da procedura negoziata con il promotore e i due migliori offerenti (art. 37-quater). Veniva inoltre disciplinata la facoltà di costituire una società di progetto, destinata a subentrare a titolo originario nella concessione (art. 37-quinquies). La Merloni-quater, vigente all'epoca della deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005, ampliò l'ambito di operatività dell'istituto, introducendo il diritto di prelazione del promotore, ampliando la platea dei soggetti abilitati ad asseverare il piano economico-finanziario, semplificando i termini procedurali e attenuando i vincoli sulla durata e sull'entità del contributo pubblico.

Il quadro nazionale si integrava con quello sovranazionale e, in particolare, con la direttiva 93/37/CEE, che già equiparava concessioni e appalti sotto il profilo procedurale; il Libro Verde della Commissione europea del 2004 richiamava la necessità che il rischio operativo restasse effettivamente a carico del concessionario; le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, poi recepite nel d.lgs. 163/2006, hanno consolidato tali principi. In ambito

regionale, per la valorizzazione dell'area Baldetti, rilevavano altresì la L.R. Veneto n. 61/1985, che regolava le varianti al PRG, e la L.R. n. 11/2004, che disciplinava i piani urbanistici attuativi (c.d. PUA).

La qualificazione economico-finanziaria dell'impianto riveste rilievo anche ai fini della ricostruzione normativa e della verifica, in punto di legittimità, delle clausole della convenzione contestate. A tal fine, le opere oggetto di *project financing* si distinguono in opere "calde", capaci di autofinanziarsi integralmente; opere "fredde", prive di ricavi propri; e opere "tiepide", che generano entrate parziali ma non sufficienti a coprire l'intero investimento.

Dagli atti di causa emerge che il polo natatorio poteva essere ragionevolmente ricondotto alla categoria delle opere tiepide, in quanto destinato a produrre ricavi, ma non tali da garantire il pieno ammortamento dei costi. Da ciò derivava l'esigenza di un apporto pubblico, nella forma della cessione dell'area Baldetti e di ulteriori contributi, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico-finanziario.

4.2. La giurisprudenza di riferimento

Gli orientamenti giurisprudenziali degli anni successivi hanno confermato i principi già insiti nella disciplina *ratione temporis* applicabile. È stato posto in rilievo, in particolare, come l'equilibrio economico-finanziario del piano costituisca presupposto imprescindibile della legittimità delle operazioni di *project financing* (Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2002, n. 3916; Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 2009, n. 1741).

Nella stessa direzione, la giurisprudenza della Corte dei conti ha sottolineato che il ricorso allo strumento del *project financing* è ammissibile ed efficace quale forma di partenariato pubblico-privato solo a condizione che l'opera

sia realizzata prevalentemente con capitali privati, mentre la contribuzione pubblica deve rimanere marginale. Diversamente, laddove l'intervento pubblico assuma dimensioni rilevanti, sino a superare la metà del valore dell'opera, si configurerebbe un utilizzo improprio dell'istituto, con conseguente necessità di trattare contabilmente il finanziamento come debito dell'ente, in conformità anche ai parametri elaborati in sede comunitaria (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, delib. n. 15/2010; Sez. reg. controllo Veneto, 12 novembre 2010, n. 228; Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, 19 gennaio 2012, n. 5).

È stato altresì chiarito che il tratto qualificante del partenariato pubblico-privato è la corretta allocazione dei rischi in capo al soggetto privato, cosicché, qualora l'ente finanzi in modo prevalente l'operazione o presti garanzie che coprano la maggior parte del finanziamento, il rischio effettivo non ricade più sul partner privato e l'operazione deve essere contabilizzata come *on balance sheet* (Corte dei conti, Sez. reg. controllo Liguria, delib. n. 5/2017). In particolare, la presenza di garanzie pubbliche costituisce indice di allocazione del rischio a carico dell'amministrazione, imponendo un'attenta analisi preventiva della distribuzione dei rischi contrattuali. È stato in proposito precisato che non è sufficiente, per qualificare un'operazione come partenariato pubblico-privato, la mera assunzione del rischio di costruzione da parte del privato, essendo necessario che permangano a suo carico anche il rischio di disponibilità o quello di domanda (Sez. reg. controllo Puglia, delib. n. 89/2018).

4.3. La deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005 e i successivi sviluppi della vicenda

In questo contesto, con deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005, il Comune di Rovigo ha approvato la proposta di *project financing* per la realizzazione del polo natatorio, corredata da 32 allegati tecnici e finanziari. In tale sede è stata approvata la bozza di convenzione, con la stima dell'area "ex Baldetti" in € 3.615.200 oltre IVA e con allegato il Piano economico-finanziario. La proposta ha ottenuto il parere favorevole di regolarità tecnica dell'ing. Alberto Moscardi e quello di regolarità contabile della dott.ssa Nicoletta Cittadin.

All'esito della procedura, in data 9 giugno 2006, è stata stipulata la convenzione di concessione (rep. n. 5376, rogito del Segretario generale dott. Palazzolo, registrazione 26 giugno 2006, n. 551/1), a firma per il Comune dell'ing. Moscardi. La convenzione ha stabilito un investimento complessivo di € 10.103.000 IVA compresa (art. 7), con affidamento al concessionario della progettazione, costruzione e gestione dell'impianto per venticinque anni (art. 6) e con contributo pubblico in natura mediante la cessione dell'area Baldetti (artt. 17 e 19). La convenzione ha fissato altresì: la gerarchia dei documenti contrattuali (art. 3), una penale da ritardo pari all'1‰ giornaliero sul valore dell'area in caso di mancata tempestiva cessione (art. 19, c. I), la clausola di surroga del Comune nei rapporti con la banca finanziatrice in caso di inadempimento della concessionaria (art. 21, c. III), nonché una clausola compromissoria arbitrale (art. 26). Pochi mesi dopo, il 3 agosto 2006, le imprese hanno costituito la società di progetto Veneto Nuoto S.r.l. con capitale sociale di € 475.000. L'esecuzione della convenzione ha incontrato diverse difficoltà legate, in particolare, al ritardo nella cessione effettiva dell'area Baldetti, con riduzione della superficie disponibile rispetto

a quella originariamente stimata e conseguente necessità di approvare una variante urbanistica e un PUA nel 2011. Ne sono derivati maggiori oneri finanziari, contenziosi e la successiva vendita parziale dell'area a terzi, con ulteriori oneri di bonifica. In particolare, sul piano urbanistico, dopo prime attività del 2005-2006, i privati hanno presentato un PUA il 27 agosto 2009. Nel 2010 sono emersi rilievi relativi a superfici e frazionamenti, poiché l'area cedibile risultava di 17.668 mq invece dei 20.331 mq originariamente stimati. Ciò ha reso necessario un nuovo piano urbanistico, presentato tra ottobre e dicembre 2010, adottato dalla Giunta comunale con delibera n. 5 del 20 gennaio 2011 e approvato dal Consiglio con delibera n. 30 del 1° aprile 2011, con l'inserimento di un emendamento relativo alla realizzazione di una rotatoria.

In relazione alla cessione dell'area, la concessionaria ha emesso la fattura n. 5 del 7 luglio 2010 per complessivi € 3.976.720 (imponibile € 3.615.200 + IVA 10%). Con nota del 15 settembre 2010, a firma di un funzionario dell'Ufficio tecnico di cui era responsabile l'ing. Moscardi, l'amministrazione comunale ha restituito la fattura, negando la debenza dell'imposta. Il concessionario ha replicato con nota dell'8 novembre 2010, confermando la legittimità della richiesta. Dopo l'approvazione del PUA, l'Ufficio tecnico ha manifestato la disponibilità al rogito con nota del 17 maggio 2011.

Sono seguiti tre solleciti del nuovo dirigente dei lavori pubblici, arch. Giampaolo Ferlin (5 luglio 2011, 21 novembre 2011, 11 gennaio 2012), rivolti alla Ragioneria ai fini dello stanziamento per la liquidazione dell'IVA, rimasti privi di esito. Solo con un superemendamento presentato dal Sindaco

Bruno Piva il 19 marzo 2012 è stata proposta l'iscrizione in bilancio della somma di € 361.520,00 per il pagamento dell'IVA, deliberata dal Consiglio comunale il 27 marzo 2012. L'IVA è stata effettivamente liquidata e pagata in data 11 ottobre 2012 e il rogito di trasferimento dell'area Baldetti si è perfezionato il 17 ottobre 2012.

Il ritardo nella cessione dell'area si è tradotto in un ampio contenzioso. In particolare, con lodo arbitrale n. 28/2014, il Comune di Rovigo è stato condannato al pagamento di € 1.370.700,44 in favore di Veneto Nuoto S.r.l. a titolo di decremento di valore dell'area Baldetti, ritenuta non adeguatamente valorizzata quale corrispettivo pubblico. Tale lodo è stato impugnato dinanzi alla Corte d'Appello di Venezia, la quale con sentenza n. 1852/2019 ha dichiarato inammissibili gli appelli, confermando sostanzialmente la soccombenza dell'ente. La vicenda processuale si è chiusa, sul piano civilistico, con l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 6021 del 6 marzo 2024, che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere fra il Comune e la curatela del fallimento Veneto Nuoto, con conseguente venire meno dell'efficacia del lodo e della sentenza d'appello, senza tuttavia incidere sulle situazioni patrimoniali già consolidate.

Nel frattempo, con sentenza del 4 ottobre 2018, il Tribunale di Rovigo ha dichiarato il fallimento della Veneto Nuoto S.r.l., accertando l'esposizione debitoria verso Unipol Banca per oltre € 6 milioni. La banca, avvalendosi della clausola di surroga, ha ottenuto dal Tribunale di Bologna un decreto ingiuntivo per € 6.343.020,52 nei confronti del Comune, poi oggetto di opposizione dinanzi al Tribunale di Bologna. Si sono aperti, inoltre, ulteriori contenziosi promossi dalla curatela fallimentare e da altri soggetti creditori,

per un’esposizione complessiva superiore a otto milioni. Per fronteggiare tale situazione, il Comune ha provveduto ad accantonare un fondo rischi-soccombenze di oltre 9 milioni e ha valutato, già a partire dal 2015 e con nuovo impulso nel 2018–2019, l’ipotesi di addivenire a un concordato fallimentare, ritenuto dall'Avvocatura civica la soluzione più idonea a contenere le perdite. Con decreto del Tribunale di Rovigo del 16 dicembre 2020, il concordato è stato omologato, prevedendo un esborso comunale di € 5.620.000,00 e determinando la definizione globale dei giudizi pendenti, la riacquisizione dell'impianto natatorio e di una parte dell'area ex Baldetti.

5. Il danno erariale: *compensatio lucri cum damno*

Prima di affrontare l’analisi delle singole voci di danno, appare opportuno soffermarsi su alcuni profili preliminari, richiamati dalle difese di tutti i convenuti.

Le difese hanno in primo luogo invocato, con riferimento a tutte le poste di danno, l'applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*, sostenendo che gli oneri derivanti dal concordato fallimentare sarebbero stati ampiamente bilanciati da una serie di benefici patrimoniali e gestionali acquisiti dall'ente. In particolare, hanno richiamato: l'immediato subentro nella proprietà e nella gestione di un impianto sportivo del valore stimato in oltre dieci milioni di euro; l'incasso dei canoni di affitto corrisposti dai gestori subentrati; il risparmio derivante dalla cessazione del canone concessorio previsto in convenzione; l'ottenimento di un decreto ingiuntivo nei confronti dell'attuale gestore per euro 2.553.358; nonché la possibilità di agire in via revocatoria per riacquisire l'intera area "Baldetti", tutti elementi che genererebbero un risparmio prospettico certo.

In proposito, la giurisprudenza della Corte dei conti ha chiarito che la *compensatio lucri cum damno* trova applicazione soltanto in presenza di benefici patrimoniali che derivino direttamente dal medesimo fatto generatore del danno. Il vantaggio deve essere certo, attuale, dimostrato e riferibile all'ente pubblico danneggiato, nonché inscindibilmente connesso alla condotta illecita. Non è quindi sufficiente che l'amministrazione abbia conseguito utilità indirette o eventuali: occorre che i vantaggi siano causalmente connessi al medesimo fatto produttivo del danno (*ex multis*, Sez. III app. n. 482/2016). L'onere della prova grava su chi invochi la compensazione, non potendo il giudice contabile procedere a riduzioni officiose in assenza di riscontri documentali certi.

Alla luce di tali principi, il Collegio ritiene che le argomentazioni difensive non possano essere accolte. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, il vantaggio deve derivare direttamente dalla stessa condotta che ha causato il danno, in un rapporto di inscindibile connessione causale. Nel caso di specie, i benefici invocati derivano invece in larga parte da eventi autonomi – in particolare dal fallimento della società concessionaria e dalla conseguente rinegoziazione dei rapporti creditori e debitori – e non dalle condotte contestate in merito alla previsione e attivazione della clausola di accollo né dal ritardo nella cessione dell'area, con conseguente attivazione della clausola penale.

Inoltre, l'applicazione del criterio del costo-opportunità impone di considerare non solo l'entità dell'esborso, ma anche la sua anticipazione temporale rispetto alla naturale scadenza della concessione. Il Comune ha infatti dovuto sostenere immediatamente un esborso patrimoniale

significativo, in conseguenza del concordato, rientrando in possesso di un bene che, per effetto della convenzione, sarebbe comunque ritornato nella sua piena disponibilità al termine dei venticinque anni di concessione. Tale anticipazione ha privato l'ente della disponibilità di risorse finanziarie che avrebbero potuto essere diversamente impiegate per finalità istituzionali. Ne deriva che il costo immediato e certo sopportato dall'ente non può essere "compensato" da eventi quali l'anticipata gestione dell'impianto, l'andamento della domanda in merito all'utilizzo degli impianti o l'esito di contenziosi pendenti (con riferimento ai crediti vantati nei confronti di altri soggetti). Parimenti, il valore stimato dell'impianto sportivo non integra un vero e proprio "lucro" ricollegabile alla condotta dannosa, trattandosi di un bene che sarebbe comunque ritornato nella disponibilità del Comune alla scadenza della concessione. Analoghe considerazioni valgono per i canoni di affitto percepiti dai gestori subentrati, per il risparmio sul canone concessorio e per i crediti azionabili nei confronti dei nuovi gestori, i quali rappresentano conseguenze eventuali e autonome di vicende sopravvenute, non immediatamente riconducibili al fatto generatore dei danni contestati dalla Procura. In conclusione, i benefici patrimoniali e gestionali prospettati dalle difese non risultano idonei a compensare, in via diretta, la diminuzione patrimoniale dell'ente, in quanto derivano da circostanze estranee alle condotte contestate e collocate su un piano temporale e causale distinto. Ne consegue che il danno erariale deve essere valutato nella sua effettiva consistenza, senza possibilità di applicare il principio della *compensatio lucri cum damno*. Eventuali riduzioni delle quote di danno imputabili a ciascuno dei convenuti potranno semmai trovare giustificazione, nell'ambito della

ripartizione e dell'imputabilità del danno, alla luce dei principi di causalità adeguata, di concausalità, nonché avuto riguardo alla sussistenza del profilo dell'elemento soggettivo della colpa grave o del dolo.

6. Il danno erariale derivante dalle clausole previste negli articoli 19 e 21 della Convenzione

Il Collegio osserva che, al fine di individuare correttamente i presupposti della responsabilità amministrativa e di determinare la misura del pregiudizio arrecato all'erario, occorre circoscrivere con chiarezza il perimetro del danno contestato, distinguendone le diverse componenti e collocandole nell'ambito del più ampio assetto negoziale e fattuale che ha caratterizzato l'operazione di *project financing* in esame.

Come evincibile dagli atti di causa, la convenzione presentava sin dalla sua genesi molteplici profili di rischio: da un lato, l'erosione del valore della controprestazione in natura derivante dalla penale prevista dall'art. 19 in caso di ritardo nella cessione dell'area Baldetti; dall'altro, la possibile surroga bancaria ex art. 21 in caso di insolvenza del concessionario.

Secondo la ricostruzione accusatoria, dunque, una parte del danno trova la causa genetica nell'art. 21, c. 3, della convenzione di concessione stipulata il 9 giugno 2006, il quale impegnava il Comune, "in caso di inadempimento del concessionario", a surrogarsi nei rapporti con la banca finanziatrice, assumendo a proprio carico l'obbligo di rimborso del mutuo contratto per il finanziamento dell'opera. Tale clausola, introdotta per garantire la cosiddetta "bancabilità" delle operazioni di partenariato pubblico-privato, trasferiva sull'ente locale un rischio eventuale e condizionato, destinato a concretizzarsi in ipotesi di insolvenza della società di progetto. Quanto al

danno da ritardo nella cessione dell'area Baldetti, esso attiene al mancato rispetto del termine pattuito per la cessione dell'area, cui l'art. 19 della convenzione ricollegava un meccanismo sanzionatorio automatico, quantificato nell'1 per mille giornaliero del valore del bene.

La Commissione consiliare di inchiesta, istituita con delibera del Consiglio comunale n. 41 del 24 settembre 2013 e conclusasi con la relazione del 10 maggio 2014, aveva evidenziato la straordinaria gravosità delle clausole contrattuali, definendo quella ex art. 19 di "potere deflagrante", poiché idonea ad azzerare in breve tempo il valore dell'area Baldetti, e quella ex art. 21 di "potere micidiale", in quanto tale da trasferire sull'ente un rilevante debito in caso di *default* del concessionario. La Commissione aveva peraltro rilevato come l'iter deliberativo fosse privo di adeguati strumenti di approfondimento e di salvaguardia, mancando pareri legali e finanziari specifici nonché un esame collegiale attraverso conferenza di servizi.

La scelta del Comune di aderire al concordato fallimentare, lungi dal costituire una decisione discrezionale svincolata dalle obbligazioni convenzionali, rappresentava – da quanto evincibile dagli atti di causa – l'unica alternativa ragionevole rispetto all'esecuzione giudiziale della clausola di surroga e della clausola penale. Tale valutazione trova, in particolare, conferma nel parere dell'Avvocatura comunale del 28 febbraio 2020, nel quale si rilevava espressamente che "l'esatta identificazione e allocazione dei rischi, per come risulta contrattualizzata nella convenzione rep. n. 5376/2006, influisce ovviamente in maniera determinante" e che "è concreto il rischio che l'Ente venga chiamato a surrogare la società di progetto, almeno per una parte consistente del debito dalla stessa contratto".

La medesima Avvocatura evidenziava inoltre come “il Comune, nel decidere se assumere a proprio carico il Concordato, deve avere in considerazione la circostanza che, già attraverso la clausola di surroga di cui all'articolo 21 della convenzione, di fatto e di diritto potrebbe trovarsi a dover affrontare il medesimo problema”. L'esborso complessivo di € 5.620.000,00 ha dunque rappresentato, secondo quanto riconosciuto dalla stessa Avvocatura comunale nel citato parere, la concretizzazione del rischio finanziario “potenzialmente traslato (e quindi allocato) anche in capo al Comune di Rovigo” in virtù delle clausole ex artt. 21 e 19 della convenzione. In altri termini, il concordato ha rappresentato lo strumento attraverso cui si sono manifestate e quantificate le perdite patrimoniali già insite, in via potenziale, nelle previsioni negoziali censurate. La convenzione, per come strutturata, aveva infatti trasferito sull'ente locale obbligazioni potenziali che si sono poi tradotte in obbligazioni attuali ed esigibili con il fallimento della concessionaria. È dunque in questa fase che i rischi delineati dalle clausole sono divenuti obbligazioni certe, liquide ed esigibili, traducendosi in una diminuzione patrimoniale effettiva per l'ente.

In definitiva, mentre il danno da accollo si ricollega all’attivazione della clausola di surroga ex art. 21, il danno da ritardo trova la propria fonte nell’art. 19 e negli effetti economici ad essa derivanti. Entrambi i segmenti, pur maturati all’interno della stessa vicenda contrattuale, restano autonomi e distinti e impongono una valutazione separata sia in ordine ai presupposti oggettivi sia al profilo soggettivo della responsabilità amministrativa.

Lo stesso Requirente ha posto in luce la necessità di considerare i due segmenti come eziologicamente distinti: il danno da accollo, ricollegabile

all'attivazione della clausola di surroga ex art. 21, e il danno da ritardo, riconducibile alla clausola penale ex art. 19, quali voci autonome di pregiudizio. Tali voci di danno verranno quindi trattate separatamente, in relazione a ciascuno dei convenuti in giudizio.

6.1. Sulla responsabilità dei consiglieri comunali

Venendo all'esame delle singole responsabilità, il Collegio osserva 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 fonte di danno, va sempre valutato il loro grado di coinvolgimento nell'atto di gestione. In particolare, sussiste la responsabilità dell'organo politico laddove questo risulti essere il vero attore della malagestione, ad esempio nelle ipotesi in cui i dirigenti o i responsabili del procedimento si siano opposti all'atto, siano stati pretermessi o abbiano manifestato pareri negativi.

Tale orientamento risponde ai criteri di separazione tra l'attività d'indirizzo e controllo e quella di gestione, in conformità al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, Cost.), considerato che la separazione delle funzioni è necessaria per garantire autonomia e responsabilizzazione (Corte dei conti, sez. giur. Veneto, sent. n. 30/2024).

Sulla base di tali premesse, va considerato che il Consiglio comunale rappresenta l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente locale, chiamato a tracciare le linee generali dell'azione amministrativa e ad assumere decisioni di natura strategica e programmatica. Non appare quindi ragionevole pretendere che i consiglieri si sostituiscano ai tecnici o ai dirigenti nella valutazione di profili specialistici di carattere economico-

finanziario, urbanistico o giuridico; il loro compito è quello di esercitare la discrezionalità politica, facendo legittimo affidamento sui pareri tecnici e contabili resi dai dirigenti competenti e sulle verifiche da essi compiute.

In tale cornice istituzionale si colloca la deliberazione consiliare n. 23 del 28 febbraio 2005, con la quale è stata approvata la proposta di *project financing* per il polo natatorio cittadino, corredata da trentadue elaborati tecnici e finanziari. Tali elaborati, di per sé complessi e di non agevole lettura per chi non disponesse di specifiche competenze, erano accompagnati da pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile, che costituivano la base naturale di affidamento per l'organo consiliare chiamato ad esprimere il proprio voto. Come rilevato dalla Commissione comunale di inchiesta del 2014, il Consiglio ha approvato la proposta e la bozza di convenzione, senza soffermarsi sul dettaglio delle singole clausole contrattuali, confluite nella convenzione stipulata nel 2006. Dal verbale della seduta non risulta, infatti, che la clausola di accollo, poi inserita all'art. 21 della convenzione, sia stata oggetto di specifica discussione o valutazione. La clausola in parola – volta a garantire la "bancabilità" dell'operazione, attraverso la surroga del Comune nei rapporti di mutuo contratti dal concessionario – pur avendo un potenziale impatto significativo sulle finanze dell'ente - non è stata né adeguatamente rappresentata né illustrata nei suoi possibili effetti di lungo periodo.

Il Collegio rileva, in proposito, che la concreta produzione del danno si è verificata soltanto in un momento successivo, allorché il Comune di Rovigo ha dovuto dare esecuzione al concordato fallimentare della Veneto Nuoto S.r.l. Con i mandati nn. 1601 e 1602 dell'8 febbraio 2021, l'ente ha versato rispettivamente € 1.565.000,00 e € 4.055.000,00, per complessivi €

5.620.000,00, cui ha fatto seguito la restituzione di € 400.000,00 da parte della Curatela a titolo di economia (reversale del 19 aprile 2023). È dunque solo in questa fase che il rischio potenziale delineato dalla clausola è divenuto obbligazione certa, liquida ed esigibile, traducendosi in una diminuzione patrimoniale effettiva per l'ente. Ne deriva che il danno da accollo non può essere identificato né con la mera previsione contrattuale, né con il rischio astratto da essa configurato, ma coincide con la perdita patrimoniale concretamente subita al momento dell'attivazione della clausola di surroga e del conseguente esborso a carico dell'amministrazione.

In mancanza di un'istruttoria approfondita e di specifici rilievi critici provenienti dai dirigenti, i consiglieri non hanno potuto percepire *ex ante* il rischio che la clausola si trasformasse, in caso di insolvenza del concessionario, in una fonte di responsabilità patrimoniale diretta per il Comune. Difetta, pertanto, nel caso di specie, l'elemento soggettivo della colpa grave, poiché il rischio della clausola, pur sussistente, non era stato adeguatamente rappresentato ai consiglieri che hanno partecipato all'approvazione della deliberazione n. 23/2005. Anche avuto riguardo al principio di causalità adeguata, va altresì evidenziato come l'esborso sia stato conseguenza dell'insolvenza sopravvenuta della società di progetto e dell'attivazione della surroga bancaria, eventi non prevedibili né prevenibili *ex ante* dai convenuti al momento della condotta contestata.

6.1.1. Analoga conclusione vale per la distinta posta di danno collegata al ritardo nella cessione dell'area Baldetti. Tale danno trova la propria fonte nell'art. 19 della convenzione, che collegava alla tardiva cessione un meccanismo sanzionatorio automatico, con penale giornaliera dell'1 per

mille del valore del bene. Si tratta di una clausola che, pur destinata a incentivare la tempestività dell'adempimento, presentava anch'essa un potenziale impatto sulle finanze comunali, ma non è stata adeguatamente illustrata in Consiglio né rappresentata nei suoi possibili effetti.

In tale contesto, ai fini dell'affermazione della responsabilità amministrativa, rileva il criterio della causalità adeguata, in forza del quale l'evento dannoso è imputabile all'agente se rappresenta *ex ante* una conseguenza facilmente prevedibile, prevenibile e, quindi, evitabile (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. III App., n. 116/2020). Nel caso di specie, la concreta attivazione della penale si è verificata molti anni più tardi, in un contesto nel quale le condotte riferibili innanzitutto agli uffici tecnici e alla Ragioneria comunale hanno avuto un ruolo decisivo, cosicché la maturazione di tale danno non può essere imputata ai consiglieri comunali convenuti in giudizio.

6.1.2. Un ulteriore profilo da esaminare, in quanto contestato dal Requirente, riguarda la vicenda dello stanziamento dell'IVA dovuta sul valore della cessione dell'area Baldetti.

Dalla relazione della Commissione di inchiesta consiliare del 2014 si evince chiaramente che le incertezze circa l'assolvimento dell'imposta, emersero a seguito della fattura emessa da Veneto Nuoto S.r.l. nel 2010 e solo allora, nonostante l'espressa pattuizione, formarono oggetto di interlocuzioni tra il concedente e il concessionario, nonché di approfondimenti da parte degli uffici dirigenziali e dell'Avvocatura civica. In tale contesto, non può quindi affermarsi che i consiglieri che approvarono la deliberazione n. 23 del 2005 abbiano concorso con dolo o colpa grave al ritardo, attese le condotte successive, imputabili ad altri soggetti, alcuni dei quali convenuti nel

presente giudizio.

6.1.3. Assoluzione dei consiglieri comunali

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che i consiglieri comunali che approvarono la deliberazione n. 23 del 28 febbraio 2005 debbano essere integralmente assolti da entrambe le imputazioni loro ascritte, sia in relazione al danno da accollo, sia con riferimento al danno da ritardo, ivi incluso il segmento relativo allo stanziamento dell'IVA.

Ritiene in proposito il Collegio che i rischi, pur insiti nelle clausole contrattuali, non furono adeguatamente rappresentati in sede istruttoria e deliberativa. Difettano, pertanto, sia l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, sia – alla luce del principio di causalità adeguata – il nesso di causalità tra la delibera del 2005 e il pregiudizio economico lamentato, essendo quest'ultimo imputabile all'agente solo qualora avesse rappresentato *ex ante* uno sviluppo prevedibile della condotta contestata.

7. Sulla responsabilità del Sindaco e dei componenti della Giunta comunale

La contestazione mossa dalla Procura regionale nei confronti dei sig.ri Fausto Merchiori (Sindaco), Graziano Azzalin, Giancarlo Moschin, Bruna Giovanna Pineda, Nadia Romeo e Raffaella Salmaso si fonda sulla loro partecipazione all'approvazione della deliberazione di Giunta n. 75 del 15 maggio 2007, con la quale si tentò di introdurre modifiche alla clausola di accollo di cui all'art. 21 della convenzione. Ai medesimi non è stata, quindi, contestata la responsabilità per il c.d. danno da ritardo riconducibile all'art. 19 della convenzione, ma esclusivamente la corresponsabilità per il danno da accollo. Secondo la ricostruzione della Procura regionale, i convenuti, resisi

conto della criticità della clausola di accollo – come dimostrato dal tentativo stesso di modificarla – avrebbero dovuto procedere alla sua completa eliminazione, anziché limitarsi ad apportare correzioni parziali. La Procura sottolinea che la modifica proposta con la deliberazione di Giunta del 2007 avrebbe lasciato "sostanzialmente inalterato il contenuto lesivo" della clausola, mantenendo in capo al Comune l'esposizione al rischio di surroga nei confronti della banca finanziatrice, poi effettivamente concretizzatasi.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, la deliberazione n. 75/2007 costituiva un atto di alta amministrazione, espressione di scelte politico-amministrative ampiamente discrezionali, sindacabili dal giudice contabile soltanto per macroscopici profili di illegittimità, irragionevolezza o arbitrarietà. La decisione di procedere a una modifica della clausola, piuttosto che alla sua eliminazione radicale, rientrava, pertanto, nell'alveo della discrezionalità dell'organo esecutivo e trovava giustificazione nel contesto concreto in cui l'operazione di *project financing* era in corso di esecuzione, con lavori già avviati e investimenti rilevanti sostenuti dalla società concessionaria.

Non può trovare adesione, quindi, la tesi della Procura secondo cui gli amministratori avrebbe potuto e dovuto procedere alla revoca della concessione per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, ai sensi dell'art. 158 del d.lgs. n. 163/2006, o in applicazione dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990 per l'avvenuto mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento della loro adozione.

Tali disposizioni, infatti, non configurano un potere di autotutela incondizionato, ma presuppongono una valutazione comparativa degli interessi in gioco, volta a verificare se l'interesse pubblico sopravvenuto sia

effettivamente prevalente rispetto a quello, di segno opposto, alla prosecuzione del rapporto in essere. L'amministrazione, prima di procedere alla revoca, deve pertanto considerare l'impatto economico, sociale e organizzativo della propria decisione, non potendo trascurare i costi che l'interruzione dell'operazione comporterebbe in termini di indennizzi dovuti al concessionario, di oneri finanziari per il completamento dell'opera con modalità alternative e di inevitabili ritardi nell'esecuzione dell'intervento.

Nel caso di specie, va, quindi, considerato che l'operazione di *project financing,* nel 2007, si trovava in una fase avanzata di realizzazione, con lavori già avviati e investimenti significativi da parte della società concessionaria e, di conseguenza, una eventuale revoca avrebbe determinato oneri indennitari rilevanti per il Comune, parametrati alle spese sostenute e al danno emergente, oltre alla necessità di assicurare comunque il completamento dell'opera.

In tal senso, la giurisprudenza ha chiarito che l'annullamento d'ufficio non può essere disposto al solo fine di ripristinare la legalità formale dell'azione amministrativa, ma che tale interesse – pur rilevante – dev'essere bilanciato con quello, parimenti tutelato dall'ordinamento, alla stabilità delle relazioni giuridiche consolidate, anche se fondate su atti illegittimi (Cass., Sez. Unite civili, 29 dicembre 2017, n. 31231).

Ne consegue che, nel caso in esame, l'annullamento e/o la revoca integrale dell'atto concessorio avrebbero comportato – visto lo stadio avanzato dei lavori e il formarsi in capo al concessionario, di un legittimo affidamento alla conclusione dell'operazione di *project financing* meritevole di tutela - conseguenze sproporzionate rispetto all'interesse perseguito, traducendosi in

un sacrificio eccessivo quanto a certezza dei rapporti giuridici e della funzionalità amministrativa.

7.1. In tale quadro fattuale e normativo, la decisione della Giunta di procedere a modifiche migliorative della clausola convenzionale, introducendo maggiori cautele a carico del concessionario, costituiva una soluzione ragionevole e proporzionata, idonea a ridurre i rischi per il Comune senza compromettere la prosecuzione dell'operazione, la tutela dell'affidamento del concessionario e la continuità dell'azione amministrativa.

La scelta si inscriveva nella logica della proporzionalità, volta a perseguire l'interesse pubblico al contenimento del rischio mediante lo strumento meno gravoso, evitando di innescare un contenzioso dall'esito incerto e potenzialmente oneroso per l'ente. La valutazione della Giunta rispondeva, pertanto, a criteri di ragionevolezza, prudenza e coerenza, e non può essere oggi censurata come gravemente colposa o negligente. In altri termini, non è configurabile colpa grave, poiché non si è in presenza di una decisione palesemente illogica, arbitraria o contraria a norme di legge, ma di una soluzione fondata su un apprezzamento discrezionale degli interessi pubblici e privati coinvolti, maturata in un contesto fattuale e giuridico obiettivamente complesso.

Va altresì evidenziato che la proposta di modifica della clausola era subordinata al consenso e all'approvazione della controparte, che, nel caso di specie, non accolse la proposta migliorativa, limitando di fatto la possibilità per l'amministrazione di introdurre ulteriori garanzie.

All'epoca dei fatti, inoltre, non sussistevano segnali concreti di insolvenza

imminente della società concessionaria, né elementi oggettivi idonei a far ragionevolmente prevedere che la clausola avrebbe generato effetti dannosi per l'ente. Ne consegue che la decisione di non interrompere l'operazione, ma di mitigarne i rischi, deve ritenersi espressione di un potere discrezionale correttamente esercitato, coerente con l'interesse pubblico e con i principi di buon andamento e proporzionalità dell'azione amministrativa.

7.2. Assoluzione del sindaco e dei componenti della Giunta

In considerazione di quanto esposto, il Collegio ritiene che la condotta del sindaco e dei componenti della Giunta non integri i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile, non ricorrendo l'elemento soggettivo della colpa grave o del dolo, tenuto conto dei danni prevedibili ed evitabili *ex ante*, al momento della condotta contestata. Deve pertanto essere pronunciata sentenza di assoluzione per tutti i componenti della Giunta comunale convenuti.

8. Responsabilità dei dirigenti per il danno derivante dall'art. 21 della convenzione

8.1. Il dirigente ing. Alberto Moscardi

Anche la richiesta risarcitoria formulata dalla Procura nei confronti del dirigente Moscardi per danno derivante dall'applicazione dell'art. 21 della convenzione non può trovare accoglimento.

La posizione del predetto convenuto richiede un'analisi della cronologia degli eventi che hanno condotto, alla luce del contesto tecnico-normativo, all'attivazione della clausola di accollo.

Da quanto emerge dagli atti di causa, fu il convenuto a stipulare la Convenzione il 9 giugno 2006 in seguito alla sua determina del 20 aprile

2006 con cui veniva aggiudicata definitivamente la costruzione e la gestione del polo natatorio all'ATI che si era fatta promotrice della proposta di *project financing*. Il 28 agosto 2009 veniva certificata l'ultimazione delle opere, atto a firma anch'esso (per il Comune) dell'ing. Moscardi. La clausola di accollo, pur suscettibile di critica *ex post*, non presentava, al momento della sua predisposizione, caratteri di manifesta illegittimità o palese irragionevolezza; essa trovava riscontro nelle prassi dei contratti di finanza di progetto, funzionali alla bancabilità. In questo senso, va sottolineato che l'operazione era stata corredata da un piano economico-finanziario regolarmente asseverato da un istituto bancario, circostanza che rappresentava, all'epoca, la principale garanzia della sostenibilità economica dell'iniziativa e della capacità della società di progetto di adempiere alle proprie obbligazioni. L'asseverazione, prevista dalla normativa in materia di *project financing*, conferiva attendibilità al PEF e giustificava l'affidamento dell'amministrazione e dei dirigenti sul fatto che il rischio di insolvenza non fosse *ex ante* prevedibile, pur in presenza di una clausola che presentava rischi potenziali e che si rivelò *ex post* particolarmente onerosa. Anche avuto riguardo al principio di causalità adeguata, va altresì evidenziato come l'esborso fu conseguenza dell'insolvenza sopravvenuta della società di progetto e dell'attivazione della surroga bancaria, eventi non prevedibili ed evitabili *ex ante* dal convenuto, al momento della condotta contestata.

8.2. La dirigente dott.ssa Nicoletta Cittadin

Va altresì esclusa la responsabilità della dr.ssa Nicoletta Cittadin con riguardo al danno da accollo. Il parere di regolarità contabile reso nel 2005 si limitava alla verifica della copertura delle obbligazioni immediate, senza

estendersi a valutazioni di convenienza o a prognosi sugli eventi futuri. È peraltro emerso che la dirigente, prima di esprimere il parere, aveva rilevato la necessità che l'asseverazione bancaria del PEF fosse riferita al progetto effettivamente approvato. Tale condizione fu puntualmente soddisfatta, poiché in data 8 aprile 2005 Unicredit rilasciò una nuova asseverazione del piano economico-finanziario modificato, che divenne parte integrante della documentazione su cui il Consiglio e gli uffici tecnici basarono le proprie determinazioni. Anche tale circostanza conferma che, sotto il profilo contabile, non sussistevano segnali tali da rendere prevedibile ed evitabile *ex ante* l'insolvenza della concessionaria e, quindi, l'onerosità dell'accollo.

8.3. Assoluzione dei dirigenti per il danno c.d. "da accollo"

Sotto il profilo soggettivo del dolo o della colpa grave, non sussistono quindi i presupposti per affermare la responsabilità dei dirigenti convenuti, in relazione al danno derivante dalla clausola di cui all'art. 21 della Convenzione. I dirigenti vanno quindi assolti da ogni addebito riferito a tale voce.

9. Responsabilità dei dirigenti per il danno derivante dall'applicazione dell'art. 19 della Convenzione

Diversa è la valutazione della condotta dei convenuti Alberto Moscardi e Nicoletta Cittadin con riferimento al pregiudizio derivante dal ritardo nella cessione dell'area denominata "Baldetti", costituente segmento autonomo dell'operazione di partenariato pubblico-privato.

9.1. La quantificazione del danno

Come già evidenziato, il danno derivante dal ritardo nella cessione dell'area Baldetti è riconducibile al mancato rispetto del termine pattuito per la

cessione, cui l'art. 19 della convenzione ricollegava un meccanismo sanzionatorio automatico, quantificato nell'1‰ del valore del bene, per ogni giorno di ritardo. Contrariamente a quanto dedotto dalle difese dei convenuti, tale danno si è concretamente manifestato mediante l'omologazione del concordato fallimentare intervenuta nel dicembre 2020, cui ha fatto seguito l'erogazione della somma complessiva di euro 5.620.000,00, come risulta dai mandati di pagamento nn. 1601 e 1602 dell'8 febbraio 2021. Una quota significativa di tale esborso è infatti causalmente riconducibile al credito derivante dal lodo arbitrale n. 28/2014, il quale ha trovato origine, *inter alia*, nella penale convenzionale maturata per effetto del protrarsi del ritardo nella cessione dell'area oggetto del contendere.

Tale circostanza trova esplicita conferma nel parere dell'Avvocatura civica del Comune di Rovigo del 28 febbraio 2020, nel quale si precisa che, in forza del lodo arbitrale n. 28/2014, il Comune risultava debitore verso il Fallimento *Veneto Nuoto S.r.l.* dell'importo di euro 1.370.700,44 «a titolo di penale ex art. 19 della convenzione rep. n. 5376/2006», e che proprio tale condanna, unitamente alle pretese della banca finanziatrice, aveva reso necessario elaborare una proposta di concordato fallimentare "finalizzata a definire tutti i contenziosi pendenti con la maggiore utilità economica possibile per l'Ente". L'Avvocatura sottolineava, inoltre, che la procedura concordataria avrebbe consentito di "riportare le condizioni economiche del *project* alle condizioni originarie della convenzione", neutralizzando, per quanto possibile, gli effetti economici negativi derivanti dalla condanna arbitrale e dagli ulteriori giudizi pendenti.

In proposito, i convenuti hanno eccepito l'intervenuta cessazione della

materia del contendere tra il Comune e la Curatela fallimentare, dichiarata con ordinanza della Corte di cassazione – Sezione Prima Civile – n. 6021 del 6 marzo 2024, da cui sarebbe derivata la perdita di efficacia della sentenza della Corte d'appello di Venezia n. 1852/2019 e del lodo arbitrale n. 28/2014. L'eccezione non è fondata.

La Suprema Corte, nel prendere atto dell'accordo intervenuto tra le parti a seguito dell'omologazione del concordato, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, determinando il venir meno dell'efficacia delle pronunce impugnate sul solo piano processuale, senza tuttavia incidere sugli effetti sostanziali e patrimoniali già consolidati con l'omologazione del concordato e con i pagamenti eseguiti in data 8 febbraio 2021, anteriormente alla stessa ordinanza.

In altri termini, la cessazione della materia del contendere per accordo negoziale tra le parti comporta la perdita di efficacia della decisione impugnata sul piano processuale, in quanto le parti hanno inteso affidare all'accordo la definizione della controversia, ma non determina il venir meno dell'assetto patrimoniale già compiutamente realizzatosi con l'omologazione del concordato e con l'esecuzione dei correlati pagamenti (SS.UU. Corte di cassazione, sent. n. 8980 dell'11 aprile 2018). È da quel momento, come già rappresentato, che il danno erariale ha acquisito i caratteri della certezza e della attualità.

Ne consegue che la responsabilità amministrativa, poggiando su presupposti autonomi e distinti rispetto a quelli del giudizio civile, non può ritenersi travolta dalla sopravvenuta cessazione della materia del contendere nel giudizio di impugnazione del lodo arbitrale, perseguendo essa la specifica

finalità di reintegrazione del patrimonio pubblico a fronte delle condotte oggi in esame.

Dalla relazione ex art. 33 l.f. redatta dai curatori (doc. 17, atto di citazione) si evince peraltro che la proposta concordataria del Comune aveva lo scopo di contenere il passivo fallimentare, determinato in gran parte dal debito verso la banca finanziatrice e dal credito derivante dal lodo arbitrale, a sua volta scaturito da una pluralità di cause, tra cui rilevano, in questa sede, le condotte dei convenuti.

È altresì infondata la tesi difensiva secondo cui il Comune non avrebbe mai sostenuto un esborso specifico per la penale da ritardo. Il danno all'odierno esame non richiede infatti necessariamente un esborso diretto e distinto per ciascuna voce di pregiudizio, potendo consistere nella diminuzione patrimoniale causalmente riconducibile a condotte colpose o dolose. Tale principio trova conferma nella consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, secondo cui il danno erariale sussiste ogni qualvolta sia dimostrabile un nesso eziologico tra la condotta omissiva o commissiva del soggetto agente e la diminuzione patrimoniale dell'ente, indipendentemente dalla forma giuridica attraverso cui tale pregiudizio si manifesta.

Nel caso di specie, la circostanza che il danno si sia manifestato attraverso un'operazione transattiva complessiva – quale il concordato fallimentare – piuttosto che mediante pagamenti diretti e distinti per ciascuna obbligazione, non altera la natura giuridica del pregiudizio erariale. Il Comune ha infatti sostenuto un maggior costo, in sede di concordato, rispetto a quello che avrebbe dovuto sopportare in assenza delle condotte dei convenuti; tale maggior costo è determinabile attraverso l'analisi del passivo fallimentare e

l'individuazione delle specifiche componenti di danno.

Ciò posto, come emerso dalle risultanze istruttorie e dall'analisi condotta dalla Procura, l'obbligo di corrispondere l'importo della penale ha costituito, unitamente al subentro nel debito della società verso la banca, la ragione determinante per cui l'ente ha formulato la proposta di concordato. Il danno da ritardo ha quindi trovato concreta manifestazione attraverso il concordato fallimentare, rappresentando tale strumento l'unica via percorribile per l'ente al fine di chiudere simultaneamente tutti i contenziosi pendenti alle condizioni economicamente più vantaggiose, nonché – per quanto qui rileva – di contenere il pregiudizio derivante, almeno in parte, anche dalle condotte dei dirigenti convenuti.

L'esistenza del danno in esame emerge chiaramente dalla verifica controfattuale: in assenza dell'applicazione della clausola penale di cui all'art. 19 della convenzione, in parte imputabile ai dirigenti, il quadro economico-finanziario dell'operazione di *project financing* si sarebbe configurato diversamente. In particolare, dopo il collaudo dell'opera e la soluzione delle questioni urbanistiche connesse alla valutazione dell'area da cedere, laddove la cessione fosse avvenuta entro termini ragionevoli, l'applicazione della penale non avrebbe dato luogo alla condanna mediante il lodo arbitrale per un importo superiore al milione di euro e, conseguentemente, anche il passivo fallimentare si sarebbe considerevolmente ridotto, rendendo il concordato strutturalmente meno oneroso per l'ente.

L'incidenza della penale da ritardo sul costo complessivo del concordato è determinabile attraverso un calcolo proporzionale che tenga conto sia del

peso del debito da lodo arbitrale nel passivo fallimentare, sia dei benefici economici acquisiti dal Comune attraverso l'operazione concordataria.

Come evidenziato negli atti di causa, la struttura del passivo fallimentare ammontava complessivamente ad euro 8.903.936,81 ed era composta prevalentemente dal debito verso BPER Banca (euro 6.366.182,56, pari al 71,50% dell'intero importo), dal debito da lodo arbitrale (euro 1.370.700,44, pari al 15,39% dell'intero importo) e da altri crediti ammessi nei confronti di terzi (euro 1.167.053,84, pari al 13,11% dell'intero importo).

La proposta di concordato predisposta dal Comune di Rovigo, supportata dai pareri legali e tecnici in atti, e la successiva transazione registravano, invece, una riduzione del debito del Comune in euro 5.620.000,00, importo erogato dall'ente con i già indicati mandati di pagamento nn. 1601 e 1602 dell'8 febbraio 2021.

Ebbene, a parere del Collegio, l'avvenuta transazione - pur rappresentando dal punto di vista giuridico-economico una operazione volta a chiudere simultaneamente tutti i contenziosi pendenti e, quindi, una operazione unitaria nella sua struttura negoziale – non ha fatto venir meno la possibilità di individuare le singole voci componenti il debito complessivo.

Vanno, quindi, disattese le argomentazioni difensive secondo cui, invece, non solo il concordato avrebbe natura transattiva globale, non scomponibile, ma i benefici, comunque acquisiti nella realizzazione dell'opera, andrebbero a compensare il suo maggior costo.

Quanto al primo aspetto, si ritiene che la quantificazione del danno per singole voci possa trovare la propria definizione su base percentuale come già individuata (debito verso BPER Banca - 71,50% dell'intero importo;

debito da lodo arbitrale - 15,39% dell'intero importo; altri debiti ammessi nei confronti di terzi - 13,11% dell'intero importo) e che, pertanto, il metodo proporzionale utilizzato dalla Procura, seppur con alcuni correttivi e precisazioni, sia tecnicamente e giuridicamente condivisibile.

Ne consegue che, assunta come base per la quantificazione del danno sofferto dal Comune, la somma effettivamente pagata alla Curatela fallimentare, pari a euro 5.620.000,00, la stessa può essere suddivisa per voci previa riduzione del suddetto importo per il computo, in detrazione, di specifiche poste attive, acquisite dall'ente e relative alla vicenda di cui è causa, quali: il rimborso, da parte della Curatela, dell'importo di euro 400.000,00 a titolo di economia; la restituzione del credito IVA vantato dalla società fallita, pari ad euro 77.000,00; il valore dell'area residua riacquisita al patrimonio comunale, pari a euro 446.180,55, come quantificato dal consulente nominato dal giudice fallimentare,

Tali somme, pari ad euro 923.180,55, consentono di decurtare il costo della transazione in parola ad euro 4.696.819,45 (anziché euro 4.696.105,45, indicati nell'atto di citazione) e di ridurre – complessivamente e con maggior favore per i convenuti - gli importi percentuali ascrivibili alle due componenti di danno in contestazione e cioè il *quantum* del debito derivante dalla clausola di cui all'art. 21 e quello scaturente dal lodo arbitrale: euro 3.358.225,91, pari al 71,50 %, il primo (*accollo* verso la Banca) ed euro 722.840,51, pari al 15,39 % per il secondo (componente *lodo*).

Il Collegio condivide, poi, l'impostazione della Procura che circoscrive la responsabilità per il danno derivante dal lodo arbitrale, considerando esclusivamente la penale maturata nel periodo compreso tra il 30 aprile 2011

(adozione della variante urbanistica) e il 27 marzo 2012 (approvazione del bilancio di previsione 2012), per complessivi 331 giorni. È stato infatti escluso dal calcolo il successivo periodo di 38 giorni, intercorrente tra il 27 marzo 2012 e il 4 maggio 2012 (data indicata nella diffida per la stipulazione dell'atto notarile), in quanto riferibile alla responsabilità dell'ing. Cavallaro, il quale non è stato evocato in giudizio a seguito dell'invito a dedurre.

Ne consegue che, dividendo l'importo del danno per i giorni di ritardo complessivamente accertati dal lodo (€ 722.840,51: 369 = € 1.958,91) e moltiplicando il risultato per i giorni in cui il ritardo costituisce illecito erariale secondo l'impostazione accusatoria (€ 1.958,91 × 331), si ottiene l'importo di € 648.399,21, costituente la base di calcolo per la determinazione del *quantum* addebitabile ai singoli convenuti, in presenza degli altri elementi della responsabilità.

Va ulteriormente specificato che l'individuata quantificazione del danno non si presta – diversamente da quanto eccepito dalle difese dei dirigenti - ad alcuna *compensatio lucri cum damno* in ragione di quanto già argomentato in ordine alla mancata identità del fatto generatore del danno e del contestuale vantaggio comunque derivatone (cfr. supra, § 5, "Il danno erariale: *compensatio del da lucri cum damno*") e delle ulteriori precisazioni che seguono.

Sul punto, va rilevato che le condotte omissive dei convenuti – segnatamente, il diniego opposto all'applicazione dell'IVA nel settembre 2010 e la successiva inerzia nello stanziamento delle somme necessarie, protrattasi dal luglio 2011 al marzo 2012 – hanno determinato il ritardo nella cessione dell'area, la conseguente maturazione della penale convenzionale e

l'aggravamento del passivo fallimentare ed hanno reso, così, più oneroso il concordato.

I benefici invocati dalle difese – quali la cessazione dei canoni futuri, l'anticipata acquisizione della proprietà del bene e la possibilità di gestione diretta dell'impianto – non risultano direttamente ricollegabili alle condotte tenute dai convenuti, ma traggono invece origine dal fallimento della società concessionaria, dichiarato nell'ottobre 2018, evento che ha determinato l'applicazione della clausola di surroga di cui all'art. 21 della convenzione, con conseguente rientro anticipato del bene nella piena disponibilità del Comune. Si tratta, dunque, di circostanze di fatto distinte ed autonome.

Tra le condotte omissive del 2010-2011 e il fallimento della società nel 2018 intercorrono, infatti, una pluralità di cause sopravvenute che, se da un lato hanno concorso all'insolvenza della concessionaria, dall'altro hanno comportato anche situazioni favorevoli per l'ente, determinate da scelte gestionali e imprenditoriali e dall'andamento della congiuntura economica generale e del settore specifico.

Tali circostanze, estranee alle omissioni contestate ai dirigenti, hanno interrotto il nesso eziologico diretto tra le condotte del 2010-2011 e i benefici conseguiti dal Comune dal 2018 in poi. Va, dunque, ribadito che i vantaggi prospettati – la cessazione dei canoni futuri (per insolvenza e fallimento della società nel 2018), gli incassi derivanti dalla gestione anticipata e gli altri benefici economici allegati – non derivano causalmente dalle condotte omissive del 2010-2011, ma da eventi autonomi, determinati da fattori indipendenti e successivi rispetto alle omissioni dei dirigenti convenuti e, di conseguenza, non possono essere portati in compensazione.

A ciò si aggiunga che taluni dei benefici invocati presentano carattere aleatorio e si proiettano su un arco temporale pluriennale, dipendendo da una molteplicità di variabili future difficilmente prevedibili: l'andamento della domanda dei servizi offerti dall'impianto, le scelte gestionali che l'Ente adotterà nel tempo, la solvibilità dei gestori che subentreranno nell'utilizzo delle strutture.

Va, quindi, considerato, che alcuni presunti vantaggi non sono, per la loro inattualità al momento del prodursi del danno, idonei a compensare l'avvenuto esborso di euro 5.620.000,00, e cioè la sottrazione alla disponibilità dell'ente di risorse finanziarie altrimenti impiegabili per finalità istituzionali.

Alla luce di tali considerazioni, deve concludersi che manca, nel caso di specie, l'identità tra il fatto generatore del danno e quello dell'asserito vantaggio richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, Sez. III app. n. 482/2016, cit.), quale presupposto indefettibile per l'applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*. Pertanto, tale principio non trova applicazione e i benefici prospettati dalle difese non possono essere computati in diminuzione del danno erariale imputabile ai convenuti.

9.2. Antigiuridicità della condotta e nesso di causalità

Alla luce dell'esame degli atti di causa, il Collegio ritiene dimostrata la responsabilità amministrativa dei convenuti Moscardi e Cittadin per il danno derivante dal ritardo nella cessione dell'area "ex Baldetti".

Dopo il collaudo delle opere (depositato il 20 aprile 2010 e approvato dall'ing. Moscardi il 3 maggio 2010), l'Ente riceveva il 9 luglio 2010 dalla società concessionaria Veneto Nuoto S.r.l. la fattura n. 5 del 7 luglio 2010

per € 3.615.200,00 oltre IVA (doc. 5 Relazione della Commissione consiliare, cit.). Con nota prot. n. 49567 del 15 settembre 2010, firmata "per il Dirigente responsabile del Settore O.O.P.P.", il Comune restituiva la fattura, negando la debenza dell'imposta nonostante il chiaro tenore della clausola contrattuale e precisando che: «*Facendo seguito alla precorsa corrispondenza epistolare intercorsa si restituisce, in allegato alla presente, la fattura n. 5 emessa da codesta Società in data 07/07/2010, dell'importo complessivo di € 3.976.720,00 a titolo di contributo per la costruzione del Polo Natatorio di cui all'oggetto, rappresentando che l'apporto di questo Ente è significato dal trasferimento dell'area Piscina Baldetti e limitrofe*». La *Veneto Nuoto* replicava con nota dell'8 novembre 2010, ribadendo la correttezza della fattura, in quanto il contributo – pur avendo ad oggetto un bene – costituiva un corrispettivo soggetto a IVA. Nel frattempo, proseguiva l'iter urbanistico di modifica dell'area oggetto di cessione, conclusosi il 1° aprile 2011.

Il diniego opposto dal dirigente responsabile del Settore O.O.P.P. determinava, quindi, un ritardo significativo nella liquidazione e nel pagamento dell'imposta, ritardo non riconducibile all'inerzia di altri soggetti dell'organizzazione comunale, atteso che coloro i quali avrebbero potuto avviare un'interlocuzione interna con l'Avvocatura civica (come, ad esempio, il Segretario generale) non erano stati resi edotti delle problematiche relative alla cessione dell'area né dall'ing. Moscardi né dalla dott.ssa Cittadin. Anche tale omissione costituisce un elemento di colpa ascrivibile ai convenuti, reso vieppiù evidente dalla ricostruzione dell'iter amministrativo successivo alla ricezione della fattura.

Solo a partire dal luglio 2011, infatti, con l'avvicendamento dell'ing. Moscardi e la reggenza dell'arch. Ferlin, si registrava il primo tentativo di superare l'*impasse*, in quanto il dirigente reggente indirizzava alla Ragioneria una serie di note (5 luglio 2011, 21 novembre 2011 e 11 gennaio 2012), sollecitando la predisposizione della variazione di bilancio necessaria al pagamento dell'IVA.

Con nota dell'11 agosto 2011, la dirigente del Servizio finanziario, dott.ssa Cittadin, manifestava, però, la propria contrarietà, subordinando l'operazione ad una revisione del piano economico-finanziario della concessione e reiterando obiezioni poi rivelatesi infondate.

Con nota dell'11 gennaio 2012, il dirigente responsabile "reggente", arch. Ferlin, comunicava, quindi, il rifiuto della società concessionaria di procedere alla revisione del piano economico-finanziario, evidenziando la perdurante necessità di apportare una variazione di bilancio per il pagamento dell'imposta.

Solo con il super emendamento presentato dal Sindaco il 19 marzo 2012, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 21 del 26 marzo 2012, disponeva l'allocazione in bilancio della somma richiesta dalla società. Seguivano una richiesta di approfondimento della questione da parte del componente del Collegio dei revisori, dott. Filippo Grossele, un parere dell'Avvocatura civica datato 30 marzo 2012 e una specifica interrogazione della consigliera Silvia Menon, cui fece seguito – il 5 luglio 2012 – un ulteriore parere congiunto del Collegio dei revisori, dell'Avvocatura civica e della dirigente del Settore finanziario (doc. 5, Relazione Commissione consiliare). Con la determinazione dirigenziale n. 816 del 4 aprile 2012 veniva, quindi, disposta

la cessione dell'area alla *Veneto Nuoto*, con contestuale assunzione dell'impegno di spesa per il pagamento dell'IVA.

Seguiva il bonifico dell'11 ottobre 2012 a favore della concessionaria e, pochi giorni dopo, la stipula del rogito notarile del 17 ottobre 2012.

A quel punto la penale convenzionale – calcolata in € 3.615,00 per ciascun giorno di ritardo – risultava ormai maturata fino a raggiungere l'importo di € 1.370.700,44, liquidato nel lodo arbitrale del 5 marzo 2014.

Dalla successione di fatti sopra descritta, il Collegio ritiene che emerga inequivocabilmente l'efficienza causale delle condotte dei convenuti Moscardi e Cittadin nella produzione del danno, secondo una sequenza priva di interruzioni.

In particolare, la soluzione della questione relativa alla debenza dell'IVA sarebbe potuta intervenire anche nelle more del completamento dell'iter urbanistico, conclusosi il 1° aprile 2011, se non fosse sopravvenuto il diniego di prendere in carico la fattura n. 5/2010. Tale diniego, contenuto nella nota del 15 settembre 2010, costituisce il primo anello della catena causale che ha condotto al prodursi del danno, posto che lo stesso ha impedito la liquidazione dell'imposta e, conseguentemente, ritardato la stipula del rogito di trasferimento. In altri termini, se l'ing. Moscardi avesse avviato un'interlocuzione con la Ragioneria e con l'Avvocatura per chiarire la questione controversa, l'amministrazione avrebbe potuto provvedere al pagamento già nel 2010 o, al più tardi, all'inizio del 2011.

Parimenti, se la dott.ssa Cittadin avesse dato corso alla variazione di bilancio sollecitata nel luglio 2011 dall'arch. Ferlin (subentrato all'ing. Moscardi) ovvero, ritenendo non chiara la questione, avesse attivato un'interlocuzione

con l'Avvocatura civica e/o sollecitato un chiarimento all'Agenzia delle Entrate, l'adempimento avrebbe potuto intervenire entro un termine più contenuto, riducendo in misura significativa l'ammontare della penale. Invece, il pagamento dell'IVA fu effettuato soltanto con bonifico dell'11 ottobre 2012, quando la penale aveva ormai superato il milione di euro.

Alla luce di quanto esposto, e delle precisazioni che verranno svolte per ciascun convenuto, il Collegio ritiene che le condotte dell'ing. Moscardi e della dott.ssa Cittadin abbiano determinato un aggravio economico per l'Ente, derivante dalla maturazione della penale per il ritardo nella cessione dell'area, senza che siano emersi elementi idonei a interrompere il nesso causale tra le condotte e il pregiudizio contestato.

Non può essere invocata, a tale fine, la necessità di completare l'iter urbanistico relativo all'area – conclusosi il 1° aprile 2011 – poiché tale procedura si è svolta parallelamente alla vicenda della fattura emessa dalla concessionaria e, dopo la sua conclusione, il trasferimento non poté comunque avvenire a causa del perdurante ritardo nella soluzione della questione fiscale, nonché dell'opposizione della dott.ssa Cittadin alla variazione di bilancio.

9.3. La responsabilità dell'ing. Alberto Moscardi

Vanno, *in primis*, disattese le argomentazioni difensive che escludono la responsabilità dell'ingegner Alberto Moscardi, nella sua qualità di dirigente del Servizio Lavori Pubblici, per non aver firmato la nota del 15 settembre 2010, con cui fu opposto alla concessionaria il diniego al riconoscimento dell'IVA - in contrasto con il disposto di cui all'art. 19 della convenzione - sul corrispettivo pattuito per la cessione del terreno alla concessionaria

laddove, viceversa, lo stesso era stato commisurato in “euro 3.615.200,00 oltre IVA”.

L’indeterminatezza del soggetto che appose la firma sulla nota sopra indicata (sottoscritta da un funzionario con la formula “per il Dirigente”) non esclude, a parere del Collegio, l’imputabilità sostanziale di tale atto all’ing. Moscardi e la sua responsabilità, alla luce degli elementi acquisiti nel corso dell’istruttoria della Procura e per le ragioni di fatto e di diritto che seguono.

Va, infatti, considerato che, con nota prot. n. 0001609/2024 del 9 gennaio 2024 (doc. 4, all. atto di citazione), il Segretario generale ha fornito documentati chiarimenti sulla sottoscrizione della nota del 15 settembre 2010. All’uopo ha riferito che, tra il 2007 e il 2010, la struttura organizzativa del Comune prevedeva posizioni organizzative alle quali potevano essere associate deleghe dirigenziali, ma che – nonostante le ricerche effettuate – non era stato possibile individuare quale dei funzionari del Settore O.O.P.P. avesse sottoscritto la nota, essendo tutti in servizio alla data del 15 settembre 2010.

In sede difensiva, il convenuto Moscardi ha rappresentato che la nota era stata sottoscritta dalla dott.ssa Raspi, funzionario titolare della posizione organizzativa preposta alla Sezione “Programmazione e gestione contabile delle opere pubbliche”, evidenziando che, in ragione del proprio ruolo apicale nell’ambito dell’ufficio tecnico, la medesima disponeva di specifiche competenze tecnico-amministrative e aveva la facoltà di sottoscrivere atti per conto del dirigente. Tale assunto non trova tuttavia riscontro nella documentazione amministrativa prodotta dal Comune di Rovigo con nota prot. n. 0001609/2024 del 9 gennaio 2024, dalla quale emergono elementi

idonei a escludere l'autonomia decisionale della posizione organizzativa.

Dalla già menzionata nota risulta infatti che, alla data del 15 settembre 2010, nel Settore Opere Pubbliche operavano tre posizioni organizzative e che, alla medesima data, fosse regolarmente in servizio anche il dirigente ing. Moscardi: circostanza decisiva per escludere l'operatività dei meccanismi di sostituzione del dirigente assente o impedito. Assume rilievo, alla luce del quadro regolamentare allora vigente, quanto emerso dalla citata nota comunale circa la mancanza – come dichiarato dall'Ufficio Risorse Umane - di decreti di conferimento degli incarichi di posizione organizzativa o di atti di delega di funzioni relativi al Settore Opere Pubbliche nel periodo considerato (doc. 4, allegato all'atto di citazione).

Il Regolamento comunale sulle funzioni dirigenziali, all'art. 5-*ter*, introdotto con deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 16 luglio 2009 e vigente alla data dei fatti, prevedeva infatti che i dirigenti potessero delegare, con atto scritto e motivato, ai responsabili di posizione organizzativa o di sezione alcune funzioni, ma solo entro i limiti delle rispettive competenze, per specifiche e comprovate ragioni di servizio e per un periodo determinato. Non vi era, dunque, spazio per interpretazioni alternative, atteso che la delega di funzioni dirigenziali richiede un atto scritto e motivato, con puntuale individuazione delle funzioni delegate, delle ragioni di servizio e dei limiti temporali.

L'assenza di qualsiasi atto formale di delega esclude pertanto che la funzionaria indicata dal convenuto disponesse di una competenza autonoma in ordine alla decisione sulla debenza dell'IVA. Tale conclusione trova ulteriore conferma nella previsione regolamentare che limita le deleghe alle

materie comprese negli incarichi delle posizioni organizzative e conduce il Collegio a escludere - in assenza di elementi documentali a sostegno delle deduzioni difensive - che a una titolare di posizione organizzativa fosse stata conferita la delega ad adottare una decisione implicante valutazioni giuridiche, fiscali e contabili, tra cui l'assoggettabilità a IVA della cessione, la necessità dello stanziamento in bilancio e le ricadute derivanti da un eventuale inadempimento dell'Ente in termini di penale convenzionale.

La presenza in servizio del dirigente alla data del 15 settembre 2010, certificata dalla nota comunale del 5 gennaio 2024, esclude inoltre l'operatività del meccanismo di sostituzione del dirigente assente o impedito previsto dall'art. 5-bis del Regolamento, applicabile solo in caso di impedimento giuridico o di assenza momentanea. Ne consegue che la firma apposta dalla dott.ssa Raspi con la formula "per il Dirigente" non derivava da un'assenza dell'ing. Moscardi, ma costituiva prassi organizzativa interna per atti istruttori o esecutivi, sostanzialmente imputabili alla volontà del dirigente. L'imputabilità della nota del 15 settembre 2010 all'ing. Moscardi è ulteriormente confermata dalla condotta successiva del medesimo, che, pur consapevole della nota e delle sue conseguenze, non si è mai dissociato né ha provveduto alla sua revoca, nonostante il Regolamento comunale prevedesse che il dirigente, in caso di inosservanza delle direttive impartite, potesse revocare la delega e segnalare la circostanza ai fini della valutazione dei risultati. Al contrario, la posizione assunta il 15 settembre 2010 fu costantemente mantenuta dal Settore Opere Pubbliche fino alla cessazione del suo incarico, avvenuta il 31 maggio 2011.

Anche sotto il profilo dei principi generali dell'ordinamento, la ricostruzione

difensiva risulta infondata, atteso che l'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, attribuisce ai dirigenti la responsabilità gestionale del settore, inclusa l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'Ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108. Cosicché, la responsabilità del dirigente permane anche per gli atti posti in essere dai collaboratori e non viene meno per il solo fatto che l'atto sia materialmente sottoscritto da un funzionario "per il Dirigente", salvo prova contraria dell'esistenza di direttive difformi o di una dissociazione tempestiva: onere che grava sul dirigente e che l'ing. Moscardi non ha assolto, non avendo fornito elementi idonei a dimostrare che la decisione di restituire la fattura, negando la debenza dell'IVA, fosse stata assunta in violazione delle sue direttive o all'insaputa della sua volontà.

In conclusione, i suddetti elementi documentali e indiziari consentono di affermare che la decisione di respingere la fattura negando la debenza dell'IVA fu assunta dall'ing. Moscardi e che la firma apposta da un funzionario "per il Dirigente" ebbe carattere meramente esecutivo rispetto a una determinazione già adottata dal convenuto.

9.3.1. Sull'elemento soggettivo: dolo eventuale

La delineata circostanza e gli ulteriori elementi fattuali emersi dalla documentazione consentono al Collegio di inquadrare la condotta del convenuto Moscardi come connotata da dolo eventuale.

Come noto, tale elemento soggettivo presuppone la compresenza di due

componenti: la rappresentazione del rischio, ossia la consapevolezza che dalla propria condotta possa derivare un danno, e l'accettazione del rischio, vale a dire la scelta di proseguire comunque nell'azione o nell'omissione pur di fronte alla possibilità del verificarsi dell'evento pregiudizievole. Nel caso di specie, entrambi gli elementi risultano pienamente integrati.

Il convenuto era perfettamente consapevole che il diniego opposto al riconoscimento dell'IVA avrebbe determinato il ritardo, se non il blocco, della procedura di cessione dell'area e la conseguente maturazione della penale giornaliera prevista dalla convenzione. Nondimeno, il dirigente risulta avere accettato il rischio di danno erariale, omettendo di adottare qualsiasi iniziativa idonea a prevenirla o limitarne gli effetti.

Va, al riguardo, sottolineato che l'ing. Moscardi, in quanto firmatario della convenzione del 9 giugno 2006, aveva piena conoscenza della clausola di cui all'art. 19, che stabiliva una penale di euro 3.615,20 per ogni giorno di ritardo nella cessione dell'area. Era inoltre consapevole che la Veneto Nuoto si sarebbe avvalsa di tale pattuizione, come effettivamente avvenuto con l'atto di diffida formale dell'8 novembre 2010. Ciononostante, il Moscardi restituì la fattura presentata dalla concessionaria e non assunse alcuna iniziativa neppure a seguito della nota dell'8 novembre 2010, con cui la società – nel ribadire la legittimità dell'applicazione dell'IVA – rammentava che la penale aveva già iniziato a decorrere e che ogni giorno di ulteriore ritardo avrebbe comportato un aggravio patrimoniale per l'ente di oltre tremilaseicento euro.

Tali circostanze meritano ulteriore specificazione a dimostrazione dell'accettazione consapevole da parte del convenuto del rischio di danno

erariale.

In primo luogo, va rilevato che la nota del 15 settembre 2010, con cui venne restituita la fattura, risulta priva di qualsiasi motivazione tecnico-giuridica, limitandosi ad affermare che "*l'apporto di questo Ente è significato dal trasferimento dell'area*", senza alcun riferimento normativo o interpretativo. Pur trattandosi di questione fiscale, il convenuto non richiese alcun parere all'Avvocatura civica né promosse un interpello preventivo all'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 11 della legge n. 212/2000, strumento espressamente previsto per la risoluzione di incertezze interpretative in materia tributaria. Tale omissione, a fronte della rilevanza economica e contrattuale della questione, costituisce indice significativo della volontaria rinuncia ad approfondire la questione ai fini di una sua rapida definizione e della consapevole accettazione del rischio di applicazione della penale.

In secondo luogo, va sottolineata l'inerzia protrattasi dopo la replica della Veneto Nuoto dell'8 novembre 2010. Nonostante la società avesse ribadito la debenza dell'imposta e la maturazione della penale, il convenuto rimase inerte sino alla cessazione dal servizio, senza richiedere pareri, senza interloquire con la Ragioneria comunale per predisporre eventuali stanziamenti e senza adottare alcuna iniziativa per sbloccare la situazione di stallo. Tale comportamento di "non-azione", protrattosi per mesi, conferma un'accettazione deliberata delle conseguenze dannose della propria omissione.

In terzo luogo, va evidenziata la mancanza di incisività, efficacia e risolutività delle iniziative assunte nei mesi di aprile e maggio 2011, che, invece, la difesa ha prospettato come indice di buona fede.

Viene in considerazione, innanzi tutto, la mail del 13 aprile 2011 con cui il convenuto dispose che la dott.ssa Raspi invitasse la società concessionaria alla stipula dell'atto notarile, utilizzando espressioni generiche ("dovremo comunicare la volontà di andare alla stipula"), senza alcun riferimento alle modalità di assolvimento dell'obbligazione IVA né alla necessità di acquisire pareri o predisporre le relative coperture finanziarie. Analogamente, la lettera raccomandata del 17 maggio 2011, con cui invitava la Veneto Nuoto a concordare tempi e modalità della stipula, fu trasmessa a soli quattordici giorni dalla cessazione dell'incarico (31 maggio 2011) e a distanza di oltre sei mesi dalla replica della concessionaria. Entrambe le iniziative, prive di effettivo contenuto risolutivo, si tradussero in meri adempimenti formali, inidonei a rimuovere l'ostacolo sostanziale rappresentato dalla mancata liquidazione dell'IVA.

Sollecitare la stipula senza affrontare la questione tributaria equivaleva, sul piano oggettivo, a perpetuare la causa dell'inadempimento e, sul piano soggettivo, a prefigurarsi e ad accettare che la stipula non avvenisse e che la penale continuasse a maturare. Le iniziative dell'aprile e del maggio 2011 hanno assunto dunque valore sintomatico del dolo eventuale, poiché dimostrano che il convenuto era pienamente consapevole della persistenza dell'*impasse,* dell'assenza di concrete iniziative per superare la situazione di stallo e del fatto che le azioni intraprese erano assolutamente inidonee a risolverla.

Non può, peraltro, essere invocata, a giustificazione, la complessità della materia. La normativa IVA applicabile alle operazioni di *project financing* e di permuta immobiliare era, all'epoca dei fatti, pacificamente consolidata: gli

artt. 3, 11 e 13 del d.P.R. n. 633/1972 stabiliscono che, quando il corrispettivo per la realizzazione dell'opera pubblica è costituito anche dalla cessione di un bene, entrambe le prestazioni — la realizzazione dell'opera e la cessione del bene — siano autonomamente imponibili ai fini IVA.

La clausola contrattuale "oltre IVA", di significato univoco, non lasciava margini interpretativi e indicava che l'imposta costituiva un onere aggiuntivo rispetto al valore del bene ceduto. Se il convenuto avesse ritenuto diversamente, avrebbe dovuto sollevare la questione in sede di stipula della convenzione o di approvazione del piano economico-finanziario, non quattro anni dopo, in occasione dell'emissione della fattura. La Risposta dell'Agenzia delle Entrate n. 26/2024 (allegata dalla difesa), lungi dal confermare l'incertezza interpretativa, ribadisce che il corretto strumento per la risoluzione di tali controversie è l'interpello preventivo e precisa, inoltre, che nelle operazioni di *project financing* con permuta l'esigibilità dell'imposta può sorgere anche al momento dell'emissione della fattura, senza attendere la stipula dell'atto notarile. Tale chiarimento dimostra che il convenuto avrebbe potuto regolarizzare tempestivamente la posizione fiscale già nel luglio 2010, evitando la sospensione dell'iter e la maturazione della penale convenzionale. Neppure le perplessità manifestate nel 2012 da revisori, consiglieri comunali e Avvocatura possono assumere rilievo scriminante: esse riguardavano, infatti, le modalità di pagamento dell'IVA, non la sua debenza, e confermano anzi la necessità di chiarimenti tecnici che il convenuto avrebbe dovuto promuovere sin dal 2010.

Non può, infine, essere accolta la tesi difensiva secondo cui il reggente del Settore Lavori Pubblici, subentrato all'ing. Moscardi, avrebbe modificato la

linea interpretativa precedentemente seguita, determinando l'onere a carico del Comune. Secondo tale ricostruzione, il convenuto avrebbe correttamente individuato il momento impositivo all'atto del rogito notarile, quando — in applicazione della disciplina delle permute di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 633/1972 — tanto la società concessionaria quanto il Comune avrebbero dovuto emettere ciascuno una fattura di pari importo e imposta, realizzando così la neutralità del tributo.

Tale ricostruzione non trova tuttavia riscontro negli atti di causa. La nota del 15 settembre 2010 non contiene alcun riferimento alla teoria della neutralità del tributo mediante fatturazione reciproca, limitandosi ad affermare genericamente che "l'apporto di questo Ente è significato dal trasferimento dell'area Piscina Baldetti e limitrofe", senza alcuna specificazione circa il regime fiscale applicabile né il richiamo alla disciplina delle permute. La difesa non ha prodotto alcun documento coevo (anni 2010-2011) attestante che il convenuto avesse effettivamente prospettato tale teoria: non risultano comunicazioni alla Ragioneria, annotazioni istruttorie e/o richieste di pareri che vi facciano riferimento.

Ove peraltro l'ing. Moscardi avesse ritenuto applicabile il regime di fatturazione reciproca e neutralità dell'IVA, avrebbe dovuto sollevare la questione già in sede di stipula della convenzione del 9 giugno 2006 o, quanto meno, in sede di approvazione del piano economico-finanziario, non quattro anni dopo, in occasione della ricezione della fattura della concessionaria. La clausola contrattuale prevedeva infatti un corrispettivo di "euro 3.615.200,00 oltre IVA", formula che indicava l'esistenza di un onere aggiuntivo a titolo d'imposta, cosicché se si fosse ritenuto che tale onere

dovesse essere neutralizzato mediante IVA reciproca, sarebbe stato necessario definirlo sin dalla fase negoziale o almeno in risposta alla fattura emessa dalla concessionaria.

Risulta, quindi, priva di fondamento documentale l'allegazione difensiva secondo cui il Responsabile del Procedimento subentrato all'ing. Moscardi avrebbe compiuto una scelta fiscale difforme rispetto a quella originariamente prevista.

Ciò che rileva, ai fini della configurazione della responsabilità amministrativa, non è se l'ipotizzato regime di neutralità del tributo potesse essere astrattamente corretto, ma se il convenuto, nel settembre 2010, avesse effettivamente rappresentato tale impostazione e/o attivato gli strumenti di chiarimento previsti dall'ordinamento per verificarne la fondatezza. Poiché dagli atti di causa non emergono riscontri documentali in tal senso, la tesi difensiva, anche su questo specifico profilo, non può essere accolta.

In conclusione, la sequenza degli atti e delle omissioni — il diniego immotivato del settembre 2010, la protratta inerzia dal novembre 2010 all'aprile 2011, la mancata attivazione degli strumenti di chiarimento e le iniziative tardive dell'aprile-maggio 2011 — dimostra in modo univoco che la condotta del convenuto fu improntata a una consapevole accettazione del rischio che dall'omissione derivasse un danno erariale certo e quantificabile, integrando pienamente la fattispecie del dolo eventuale.

Dalle considerazioni che precedono emerge in modo univoco la responsabilità amministrativa dell'ing. Moscardi per il danno derivante dal ritardo nella cessione dell'area "ex Baldetti",

9.4. La responsabilità della dott.ssa Nicoletta Cittadin

Nel contesto sopra delineato, merita specifica considerazione la posizione della dott.ssa **Nicoletta Cittadin**, dirigente del Servizio Finanziario, cui spettava l'adozione delle determinazioni necessarie allo stanziamento in bilancio delle somme dovute per consentire la cessione dell'area.

Nonostante le reiterate richieste provenienti dal Settore Lavori Pubblici, la dirigente mantenne un atteggiamento di costante inerzia, opponendo sistematica resistenza all'approvazione della variazione di bilancio indispensabile per il perfezionamento dell'operazione, e ciò per l'intero periodo compreso tra il luglio 2011 e il marzo 2012. Le motivazioni addotte a sostegno di tale condotta si sono rivelate prive di reale consistenza tecnico-contabile e, in ogni caso, inidonee a giustificare il protrarsi dell'omissione.

9.4.1. Sull'elemento soggettivo: il dolo eventuale

Ad avviso del Collegio, anche la condotta della dott.ssa Cittadin, sotto il profilo della qualificazione giuridica dell'elemento soggettivo, risulta connotata da dolo eventuale.

Dalla documentazione in atti risulta, inequivocabilmente, che la dirigente era perfettamente a conoscenza del contenuto dell'art. 19 della convenzione e che, di conseguenza, era anch'essa pienamente conscia del maturarsi, per ogni giorno di ritardo nella cessione del terreno, di un aggravio economico certo e determinato per l'Ente, pari a euro 3.615,20 a titolo di penale convenzionale.

Tale consapevolezza emerge da una pluralità di elementi convergenti, che escludono in radice l'ipotesi di una mera colpa grave o di un errore scusabile.

Il verbale allegato alla deliberazione n. 23 del 28 febbraio 2005 dimostra,

senza ombra di dubbio, che la dott.ssa Cittadin aveva piena cognizione degli aspetti tecnico-contabili dell'operazione di *project financing*, tanto da averli illustrati ai consiglieri nel corso della seduta consiliare. Ella aveva, tra l'altro, espresso il parere di regolarità contabile sulla deliberazione che approvava la bozza di convenzione recante la clausola penale dell'1‰ al giorno sul valore dell'area e dunque era a conoscenza, sin dal 2005, dell'esistenza della penale, della sua misura e delle modalità di calcolo.

La stessa, inoltre, era stata destinataria di tre solleciti formali, trasmessi dall'architetto Giampaolo Ferlin, successore dell'ing. Moscardi nella dirigenza del Settore Lavori Pubblici, rispettivamente in data 5 luglio 2011, 21 novembre 2011 e 11 gennaio 2012. In tali note veniva rappresentata l'urgenza dello stanziamento in bilancio per il pagamento dell'IVA e venivano richiamate, anche implicitamente, le conseguenze del ritardo in termini di maturazione della penale. La reiterazione dei solleciti per un periodo di oltre sei mesi dimostra che la dirigente non poteva ignorare la gravità della situazione e l'urgenza di procedere alla variazione di bilancio al fine di pagare l'IVA sul corrispettivo della cessione del terreno.

Già dal luglio 2011, la convenuta disponeva, quindi, di tutte le informazioni necessarie per procedere alla variazione di bilancio: conosceva l'importo dell'IVA da stanziare (euro 361.520,00); conosceva l'urgenza dell'adempimento, essendo il rogito bloccato sin dal settembre 2010 per la questione dell'imposta; conosceva la scadenza contrattuale ormai decorsa, essendo stato completato l'iter urbanistico in data 1° aprile 2011; conosceva le conseguenze del ritardo sulla maturazione automatica di una penale quantificabile con precisione.

Nonostante tale piena conoscenza e consapevolezza dello stato della vicenda, la dott.ssa Cittadin oppose alla richiesta di variazione di bilancio la necessità di una revisione del piano economico-finanziario della concessione, condizione, tuttavia, pretestuosa e del tutto priva di fondamento giuridico o contabile.

Con nota dell'11 agosto 2011, infatti, in risposta al primo sollecito dell'arch. Ferlin del 5 luglio 2011, manifestava la propria contrarietà allo stanziamento, subordinandolo alla revisione del PEF, contrarietà poi reiterata anche nei mesi di novembre 2011 e gennaio 2012.

La subordinazione dello stanziamento alla revisione del PEF era, come detto, priva di ogni base normativa e contrattuale. La convenzione del 2006, all'art. 19, prevedeva espressamente l'obbligo del Comune di corrispondere il contributo pattuito mediante la cessione dell'area Baldetti per euro 3.615.200,00 oltre IVA, senza alcuna condizione sospensiva. E, infatti, quando lo stanziamento fu finalmente disposto nel marzo 2012, su impulso politico del Sindaco, lo stesso non fu minimamente subordinato alla revisione del PEF. Il Consiglio comunale approvò lo stanziamento dell'IVA con deliberazione n. 21 del 27 marzo 2012 senza che fosse intervenuta alcuna modifica del piano economico-finanziario. L'ing. Cavallaro adottò la determinazione dirigenziale n. 816 del 4 aprile 2012, disponendo la cessione dell'area e l'impegno di spesa per l'IVA, e il rogito fu stipulato il 17 ottobre 2012.

Tali fatti dimostrano che la revisione invocata dalla dirigente non era né necessaria né pertinente; peraltro, la stessa non fornì alcuna motivazione tecnica o giuridica idonea a giustificare il proprio diniego: non indicò quali

voci del PEF dovessero essere modificate, né in che modo tali modifiche si correlassero all'obbligo di pagamento dell'IVA sulla cessione dell'area.

Quanto alla dedotta neutralità dell'IVA per il Comune, valgono, anche per la dott.ssa Cittadin, le medesime considerazioni già svolte con riferimento alla posizione dell'ing. Moscardi (v. supra, par. 9.3.1.), alle quali si rinvia integralmente.

Anche nel caso della dirigente del Servizio Finanziario, la prospettazione della neutralità fiscale dell'operazione non giustifica, infatti, l'inerzia, né l'omessa tempestiva attivazione degli strumenti di chiarimento disponibili. In presenza di un dubbio interpretativo circa l'assoggettabilità a IVA dell'operazione e a fronte della maturazione quotidiana di una penale contrattuale certa e determinata, pari a oltre tremilaseicento euro al giorno, la convenuta avrebbe potuto e dovuto attivare tempestivamente lo strumento dell'interpello presso l'Agenzia delle Entrate, che le avrebbe consentito di ottenere in tempi brevi un riscontro sulla corretta interpretazione della normativa applicabile. Avrebbe altresì potuto e dovuto richiedere un parere all'Avvocatura civica dell'Ente, per chiarire la portata della clausola contrattuale e le conseguenze del mancato adempimento. Tali iniziative furono invece assunte soltanto nell'aprile 2012, e per impulso non della dirigente, ma di altri organi comunali.

L'omessa attivazione tempestiva di tali strumenti, a fronte di una situazione di stallo protrattasi per oltre otto mesi e di una penale in corso di maturazione, denota una consapevole e pervicace accettazione del rischio, elevato e concretamente prevedibile, del verificarsi di un danno patrimoniale per l'Erario.

Ciò emerge in modo inequivocabile dal comportamento complessivo della convenuta, caratterizzato dalla reiterazione di posizioni e argomentazioni prive di fondamento e dal rifiuto di attivare gli strumenti di chiarimento istituzionali disponibili nonché ogni necessaria azione per evitare ed arginare l'esborso di danaro pubblico.

Ne consegue che la consapevole indifferenza verso l'evento lesivo certo e immediato derivante dalla propria condotta integra, nella sua pienezza, la figura del dolo eventuale e consente di affermare la responsabilità della dott.ssa Cittadin ad essa contestata dalla Procura regionale.

9.4.2. La convergenza delle condotte dei convenuti Moscardi e Cittadin sul piano causale risulta dimostrata dalla ricostruzione cronologica degli eventi.

Il diniego opposto dall'ing. Moscardi nel settembre 2010 determinò l'insorgere di un primo blocco, impedendo la liquidazione tempestiva dell'IVA e la stipula del rogito. Tale stallo perdurò per l'intero periodo in cui l'ing. Moscardi mantenne la direzione del Settore Opere Pubbliche, fino al 31 maggio 2011.

L'*impasse* fu parzialmente superata nel luglio 2011 con l'assunzione della reggenza da parte dell'arch. Ferlin, il quale, a differenza del suo predecessore, riconobbe la necessità di procedere al pagamento dell'IVA e sollecitò ripetutamente la Ragioneria per la predisposizione della variazione di bilancio necessaria, rappresentandone l'urgenza (note del 5 luglio 2011, del 21 novembre 2011 e dell'11 gennaio 2012).

Tuttavia, tali sollecitazioni rimasero prive di seguito a causa dell'opposizione manifestata dalla dott.ssa Cittadin. La dirigente del servizio finanziario oppose infatti una sistematica resistenza, subordinando lo stanziamento alla

revisione del piano economico-finanziario e impedendo così che il ritardo determinato dalla condotta dell'ing. Moscardi venisse tempestivamente rimosso.

Entrambe le condotte – succedutesi ed integratesi sul piano causale secondo una sequenza lineare e priva di interruzioni hanno, dunque, concorso, ciascuna per la propria parte, alla maturazione della penale complessivamente determinata in euro 1.370.700,44 e, sulla scorta di quanto evidenziato al precedente punto 9.1., rideterminata dal Collegio nell'importo di euro 648.399,21, quale base di calcolo per la determinazione del *quantum* addebitabile.

9.5. La concorrenza di fattori esterni

L'aggravarsi del pregiudizio è riconducibile, tuttavia, anche a fattori esterni all'operato dei dirigenti convenuti, fattori che meritano considerazione ai fini della quantificazione delle quote di responsabilità da attribuire.

Va, innanzitutto, considerato che, all'epoca dei fatti, il *project financing* rappresentava per l'amministrazione locale una tipologia contrattuale ancora innovativa, connotata da elevata complessità tecnica e da limitata esperienza applicativa. L'amministrazione comunale si trovava ad applicare per la prima volta uno strumento contrattuale che comportava la gestione di molteplici profili di carattere tecnico, urbanistico, finanziario e fiscale. Tale inesperienza costituiva un elemento di oggettiva difficoltà nella gestione dell'operazione, pur non potendo giustificare le gravi omissioni accertate a carico dei dirigenti convenuti.

Ulteriori elementi di difficoltà derivarono dall'errore iniziale nella determinazione della superficie oggetto di cessione. La convenzione del

2006 indicava una superficie di circa 10.000 metri quadrati, ma in sede di verifica si accertò che l'area effettivamente disponibile era inferiore. Tale discrepanza rese necessario procedere a una variante urbanistica per individuare aree integrative da cedere al concessionario, variante che si protrasse dal 2009 al 2011 con conseguente ritardo nel perfezionamento della cessione. L'iter della variante urbanistica si concluse solo con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 30 del 1° aprile 2011, che approvò il Piano Urbanistico Attuativo (PUA) relativo all'area.

Un’altra circostanza che ha contribuito ad aggravare il danno è costituita dalle condotte, anche contenziose, tenute dalla società concessionaria. La Veneto Nuoto S.r.l., pur avendo ragione nel rivendicare il pagamento dell'IVA, assunse un atteggiamento poco propenso alla composizione bonaria della controversia e avanzò pretese risarcitorie che il lodo arbitrale ha poi riconosciuto essere in parte sproporzionate.

Inoltre, la società si avvalse pienamente della previsione contrattuale relativa alla penale, facendola maturare per l'intero periodo di ritardo senza manifestare disponibilità a transazioni e/o riduzioni, salvo poi adire il collegio arbitrale per ottenere il riconoscimento della somma complessiva. Tale atteggiamento, pur tutelando legittimamente i propri interessi economici, ha certamente contribuito all'aggravarsi del danno erariale.

A ciò si deve aggiungere il susseguirsi delle amministrazioni e, tra il 2010 e il 2012, l’avvicendamento di diversi dirigenti del Settore Opere Pubbliche (ing. Moscardi fino al maggio 2011, arch. Ferlin in reggenza fino all'assunzione dell'ing. Cavallaro nell'aprile 2012), circostanza che ha comportato rallentamenti nei processi decisionali.

Tali circostanze, pur rilevanti ai fini della quantificazione del pregiudizio imputabile a ciascun convenuto, non elidono la responsabilità dell'ing. Moscardi e della d.ssa Cittadin.

Alla luce dei principi della causalità adeguata e della prevedibilità *ex ante* del danno, esse si configurano infatti come concause idonee a incidere sull'entità e sull'aggravarsi del pregiudizio, ma non tali da interrompere il nesso eziologico tra le condotte dei dirigenti e l'evento dannoso.

Le omissioni accertate a carico dei convenuti si pongono infatti come fattore determinante del protrarsi del ritardo e della conseguente maturazione della penale contrattuale. Se l'ing. Moscardi avesse riconosciuto tempestivamente la debenza dell'IVA, attivando gli strumenti di chiarimento disponibili, l'amministrazione avrebbe potuto procedere al pagamento già nel 2010, contenendo significativamente l'ammontare della penale. Se la dott.ssa Cittadin avesse dato corso tempestivamente alle richieste dell'arch. Ferlin nel luglio 2011, l'amministrazione avrebbe potuto attivarsi in tempi ragionevoli, evitando l'ulteriore aggravarsi del danno.

I fattori esterni sopra descritti hanno certamente contribuito alla complessità della vicenda e possono aver reso più difficoltosa la gestione dell'operazione, ma non possono essere invocati per escludere la responsabilità dei dirigenti, i quali disponevano di tutti gli strumenti normativi e istituzionali per prevenire e/o limitare il danno e omisero deliberatamente di attivarli.

9.6. Determinazione delle quote di responsabilità ai fini dell'imputabilità del danno

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene di dover determinare le quote di responsabilità, rapportando la misura dell'addebito all'effettiva incidenza

causale e soggettiva delle condotte dei dirigenti e tenendo conto anche della presenza dei descritti fattori concausali.

A tali fattori va riconosciuta - in quanto idonei a ridurre oggettivamente l'ambito della prevedibilità e dell'evitabilità del pregiudizio da parte dei convenuti - una indubbia e pregnante incidenza sul prodursi del danno, incidenza che – secondo una valutazione equitativa – può quantificarsi percentualmente nel 65% del pregiudizio totale (pari euro € 421.459,49).

Quanto alla ripartizione della residua quota di danno, pari a € 226.939,72 (35% di € 648.399,21), questa deve tener conto - partitamente per il dott. Moscardi e la dott.ssa Cittadin - dell'apporto causale di ciascuno di loro in relazione alla specifica competenza funzionale rivestita nell'ambito dell'ente e alla durata dell'omissione imputabile.

Con riferimento, quindi, alla posizione dell'ingegner Moscardi, responsabile del Settore Lavori Pubblici, va considerato che lo stesso ebbe a rivestire un ruolo causale nella fase iniziale del ritardo, restituendo la fattura n. 5 del 7 luglio 2010 con nota del 15 settembre 2010 e negando la debenza dell'IVA, senza procedere ad adeguati approfondimenti. Tale omissione, tuttavia, si collocò temporalmente nel periodo compreso tra settembre 2010 e maggio 2011, quando il danno non era ancora pienamente maturato e permanevano incertezze sulla definizione urbanistica dell'area, risoltesi con l'approvazione del PUA ad aprile 2011. Inoltre, la cessazione dall'incarico, intervenuta il 31 maggio 2011, ebbe a limitare le sue possibilità di intervento nella fase cruciale della vicenda (luglio 2011 - marzo 2012), periodo in cui il danno si aggravò in misura significativa.

Per tali motivi, al convenuto Moscardi va imputata una quota di danno

limitata al 10% dell'importo complessivo come sopra indicato e, cioè, la somma di euro 64.839,92, da intendersi comprensiva di interessi e rivalutazione monetaria.

Alla dottoressa Cittadin, dirigente del Settore Finanziario, va invece attribuita una percentuale maggiore del pregiudizio subito dal Comune di Rovigo, percentuale corrispondente al 25% di euro 648.399,21, pari, cioè, ad euro 162.099,80.

La maggiore incidenza causale della condotta omissiva della dott.ssa Cittadin alla produzione del danno rispetto a quella imputata al Moscardi tiene conto della competenza specifica rivestita dalla dirigente e di tutta una pluralità di circostanze, già in precedenza evidenziate, che si riassumono nel: a) mancato stanziamento in bilancio delle somme per l'IVA, atto di competenza esclusiva e inderogabile del dirigente del Settore Finanziario (senza possibilità di delega o sostituzione da parte di altri uffici); b) inerzia protratta (per oltre otto mesi) e immotivata nonostante i ripetuti solleciti e fossero ormai decorsi i termini convenzionali e stesse maturando quotidianamente la penale; c) omessa richiesta di parere all'Avvocatura e mancanza di interpello all'Agenzia delle Entrate sulla debenza dell'IVA; d) assenza di ostacoli tecnici, contabili o giuridici per la liquidazione dell'imposta.

9.7. Conclusioni

Tanto rilevato, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per imputare il danno da "ritardo", nella cessione dell'area "Baldetti", quantificato complessivamente in euro **648.399,21,** come segue: 1) al convenuto Alberto Moscardi, euro **64.839,92** pari al **10 per cento dell'importo complessivo**; 2)

alla convenuta Nicoletta Cittadin, euro **162.099,80,** pari al **25 per cento**, **dell'importo complessivo**. Le distinte quote devono intendersi comprensive di interessi legali e rivalutazione monetaria.

I convenuti Cittadin e Moscardi, inoltre, risponderanno dell'addebito *pro quota*, con esclusione di condanna solidale, trattandosi di danno imputabile a titolo di dolo eventuale per condotte autonome, temporalmente distinte, che non risultano, allo stato degli atti, coordinate in modo consapevole né attuate mediante forme di concertazione o scambio di informazioni tra i due dirigenti.

Va invece disposta l'assoluzione dei dirigenti per ogni altro profilo di danno contestato loro dalla Procura attrice.

Come evidenziato nei precedenti paragrafi, tutti gli altri convenuti chiamati in giudizio devono essere integralmente assolti dalla richiesta risarcitoria formulata dal Requirente nei loro confronti.

10. Spese del giudizio

Per effetto dell'assoluzione dei sigg.ri **Merchiori** Fausto, **Bellinello** Renzo, **Venuto** Marco, **Azzalin** Graziano, **Moschin** Giancarlo, **Pineda** Bruna Giovanna, **Romeo** Nadia, **Salmaso** Raffaela; **Avezzù** Paolo, **Di Meo** Beatrice, **Giomo** Lucio, **Salvan** Rinaldo, **Visentin** Mauro, **Bellinazzi** Stefano, **Bimbatti** Andrea, **Borgato** Renato, **Gennari** Mirko, **Settini** Nicola, 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 del Comune di Rovigo.

In conseguenza della condanna, i sig.ri Moscardi Alberto e Cittadin Nicoletta 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.

11. Infine, il Collegio ritiene di non accogliere, alla luce della condivisibile giurisprudenza in materia, l'istanza di oscuramento dei dati formulata dalla difesa ai sensi dell'art. 52, cc. 1 e 2, del d.lgs. n. 196/2003. Al riguardo, osserva che non sono stati puntualmente indicati i legittimi motivi a sostegno della richiesta e che la sentenza non contiene dati sensibili, né affronta questioni particolarmente delicate, soltanto genericamente richiamate dalla difesa, come quelle relative ai diritti personalissimi (Cass. Civ., Sez. V, ord. 10 agosto 2021, n. 22561; TAR Lazio, sent. n. 07625/2025).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al n. **32367**,

CONDANNA

a) **Moscardi Alberto** al risarcimento, in favore del Comune di Rovigo, della somma di **€ 64.839,92 (**euro sessantaquattromilaottocentotrentanove/92#), comprensivi della rivalutazione monetaria. Sono dovuti gli interessi legali decorrenti dalla data del deposito della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo;

b) **Cittadin Nicoletta** al risarcimento, in favore del Comune di Rovigo, della somma di **€ 162.099,80** (euro centosessantaduemilanovantanove/80#), comprensivi di rivalutazione

monetaria. Sono dovuti gli interessi legali decorrenti dalla data del deposito della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

CONDANNA

Moscardi Alberto e **Cittadin** Nicoletta 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 sig.ri **Merchiori** Fausto, **Bellinello** Renzo, **Venuto** Marco, **Azzalin** Graziano, **Moschin** Giancarlo, **Pineda** Bruna Giovanna, **Romeo** Nadia, **Salmaso** Raffaela, **Avezzù** Paolo, **Di Meo** Beatrice, **Giomo** Lucio, **Salvan** Rinaldo, **Visentin** Mauro, **Bellinazzi** Stefano, **Bimbatti** Andrea, **Borgato** Renato, **Gennari** Mirko, **Settini** Nicola 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 del Comune di Rovigo.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio in data 10 luglio 2025, 18 settembre 2025 e 9 ottobre 2025.

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 € 918,10 (euro novecentodiciotto/10).

Il Giudice estensore — Il Presidente

(*F.to digitalmente*) (*F.to digitalmente*)

Innocenza Zaffina Marta Tonolo

Depositata in Segreteria, il 31/10/2025

P. il Funzionario preposto

F.to digitalmente

Chiara Grella