

Pubblicato il 22/03/2021

N. 00381/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00671/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 671 del 2020, proposto da Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Federico Trento, con domicilio eletto presso l'Avvocatura civica in Venezia, S. Marco 4091;

*contro*

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Luisa Londei, Francesco Zanlucchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

1) per l'annullamento del decreto n. 2 del 09/03/2020, con il quale la Regione del Veneto ha disposto la "decadenza del contributo di Euro 10.000.000 a favore del Comune di Venezia per l'intervento denominato "Realizzazione del nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia" e contestualmente

richiesto la “restituzione del contributo erogato pari ad euro 5.000.000”; annullamento di ogni altro atto presupposto, antecedente e conseguente, anche non conosciuto ed in particolare della nota prot. n. 111529 del 09/03/2020, con cui è stato trasmesso il predetto decreto e della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 527963 del 06/12/2019;

2) per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio della Regione Veneto sull'istanza di accesso formulata dal Comune di Venezia con nota prot. n. 204302 del 12/05/2020, ad oggi inevasa, e quindi del diritto della ricorrente amministrazione comunale a venire integralmente a conoscenza degli atti e dei documenti ivi enucleati, al fine di eventualmente integrare l'impugnazione proposta.

3) per l'accertamento dell'illegittimità della condotta tenuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri rispetto alle esigenze conoscitive vantate dal Comune di Venezia in relazione a tutti gli atti e documenti relativi all'intervento succitato, come indicati nella istanza di accesso formulata in data 12 maggio 2020, solo parzialmente evasa con provvedimento pervenuto in data 27/05/2020 e quindi del diritto della ricorrente amministrazione comunale a venirne integralmente a conoscenza, al fine di eventualmente integrare l'impugnazione proposta.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato dalla Regione Veneto il 3.9.2020:

- accertare la debenza della somma di € 5.000.000,00 da parte del Comune di Venezia nei confronti della Regione Veneto e, per l'effetto, condannare lo stesso alla restituzione dell'importo sopra indicato con la corresponsione degli interessi legali dal momento dell'erogazione del contributo al saldo;
- in subordine alla domanda di cui al precedente punto, accertare il danno per illecito contrattuale per € 5.000.000,00 subito dalla Regione e, per l'effetto, condannare il Comune di Venezia al pagamento dello stesso, più interessi e rivalutazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2021, tenutasi ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, comma 1, d.l. n. 137 del 2020 e 4, d.l. n. 28 del 2020, il dott. Paolo Nasini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con nota prot. n. 527963 del 06/12/2019, la Regione Veneto ha comunicato al Comune di Venezia l'avvio del procedimento di decadenza/revoca totale del contributo di Euro 10.000.000, a suo tempo dalla stessa stanziato e in parte erogato (per un importo di euro 5.000.000) nell'ambito dell'intesa finalizzata all'esecuzione di una serie di interventi connessi alla riqualificazione dell'Isola del Lido con specifico riguardo alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi.

Nonostante le osservazioni presentate dal Comune di Venezia, con nota prot. n. 635284 del 17/12/2019, la Regione Veneto ha adottato il decreto n. 2 del 09/03/2020, comunicato con nota prot. n. 111529, disponendo la decadenza del Comune dal contributo e la restituzione dell'importo già erogato pari a Euro 5.000.000, ribadendo le argomentazioni di cui alla comunicazione di avvio del procedimento.

Avverso gli atti indicati in epigrafe il Comune di Venezia ha, quindi, proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 17 luglio 2020, chiedendone l'annullamento, per i seguenti motivi:

1. la Regione, nell'adottare gli atti censurati, non avrebbe considerato, da un lato, che il finanziamento era ancorato non alla sola realizzazione di un nuovo Palazzo del Cinema, da intendersi quale nuovo edificio, ma, in generale, alla risistemazione e riqualificazione dell'Isola del Lido; dall'altro lato, che il denaro di cui al finanziamento era stato impiegato per l'esecuzione di lavori comunque prodromici e necessari per la realizzazione anche del Palazzo del

Cinema, come la bonifica dei terreni, laddove la mancata prosecuzione dei lavori come da progetto originario era stata conseguenza delle imprevedibili difficoltà insorte relative a lavori molto onerosi da eseguire (la citata bonifica dell'area), e di un contenzioso articolato e problematico venutosi a creare con la ditta appaltatrice;

2. le determinazioni regionali, quindi, per le medesime ragioni sopra esposte, sarebbero illegittime anche nella parte in cui è stata disposta la decadenza del contributo non erogato, posto che le attività di riqualificazione dell'area di cui si tratta sono tutt'ora in corso, e, conseguentemente, quel finanziamento residuo e già stanziato risulterebbe dovuto, e, anzi, la sua mancata erogazione si porrebbe in violazione della convenzione a suo tempo sottoscritta.

Il Comune di Venezia, poi, ha chiesto che fosse accertata l'illegittimità del silenzio della Regione sull'istanza di accesso dallo stesso presentata con la nota prot. n. 204302 del 12 maggio 2020, nonché l'illegittimità del silenzio serbato dalla Presidenza del consiglio dei Ministri rispetto all'istanza di accesso formulata in data 12 maggio 2020, solo parzialmente evasa con provvedimento pervenuto in data 27 maggio 2020.

La Regione Veneto, oltre a costituirsi in giudizio contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto, ha, altresì, proposto ricorso incidentale depositato in data 3 settembre 2020, "contenente domanda riconvenzionale", chiedendo, al riguardo, che fosse accertata la debenza, da parte del Comune di Venezia, della somma di Euro 5.000.000,00 e, quindi, l'Ente ricorrente fosse condannato a restituire alla Regione il suddetto importo con la corresponsione degli interessi legali dal momento dell'erogazione del contributo al saldo; in subordine, la Regione ha chiesto che fosse accertato il danno per illecito contrattuale pari al predetto importo con condanna del Comune al pagamento dello stesso oltre interessi e rivalutazione.

A fondamento delle proprie domande ed eccezioni la Regione Veneto ha sottolineato quanto segue, in sintesi:

- la partecipazione della Regione alla convenzione stipulata con il Comune e con altri Enti per la sistemazione dell'Isola del Lido era limitata all'erogazione di un finanziamento specificamente ed univocamente finalizzato alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi di Venezia;
- in tal senso, la complessiva opera di riqualificazione dell'isola del Lido di Venezia esulerebbe dalla finalità, più circoscritta, del contributo cui si era impegnata la Regione, che il Comune avrebbe dovuto destinare alla sola realizzazione del suddetto Palazzo;
- il Comune, invece, avrebbe di fatto destinato i 5.000.000 Euro erogati dalla Regione all'esecuzione di lavori non corrispondenti allo scopo per il quale il contributo era stato concesso, scopo integrante la causa del rapporto tra Regione e Comune, in tal modo "distraendo" le somme ed eludendo le finalità del finanziamento;
- la Regione non sarebbe stata preventivamente informata delle decisioni del Comune di rivedere il progetto, al fine anche di rivalutarne l'ammissibilità sotto il profilo della coerenza con l'intervento finanziato, così come il Comune non avrebbe adempiuto all'obbligo di relazionare con cadenza annuale sullo sviluppo del progetto e fermo l'obbligo di rendicontazione finale ai sensi della legge regionale in materia di lavori pubblici;
- inoltre, non si comprenderebbe, e il Comune non avrebbe chiarito, in che misura e a quali specifiche opere il contributo regionale sia stato imputato, concorrendo, tra le entrate a disposizione del Comune, con altri finanziamenti;
- la condotta del Commissario delegato, nonché dello stesso Comune, oltre a porsi in contrasto con le finalità perseguite mediante la concessione del contributo, darebbero luogo, sul piano contrattuale, ad un grave inadempimento delle obbligazioni assunte in sede di sottoscrizione della Convenzione tra Commissario delegato e Regione del 9 giugno 2010, laddove il Commissario si era assunto lo specifico obbligo di gestire i fondi regionali, per destinarli alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia.

Si è poi costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza del 24 febbraio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare: sulle domande di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a. formulate da parte ricorrente.

Al riguardo, come dato atto dallo stesso Comune ricorrente all'udienza del 9 settembre 2020, con riferimento ad entrambe le domande di accesso formulate da parte ricorrente risulta essere cessata la materia del contendere, le Amministrazioni convenute avendo soddisfatto l'interesse vantato dall'Ente comunale.

2. Nel merito.

La complessità della controversia, sia sotto il profilo di fatto (trattandosi di vicenda articolata e sviluppatasi nel corso di più anni), sia sotto il profilo giuridico (involgendo l'accertamento della corretta interpretazione e perimetrazione della disciplina applicabile ad accordi stipulati tra pubbliche amministrazioni), impone necessariamente di scindere l'esposizione in tre momenti: un puntuale riassunto dei fatti e degli atti rilevanti ai fini della decisione, ordinati secondo un criterio cronologico; un – inevitabilmente necessario – inquadramento giuridico della fattispecie nell'ambito della quale i suddetti fatti vengono ad inserirsi e in relazione alla quale vanno qualificati e considerati; la soluzione in fatto e diritto della vertenza.

2.1. Premessa in fatto.

Con Decreto del 25.10.2006, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha istituito una commissione di studio per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia, i cui lavori si sono conclusi in data 22.12.2006, mediante la redazione di un verbale recante l'impegno del Ministero per i Beni e le Attività Culturali a favorire la realizzazione della suddetta opera, attraverso lo

stanziamento di una somma pari ad euro 20.000.000, e, più in generale, l'interesse alla riqualificazione dell'isola del Lido di Venezia, mediante la valorizzazione delle aree dell'ex Ospedale al Mare, il miglioramento dei servizi sanitari dell'isola e la realizzazione del predetto edificio.

In data 09/05/2007 il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Veneto, il Comune di Venezia e l'Azienda ULSS n. 12 Veneziana hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, disciplinante <<le modalità di "riqualificazione dell'isola del Lido realizzata attraverso la valorizzazione delle aree dell'ex Ospedale al mare, il miglioramento dei servizi sanitari dell'Isola e la costruzione del nuovo Palazzo del cinema e dei Congressi">>. Si tratta dell'accordo fonte primaria degli obblighi oggetto del presente giudizio. L'art. 2 dell'accordo prevede che <<le parti si impegnano per quanto di competenza a concorrere alla riqualificazione dell'isola del Lido di Venezia(...)>>, mediante la realizzazione degli interventi sopra citati. L'art. 5 precisa che l'elemento <<centrale della strategia>> era determinato non solo <<dalla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi>>, ma anche dalla <<riqualificazione dell'ex Casinò e dell'attuale Palazzo del cinema>> in quanto tutti <<rappresentano elementi imprescindibili per assicurare le condizioni necessarie per perseguire il dichiarato obiettivo di complessivo rilancio dell'isola>>. A questo proposito, l'art. 6 (relativo agli impegni assunti dal Ministero), l'art. 7 (relativo agli impegni assunti dalla Regione) e l'art. 8 (relativo agli impegni assunti dal Comune) contemplano tutti una serie di impegni assunti dalle Amministrazioni statale, regionale e comunale, che riguardano non solo il Nuovo Palazzo del Cinema, ma, in generale, sono proiettati al complessivo soddisfacimento dell'interesse pubblico emergente dal combinato disposto degli artt. 2 e 5 sopra citati. I suddetti tre articoli dell'accordo, con riguardo al Nuovo Palazzo del Cinema, non differenziano gli impegni a carico delle Amministrazioni in questione, le quali si sono obbligate a "cofinanziare" la realizzazione del Nuovo Palazzo

del Cinema, la cui attività esecutiva e gestoria avrebbe dovuto essere svolta dal Commissario straordinario ai sensi del già richiamato art. 6.

Con riferimento alla Regione, la stessa, in forza dell'art. 7, si è impegnata a <<intervenire per quanto di propria competenza, attuando ogni iniziativa utile al fine di agevolare – e comunque accelerare – l'approvazione del piano e del progetto di intervento in variante urbanistica, favorendo il rilascio di tutte le autorizzazioni, nulla osta, pareri di propria competenza comunque necessari per l'edificazione del Nuovo Palazzo del Cinema e la realizzazione di strutture per servizi di foresteria per medici e personale paramedico >> e a <<cofinanziare la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema con un impegno finanziario che troverà definizione in sede di adozione del bilancio di previsione>>.

Con bando di gara del 19 ottobre 2007 sono state avviate le procedure per l'affidamento dei lavori, il cui oggetto comprendeva la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema, una nuova sala da 2.400 posti, un sistema interrato di spazi per le attività congressuali e collegate alla mostra del cinema, il recupero di parte degli edifici esistenti, la sistemazione dell'area nel suo complesso, includendo le aree esterne; in data 03 marzo 2008 è stato stipulato il contratto d'appalto tra l'aggiudicataria e, come parte pubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quale è stato dato atto come al finanziamento del costo di realizzazione (pari a circa 94 milioni di Euro) dello stesso sarebbero concorsi una pluralità di finanziamenti tra cui quello della Regione, quello statale, quello di altri Enti e quello dello stesso Comune (per la parte più ingente).

In attuazione di quanto sopra, quindi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'esito della conferenza di servizi del 25/06/2008, ha autorizzato la realizzazione dell'intervento in data 04/08/2008.

In data 28 novembre 2008 è stato approvato dalla Presidenza del Consiglio il progetto esecutivo.



Sul piano regionale, con l'art. 53, l. r. Veneto n. 1 del 2008, è stato stabilito che: <<1. la Giunta regionale è autorizzata a contribuire, con un importo complessivo di euro 10.000.000,00, alla realizzazione dell'intervento Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi di Venezia, inserito con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 luglio 2007 negli elenchi di cui all'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 (...); 2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, quantificati in euro 1.000.000,00 per l'esercizio 2008, in euro 4.000.000,00 per l'esercizio 2009 ed in euro 5.000.000,00 per l'esercizio 2010, si fa fronte con le risorse allocate nell'upb U0171 "Edilizia, patrimonio culturale ed edifici di culto" del bilancio di previsione 2008 e pluriennale 2008-2010>>.

Con delibera n. 4013 del 30.12.2008, pertanto, la Giunta Regionale del Veneto ha disposto il trasferimento dei fondi stanziati al Comune di Venezia, e, contestualmente è stato approvato uno schema di protocollo d'intesa tra Regione e Comune di Venezia, regolante il trasferimento delle risorse; di qui, la conferma degli stanziamenti per l'anno di previsione 2009 e pluriennale 2009-2011, nella l. r. 12 gennaio 2009, n. 2.

Nelle date del 02/02/2009 e del 18/07/2009 si sono avute, rispettivamente, una prima consegna parziale e la consegna definitiva dei lavori.

Con O.P.C.M. n. 3746/2009 è stato nominato il Commissario delegato alla realizzazione del "Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi", con autorizzazione ad aprire, a questo scopo, un'apposita contabilità speciale; ne è seguita l'O.P.C.M. n. 3759 del 30.4.2009, che ha dettato disposizioni urgenti, imponendo al Commissario delegato di adottare tutte le misure necessarie per la realizzazione dell'opera, nonché di armonizzare le attività organizzative di ogni istituzione pubblica o privata coinvolta nell'iniziativa. Con ciò, quindi, si è venuto a concentrare sul Commissario straordinario, come del resto previsto "a monte" nell'accordo, l'obbligo di procedere alle attività necessarie per la gestione dell'opera e, più in generale, per la realizzazione del progetto complessivamente inteso, coordinando gli altri Enti coinvolti. Non a caso,

infatti, l'ordinanza prevedeva che le risorse finanziarie destinate alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema a dei Congressi di Venezia ivi comprese quelle di cui all'art. 1, comma 3, affluissero alla contabilità speciale intestata al Commissario delegato.

Con D.G.R.V. n. 3003 del 20/10/2009, quindi, la Regione ha "dirottato" al Commissario Delegato le risorse prima destinate al Comune di Venezia, i rapporti tra quest'ultimo e la prima venendo, quindi, disciplinati da apposita convenzione in quella stessa sede approvata, e in seguito sottoscritta in data 09/06/2010.

Tale convenzione, per quanto qui rileva, ha regolato <<i rapporti tra Regione e Commissario per la realizzazione del Palazzo del Cinema e dei Congressi di Venezia-Lido, con riguardo all'utilizzo dei fondi regionali>>, con impegno della Regione del Veneto <<a sostenere parzialmente il costo economico per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi di Venezia-Lido rientrante nei grandi eventi afferenti alle celebrazioni del 150esimo anniversario dell'unità d'Italia, individuato nell'importo complessivo di euro 94.484.788,53, come da quadro economico approvato dalla struttura di missione con decreto prot. n. 1228/segr/2011 in data 09/06/2008>>; <<la Giunta Regionale trasferisce al Commissario delegato risorse per complessivi euro 10.000.000,00 a valere sulla disponibilità del capitolo di spesa n. 101043 "intervento regionale per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e de Congressi di Venezia – legge finanziaria art. 53 (finanziamento regionale autonomo) nell'ambito dell'UPB U0171 "Edilizia, patrimonio culturale ed edifici di culto" come di seguito indicato: - euro 1.000.000,00 a valere sull'esercizio finanziario 2008, impegnati al n. 6645 con D.G.R. n. 4013 del 30.12.2008; - euro 4.000.000,00 a valere sull'esercizio finanziario 2009, impegnati al n. 4247 con D.G.R. n. 3003 del 20.10.2009; - euro 5.000.000,00 a valere sull'esercizio finanziario 2010, prenotati al n. 90 con D.G.R. n. 4013 del 30.12.2008 e n. 3003 del 20.10.2009>>. L'art. 5 della convenzione, poi, stabiliva che <<il commissario delegato si impegna a gestire le risorse

trasferite (...) destinandole alla realizzazione del palazzo del cinema e dei congressi di Venezia, garantendone la realizzazione per un costo almeno pari a quello indicato all'art. 3>>; l'art. 7 prevedeva un obbligo di rendicontazione in capo al Commissario Delegato e, in particolare, così stabiliva: <<il Commissario delegato rendiconta alla Giunta Regionale, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'andamento de lavori e le spese sostenute per l'attuazione dell'intervento>>.

In data 30 novembre 2009 è stato stipulato un primo atto aggiuntivo al contratto, con il quale l'appaltatore si è obbligato ad eseguire i lavori del primo stralcio rappresentato nel progetto esecutivo solo fino alla concorrenza dell'importo di € 42.044.179,27, corrispondente ai finanziamenti che in quel momento risultavano disponibili: l'atto rileva in quanto veniva già dato conto del fatto che <<nel corso dei lavori si sono rese necessarie opere di bonifica ambientale e altri interventi propedeutici alle lavorazioni>>.

La Regione, in data 1.7.2010, ha erogato, in attuazione della suddetta convenzione, la somma di Euro 5.000.000.

Un secondo ed un terzo atto aggiuntivo al contratto sono stati sottoscritti il 30/09/2010 e il 16/12/2010, con l'impegno dell'appaltatore a eseguire i lavori del primo stralcio individuato nel progetto esecutivo fino alla concorrenza dapprima di € 44.444.179,27 e poi di € 52.685.725,25, pari all'aumentata consistenza dei finanziamenti messi a disposizione: nel secondo atto aggiuntivo, in particolare si è dato conto del fatto che <<nel corso dei lavori si sono rese necessarie opere ambientali e altri interventi propedeutici alle lavorazioni, che hanno reso necessaria l'approvazione di una perizia di variante; che in seguito sono emerse ulteriori situazioni impreviste ed imprevedibili riguardanti il ritrovamento diffuso nell'intera area di cantiere di ulteriori elementi di eternit che hanno reso necessaria la definizione di un piano di trattamento delle terre da scavo, poi approvato dalla conferenza di servizi del 26/03/2010>>; un tanto avrebbe comportato una maggiore spesa di euro 2.400.000. Nel terzo atto aggiuntivo si è dato conto del fatto che

<<nel corso dell'esecuzione delle prime attività connesse alla bonifica bellica nella predetta area è emersa la presenza di rifiuti anche con ritrovamento di probabili frammenti di eternit; (...) si è reso necessario pervenire alla definizione di una terza perizia di variante (...), con la quale è stata determinata in euro 8.241.545,98 l'importo delle attività concernenti lo scavo (...)” per l'asporto del materiale terrigeno>>.

A questo proposito, occorre dar conto del fatto che, *medio tempore*, nel corso delle conferenze dei servizi tenutesi nelle date del 03/07/2009, 07/08/2009, 24/11/2009, 18/12/2009 e 26/03/2010, alle quali aveva partecipato anche la Regione, è emerso come in più occasioni siano stati rinvenuti nell'area di cantiere giacimenti di amianto che hanno imposto alla stazione appaltante le necessarie attività di bonifica, problematica in relazione alla quale sono state predisposte tre varianti in corso d'opera, il tutto pur sempre nell'ottica della completa e più celere possibile realizzazione del Nuovo Palazzo.

Con missiva datata 7 aprile 2011, il Commissario delegato ha richiesto alla Regione la corresponsione di ulteriori Euro 5.000.000, lamentando, in mancanza, l'esaurimento delle risorse necessarie per la realizzazione dell'opera progettata e dando conto delle attività fino a quel momento eseguite. A tale richiesta ne è seguita un'altra con missiva del 24 maggio 2011, nella quale il Commissario ha nuovamente precisato le finalità della metà di contributo ancora da corrispondere e l'urgenza della relativa corresponsione.

A fronte di tali richieste, la Regione, con missiva del 1 giugno 2011, ha opposto un diniego, lamentando la mancata corresponsione, anche in minima parte, del finanziamento da parte del Comune. In successiva missiva del 4 agosto 2011, confermando il diniego, la Regione ha fatto presente la necessità che fosse garantita l'attuazione dell'opera nella piena conformità delle disposizioni di cui all'art. 53 della L. R. 1/2008.

Nel contempo, si è aperta una fase di contenzioso stragiudiziale con l'impresa appaltatrice, il direttore lavori avendo contestato, con relazione del 26/09/2011, una serie di inadempimenti agli obblighi contrattuali, che ha

condotto all'adozione dell'ordinanza n. 47 del 27/12/2011, con la quale il Commissario Delegato ha dichiarato la risoluzione d'ufficio del contratto per grave inadempimento dell'appaltatore, in forza dell'articolo 136, commi 1-3, d.lgs. n. 163 del 2006, cui ha fatto seguito la richiesta di quest'ultimo, di cui alla nota in data 10/02/2012, per addivenire a una soluzione stragiudiziale.

Con O.P.C.M. dell'8 febbraio 2012 la gestione commissariale è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012, seppure in via ordinaria e, con d.l. 15 maggio 2012 n. 59, convertito in l. 12 luglio 2012 n. 100, il Commissario Delegato è stato autorizzato a continuare per soli 6 mesi la gestione operativa della contabilità speciale. Il Comune di Venezia, in procinto di subentrare al Commissario nella gestione della contabilità relativa alle opere progettate, in data 12 giugno 2012, previa delibera n. 246 del 31/05/2012 della Giunta municipale, ha sottoscritto con l'ATI aggiudicatario un accordo transattivo, in forza del quale il progetto originario del Nuovo Palazzo del Cinema è stato "ridimensionato", in favore di una struttura più contenuta, su un unico livello, cercando comunque di garantire un ampliamento della disponibilità di sale a disposizione della fondazione biennale e del Comune di Venezia.

In data 31/10/12 è stato sottoscritto il verbale di collaudo delle opere nell'ambito del quale è stato dato conto del fatto che <<nel corso dell'esecuzione dei lavori venivano rinvenuti, in più occasioni, manufatti contenenti amianto che imponevano all'Ente committente di provvedere alle necessarie attività di bonifica, comprendenti rimozione, trasporto e conferimento alle discariche autorizzate delle terre di scavo contenenti i rifiuti di amianto; sono quindi, seguite le fasi per l'individuazione delle modalità di gestione del rifiuto e le relative richieste autorizzative, ostacolate, peraltro dal ritrovamento di ulteriori rifiuti contenenti amianto anche in un'area successivamente individuata per il deposito temporaneo dei materiali provenienti dall'area di scavo oggetto dell'intervento, con ulteriore necessità di modificare il piano di bonifica; tali eventi hanno comportato continue sospensioni dei lavori per la redazione di apposite perizie di variante e

specifiche disposizioni del direttore dei lavori, emesse attraverso ordini di servizio, poi recepite nelle perizie di variante>>.

Nella contabilità di cui al verbale emerge che l'appaltatore aveva eseguito prestazioni per complessivi € 32.550.266,47, di cui € 14.807.646,43 imputabili alla costruzione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi ed € 17.742.620,04 ascrivibili alla rimozione e allo smaltimento delle terre da scavo contenenti amianto, cui si sono correlati anche sospensioni dei lavori e varianti al progetto.

Rilevante, nell'economia del presente giudizio è, poi, la relazione conclusiva redatta dal Commissario straordinario del 31 ottobre 2012, che ha dato conto sia del fatto che l'importo di spesa originario era stato aumentato, sia delle plurime sospensioni dei lavori cagionate dal plurimo successivo rinvenimento di amianto.

In detta relazione viene, altresì, sottolineato che <<alla data della risoluzione contrattuale, la spesa effettivamente sostenuta risultava pari, in cifra tonda, a 38,5 milioni, di cui Euro 3,5 per progettazione, 17,5 per lavori, 17 per scavo delle terre in termini di sicurezza a seguito di rinvenimento di elementi di amianto e 0,5 per spese tecnico-amministrative>>.

Inoltre, il Commissario ha dato puntualmente conto di tutti i lavori svolti per la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e del fatto che una soluzione "più contenuta" dell'opera, in considerazione delle problematiche verificatesi nel frattempo era stata condivisa anche dall'Amministrazione statale e dalla Fondazione la Biennale.

A fronte della mancata prosecuzione dei lavori, e a seguito dell'adozione da parte del Comune con D.G.C. n. 679/2013 di un piano urbanistico di recupero dell'area del palazzo del cinema, l'impresa appaltatrice, lamentando degli inadempimenti da parte del Comune di Venezia all'accordo transattivo sopra ricordato, ha convenuto in giudizio, in data 03/04/2015, tale Amministrazione, fatto al quale è seguita la comunicazione trasmessa a mezzo p.e.c. in data 19/06/2015 del direttore della Direzione Lavori pubblici del

Comune di Venezia con la quale quest'ultimo ha manifestato la volontà di avvalersi della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 6 dell'accordo transattivo del 12/06/2012, con conseguente risoluzione di diritto dell'accordo stesso.

La Regione, con nota prot. n. 181934 del 24.4.2014, ha provveduto a sollecitare il Comune di Venezia la trasmissione di una nota informativa sullo stato di avanzamento dei lavori e sulle spese sostenute.

Il Comune, con D.G.C. n. 205 del 26/05/2015, ha approvato uno studio di fattibilità per il nuovo palazzo del cinema. Con D.G.C. n. 461/2015, del 29 dicembre 2015 è stata, quindi, approvata una ulteriore transazione, e un correlato progetto preliminare, in riduzione rispetto al precedente, che escludeva la realizzazione del nuovo edificio, pur a fronte di un ampliamento della disponibilità delle sale per la mostra del cinema e per le attività congressualistiche, tenendo conto delle reali disponibilità economiche e del mutato quadro delle esigenze.

Con successiva nota prot. n. 166257 del 29.4.2016 la Regione Veneto ha nuovamente sollecitato la trasmissione di una nota informativa, evidenziando come il finanziamento regionale dovesse essere imputabile esclusivamente alla copertura di spese funzionali alla realizzazione di un'opera coerente con le finalità originarie di realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia.

In data 2 maggio 2016, con delibera di Giunta n. 111, in esito alla conferenza di servizi è stato approvato un progetto definitivo in variante prevedendo: a) una riqualificazione della piazza, unitamente al restauro e consolidamento degli elementi di facciata principale e dei relativi serramenti esterni del Palazzo del Casinò; b) un sottofondo per un'adeguata protezione dall'amianto; c) il rifacimento di una parte degli impianti elettrici del Palazzo del Casinò, finalizzato al pieno utilizzo in sicurezza di tutti gli spazi presenti all'interno dell'edificio; d) la messa in sicurezza di una parte del tetto dell'edificio ex Casinò e la sistemazione di una parte degli infissi; e) tutti gli accorgimenti

civili ed impiantistici per rendere un giorno completamente sfruttabile l'acqua di mare per la produzione efficiente di energia termica e frigorifera.

Il Comune di Venezia, poi, con nota prot. n. 206359 del 2.5.2017, ha risposto alla richiesta di resoconto della Regione facendo presente le vicende che avevano interessato la messa in opera dell'intervento in esame (dalla sopravvenuta necessità di bonificare l'area a causa di ritrovamenti di materiale eternit, al contenzioso insorto con l'impresa appaltatrice, al compimento di diverse opere che comunque concorrevano allo scopo di riqualificazione del Lido), ma sostanzialmente dando conto della mancata realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e del fatto che lo stesso non sarebbe stato più realizzato, così come originariamente progettato.

I lavori, intanto, sono stati ultimati come da verbale del collaudo del 14 dicembre 2018.

L'area risulta essere tuttora interessata da nuovi lavori, avendo il Comune di Venezia, assieme alla Fondazione La Biennale e alla città metropolitana, partecipato al "bando periferie", ottenendo i finanziamenti per il completamento dei lavori all'interno del palazzo ex Casinò, al fine di garantire la messa a norma dell'edificio, la creazione di nuove sale di proiezione e di altre salette destinate al mercato del cinema e il pieno utilizzo delle sale principali da destinare a congressi ed eventi.

In particolare, pubblicato in data 13/03/2019 il bando di gara per l'affidamento dei lavori, e, in data 28/06/2019, ulteriore bando di gara per il secondo stralcio dei lavori, gli stessi sono stati consegnati, rispettivamente, in data 25/11/2019 e in data 08/06/2020, e sono attualmente in corso.

Con nota prot. n. 527963 del 6.12.2019, la Regione ha comunicato al Comune l'avvio del procedimento di decadenza/revoca del contributo/finanziamento la Regione, lamentando, in sintesi che l'opera, alla cui realizzazione era destinato il finanziamento regionale previsto dall'art. 53, l. r. Veneto 1 del 2008, non era mai stata compiuta, i lavori previsti nell'originario progetto ed effettivamente svolti, essendosi limitati ad una "parziale bonifica" dell'area;



quindi, non essendosi pervenuti alla costruzione di alcun manufatto ascrivibile al Nuovo Palazzo del Cinema, in asserito contrasto con le finalità dell'impegno finanziario assunto dalla Regione del Veneto con i vari atti menzionati, le spese non potrebbero definirsi sostenute per la realizzazione del progetto.

A tale ultimo atto, sono seguite le osservazioni del Comune e il provvedimento di decadenza/revoca impugnato che ha sostanzialmente confermato le argomentazioni della comunicazione di avvio del procedimento.

## 2.2. Premessa in diritto.

2.2.1. Come si può chiaramente evincere dall'esposizione in fatto che precede, la "fonte" del rapporto giuridico che lega il Comune e la Regione, relativamente alla presente controversia, è rappresentata dal c.d. protocollo di intesa del 9 maggio 2007.

Detto atto, quale espressione dell'esercizio in forma consensuale dell'azione amministrativa, è sussumibile nell'art. 15, l. n. 241 del 1990, ai sensi del quale <<...le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività comune>> (comma 1); <<per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3>> (comma 2).

Rientrano, per quanto di interesse, infatti, negli accordi riferibili all'art. 15, l. n. 241 del 1990, anche gli atti denominati "protocollo di intesa" e definiti dalla Corte di Cassazione quale <<modulo convenzionale attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune>> (Cass. civ., Sez. Un., 13 luglio 2006, n. 15893).

Si tratta di un istituto preordinato a consentire la definizione programmatica delle linee di azione condivise da parte di una pluralità di Amministrazioni che dovranno successivamente essere attuate da una, normalmente varia, congerie di prestazioni sinergicamente orientate alla soddisfazione di uno o più

interessi pubblici, alla cui tutela le singole Amministrazioni partecipanti sono, ciascuna per la loro competenza, preposte.

E', pertanto, uno strumento generale di "collaborazione" che consente alle PP.AA. di attuare in modo coordinato e, quindi, potenzialmente ottimale, il principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost., semplificandone l'agire attraverso la convergenza contestuale delle volontà pubbliche.

Indiscussa la sussistenza della giurisdizione dell'intestato TAR nel caso di specie (anche alla luce degli insegnamenti giurisprudenziali consolidati, tra tutte Cass. civ., Sez. Un., 07 gennaio 2016, n. 64), è tuttora oggetto di contrasto, tra gli interpreti, sia la natura dei suddetti accordi, sia, in conseguenza, la disciplina concretamente applicabile agli stessi.

In questo senso, infatti, l'applicabilità agli accordi in questione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti, sempre che non sia diversamente previsto e che gli stessi risultino compatibili, in forza del rinvio testuale ai commi 2 e 3 dell'art. 11, l. n. 241 del 1990, non è elemento di per sé univoco.

Pur avendo contezza delle diverse ricostruzioni della fattispecie – che spaziano da una valorizzazione "privatistica" dell'accordo, a una stretta qualificazione "pubblicistica" dello strumento in questione – il Collegio ritiene certamente di aderire ad un approccio che, al contempo, pur valorizzando gli elementi negoziali e civilistici che possono venire di volta in volta in rilievo, mantenga ferma la qualificazione di contratto di diritto pubblico degli accordi in questione.

In termini generali, quindi, i principi e gli istituti civilistici, con particolare riguardo alla materia contrattuale, non possono trovare applicazione sempre e comunque e in via integrale, la "misura" e "modulazione" di tale applicazione dipendendo dalle caratteristiche della fattispecie concreta.

Va tenuto in considerazione, infatti, che le Amministrazioni partecipanti ad un accordo, come nel caso di specie, agiscono comunque al fine di perseguire

la miglior soddisfazione possibile dell'interesse pubblico alla cui tutela sono preposte: le PP.AA., quindi, a differenza dei privati nel rapporto contrattuale, non vantano un interesse egoistico, nemmeno in via "secondaria" (come avviene nel contratto di società, laddove ciascun socio persegue il proprio fine egoistico per la cui soddisfazione è strumentale l'interesse comune sociale); inoltre, sempre di regola, proprio perché finalizzati alla soddisfazione di uno o più interessi comunque pubblici e spesso "condivisi", difficilmente compatibili con la fattispecie in questione risultano essere quegli istituti civilistici che, pur avendo carattere generale, sono pensati nell'ambito di rapporti realmente sinallagmatici, come, ad es., la disciplina della risoluzione del contratto ai sensi degli artt. 1453 e ss. c.c.

Se ciò è vero in linea di principio, d'altronde, è anche vero che, sia pure nei limiti dei poteri attribuiti dall'ordinamento a ciascun Ente per il perseguimento dell'interesse pubblico di riferimento, non è escluso, tenuto conto della genericità della previsione di cui all'art. 15, e della capacità di diritto privato della P.A. ex art. 1, l. n. 241 del 1990, che le Amministrazioni partecipanti all'accordo possano modularne il contenuto prevedendo vere e proprie obbligazioni (aventi contenuto patrimoniale) anche in una logica di "scambio", il che potrebbe, quindi, condurre a un'applicazione più pregnante, sia pure *cum grano salis*, della disciplina contrattuale.

Deve, quindi, ritenersi corretto affermare che l'applicazione della disciplina civilistica dipenda dal contenuto degli accordi e dalle singole clausole contenute negli stessi (C. Stato, sez. III, 24 giugno 2014, n. 3194).

Certamente, un principio che non può essere in nessun caso messo in discussione è quello dell'irretrattabilità dell'accordo, il che porta ad interrogarsi sulla possibilità che il singolo Ente partecipante possa "recedere" dall'accordo unilateralmente, questione sulla quale nuovamente si riscontra un contrasto interpretativo.

Al riguardo, deve ritenersi che lo scioglimento dal rapporto non possa, in linea di principio, e salve le espresse previsioni contenute nell'accordo

medesimo o in puntuali previsioni di legge, essere rimesso alla volontà di una delle parti, anche tenendo conto, spesso, della complessità e della rilevanza economico sociale dei contenuti e degli effetti di tali accordi e, quindi, delle conseguenze che possono derivare da una modifica anche solo parziale dei relativi equilibri.

Ciò che, d'altronde, non può essere revocato in dubbio, è certamente l'applicabilità anche agli accordi in questione dei principi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., in considerazione della portata generale ed espansiva di tali principi, il cui rilievo anche costituzionale non è più in discussione, trovando nell'art. 2 Cost., l'"ombrello normativo" di riferimento.

Si consideri, infine, che, dal punto di vista civilistico, un accordo come quello in oggetto è qualificabile in termini di contratto plurilaterale associativo di cui all'art. 1420 c.c., in quanto figura negoziale <<con più di due parti, in cui le prestazioni di ciascuno sono dirette al conseguimento di uno scopo comune>>: il collegamento funzionale di tutti i rapporti giuridici instaurati fra le varie parti dell'accordo ne tratteggia la riconduzione alla figura del contratto plurilaterale in cui le obbligazioni assunte da ciascuna parte "sono dirette al conseguimento di uno scopo comune".

Il Protocollo di intesa, in esame, quindi, se per un verso si caratterizza certamente per un forte rilievo pubblicistico, in considerazione della piena convergenza degli interessi pubblici perseguiti dalle Amministrazioni statale, regionale e comunale, tutti volti a conseguire una riqualificazione dell'Isola del Lido attraverso gli interventi più sopra ricordati e, in particolare, la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema, per altro verso, gli impegni dagli stessi assunti hanno altresì un rilievo patrimoniale e negoziale, in quanto anche manifestazione della capacità di diritto privato della quale gli Enti sono titolari.

Sotto quest'ultimo profilo, considerato, però, alla luce della natura pubblicistica dell'attività posta in essere dagli Enti, i suddetti impegni assunti

dalle Amministrazioni predette in merito alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema, non si pongono in nessun modo in termini di corrispettività o sinallagma, ma, in quanto tutti concorrenti per la realizzazione di un fine unitario, finiscono per integrare una causa negoziale di natura latamente “associativa”, perché tutti legati dal perseguimento dello scopo comune.

Tale caratterizzazione causale che esclude la riconducibilità dell'accordo *de quo* ad un negozio anche solo latamente a prestazioni corrispettive, comporta inevitabilmente l'inapplicabilità dei rimedi risolutivi di cui agli artt. 1453 ss. c.c. alla fattispecie in esame.

### 2.3. Sintesi in fatto e diritto.

Iscrivendosi la presente controversia all'interno della fase esecutiva di un accordo ex art. 15, l. n. 241 del 1990, nel quale l'impegno di ciascuna delle Amministrazioni coinvolte al “finanziamento” si configura come un apporto economico concorrente rispetto a quelli dovuti dalle altre P.a., ed essendo sostanzialmente state sollevate dalla Regione Veneto delle doglianze di inadempimento da parte del Comune di Venezia, non viene in rilievo alcun esercizio di potere pubblicistico, con particolare riguardo agli atti posti in essere dalla Regione e formalmente impugnati dall'Ente ricorrente.

Il c.d. atto di decadenza/revoca impugnato, in altre parole, non ha valore ed efficacia di provvedimento amministrativo, ma va qualificato come un atto paritetico attraverso il quale la Regione ha inteso sciogliersi unilateralmente dal rapporto vincolante nei confronti del Comune di Venezia così, per un verso, da escludere la debenza attuale della residua quota di contributo (pari ad Euro 5.000.000) non corrisposta; per altro verso, da avere il titolo per richiedere la corresponsione del contributo già versato, e ciò a titolo di obbligo di restituzione o, comunque, risarcitorio.

In tal senso, quindi, con riferimento all'azione caducatoria esperita dal Comune, deve ritenersi che questi abbia in realtà chiesto l'accertamento negativo relativo al proprio inadempimento, e, conseguenzialmente,

l'accertamento del diritto a ottenere la condanna della Regione alla corresponsione della metà del contributo non versato.

Per contro, l'atto di decadenza emesso e la domanda riconvenzionale formulata dalla Regione implicano la necessità per il Collegio di statuire, da un lato, in ordine alla inesigibilità della pretesa avanzata dal Comune e, dall'altro lato, in ordine alla sussistenza di un diritto della Regione alla restituzione dei 5.000.000 corrisposti o di un diritto al risarcimento del danno pari alla medesima somma.

E' un dato pacifico che il Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi non è mai stato realizzato.

Al riguardo, da quanto sopra esposto, la mancata realizzazione della predetta opera è il risultato di una complessa serie di eventi che, progressivamente, nell'arco di alcuni anni, hanno portato alla radicale modifica del progetto originario.

Ciò che, però, emerge in modo significativo da quanto sopra esposto e dall'insieme – corposo – degli atti e documenti in atti, è il fatto che tale risultato finale non può dirsi essere stato conseguenza della mera decisione unilaterale e volontaria del Comune di Venezia, fondata su ragioni di opportunità politica.

Per quanto non possa ritenersi, in termini astratti e oggettivi, che la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema fosse divenuta “materialmente” impossibile, dagli atti risulta essersi determinata una situazione di impossibilità relativa legata alle difficoltà tecniche, economiche e negoziali (in relazione, in particolare, al rapporto significativamente conflittuale intercorso con la società affidataria dei lavori) ritenute nella pratica non superabili che hanno di fatto impedito all'Ente comunale di continuare a perseguire il progetto originariamente contemplato dal protocollo di intesa.

Come sopra esposto, infatti, rileva la concatenazione di una serie di eventi avversi imprevedibili, che trova la sua origine nel rinvenimento consistente di amianto, circostanza ben nota alla Regione (avendo la stessa partecipato alle

sedute della conferenza di servizi che ha affrontato il problema), che ha determinato anche plurime sospensioni dei lavori e, quindi, ha concorso a incidere, oltre che in modo non irrilevante sull'aumento del costo dei lavori, anche sul rapporto con l'appaltatrice; ciò, infatti, ha costretto l'Amministrazione comunale al raggiungimento di una serie di accordi transattivi e alla predisposizione di alcune modifiche progettuali idonee a consentire comunque di perseguire il compimento del complessivo progetto di riqualificazione dell'area del Lido, comunque oggetto del protocollo di intesa e dei successivi atti più sopra ricordati.

A ben vedere, peraltro, l'impossibilità della realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e, quindi, del perseguimento dello scopo comune cui causalmente si ricollegano gli obblighi di contribuzione pro quota assunti dalle Amministrazioni, risulta sempre meno "relativa" se solo si considera il comportamento complessivo tenuto dalle altre due PP.AA., statale e regionale, coinvolte.

L'Amministrazione statale, infatti, dopo aver sostanzialmente "consegnato", a partire dal 2012-2013, al Comune la gestione dell'attività finalizzata alle opere da realizzare, non risulta aver svolto alcuna attività di vigilanza sull'operato del Comune, né, per quanto maggiormente rileva, risulta aver tempestivamente e compiutamente contestato, in via stragiudiziale o giudiziale, le determinazioni transattive e i provvedimenti amministrativi strumentali alla realizzazione dei nuovi progetti con i quali è stata di fatto accantonata la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema.

Nello stesso senso, anche la stessa Regione, pur avendo richiesto nel 2014 "lumi" al Comune sull'andamento dei lavori, non ha, però, né agito tempestivamente in giudizio nei confronti dell'Ente odierno ricorrente – anche solo per l'adempimento agli obblighi di informazione – né ha avverso i suddetti atti e le predette determinazioni adottate dal Comune.

La Regione, in tal senso, ben avrebbe potuto e dovuto esercitare le sue prerogative anche processuali, ai sensi degli artt. 29 e 34 c.p.a., sia attraverso le

ordinarie azioni caducatorie là dove venivano in esame provvedimenti amministrativi, sia attraverso l'azione di "condanna" all'adempimento ex art. 34 c.p.a. al fine di ottenere dal Comune la realizzazione puntuale dell'opera in contestazione.

Diversamente, la Regione ha manifestato un sostanziale disinteresse concreto alla realizzazione effettiva dell'opera, a fronte di un interesse - soltanto di natura economica - finalizzato ad ottenere l'esonero dal versamento degli ulteriori Euro 5.000.000 e la restituzione di quanto già corrisposto.

Complessivamente valutato, quindi, il comportamento di tutte le Amministrazioni coinvolte nel comune progetto del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi, emerge come tale scopo comune sia addirittura venuto meno "oggettivamente", avendo le PP.AA. predette manifestato in modo "diversamente convergente" l'effettivo disinteresse a portare a compimento l'opera.

Ciò in quanto, nonostante le previsioni del protocollo di intesa, non emerge chiaramente dagli atti, da parte di nessuno degli Enti coinvolti, nemmeno della Regione, un comportamento significativo ed efficace finalizzato alla cooperazione idonea effettivamente a consentire la realizzazione dell'opera.

In tal senso, quindi, lo scopo comune alla base del protocollo di intesa e caratterizzante, quantomeno in parte, gli accordi tra le Amministrazioni statale, regionale e comunale, è venuto meno, limitatamente alla realizzazione del Palazzo del Cinema, per ragioni non imputabili ad una mera scelta potestativa o, comunque, ad uno specifico inadempimento da parte del Comune di Venezia, le cui determinazioni sono risultate segnate dalla serie di eventi ampiamente descritta.

Ciò premesso, va ribadita la riconducibilità del Protocollo di intesa qui in oggetto, nell'ambito dei negozi giuridici plurilaterali con comunione di scopo, non essendo cioè possibile riscontrare alcuna sinallagmaticità negli impegni assunti dalle Amministrazioni con riferimento alla realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema: al contrario, essendosi le Amministrazione tutte



impegnate a “finanziare” pro quota la realizzazione dell’opera, e quindi, anche, ognuno per la sua parte, a collaborare per portarla a compimento, le tipologie negoziali maggiormente assimilabili alla fattispecie in esame sono certamente quella societaria e associativa.

E’ possibile, in tal senso, enucleare, dall’esame della disciplina civilistica relativa, il principio per cui il venir meno dello scopo comune comporta lo scioglimento del vincolo associativo/societario (si vedano ad es., l’art. 27 c.c. in materia di associazioni; l’art. 2484, n. 2 c.c. in materia di società di capitali). Applicato il suddetto principio, in forza del combinato disposto degli artt. 15 e 11, l. n. 241 del 1990 al rapporto intercorso tra le parti in causa e oggetto di controversia, ne deriva certamente l’inesigibilità da parte del Comune, allo stato, della quota di contributo (pari ad Euro 5.000.000,00) non ancora corrisposta dalla Regione Veneto.

Infatti, tale spostamento patrimoniale, venuta meno in corso d’opera la ragione giustificativa dell’esigibilità attuale dello stesso, risulterebbe del tutto privo di causa, tenuto conto dello specifico vincolo di scopo cui era legato.

Ciò si apprezza non solo valorizzando il principio causalistico sopra esposto, ma anche il principio di buona fede e correttezza, non potendo essere accordata tutela ad un diritto che, seppure astrattamente sussistente (perché la Regione avrebbe dovuto corrispondere il contributo già una decina di anni fa), in concreto non risponda più ad una effettiva giustificazione causale e si ponga in contrasto con l’attuale assetto di interessi esistente tra le parti.

In considerazione di quanto precede, pertanto, il ricorso del Comune non può essere accolto con riguardo alla richiesta di ottenere la corresponsione, da parte della Regione, del contributo di Euro 5.000.000, che, allo stato, deve ritenersi non più esigibile.

D’altronde, se con riferimento agli obblighi non ancora adempiuti e, quindi, alle prestazioni non eseguite, il venir meno dello “scopo comune” certamente impedisce, per le ragioni sopra esposte, di accordare tutela a chi ne richiede

l'adempimento e l'esecuzione, con riguardo agli obblighi e alle prestazioni già parzialmente adempiuti il discorso è un po' più complesso.

Posto, infatti, che, come detto, siamo al di fuori di un contesto di "sinallagma" contrattuale, trattandosi di un rapporto con comunione di scopo, nel quale, peraltro, gli interessi perseguiti hanno natura pubblica, il fatto che lo scopo comune sia venuto meno, nel senso sopra esposto, solo nel corso degli anni e in conseguenza delle problematiche circostanze che si sono succedute nel tempo, esclude che l'effetto – in senso lato – "risolutivo" del rapporto possa avere di per sé effetto "retroattivo", giustificando, in tal senso, un obbligo di restituzione in senso stretto da parte dell'Ente "conferitario".

Ciò non esclude, d'altronde, che un tale obbligo di restituzione possa trovare giustificazione qualora si dimostri, ad es., che fin dall'origine lo scopo comune non è mai stato realmente perseguito, perché, ad esempio, non è mai stato fatto nulla, nemmeno in termini di opere propedeutiche o strumentali, ovvero nel caso in cui si dia la prova che il contributo in questione in realtà non è stato effettivamente utilizzato, residuando ancora a disposizione del Comune.

Sotto altro profilo, poi, un obbligo di "restituzione" può trovare tutela sub specie di obbligo al risarcimento del danno, qualora, però, sia provata una illecita "distrazione" delle somme corrisposte in quanto utilizzate non per il perseguimento dello scopo comune, ma per finalità estranee allo stesso, il tutto, peraltro, previa dimostrazione della colpa dell'Ente "distrattore".

Nel caso di specie, nessuna delle ipotesi sopra esposte è ravvisabile.

Come ampiamente ricordato in precedenza, infatti, e come risulta dalla documentazione in atti, le somme corrisposte dalla Regione hanno concorso a coprire i costi di esecuzione delle prime opere propedeutiche e strumentali alla realizzazione anche del Nuovo Palazzo del Cinema, in quanto eseguite in un momento nel quale il progetto da realizzare era ancora quello originario e la supervisione e gestione delle stesse era svolta dal Commissario straordinario.

Si tratta di quelle opere e di quel momento storico caratterizzati dal problematico rinvenimento dell'amianto nel sottosuolo che ha portato ad un aumento del costo dei lavori.

In questo senso, non solo non vi è evidenza del fatto che lo scopo comune non sia stato perseguito fin dall'inizio, ma vi è la prova contraria, in quanto il Commissario ha dimostrato, finchè è stato possibile, di continuare a gestire una situazione complessa sempre avendo come obiettivo la realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi.

Correlativamente, non risulta alcuna distrazione delle somme corrisposte dalla Regione, in quanto le attività propedeutiche e strumentali indicate in particolare dallo stesso Commissario anche nella relazione finale del 31 ottobre 2012, oltreché nel rendiconto inviato alla Regione nel 2011, sono riferibili certamente quantomeno anche alla potenziale realizzazione dell'opera in contestazione.

Per contro la Regione non ha dimostrato che tale finanziamento allo stato sia ancora, anche solo in parte, nella disponibilità contabile del Comune.

Anche a questo riguardo, poi, ai fini della corretta applicazione del principio di buona fede e correttezza, per di più alla luce della natura pubblicistica degli interessi perseguiti e del principio di collaborazione istituzionale tra gli Enti, non può ritenersi giustificata una pretesa di restituzione di somme corrisposte a titolo di contributo nell'ambito di un accordo tra Amministrazioni, laddove non sia dimostrato che l'Ente nei cui confronti la richiesta viene rivolta abbia posto in essere un comportamento scorretto o anche solo latamente colposo nella gestione del finanziamento.

In tal senso, quindi, deve ritenersi non sussistere il diritto della Regione di ottenere la restituzione della somma di Euro 5.000.000, nemmeno sotto forma di risarcimento del danno, con conseguente rigetto della domanda riconvenzionale contenuta nel ricorso incidentale.

Per completezza, occorre sottolineare che nessuna reale incidenza, ai fini dell'accoglimento delle domande delle parti in causa, assume l'eventuale

inadempimento parziale del Commissario straordinario, prima, e del Comune, dopo, all'obbligo di rendicontazione annuale (previsto peraltro non dal protocollo originario del 2007, ma dalla convenzione stipulata dalla Regione e dal Commissario medesimo), perché sostanzialmente ininfluyente rispetto tanto al venir meno dello scopo comune, quanto alla fondatezza della domanda di restituzione svolta dalla Regione.

### 3. Conclusioni e spese.

Alla luce di quanto sopra esposto, pertanto, in accoglimento solo parziale del ricorso principale, deve essere:

- dichiarato insussistente il diritto della Regione Veneto alla restituzione della quota parte di contributo corrisposto pari a Euro 5.000.000,00;
- dichiarato insussistente il diritto del Comune di Venezia ad ottenere la corresponsione, da parte della Regione Veneto, della quota residua di contributo pari a Euro 5.000.000,00.

Inoltre, deve essere rigettata la domanda riconvenzionale contenuta nel ricorso incidentale.

Infine, come detto, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alle domande di accesso formulate dal Comune di Venezia.

Le spese di lite, attesa la particolarità e la complessità della controversia nonché la soccombenza parziale reciproca, devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti:

- 1) dichiara cessata la materia del contendere sulla domanda di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a. formulata da parte ricorrente,
- 2) accoglie parzialmente il ricorso principale, nei limiti e per le ragioni indicate in parte motiva e per l'effetto:

- a) dichiara insussistente il diritto della Regione Veneto alla restituzione della quota parte di contributo corrisposto pari a Euro 5.000.000,00;
- b) dichiara insussistente il diritto del Comune di Venezia ad ottenere la corresponsione, da parte della Regione Veneto, della quota residua di contributo pari a Euro 5.000.000,00;
- 3) rigetta la domanda riconvenzionale contenuta nel ricorso incidentale;
- 4) compensa integralmente le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Nasini**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandra Farina**

**IL SEGRETARIO**