

Corte dei Conti Veneto Sez. giurisdiz., Sent., (ud. 16/11/2017) 16-04-2018, n. 53

GIUDIZIO DI CONTO

Responsabilità amministrativa o contabile

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

Composta dai Sigg ri Magistrati
Guido Carlino - Presidente
Maurizio Massa - Giudice
Daniela Alberghini - Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 29845 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione nei confronti di M.F., rappresentato e difeso dai prof. e avv. Luigi Garofalo e Silvia Viaro, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia, piazzale Roma n. 468/b, A.M., rappresentato e difeso dall'Avv. Annalisa Cortese, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Vicenza, Contra' S. Stefano n. 15, C.P., rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Biagini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del legale in Venezia, piazzale Roma, S. croce 466/g, P.M.G., rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo Bianchini, elettivamente domiciliata presso lo studio del legale, sito in Venezia, piazzale Roma n. 464, C.A., rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Biagini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del legale in Venezia, piazzale Roma, S. croce 466/g, M.G., rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Biagini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del legale in Venezia, piazzale Roma, S. Croce 466/g, e VOLPE Valerio, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Zambelli, Annamaria Tassetto e Francesco Avino ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei primi due in Mestre (VE), Via Cavallotti n. 22.

Visto l'atto introduttivo del giudizio, le memorie di costituzione, gli altri atti e documenti tutti di causa; Uditi nelle pubbliche udienze del 23 settembre 2015, del 15 dicembre 2016 e del 31 ottobre 2017, il Giudice relatore, il vice Procuratore Generale, dott. Alberto Mingarelli e i difensori delle parti.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione del 12 febbraio 2014 (depositato in pari data e ritualmente notificato con il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza) la Procura Regionale della Corte dei conti per il Veneto conveniva, dinanzi questa Sezione Giurisdizionale, i suddetti signori per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'erario, della somma complessiva di Euro 536.727,88 (da ripartire tra i convenuti in ragione del rispettivo contributo arrecato), oltre agli interessi e alle spese di giustizia, quale danno conseguente all'altrui utilizzo di beni pubblici in assenza di determinazione/versamento di canone.

Quanto alla ricostruzione fattuale, la notizia danni è pervenuta alla Procura regionale presso questa Sezione in data 30/10/2007, mediante trasmissione, da parte del Nucleo di polizia Tributaria di Venezia - Gruppo tutela mercato e capitali, di informazioni acquisite a seguito di accertamenti delegati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, volti a verificare il regolare pagamento dei canoni di concessione demaniale dovuti allo Stato dal Consorzio V.A.L. (C.).

A seguito di ulteriori indagini delegate dalla Procura presso questa Sezione, la Guardia di Finanza ha trasmesso all'Organo requirente contabile, in data 28.9.2009, la relazione conclusiva delle indagini, stigmatizzando l'inerzia degli Uffici finanziari e dell'Agenzia del Demanio preposti ratione temporis al calcolo e alla riscossione dei canoni, pur a fronte delle comunicazioni di autorizzazioni rinnovi e/o variazione ricevute dal Magistrato alle Acque.

Quanto alla puntuale individuazione degli uffici finanziari competenti nel tempo, la Guardia di finanza ha evidenziato come, a seguito della ristrutturazione del Ministero delle Finanze, prevista dalla L. del 29 ottobre 1991 n. 358 (Norme per la ristrutturazione del Ministero delle Finanze), le competenze in materia demaniale furono inizialmente trasferite dall'Intendenza di Finanza al Dipartimento del Territorio, strutturato secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 287 del 27 marzo 1992 ("Regolamento degli Uffici e del personale del Ministero delle Finanze"), il cui art. 38 prevedeva l'istituzione delle Direzioni Compartimentali del Territorio (tra le quali quella del Veneto, con sede a Venezia; sulla loro organizzazione interne, si veda il D.M. del 10 giugno 1993; sulla loro effettiva attivazione, si consulti il D.M. del 16 ottobre 1993), assegnatarie delle competenze già demandate all'Intendenza di Finanza, agli Uffici Tecnici Erariali ed alle Conservatorie dei Registri Immobiliari. L'art. 42 del D.P.R. n. 287 del 1992 contemplava altresì l'istituzione, in ciascun capoluogo di provincia, degli Uffici del Territorio; tuttavia, successivamente alla soppressione dell'intendenza e fino alla loro istituzione (per il Veneto avvenuta dall'01/04/1999, giustadecreto del Direttore Generale del Dipartimento del Territorio - D.D.G. del 09/03/1999) le funzioni de quibus sono state di fatto esercitate dai competenti reparti della soppressa Intendenza, che operavano quali Sezioni Staccate della Direzione Compartimentale del Territorio. Gli Uffici del Territorio hanno poi mantenuto le suddette competenze fino al 31/12/2000, in quanto, ai sensi del D.Lgs. n. 300 del 1999 (reso esecutivo dal D.M. delle Finanze n. 1390 del 28 dicembre 2000), dette funzioni erano state attribuite all'Agenzia del Demanio a far data dal 1/01/2001.

Pertanto, secondo la relazione della GDF, la competenza della determinazione dei canoni per le concessioni di aree demaniali marittime e specchi acquei, inizialmente intestata all'Intendenza di finanza ai sensi del D.M. 18 ottobre 1990, era da determinarsi nei termini di seguito riassunti:

- a) Sezione Staccata dei Servizi Demaniali, periodo 1995 - 31.03.1999, che aveva il compito di determinare il canone provvisorio;
- b) Ufficio Tecnico Erariale, periodo 1995 - 31.03.1999, che aveva il compito di determinare il canone demaniale definitivo, quale organo tecnico consultivo;
- c) Ufficio del Registro, periodo 1995 - 31.03.1999, che aveva il compito di riscuotere il canone provvisorio e definitivo;
- d) Ufficio del Territorio, periodo 1.04.1999 - 31.12.2000, al quale era stata attribuita competenza in materia di Demanio e di servizi di cassa;
- e) Agenzia del Demanio, al quale era stata attribuita competenza in materia di Demanio a far data dall'1/01/2001.

Inoltre la Guardia di Finanza ha acquisito dal Magistrato alle Acque documentazione che comprova l'invio all'Amministrazione finanziaria di tutte le autorizzazioni provvisorie rilasciate dal 1995 al 2005. In particolare, la prima (n. 4752 del 6.06.1995) era stata trasmessa all'Intendenza di Finanza (da poco soppressa) e tutte le successive al Ministero delle Finanze, Dipartimento del Territorio - Sezione Distaccata per i servizi Demaniali di Venezia.

Tuttavia, solo in due casi si è potuto riscontrare l'attività successivamente svolta. Per la prima (n. 4752) il dr. L.M., Capo della Sez. Staccata per i Servizi Demaniali di Venezia - Ministero delle Finanze, Dipartimento del Territorio - con nota n. 4073/95 datata 7.08.1995 indirizzata all'Ufficio del Registro e all'Ufficio Tecnico Erariale, aveva disposto quanto segue: "in attesa che l'U.T.E. in indirizzo comunichi il canone dovuto, si autorizza la riscossione, in via provvisoria e salvo conguaglio del canone annuo minimo di L. 1.000.000 = (un milione) per l'occupazione in oggetto indicata. L'U.T.E., è pregato di calcolare il canone dovuto per l'occupazione de quo, comunicandolo direttamente all'Ufficio del Registro in indirizzo e dandone notizia alla scrivente. L'Ufficio del Registro, alla ricezione di quanto sopra richiesto, provvederà alla riscossione a saldo delle somme dovute trasmettendo il duplo della copia letterale dell'iscrivendo articolo".

Nel secondo caso, che riguardava la terza autorizzazione provvisoria n. 8873 del 04.12.1998 trasmessa dal Magistrato alle Acque al Ministero delle Finanze Dipartimento del Territorio - Sezione Staccata per i Servizi Demaniali di Venezia con nota n. 9056 del 14.12.1998, il Responsabile del procedimento M.P., l'Operatore Tributario, con nota del Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio - Sez. Staccata Servizi Demaniali di Venezia n. 10487/98 Rep. (...) datata 18.02.1999 diretta all'U.T.E. di Venezia e per conoscenza anche al Magistrato alle Acque di Venezia, aveva disposto quanto segue: "Si fa seguito alla nota nr. 9056 del 14.12.1998 dell'Ufficio per la Salvaguardia del Magistrato alle Acque di Venezia che ad ogni buon fine si allega in copia con annessa documentazione, con preghiera di voler far conoscere il proprio parere tecnico al riguardo, ovvero, l'ammontare del canone annuo da applicare per l'utilizzo di cui all'oggetto. Per brevità di trattazione il presente riscontro sarà inoltrato direttamente anche al Magistrato alle Acque in indirizzo"(all. 2 - sub (...) Rel. Gdf).

Non essendo chiarito quale fosse l'ufficio interno dell'U.T.E. incaricato del calcolo e se questo fosse stato effettuato, la GDF ha effettuato ulteriori accertamenti, rimasti tuttavia improduttivi, presso la Direzione Regionale per il Veneto dell'Agenzia del Territorio, l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia del Demanio, che anzi ha comunicato di aver predisposto una denuncia contro ignoti per lo smarrimento della documentazione.

Dall'esame delle autorizzazioni è emerso altresì che per molte di queste (n. 11849 del 22.12.1999, n. 2599 del 13.04.2001, n. 2738 del 19.04.2002 e n. 8066 del 31.08.2005) erano state previste delle fidejussioni a garanzia dei canoni e delle aree concesse e che tuttavia, come riferito dal Magistrato alle Acque con nota n. 12922 del 24/12/2008, le uniche reperite agli atti erano la n. 035/516032 costituita dal C. presso la Cassa di Risparmio di Venezia in data 1.06.1995, e, relativamente al periodo successivo (quando concessionario era il G.R.A.L.), la fidejussione n. 304136 costituita dalla B.P.V. S. Geminiano e S. Prospero in sostituzione del deposito cauzionale previsto dall'art. 17 del disciplinare di concessione n. 6824 (annualità 2007 e 2008). Pertanto è emerso che la maggior parte delle garanzie non erano mai state presentate e richieste dal Magistrato alle Acque, nonostante quanto previsto dalle autorizzazioni n. 11849 del 22.12.1999, n. 2599 del 13.04.2001, n. 2738 del 19.04.2002 e n. 8066 del 31.08.2005, che contemplavano rispettivamente la costituzione di idonea polizza fideiussoria entro il termine di 90 giorni dalla data di sottoscrizione per L. 1.000.000.000 (autorizzazioni n. 11849 del 22.12.1999 e n. 2599 del 13.04.2001) ovvero entro un congruo termine dalla data di sottoscrizione a garanzia dell'amministrazione secondo le modalità e per gli importi che sarebbero dovuti essere comunicati con atto successivo - n. 2738 del 19.04.2002 (per il C.) e n. 8066 del 31.08.2005 (per il G.R.A.L.).

Il Magistrato delle Acque, a seguito di richiesta di informazioni avanzata in merito dalla GDF, ha comunicato di aver richiesto alla Cassa di Risparmio di Venezia, con nota n. 689 del 16.01.2009, l'escussione della fidejussione n. 035/516032 del 6.06.1995, successivamente versata.

Il Magistrato alle Acque, inoltre, precisava alla GDF di non aver competenza nella determinazione dei canoni e nemmeno nella loro riscossione, nonché di aver ritenuto, in via cautelativa, di fissare garanzie fideiussorie a tutela dei soli ed eventuali danni alla morfologia e all'ambiente lagunare, e non già ai fini erariali, in quanto non ritenuti di competenza dell'Ufficio stesso.

Quanto agli importi dei canoni, questi sono stati ridotti in ragione delle contestazioni avanzate dal C. a seguito della prima richiesta di pagamento, effettuata soltanto nel 2005; ad ogni modo, tutte le richieste di pagamento, avanzate al C. e successivamente alla O.P.A.I.Ca.La.Ve." (O.P.A. Società Cooperativa, denominazione variata del medesimo ente, sciolto e in liquidazione con atto del 28.12.2006, quindi in liquidazione coatta amministrativa con Provv. del 16 settembre 2010 e cancellata dal 19.9.2012) nonché al G.R.A.L. (società consortile a r.l., che ha avuto accordata una dilazione di pagamento per i canoni

dall'1.9.2005 al 31.12.2008, previa presentazione di una polizza fideiussoria per Euro 417.994,61) sono rimaste senza esito.

Pertanto, detratte gli importi riscossi per escussione della suddetta cauzione (Euro 51.645,69) nonché l'importo di Euro 45.668,52 relativo al periodo 6.06.1995 al 31.12.1999 (in quanto prescritto o coperto dalla suddetta polizza escussa), si è accertato un danno all'erario di euro Euro 536.727,88 (588.373,57 - Euro 51.645,69), oltre interessi.

In sede pre-processuale, la Procura erariale ha invitato a dedurre, tenuto conto delle competenze amministrative, i seguenti dirigenti/funzionari dell'Ufficio Tecnico del Territorio e dell'Agenzia del Demanio:

Omissis

Sempre in sede pre-processuale, l'Organo requirente ha ritenuto di dover invitare a dedurre, per il medesimo danno all'erario, anche i dirigenti e i funzionari del Magistrato alle Acque, in relazione alla mancata stipula delle garanzie previste dalla normativa nei contratti della Pubblica Amministrazione, nonché per la mancata verifica del pagamento dei canoni riguardanti le autorizzazioni precedenti all'atto della sottoscrizione di ogni provvedimento successivo.

Quanto alle garanzie, l'Organo requirente richiamava l'obbligo, previsto nel disciplinare delle autorizzazioni, di prestare "a garanzia dell'amministrazione" e, dunque, a tutela di qualsivoglia danno per l'erario (non solo di natura ambientale), così come del resto avvenuto per l'unica polizza stipulata e incassata.

Inoltre, e con riferimento anche alla verifica del pagamento dei canoni, la Procura richiamava il disposto dell'art. 17 del D.P.R. 15 febbraio 1952 nr. 328 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione), che prevede che il concessionario (per la laguna, il Magistrato alle Acque ex art. 29 della L. 5 marzo 1963, n. 366) "deve garantire l'osservanza degli obblighi assunti con l'atto di concessione mediante cauzione

Pertanto, ha affermato la Procura erariale, "almeno per le autorizzazioni in cui era stata prevista una forma di garanzia per l'erario - autorizzazioni provvisorie n. 11849 del 22.12.1999, n. 2599 del 13.04.2001, n. 2738 del 19.04.2002 e n. 8066 del 31.08.2005 - si sarebbe dovuto pretendere dal Magistrato alle Acque l'effettiva presentazione delle stesse".

Pertanto, l'organo requirente ha invitato a dedurre i seguenti dirigenti/funzionari del magistrato alle acque: C.P., quale Presidente del Magistrato alle Acque dall'1.10.1999 al 9.05.2001 e dall'1.10.2008 sino all'ottobre 2011; L.A., quale Presidente del Magistrato alle Acque dal 10.05.2001 al 10.07.2001; P.M.G., quale Presidente del Magistrato alle Acque dall'11.08.2001 al 30.09.2008 e quale Dirigente dell'Ispettorato Generale per le Lagune di Venezia, Marano e Grado e per la Legge della Salvaguardia di Venezia del medesimo Magistrato dal 1.02.2000 al 10.08.2001; C.A., quale Dirigente dell'Ufficio per la Salvaguardia di Venezia rinominato in seguito Ispettorato Generale per le Lagune di Venezia, Marano e Grado e per la Legge della Salvaguardia di Venezia del Magistrato alle Acque dal 16.01.1991 al 31.01.2000; M.G. quale Dirigente Ispettorato Generale per le Lagune di Venezia, Marano e Grado e per la Legge della Salvaguardia di Venezia del Magistrato alle Acque dal 13.08.2001 sino all'1.7.2012 oggi; T.P., quale Responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e Concessioni del predetto Ispettorato del Magistrato alle Acque dall'8.2.1994 al 21.05.2000; VOLPE Valerio, quale Responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e Concessioni del predetto Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 22.05.2000 ad oggi; T.B.R., quale Responsabile dell'Istruttoria nell'ambito del predetto Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 2.06.1995 al 06.04.2000; S.A., quale Coordinatore Tecnico della Sezione Vigilanza Lagunare e Concessioni e Responsabile Istruttorie del predetto Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 22.05.2000 al 2009.

A seguito dell'invito a dedurre, 11 dei sedici soggetti invitati hanno chiesto e ottenuto di essere sentiti in audizione personale e 13 hanno presentato deduzioni, che di seguito vengono brevemente richiamate partitamente per singola amministrazione.

Quanto ai dirigenti/funzionari dell'amministrazione finanziaria, il sig. R.A., direttore dell'Agenzia del Demanio, filiale di Venezia, dal 2 gennaio al 30 novembre del 2002, ha affermato che durante il periodo in cui ha coperto la carica predetta non è pervenuta dal Magistrato alle Acque all'Agenzia del Demanio filiale di Venezia (istituita il 1 gennaio 2001) alcuna richiesta di determinazione dei canoni in relazione a permessi autorizzativi provvisori sperimentali di acquacoltura rilasciati dal M.A.V. al Consorzio di cooperative C. nella Laguna di Venezia; né sono pervenute richieste di controlli relativi alla riscossione di canoni e corrispettivi. Inoltre, in difformità dalla ricostruzione dei trasferimenti di competenze riferita dalla Guardia di Finanza, il R. ha osservato che la competenza alla determinazione dei canoni per le concessioni di aree demaniali marittime e specchi acquei non è passata dall'Intendente di Finanza nel periodo 1.1.1994-31.3.1999 alle Sezioni Staccate dei Servizi Demaniali, e poi nel periodo dal 1.4.1999 al 31.12.2000 all'Ufficio del Territorio, ma che i due uffici in questione erano incardinati nella Direzione Compartimentale del Territorio e dunque i poteri dell'Intendente erano passati al Direttore Compartimentale (fino all'1.1.2001, quando la competenza è passata all'Agenzia del Demanio), il quale tuttavia, quanto al caso di specie, non fu informato dagli uffici in merito alla vicenda in esame. Inoltre, a parere del R., il danno non sarebbe ancora attuale, in quanto i responsabili dell'Agenzia del Demanio hanno iscritto a ruolo il credito in questione.

L'ingegnere Giorgio C., direttore dell'Ufficio Unico del Territorio nel periodo dall'1.3.2000 al 31.12.2000, premesso di non esser stato il responsabile dei procedimenti in questione, ha affermato che dal 1995 all'aprile del 1999 la competenza in relazione alla determinazione, calcolo, e riscossione del canone derivante dalla concessione di beni demaniali era suddivisa tra la Sezione Staccata dei Servizi Demaniali, l'Ufficio Tecnico Erariale e l'Ufficio del Registro. Quanto alla prima autorizzazione provvisoria del 6.6.1995, la pratica era stata trattata direttamente dal dirigente pro tempore dott. M. (come si evince dalla comunicazione del 7.8.1995 di determinazione del canone provvisorio e di richiesta all'UTE di determinazione del canone e all'Ufficio del Registro di riscossione), e quindi presso l'UTE dal tecnico S.S. e dall'operatore tributario M.P.

Quanto alle altre autorizzazioni, la seconda autorizzazione del 29.10.1996 venne inviata in ritardo dal MAV con la nota del n. 9056 del 14.12.1998, che comprendeva anche l'autorizzazione del 1998; l'autorizzazione

del 1999 fu trasmessa con la nota del 463 del 25.1.2000, mentre la nota del 28.1.2005 n. 673 trasmetteva le autorizzazioni rilasciate dal 2001 al 2004.

L'ing. C. osserva come nel settembre-ottobre 1995 (arrivo della prima autorizzazione) era stato assente per malattia e sostituito dal geom. M., mentre successivamente venne incaricato nel periodo dal 25.11.1995 fino al 7.2.1999 della reggenza provvisoria dell'UTE di Treviso e della Sezione Staccata del Demanio di Treviso, per cui non era in servizio presso gli uffici di Venezia.

La terza autorizzazione del 14.12.1998 era stata trattata dall'operatore tributario M.P. che chiedeva parere tecnico per la determinazione del canone all'UTE, che ha affidato l'incarico di trattazione in data 25.2.1999 al geom. R.M. (come risulta dall'estratto del Registro degli incarichi dell'UTE relativo all'anno 1999).

Con comunicazione di servizio n.4 del 27.04.1999, il neo dirigente dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia, dott. F.M. ha attuato la riforma dell'ufficio exdecreto 9.3.1999 del Direttore Generale del Dipartimento del Territorio, con divisione dell'Ufficio unico del Territorio della provincia di Venezia in quattro reparti, (il rep. III gestiva le concessioni demaniali e la riscossione dei canoni, da determinare autonomamente ovvero previo consulenza del reparto IV). Al momento della ricezione dell'autorizzazione del 22.12.1999, il reparto III era diretto dal dirigente di tutto l'ufficio del territorio (F. M.), come specificato nel provvedimento (causa la mancata nomina dei capi reparto). Solo in data 10.02.2000, con ordine di servizio n. 8, prot. n. (...), veniva nominata responsabile del reparto III il geom. M.A., designazione da lui reiterata in data 14.02.2000.

Pertanto, l'ing C. ha sostenuto che, durante la sua dirigenza dell'Ufficio (dal 01.03.2000 al 31.12.2000), l'unico responsabile, in quanto addetto al coordinamento ed alla gestione delle pratiche aventi ad oggetto i beni demaniali, era il geom. M.A., respingendo anche l'ipotesi che gli sia contestata una responsabilità per culpa in vigilando nel breve periodo di dirigenza, atteso che la pratica relativa al C. non era mai stata portata alla sua attenzione durante la sua dirigenza, considerato che il reparto terzo era strutturato come pienamente autonomo e capace di provvedere alle proprie incombenze e che comunque non si poteva pretendere che il dirigente di un ufficio, diviso in quattro reparti e con competenze così ampie come l'Ufficio Unico del Territorio della Provincia di Venezia, potesse essere a conoscenza di ogni singola pratica, considerato, peraltro, che anche nel verbale di consegna, quando il C. era subentrato al dott. F.M., non erano dettagliatamente elencate le singole pratiche.

Infine l'ing C. ha censurato l'importo contestato dei canoni, tenuto conto che il C. rientrerebbe negli enti ai quali può applicarsi, stante l'iscrizione nel registro prefettizio della sezione pesca, il disposto dell'articolo 48 del R.D. 8 ottobre 1931 e dell'art. 27 ter comma 1 della L. n. 411 del 1982 -rectius L. 41 del 1982- (canone ricognitorio annuo di L. 1.000, aumentato a L. 5.000 con l'art. 4 della L. n. 1501 del 1961). Inoltre, anche il dato delle superfici sarebbe errato, in quanto quelle effettivamente utilizzate sarebbero state inferiori, così come quelle utilizzabili per l'allevamento di Tapes.

L'ing. E.C., dopo aver richiamato le vicende organizzative dell'ufficio, ha sostenuto che, nel periodo che decorre dal 27 febbraio 2001 al 18 maggio 2002, ha ricoperto nell'organico dell'Agenzia del Demanio-Filiale di Venezia il ruolo dirigenziale di Direttore dell'Area Operativa, ottemperando essenzialmente (riguardo i beni di proprietà dello Stato) alla direzione dei lavori, alla progettazione, alla predisposizione di stime per l'acquisto, alle vendite e alle permuta, collaborando dunque esclusivamente in materia prettamente tecnica col direttore della Filiale dott. A.R.. Né tanto meno risulta che sia stato investito o anche interpellato o informato di alcuna pratica inerente le concessioni in questioni.

Successivamente, l'ing. C., dopo aver ricoperto il ruolo di Direttore della Filiale di Udine dal 19 maggio 2002 al 30 novembre 2002 (non operando dunque a Venezia), e successivamente ricoprì l'incarico di Direttore della Filiale Veneto, operando con sede in Venezia, dal 1 dicembre 2002 al 14 aprile 2004. Alla Filiale del Veneto competeva soltanto la determinazione dei canoni qualora richiesti dal MAV, richieste che nella specie sono pervenute solo in data 28 gennaio 2005, anche con riguardo ad autorizzazioni precedenti (n. 2599 del 13 aprile 2001 con scadenza 18 aprile 2002; n. 2277 del 26 marzo 2003 che riguardava una piccola modifica di ubicazione; n. 7797 del 27 ottobre 2004 e la relativa proroga n. 8811 del 30 novembre 2004, riguardanti l'autorizzazione provvisoria per il periodo dal 27 ottobre 2004 al 17 dicembre 2004) e con richiesta di quantificazione degli oneri anche relativamente al quinquennio precedente (autorizzazioni provvisorie rilasciate a C. il 6 giugno 1995, il 14 dicembre 1998, il 25 gennaio 2000) che avrebbero dovuto esser richieste agli uffici pro tempore competenti.

Nel quarto periodo (15/04/2004 - 01/10/2005) l'Agenzia del Demanio venne a costituirsi quale Ente Pubblico Economico e di conseguenza all'ing. C. in questo frangente venne attribuita, relativamente a tutto il territorio regionale, la responsabilità patrimoniale ed economica di tutti i beni di proprietà dello Stato, con alle dirette dipendenze cinque unità operative, ciascuna con a capo un funzionario di livello non dirigenziale, responsabile di curare l'istruttoria delle pratiche (uno di questi responsabili era il Geom. M.).

Pertanto, l'ing. C. ha contestato la chiamata a responsabilità, tenuto conto di non aver mai ricevuto comunicazioni dal MAV se non nel 2005, allorché si è prontamente attivato per la determinazione del canone per tutte le autorizzazioni, peraltro nella misura più elevata (poi abbassata da altro dirigente) e quindi intimandone immediatamente il pagamento al C. e per conoscenza al MAV con lettera prot. (...) sottoscritta in data 7 luglio 2005 (evitando altresì la prescrizione).

Il geometra R.M., Responsabile Gestione e Consulenze della Filiale di Venezia dell'Agenzia del Demanio nel periodo compreso dal 1 ottobre 2001 al 30 settembre 2005, ha sostenuto che l'assegnazione delle aree lagunari non sia riconducibile a vere e proprie concessioni rilasciate dal Magistrato alle Acque e che si tratti invece di "determinazioni meramente provvisorie, adottate in via sperimentale", prive degli elementi indispensabili per individuare l'ampiezza dei beni e l'entità del canone, propedeutiche ad eventuali concessioni (infatti, secondo il M., nella nota del Magistrato alle Acque del 6 giugno 1995 si definisce l'atto come autorizzazione provvisoria). In proposito, l'art. 39, comma 1, del codice della navigazione prevede che "la misura del canone è determinata dall'atto di concessione" (cosicché nella specie difetterebbe il titolo),

e l'art. 38, comma 2, prevede una specifica disciplina per le concessioni provvisorie in caso di urgenza con rinvio alla concessione definitiva per la determinazione delle condizioni.

Dunque l'Agenzia del Territorio e poi del Demanio "giammai avrebbero potuto pretendere dal privato il pagamento dei "canoni concessori". Tale ricostruzione sarebbe confermata dalla successiva attività di puntuale rideterminazione del canone successivamente svolta dal MAV su richiesta dell'Agenzia.

Infine, il M. ha richiamato la già menzionata normativa in materia di canone ricognitorio ex art. 39, comma 2, cod. nav., trattandosi di cooperativa di pescatori non avente finalità di lucro.

Il dottor M.F., reggente della Sezione Staccata del Demanio di Venezia dal 29 gennaio 1999, nonché reggente del Servizio II della Direzione Compartimentale per le Regioni del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia dall'8 aprile 1999 al 29 febbraio 2000 e ad interim direttore dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia, premesso di esser stato invitato a dedurre per il danno arrecato in relazione all'autorizzazione n. 11849 del 22.12.1999, relativa al periodo dal 23.12.1999 al 13.4.2001, ha rappresentato che era stata trasmessa dal MAV di Venezia con nota n. 463 del 25.1.2000 e sarebbe pervenuta alla Sezione Staccata del Territorio nel mese di febbraio 2000, ossia negli stessi giorni in cui il M. aveva lasciato l'ufficio per essere trasferito all'Agenzia del Territorio di Padova con decorrenza 1.3.2000.

Lo stesso ha fatto presente che "L'autorizzazione provvisoria del 6 giugno 1995 prot. (...) è indirizzata all'Intendenza di Finanza di Venezia e la Sezione Staccata dei Servizi Demaniali di Venezia con nota del 7 agosto 1995 prot. (...) ha interessato l'Ufficio Tecnico Erariale di Venezia per la determinazione dei canoni dovuti, alla data del 29 febbraio 2000 il quinquennio non era ancora compiuto". "Le autorizzazioni del 29 ottobre 1996 prot. (...) e del 4 dicembre 1998 prot. (...) (sono) pervenute con nota datata 14 dicembre 1998 prot. (...) e la Sezione Staccata del Demanio con nota del 18 febbraio 1999 prot. (...) ha chiesto all'UTE di determinare i canoni demaniali dovuti".

Inoltre il dott. M. ha anch'esso argomentato facendo leva sulla natura provvisoria della concessione (da assimilarsi ad una locazione e non ad una concessione), che la determinazione del canone era stata resa impossibile dalla mancata trasmissione, da parte del MAV, dell'esatto ambito lagunare affidato e che comunque non sarebbe stato possibile riscuotere alcunché prima della comunicazione del canone al concessionario e della sua accettazione.

Anche secondo il dott. M. sarebbe applicabile, nella specie, il canone meramente ricognitorio ex art. 9 del D.M. 19 luglio 1989, con conseguente inesistenza di danno erariale (tenuto conto dell'incameramento dell'unica polizza).

Inoltre il dirigente eccepiva la prescrizione del credito erariale, in quanto la messa in mora ricevuta era pervenuta 8 anni dopo il suo trasferimento in altra sede.

L'ing. Giovanni Altobello, dirigente della Filiale Veneto dell'Agenzia del Demanio nel periodo dal 15.4.2004 al 31.12.2004, afferma di avere esercitato le funzioni dirigenziali esclusivamente nel territorio dell'ex filiale di Verona con competenze unicamente nelle province di Verona, Vicenza e Rovigo, non avendo mai avuto competenza né incarichi operativi nella città e nella provincia di Venezia cui si riferiscono i fatti di causa.

Quanto ai dirigenti/funzionari del Magistrato alle Acque, tutti i soggetti invitati hanno eccepito alcune comuni argomentazioni difensive.

Quanto alle autorizzazioni provvisorie (n. 11849 del 22.12.1999, n. 2599 del 13.4.2001 e n. 2738 del 19.4.2002; l'autorizzazione provvisoria datata 19.4.2002, ridefinita con nota del 26.3.2003 n. 2277, è stata prorogata sino al 31.8.2005), esse sarebbero state rilasciate allo scopo di verificare, con una preliminare fase di sperimentazione, quali spazi lagunari avrebbero potuto essere effettivamente impiegati per l'attività di allevamento dei molluschi, con la conseguente occupazione effettiva di aree significativamente più limitate. Si tratterebbe, dunque, non di provvedimenti concessori, ma una "autorizzazione a sperimentare le tecniche idonee a costituire il know how necessario" per l'espletamento dell'attività professionale di molluschicoltura. Solo una volta completata tale fase sperimentale, che si è esaurita nel 2007, sarebbe stata avviata l'attività a regime.

Quanto alle polizze, con riferimento all'autorizzazione risalente al 19.4.2002 nessun obbligo incombeva sul Consorzio C.. in ragione dell'evidenza che l'impegno assunto era quello di prestare apposita polizza secondo modalità e forme che sarebbero state all'uopo comunicate con apposito successivo provvedimento, all'esito della determinazione del canone.

Quanto alle polizze previste dai rimanenti provvedimenti autorizzatori (un miliardo di lire ciascuna), secondo i soggetti invitati si tratterebbero di garanzie aventi a riferimento le competenze del MAV (e non quelle dell'Amministrazione finanziaria) e dunque (anche perché nessun canone provvisorio era stato determinato) esclusivamente la "tutela dell'ambiente lagunare ed il regime idraulico" e dunque avrebbero dovuto esser rilasciate esclusivamente a garanzia di un eventuale depauperamento dei beni in dipendenza di danni (come indirettamente comprovato dall'entità dell'importo) che avrebbero potuto essere provocati nello svolgimento delle attività sperimentali per i quali è stato consentito l'uso provvisorio delle aree lagunari.

Detta tesi troverebbe altresì conferma nel disposto dell'art. 38 cod. nav., ove la garanzia non assicura il pagamento di un canone non ancora determinato, e dell'art.16 del D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione), che non prevede alcuna garanzia a tutela del pagamento dei canoni concessori (e anzi prescrive l'obbligo di pagamento anticipato del canone alle scadenze determinate).

Inoltre, nella specie il canone non è mai stato determinato salvo quello di L. 1.000.000 con riferimento al Provv. del 6 giugno 1995 e l'art. 17 del Regolamento per la Navigazione Marittima impone l'obbligo del concessionario di prestare una cauzione, anche a garanzia del canone, imponendo che l'ammontare di detta cauzione non può essere inferiore alle rate del canone concessorio, che viene determinato all'atto dell'adozione della concessione ex art. 39 cod. nav..

Trattandosi nella specie di autorizzazioni provvisorie, nessun obbligo di richiedere una fideiussione a tutela del canone sussisteva in capo al Magistrato alle Acque che, esercitando l'azione amministrativa di sua competenza ed in carenza dell'atto concessorio definitivo e, soprattutto, della misura del relativo canone, ha introdotto, nelle autorizzazioni del 1999 e del 2001, l'obbligo di prestare le fideiussione a garanzia e tutela dei beni lagunari e dell'esigenza di procedere ai ripristini in caso di diniego della concessione e nell'ipotesi in cui il Consorzio non vi avesse provveduto.

Inoltre, ai sensi dell'art. 39 cod. nav., per le concessioni assentite "per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, sono fissati canoni di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni".

Inoltre, detti dirigenti/funzionari hanno osservato che nel periodo 2008-2012, gli uffici finanziari bene avrebbero potuto recuperare il credito, essendo la liquidazione coatta amministrativa intervenuta solo in tempo successivo. Quanto alle eccezioni relative ai singoli invitati a dedurre, l'Ing. V., Responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e Concessioni dell'Ispettorato Generale per la Laguna di Venezia, Marano e Grado e per la Legge della Salvaguardia di Venezia, per il periodo 22.5.2000 sino ad oggi, dopo aver espresso la propria totale estraneità ai fatti precedenti il suo insediamento, ha comunque evidenziato come il suo ufficio era deputato alla sola verifica tecnica dell'idoneità delle aree alla attività di molluschicoltura.

Analogamente, A.S., coordinatore tecnico della Sezione Vigilanza lagunare e Concessioni e responsabile istruttore nel periodo dal 22.5.2000 al 2009, ha riferito di avere svolto mansioni esclusivamente tecniche, provvedendo alla verifica della idoneità delle aree di attività di molluschicoltura.

Anche l'ing. G.M., dirigente ispettore della Laguna di Venezia, Marano e Grado e dell'Ufficio per la Legge Speciale per Venezia nel periodo dal 13.8.2001 al 1.7.2012, ha sostenuto nelle sue controdeduzioni di aver provveduto solo alla verifica tecnica dell'idoneità delle aree alla molluschicoltura, accertando che non sarebbe stato compromesso l'equilibrio idraulico e l'equilibrio dell'ecosistema lagunare e d'altro lato che gli specchi d'acqua fossero sotto il profilo ambientale idonei all'attività di allevamento dei molluschi.

Così pure il geometra P.T., Capo Sezione fino al 22.5.2000, oltre a sostenere la sua completa estraneità per le questioni sorte successivamente a detta data, ha argomentato di avere effettuato solo una verifica dell'idoneità tecnico-ambientale delle aree di attività di molluschicoltura.

La medesima linea difensiva è stata altresì adottata dall'ing. A.C., dirigente dell'Ufficio per la Salvaguardia di Venezia (poi Ispettorato generale per la Laguna di Venezia, Marano e Grado e per la legge della Salvaguardia di Venezia) nel periodo dal 16.1.1991 al 31.1.2000.

L'ing. P.C., presidente del Magistrato alle Acque dall'1.10.1999 al 9.5.2001 e dal 1.10.2008 all'ottobre 2011, ha affermato che il Provv. del 13 aprile 2001 n. 2599 è stato sottoscritto dal Dirigente dell'Ufficio per la Salvaguardia all'uopo da lui delegato, cosicché non potrebbe essergli imputato il comportamento omissivo su cui si fonda l'accusa, e ha altresì evidenziato che, quando lasciò il suo primo incarico di Presidente, il termine di 90 gg. per prestare la garanzia fideiussoria non era ancora scaduto.

Per quanto riguarda l'atto autorizzativo precedente, ossia il n. 11849 del 1999, il dirigente, pur riconoscendo il mancato rispetto dell'obbligo assunto dal C. di prestare la garanzia fideiussoria di L. 1.000.000.000 entro il 20.2.2000, ha sostenuto che non sarebbe stato compito del presidente verificare l'effettiva stipula della polizza.

Quanto all'omessa verifica del pagamento dei canoni relativi alle autorizzazioni precedenti in occasione della sottoscrizione dell'autorizzazione successiva, il presidente ha osservato che il MAV non poteva svolgere una tale vigilanza, considerato che gli uffici finanziari non avevano mai determinato il canone.

Infine, il dottor A.L., che ha ricoperto la funzione di presidente del Magistrato alle Acque nel periodo dal 10.5.2001 al 10.7.2001, in sede di controdeduzioni e di audizione ha affermato che nei soli due mesi in questione non avrebbe preso parte ad alcun atto relativo alla vicenda.

A seguito di dette deduzioni, la Procura erariale ha ascoltato in audizione personale l'operatore tributario P.M., in servizio dal 1995 al settembre 2003 presso l'Ufficio del Territorio-Agenzia del Demanio, che ha riferito la procedura seguita (ovvero che il dirigente, su sua minuta, chiedeva la determinazione del canone all'UTE) e che le due lettere del 7/8/1995 e 18/2/1999 relative a due autorizzazioni provvisorie non gli risultava avessero avuto seguito e che ignorava le ragioni per le quali non fosse stato riscosso un canone provvisorio. Inoltre il M. riferiva di ritenere applicabile il canone ordinario e non quello ricognitorio, in quanto quest'ultimo veniva applicato per utilizzo di beni ad uso pubblico (ad esempio, per la collocazione degli imbarcaderi dell'ACTV).

Quanto alla misurazione dell'area, il M. evidenziava che "Laddove il Magistrato alle Acque avesse verificato che effettivamente l'utilizzo effettivo fosse stato inferiore rispetto a quello concesso era possibile una revisione del canone in base all'effettiva area occupata", e che le polizze fideiussorie, per quanto a sua conoscenza, coprivano sia il rischio di mancato pagamento del canone ovvero il rischio di danni recati all'ambiente marittimo a causa delle sperimentazioni previste nelle attività concesse.

Conseguentemente la Procura erariale ha ritenuto di dover avviare l'azione di responsabilità amministrativa, sebbene non per tutti i soggetti invitati a dedurre, non senza evidenziare il "rimbalzo di responsabilità" tra alcuni dirigenti dell'Amministrazione Finanziaria (che imputano al MAV l'omissione o il ritardo di informazioni sulle superfici utilizzate, così da non consentire la determinazione del canone) e del MAV (che sostengono di non aver potuto determinare le polizze in ragione della mancata determinazione del canone), stigmatizzando l'evidenza che per circa 10 anni un soggetto privato autorizzato dalla P.A. ha avuto in concessione ampie superfici della laguna per un uso chiaramente commerciale senza pagare un euro di canone e producendo solo una volta la polizza fideiussoria, peraltro escussa solo dopo l'intervento della Guardia di Finanza.

Al fine di argomentare la citazione in giudizio, la Procura erariale ha quindi provveduto a confutare alcune eccezioni avanzate da più convenuti, ad iniziare da quella della superficie largamente inferiore utilizzata dal C., anche per motivazioni tecniche (ovvero la presenza nei fondali di fanerogame o alghe marine che non consentirebbero la coltivazione dei molluschi), sostenendo che comunque l'Amministrazione finanziaria,

come ha fatto nel 2008 con l'ing. C. (Agenzia del Demanio), doveva comunque procedere al calcolo del canone, dopodiché era onere dell'amministrazione concedente e vigilante sull'area demaniale (su eventuale contestazione del consorzio interessato) valutare se parte delle superfici non erano utilizzate o comunque non oggettivamente utilizzabili (con conseguente possibile rideterminazione dell'importo del canone rispetto a quello calcolato ex D.M. 15 novembre 1995, n. 595, attuativo dell'art. 3 comma 2 del D.L. n. 493 del 1993). Infatti, come da certificazione prodotta dall'Agenzia del Demanio in data 18.04.2014 su richiesta dell'organo requirente, l'Amministrazione finanziaria ha in effetti proceduto ad una notevole riduzione dell'importo prima richiesto al COVEALLA che è passato da Euro 1.364.900,00 (prot. (...) del 7.7.2005) ad Euro 553.126,64 (quasi un terzo del primo importo) proprio in seguito alla comunicazione del MAV n. 10575 del 10.11.2005 (firmata dall'ing. M., resp. istruttore S., entrambi costituiti in mora ed invitati a dedurre) dell'effettiva superficie assentita.

Detta rideterminazione evidenzerebbe l'inconsistenza delle tesi avverse fondate sul ridimensionamento delle superfici, peraltro computate successivamente all'intervento della magistratura e in palese conflitto di interessi; in ogni caso, l'atto concessorio individua il bene oggetto del provvedimento, essendo semmai onere del concessionario provvedere alla delimitazione delle aree eventualmente in misura inferiore con conseguente modifica del titolo (ciò anche ai fini dell'esclusione di eventuali altrui richieste di concessioni). Quanto alle eccezioni (mai avanzate persino dal concessionario né dagli uffici coinvolti prima dell'intervento repressivo) basate sull'applicabilità del canone ricognitorio ex art.48 del R.D. 8 ottobre 1991 e art. 27 ter della L. n. 41 del 1982 (tesi che comporterebbe l'assenza totale di danno e anzi un ingiustificato arricchimento per l'erario in ragione dell'incameramento dell'unica polizza), la Procura erariale ha evidenziato come le concessioni non richiamino affatto la normativa menzionata e che per converso la finalità di lucro ("finalità commerciali") perseguita dal concessionario emerge testualmente nella lettera della prima autorizzazione. Peraltro, in materia, l'art. 37 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione, specifica che "si intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diversi dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento". Del resto, la molluschicoltura è disciplinata nelle disposizioni previste dal R.D. n. 1604 del 1931 e nella L.R. del Veneto n. 50 del 1986 successivamente abrogata e può esser ricondotta all'attività di impresa ex art. 2082 c.c..

Del pari, la Procura erariale ha ritenuto infondata l'eccezione facente leva sull'asserito mancato esercizio dell'attività in questione da parte dei concessionari fino al 2007, avuto riguardo al disposto dell'art. 40 cod. nav., che prevede esclusivamente la possibilità di ridurre il canone, a domanda del concessionario, qualora l'utilizzazione dei beni del demanio marittimo venga ad esser ristretta per effetto di preesistenti diritti di terzi. Ancora, la Procura erariale ha ritenuto non applicabile la disposizione codicistica (art. 38 c. nav.) relativa alle occupazioni d'urgenza, non ricorrendo il relativo presupposto (del resto mai menzionato negli atti) in provvedimenti del resto reiterati per complessivi 10 anni e sempre a favore del medesimo concessionario.

Ha concluso in merito la Procura, "non si può forse parlare di concessioni in senso stretto ma neanche di occupazioni d'urgenza, ma in ogni caso veniva ceduta per lo sfruttamento lucrativo dell'area demaniale e pertanto doveva esservi sia un canone o un'indennità di utilizzo che una cauzione (o una polizza fideiussoria) a carico del concessionario".

Quanto a quest'ultima, espressamente contenuto nelle autorizzazioni, evidentemente doveva involgere tutti i possibili danni per l'erario (nella prima polizza testualmente si dice "a garanzia dell'amministrazione") e non solo quelli ambientali, come peraltro testimoniato dall'escussione dell'unica garanzia concretamente stipulata e riscossa

Quanto al riparto delle responsabilità, in disparte i periodi ormai prescritti, considerato che l'autorizzazione provvisoria n. 11849 del 22.12.1999 è stata inviata dal MAV all'Amministrazione finanziaria con nota n. 463 del 25.1.2000, la Procura ritiene responsabile innanzitutto i dirigenti/funzionari dell'amministrazione finanziaria dott.M.F. (direttore dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia nel periodo 1.4.1999-29.2.2000), che pur trasferito dal successivo 1 marzo, non ha dato alcun impulso al procedimento, e il geom. A.M., Capo Reparto Demanio dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia dal 10.02.2000 al 31.12.2000, che non ha effettuato la stima né la ha richiesta all'Ufficio IV, ai quali andrebbe imputato un danno all'erario di euro Euro 46.514,64, ovvero di tutti gli importi legati all'autorizzazione provvisoria n. 11849/1999 (Euro 40.553,6 + Euro 11.938,21), sottratto l'importo Euro 5.977,17 (ammontare residuo dai 51.645,69 della polizza fideiussoria dopo la compensazione con i crediti erariali precedenti).

Del medesimo danno non potrebbe invece esser chiamati a rispondere l'ing. C., Direttore dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia (dal 1.03.2000 al 31.12.2000) dopo l'arrivo della missiva MAV, ma mai investito direttamente della stessa neppure da parte del reparto, né il dottor R.A., dirigente dell'agenzia del Demanio dall'1.1.2001 al 2.12.2002 ovvero in un periodo in cui non perviene alcuna comunicazione dal MAV né alcuna sollecitazione interna in merito, e neppure il geom. M. (responsabile dell'U.O. Gestione e consulenze della Filiale di Venezia Agenzia del Demanio dall'1.10.2001 fino al 30.9.2005), non risultando provato che sia stato investito della comunicazione MAV n. 463 del 25.1.2000.

Quanto alle percentuali di corresponsabilità, la Procura ha indicato il 40% per il geom A., il 30% per il dirigente M. e il restante 30% per i due dirigenti del MAV che non hanno provveduto a far stipulare la polizza fideiussoria, ovvero il presidente dott. P.C. e il dirigente dell'Ufficio per la Salvaguardia di Venezia ing. A.C.. Per quanto riguarda il restante danno di Euro 489.069,95, relativo alle autorizzazioni inviate tardivamente dal MAV con la comunicazione del 28.1.2005, secondo l'Organo requirente le responsabilità devono essere attribuite esclusivamente ai dirigenti del Magistrato alle Acque di Venezia, in ragione, per un verso, dell'ingiustificato ritardo con cui dette autorizzazioni provvisorie furono trasmesse all'Agenzia del Demanio di Venezia, nonché per l'omessa verifica della contrazione della polizza assicurativa da parte del concessionario. Così anche per il danno di Euro 1.143,29 correlato all'autorizzazione provvisoria n. 3061 del 2005 (relativa solo al periodo tra il 23.5.2005 al 30.6.2005), in quanto la comunicazione della stessa è pervenuta

all'amministrazione finanziaria dal MAV a firma dell'ing. M. soltanto l'11.10.2005, quando oramai il COVEALLA era cessato dal 31.8.2005 e senza ancora una volta la garanzia della polizza fideiussoria per l'inadempimento. Non si ravvisa invece alcuna responsabilità a carico dei funzionari dell'Agenzia del Demanio in quanto l'Agenzia ha tempestivamente (in data 7.7.2005 a firma del direttore di filiale ing. C.E.) contestato (sono poi seguiti ulteriori atti, come già ricordato) al COVEALLA il mancato pagamento di tutto il dovuto a partire dall'anno 1995 fino al 2005, per un importo di Euro 1.364.900,40 (azione rimasta senza esito in quanto è sopravvenuta l'insolvenza del concessionario).

Ai dirigenti/funzionari del MAV la Procura erariale imputa di non aver tempestivamente comunicato le autorizzazioni al Demanio (così impedendo una tempestiva azione di recupero), di non aver preteso la stipula delle Polizze (esponendo così l'amministrazione a rischio di inadempimento/insolvenza) e di non aver vigilato rispetto agli adempimenti contrattuali in spregio alle proprie competenze ex L. n. 366 del 1963.

In particolare, per il danno di Euro 95.240,21 (autorizzazione provvisoria n. 2599/2001 del 13 aprile 2001) deve essere chiamata a rispondere (al 70% la dott.ssa M.G.P., dirigente che ha sottoscritto il provvedimento, e il dirigente Volpe Valerio (30%), responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e concessioni dell'Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 22.5.2000 in poi.

Per l'autorizzazione provvisoria n. 2738/02 del 19.4.2002 (Euro 391.576,97) devono, ad avviso della Procura, essere chiamati a rispondere la dottoressa M.G.P. (60%), in quanto Presidente e rappresentante del MAV, unitamente all'ing. M.G., (20%), dirigente dell'Ispettorato Generale per le lagune di Venezia, Merano e Grado e per la legge della Salvaguardia di Venezia del Magistrato alle Acque dal 13.8.2001 in poi, e il dirigente Volpe Valerio (20%), responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e concessioni dell'Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 22.5.2000 in poi.

Per le suddette ragioni, i medesimo soggetti (e per le medesime percentuali) devono esser chiamati a rispondere del danno erariale di euro Euro 813,10 (autorizzazione provvisoria n. 2277/03 del 26.3.2003) e del danno erariale di euro Euro 1.439,29 (autorizzazione provvisoria n. 7797/2004).

Relativamente al danno erariale di Euro 1.143,29 (autorizzazione provvisoria n. 3061/05 del 23.5.2005, inviata all'Agenzia del Demanio con nota n. 9671 del 11.10.2005), l'Organo requirente ha imputato la responsabilità sempre agli uffici del MAV (nelle persone e con le percentuali già riportate), ma per la sola condotta di mancata stipula della fideiussione, essendo stata la comunicazione al Demanio relativamente tempestiva ed essendo intervenuto l'inadempimento per la sopravvenuta insolvenza del concessionario.

L'organo requirente (che ha riconosciuto la prescrizione delle autorizzazioni precedenti la n. 11849/1999) ha infine replicato rispetto all'eccezione di prescrizione avanzata da taluni invitati anche in relazione alle successive autorizzazioni, osservando innanzitutto che la società concessionaria è stata cancellata dopo il bilancio finale della liquidazione con insoddisfazione dei creditori per insussistenza dell'attivo soltanto in data 19.9.2012 e che dunque solo da tale data si è avuta certezza del danno all'erario.

Inoltre, bisognerebbe tenere conto di n. 2 costituzioni in mora effettuate dalla Procura.

In ogni caso, prima della decorrenza della prescrizione del danno all'erario dovrebbe essersi verificata la prescrizione del credito dello Stato nei confronti del concessionario. Pertanto, quando anche la prescrizione di quest'ultimo credito fosse quinquennale, la prescrizione dell'autorizzazione più risalente n. 11849 del 22.12.1999 si sarebbe realizzata il 22.12.2004, mentre quella dell'azione erariale avverso i funzionari responsabili del mancato incasso si sarebbe realizzata il 22.12.2009 e i dirigenti/funzionari in questione sono stati raggiunti da n. 2 (n.3 per il dott. M.) messe in mora.

Conseguentemente, la Procura erariale ha citato in giudizio i signori M.F., A.M., C.P., P.M.G., C.A., Mayerle Giampiero e Volpe Valerio, per sentirli condannare al risarcimento del danno all'erario complessivamente pari ad Euro 536.727,88, nelle percentuali sopra descritte e salvo diversa valutazione del Collegio, oltre interessi, rivalutazione e spese del giudizio.

Con memoria in atti al 26 marzo 2015, si è costituito l'Ing. P.C. chiedendo che venga dichiarata l'insussistenza di responsabilità amministrativa a suo carico, ovvero, in via subordinata, la prescrizione del credito erariale relativamente alla autorizzazione provvisoria n. 11849/2009 ovvero "l'avvenuto assorbimento del danno erariale per effetto dell'escussione della polizza" del 6/6/1995, ovvero la sospensione del giudizio in attesa degli esiti della procedura di recupero forzoso dei canoni rimasti insoluti, ovvero ancora una diversa commisurazione della responsabilità, anche mediante l'uso del potere riduttivo.

Premesso che L'ing. C., Presidente del Magistrato alle Acque dall'1.10.1999 al 9.05.2001 e dall'1.10.2008 sino all'ottobre 2011, è stato convenuto in relazione ad una percentuale del danno di euro Euro 46.514,64, "risultante dalla differenza tra l'importo della polizza fideiussoria e i canoni maturati in base all'autorizzazione provvisoria n. 11849/1999", la difesa ha evidenziato come all'origine di detta autorizzazione vi era la volontà di provvedere (tradottasi in un protocollo firmato dalle amministrazioni interessate) ad individuare alcune aree lagunari (idonee per qualità delle acque) da destinare all'allevamento di molluschi onde evitare la pratica della pesca in aree interdette.

Nel merito, dopo aver stigmatizzato la condotta omissiva tenuta dall'amministrazione finanziaria, il convenuto ha riproposto la tesi del rilascio in via sperimentale di autorizzazioni provvisorie (e non di concessioni), rese ai fini della compatibilità idraulica, finalizzate all'identificazione delle aree lagunari che avrebbero dovuto essere effettivamente impiegate ai fini dell'attività di allevamento dei molluschi, come sarebbe comprovato dalla ridotta area utilizzata dal C./Gral, la cui attività sarebbe andata a regime solo dal 2007 e dalla missiva dell'Agenzia del Demanio prot. n. (...) del 04.06.2013, con cui si richiedeva al Magistrato alle Acque di comunicare le aree effettivamente occupate dal concessionario "al fine di poter procedere all'attuale conteggio del dovuto", ricognizione effettuata dal MAV attraverso aerofotogrammetrie (dalle quali risultavano evincibile la presenza o meno di piante acquatiche incompatibili con la pesca) e rilevazione delle sub-consegne dal Consorzio ai singoli allevatori. Dall'esito di queste ricognizioni (atti fidefacenti fino a querela di falso) risultano superfici occupate per importi inferiori a quelle assentite, in quanto nelle autorizzazioni erano comprese anche aree destinate esclusivamente alla raccolta del seme dei molluschi e/o della pesca

gestita, attività che non contemplavano né contemplano l'uso esclusivo del bene, "aree che risultavano invero cartograficamente delimitate ai soli fini di regolamentare l'attività di pesca in un periodo notoriamente critico di diffuso abusivismo".

Conseguentemente, l'Agenzia del Demanio ha quantificato (nota del 29.12.2014) in Euro 145.000 gli importi complessivamente dovuti dal C., dunque enormemente inferiori a quelli richiesti con atto di citazione, anche senza calcolare il canone ricognitorio.

Inoltre, il C. lamenta che l'importo acquisito con polizza fideiussoria sia stato detratto solo dall'importo relativo alle prime autorizzazioni e non a quello a lui imputato, andando così a vantaggio dei convenuti dirigenti dell'ufficio finanziario pur responsabili di gravi inadempienze.

Il convenuto ha altresì insistito sulla tesi della limitata funzionalizzazione delle polizze (del resto l'unica stipulata garantiva un importo eccedente il canone e solo nel provvedimento del 2002 è stata prevista una correlazione con l'importo del canone) per cifra eccedente il canone previste dai titoli autorizzatori, coerentemente con la natura dell'autorizzazione ex art. 38 cod. nav. e con il disposto dell'art. 16 del D.P.R. n. 328 del 1952, la cui urgenza sarebbe evincibile dalla finalità di ordine pubblico, tale da richiedere l'intervento della Prefettura, di contrasto della pesca abusiva e dell'immissione nel mercato di prodotti ittici provenienti da aree lagunari inquinate, nonché di evitare conflitti con pesatori titolari di concessioni su diversi siti.

Del resto, con l'eccezione della prima autorizzazione, nessun titolo ha mai previsto espressamente l'importo del canone, cosicché evidentemente, stante la correlazione tra questo e l'ammontare della garanzia ex art. 17 del Regolamento per la Navigazione Marittima, il MAV non avrebbe potuto quantificare l'importo della garanzia. Per giunta, ai sensi dell'art. 39 del codice della Navigazione, la misura del canone è determinata nell'atto di concessione, mentre nella specie si sarebbe in presenza di provvedimenti di autorizzazione provvisoria.

Tanto più che nella specie sarebbe applicabile il disposto dell'articolo 39, comma 2, del cod. nav., con la conseguente applicazione di un canone soltanto simbolico ("ricognitorio"; come tale determinato in L. 1.000.000, in tesi, nel Provv. n. 407395 del 7 agosto 1995), richiamando in tema il disposto dell'art. 27 ter, comma 1, della L. n. 41 del 1982, a norma del quale "Alle concessioni di specchi acquei demaniali, rilasciate o rinnovate, ai sensi dei commi 1 e 3, dopo il 1 gennaio 1990, per le aree non occupate da strutture produttive, si applica il canone annuo pari ad un decimo di quanto previsto dal decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 novembre 1995, n. 595, e successive modificazioni. Le eventuali somme versate in eccedenza, rispetto a quelle dovute negli anni precedenti, sono compensate con quelle da versare allo stesso titolo".

Tanto più che nella specie, più che di concessioni, si tratterebbe di autorizzazione che perseguiva nel contempo interessi pubblici e senza la possibilità di realizzare impianti o strutture e di recintare aree ai fini dell'esclusione di terzi (come risulta dal loro testo) nonché prive di oneri per il concedente, ma finalizzate a consentire al C. di valutare quali specchi d'acqua fossero idonei all'uso nonché quali tecniche fossero adottabili.

Inoltre, il convenuto ricorda come le autorità, quando "esplose" la diffusione della specie alloctona *tapes philippinarum*, introdussero a scopo cautelativo il divieto di raccolta dei molluschi, prima con ordinanza sindacale del 1992 e poi con deliberazione della giunta regionale n. 2278/1998; solo a seguito della delibera G.R. n. 3195/2004 "è stato possibile prelevare, nelle zone non classificate ai sensi del D.Lgs. n. 530 del 1992, i molluschi sottotaglia.... da destinare alla semina nelle aree di coltura...". In sostanza, il convenuto, a sostegno della natura "sperimentale delle autorizzazioni", afferma che prima fosse impossibile "avviare attività produttive di massa", tenuto conto che il seme disponibile, alternativo a quello di origine selvatica, proveniente dai schiuditoi artificiali, poteva sopperire alle necessità di poche decine di ettari.

Quanto infine alla propria posizione specifica, il convenuto ha sostenuto che il compito di verificare la stipula della polizza con riferimento all'autorizzazione n. 11849/1999 non rientrasse nelle competenze del Presidente del MAV, che comunque il danno dovrebbe ritenersi ormai prescritto, essendo il primo atto interruttivo datato 6.10.2008 e dovendosi individuare il dies a quo della prescrizione nel tempo della omessa riscossione ovvero in data 13.5.2001 (ultimo giorno di efficacia del Provv. n. 11983 del 1999).

Quanto all'ulteriore condotta censurata, ovvero di non aver verificato il mancato pagamento dei canoni relativi alle autorizzazioni pregresse, non vi sarebbe alcuna responsabilità dei dirigenti del MAV considerato che si tratta di attività di competenza dell'amministrazione finanziaria e che, nonostante le ripetute richieste inviate all'UTE ed agli uffici finanziari via via competenti a determinare il canone concessorio, questo non era stato determinato.

Peraltro, il convenuto ha evidenziato come l'Agenzia del Demanio abbia di recente (17/4/2014) avviato la procedura di recupero forzoso nei confronti degli effettivi fruitori dei beni.

Quanto alla posizione dell'ing. M.G., Dirigente Ispettore per la Laguna di Venezia, Marano e Grado e per l'attuazione della Legge per la salvaguardia di Venezia del Magistrato alle Acque di Venezia ricoperta dal 13.8.2001 e sino all'1.7.2012, la difesa (memoria in atti al 26.03.2015) ha innanzitutto premesso di dover rispondere per l'omesso invio dei titoli ampliativi n. 11849 del 22.12.1999, n. 2599 del 13.4.2001, n. 2738 del 19.4.2002 e n. 8066 del 31.8.2005, per la mancata stipula delle garanzie ad esse correlande nonché per difetto di vigilanza sugli inadempimenti contrattuali pregressi in sede di rilascio dei nuovi titoli, e di esser stato conseguentemente chiamato a rispondere dei seguenti danni all'erario, nella misura del 20 per cento dei totali indicati: per l'autorizzazione provvisoria n. 2738/2002, Euro 391.576,97; per l'autorizzazione n. 2277/2003, euro Euro 813,00; per l'autorizzazione n. 7797/2004, Euro 1439,29; per l'autorizzazione provvisoria n. 7797/2004, Euro 1439,29; per l'autorizzazione provvisoria n. 3061/05, Euro 1143,29.

Nel merito, la difesa del M. ha riprodotto le medesime argomentazioni già esposte per il dott. C. (rilascio in via sperimentale di autorizzazioni provvisorie ex art. 38 cod. nav., rese ai fini della compatibilità idraulica, minori superfici occupate, canone ricognitorio ovvero ex art. 27 ter della L. n. 41 del 1982, facoltatività e limitata funzione di garanzia delle polizze previste nei titoli, finali), evidenziando comunque di esser estraneo a tutte

le vicende anteriori al 13.8.2001, data di insediamento nella funzione di dirigente ispettore della Laguna e dell'Ufficio per la Legge Speciale per Venezia e richiamando la natura tecnica delle funzioni esercitate anche con riguardo alle autorizzazioni in questione (tutela dell'equilibrio dell'ecosistema lagunare).

Peraltro, la difesa ha evidenziato come l'autorizzazione n. 2738/2002 non imponeva il rilascio di alcuna idonea garanzia ed ha altresì ribadito che in nessun modo può essere ascritto alla responsabilità del Ministero delle Infrastrutture il non aver vigilato sull'effettivo pagamento dei canoni pregressi, tanto più che, nonostante le ripetute richieste inviate all'amministrazione finanziaria, il canone non era stato determinato.

Quanto al mancato invio tempestivo delle nuove autorizzazioni, la difesa ha eccepito che "nessuna norma stabilisce un termine ultimo entro il quale deve provvedersi a tale incumbente", e che comunque i titoli sono stati inviati nel 2005, non senza stigmatizzare il ritardo registrato dall'amministrazione finanziaria nel recuperare il dovuto; amministrazione che comunque sta attualmente tentando di riscuotere le somme nei confronti degli effettivi fruitori dei beni- soggetti consorziati.

Anche con riguardo al M., l'insieme delle considerazioni espone escluderebbe altresì la colpa grave del convenuto, tanto più che il dirigente dell'ufficio non curava l'istruttoria delle singole autorizzazioni (circostanza rilevante anche ai fini del riparto del danno).

Pertanto, la difesa del M. ha chiesto che venga dichiarata l'insussistenza di responsabilità amministrativa a suo carico, ovvero, in via subordinata, che venga disposta la sospensione del giudizio in attesa degli esiti della procedura di recupero forzoso dei canoni rimasti insoluti, ovvero ancora una diversa commisurazione della responsabilità, anche mediante l'uso del potere riduttivo.

Con memoria in atti al 26 marzo 2015 si è altresì costituito l'Ing. A.C., già Dirigente dell'Ufficio per la Salvaguardia di Venezia (poi Ispettorato Generale per la Laguna di Venezia, Marano e Grado e per la Legge per la Salvaguardia di Venezia) per il periodo 16.1.1991- 31.1.2000, al quale viene imputata la mancata stipula polizza fideiussoria riguardante l'autorizzazione provvisoria n. 11849 del 22.12.1999 (inviata con nota n. 463 del 25/1/2000), con la conseguente attribuzione di un danno pari al 30% del complessivo di Euro 46.514,64.

Nel merito, anche la difesa del C. ha riprodotto le medesime argomentazioni già espone per il dott. C. (rilascio in via sperimentale di autorizzazioni provvisorie ex art. 38 cod. nav., rese ai fini della compatibilità idraulica, minori superfici occupate, canone ricognitorio ovvero ex art. 27 ter della L. n. 41 del 1982, facoltatività e limitata funzione di garanzia delle polizze previste nei titoli, finali), non senza evidenziare la peculiarità della posizione del convenuto de quo, al quale, nonostante cessato dall'incarico in data 31/1/2000, si imputa la mancata stipula polizza fideiussoria riguardante l'autorizzazione n. 11849 del 22.12.1999, inviata all'Amministrazione finanziaria con nota n. 463 del 25/1/2000. In merito, l'articolo 17 dell'autorizzazione n. 11849/99 riconosceva al Consorzio un termine di giorni 60 per presentare detta polizza, termine scadente in data successiva (20/2/2000) alla cessazione dell'incarico dirigenziale.

Tra l'altro, la quota di canone relativa al periodo 1.1.2000- 31.1.2000 sarebbe comunque assorbita dall'importo della somma recuperata attraverso l'escussione della polizza e che comunque l'intero danno relativo all'autorizzazione n. 11849 del 22.12.1999 sarebbe prescritto.

Quanto all'ulteriore censura di non aver verificato il pagamento dei canoni relativi alle autorizzazioni pregresse, la difesa ha evidenziato come in nessun modo potrebbe essere ascritto alla responsabilità del Ministero delle Infrastrutture il non aver vigilato sull'effettivo pagamento dei canoni pregressi, tanto più che, nonostante le ripetute richieste inviate all'amministrazione finanziaria, il canone non era stato determinato. Anche la difesa del C. ha quindi stigmatizzato il ritardo registrato dall'amministrazione finanziaria nel conseguire il dovuto, evidenziando altresì come la medesima amministrazione stia attualmente tentando di recuperare le somme nei confronti degli effettivi fruitori dei beni- soggetti consorziati.

Anche e ancor più con riguardo al C., l'insieme delle considerazioni espone escluderebbe altresì la colpa grave del convenuto.

Conclusivamente, il convenuto ha chiesto che venga dichiarata l'insussistenza di responsabilità amministrativa a suo carico, ovvero, in via subordinata, la prescrizione del credito erariale relativamente alla autorizzazione provvisoria n. 11849/2009 ovvero "l'avvenuto assorbimento del danno erariale per effetto dell'escussione della polizza" del 6/6/1995, ovvero la sospensione del giudizio in attesa degli esiti della procedura di recupero forzoso dei canoni rimasti insoluti, ovvero ancora una diversa commisurazione della responsabilità, anche mediante l'uso del potere riduttivo.

Con memoria agli atti dal 26 marzo 2015 si è costituito il dott. F.M., rappresentato, chiedendo, in via preliminare, la nullità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione nonché la dichiarazione di prescrizione, e nel merito il rigetto della pretesa attorea, con refusione delle spese.

In particolare, la difesa del convenuto ha preliminarmente eccepito la nullità dell'invito a dedurre, in quanto non contenente gli elementi tipici dell'illecito contestato (fatti specifici), fatta salva l'indicazione del periodo di permanenza nell'ufficio (Direttore dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia tra l'8 aprile 1999 e il 29 febbraio 2000).

Tenuto conto dell'assenza di specifiche contestazioni nell'invito a dedurre, il convenuto ha altresì eccepito la nullità dell'atto di citazione, censurando "l'inaccettabile integrazione postuma di ciò che fin da subito sarebbe dovuto essere indicato al pubblico dipendente", in assenza di fatti nuovi emersi dalle deduzioni dei soggetti invitati.

Sempre in via preliminare, la difesa ha eccepito la decadenza della Procura dall'esercizio dell'azione erariale, tenuto conto del decorso di oltre 120 giorni dalla notifica dell'invito a dedurre (12 febbraio 2014) e l'emissione dell'atto di citazione (30 luglio 2014) e la sua successiva notifica (8 settembre 2014).

Il convenuto ha altresì eccepito l'intervenuta prescrizione del credito azionato, tenuto conto che l'illecito imputato sarebbe stato posto in essere nel febbraio 2000 e che il mancato incasso si riferirebbe al medesimo

anno nonchè che il primo atto di diffida e messa in mora risale al 2008, documento che peraltro neppure avrebbe i requisiti tipici necessari per costituire atto interruttivo.

Nel merito, il convenuto contesta che la comunicazione MAV n. 463 del 25 gennaio 2000 fosse destinata "personalmente" al M., essendo inviata impersonalmente all'ufficio, con conseguente mancata prova "della consegna diretta al direttore", che peraltro in quel periodo era impegnato nel passaggio di consegne per il suo prossimo trasferimento.

Contesta, altresì, che rientrasse nei suoi obblighi lo smistamento della corrispondenza, ovvero il far pervenire detta missiva al Reparto III (che si sarebbe dovuto occupare della pratica tramite il geom. A.), tanto più che, con ordine di servizio n. 8 del 10 febbraio 2000 (prot. (...)), il M. ha provveduto ad attribuire a detto funzionario "l'incarico di coordinare tutte le attività relative all'evasione delle pratiche del Demanio Pubblico e Patrimonio dello Stato", con "imputazione della corrispondenza in arrivo", "sicchè un suo successivo intervento in concreto sarebbe stato assolutamente incomprensibile", considerato che la missiva in questione "è senz'altro pervenuta nelle mani del geom. A." (cui la Procura ha contestato di non aver dato seguito alla pratica) e tanto più considerata la mole di procedimenti trattata dall'Ufficio complessivamente inteso.

Per giunta, anche a voler seguire la logica della contestazione attorea, "non vi era alcuna norma o disposizione interna che prescrivesse al dottor M. di agire nel senso prospettato dalla Procura con immediatezza totale, ossia nel rispetto di un termine spirante prima del suo trasferimento ad altre funzioni", potendo confidare che la pratica venisse seguita dal suo successore a seguito del passaggio di consegne.

Il convenuto ha altresì contestato la sussistenza del nesso eziologico tra la condotta contestata e il danno verificatosi, in quanto l'inerte condotta del dirigente avrebbe potuto al più comportare l'effetto di ritardare, per 30 giorni, l'avvio del procedimento di pertinenza del Reparto III e non certo il suo arresto definitivo.

Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, la difesa ha eccepito che il ritardo di soli trenta giorni nello smistamento di un procedimento privo di qualsivoglia carattere di urgenza "non rappresenta una mancanza significativa", qualificabile in termini di colpa grave.

Mancherebbe infine, ad avviso della difesa, lo stesso danno erariale, in quanto si tratterebbe di mere autorizzazioni provvisorie (ex art. 38, comma 2, cod. nav.) adottate in via sperimentale propedeutiche al rilascio di future, eventuali concessioni a vantaggio di C.. come risultante dallo stesso testo dell'autorizzazioni del 6 giugno 1995 e del 22 dicembre 1999, e dalla nota riepilogativa del 28 gennaio 2005; ebbene, l'art. 39, comma 1, cod. nav. espressamente prevede che "la misura del canone è determinata all'atto della concessione", nella specie mancante (per l'art. 39, si prescrive esclusivamente la prestazione di una cauzione).

D'altra parte, trattandosi di provvedimenti precari (ed era tutt'altro che certo il rilascio del titolo concessorio), l'amministrazione finanziaria non poteva determinare e pretendere il pagamento di canoni concessori, come peraltro eccepito dallo stesso C., che ha richiesto "il calcolo delle superfici indicate", invitando l'ente ad una rideterminazione. Dato richiesto dall'agenzia al MAV, ottenendo nel tempo risposte diverse, fino a quella del 17 settembre 2009, con cui detto ufficio "consapevole delle oggettive difficoltà di terminare canoni equi e proporzionati alle superfici realmente utilizzate" riteneva "di effettuare approfondite indagini anche con l'ausilio di specifiche elaborazioni dei rilievi aereo fotografometrici".

Inoltre, la recente missiva del Ministero per le Infrastrutture dell'1 agosto 2014 riferisce che, seppure attraverso una valutazione ex post, alcune superfici teoricamente a disposizione del Consorzio di fatto non erano state utilizzate.

Inoltre, il convenuto ha ulteriormente argomentato con riguardo all'applicabilità, nella specie, del canone meramente ricognitorio ex art. 9, D.M. 19 luglio 1989, tenuto conto delle finalità pubblicistiche perseguite nell'operazione, ovvero del canone previsto dall'art. 27 ter della L. n. 41 del 1982, tenuto conto che "le cooperative di pescatori non avevano finalità di lucro".

Infine, il convenuto ha contestato la certezza ed attualità del danno erariale contestato, tenuto conto dell'esistenza di iniziative di recupero da parte del Ministero nei confronti dei consorziati.

Con memoria in atti al 26 marzo 2015 si è altresì costituito l'ing. V.V., Responsabile della Sezione Vigilanza Lagunare e Concessioni del predetto Ispettorato del Magistrato alle Acque dal 22.05.2000 chiedendo che venga dichiarata, in via preliminare, l'inammissibilità/improcedibilità dell'azione di responsabilità, nel merito il rigetto della pretesa attore e in subordine la rideterminazione dell'importo mediante l'utilizzo del potere riduttivo, con vittoria di spese, diritti ed onorari.

In dettaglio, la difesa dell'Ing. V. eccepisce l'inammissibilità dell'azione per carenza di interesse a ricorrere, tenuto conto dell'insussistenza del danno erariale, in quanto "il danno da mancata riscossione delle entrate non è determinabile... prima della consumazione del potere recuperatorio" (C. Conti, sez. giur. Umbria, sent. n. 205/2010), per carenza del requisito dell'attualità del detrimento erariale; nella specie, infatti, è tuttora in corso l'azione di recupero nei confronti dei consorziati-obbligati in solido ex art.t 2602 e 2615 c.c.

Nel contempo, il convenuto ha eccepito la prescrizione dell'azione, tenuto conto del tempo intercorso tra la condotta censurata (mancata stipula delle polizze) e la notifica dell'invito a dedurre (3.2.2014) e considerato che la nota prot. (...) GAB del 4.12.2008 notificata ai dipendenti non avrebbe i requisiti di legge per costituire atto interruttivo (manca ogni istanza/richiesta di intimazione dell'immediato pagamento di una somma nemmeno individuata - si parla di una stima dell'amministrazione finanziaria); così anche la nota 2707GAB del 29.5.2013, in cui la pretesa viene configurata in termini ipotetici ("crediti tutti, accertati o da accertare"). Il convenuto ha altresì eccepito la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza e genericità della causa petendi, in ragione della mancata specificazione, per ciascuno dei ricorrenti, del ruolo ricoperto e della condotta contestata, del nesso causale tra la questa e il danno, nonché del suo preciso ammontare.

Sempre in via preliminare, il convenuto ha sostenuto l'inammissibilità dell'atto introduttivo in ragione della difformità rispetto all'invito a dedurre, tenuto conto della ritenuta introduzione nella citazione di un nuovo addebito (ingiustificato ritardo di trasmissione all'Agenzia del Demanio delle autorizzazioni) con conseguente

diverso riparto del quantum di danno risarcendo e con correlata impossibilità per l'invitato di apprestare un'utile difesa in sede preprocessuale.

Nel merito, il convenuto ha eccepito, con riferimento alle condotte contestate (mancata trasmissione delle autorizzazioni all'amministrazione finanziaria-mancata stipula delle polizze) la insussistenza dell'obbligo giuridico in tesi violato. In particolare, il convenuto ha richiamato la comunicazione di servizio del MAV n. 89 del 22/5/2000 (confermata dalla comunicazione di servizio n. 127 del 12/6/2003), che ha riorganizzato l'Ispettorato con l'istituzione della Sezione vigilanza lagunare e concessioni (competente anche per le autorizzazioni relative a reti da posta e allevamenti di vongole e gestione tecnica amministrativa, "alle dirette dipendenze del dirigente tecnico" individuato nell'ing. M.G. P.).

In sostanza, l'Ing V., pur a capo di una Sezione (ma non dirigente tecnico), non aveva competenze (ma semmai, come specificato nell'ultimo ordine di servizio menzionato, sulla "vigilanza, controllo, repressione di ogni forma di abusivismo riguardante gli aspetti idraulico-lagunari ... ") riguardo alle autorizzazioni suddette, per le quali era invece individuato un diverso caposezione, il cap. A.S., alle dirette dipendenze dell'Ing. P..

Peraltro, con riferimento alla condotta dell'omesso invio delle autorizzazioni all'Amministrazione finanziaria, la difesa ha aggiunto che detto onere incombeva al dirigente dell'Ufficio Salvaguardia, non a caso firmatario di tutte le note di trasmissione (nella specie, la dott.ssa P.).

Anche con riguardo alla mancata stipula della polizza (al di là della questione della sua funzione), la verifica del rispetto delle obbligazioni patrimoniali dei titoli autorizzatori non era certo nella responsabilità del MAV (e ancor meno della sezione diretta dall'Ing. V., sulla competenza viene richiamata la nota MAV prot. n. (...) del 24/2/2014 e quella del Demanio prot. n. (...) del 24.11.2009 e prot. n. (...) dell' 11.5.2009).

La difesa ha altresì censurato la mancata prova della gravità della colpa, quasi che vi fosse una colpa "da posizione" dirigenziale (l'ing. non era un dirigente), ruolo istituzionale peraltro frainteso e assolto semmai dal dirigente dell'Ispettorato o dal Presidente del MAV; il V. infatti, "presiedeva" la 5 sezione dell'ispettorato, avente compiti diversi.

Inoltre, escluderebbero la colpa anche la circostanza che precedenti autorizzazioni erano state comunicate all'amministrazione finanziaria senza che fosse seguita la quantificazione dei canoni, che erano autorizzazioni provvisorie finalizzate ad avviare un'attività sperimentale, e che vi era una situazione di "difficoltà ed emergenza" nell'organico del personale.

Inoltre il convenuto ha sostenuto l'assenza di nesso causale tra condotta ed evento, tenuto conto del fatto che la stessa Procura riconduce il mancato incasso dei canoni alla "circostanza fortuita dell'incapienza del C. posto in liquidazione", evento non prevedibile al tempo della condotta contestata, non senza rilevare che comunque il demanio inoltrò le vere e proprie diffide al Consorzio soltanto in data 14/7/2006.

Inoltre, anche il convenuto V. propone una ricostruzione dei titoli ampliativi in questione in termini autorizzatori provvisori (e non concessori; pertanto non annotati sugli appositi registri ex art. 21 D.P.R. n. 328 del 1952) di carattere sperimentale, tanto più in quanto le aree non erano classificate idonee sotto il profilo igienico-sanitario ai sensi del D.Lgs. n. 530 del 1992 (solo con DGR Veneto n. 3195/2004, la Regione ha autorizzato il prelievo del seme di mollusco), con conseguenze in tema di canone ("eventuale" e da determinare ex art. 27 ter della L. n. 41 del 1982) e di funzione della fideiussione ex art. 38 cod. nav. (a garanzia dei soli danni ambientali).

Quanto all'importo del danno richiesto (30 % della somma di Euro 95.240,21, nonché 20 % delle somme di Euro 391.576,97; 813,10; 1.439,29; 1143,29), il convenuto ha lamentato l'apodittica determinazione, tanto più tenuto conto che si tratta di un funzionario e non di un dirigente, ed ha infine chiesto la rideterminazione degli addebiti tenuto conto della rilevazione effettuata in ordine alle superfici effettivamente utilizzate dal consorzio (nota del Demanio prot. (...) DR-VE del 29.12.2014) nonché l'esercizio su detti importi del potere riduttivo.

Con memoria tempestivamente depositata, si è costituita l'Ing. M.G.P., chiedendo, in via preliminare, la sospensione del processo in attesa del compimento delle azioni di recupero azionate nei confronti delle cooperative consorziate, eccependo altresì la prescrizione del credito erariale almeno fino al 6 ottobre 2003 e domandando nel merito la dichiarazione di inammissibilità e il rigetto della domanda.

Il convenuto ha preliminarmente evidenziate le finalità pubblicistiche insite nella vicenda e la natura provvisoria delle autorizzazioni rilasciate, in quanto il MAV non avrebbe potuto ricorrere alla concessione "non essendoci precedenti in materia a livello locale (occupazione di tipo standard) e non disponendo di elementi collaudati relativi alle dinamiche produttive (reperimento seme di mollusco, tecniche di accrescimento controllato, reali possibilità di reddito, etc."); peraltro, la stessa Procura aveva ammesso che "non si può forse parlare di concessioni in senso stretto ma neanche di occupazione d'urgenza".

Secondo parte convenuta, sebbene non previsto nel Codice della Navigazione, si tratterebbe nelle specie di titoli sostanzialmente autorizzatori secondo la disciplina generale amministrativa, ovvero di titoli ampliativi che non attribuiscono diritti ma facoltà, che non attribuiscono un godimento esclusivo con sottrazione dei beni all'uso pubblico (che sarebbe la ragione della previsione di un canone), che concorrono a realizzare finalità pubblicistiche e che non contemplano l'istallazione di impianti a terra.

Per questa ragione, neppure sarebbe applicabile, nella specie, il canone "ricognitorio" ex art. 27 ter della L. n. 41 del 1982, tenuto conto della mancanza di un uso pubblico in via esclusiva nonché di impianti e della dominanza funzionale delle finalità pubbliche perseguite nella specie anche da privato, "gravato di un compito e di un servizio di interesse pubblico" (cfr.: Cassaz. SS.UU. sent. n. 12221/1990).

Quanto alle responsabilità, il convenuto ha sostenuto l'esclusiva imputabilità del ritenuto illecito all'amministrazione finanziaria, che neppure era stata in grado di reperire fisicamente le richieste di determinazione dei canoni del MAV. Secondo il convenuto, mancherebbe il nesso di causalità tra le condotte

contestate ai dirigenti del MAV e il danno erariale, in quanto gli uffici finanziari non hanno quantificato i canoni né provveduto alla loro riscossione prima dell'intervento della GDF.

D'altra parte, gli uffici finanziari non si erano attivati in passato per determinare e riscuotere i canoni, pur avendo ricevuto le autorizzazioni dal MAV, e anche successivamente il Consorzio fu posto in liquidazione quasi due anni dopo la comunicazione delle autorizzazioni, senza che nulla fosse quantificato e recuperato.

Quanto alla contestata omessa pretesa della polizza fideiussoria, essa doveva, in tesi, coprire soltanto i danni all'ecosistema lagunare e comunque l'unica stipulata e riscossa risulta capiente al risarcimento del canone ricognitorio.

Quanto all'obbligo del MAV di vigilare, in sede di rilascio dei successivi titoli, sulla mancata stipula delle fideiussioni relative alle precedenti autorizzazioni ex art. 29 della l. 5 marzo 1963 n. 366, il convenuto contesta l'applicabilità della disposizione alle autorizzazioni e comunque l'estensione di potere-dovere di vigilanza ad aspetti non inerenti il regime lagunare.

Quanto, poi, alla posizione della dott.ssa P., la difesa eccepisce che la stessa aveva affidato, con provvedimento del 13 agosto 2001, al dirigente ing. arch. Giampietro M. "la direzione dell'Ispettorato Generale per la laguna di Venezia, Marano e Grado e per l'attuazione della Legge per la Salvaguardia di Venezia", incarico ricoperto fino al 2005 (cfr. ordine di servizio n.8), compresa la gestione del demanio marittimo.

Pertanto, le eventuali responsabilità non potrebbero essere che dell'Ing. M., il quale, infatti, con nota 28 gennaio 2005 n. 673 ha trasmesso all'Agenzia del Demanio per la determinazione dei canoni le autorizzazioni provvisorie dal 2001 al 2004 e con nota del 29 aprile 2005 n. 3886 ha comunicato al C. la proroga dell'autorizzazione provvisoria del 2005.

Era dunque l'ing. M. che esercitava con autonomia le competenze del MAV inerenti la vicenda.

Quanto al danno erariale, è altresì stata richiesta la sospensione del giudizio, in quanto è in corso un'azione di recupero del credito nei confronti dei consorziati del C.. Inoltre, l'importo del danno dovrebbe comunque esser ridotto in ragione della superficie effettivamente occupata, per come accertata dal MAV (nota dell'1 agosto 2014), tanto più che lo scopo delle autorizzazioni era di individuare le aree idraulicamente compatibili e che il C.. non gestiva direttamente le risorse assentite, bensì attraverso successive assegnazioni alle cooperative. Applicando dette misurazioni, l'importo dei canoni, applicando i canoni ordinari ex D.M. n. 5956 del 1995, scenderebbe complessivamente ad Euro 140.000,00 (da cui dovrebbe detrarsi l'importo già riscosso); peraltro, nella specie il canone dovrebbe semmai essere applicato nella misura prevista dall'art. 27 ter l. 41/1982, per un importo complessivo inferiore a quello già riscosso, con conseguente venir meno del danno erariale stesso (essendo la fideiussione priva di limiti temporali).

Sul terreno dell'elemento soggettivo dell'illecito, il convenuto ha contestato l'esistenza di qualsivoglia colpa, pur lieve, tenuto conto che si trattava di un'iniziativa già avviata da ben sei anni, promossa da autorità pubbliche e nell'interesse pubblico, che i canoni non erano mai stati quantificati e riscossi, che la questione della quantificazione era complessa (anche per quanto concerne l'estensione cui riferirlo), che gli uffici finanziari si trovavano in una situazione di "caos organizzativo" e che comunque il settore era stato affidato all'autonoma gestione del dott. M..

Inoltre la convenuta ha eccepito la prescrizione del credito erariale sino al 6 ottobre 2003, considerato che il primo atto interruttivo risale al 6 ottobre 2008.

Infine, la convenuta ha censurato il riparto della responsabilità prospettato dall'organo requirente, evidenziando innanzitutto come per l'autorizzazione provvisoria del 13 aprile 2001 le si sia addebitato il 70% del danno, nonostante non fosse Presidente del Magistrato alle Acque, ma dirigente, mentre una responsabilità inferiore è stata addebitata al dirigente V., responsabile della vigilanza lagunare e sulle concessioni; nessuna responsabilità viene invece contestata al presidente pro tempore del MAV.

Inoltre, con riferimento al periodo 2002-2005, incongruamente le si sarebbe addebitato il 60% del danno, mentre sia al responsabile del settore M. e al responsabile della vigilanza soltanto il 20% dell'importo complessivo, con un criterio opposto a quello seguito per l'autorizzazione del 2001.

Nel contempo è stata censurata la mancata chiamata a responsabilità dei dirigenti del demanio R. e A., pure invitati a dedurre, dei quali è stata chiesta la chiamata in giudizio.

In data 15 aprile 2015 si è costituito il geom. M.A., chiedendo di dichiarare nulla/inammissibile e comunque di rigettare per infondatezza la domanda proposta dalla Procura attrice, nonché in subordine di esercitare il potere di riduzione dell'addebito,

In dettaglio, il convenuto ha eccepito la nullità dell'atto di citazione in quanto non conterrebbe "alcun riferimento ai mezzi di prova offerti a carico" (cfr. art. 163 c.p.c.), in quanto "non vi è agli atti né esiste alcun documento da cui si possa ricavare una "consegna" della nota MAV n. 463 al geom. A. o comunque il ricevimento presso l'Ufficio a cui era applicato della stessa, né un ordine di servizio avente ad oggetto l'espletamento dell'incarico di riscuotere i relativi canoni, circostanza sostenuta solo l'Ing. C., ma in contrasto con la prassi dell'Ufficio per come riferita dal dirigente M. e dagli operatori P. e M., che hanno affermato che l'Ufficio III avrebbe avuto il compito di recuperare il canone dopo che fosse stato quantificato dal Reparto IV. Inoltre, "a dire della Procura" la trasmissione della nota "sarebbe avvenuta" il 25.01.2000, quindi prima che il geom. A. venisse distaccato presso l'Agenzia del Territorio e che comunque era dovere del dirigente dell'Ufficio (dott. M.), assicurare che la nota fosse pervenuta al Reparto III.

Inoltre il convenuto contesta di esser stato nominato a capo del reparto.

Il convenuto ha altresì eccepito la prescrizione del danno erariale contestato, in applicazione del principio generale di cui all'art. 1935 c.c. (decorrenza dal giorno in cui il diritto può esser fatto valere).

Il convenuto ha poi contestato l'elemento soggettivo dell'illecito, anche con riguardo alla colpa grave, tenuto conto che la determinazione dei canoni non era di competenza dell'Ufficio III (da lui non diretto), che il MAV

aveva sempre dato superfici diverse, non mettendo in condizione il Demanio di computare il canone, né risultano deleghe o incarichi relativi alla autorizzazione de qua.

Il geom. A. ha altresì contestato la sussistenza del nesso di causalità tra condotta e danno, che si sostiene non provato da parte attrice.

Infine il convenuto ha chiesto, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo, tenuto conto "della oggettiva grave disorganizzazione in cui versava l'Ufficio all'epoca dei fatti ascritti, dell'inesistenza di un vero e proprio Ufficio addetto, della breve durata (10 mesi) dell'applicazione dell'A. all'Ufficio nonché della lunga e positiva carriera".

Nell'udienza del 16 aprile 2015, il Collegio, riscontrata la tardiva costituzione di un convenuto, ha disposto il rinvio dell'udienza di trattazione alla data del 23 settembre 2015.

In data 3 settembre 2015, il convenuto M. ha depositato ulteriore memoria difensiva, censurando l'inammissibilità della memoria tardivamente presentata dal geom. A., sostenendo, in risposta alle deduzioni di quest'ultimo in ordine alla mancata trasmissione da parte del dirigente della comunicazione del Magistrato alle acque n. 463 del 25 gennaio 2000, di non averla ricevuta (mancherebbe infatti la prova della ricezione) e che comunque, qualora fosse pervenuta all'Ufficio del Territorio, "sarebbe stata di pertinenza del geom. A. in virtù delle precise direttive impartite" (ordine di servizio n. 8/2000).

Il convenuto ha altresì richiamato una nota dell'Avvocatura dello Stato, che pone in dubbio la qualificazione dei provvedimenti quali concessioni (con quanto ne consegue in termini di debenza del canone) e che riferisce che le cooperative non avrebbero occupato tutte le aree in questione (con conseguente applicabilità di misure tabellari più contenute).

Conclusivamente, il convenuto ha ribadito le richieste già avanzate e ha altresì chiesto accertarsi l'inattualità del danno in ragione degli avviati procedimenti di recupero in danno dei pescatori (ex art. 1, comma 274, della L. n. 311 del 2004) o comunque che sia disposta la sospensione del processo ex art. 295 cpc.

A seguito dell'udienza del 23 settembre 2015, questa Corte, con ordinanza n.44/2015 depositata il 5/10/2015, considerato che detta occupazione decennale ha sostanzialmente realizzato gli effetti tipici di un provvedimento concessorio tout court, con conseguente applicabilità della ordinaria disciplina in materia di canoni per attività di pesca/acquacoltura, considerato che l'Agenzia del demanio ha effettuato il conteggio dei canoni dovuti (posti a base della domanda risarcitoria) sulla base dell'art. 27 ter della L. n. 41 del 1982, e del Decreto 15 novembre 1995, n. 595 (regolamento recante norma per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali) e che l'art. 1 della L. 21 maggio 1998, n. 164 (norma poi abrogata dalla L. n. 154 del 2004, con decorrenza dall'8/7/2004; cfr. circolare Min. trasp del 9 agosto 2007) ha modificato il menzionato art. 27 ter, oltre che estendendone l'ambito di applicazione, introducendo un'ulteriore norma di favore, per giunta dichiaratamente retroattiva, contenuta nel nuovo comma 3 bis ("Alle concessioni di specchi acquei demaniali, rilasciate o rinnovate, ai sensi dei commi 1 e 3, dopo il 1 gennaio 1990, per le aree non occupate da strutture produttive, si applica il canone annuo pari ad un decimo di quanto previsto dal decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 novembre 1995, n. 595, e successive modificazioni. Le eventuali somme versate in eccedenza, rispetto a quelle dovute negli anni precedenti, sono compensate con quelle da versare allo stesso titolo"), tenuto conto che una parte convenuta ha depositato, in data 2 settembre 2015, copia di una nota (prot. n. (...) dell'11 giugno 2015) del Provveditorato interregionale delle opere pubbliche di "quantificazione degli specchi acquei effettivamente utilizzati" dal concessionario "nel periodo compreso tra il 1995 e il 2005, sulla base dei rilievi aereo fotografometrici e dei disciplinari di sub assegnazione (peraltro non prodotti, n.d.r) sottoscritti tra il C. e le cooperative consorziate", con conseguente rideterminazione degli importi dei canoni, ha disposto l'effettuazione di una CTU, affidata al Contrammiraglio Piattelli Tiberio, Direttore Marittimo del Veneto e Comandante della Capitaneria di Porto di Venezia, ponendo i seguenti quesiti:

1. "individui il CTU, relativamente a tutto il periodo oggetto delle concessioni, le eventuali "aree non occupate da strutture produttive", pur formalmente ricomprese nell'ambito delle superfici assentite dai provvedimenti autorizzatori de quibus;

2. conseguentemente determini i canoni in questione (aggiornamenti compresi) per l'intero periodo (1995-2005), seguendo lo schema espositivo (anno per anno) contenuto nella nota prot. (...) del 16/11/2011 dell'agenzia del Demanio - sede di Venezia (all. 86, sub-allegato n. 4 del fascicolo di Procura).

Con successiva ordinanza n. 54 del 13/11/2015, questa Corte, preso atto della intervenuta nomina di consulenti di parte (il M.llo capo T.M. per la Procura regionale, l'ing. A.P. per il convenuto Volpe Valerio, l'ing. C.C. per i convenuti P.M.G., G.M., P.C. e A.C.), ha disposto la procedimentalizzazione delle operazioni peritali ex art. 195, comma 3, c.p.c.

Con nota in atti al 30 maggio 2016, il CTU Contrammiraglio Piattelli Tiberio ha depositato la relazione peritale richiesta, nella quale, sulla base di un'interpretazione del concetto di "struttura produttiva" quasi-ingegneristico ("il complesso degli elementi costitutivi di una costruzione, con funzioni di sostegno e di collegamento e alla capacità di resistenza"), ha riferito che "in tutte le aerofotogrammetrie esaminate e prese come riferimento rispetto alle varie autorizzazioni provvisorie oggetto di causa non si rileva la presenza di alcuna struttura produttiva propriamente intesa in ausilio o comunque riconducibile all'attività di vongolicoltura", così giungendo ad una determinazione dei canoni relativi a tutte le aree assentite in Euro 111.771,97 (applicando fino al 2004, per tutte le aree, il canone ridotto ex art. 27 ter della L. n. 41 del 1982), nonché a determinare il canone relativamente alle sole superfici effettivamente occupate in Euro 56.221,77.

Con istanza di fissazione d'udienza in atti all'11 luglio 2016, l'Organo requirente (in coerenza con ulteriore relazione fatta pervenire dal proprio CTP) ha lamentato la sommarietà delle motivazioni con le quali il CTU ha liquidato le osservazioni del consulente di parte, sia con riguardo alla natura concessoria demaniale del titolo che con riguardo alla determinazione delle aree effettivamente occupate e dunque dei canoni.

In particolare, quanto alla natura (peraltro non oggetto di quesito) sostanzialmente concessoria del titolo, il CTP ha fatto riferimento al canone concessorio espressamente previsto dall'art. 9 dell'"autorizzazione

provvisoria", al fatto che alla scadenza il MAV ha utilizzato l'istituto del subingresso nella concessione di cui all'art. 37 cod. nav. e al fatto che non sarebbe configurabile una concessione in godimento a terzi a titolo gratuito (cfr: CDS, sent. n. 1076/2014).

Quanto alla misurazione delle aree, il CTP ha lamentato la presenza di "sviste macroscopiche" nel lavoro del CTU, facilmente evidenziabili dal fatto che "non sono state inserite aree solo perché non erano presenti segni di aratura, pur senza presenze di alghe, o perché l'acqua era increspata e il fondale non era visibile, o addirittura perché c'erano le nuvole, rendendo l'aerofotogrammetria inservibile, ciò sebbene l'incarico avesse il fine di "individuare aree non occupate da strutture produttive, pur formalmente ricomprese nell'ambito delle superfici assentite dai provvedimenti autorizzatori"

In particolare, il CTU avrebbe individuato le aree occupate e "ha ad esse applicato la riduzione del 90% , escludendo completamente le rimanenti, invece di distinguere le aree occupate da strutture produttive (il cui canone è ordinario) da quelle non occupate da strutture produttive (con riduzione del 90%)"; tanto pur non prevedendo la legge alcuna esclusione di aree comprese in atti di concessione.

Dunque, anche considerando per buone le rilevazioni delle aree "produttive" e "non produttive" effettuate dal CTU (e dal MAV), gli importi dei canoni sarebbero comunque notevolmente superiori e pari, secondo il computo fornito dal CTP, ad Euro 330.785,82 (186.890,78 per le aree produttive ed Euro 143.895,04 per le non produttive).

Sempre secondo il CTP, le superfici "produttive", per come ricostruibili anche sulla scorta di evidenze ulteriori (documentazione fornita dalla Provincia di Venezia e dalla ULSS di Chioggia) rispetto alle aerofotogrammetrie, sarebbero poi superiori (oltre ai pontoni galleggianti) a quelle accertate dal CTU.

Da ultimo, l'Organo requirente ha chiesto che il Maresciallo del Reparto Navale della GdF di Venezia T.M. venga ascoltato come testimone in contraddittorio con le parti.

Con nota in atti al 15 novembre 2016, l'ing. V., richiamando le conclusioni della CTU, ha rilevato l'abnormità della domanda risarcitoria e l'avvenuta escussione della fidejussione per Euro 51.564,69, con una pretesa residua di Euro 160,89, ferme restando le argomentazioni già illustrate negli atti depositati.

Con distinte note in atti al 24 novembre 2016, l'ing. M., l'ing. C. e l'ing. C. hanno depositato memorie autorizzate, sostenendo la carenza degli estremi di una concessione demaniale in ragione dell'assenza di "una struttura funzionale allo sfruttamento economico del bene demaniale assentito" (si sono richiamate le perplessità espresse in merito dal CTU) e comunque osservando che l'importo complessivo dei canoni risulterebbe interamente coperto dal corrispettivo della fidejussione escussa dal MAV presso la Cassa di Risparmio, con conseguente assenza di danno erariale.

La difesa, inoltre, oltre a richiamare tesi già espone nelle memorie di costituzione con riguardo alle specifiche posizioni individuali, ha altresì sostenuto che il computo delle aree effettuato dal CTU avrebbe considerato impropriamente (oltre alle aree in cui sono evidenti tracce dell'attività in questione sulla base di rilievi aerofotogrammetrici) anche "tutte quelle in cui, pur in assenza di permanenti segni sul fondale, è possibile presumere che si sia verificato qualche tipo di attività riconducibile alla pesca".

Con nota in atti al 25 novembre 2016, il dott. M. ha depositato memoria autorizzata, richiamando le perplessità del CTU in ordine alla configurabilità di una concessione demaniale marittima (non essendo stato limitato l'uso pubblico del mare), evidenziando che il canone secondo valutazione peritale, ammonterebbe, relativamente al periodo addebitabile al convenuto, ad Euro 258,23, peraltro ampiamente coperto dall'incameramento della cauzione, nonché confutando le censure avanzate dalla Procura regionale (e già dal suo consulente) in data 11 luglio 2016 in ordine alla delimitazione delle aree, considerato che si tratterebbe di fondali con praterie di fanerogame, incompatibili con la coesistenza di attività di venericoltura, opponendosi conseguentemente alle richieste istruttorie di parte attrice tese di assumere dichiarazioni in aula dal CTP.

Alla pubblica udienza del 15 dicembre 2016, dopo una sintetica relazione del magistrato relatore, il magistrato requirente illustrava ulteriormente l'atto introduttivo del giudizio, insistendo nelle conclusioni ivi rassegnate e le difese articolavano ulteriormente le tesi già avanzate in memoria, confermando le relative conclusioni.

All'esito della pubblica udienza del 15 dicembre 2016, con ordinanza n. 50/2016 depositata il 19 dicembre 2016 il Collegio ha disposto un'integrazione delle indagini peritali, chiedendo al CTU di provvedere alla ricognizione e valorizzazione di ogni elemento conoscitivo disponibile, anche diverso dalle aerofotogrammetrie, al fine di individuare, nell'ambito delle superfici assentite dai provvedimenti autorizzatori di cui è causa, delle eventuali "aree non occupate da strutture produttive", relativamente a tutto il periodo oggetto delle concessioni e, conseguentemente, di determinare i canoni (aggiornamenti compresi) per l'intero periodo (1995-2005), computando il canone intero per le superfici occupate da strutture produttive e il canone agevolato (fino alla vigenza della norma) per quelle eventualmente non occupate da strutture produttive.

In data 27.6.2017 il Consulente tecnico d'ufficio Contrammiraglio (CP) Tiberio Piattelli, depositava la relazione conclusiva, dando atto delle osservazioni formulate dai consulenti di parte, ritenute non accoglibili se non nella misura in cui hanno segnalato errori materiali di calcolo.

Con decreto del Presidente della Sezione veniva quindi fissata l'udienza del 31 ottobre 2017 per la discussione, assegnando termine alle parti per il deposito di memorie.

Le parti provvedevano, tutte, a depositare memorie nei termini assegnati.

La Procura, in particolare, ha richiamato e fatto proprie le osservazioni dal CTP M. Ilo Torres e ha contestato, anche sotto il profilo metodologico, la perizia del CTU. Secondo la Procura, infatti, non condivisibile sarebbe non solo il concetto di "area produttiva" utilizzato dal CTU, ma anche l'asserita assoluta incompatibilità tra vegetazione esistente in zone di fondali e acquacoltura. Il CTU, poi, non avrebbe tenuto in considerazione le ampie e accreditate fonti conoscitive offerte in esame dal CTP ed in particolare i Piani provinciali di gestione e produzione delle vongole, dai quali era possibile trarre elementi utili di valutazione sia in ordine alle superfici

effettivamente utilizzate sia in ordine alle modalità di svolgimento dell'intero ciclo produttivo, che non può considerarsi limitato al solo prelievo del prodotto commerciale.

La Procura ha, poi, evidenziato la diversità tra il contenuto delle autorizzazioni all'utilizzo delle aree e autorizzazioni alla pesca, di competenza provinciale, atti tra loro non sovrapponibili e in relazione ai quali il CTU avrebbe, invece, operato commistione. Infine la Procura ha sottolineato come l'utilizzo delle aree fosse attribuito al COVEALLA in via esclusiva. Conclusivamente, la Procura ha ritenuto inattendibile ed omissiva la relazione del CTU, di cui ha chiesto la sostituzione.

Con memoria autorizzata la difesa del convenuto A., riservato l'appello sull'ordinanza di ammissione della CTU stante il contenuto sostanzialmente decisorio, ha evidenziato che dalla perizia emergono obiettive incertezze in ordine all'individuazione delle aree effettivamente utilizzate anche alla luce della natura provvisoria e sperimentale dei provvedimenti che ne consentivano l'uso, confermando da un lato quanto già dedotto in merito all'effettiva debenza del canone e comunque ribadendo l'assenza di responsabilità del convenuto medesimo.

La difesa del convenuto C., M. e C. ha proposto identiche osservazioni, con separate memorie. Dopo aver richiamato, ancora una volta, le deduzioni relative alla natura non concessoria degli atti autorizzatori provvisori (le concessioni demaniali marittime, infatti, presupporrebbero lo sfruttamento economico del bene e sarebbero, ex art. 19 D.P.R. n. 328 del 1952, finalizzate alla realizzazione di una struttura produttiva, che nel caso della venericoltura non è prevista), difettandone i presupposti di legge, la difesa ha sottolineato la non debenza di alcun canone, essendo quella assentita un'attività sperimentale e, comunque, non essendo prevista alcuna potestà di interclusione. In punto di determinazione del canone come risultante dalla CTU, la difesa ha richiamato le osservazioni e le conclusioni -a suo dire non tenute in debito conto dal CTU: di qui l'inattendibilità complessiva della perizia- a cui è pervenuto il consulente di parte: le somme effettivamente dovute -in ipotesi- ammonterebbero a Euro 21.392,59, al netto degli interessi, importo ampiamente assorbito dalla fideiussione escussa.

Il convenuto P. con propria memoria ha fatto proprie le osservazioni, già depositate ed oggetto di analisi nell'elaborato finale del Consulente d'ufficio, del CTP Ing. Chiodin, contestando la nozione di "struttura produttiva" di cui si è avvalso il CTU, sottolineando l'impossibilità di ritenere sostanzialmente equivalenti ad un provvedimento concessorio le autorizzazioni provvisorie a scopo sperimentale ed evidenziando, in ogni caso, che non si è avuta continuità della produzione, poiché solo dopo la classificazione delle acque di cui alla D.G.R. 3195/2004 il C. ha avuto la concreta disponibilità del seme per l'avvio dell'attività di allevamento.

La difesa del convenuto V. ha invece evidenziato come, a seguito della CTU, sia ampiamente ridimensionata la pretesa nei confronti del proprio assistito, e che tuttavia la CTU non è esente da profili critici sia per l'incertezza del concetto di "strutture produttive" la cui assenza preclude l'applicabilità del canone concessorio, sia per il permanere di incertezze sulla natura dei provvedimenti abilitativi di natura sperimentale. In punto di attribuzione della eventuale responsabilità, viene sottolineato che il convenuto V. non aveva alcun ruolo nella fase istruttoria precedente il rilascio dei provvedimenti, attribuita invece al Cap. A.S. non convenuto nell'odierno giudizio, e che, in ogni caso, la Sezione Vigilanza Lagunare, di cui era responsabile il convenuto V., non aveva competenze alcune sugli aspetti patrimoniali degli atti concessori. Viene, infine, sottolineato, a fini tuzioristici, che l'incapienza del C., emersa solo nel 2012, non era prevedibile ex ante ed che, in ogni caso, la competenza alla riscossione dei canoni -con le difficoltà di individuazione dei soggetti realmente tenuti al pagamento, stante le subconcessioni in favore dei consorziati- non era del MAV ma in capo agli uffici finanziari.

Infine, anche la difesa del convenuto M. ha depositato memorie, con le quali, richiamate tutte le precedenti difese, vengono contestate le controdeduzioni del Consulente di parte della Procura e fatta adesione alle conclusioni a cui è pervenuto il CTU.

All'udienza del 31.10.2017 la Procura, richiamate le argomentazioni svolte in atti ed in particolare quelle contenute nella memoria depositata in vista dell'udienza, ha preso posizione sulle difese introdotte con le memorie conclusive dalle difese dei convenuti. In particolare, ha osservato che il CTU non ha ottemperato alla richiesta di cui ai quesiti dell'ordinanza n. 50/2016, non avendo tenuto in considerazione, come invece richiestogli, gli altri elementi conoscitivi messi a disposizione del CTP della Procura ed in particolare lo studio sull'utilizzo delle attrezzature per la pesca delle vongole, commissionato dal MAV, e che ne dimostra la compatibilità con la presenza di vegetazione sui fondali lagunari; i piani provinciali per la pesca e gli altri documenti (come ad esempio le dichiarazioni di giacenza) dai quali emerge l'effettiva utilizzazione delle aree (non valorizzati dal CTU in quanto trattasi asseritamente di piani futuri, basati su concessioni non ancora in essere, mentre nei piani presentati dal C. le aree in concessione si davano per già concesse ed occupate). La Procura, infine, ha ribadito il carattere di esclusività dell'uso assentito in favore del C. e ha ritenuto, conseguentemente, non potersi scriminare la debenza o meno del canone concessorio sulla base dell'uso in concreto delle aree, peraltro accertato attraverso l'utilizzo di materiali rielaborati, a posteriori, dallo stesso MAV, operante in conflitto di interessi. La Procura ha, quindi, concluso insistendo per il rinnovo della Consulenza, con sostituzione del CTU e per l'ammissione della prova per testi, indicando il proprio CTP, cap. Torres.

L'Avv. Biagini, per i convenuti C., C. e M., richiamate e ribadite le eccezioni preliminari di intervenuta prescrizione, ha evidenziato l'illogicità della tesi della Procura, che, a suo dire, confonderebbe la titolarità dell'autorizzazione con il titolo per la commercializzazione del prodotto e la necessità di contestualizzare il rilascio degli atti nelle condizioni economico-sociali che li hanno originati, caratterizzate da forti tensioni anche in ambito di ordine pubblico: in tali condizioni non era immaginabile richiedere il pagamento di un canone concessorio per un'attività di pesca che, di regola, non è soggetta ad alcun canone. Ha inoltre osservato che, non essendo prevista la costruzione di alcuna opera, non si potrebbe nemmeno propriamente parlare di concessioni, anche in considerazione del fatto che non vi sarebbe stata alcuna sottrazione all'uso pubblico del bene lagunare in condizioni di discontinuità dell'attività.

Il comportamento doveroso che si assume violato, poi, non può essere preteso dai funzionari e dirigenti del MAV, competendo all'Amministrazione finanziaria procedere alla riscossione del canone, previa sua quantificazione, sempre ammesso che detto canone fosse realmente dovuto, trattandosi di provvedimenti non concessori finalizzati unicamente a escludere cause di incompatibilità con la conservazione del sistema lagunare.

La difesa del convenuto V. ha ribadito l'insussistenza di criteri di collegamento causale tra le attività di competenza e in concreto svolte dal V. e la responsabilità derivante dalla gestione del bene che, per gli aspetti inerenti le attività pescherecce, era attribuita, in virtù di una direttiva del 1989, al cap. S. e alla Sezione amministrativa, ognuno per le proprie competenze.

Ha, poi, ulteriormente sottolineato che l'utilizzo delle aree rese disponibili non aveva fini speculativi, ma rispondeva ad esigenze di ordine pubblico e che la responsabilità deve essere attribuita, in via solidale, ai consorziati del C., come peraltro suggerito anche dalla nota dell'Avvocatura dello Stato.

La difesa del geom. A. ha rimarcato la criticità della conclusioni a cui è pervenuto il Consulente d'ufficio, che ha fondato il proprio ragionamento su elementi incerti, con conseguente assoluta indeterminabilità delle aree effettivamente utilizzate (e del danno da mancato introito del canone ad esse riferibili). La CTU, appalesandosi quindi come meramente esplorativa in quanto il CTU ha ricercato gli elementi per il calcolo del canone -che, invece, era onere della Procura fornire in giudizio-, non può essere tenuta in considerazione. In ogni caso, nulla può essere addebitato al geom. A., in quanto non aveva qualifica dirigenziale, non aveva cognizione delle procedure di recupero (attribuite ad altro reparto), svolgeva di fatto un incarico di reggenza in assenza di specifico ordine di servizio.

La difesa del convenuto M. ha ribadito, invece, le doglianze in merito ai contenuti dell'ordinanza n. 50/2016, in ordine alla quale è stata formulata specifica riserva di appello, poiché è dato oggettivo che la presenza di fanerogame non consente l'utilizzo degli strumenti di raccolta delle vongole; nell'assenza di continuità è evidente il carattere di sperimentalità dei provvedimenti aventi finalità di ordine pubblico, circostanze tutte che escludono la configurabilità dell'obbligo di corresponsione di qualsivoglia canone.

Riprendendo le difese già articolate in atti, poi, la difesa ha rimarcato che nei confronti del proprio assistito non è configurabile la colpa grave: la espressa qualificazione dei provvedimenti come autorizzazioni non ha messo l'Amministrazione finanziaria nelle condizioni di quantificare un canone, a maggior ragione se si considera che il M. è stato trasferito circa trenta giorni dopo che l'autorizzazione in relazione alla quale è stato chiamato in giudizio era pervenuta al suo ufficio.

Infine, la difesa del convenuto P. ha ribadito le eccezioni preliminari di prescrizione e di nullità dell'atto di citazione, rilevando come in base all'atto di citazione risultino oscuri sia il petitum che la causa petendi come peraltro è dimostrato dal contenuto dell'ordinanza istruttoria del Collegio con cui è stata ammessa la CTU sul presupposto che si tratti di atti concessori, circostanza che non è sostenuta nemmeno dalla Procura.

L'atipicità dei provvedimenti in questione corrisponde alla finalità sociale che essi hanno storicamente rivestito: sono stati il frutto della volontà di risolvere una peculiarissima situazione venutasi a creare all'epoca, tanto che per tale motivo, non può neppure configurarsi una colpa grave. Peraltro, al convenuto P. nulla può essere imputato, non solo trattandosi di questione sorta prima del 2000, anno di insediamento della convenuta al MAV, ma avendo essa conferito specifica delega alla gestione di tale questione al convenuto M.. All'esito della discussione, il giudizio è stato deciso in camera di consiglio.

Motivi della decisione

1. In via preliminare, occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di "decadenza" ovvero di inammissibilità per tardività dell'atto di citazione (violazione dell'art. 5, comma 1, del D.L. n. 453 del 1993, convertito con modificazioni dalla L. 14 gennaio 1994, n. 19) avanzata dalla difesa del dott. M., argomentata evidenziando che l'invito a dedurre gli sarebbe stato notificato il 12 febbraio 2014 e che l'atto di citazione sarebbe stato depositato soltanto il 30 luglio 2014.

In proposito, considerata la data di perfezionamento della notifica dell'invito a dedurre per alcuni destinatari (per C. il 19 marzo 2014, per V. il 7 marzo 2014), non può che richiamarsi il consolidato principio giurisprudenziale (Corte conti, SS.RR. sent. n. 1/2005/QM, seguito da pacifica giurisprudenza contabile) secondo cui, nell'ipotesi in cui una pluralità di soggetti siano i presunti responsabili del danno e nei loro confronti venga emesso un contestuale invito a dedurre, il termine di centoventi giorni per emettere l'atto di citazione decorre dalla data di perfezionamento dell'ultima notifica dell'invito a dedurre.

Conseguentemente, nella specie si riscontra la tempestività del deposito dell'atto di citazione con riguardo ai termini previsti dal menzionato art. 5, con conseguente rigetto dell'eccezione in esame.

2. Ancora in via preliminare, occorre altresì esaminare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, avanzata da alcuni convenuti in ragione della non puntuale corrispondenza con i contenuti dell'invito a dedurre (nuovo addebito di ingiustificato ritardo di trasmissione al demanio delle autorizzazioni) ovvero sotto il diverso profilo della ritenuta carenza di qualsivoglia riferimento "ai mezzi di prova offerti a carico".

2.1 Con riguardo al primo dei profili sollevati, ferma l'inapplicabilità ratione temporis della disciplina recata dal codice di giustizia contabile (in particolare, cfr. art. 87 del D.Lgs. n. 174 del 2016), il Collegio non può che richiamare la ormai consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui "...l'invito è un atto procedimentale pre-processuale che assolve alla duplice funzione di consentire all'invitato di svolgere le proprie argomentazioni al fine di evitare la citazione in giudizio e di garantire nel contempo la massima possibile completezza istruttoria..." (sentenza n. 7/QM del 16 febbraio 1998), assolvendo dunque, uno actu, la finalità di un istituto a "difesa del convenibile e come strumento offerto per un più corretto e mirato esercizio dell'azione di responsabilità..." (sentenza n. 1/QM/2005; in termini, sent. n. 1/QM/2007).

Coerentemente, con riguardo ad eventuali divergenze tra invito a dedurre ed atto di citazione, la menzionata sentenza delle SS.RR. del 1998 ha avuto modo di affermare che "...le controdeduzioni dell'invitato e la

produzione di documenti oltre che a consentire la difesa del medesimo permettono nel contempo al P.M. di acquisire ulteriori elementi istruttori che possano contribuire ad una più completa ricostruzione della fattispecie sia sotto il profilo del fatto che quello di diritto, ne consegue che una citazione che fosse in tutto e per tutto vincolata al contenuto dell'invito finirebbe per snaturare la funzione dello stesso e renderlo, in sostanza, in tutto o in parte inutile o inutilizzabile. Al contrario, i nuovi elementi di prova e di conoscenza acquisiti in questa fase istruttoria devono come già cennato al punto 4 essere valutati dal P.R. il quale, pertanto, redige l'eventuale atti di citazione alla luce di essi.

L'atto di citazione ben può, quindi, non essere la fotocopia dell'invito ed il limite alla diversità di contenuto tra i due atti è dato anche dal rispetto dell'altra funzione del secondo, cioè da quella di garanzia difensiva accordata all'invitato. In buona sostanza poiché l'invito è emesso in relazione ad una ipotizzata fattispecie di danno, ma non contiene una litis contestatio, il limite di variabilità dell'atto di citazione è costituito unicamente dal quadro generale di tale ipotesi dannosa che deve essere rispettato nella sua essenza tipica di modo che la citazione stessa sia pur sempre ricollegabile alla fattispecie contestata. Solo allorché il contenuto della citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e petitum tipizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito di modo che non possa più ad essa ricondursi ed in essa riconoscersi, può affermarsi la violazione dell'obbligo dell'invito con le sopra dette conseguenze. Trattasi di un giudizio di merito che va svolto caso per caso dal giudice al fine di accertare se il contenuto della citazione non sia talmente diverso da quello dell'invito sì da configurare una vera e propria differente ipotesi di danno in relazione alla quale il convenuto non è stato messo in grado di controdedurre nella fase preprocessuale di modo che sono venute a mancare le sopra cennate funzioni cui tende l'invito" (in termini, cfr. SS.RR n. 14/QM del 1998, e Sez. I appello, 26 luglio 2012, n. 421; sez. Appello Sicilia, sent. n. 170/2016).

Orbene, con riguardo al caso di specie, si riscontra che il "...quadro generale della fattispecie dannosa..." è rimasto sostanzialmente inalterato, in quanto il tenore dell'invito a dedurre contestava chiaramente al M. e al V. (così come agli altri dirigenti degli uffici coinvolti), di aver cagionato la mancata riscossione dei canoni dovuti, non potendo definirsi "nuova" nel senso dianzi precisato, la specifico appunto contenuto nella citazione (ed eccepito dal V.) di aver ritardato la trasmissione delle autorizzazioni al demanio (con ciò ostacolando la riscossione dei canoni), in quanto sostanzialmente strumentale/implicita rispetto alla macrocondotta contestata già in sede pre-processuale.

2.2 Quanto all'eccezione, proposta dal sig. A., di nullità dell'atto di citazione giacché non conterrebbe "alcun riferimento ai mezzi di prova offerti a carico" (cfr. Art. 163 c.p.c.), in quanto "non vi è' agli atti né esiste alcun documento da cui si possa ricavare una "consegna" della nota MAV n. 463 al geom. A. o comunque il ricevimento presso l' Ufficio a cui era applicato della stessa, si osserva quanto segue.

In proposito, occorre preliminarmente richiamare le previsioni normative contenute nel regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (R.D. 13 agosto 1933, n. 1038), con particolare riguardo per gli articoli 1, 3 e 45.

Quanto al contenuto necessario dell'atto introduttivo, l'art. 1, comma 1 del menzionato regolamento prevede che "Le istanze, i ricorsi e gli appelli presentati alla Corte dei conti devono contenere il nome, il cognome, il domicilio o la residenza o dimora dell'attore e del convenuto, la esposizione dei fatti e la qualità nella quale furono compiuti, l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata"; il successivo art. 45 aggiunge poi che "L'atto di citazione deve, oltre a quanto è prescritto nell'art.1, contenere l'istanza al Presidente perché fissi l'udienza per la discussione della causa".

Quanto al regime di invalidità, il Regio Decreto, all'art. 3, testualmente prevede che: "Gli atti di cui agli articoli precedenti sono nulli quando non siano sottoscritti o quando siavi assoluta incertezza sull'oggetto della domanda".

Come emerge limpidamente dall'analisi testuale delle norme testé menzionate, il regolamento di procedura contempla espressamente il vizio di nullità (oltre che per l'ipotesi di assenza di sottoscrizione) in relazione a pervasive problematiche afferenti l'edictio actionis, ovvero, allorché si riscontri "assoluta incertezza sull'oggetto della domanda".

Peraltro, ai fini di un compiuto inquadramento della problematica, giova evidenziare come la dottrina giuscontabile abbia evidenziato che detta disciplina risenta delle prevalenti elaborazioni dottrinarie del tempo, nella misura in cui non sanziona i vizi della vocatio in ius in quanto propri della citazione in giudizio intesa come atto dell'ufficiale giudiziario.

Conseguentemente, la giurisprudenza univoca della Corte (da ultimo, sez. Veneto, sent. n. 34/2015), ritiene che la disciplina processuale contabile dei vizi dell'atto introduttivo del giudizio debba esser integrata, attraverso la mediazione della disposizione di rinvio dinamico di cui all'art. 26 del regolamento di procedura, mediante il richiamo alla ordinaria disciplina vizi dell'atto introduttivo prevista dal codice di procedura civile, con particolare riguardo agli articoli 163, 163 bis e 164 c.p.c.

Orbene, con riguardo al profilo specificamente eccepito, se l'art. 163, comma 2, prevede che l'atto di citazione debba contenere, ex aliis, "3) la determinazione della cosa oggetto della domanda; 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni", il successivo art. 164 (in disparte la procedura ivi prevista per integrare la domanda) prevede che la citazione sia nulla "se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito nel numero 3) dell'articolo 163 ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al numero 4) dello stesso articolo".

Come appare evidente dalla lettura delle disposizioni processual-civilistiche testé riportate, il codice di rito, relativamente all'indicazione della causa petendi, prevede la nullità dell'atto di citazione nella sola ipotesi di mancata esposizione dei fatti, mentre non contempla, evidenza sulla quale parte della dottrina ha avanzato rilievi critici, analoga conseguenza legale per l'ipotesi di carenza degli elementi di diritto.

Peraltro, la Giurisprudenza della Suprema Corte (ex multis Corte di Cass. SS.UU. civ., 22 maggio 2012, n. 8077/12, id. Sez. III civ., 21 novembre 2008, n. 27670/08) si è condivisibilmente attestata su posizioni interpretative restrittive della disposizione in esame, ritenendo che "...la nullità della citazione si produce,

a norma dell'art. 164, quarto comma, del cod. proc. civ., solo quando il petitum sia stato del tutto omesso o sia assolutamente incerto, oppure quando manchi del tutto l'esposizione dei fatti costituenti la ragione della domanda", non senza puntualizzare come, in sede di scrutinio di conformità della domanda al modello legalmente tipico, "...l'identificazione dell'oggetto della domanda va peraltro operata avendo riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati, producendosi la nullità solo quando, all'esito del predetto scrutinio, l'oggetto risulti assolutamente incerto".

Ad ogni modo, con riferimento al caso di specie, il Collegio osserva come non possa evidentemente sostenersi che l'atto introduttivo del presente giudizio sia privo dell'indicazione del petitum e anche della causa petendi, potendosi riscontrare nel testo dell'atto di citazione l'esposizione di fatti ed il ritenuto fondamento giuridico del diritto azionato, correlato all'adozione di determinati comportamenti attivi/omissivi, e conseguentemente imputato ai convenuti in ragione dell'attività concretamente svolta e/o delle funzioni rivestite.

D'altra parte, lo stesso convenuto A. ha formulato l'eccezione evidenziando, a fondamento dell'exceptio, la mera carenza di "riferimento ai mezzi di prova offerti a carico", non senza riconoscere, peraltro, le contrarie affermazioni rese in fase di indagini dall'ing. C..

3. Sempre in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di prescrizione, avanzata da alcuni convenuti per tutte le fattispecie esaminate, a cominciare dal danno riconducibile alla autorizzazione n. 11849 del 22.12.1999.

In proposito, si osserva tuttavia, in via generale, che, secondo consolidata giurisprudenza contabile, in ipotesi di responsabilità amministrativa da mancata riscossione di entrate è la perdita del diritto di credito che rende il danno erariale attuale e certo (cfr. C.d.C. Sez. I Centr. n.313/A/1999, Sez. III Centr. n. 182/2007), inteso questo come deminutio patrimonii e corrispondente al valore del credito perso, e quindi al denaro dovuto, oggetto della prestazione. Tale diritto viene meno, e finisce col costituire danno erariale risarcibile, quando si siano compiuti i termini prescrizionali "non occorrendo a tal fine una pronuncia giudiziale di accoglimento dell'eccezione del debitore relativa all'intervenuta prescrizione" (C.d.C. SS.RR. 22 aprile 1992, n.764 e, più di recente, C.d.C. III Sez. App. n.369/2012).

Nella specie, per giunta, si osserva che il fatto illecito causativo del danno all'erario è consistito proprio nella mancata adozione di un provvedimento formalmente concessorio (la cui necessità risulta ancora contestata dagli odierni convenuti) con la conseguente determinazione dei canoni, circostanza che costituisce un evidente impedimento giuridico alla decorrenza della prescrizione sui canoni, secondo la disciplina generale di cui all'art. 2935 c.c., a norma del quale "la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può esser fatto valere".

Ciò in disparte dalle problematiche (contestazione del ricevimento da parte di alcuni dei destinatari e giurisprudenza minoritaria che contesta la possibilità, per l'Organo requirente, i notificare atti di messa in mora) relative agli atti di costituzione in mora che la Procura erariale ha inviato a quasi tutti (con l'eccezione di A. e M.) gli odierni convenuti il 4/12/2008 e alla fine del maggio 2013.

In ragione delle suddette argomentazioni, ritiene il Collegio che l'eccezione di prescrizione avanzata dagli odierni convenuti non sia meritevole di positiva delibazione.

4. Nel merito, occorre innanzitutto procedere ad una puntuale qualificazione giuridica del titolo ampliativo nella specie rilevante, considerato che, pur a fronte della formale denominazione del titolo in termini di autorizzazione provvisoria, l'Organo requirente contesta la natura sostanzialmente concessoria del rapporto venutosi ad instaurare per circa un decennio tra l'amministrazione e il soggetto beneficiario, qualificazione avversata dalle parti convenute, che, pur nella varietà delle opzioni ricostruttive proposte, ritengono gli atti sussumibili nella generale fattispecie dell'autorizzazione (provvisoria), come tale escludente la configurabilità di un canone concessorio e al più, in via del tutto subordinata ed eventuale, dovrebbe trovare applicazione l'art. 39, comma 2, del codice della navigazione (canone meramente ricognitorio per concessioni per fini di pubblico interesse) ovvero l'art. 38 (occupazione d'urgenza, per la quale non è previsto un canone).

In proposito, pare appena il caso di evidenziare, in via preliminare, come, alla luce della ormai consolidata giurisprudenza della Corte dei Cassazione (ex multis: SS.UU. sent. n. 3665/2011) e del Consiglio di Stato (di recente, sez. VI, sent. n. 2714/2014), "la Laguna di Venezia, con il relativo bacino di acqua salsa, determinato a norma della L. 7 gennaio 1937, n. 191, di conversione del r.D.L. 18 giugno 1936, n. 1853, della successiva L. 5 marzo 1963, n. 366, e dell'ivi prevista ricognizione, appartiene al demanio marittimo ex artt. 822, cod. civ., e 28, cod. nav." (così testualmente il Consiglio di Stato, nella menzionata sentenza), cosicché "i beni acqueiin quanto appartenenti al demanio necessario marittimo di origine naturale, non potevano e non possono formare oggetto di proprietà privata e neppure di altro godimento privato se non alle condizioni a tal riguardo fissate dalla stessa legge (concessione amministrativa, ove possibile, e così via)" (così testualmente la suprema Corte nella senza indicata).

Ne deriva che i comportamenti della pubblica amministrazione non possono incidere sull'effettivo regime del bene medesimo se non nei limiti consentiti dalla legge e comunque mai quando il legislatore ha preteso specifici e determinati atti formali (che non possono, quindi, essere confusi con settoriali autorizzazioni relative al compimento di determinate opere od attività).

Sebbene, pertanto, in materia di beni demaniali, come è noto, a prescindere dalla generale (e scarna) disciplina codicistica, non esista un assetto normativo unitario, potendosi individuare plurimi e diversificati regimi in ragione di singole tipologie di beni, in relazione ai beni del demanio marittimo (per taluni dei quali esistono disposizioni speciali, come ad esempio per i beni demaniali marittimi ad uso turistico-ricreativo) l'uso è normato dal Codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942, n. 327), nel quale si rinviene la disciplina generale del godimento privato dei beni appartenenti al demanio marittimo mediante concessione.

L'art. 36 cod. nav., infatti, prevede che "l'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo".

Nel caso della Laguna di Venezia, l'esercizio di tutte le funzioni amministrative (ivi compreso, quindi, il rilascio dei titoli per l'utilizzo da parte di privati) attinenti al "mantenimento del regime lagunare" è attribuito al Magistrato alle Acque (ora Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche) di Venezia dall'art. 3 della L. n. 366 del 1963 -non a caso unico provvedimento normativo richiamato nelle "autorizzazioni provvisorie" di cui è causa-.

L'"amministrazione marittima" di cui all'art. 36 cod. nav. deve essere identificata, quindi, nel caso di cui si occupa, nel Magistrato alle Acque di Venezia (d'ora innanzi, MAV).

La disposizione citata individua, innanzitutto, l'oggetto della concessione ("l'occupazione e l'uso"), non richiedendo come carattere necessario l'esclusività ("anche esclusivo"), e prevede la necessaria temporaneità.

Altri elementi distintivi e caratterizzanti la tipologia di concessione prevista dal Codice della Navigazione si rinvengono nel suo Regolamento di attuazione (D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328), il cui art. 19 disciplina analiticamente il contenuto dell'atto di concessione: l'atto deve contenere l'ubicazione, l'estensione ed i confini del bene oggetto della concessione; lo scopo e la durata; la natura, la forma, le dimensioni della struttura delle opere da eseguire e i termini assegnati per tale esecuzione; le modalità di esercizio della concessione; il canone; la cauzione; le condizioni particolari a cui è sottoposta la concessione il domicilio del concessionario.

Gli articoli da 44 a 47 del cod. nav., poi, disciplinano le vicende modificative ed estintive della concessione, prevedendo il divieto di subentro in assenza di autorizzazione del concedente nonché la decadenza dalla concessione, tra l'altro, per non uso o per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata rilasciata, per omesso pagamento del canone nonché per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione o imposti da norme di legge o di regolamento.

Il regolamento di esecuzione, inoltre, disciplina all'art. 23 la responsabilità del concessionario ("Il concessionario è responsabile verso l'amministrazione degli obblighi assunti e verso i terzi di ogni danno cagionato nell'esercizio della concessione alle persone o alle cose. Il concessionario con l'atto o la licenza di concessione assume l'obbligo di manlevare e rendere indenne l'amministrazione da ogni azione che possa essere intentata da terzi in dipendenza della concessione") e i successivi articoli 27 e 28 assoggettano l'esercizio della concessione alle norme di polizia del demanio marittimo, obbligando il concessionario a consentire l'accesso nei beni concessigli al personale dell'amministrazione "per ragioni del loro ufficio".

Come si avrà modo di indicare specificatamente più oltre, negli atti in esame sono presenti tutti detti elementi, con eccezione della sola indicazione della misura del canone (e delle relative modalità di pagamento), pur essendone prevista la preventiva accettazione da parte del fruitore del bene nel momento in cui fosse determinato dall'autorità competente (l'Amministrazione Finanziaria, come si è visto nella parte in fatto). Quanto al requisito della durata, in tutti gli atti, qualificati appunto come "provvisori", è previsto che la validità e gli effetti cesseranno al momento del rilascio del provvedimento concessorio definitivo.

Ritiene il Collegio che la mancata indicazione negli atti "autorizzatori" della misura del canone non precluda la loro attrazione nella disciplina generale delle concessioni di beni del demanio marittimo di cui al Codice della Navigazione per le considerazioni che seguono.

4.1. Come si è già accennato, il regime amministrativo dei beni demaniali è vario in relazione alle diverse categorie di beni e, nel caso di beni oggettivamente pubblici, il regime di protezione (anche costituzionale) è posto in favore dei pubblici poteri e consiste nell'ostacolo all'appropriabilità dei beni da parte di soggetti privati o pubblici diversi da quelli preposti dall'ordinamento all'esercizio della funzione di amministrazione, in funzione dell'esercizio di pubblici poteri.

Quanto alla destinazione d'uso dei beni demaniali, la dottrina e la giurisprudenza distinguono, secondo la tradizionale ripartizione guicciardiana, tra uso ordinario (conforme alla destinazione principale del bene e spettante a tutti indistintamente, indipendentemente da qualsiasi provvedimento amministrativo di immissione nell'uso), uso speciale (conforme alla destinazione principale del bene, ma riservato ad alcuni soggetti in virtù di un provvedimento amministrativo) ed uso eccezionale (che può consentire un godimento del bene anche in contrasto con l'uso collettivo e la destinazione principale).

Questa visione accentua la pubblicità del bene facendo leva sul fatto che esso appartiene, in primo luogo, alla collettività, impersonata dall'Amministrazione che ne è il proprietario formale, e che l'utilizzazione del bene da parte di privati rappresenta, appunto, una fattispecie eccezionale sotto il profilo del regime di utilizzo.

I provvedimenti concessori, da cui la dottrina tradizionale fa discendere in capo al concessionario il sorgere di diritti verso terzi e di interessi legittimi nei confronti dell'Amministrazione, si configurano, quindi, come strumento di gestione dell'uso del bene pubblico da parte di privati.

Si tratta, quindi, di verificare se, nel caso in esame, ricorrono tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, in ottemperanza a quella pacifica giurisprudenza secondo la quale, "ai fini della qualificazione di un rapporto giuridico non deve aversi riguardo tanto al nomen juris speso dalle parti per designarlo, quanto alle caratteristiche da esso effettivamente rivestite nella sua concreta attuazione" (Cons. Stato Sez. V, 19-11-2012, n. 5848); e "nell'interpretazione dell'atto amministrativo, ai fini della sua qualificazione, si deve tener conto non del nomen juris assegnatogli dall'autorità emanante, ma del suo effettivo contenuto e di quanto esso effettivamente dispone: ciò, in quanto la sostanza dell'atto prevale sul nomen juris che la P.A. abbia inteso utilizzare." (T.A.R. Lazio Latina Sez. I, 22-10-2012, n. 791; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 14 novembre 2011, n. 8828; C.d.S., Sez. V, 16 settembre 2011, n. 5211 ma si veda anche ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 3 novembre 2009, n. 10782, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 21 luglio 2011, n. 614).

Nel caso in esame, i provvedimenti emessi dal Magistrato alle Acque, attribuiscono -contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti- al C. un uso del bene esclusivo (tant'è che è previsto l'obbligo della apposizione, lungo i confini, di palificazione con l'apposizione di cartellonistica riportante il numero del provvedimento e l'indicazione del soggetto destinatario del medesimo: il fatto che non sia stata assentita l'apposizione di reti o altri mezzi atti a intercludere le aree impedendone l'accesso discende -senza ombra

di dubbio, peraltro risultando espressamente dai provvedimenti medesimi- dalla necessità di non frapporte ostacoli ai naturali processi di ricambio delle acque in laguna e comunque per non alterarne l'ecosistema e l'equilibrio idrogeologico) e tale uso si estende dalla superficie dello specchio acqueo al sottofondo lagunare, ove in concreto avviene la semina e la raccolta (pesca) del prodotto.

Dunque, oggetto dei provvedimenti è la messa a disposizione di soggetti imprenditoriali (il C. è consorzio di cooperative di pescatori professionali a rilevanza esterna, come risulta dallo statuto prodotto in atti) di un bene pubblico -di regola e diversamente destinato al soddisfacimento di un interesse generale- come mezzo per il soddisfacimento di un interesse particolare, in quanto ambito spaziale in cui si svolge l'attività, meramente imprenditoriale e di rilevanza economica, del destinatario.

Dunque, non di concessione c.d. di produzione si tratta (di una concessione, cioè, finalizzata alla produzione di un servizio pubblico, in cui il bene pubblico viene in rilievo come strumento di un'attività produttiva finalizzata al soddisfacimento di un bisogno della collettività) in cui il bene pubblico è soltanto l'oggetto indiretto dell'atto, essendo quest'ultimo principalmente diretto a rendere esperibile l'attività -appunto, la produzione del servizio pubblico, destinato alla collettività-, ma di un atto in cui il bene pubblico si pone principalmente -se non addirittura esclusivamente- in rapporto di stretto e diretto soddisfacimento dell'interesse particolare del (solo) destinatario.

Questo differente modo di atteggiarsi del bene pubblico rispetto all'interesse collettivo condiziona la struttura del provvedimento concessorio, nel primo caso divenendo (ed essendo divenuta nella prassi amministrativa) preponderante il ruolo della parte negoziale rispetto al momento volitivo dell'autorità (si pensi, ad esempio, al caso dei servizi pubblici locali, in cui il momento autoritativo è addirittura anticipato all'atto di individuazione delle modalità di svolgimento del servizio). Nelle concessioni di beni, al contrario, e a maggior ragione nel caso -come quello di cui si discute- di uso eccezionale del bene demaniale, le condizioni obbligatorie (talora contenute in separati disciplinari, ma non necessariamente), spesso limitate alla definizione dei rapporti economici e delle garanzie sulla tutela e conservazione del bene, svolgono una funzione servente o, comunque, accessoria -ma certamente non qualificatoria o definitiva- rispetto alla natura e al contenuto primario del provvedimento di attribuzione e di immissione nell'uso del bene. Proprio per questo, nel primo caso i provvedimenti sono revocabili, di regola, solo per ragioni connesse al servizio e all'attività, nel secondo caso, invece, i provvedimenti sono revocabili solo per motivi attinenti al bene e alla sua protezione o conservazione.

L'esame dei provvedimenti di immissione nell'uso delle aree lagunari demaniali di cui si discute evidenzia che: -oggetto degli atti è l'"occupazione e l'uso" di specchi acquei lagunari con lo scopo di consentire l'avvio di un razionale allevamento estensivo di molluschi eduli lamellibranchi (art. 36 cod. nav., art. 19 reg., n. 2), attività di natura imprenditoriale svolta da soggetti professionali (L.R. n. 50 del 1986, poi sostituita dalla L.R. n. 18 del 1998);

-gli atti individuano le aree (e la relativa estensione) concesse in uso (art. 19 reg. n. 1);

-gli atti definiscono partitamente gli obblighi ed i divieti posti in capo all'utilizzatore: obbligo di delimitazione con paletti e cartelli identificativi del provvedimento e del beneficiario; divieto di costruzioni di altre opere, utilizzo dei fondali per la semina con fonti alimentari ambientali, divieto di utilizzo di determinati mezzi di raccolta meccanici, divieto di coltivazione di specie diverse da quelle individuate, rispetto delle relative normative, divieto di alterazione dei fondali e della flora esistente, divieto di modificare le quote dei fondali e degli strati di sedimentazione esistenti; obbligo di comunicazione periodica -annuale- dei dati relativi alla semina, alla raccolta e alle dimensioni del prodotto, nonché dell'ubicazione dei campi di semina; divieto di cessione; divieto di utilizzo per fini diversi (art. 19 reg. n. 4 e 7);

-in tutti gli atti è prevista la facoltà di revoca da parte dell'Amministrazione in ragione degli inadempimenti agli obblighi o alla violazione dei divieti da parte dell'utilizzatore (art.47 cod.nav.);

-in tutti gli atti è prevista la facoltà dell'Amministrazione di modificare l'estensione e l'ubicazione delle aree assentite, per ragioni di pubblico interesse senza che a seguito di ciò l'utilizzatore possa avanzare richieste di indennizzi, compensi e /o risarcimenti (art. 44 cod. nav.);

-in tutti gli atti vi è l'obbligo del destinatario di consentire l'accesso al personale del MAV per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo (art. 27 e 28 reg.);

-in tutti gli atti è prevista la responsabilità dell'utilizzatore nei confronti di terzi per eventuali danni cagionati nell'esercizio delle operazioni previste (art.23 reg.);

-in tutti gli atti è presente la preventiva ed incondizionata accettazione da parte del C. del canone concessorio che sarà determinato (il canone, cioè, non è ritenuto meramente eventuale, ma unicamente è rimesso, nella sua quantificazione, alla competenza di altra amministrazione);

-in tutti gli atti vi è l'elezione di domicilio del destinatario (art. 19 n. 8 del reg.), il C., che sottoscrive gli atti medesimi, con ciò dovendosi riconoscere che il contenuto "contrattuale" della concessione (quella parte, cioè, che disciplina i rapporti tra concedente e concessionario) anziché essere inserito in separato disciplinare, è incorporato nell'atto autoritativo di assenso all'uso, alle cui condizioni il beneficiario, con la sottoscrizione, aderisce.

Attraverso la sovrapposizione delle due fattispecie di atto, quella in concreto adottato dal MAV e quella corrispondente al modello-parametro previsto dalle norme speciali in materia di demanio marittimo, si perviene ad un giudizio di conformità: gli atti in questione, dunque, benché denominati "autorizzazioni provvisorie", contengono in sé -e per tale motivo possono legittimamente essere ascritti alla categoria- tutti i caratteri della concessione di beni demaniali marittimi -così come individuata e disciplinata nel Codice della Navigazione e nel relativo Regolamento di attuazione-, della quale, peraltro, hanno prodotto in concreto gli effetti.

Del resto, anche quando il MAV ha proceduto al rilascio, nel 2007, di un atto formalmente definito "concessione" (doc. 37 e 45 allegati all'atto di citazione), cui è seguita la stipula di un "disciplinare", altro

non ha fatto che riprodurre pressochè pedissequamente i medesimi contenuti, di ben poco implementando (e, peraltro, per profili di dettaglio: medesimi sono gli obblighi del concessionario, medesimi sono i poteri riservati all'autorità, medesimo è l'oggetto) le prescrizioni a carico del concessionario: il confronto tra le "autorizzazioni provvisorie" e la concessione del 2007 ne pone in evidenza la sostanziale sovrapposibilità.

4.2. Tanto premesso, il Collegio ritiene necessario, avuto riguardo alla questione della qualificazione del rapporto conseguente all'adozione delle "autorizzazioni" in questione, prendere in considerazione, sotto altro profilo, l'omessa indicazione del canone: se, cioè, tale omissione possa far ritenere la gratuità delle concessioni ovvero il loro assoggettamento al c.d. canone ricognitorio di cui al secondo comma dell'art. 39 cod.nav, tesi sostenuta, seppure in via subordinata e residuale, dalle difese di tutti i convenuti.

Va a questo proposito evidenziato che il riferimento alla disciplina giuridica delle concessioni demaniali per fini di pubblico interesse ex art. 39 comma 2 del codice della navigazione (R.D. n. 327 del 1942) non appare conferente.

In proposito, al di là della pur possibile coesistenza (com'è del resto proprio dell'istituto concessorio) di concorrenti finalità di interesse pubblico, pare appena il caso di evidenziare che, proprio al fine di dissipare perplessità interpretativa in ordine all'ambito applicativo dell'istituto, il regolamento di esecuzione al codice della navigazione (D.P.R. n. 328 del 1952) ha chiarito (art. 37, comma 2) che "Agli effetti dell'applicazione del canone, previsto dal secondo comma dell'articolo 39 del codice, s'intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diversi dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento", eventualità nella specie evidentemente insussistente, come si avrà modo di dire più avanti.

La disposizione, per il suo carattere di specialità in rapporto ai principi generali, deve essere interpretata in senso restrittivo: di detta norma interpretativa ha peraltro fatto coerente applicazione la univoca giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sez. I, 27-02-2014, n. 4766; Cass. civ., sez. I, 3 novembre 2002, n. 17101) nonché amministrativa (TAR Lecce, sent. n. 883/2011), che ha affermato che "il fine cui il canone ricognitorio è ancorato non s'identifica con le finalità generali perseguite dall'ente ma con il fine in concreto perseguito attraverso il bene ottenuto in concessione e che deve essere un fine di beneficenza o altro fine di pubblico interesse, tale cioè da non consentire al concessionario di trarre dai beni demaniali alcun lucro o provento (e il collegamento con la nozione di beneficenza conferma il carattere restrittivo della proposizione)".

Il canone ricognitorio, quindi, non può essere applicato neppure nei casi in cui la ritrazione di utili o proventi dell'attività derivi in modo indiretto e mediato, ma pur sempre con un nesso di strumentalità necessaria, dall'impiego del bene demaniale (Cons. St., VI, 12/3/2014, n. 1399): tale nesso di strumentalità necessaria è invece di immediata percezione nel caso in esame, in cui l'allevamento del mollusco (che è attività di impresa e, come tale, necessariamente a scopo di lucro) non sarebbe possibile senza l'occupazione del bene (fondale e spazio acqueo sovrastante), sicchè non vi può essere dubbio alcuno in ordine alla carenza del requisito che legittimerebbe l'individuazione di un canone ricognitorio.

Del pari, il Collegio non ritiene condivisibile la sussunzione del rapporto de quo nell'ambito di applicazione dell'art. 38 del codice della navigazione (rubricato "Anticipata occupazione di zone demaniali"), pure prospettato da taluna delle difese dei convenuti, innanzitutto per la radicale inconciliabilità tra il presupposto ivi previsto del "riconoscimento dell'urgenza" da parte dell'autorità marittima e la durata senza soluzione di continuità per un arco temporale decennale del rapporto in questione. D'altra parte, la norma prevede espressamente che alla occupazione d'urgenza faccia seguito la necessaria "concessione", senza prevedere peculiari criteri di determinazione dei relativi canoni.

Analogamente, sebbene si tratti di prospettazione non sollevata dalle parti, pare altresì opportuno evidenziare come la fattispecie in esame neppure possa essere ricondotta alla species delle c.d. concessioni provvisorie ex art. 10 del regolamento di esecuzione al Codice della Navigazione, norma applicabile soltanto nelle more delle procedure di rinnovo di titoli concessori (a parità di condizioni, nella specie non vi sono stati provvedimenti concessori e le aree assentite sono state progressivamente ampliate) e che comunque non prevede la possibilità di stabilire un canone derogatorio a regime.

In ragione di dette considerazioni e in adesione ai principi posti dalla Suprema Corte e dal Consiglio di Stato, ritiene il Collegio che il rapporto in questione, che si è sostanzialmente tradotto nella occupazione all'incirca decennale delle aree assentite, sia -ed abbia realizzato gli effetti di- un provvedimento concessorio tout court su bene del demanio marittimo necessario ex art. 36 del codice della navigazione (norma che, come si è visto, prevede che "L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo (non ostando dunque alla qualificazione in termini concessori la possibilità di uso da parte dei soggetti diversi dai concessionari, n.d.r.), di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo"). Infatti:

-gli spazi acquei della Laguna di Venezia sono sottoposti a un regime d'uso demandato all'Amministrazione cui sono attribuite, ex L. n. 366 del 1963, le funzioni di polizia del demanio marittimo, e cioè al Magistrato alle Acque, con particolare riguardo alla competenza in ordine alla "concessione dei beni demaniali marittimi compresi nell'interno della (.....) conterminazione lagunare in tutta la laguna, escluse le zone portuali di competenza dell'autorità marittima");

-in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte di Cassazione in tema di beni pubblici, il connotato della 'demanialità' deve interpretarsi quale espressione di una duplice appartenenza, alla collettività ed al suo ente esponenziale, dovendosi intendere la seconda (titolarità del bene in senso stretto) come 'appartenenza di servizio', che è necessaria, nel senso che detto ente è tenuto ad assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione pubblica e/o collettiva;

-la sottrazione del bene a tale fruizione pubblica e/o collettiva si configura come un uso eccezionale e come tale non può non essere la conseguenza di un atto volitivo/autoritativo dell'ente esponenziale (concessione);

- l'uso del bene per il soddisfacimento di interessi particolari in difformità dalla sua destinazione principale comporta l'onerosità del relativo titolo abilitativo.

A tale conclusione si perverrebbe, in ogni caso, al di là della specifica disciplina dei canoni concessori (di cui si dirà nel prosieguo) conseguente all'applicazione della cennata disciplina, soprarichiamata, del Codice della Navigazione (e della inconfigurabilità delle fattispecie derogatorie ivi previste), sulla base delle considerazioni di ordine sistematico che seguono.

Il trasferimento a privati della disponibilità del bene demaniale (anche non esclusiva, si è visto) consente al concessionario l'utilizzazione di risorse o l'esercizio di attività di regola indisponibili ai soggetti privati (e, talora, riservate ai pubblici poteri): pur rimanendo immanente il profilo pubblicistico nell'atto fondativo del rapporto tra Amministrazione e concessionario, dall'atto medesimo deriva l'attribuzione in capo al beneficiario di un vantaggio economico competitivo di natura particolare (in contrapposizione alla destinazione oggettivamente "comune" del bene).

Nel rapporto tra Amministrazione e concessionario, quindi, proprio in ragione di tale peculiarità, all'effetto ampliativo che tale vantaggio competitivo apporta alla sfera giuridica del privato (anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, le "concessioni" pubbliche, qualunque ne sia in particolare la denominazione, hanno ad oggetto l'esercizio di un'attività economica su beni demaniali -punto 47 del considerato, sent. 14.7.2016; C-221/12, punti 26 e 28-) corrisponde una correlativa e proporzionale compressione del godimento collettivo del bene.

In tale prospettiva la previsione di un canone per l'utilizzo del bene si pone in termini, da un lato, di necessaria corrispettività del sacrificio dell'uso comune del bene e, dall'altro, di valorizzazione della finalità pubblica effettiva del bene attraverso la sua messa a profitto (il vantaggio attribuito ad un solo soggetto sottraendo il bene all'uso collettivo è correlato al vantaggio, collettivo, in termini finanziari derivante dall'introito del canone).

La previsione del canone quale corrispettivo di un uso particolare di un bene comune, quindi, non solo corrisponde alla necessaria valorizzazione dei beni pubblici -e ciò a maggior ragione se questi ultimi sono suscettibili di utilizzazione economica (art. 14 comma 1 D.Lgs. n. 279 del 1997): dal godimento in capo al privato del bene demaniale deriva inevitabilmente una implicazione economica- ma si pone, attraverso una funzione di perequazione delle situazioni dei soggetti che svolgono attività commerciali avvalendosi di beni pubblici e quelle di altri soggetti che svolgono le stesse attività ma assoggettate ai prezzi di mercato relativi all'utilizzo di proprietà private, come forma di regolazione dell'attività economica volta a garantire, tra l'altro, il principio costituzionale di tutela delle finanze pubbliche (art. 81 cost.: i beni demaniali, infatti, entrano nell'attivo del patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici).

L'ampliarsi dell'attività gestionale dei beni pubblici da parte della pubblica amministrazione in funzione regolatoria dei rapporti concessori ha determinato, sotto altro profilo, un assetto ordinamentale per cui la funzione del bene demaniale da finale diviene strumentale ed il bene demaniale assume il carattere di strumento per la produzione di utilità economiche per un privato imprenditore: la concessione, in quest'ottica, costituisce il mezzo tipico di valorizzazione del bene, cui deve necessariamente corrispondere, in capo al concedente, l'accrescimento patrimoniale correlata all'utilità tratta dal privato in applicazione del principio di proporzionalità.

Tale principio, infatti, ritenuto immanente nel nostro ordinamento dalla giurisprudenza amministrativa (si veda, per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2006 n. 2087), risponde alla necessità di addivenire, nel rapporto tra sfera giuridica del privato ed esercizio delle funzioni proprie della pubblica amministrazione, alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico e finisce per configurarsi, quindi, come elemento sintomatico della correttezza dell'uso del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi.

Il necessario riconoscimento dell'onerosità del titolo abilitativo e/o concessorio, quindi, si pone come diretto corollario dell'ontologica indisponibilità dei beni demaniali: non è possibile configurarne la concessione in godimento a terzi non a titolo oneroso, salve specifiche ed eccezionali previsioni legislative che, come si è visto, nel caso di specie non ricorrono.

4.3. Deve, poi, ritenersi priva di giuridico e fattuale fondamento la tesi difensiva, comune a tutti i convenuti, secondo cui gli atti con i quali il C. è stato immesso nell'uso delle aree demaniali marittime lagunari non potrebbero essere sussunti nella fattispecie concessoria in ragione dello scopo "sperimentale" dell'avvio di una forma di allevamento gestito della specie *Tapes Philippinarum*, per tale motivo rientrando nella diversa (e, a loro dire, non onerosa) categoria delle autorizzazioni provvisorie -appunto, a scopo sperimentale-, circostanza che troverebbe conferma nel fatto che, solo a conclusione di detta fase sperimentale, nel 2007, sarebbe stato possibile procedere alla formalizzazione di un vero e proprio atto concessorio.

Quelle assentite dal MAV sarebbero, quindi, mere "autorizzazioni a sperimentare le tecniche idonee a costituire il know how necessario per l'espletamento dell'attività professionale di molluschicoltura", ovvero autorizzazioni caratterizzate dalla sperimentaltà, non finalizzate allo sfruttamento economico, ma solo a consentire "l'avvio della fase di verifica dell'effettiva idoneità all'attività di allevamento". Ad esse, quindi, non potrebbe essere applicato alcun canone in ragione di una affermata (ma non argomentata né tantomeno dimostrata) generale gratuità degli atti autorizzativi.

Va innanzitutto osservato che la tesi prospettata non è ricondotta ad alcuno specifico riferimento normativo avente ad oggetto i beni demaniali marittimi, essendo meramente richiamato un "generale" regime autorizzatorio, peraltro non legislativamente contestualizzato, e che viene apoditticamente assunto a titolo non oneroso: tale qualificazione dovrebbe -in via ermeneutica, procedendosi per esclusione- superare le disposizioni, speciali, del codice della navigazione in materia di uso dei beni del demanio marittimo.

Le ragioni di diritto sopra enunciate in merito al regime giuridico dei beni demaniali marittimi escludono in sé la fondatezza della tesi difensiva e renderebbero superflua ogni ulteriore valutazione: le pubbliche amministrazioni non possono disporre dei beni del demanio se non nelle forme previste dalla legge (nella specie: concessione, trattandosi di bene del demanio marittimo naturale).

Tuttavia, anche seguendo il percorso logico-argomentativo delle prospettate tesi (che si fonda, come ricordato, sull'interpretazione del contenuto provvedimentale al fine di inquadrare gli atti nella categoria delle autorizzazioni non onerose), si perviene alle medesime conclusioni sopra enunciate in merito alla configurabilità degli atti in questione come concessioni tout court, come tali necessariamente onerose.

Va preliminarmente ricordato che "per conforme giurisprudenza l'interpretazione degli atti amministrativi (...) soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (cd. interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione di buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2011, n. 4980)" (Cons.Stato, Sez. V, n. 238 del 16.1.2013; Sez. III, n. 4364/2013).

Viene, quindi, in primo luogo in rilievo il canone ermeneutico dell'interpretazione testuale (art. 1362, primo comma, c.c.): negli atti l'oggetto delle "autorizzazioni" è chiaramente definito come "occupazione e uso" di aree lagunari allo scopo di avviare un'attività di allevamento estensivo di molluschicoltura; non vi è menzione di finalità di verifica di idoneità delle aree, e men che meno di sperimentazioni "finalizzate ad acquisire il know how" dell'allevamento di molluschi, né dalle premesse degli atti, in cui vengono meramente richiamati i vari atti programmatori provinciali sull'uso delle risorse ittiche.

Le espressioni testuali utilizzate nell'articolato degli atti, poi, sono prive di enunciazioni contraddittorie e sono pienamente conformi -come si è visto- allo schema consensorio del Codice della Navigazione, sicché fin dal primo approccio interpretativo non sembra potersi delineare un contenuto volitivo dell'atto incerto.

Non si rinvencono, infatti, negli atti "autorizzatori" espressioni plurivoche in ordine all'oggetto ("occupazione ed uso") né in ordine allo scopo (attività di molluschicoltura estensiva) -indicazione peraltro necessaria al fine di rendere valutabile la compatibilità dell'uso particolare del bene con la salvaguardia e la tutela del bene comune-, tali da rendere necessaria una ulteriore indagine sulla reale volontà delle parti superando il criterio dell'interpretazione letterale (art. 1362, primo comma, c.c.).

Ma anche a non voler ritenere soddisfattiva questa prospettiva, ad analoghe ed univoche conclusioni si perviene attraverso il ricorso agli altri criteri ermeneutici ritenuti dalla succitata giurisprudenza applicabili anche all'interpretazione degli atti amministrativi.

Non vi è dubbio alcuno che, nel caso di specie, la volontà sottostante il provvedimento sia quella, tipicamente provvedimentale, oggettiva, vincolata nel fine ed espressione di funzione doverosa (appunto, la regolazione dell'uso particolare in rapporto alla finalità pubblica del bene demaniale) per quanto riguarda l'amministrazione concedente, mentre per il beneficiario aderente è chiaramente quella di poter disporre del bene in via esclusiva al fine di trarne un vantaggio economico nell'ambito di un'attività di impresa, quale è quella dell'acquacoltura.

Il comportamento tenuto, anche a posteriori, da un lato dall'amministrazione concedente (che per oltre dieci anni ha reiterato il medesimo testo del provvedimento, apportandovi minime integrazioni) e dall'altro lato dal concessionario (che non solo non ha realizzato alcuna "sperimentazione" o ricerca di tecniche di allevamento, ma non si è nemmeno proposto di farlo, come si dirà più oltre) non consente di fondatamente sostenere che vi fosse alcuna volontà diversa da quella, espressamente riportata in atti, di consentire per uso di acquacoltura l'utilizzo di (sempre più) vaste aree della laguna da parte di operatori professionali (art. 1362, secondo comma, c.c.).

Del resto, è fatto notorio, ma è circostanza comprovata in atti (è riportata in tutti i dati di letteratura, nel Piano provinciale della pesca della Provincia di Venezia, nonché nei Piani triennali della pesca del Mi.P.A.F., in particolare, il terzo, quarto e quinto), che l'allevamento della specie di vongole in questione nel 1995 (anno di rilascio della prima "autorizzazione provvisoria") aveva da tempo superato qualsivoglia sperimentazione in termini di compatibilità della specie, alloctona, con l'ambiente lagunare.

Risulta dalla documentazione prodotta in atti sia dalla Procura che da taluni convenuti che la specie di molluschi di cui si tratta venne impiantata nel marzo del 1983 in due aree, una sita nella laguna di Venezia a sud di Chioggia e una in laguna di Caleri (provincia di Rovigo), dal C. (Consorzio per lo sviluppo della pesca e dell'acquacoltura del Veneto con sede in Chioggia, ente riconosciuto di interesse regionale, destinatario di contributi pubblici per le finalità del Progetto Agricolo Sperimentale 1979/1982, allegato alla L.R. n. 88 del 1980, a sua volta individuato come strumento operativo del Programma Regionale di Sviluppo di cui alla L.R. n. 11 del 1979: l'ente era stato scelto come "centro di produzione, trasformazione, habitat ed ecosistema"). I primi lotti sperimentali vennero poi impiantati in Laguna di Venezia nel 1985 e l'attività di raccolta sistematica e di pesca massiva ad opera di pescatori professionisti -che addirittura (il dato si ricava dal Piano provinciale per la gestione delle risorse alieutiche della Provincia di Venezia) hanno sviluppato speciali attrezzi per tale tipologia di pesca- ebbe inizio a partire dal 1990-91.

Da tale data ha avuto avvio una massiccia aggressione della risorsa, testimoniata dai dati della produzione contenuti nel Piano Provinciale succitato redatto dalla Provincia di Venezia e prodotto in atti dalla Procura (cfr. all.9 alla memoria depositata in vista dell'udienza del 31.10.2017), ma confermati anche nelle Relazioni predisposte dall'Ufficio di Piano del Magistrato alle Acque di Venezia e dai Piani triennali della Pesca del Mi.P.A.F.: fino all'inizio degli anni'90, infatti, la produzione di Tapes Ph. in laguna di Venezia superava di poco le 1000 tn/anno, mentre a partire dal 1994 la produzione è progressivamente ed esponenzialmente aumentata. Nel 1994 la produzione aveva raggiunto le 16.000 tn/anno, nel 1995 le 38.000 tn/anno, dal

1996 al 2000 la produzione ha raggiunto, con continuità, le 40.000 tn/anno, per poi calare tra il 2001 e il 2006 alle 20.000/25.000 tn/anno e riprendere dal 2007 in poi, assestandosi sulle 30.000/tn anno.

Il Piano provinciale per la gestione delle risorse alieutiche (spettano, infatti, alla Provincia le funzioni programmatiche e di regolamentazione dell'uso delle risorse alieutiche ex legge regionale 50/86 e, successivamente L.R. n. 19 del 1998), poi, non contiene alcun riferimento a "sperimentazioni" di tecniche colturali relative alla specie di mollusco in questione (impiantato da oltre 15 anni in laguna e oggetto di ampi studi), ma traccia, nell'ambito delle funzioni e competenze proprie della Provincia, la ricostruzione dello sviluppo e della proliferazione della specie in laguna, analizza le tipologie di attrezzi utilizzabili al fine di evitare il danneggiamento dell'ecosistema e dei fondali, descrive le attività di semina e raccolta del prodotto, individua i volumi di produzione compatibili con l'ambiente lagunare, contenuti legati all'esercizio dell'attività. Altri dati, emergenti dai documenti prodotti in atti dalla Procura, confermano il pieno regime produttivo della risorsa nel periodo in considerazione: nel Piano di produzione presentato dal C. per il 2002/2003 (all. 6 alla memoria della Procura), ad esempio, vengono dichiarate giacenze nel 2002 (e, quindi, prodotto in fase di maturazione con commercializzazione prevista per l'anno successivo) di 42.841 q.li (che, a maturazione, corrispondono a circa 45.000 tn, tenuto conto della percentuale di moria: il rapporto tra giovanili e prodotto commerciabile è di 1: 14 circa). Simili dati si rinvenivano anche nelle dichiarazioni di giacenza presentate dal C. alle USL (vedi doc. prodotti dalla Procura).

Il Piano di produzione del C., poi, è dichiaratamente concepito unicamente per consentire la produzione di un reddito lordo annuo pro capite di 39.000 euro (sul presupposto, condizionante, che sarebbero state concesse più ampie aree lagunari stante l'elevato numero di addetti del settore) senza alcun accenno a sperimentazioni di "tecniche" di allevamento: le simulazioni ivi riportate prevedono ricavi netti (al costo del seme) dall'area in questione per circa 55/52 milioni di euro l'anno, con un reddito pro capite di 39/36 mila euro (per 1.400 addetti) l'anno, tant'è che la richiesta dell'aumento della disponibilità delle aree è avanzata unicamente in ragione del rapporto con il numero di addetti, in progressivo aumento, e della necessità di garantire, appunto, un determinato livello di reddito pro capite.

Non sembra, quindi, potersi fondatamente sostenere che l'attività che il concessionario -ente rappresentativo di un'intera categoria di operatori professionali della pesca, tutti iscritti nei relativi registri prefettizi- avrebbe svolto utilizzando gli spazi lagunari messi a disposizione con le "autorizzazioni" fosse un'attività non finalizzata allo sfruttamento economico ma di natura "sperimentale", termine peraltro mai utilizzato negli atti con riferimento alle tecniche di allevamento.

Negli atti, invece, si parla di "avvio" (che, forse, non è inutile sottolineare, è concetto ben diverso dalla sperimentazione) di un'attività di "allevamento estensivo" dei molluschi (che è difficilmente compatibile con il carattere della sperimentazione) che, in taluni atti, è affiancato alla qualificazione di "razionale" (che non è certo sinonimo di "sperimentale", ma indica semmai la necessità di attuare sistemi di sfruttamento della risorsa che non la depauperassero e fossero compatibili con il profilo ecosistemico e morfodinamico lagunare). Interpretare un provvedimento amministrativo significa, in ultima analisi, chiedersi quale funzione amministrativa si è inteso utilizzare, in che modo, con quali finalità per la cura dell'interesse pubblico: il complesso del contenuto provvedimento, ed in particolare l'insieme degli obblighi derivanti in capo al concessionario, è in sé perfettamente coerente e chiaramente teso a regolamentare l'uso del bene comune in modo compatibile con la conservazione della risorsa-laguna e delle sue finalità collettive, compito primario dell'amministrazione concedente (criterio dell'interpretazione complessiva delle clausole: art. 1363 c.c.): le singole previsioni, benché aventi una propria ed intrinseca ragion d'essere, conferiscono, nell'insieme, all'atto quella razionalità che ne costituisce elemento essenziale, rendendo possibile individuarne il *sensus mentis* e di valutarne la conformità rispetto alla garanzia dei valori giuridici fondamentali a governo dei quali è posta la funzione regolatrice dell'amministrazione concedente, di cui si è più volte detto.

Del resto, l'ambito entro cui l'atto può legittimamente produrre i propri effetti non può essere diverso da quello delle attribuzioni conferite all'amministrazione regolatrice dalla legge, dovendo quest'ultima agire unicamente in funzione del principio di legalità di cui all'art. 97 Cost.: l'oggetto dell'atto, quindi, non avrebbe mai potuto esorbitare dalle competenze del MAV e dalle norme regolatrici di queste ultime, sicché la volontà sottostante non avrebbe mai potuto andare oltre, o anche solo in difformità, dalle norme (imperative, peraltro) che disciplinano l'uso dei beni del demanio marittimo -e, quindi, il Codice della Navigazione, in assenza di diversa e speciale disciplina- (principio secondo cui l'atto non riguarda che gli oggetti propri: art. 1364 c.c.), con l'adozione di atti atipici ed extra ordinem, pena l'invalidità dell'atto medesimo.

Alla luce di tale ultima considerazione, infine, anche l'applicazione del principio di conservazione (secondo cui, nel dubbio, prevale il significato nel quale l'atto può produrre qualche effetto e che assicura la legittimità dello stesso: art. 1367 c.c.) non consente di ricondurre gli atti in questione a categorie diverse da quella delle concessioni del demanio marittimo, dovendosi diversamente ritenere la radicale, originaria ed insanabile, illegittimità degli atti stessi.

Del resto, anche a voler condurre l'analisi sulla base dei caratteri distintivi della concessione rispetto all'autorizzazione elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza -operazione che, tuttavia, si colloca su un piano meramente dogmatico e non certo giuridico-ordinamentale- non si perviene a conclusioni difformi.

Come è noto, infatti, secondo gli orientamenti dominanti, concessione ed autorizzazione si distinguono, sotto il profilo strutturale, non solo per la situazione sostanziale sottostante in capo al privato (preesistenza della posizione giuridica soggettiva del privato nell'autorizzazione ovvero trasferimento in capo al privato di un diritto personale di godimento), ma anche per la differente fisionomia dei relativi procedimenti e dal grado di discrezionalità riservata in capo alla Pubblica Amministrazione: i provvedimenti autorizzatori sono, in linea generale, sottoposti, in base alla L. n. 241 del 1990, alla regola del silenzio assenso o della denuncia in luogo dell'autorizzazione (in rapporto alla sussistenza di un grado di discrezionalità o vincolatività), mentre i provvedimenti concessori debbono sempre essere espressi e si caratterizzano per un ampio margine di

discrezionalità, che si giustifica per l'immanenza di poteri pervasivi dell'Amministrazione nei confronti dei concessionari.

Il rapporto concessorio, infatti -ed in ciò risiede la principale differenziazione rispetto all'autorizzazione-, riserva all'Amministrazione ampi poteri di indirizzo, vigilanza e controllo (sull'attività o sull'utilizzo del bene, a seconda che si tratti di concessione di servizi o di beni); tale controllo può essere di natura tecnica (tipicamente nelle concessioni di beni) o economica (tipicamente nella concessione di servizi), di legittimità o di merito (sull'utilizzo del bene o sulla produzione del servizio) e ha come diretto corollario il riconoscimento in capo alla Pubblica Amministrazione di un potere sostitutivo.

Correlativamente, nelle concessioni il concessionario -contrariamente a quanto avviene con l'autorizzazione, non sussistendo in capo all'autorizzato alcun obbligo all'esercizio dell'attività- ha l'obbligo giuridico di utilizzare il bene (nelle concessioni di beni) o di produrre il servizio (nelle concessioni di servizi) entro i limiti e con le modalità fissate dalla legge o dall'atto concessorio e nelle concessioni di beni, in particolare, stante il carattere non personale del rapporto, ha la possibilità di disporre nei confronti dei terzi dei diritti concessi in godimento.

Infine, l'autorizzazione è sempre un provvedimento unilaterale, mentre nella concessione -che pure è e rimane provvedimento di immanente natura pubblicistica- coesistono due diversi ma connessi profili: da un lato, appunto, la manifestazione di volontà (autoritativa ed unilaterale) dell'Amministrazione e, dall'altro, un contenuto più strettamente regolatorio del rapporto con il concessionario, che di regola è contenuto in un separato atto, ma non necessariamente, essendo nota (sebbene non frequente) la figura della concessione c.d. provvedimentale pura, caratterizzata dall'esistenza di un unico atto che contiene le clausole concessorie e i precetti regolativi del rapporto; dunque, un provvedimento unilaterale ad effetti bilaterali, in cui il rapporto è interamente regolato dalle clausole pubblicistiche a cui il privato presta adesione.

La disciplina giuridica dei modi di godimento del demanio, infatti, rappresenta una prerogativa sovrana (come, peraltro, recentemente confermato dalla notissima sentenza della Corte di Giustizia n. del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C485/14 e C67/15), alla quale si accompagna quella, più generale, di dettare la disciplina dei beni e di regolare i modi e le forme della loro appropriazione, disciplina di cui la fissazione di regimi proprietari di appartenenza esclusiva pubblica è uno dei diretti corollari.

Sotto tale profilo, poi, le concessioni si contraddistinguono per l'oggetto pubblico (che, appunto, evoca l'idea della riserva a favore della Pubblica Amministrazione della disponibilità del bene) e già a livello semantico richiamano la precisa connotazione pubblicistica della relazione tra l'Amministrazione e il concessionario: pur trattandosi di fattispecie ad effetti ampliativi della sfera giuridica del privato, la posizione dell'Amministrazione si colloca sempre in posizione di supremazia, tant'è che è sempre possibile la modifica o la risoluzione unilaterale del rapporto per ragioni di pubblico interesse.

Osserva il Collegio che tali caratteristiche distintive della concessione ricorrano, tutte, nel caso delle "autorizzazioni provvisorie" in esame: esse attribuiscono ex novo al C. un diritto personale di godimento del bene demaniale (occupazione ed uso a fini di allevamento), altrimenti soggiacente al pubblico uso, potendo il concessionario farlo valere nei confronti di terzi (tant'è che, si legge nei Piani di produzione presentati dal C. alla Provincia, per tutelare detto diritto si è reso necessario ricorrere a forme di sorveglianza con guardie giurate: in base alle vigenti disposizioni in materia di ordine pubblico il ricorso a tale forma di sorveglianza è consentito, appunto, a tutela dei diritti, assoluti nei confronti di terzi, del privato cittadino alla sicurezza personale o del proprio patrimonio), ma che nei confronti della Pubblica Amministrazione assume caratteri di relatività, essendo condizionato non solo alle prescrizioni contenute nell'atto (che identificano specifici obblighi in capo al concessionario relativi all'utilizzo del bene) ma anche alle norme speciali che regolano l'attività (quella di allevamento e pesca delle vongole) il cui mancato rispetto determina conseguenze sanzionatorie e decadenziali.

Al MAV, poi, sono riservati poteri di vigilanza, controllo e polizia demaniale.

Infine, al C. era consentito (ed anzi, ne integrava lo scopo statutario) sub-assegnare ai propri consorziati porzioni delle aree lagunari ad esso concesse: il MAV, ricevuti dal C. gli atti di sub-concessione (o affidamento o immissione nel possesso o comunque li si voglia chiamare), nulla ha eccepito né ha avviato procedimenti di revoca o di declaratoria dell'estinzione delle "autorizzazioni provvisorie".

Anche ricorrendo, quindi, sul piano meramente dogmatico, al confronto del contenuto degli atti in esame con le ricostruzioni dottrinali dei caratteri propri e differenziali dei due tipi di provvedimento si perviene alla conclusione che, la di là del nomen juris attribuito agli atti di cui si discute, si sia trattato di vere e proprie concessioni di beni demaniali.

4.4. Tale conclusiva affermazione non può ritenersi, a giudizio del Collegio, smentita dal fatto -posto in rilievo da talune difese- che le concessioni de quibus non prevedessero la realizzazione di opere o strutture, trattandosi chiaramente di contenuto meramente eventuale e non necessario dell'atto, estraneo al suo fondamento causale, così come si è avuto modo di più ampiamente dissertare più sopra; ovvero dal rilievo che tali "autorizzazioni", proprio perché tali, non vennero mai annotate a cura del MAV negli appositi registri dallo stesso tenuti: pur trattandosi evidentemente di grave irregolarità ed omissione, tuttavia l'annotazione medesima non ha chiaramente funzione costitutiva dell'atto, né può incidere sulla produzione degli effetti.

4.5. Deve, poi, essere esaminata l'altra tesi esposta, con varie enunciazioni, da talune difese dei convenuti (e che appare mutuata dalla nota MAV 1.8.2014, prodotta in atti dalle difese dei convenuti), secondo cui, da un lato, gli atti in questione non potrebbero essere ascritti alla categoria delle concessioni demaniali ex art. 36 cod. nav. perché da essi non deriverebbe un diritto d'uso esclusivo, comprovato dal fatto che non è consentita la interclusione delle aree, e, dall'altro, quella di adottare "autorizzazioni provvisorie" sarebbe stata una deliberata scelta dell'Amministrazione, dettata da un lato dall'assenza di precedenti a livello locale e dalla indisponibilità di elementi relativi alle dinamiche produttive e all'effettiva redditività delle aree da concedersi. L'argomentazione non appare di giuridico pregio, in considerazione (come si è già avuto modo di sottolineare più sopra) del dato testuale di cui all'art. 36 cod. nav., che appunto parla di uso "anche" esclusivo del

bene demaniale marittimo, con ciò chiaramente presupponendo la facoltà dell'amministrazione marittima di assentire, con lo strumento concessorio, un uso non esclusivo (nella prassi, poi, tipico di una pluralità di concessioni demaniali).

A ben vedere, anzi, la stessa formulazione letterale della norma, in verità, sembrerebbe porre la concessione di bene demaniale marittimo in uso non esclusivo come la regola, mentre quello esclusivo si paleserebbe come eccezione (non a caso, è usato l'avverbio "anche").

Peraltro, poiché nella citata disposizione l'aggettivo esclusivo è riferito all'uso, il carattere di esclusività è da valutarsi in relazione allo scopo per il quale la concessione è rilasciata e, cioè, nel caso in esame, l'allevamento di vongole che avviene sui fondali lagunari, essendo la vongola -come è noto- animale fossorio: è evidente che l'uso esclusivo dei fondali a scopo di allevamento non è incompatibile con altri usi, pubblici e comuni, degli specchi acquei sovrastanti -come, ad esempio, il transito con mezzi nautici- e non richiede necessariamente la costruzione di barriere fisiche (reti, recinzioni, ecc.) che rendano evidente lo *ius excludendi alios* in ordine allo scopo per cui è assentito, all'uopo essendo stata ritenuta sufficiente dallo stesso MAV l'apposizione, a conterminazione delle superfici concesse, di palificazioni (singole) dotate di cartellonistica esponente i dati della concessione e il relativo scopo e ciò a maggior ragione se si pone mente al fatto che la ragione dell'assenza di opere che intercludessero le aree all'accesso (e del correlato divieto di costruirne di qualsivoglia genere contenuto negli atti) è esplicitata nel testo stesso delle concessioni: ai fini della salvaguardia del sistema lagunare non possono essere costruite opere che limitino il normale ciclo delle maree, essenziale per la vita e l'ecomorfologia della laguna.

Osserva, poi, il Collegio che la disciplina dell'uso particolare dei beni demaniali marittimi mediante concessioni non consente alcun tipo di deroga sia per il suo carattere imperativo sia per la natura di norma speciale che la contraddistingue: lo strumento di gestione è necessariamente quello della concessione, non potendo l'amministrazione competente disporre dell'uso del bene mediante atti -del tutto atipici ed extra ordinamentali, di propria iniziativa asseritamente mutuati da astratte categorie dogmatiche non meglio individuate, mediante un ragionamento inammissibilmente derogatorio "per esclusione", contrario ad ogni elementare criterio ermeneutico e sistematico-diversi da quello che costituisce il paradigma generale del codice della navigazione (ovvero, quando ricorrenti, delle discipline speciali previste per talune tipologie di beni del demanio marittimo).

Non può, peraltro, non rilevarsi che, contrariamente a quanto sostenuto dalle difese dei convenuti, l'asserito carattere sperimentale (della cui natura e estensione si dirà più oltre) dell'uso assentito non è di per sé incompatibile con il regime concessorio, non essendovi alcuna limitazione normativa al rilascio della concessione in relazione all'uso se non quella della compatibilità "con le esigenze del pubblico uso" (art. 36 cod. nav., comma 1, prima parte).

D'altro canto, lo stesso Codice della Navigazione prevede la modifica o l'estinzione della concessione per fatto dell'amministrazione (art. 44) o per cause naturali (art. 45), tra le quali ultime ben avrebbe potuto rientrare l'inidoneità allo scopo in ipotesi emergente dalla "sperimentazione" (vuoi per omessa classificazione delle acque ex D.Lgs. n. 530 del 1992, vuoi per la presenza di praterie di fanerogame, vuoi per la non sufficiente redditività, vuoi per l'assenza di seme in banchi naturali in loco, circostanze tutte variamente addotte dalle difese dei convenuti a sostegno -con giudizio necessariamente ex post e non come valutazione ex ante, l'unica che qui può venire in rilievo-della tesi della sperimentazione), con conseguente diritto alla riduzione del canone: anche sotto questo profilo, quindi, il carattere di "sperimentale" non si pone affatto in conflitto con lo strumento concessorio così come configurato dal codice della navigazione, che vincola l'amministrazione nei fini (appunto, la salvaguardia del pubblico uso) e nella forma (appunto, la concessione), ma che lascia all'amministrazione medesima ampio spazio di discrezionalità nella valutazione e comparazione dell'interesse particolare del privato richiedente la concessione -e alla eventuale rimodulazione dell'assetto che ne deriva e che è stato trasfuso nel provvedimento- in rapporto all'interesse generale al quale è destinato, primariamente, il bene giuridico tutelato.

Quale fosse, in concreto, l'ambito di tale "sperimentale", poi, è facilmente delineabile sulla scorta di concordi, plurimi elementi emergenti dalla documentazione prodotta in atti.

Preliminarmente osserva il Collegio che, come espressamente indicato negli stessi atti e ampiamente sottolineato anche dalle difese dei convenuti, l'assenso all'utilizzo del bene da parte del MAV è stato rilasciato esclusivamente a fini idraulici, competendo invece ad altra Amministrazione (quella provinciale, appunto) la regolamentazione dell'attività di acquacoltura.

Ancora, il MAV si poneva come soggetto portatore delle più ampie ed approfondite conoscenze idrauliche, morfologiche, ambientali, ecosistemiche della Laguna di Venezia, fondate su un patrimonio secolare di dati ed esperienze, per di più accresciuto dai numerosi studi all'epoca già condotti con l'ausilio di più moderne tecnologie e metodiche, con i fondi della legge speciale su Venezia (studi ampiamente richiamati nel Piano provinciale della pesca).

Non a caso, nelle concessioni in esame il MAV, pur richiamando il necessario rispetto delle prescrizioni imposte dalle (altre) autorità competenti per i profili più strettamente inerenti l'attività di acquacoltura e di prelievo della risorsa, impone talune prescrizioni in merito all'utilizzo di attrezzi e modalità di conduzione dell'attività strettamente inerenti la finalità di preservazione dell'integrità dell'ambiente lagunare.

Stride, quindi, con tali dati di fatto (oltre che con il contenuto provvedimentale delle concessioni) l'affermazione secondo cui il MAV non avrebbe potuto rilasciare una vera e propria concessione in assenza di precedenti specifici, ma solo un'autorizzazione provvisoria finalizzata all'individuazione delle aree in cui fosse possibile impiantare l'attività colturale e per di più in maniera redditizia, come se il rilascio della concessione potesse essere condizionato dalla preventiva e positiva verifica della produttività delle aree: la redditività dell'allevamento (e, quindi, il vantaggio economico del privato) non è certo il fine a cui avrebbe dovuto tendere l'azione dell'amministrazione, ma semmai un interesse da considerare, preventivamente, nel bilanciamento con quelli pubblici nella fase istruttoria del rilascio del provvedimento.

Dirimente, infatti, è la considerazione -fin troppo ovvia- che ogni valutazione relativa alla possibilità di concedere in uso il bene demaniale (e, quindi, nel caso specifico alla compatibilità dell'attività di acquacoltura con il pubblico uso, unico limite normativo) dovrebbe attenersi necessariamente alla fase istruttoria antecedente l'emanazione del provvedimento: in difetto di tale attività infraprocedimentale, il provvedimento finale, "autorizzazione provvisoria" o concessione lo si voglia denominare, non avrebbe potuto che essere radicalmente viziato ab origine.

Come si è già avuto modo di sottolineare, l'eventuale inidoneità, successivamente accertata sulla base delle periodiche relazioni imposte al concessionario (che, comunque, non risultano essere state presentate) o di altri elementi aliunde provenienti, delle aree già assentite all'esercizio dell'attività di acquacoltura avrebbe ben potuto originare una vicenda modificativa del rapporto concessorio, oggetto di rettifica d'ufficio (qualora l'inidoneità fosse legata ad esigenze di conservazione dell'equilibrio dell'ambiente lagunare) o su istanza del concessionario (qualora l'inidoneità fosse dipesa dalla scarsa redditività o da altre difficoltà di natura tecnica), senza alcuna necessità di ricorrere a provvedimenti atipici ed extra ordinem, come si è visto inammissibili.

Ma anche a voler ritenere, per paradosso, che l'amministrazione fosse a digiuno delle conoscenze relative all'ambiente lagunare necessarie anche solo ad individuare in via del tutto ipotetica gli spazi lagunari che avrebbero potuto effettivamente essere utilizzati per l'attività di acquacoltura, come si legge in atti -circostanza che comunque non potrebbe legittimare in alcun modo l'elusione della cogente disciplina dell'uso dei beni demaniali marittimi-, risulta assai difficile -né alcuna delle parti convenute ha dedotto o allegato alcunchè sul punto- comprendere per quale ragione tale incertezza sarebbe perdurata, senza soluzione di continuità, per un intero decennio, durante il quale, va sottolineato, lo stesso concessionario ha costantemente richiesto la disponibilità di sempre maggiori spazi acquei in relazione all'aumento del numero di pescatori addetti all'attività (evidentemente sul presupposto della sostanziale adeguatezza degli spazi di volta in volta concessi), tanto che dagli iniziali 270 ettari della concessione del 1995 si è passati ai 387 di quella del 1996, ai 1330 di quella del 1999, ai 2935 di quella del 2001 e per arrivare ai 3514 ettari della concessione del 2002, cui si sono aggiunti i circa 1200 ettari delle concessioni del 2004 e 2005.

Del resto, si tratta di circostanza smentita per tabulas: già nelle premesse dell'"autorizzazione provvisoria" del 1999 (la prima, in ordine cronologico, tra quelle di cui si discute nel presente giudizio), si legge che l'individuazione delle aree assentite tiene conto dei contenuti del Piano provinciale per l'utilizzo delle risorse alieutiche (che, tra i propri allegati, riporta la cartografia delle aree marittime e marittime interne della Provincia, con la delimitazione delle zone in cui è assentibile l'esercizio dell'attività), evidentemente essendo già stata valutata l'idoneità -anche sotto il profilo di uno sfruttamento razionale della risorsa- delle aree in cui l'attività poteva essere svolta. Lo stesso Piano provinciale, poi, risulta redatto in collaborazione con il MAV, proprio ai fini del coordinamento tra gli interessi alla conservazione del bene demaniale e quelli relativi all'esercizio dell'attività di pesca e pescicoltura. Conferma di ciò si rinviene anche nello studio "Pesca di Tapes philippinarum in Laguna di Venezia" (consultabile sul sito <http://provveditoratovenezia.mit.gov.it/ufficio-di-piano>), redatto nel 2008 dall'Ufficio di Piano, organismo costituito presso il MAV con D.P.C.M. 13 febbraio 2004 (organo tecnico collegiale, composto da 13 esperti nazionali e internazionali, di supporto al Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo ex art. 4 L. n. 798 del 1984, istituito con D.P.C.M. del 21 marzo 2001 allo scopo di garantire lo sviluppo sistemico delle attività di salvaguardia di Venezia e della sua laguna), ove, tra le altre cose, non solo è confermato che il Piano provinciale per la gestione delle risorse alieutiche del 1999 prevedeva la concessione "come unità gestionale base" -si ripete- su aree già individuate come idonee, ma è anche riportato -quale dato storico- che le aree ritenute successivamente idonee all'allevamento in concessione erano state individuate da un'apposita Commissione composta da Magistrato alle Acque, Provincia di Venezia, Regione Veneto, Comune di Venezia, Comune di Chioggia, Comune di Cavallino-Treporti di concerto con un rappresentante del Ministero dell'Ambiente e che il Magistrato alle Acque aveva da subito ha messo in evidenza gli impatti dell'attività di pesca di vongole sulla morfologia lagunare e sulle comunità biologiche.

Se, poi, "sperimentalità" è da intendersi -come taluna delle difese dei convenuti sembra fare- come riferita alla ricerca delle migliori (cioè più redditizie) aree da adibire all'attività di acquacoltura, tale carattere non esclude -né in termini assoluti né intermini relativi- come strumento di gestione del bene l'utilizzo della concessione, il cui paradigma normativo, obbligatorio e vincolante, si rinviene per i beni del demanio marittimo nel Codice della Navigazione.

Ma proprio la lettura degli atti programmatori provinciali, degli atti di concessione all'esercizio dell'attività di acquacoltura (depositati in atti dalla Procura) e dei correlati piani di coltivazione presentati dal C. alla Provincia (previo rilascio da parte del MAV delle concessioni, a fini idraulici, degli specchi acquei e/o subordinatamente al loro rilascio in estensione) consente di chiarire in che cosa consistesse la "sperimentalità" e, precisamente, nel graduale passaggio dallo sfruttamento della risorsa secondo un regime di libero accesso alla laguna all'allevamento su aree in concessione, basato su cicli triennali di semina, ingrasso e pesca gestita, sulla scorta di esperienza già consolidate da alcuni anni in altre adiacenti ed omologhe aree lagunari (Lagune del Delta del Po, veneto e emiliano), in modo non solo da garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale, ma di non depauperare una preziosa (e redditizia, con notevoli risvolti socio-economici sul settore della pesca professionale: di qui il coinvolgimento delle amministrazioni locali) risorsa ittica, regolamentandone e consolidandone il ciclo riproduttivo.

Raccolta del seme, semina e pesca gestita (cioè raccolta controllata) sono, infatti, fasi di un unico ciclo produttivo che, se svolto in maniera razionale, garantisce una produzione costante ed ecomorfologicamente compatibile con l'ambiente lagunare. Non a caso i documenti programmatori di cui si è fatto cenno più sopra riservano tutti ampio spazio alla regolamentazione delle modalità di pesca e agli strumenti utilizzati, per alcuni dei quali si può in effetti parlare di sperimentazione con cognizione di causa, essendo finalizzata a rendere minimo l'impatto del prelievo della risorsa sui fondali lagunari.

Se, dunque, di sperimentazione si è trattato, ciò è avvenuto in relazione ai profili regolatori dell'esercizio dell'attività (profili non di diretta competenza del MAV, come rimarcato da tutte le difese): tuttavia, come si è già avuto modo di dire, tale circostanza è del tutto irrilevante ai fini dell'esclusione degli atti di cui si discute dall'alveo delle concessioni ex art. 36 cod. nav. (e della relativa onerosità), tant'è che in essi si fa espresso obbligo del rispetto della normativa di settore e delle prescrizioni impartite dalle (altre) autorità competenti in materia, in primo luogo, la Provincia, cui la legge regionale assegna l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di pesca e poi l'Autorità sanitaria, a cui è attribuito dal D.Lgs. n. 530 del 1992 il controllo dei profili igienico-sanitari relativi alla commercializzazione del pescato.

4.6. Sulla scorta di tale ultima considerazione viene in evidenza, inoltre, l'assoluta irrilevanza dell'ulteriore argomento difensivo svolto da una parte delle difese dei convenuti, secondo cui non di concessione si potrebbe parlare ma di mera autorizzazione (anche) per il fatto che parte delle aree lagunari assentite non erano ancora state oggetto di classificazione a fini igienico sanitari da parte della Regione Veneto, classificazione che sarebbe intervenuta in via definitiva solo con la D.G.R. n. 3195/2004 del 8.10.2004, con ciò rendendole, fino ad allora, indisponibili all'esercizio dell'attività.

Al di là della considerazione, ovvia, che, anche ammesso che l'argomento avesse un qualunque fondamento, riguarderebbe solo una parte delle superfici assentite e delle concessioni di cui si discute, delle due l'una. O la mancata classificazione delle acque lagunari (a fini igienico-sanitari) è irrilevante ai fini del rilascio delle concessioni (a fini idraulici) da parte dell'amministrazione marittima (MAV), potendo al più determinare l'insorgere in capo al concessionario del diritto alla riduzione del canone (art. 45 cod. nav.) in rapporto alla restrizione all'utilizzo del bene che ne deriva, oppure tale circostanza permea lo scopo della concessione al punto da farne dipendere l'esistenza stessa, determinando l'inutilizzabilità totale del bene, con una duplice alternativa, conseguenza: l'impossibilità giuridica di rilascio della concessione (stante l'irraggiungibilità ex se ed ab origine del relativo scopo) ovvero la sua estinzione (art. 45 cod. nav.), cosicché gli atti posti in essere sarebbero o radicalmente viziati ab origine, tanto da non poter produrre alcun effetto (con la conseguenza che la loro consapevole adozione avrebbe potuto configurare il verificarsi di fattispecie penalmente rilevanti), o improduttivi di ulteriori effetti in quanto estinti.

In quest'ultimo caso, seguendo il ragionamento dei convenuti (paradossalmente proprio quelli chiamati a giudizio in quanto dipendenti del MAV), si dovrebbe concludere che il MAV -e gli stessi convenuti che per esso hanno agito, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze- dal 1995 al 2004 avrebbe adottato con piena consapevolezza atti destinati a non produrre gli effetti loro propri, non potendo il MAV non essere a conoscenza che la Regione aveva adempiuto solo parzialmente in ordine agli obblighi classificatori discendenti dal D.Lgs. n. 530 del 1992, avendo provveduto solo ad una prima, parziale, classificazione con la DGR 21.7.98 n. 2728 (la circostanza è comunque comprovata dalle note del MAV del 2014 acquisite dal CTU: all. 4 alla prima relazione).

4.7. Né sembra potersi sostenere -ai fini della qualificazione degli atti come atti a titolo gratuito- che il C. avesse assunto, come affermato dalla difesa del convenuto P., la qualifica di "organo indiretto della pubblica amministrazione" in quanto affidatario di compiti e funzioni di rilievo pubblicistico ed in particolare di "un'azione di recupero ambientale e di contrasto alla criminalità (abusivismo)", circostanza che emergerebbe dal richiamo nelle premesse di taluni atti di protocolli di intesa intercorsi tra vari enti (comuni, Provincia, MAV, Prefettura): se, dunque, il C. ha svolto tale rilevante funzione di rilievo pubblicistico, e per di più a titolo gratuito, non potrebbe essergli richiesto il pagamento di alcun canone.

Come è noto, infatti, il concetto di "organo indiretto della pubblica amministrazione" è stato elaborato dalla dottrina del secolo scorso e utilizzato dalla giurisprudenza più risalente (a partire da Cass. Civ. n. 12221/1990) per definire i concessionari di pubblici servizi, con riferimento all'esercizio di quelle funzioni, la cui titolarità è riservata ai pubblici poteri, delegabili a soggetti privati: nel caso di cui si tratta, nessuna delega di funzioni pubbliche è contenuta negli atti rilasciati dal MAV al C. e men che meno di funzioni di garanzia dell'ordine pubblico e prevenzione della criminalità (peraltro notoriamente non delegabili), che -va fortemente sottolineato- nemmeno rientrano nella disponibilità del concedente MAV.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo evidenziato che non può esservi delegazione amministrativa, che implica il trasferimento di poteri da una ad un'altra autorità, al di fuori di una specifica disposizione di legge (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 dicembre 1996 n. 1577) che lo consenta.

La lettura dei "protocolli", poi, consente di escludere in maniera assoluta il preminente ed esclusivo fine della tutela dell'ordine pubblico, essendo invece in questi atti evidenziata la necessità di porre in essere con urgenza azioni finalizzate ad impedire il progressivo degrado "sotto l'aspetto ambientale, igienico-sanitario ed economico" dell'intero territorio lagunare dovuto ad una incontrollata attività di prelievo della risorsa: ciò che le amministrazioni si impegnano a fare è, sulla base della normativa esistente in materia di tutela dell'ambiente lagunare (di competenza del MAV), di gestione dell'attività di pesca e acquacoltura (di competenza della Provincia), di tutela igienico sanitaria (di competenza della Regione), è di dare nei tempi più brevi possibili completa attuazione al Piano provinciale per la gestione delle risorse aliutiche (approvato nel 1999) e al Regolamento provinciale per l'esercizio della pesca nelle acque marittime e marittime interne (approvato il 10 febbraio 2000), all'uopo costituendo una apposita Commissione avente lo scopo di armonizzare e dare impulso alle azioni di competenza dei singoli Enti per accelerare, appunto, l'attuazione degli strumenti programmatici provinciali (che, come si è già avuto modo di dire, attengono a profili regolatori dell'attività e presuppongono il già avvenuto assenso sotto il profilo idraulico da parte del MAV), verificandone successivamente il compimento.

Il richiamo a tali "protocolli" intervenuti tra amministrazioni pubbliche varie (cfr. doc. 12 e 13 della Procura), poi, è evidentemente inconferente anche solo sotto il profilo cronologico: il primo di detti "protocolli" (cfr. doc. 12 citato) risale al luglio del 2000, a distanza di ben cinque anni dal rilascio della prima "autorizzazione provvisoria", ed il secondo risale al marzo 2001 (cfr. doc. 13 citato), a distanza, cioè di sei anni dalla prima

"autorizzazione provvisoria" di cui le successive costituiscono mera ripetizione (nei contenuti prescrittivi), con ampliamento della superficie assentita.

La tesi sfonde l'occasione storica che ha originato l'emanazione degli atti con il loro inquadramento di diritto, sovrapponendo piani tra loro non omogenei.

Non vi è dubbio, infatti, che il momento storico in cui è stata rilasciata la prima "autorizzazione provvisoria" (1995) fosse caratterizzato da una situazione di conflittualità tra le varie marinerie operanti in Laguna di Venezia, che si contendevano lo sfruttamento della risorsa naturale, con noti riflessi di ordine pubblico. La circostanza è ricordata anche nell'atto introduttivo della Procura e richiamata in tutti gli atti difensivi dei convenuti.

L'individuazione di un soggetto unitario -appunto il C., consorzio formato da tutte le cooperative di pescatori professionali operanti in laguna-con cui le Pubbliche amministrazioni potessero rapportarsi, ciascuna per quanto di propria competenza, fu una scelta delle Amministrazioni coinvolte proprio in considerazione della situazione sopra descritta e, peraltro, in analogia con analoghe esperienze già compiute in zone lagunari limitrofe.

Ma queste circostanze storico-fattuali non consentono in alcun modo di conferire all'attività del C. un rilievo pubblicistico in funzione primaria della realizzazione di finalità di garanzia e controllo dell'ordine pubblico e prevenzione della criminalità, tanto da poterlo ritenere "organo indiretto dell'Amministrazione" o produttore di un servizio pubblico.

Se, dunque, le circostanze economico-sociali storicamente originanti la scelta di concedere il bene possono aver avuto un rilievo, ciò potrebbe essere eventualmente avvenuto in relazione alle concrete modalità procedurali seguite per il rilascio, al di fuori di procedure ad evidenza pubblica, in capo ad un unico soggetto, ritenuto esponenziale di un'intera categoria (e quindi demandando alle modalità di gestione interne del Consorzio, mediante strumenti meramente civilistici propri della struttura consortile, la risoluzione della conflittualità esistenti tra le varie consorzierie marinare), in deroga ai principi generali dell'ordinamento europeo, derivanti dal TFUE (ed in particolare dagli articoli 49, 81 e ss., norme di principio di diretta applicazione nell'ordinamento interno, come chiarito da una costante ed univoca giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi antecedentemente al periodo in questione e, successivamente, dalla nota della Commissione europea del 14.4.2000, recepita in Italia da due circolari del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente del 1 marzo e 6 giugno 2002, meramente riepilogative dei consolidati principi di diritto dell'Unione, secondo cui i principi dell'evidenza pubblica, da attuare in modo congruo e proporzionato all'importanza della fattispecie, sono self executing e si estendono anche a fattispecie non contemplate da specifiche disposizioni unitarie. Il principio, recentemente, è stato ribadito anche dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 40 del 2017, che richiama, comunque, numerosi precedenti).

Tale campo di analisi, tuttavia, è precluso al Collegio, essendo indiscutibile che, anche nel recente codice della giustizia amministrativa (art. 133), le concessioni sono attratte nella giurisdizione esclusiva per materia del giudice amministrativo, che si configura, quindi, come giudice dell'interesse pubblico (Cons. Stato, Sez. V, 12 novembre 2013 n. 5421; Cass. SS.UU. n. 4430 del 25 febbraio 2014).

4.8. Ritiene il Collegio di dover spendere, conclusivamente, poche parole per confutare anche l'affermazione, incidentalmente contenuta in taluna delle difese, ma ripresa anche nella relazione peritale, secondo cui alle "autorizzazioni" rilasciate dal MAV al C. non potrebbe riconoscersi la natura di concessioni in quanto, per contenuto, esse sarebbero invero assimilabili alle autorizzazioni di pesca che, appunto, sono a titolo gratuito. La tesi non appare condivisibile per plurime ragioni.

Innanzitutto, le concessioni per l'attività di pesca disciplinano le operazioni di pesca (in mare o in acque interne), cioè di ricerca e cattura (art. 24 L.R. n. 19 del 1998) di organismi animali eterotermi acquatici viventi, nonché di raccolta delle alghe, a differenza delle concessioni di cui si tratta, che hanno ad oggetto l'uso di un bene.

Non deve essere infatti travisato lo scopo per cui l'uso del bene è concesso, appunto la finalità di allevamento dei molluschi (art. 20 L.R. n. 19 del 1998: "... l'acquacoltura è l'allevamento di varie specie acquatiche fino all'età adulta o per un periodo limitato del ciclo biologico, con finalità alimentari, ornamentali o di ripopolamento"), sovrapponendolo fino a farlo coincidere con l'oggetto della concessione (uso e occupazione di uno spazio acqueo).

La stessa attività di acquacoltura è, infatti, soggetta a sua volta al rilascio di specifica e separata concessione (art. 22 L.R. n. 19 del 1998: "Le concessioni a scopo di acquacoltura sono rilasciate dalla Provincia previa acquisizione del parere favorevole dell'organo competente per l'occupazione dello spazio acqueo (...)"), sul presupposto della previa acquisizione del parere per l'occupazione dello spazio acqueo: trattasi, evidentemente, di manifestazioni di volontà ontologicamente diverse, imputabili a soggetti giuridici diversi, assunte nell'esercizio di diverse e separate funzioni amministrative.

Secondariamente, la asserita gratuità delle concessioni di pesca trova puntuale smentita in atti: le concessioni per acquacoltura rilasciate dalla Provincia di Venezia al C. e prodotte dalla Procura prevedono il pagamento corrispettivo di un canone (si veda, in proposito, il punto 10 della parte dispositiva della Determina Dirigenziale 31.1.2000 n. 5/P di registro).

5. Tanto precisato sulla natura del rapporto e sulla sua necessaria onerosità, occorre altresì ricostruire la disciplina nella specie applicabile con riguardo alla determinazione dei canoni, rinvenibile, avuto riguardo alla caratterizzazione dell'attività assentita, nella ordinaria regolamentazione in materia di canoni per attività di pesca/acquacoltura.

Detta disciplina, originariamente prevista dall'art. 48, secondo comma, lettera e), del testo unico delle leggi sulla pesca di cui al R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604 (canone ricognitorio, abrogato dall'art. 10 della L. n. 77 del 1989), ha subito nel tempo numerose modifiche normative.

Limitando l'indagine al periodo oggetto del giudizio, una prima disciplina di favore per i canoni in questione è stata prevista dall'art. 21 della L. 10 febbraio 1992, n. 165, che ha inserito nel testo della L. n. 41 del 1982, l'art. 27 ter, che, nella versione originariamente vigente, prevedeva, seppure esclusivamente per "cooperative di pescatori, acquacoltori e loro consorzi, e organizzazioni di produttori per iniziative di pesca" e a condizione che "l'ente cooperativo richiedente e' inserito nel registro prefettizio della sezione "pesca"", l'applicazione di un canone meramente ricognitorio per le concessioni demaniali inerenti l'acquacoltura. Detta disciplina è stata quindi recepita, nel quadro di una regolamentazione organica dei canoni, dal Decreto 15 novembre 1995, n. 595 (regolamento recante norma per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali).

Successivamente, tuttavia, il legislatore è nuovamente intervenuto nella materia mediante l'art. 1 della L. 21 maggio 1998, n. 164 (norma poi abrogata dalla L. n. 154 del 2004, con decorrenza dall'8/7/2004; cfr. circolare Min. trasp. del 9 agosto 2007), modificando il menzionato art. 27 ter, introducendo un'ulteriore norma di favore (comma 3 bis), con ambito soggettivo di applicazione omnicomprensivo e con effetti dichiaratamente retroattivi: "Alle concessioni di specchi acquei demaniali, rilasciate o rinnovate, ai sensi dei commi 1 e 3, dopo il 1 gennaio 1990, per le aree non occupate da strutture produttive, si applica il canone annuo pari ad un decimo di quanto previsto dal decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 novembre 1995, n. 595, e successive modificazioni. Le eventuali somme versate in eccedenza, rispetto a quelle dovute negli anni precedenti, sono compensate con quelle da versare allo stesso titolo".

Detta disposizione di legge risulta dunque, *ratione temporis* e in ragione delle date di adozione delle c.d. "autorizzazioni provvisorie", applicabile alla fattispecie in esame, in relazione alle quali si è reso necessario dunque individuare (così come richiesto da questa Corte con la richiamata ordinanza istruttoria n. 50/2016), nell'ambito delle aree assentite, se vi siano aree "non occupate da strutture produttive".

Tanto fermo rimanendo che, come per ogni titolo ampliativo inerente beni demaniali, detto canone non può che essere determinato avendo a riguardo la superficie formalmente assentita nelle diverse autorizzazioni provvisorie, che peraltro prevedevano le modalità con cui il concessionario (che invece nel tempo ha richiesto progressivi ampliamenti dell'area) avrebbe eventualmente potuto chiedere all'ente concedente una riduzione dell'area.

Principio peraltro ribadito dal disposto dell'art. 16, comma 2, del regolamento di esecuzione al codice della navigazione, a norma del quale "Il concessionario deve pagare il canone anche quando non usufruisce in tutto o in parte della concessione".

Quanto alla individuazione, rilevante ai sensi del menzionato art. 27 comma 3 ter ai fini della determinazione del canone, della nozione di aree "non occupate da strutture produttive", in assenza di puntuali riferimenti giurisprudenziali, il Collegio, nel disporre Consulenza tecnica d'Ufficio, ha ritenuto utile richiamare quanto riferito in sede di lavori preparatori relativi alla L. n. 164 del 1998, ove si è rilevato che "Per incentivare l'attività acquicola,, in considerazione dei pesanti oneri gravanti sulle imprese di acquacoltura, opportunamente si crea una diversificazione tra le aree demaniali effettivamente utilizzate a scopo di produzione ittica e le aree destinate a creare una fascia di rispetto tra queste e le acque libere affinché gli impianti non vengano danneggiati. In tal modo si alleggeriscono i pesanti oneri per i canoni demaniali che fino ad oggi hanno fortemente penalizzato l'avvio delle attività di acquacoltura. Va infatti anche considerato che si tratta di una attività che richiede forti investimenti con ricaduta economica realizzabile in periodi medio-lunghi, e comunque non prima di un triennio dall'avvio dell'attività".

In ottemperanza all'incombente di cui alla citata ordinanza il CTU incaricato ha depositato, in data 27 giugno 2017, il proprio elaborato finale.

Come si è avuto modo di enunciare nella parte in fatto, tutte le difese dei convenuti hanno contestato l'adempimento istruttorio o sotto il profilo sostanziale, ritenendolo anticipatorio della decisione finale, o sotto il profilo metodologico e contenutistico, ritenendo che la consulenza rivestisse carattere meramente esplorativo finalizzato all'acquisizione di elementi di giudizio non allegati e comprovati dalla Procura che ne aveva l'onere. Tutte le difese, poi, hanno preso posizione, con diverse articolazioni, sulle conclusioni riportate nell'elaborato peritale finale, contestando da un lato l'applicabilità (per le ragioni diritto già sopra enunciate e analizzate) del canone in conseguenza della natura non concessoria degli atti e della loro sperimentalità, e, dall'altro, la non corretta applicazione del concetto di "aree non occupate da strutture produttive" ai fini dell'applicazione del canone ricognitorio di cui al citato art. 27 ter (fino al 2004) e la non adeguata valutazione di ulteriori elementi di valutazione (presenza di fanerogame) che avrebbero dovuto comportare un'ulteriore riduzione delle aree eventualmente sottoposte al pagamento del canone.

Il CTU, confermando i criteri di valutazione già utilizzati nella redazione del primo elaborato peritale (e, cioè, individuazione delle aree effettivamente utilizzate sulla base di elaborazioni di rilievi aereofotogrammetrici eseguite dal MAV nel 2014 in ottemperanza ad una specifica richiesta dell'Agenzia del Demanio del 2013 - di cui si dirà appresso- e conseguente calcolo del canone tenendo conto esclusivamente di dette superfici, suddividendole in occupate/non occupate da strutture produttive), ha rivisto il calcolo del canone alla luce delle indicazioni contenute nell'ordinanza n. 50/2016 relativamente alla nozione di "struttura produttiva".

In particolare, il CTU ha ritenuto, discostandosi dalle indicazioni contenute nelle premesse dell'ordinanza, che "la valutazione più appropriata sia quella che distingue le superfici semplicemente messe a disposizione del Consorzio C. e indicate nelle autorizzazioni provvisorie rilasciate dal Magistrato alle Acque da quelle dal medesimo successivamente assegnate alle proprie consociate cooperative di pescatori con disciplinari per l'uso delle zone di allevamento. La cooperativa, infatti, a differenza del Consorzio, è il soggetto che possiede gli uomini e, almeno in teoria, i mezzi per ... produrre con continuità, mentre il Consorzio C. è un'entità di tipo amministrativo che si occupa di coordinamento, organizzazione e intermediazione con i soggetti pubblici coinvolti".

Conseguentemente, le aree possono "considerarsi strutture produttive solo quando formalmente assegnate ad un soggetto produttivo (cooperativa, impresa, ditta individuale, etc.) che dispone potenzialmente dei mezzi e della forza lavoro necessaria per imprimere la produzione con continuità".

Il CTU, quindi, ha proceduto a calcolare il canone relativo alle superfici formalmente assentite non occupate da strutture produttive, applicando la misura prevista dal D.M. 15 novembre 1995 n. 595, ridotto per effetto dell'art. 1 comma 3 bis della L. n. 164 del 1998 (fino all'abrogazione della medesima norma intervenuta il 7.4.2004), complessivamente pari a Euro 24.166,75 per l'intero periodo 1995-2004.

Successivamente il CTU ha calcolato la misura del canone relativo alle superfici occupate da strutture produttive, secondo l'interpretazione in premessa offerta, che per il periodo 1995-2004 (fino alla vigenza dell'art. 27 ter) ammonta ad Euro 76.999,24, e dal 7.7.2004 al 31.8.2005 ammonta ad Euro 78.020,03.

L'importo finale del canone, così determinato, risulta pari ad Euro 179.186,02. Ritiene il Collegio che le conclusioni cui è pervenuto il Consulente non possano essere condivise per ragioni di metodo e di sostanza. Preliminarmente va, infatti, osservato che il CTU, disattendendo le indicazioni contenute nell'ordinanza n. 50/2016 in merito al significato di "aree non occupate da strutture produttive", ne ha individuato ed utilizzato una diversa accezione, quella cioè sopra riportata, che il Collegio ritiene non condivisibile per due principali ordini di motivi.

In primo luogo, il CTU, avendo ommesso di utilizzare -come invece richiesto dall'ordinanza- ogni possibile elemento di valutazione acquisibile presso Uffici pubblici ed in particolare quelli provinciali, pretermettendo l'esame della documentazione relativa ai piani provinciali più volte menzionati sul presupposto che tali documenti avrebbero valore esclusivamente pro futuro, assume che l'attività di pesca "che comprende evidentemente anche la raccolta dei molluschi siano essi di taglia commerciale che sottotaglia (seme) non si configura come occupazione del demanio marittimo", con ciò ritenendo che non si possano considerare "occupate" le superfici destinate alla pesca gestita e alla raccolta del seme di mollusco.

L'errore, logico-giuridico e tecnico è evidente.

Sul piano tecnico, infatti, l'attività di allevamento delle vongole -come si è già più sopra ricordato- comprende tre fasi: la raccolta del seme (previo eventuale preingrasso se il seme non proviene da vivai naturali ma da schiuditoi), la semina e successivamente la raccolta allorquando il mollusco abbia raggiunto la taglia commerciale (c.d. pesca gestita).

Si tratta di fasi cicliche che vengono (o dovrebbero esserlo) organizzate in maniera tale da garantire un minimo di pescato con continuità (in ciò, sta appunto, la "gestione" della fase di pesca), come emerge dalla lettura del Piano Provinciale per la gestione delle risorse alieutiche, ma anche dagli stessi Piani di produzione presentati dal C.. prodotti in atti.

Sotto tale profilo, pertanto, non appare corretto escludere le aree destinate alla raccolta del seme e alla pesca del prodotto maturo, trattandosi di fasi di un unitario ciclo produttivo.

Sul piano giuridico, invece, il CTU, con un abnorme operazione ermeneutico-ricostruttiva, fa equivalere ad "occupazione con strutture produttive" il concetto di "assegnazione a soggetti dotati di uomini e mezzi", pervenendo alla conclusione che il C.. soggetto primariamente assegnatario delle aree oggetto di concessione mai avrebbe potuto occuparle in quanto mero soggetto di coordinamento tra le cooperative di pescatori e le pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo il CTU ha esorbitato dai compiti assegnatigli, formulando valutazioni non strettamente tecniche ma giuridiche che non gli competevano (così come quelle relative alla natura giuridica degli atti e alla debenza o meno del canone concessorio) e di cui pertanto, il Collegio ritiene di non dover tener conto.

Inoltre, come emerge con estrema chiarezza dalle premesse dell'ordinanza n. 50/2016, la superficie di cui tener conto ai fini del calcolo del canone è quella assentita negli atti ampliativi nella sua interezza, irrilevante essendo il fatto che, in concreto, talune aree non siano state utilizzate o lo siano state parzialmente. L'individuazione di aree eventualmente non occupate da strutture produttive si rendeva necessaria al fine dell'applicazione del canone ridotto, se ne fossero ricorsi i presupposti.

Ciò chiarito, appare evidente che la nozione di "struttura produttiva", in linea generale delineata nelle premesse dell'ordinanza, avrebbe dovuto essere rapportata alla tipologia di attività per la quale è stato concesso l'utilizzo dei beni demaniali.

Come si è visto più sopra e come risulta dal Piano per la gestione delle risorse alieutiche della Provincia di Venezia, dalle concessioni provinciali per l'esercizio dell'acquacoltura e dai piani di produzione del C., la peculiarità dell'attività di allevamento delle vongole deriva dalle caratteristiche dell'animale: la vongola è organismo fossorio, che nasce e si sviluppa ad alcuni centimetri di profondità sotto il sedimento presente sui fondali lagunari (contrariamente ad altri molluschi, per i quali possono essere predisposti veri e propri impianti che consentono la crescita in sospensione, come ad esempio i mitili), con la conseguenza che l'intero ciclo produttivo richiede l'utilizzo del fondale (la stessa pesca avviene mediante la movimentazione del sedimento con mezzi meccanici e a motore, che fanno confluire il prodotto in apposite reti raccogliatrici). In termini aziendalistici, quindi, il fondale sottostante gli specchi acquei concessi (sia esso destinato a vivaio per la raccolta del seme, alla semina per l'accrescimento ovvero alla raccolta: per questi fini i Piani provinciali e quelli di produzione del C. prevedono la suddivisione delle aree in "campi" di determinate dimensioni, ritenute congeniali alla più proficua produttività) è esso stesso "mezzo" di produzione, come tale "struttura produttiva", su cui i pescatori pongono in essere le attività assentite (sulla base del diverso provvedimento concessorio della Provincia).

Conferma di ciò si rinviene proprio nei piani di produzione del C. (che costituiscono parte integrante delle relative concessioni provinciali per l'esercizio dell'attività di acquacoltura), nei quali, appunto, il calcolo delle superfici da utilizzare (per la garanzia di un determinato reddito pro capite) viene effettuato tenendo conto della ciclicità delle fasi di produzione (e quindi della destinazione di parte delle aree alle fasi precedenti a

quella del prelievo dell'animale maturo, non direttamente produttive di ricavi, ed i cui costi vengono, infatti, computati e dedotti).

Il ciclo produttivo della vongola prevede, infatti, che parte delle aree siano destinate a vivaio, dal quale viene prelevato l'animale giovanile (il c.d. seme, delle dimensioni di 10-12 mm), che poi viene posto al c.d. ingrasso (e cioè seminato in altre aree ove raggiunge la taglia commerciale di 35-40 mm) per poi essere prelevato, portato agli stabilimenti di stabulazione per poi essere immesso sul mercato. Il ciclo produttivo è bi/triennale, essendo necessario circa un anno perché le giovanili raggiungano la taglia utile per la semina e, successivamente, uno/due anni (a seconda del periodo in cui avviene la semina) per il raggiungimento della taglia commerciale. Sulla base di dette considerazioni, quindi, non appare condivisibile ritenere "occupate con strutture produttive" esclusivamente quelle aree sub - assegnate dal C. ai propri consorziati in considerazione del fatto che solo questi ultimi dispongono della forza lavoro e dei mezzi per l'esercizio dell'attività e, tra le aree oggetto di sub-assegnazione, solo quelle sulle quali, in base ai rilievi aerofotogrammetrici, siano visibili attività antropiche: se di "struttura" si può parlare, ciò deve essere fatto con riferimento al fondale lagunare nella sua intera estensione, indipendentemente dal rilievo visivo di attività antropica (che nel caso delle c.d. nursery e dei campi di semina, peraltro, potrebbe non essere visibile, pur rientrando tali attività nel ciclo produttivo), e, conseguentemente, "non occupate" (ai fini dell'applicazione del canone ridotto) le restanti.

La norma di favore, infatti, come risulta dall'esame dei lavori preparatori citati anche nell'ordinanza n. 50/2016, deve essere applicata a quelle aree in cui non vi siano, appunto, "strutture produttive" in quanto "destinate a creare una fascia di rispetto tra queste e le acque libere affinché gli impianti non vengano danneggiati".

Il quesito posto dall'ordinanza n. 50/2016 era chiaramente volto a verificare l'eventuale esistenza di dette aree, necessariamente perimetrali -che il CTU non ha rilevato sulla base delle aerofotogrammetrie-, che avrebbero, in ipotesi, potuto essere state previste dal C. e/o dai suoi consorziati sub assegnatari per evitare "sconfinamenti" (che, invece, sono stati rilevati dal CTU, a riprova dell'inesistenza di aree di rispetto).

Ritiene quindi il Collegio che, essendo onere, interesse e, anzi, obbligo, del concessionario utilizzare in tutto l'area assegnata -salvo, appunto, l'individuazione di aree non produttive a fini di tutela-, imputet sibi il concessionario medesimo di non aver richiesto tempestivamente (ciò è avvenuto solo successivamente alla formale richiesta del pagamento dei canoni avanzata dall'Agenzia del Demanio, invocando l'inidoneità di parte delle aree assentite) l'eventuale riduzione del canone in relazione alle aree in concreto inutilizzate (per fatto proprio o per inidoneità), non potendo l'Amministrazione sostituirsi al concessionario in tali valutazioni.

Il mancato utilizzo del bene concesso, infatti, viene in rilievo per l'amministrazione unicamente in due casi: ai fini di una eventuale decisione di revoca della concessione e ai fini dell'applicazione dei poteri di polizia demaniale in funzione della tutela del bene, entrambi non ricorrenti nella vicenda in esame, ma non può certo essere argomento per giustificare, infondatamente, il mancato esercizio del dovere di provvedere a quantificare e riscuotere il canone concessorio.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, dunque, ritiene il Collegio di discostarsi dalle conclusioni del Consulente tecnico nominato e di dover determinare, senza il ricorso ad ulteriori esperimenti tecnici, la misura del canone non riscosso -quale criterio di commisurazione del danno erariale imputato ai convenuti- con l'applicazione all'estensione dell'intera superficie oggetto, di volta in volta, di concessione secondo la scansione di cui alla nota dell'Agenzia del Demanio allegata sub doc. 86 dalla Procura, della misura dei canoni di cui al D.M. 15 novembre 1995 n. 595, non sussistendo i presupposti per l'applicazione della riduzione di cui al più volte citato art. 27 ter, e, quindi:

Omissis

Corretta appare, poi, al fine di determinare l'esatta misura dei canoni non riscossi, l'imputazione dell'importo derivante dall'incasso dell'(unica) fideiussione prestata dal C., e pari ad Euro 51.645,70 primariamente ai canoni relativi alla concessione in relazione alla quale la fideiussione era stata prestata e, per la parte residua, ai canoni relativi alle concessioni più risalenti nel tempo, in applicazione del generale principio di cui all'art. 1191 c.c., con conseguente integrale copertura dei canoni relativi alle autorizzazioni n. 4752/95, 7791/96 e 8873/98 e parziale copertura (per Euro 7.070,66) dei canoni relativi alla autorizzazione n. 11849/99, residuando, in relazione a quest'ultima, l'importo di Euro 47.654,54.

All'esito di tale imputazione, l'ammontare dei canoni dovuti e non riscossi risulta pertanto pari ad Euro 501.469,81.

6. Quanto all'elemento soggettivo e al nesso di causalità, ritiene il Collegio che sia appena il caso di richiamare, in punto de quo, la consolidata giurisprudenza di questa Corte (recentemente, sez. II appello, sent. n. 643/2014), del Consiglio di stato (ex multis: sentenza n. 1320 del 2013) e della Corte di cassazione (ex aliis: sentenza n. 16237/2013), che ha ormai da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che penalistica, ad una diversa concezione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per la condotta antidoverosa che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta.

Nel contempo, occorre, secondo detta concezione normativa, avere altresì a riferimento soggettivo della valutazione le caratteristiche dell'agente - soggetto attivo, assumendo tuttavia a riferimento, più che il tradizionale e astratto riferimento al bonus pater familias, il paramentro dell'homo ejusdem professionis et conditionis, ovvero dell'uomo che svolge paradigmaticamente una determinata attività, con conseguente assunzione di determinate responsabilità nell'ambito della comunità.

Pertanto, avuto riguardo alla necessità, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, del riscontro di una colpa grave (quae dolo equiparatur), occorre evidentemente verificare, secondo un giudizio prognostico condotto ex ante ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma cautelare cui ci si doveva attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto altresì

riguardo alle circostanze del caso concreto e al parametro dell'agente modello nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa).

Ritiene il Collegio che, nel caso in esame, trovino riscontro i criteri sopra enunciati e sussista, pertanto l'imputabilità, sotto il profilo soggettivo, della responsabilità in capo ai convenuti, come di seguito specificato, la cui condotta si è discostata, con inescusabile negligenza, rispetto al comportamento doveroso che era loro richiesto.

Da un lato, infatti, nei confronti dei dipendenti del MAV -con l'eccezione del convenuto V., di cui si dirà più oltre- il giudizio di rimproverabilità colpisce l'esercizio in sé della funzione assegnata di tutela del bene demaniale, non solo per aver consapevolmente ammesso l'utilizzo del bene in forme atipiche -in relazione alle quali era prevedibile ex ante l'insorgenza di contenziosi, e non solo con il beneficiario in relazione a possibili divergenze interpretative della loro effettiva portata: come si è avuto modo di sottolineare, all'epoca del rilascio dei primi titoli era già più che consolidata la giurisprudenza comunitaria e interna relativa all'estensione anche alle concessioni demaniali di beni dei principi di tutela della concorrenza di derivazione sovranazionale-a fronte di un quadro normativo di carattere imperativo.

La successiva gestione del rapporto, poi, è connotata da una incomprensibile superficialità e negligenza, in primo luogo per i conclamati (e non contestati) ritardi con i quali le "autorizzazioni" sono state trasmesse ai competenti uffici per la determinazione del canone, con ciò (e trattasi anche in questo caso di valutazione possibile ex ante) mettendo a rischio la concreta attività di riscossione nei confronti di un soggetto nei confronti del quale non risultano essere stati condotti approfondimenti istruttori in ordine alla solidità patrimoniale e alla conseguente solvibilità.

La circostanza appare di ancor maggiore gravità se si pensa che indici di criticità finanziaria del C. emergevano dalla documentazione dallo stesso concessionario prodotta: nei piani di produzione, infatti, il C. - soggetto non patrimonializzato- ha dichiarato di non disporre di sufficienti risorse per la propria gestione amministrativa a causa del mancato versamento da parte dei consorziati delle quote di spettanza di ciascuno.

Anche per tale motivo, quindi, la mancata previsione negli atti di specifiche fidejussioni o la omessa verifica dell'effettiva stipula di quelle in taluni casi previste si configura come comportamento non scusabile in violazione di specifici doveri esistenti in capo al MAV che aveva l'obbligo di vigilare sul puntuale adempimento delle prescrizioni imposte con gli atti da esso stesso rilasciati avviando, se necessario, il procedimento di revoca.

Non solo. Ritiene il Collegio che l'aver reiterato per dieci anni il rilascio di autorizzazioni "provvisorie" in regime di continuità, sistematicamente sostituendo o integrando con la successiva l'autorizzazione precedente, costituisca un comportamento connotato da intrinseca irrazionalità, stridente con i parametri, anche costituzionali, dell'azione amministrativa, ed in particolare quelli dell'efficienza, per di più posto in essere in funzione anticoncorrenziale, in violazione degli obblighi sovranazionali permeanti l'ordinamento in materia di destinazione di beni di limitata disponibilità.

Ancora, altrettanto non scusabile è da considerarsi il comportamento del MAV -e per esso dei suoi funzionari- per non aver esercitato i poteri di vigilanza che la stessa L. n. 233 del 1963 attribuiva all'ufficio, non avendo posto in essere alcuna attività di verifica sull'effettivo utilizzo delle aree concesse in uso (tant'è vero che quando è stato richiesto, il MAV ha dovuto ricorrere ad una verifica ex post, condotta, con criteri in vero ampiamente censurabili -come lo stesso MAV ha riconosciuto nelle premesse della propria relazione-, sulla base di aereofotogrammetrie a distanza anche di anni dal periodo di riferimento), consentendo che superfici amplissime risultassero sottratte all'uso generale del bene (o particolare di altri soggetti che avessero inteso richiederlo) senza verificare se tale sacrificio fosse in concreto giustificato.

Sulla base di tali considerazioni il Collegio ritiene di poter imputare a titolo di colpa grave, con attribuzione delle quote indicate nel punto seguente, ai convenuti P.M.G., M.G., C.P. e C.A., la responsabilità del danno erariale come sopra individuato e richiesto dalla Procura attrice, con conseguente loro condanna al risarcimento in favore del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

In relazione al convenuto Volpe Valerio, ritiene il Collegio non essere stata raggiunta la prova della compartecipazione causale del convenuto alla formazione della volontà, e quindi degli atti in relazione ai quali sono stati omessi i prioritari doveri di azione relativi alla corretta gestione del bene demaniale e alla sua tutela, stante la rappresentazione prospettata e documentata dalla difesa, non oggetto di specifica contestazione da parte della Procura, delle mansioni e dei compiti in concreto assegnati al convenuto.

Nei confronti del predetto, quindi, non risultano integrati gli elementi costitutivi della responsabilità contabile contestata, stante l'evidenziata insufficienza dell'apparato probatorio e motivazionale della Procura attrice, e non può, conseguentemente, essere accolta la domanda di condanna.

Per quanto riguarda i convenuti M. e A., dipendenti dell'Amministrazione Finanziaria alla quale competeva invece, in concreto, la determinazione della misura del canone, il giudizio di rimproverabilità della condotta negligente discende direttamente dal non aver provveduto ai doveri d'ufficio di specifica competenza (A.) o nel non aver provveduto a dare l'impulso all'azione doverosa (M.), irrilevante apparendo, a tal fine, la peculiare situazione di transitorietà dell'organizzazione interna dell'Amministrazione finanziaria, più volte invocata, ovvero la limitata durata dell'assegnazione all'Ufficio, che non assurge a circostanza esimente, rimanendo fermi gli obblighi del soggetto che quell'ufficio ricopre indipendentemente dalla permanenza nella sede.

Tali ultime circostanze potranno venire in rilievo, semmai, in relazione all'invocato esercizio del potere riduttivo stante l'attribuzione di responsabilità a titolo di colpa grave. Si rammenta, in proposito, come nel caso di responsabilità per colpa grave, la natura personale e parziaria dell'obbligazione risarcitoria consente al Giudice contabile, al fine dell'esatta quantificazione dell'addebito, di tener conto di eventuali comportamenti concorrenti che sotto il profilo eziologico riducano la quota di responsabilità del convenuto (cfr. Corte dei conti, Sezione Prima Appello n. 79/2001; Sezione Seconda Centrale Appello, n. 156/2013; Sezione Terza Centrale Appello n. 419/2007 id. n. 156/2010).

Non secondaria, poi, è la considerazione che l'esercizio dei doverosi compiti di determinazione della misura del canone nel caso specifico, connotato da una peculiare rilevanza per le molteplici ragioni più volte sopra ricordate e per l'entità delle superfici assentite, non poteva non essere all'attenzione dei funzionari e dirigenti preposti all'ufficio, pur in una fase di profonda riorganizzazione.

La titolarità in capo ai suddetti convenuti delle attribuzioni in merito alla determinazione dei canoni risulta, poi, per tabulas dalla documentazione versata in atti dalla Procura ma anche dal dr. M., il quale con comunicazione di servizio n.4 del 27.04.1999, nella sua qualità di dirigente dell'Ufficio Unico del Territorio di Venezia, ha organizzato l'Ufficio unico del Territorio della provincia di Venezia in quattro reparti: tra questi, il Reparto III gestiva le concessioni demaniali e la riscossione dei canoni, da determinare autonomamente ovvero previo consulenza del Reparto IV.

Risulta ammesso e non contestato in atti, inoltre, che al momento della ricezione dell'autorizzazione del 22.12.1999 (quella per cui essi sono stati tratti a giudizio) il Reparto III era retto dallo stesso dr. M. che, successivamente, in data 10.02.2000, con ordine di servizio n. 8 prot. n. 3093, ha nominato responsabile del reparto III il geom. M.A., designazione poi reiterata in data 14.02.2000.

Non vi è dubbio, quindi, che i convenuti hanno con grave ed inescusabile negligenza tralasciato l'esercizio di specifici doveri di propria competenza: consegue l'attribuzione di responsabilità in capo ai medesimi, anche in questo caso, per colpa grave e con imputazione nella misura di cui al punto seguente, cui segue la condanna al risarcimento del danno in favore del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti come di seguito specificata.

7. Al fine di determinare il quantum del danno imputabile ai convenuti come sopra ritenuti responsabili operano le regole di cui all'art. 1, comma 1 quater della L. 19 gennaio 1994, n. 20, che prevedono, nell'ipotesi di nocumento determinato da più soggetti, di valutare le singole responsabilità e di condannare "ciascuno per la parte che vi ha preso".

A tal riguardo appaiono condivisibili e, come tali, meritevoli di accoglimento le richieste formulate dal Pubblico Ministero, che, da un lato, tengono conto dei rispettivi ruoli rivestiti da ciascun convenuto nell'ambito dell'organizzazione amministrativa di appartenenza e, dall'altro, riportano la responsabilità ai singoli atti concessori.

Altrettanto condivisibile, poi, appare la diversa attribuzione parziaria della responsabilità con percentuali differenziate tra titolari di posizioni dirigenziali o comunque di responsabilità di settore e funzionari, giacché ai dirigenti e responsabili spetta la gestione apicale dell'ufficio, di cui debbono assicurare il buon andamento. Va da sé che era sicuramente esigibile e doveroso da parte del dirigente dell'Ufficio, quale garante del buon andamento dell'apparato amministrativo (cfr. II App. 806/2017), un comportamento improntato quanto meno ad una particolare attenzione in relazione alla gestione di tale vicenda, come si è detto, connotata da plurimi profili di peculiarità, relativi non solo alla gestione e tutela di un bene demaniale di particolare importanza e fragilità come la Laguna di Venezia, ma anche alla ampiezza delle superfici sottratte all'uso pubblico, al numero di amministrazioni coinvolte, al rilievo sociale ed economico dell'attività svolta sulle superfici assentite.

Corretta appare, quindi, l'attribuzione della responsabilità effettuata dal Pubblico Ministero nell'atto di citazione e, pertanto, i convenuti M., A., C. e C. dovranno rispondere in relazione ai canoni non riscossi relativi alla concessione n. 11849 del 22.12.1999 i primi due rispettivamente nella misura del 40% e del 30% , per il restante 30% risponderanno, ciascuno per il 15% i secondi due. In relazione a detti canoni la richiesta attorea limita la quantificazione in Euro 46.514,64, pertanto F.M. deve essere condannato al pagamento della somma di Euro 18.605,86, M.A. al pagamento della somma di Euro 13.854,39, P.C. e A.C. a quella di Euro 6.977,20 ciascuno.

Per i canoni relativi alla concessione n. 2599 del 13.4.2001, indicati dal Pubblico Ministero in Euro 95.240,21 ma quantificabili per quanto sopra esposto in Euro 92.668,99 risponderà M.G.P. nella misura del 70% , stante l'assoluzione di V.V., e quindi, dovrà essere condannata al pagamento di Euro 64.868,29.

Il danno relativo canoni inerenti la concessione n. 2738 del 19.4.2002, indicati dal Pubblico Ministero in Euro 391.576,97 ma quantificabili per quanto sopra esposto in Euro 348.463,23 dovrà essere risarcito nella misura del 60% e, quindi, per Euro 209.077,94 da M.G.P. e nella misura del 20% e, quindi, per Euro 69.692,65 da G.M., stante l'assoluzione di V.V..

Per quanto riguarda i canoni relativi alla concessione n. 227 del 26.3.2003, indicati dal Pubblico Ministero in Euro 813,10 ma quantificabili per quanto sopra esposto in Euro 809,81, nonché quelli relativi alla concessione n. 7797 del 27.10.2004, quantificabili in Euro 6.713,94 ma richiesti dal Pubblico Ministero nella misura di Euro 1.439,29 ed infine quelli relativi alla concessione n. 3061 del 23.5.2005, corrispondenti ad Euro 5.159,40 ma richiesti dal Pubblico Ministero nella misura di Euro 1.143,29 risponderanno nelle medesime percentuali, rispettivamente del 60 e 20% , M.G.P. e G.M., che quindi dovranno essere condannati al pagamento la prima della somma di Euro 2.035,43 e il secondo di Euro 407,09.

Ritiene il Collegio, tuttavia, di poter fare applicazione, attesa la formulazione della relativa istanza da parte di tutti i convenuti, del potere riduttivo, ricorrendone i presupposti. Sono, infatti, state le rappresentate le difficoltà organizzative del Magistrato alle Acque, dovute al sottodimensionamento dell'organico dell'ufficio in relazione alle, notorie e comunque legislativamente previste, amplissime competenze coinvolgenti plurimi campi di azione, nonché alla mole del carico di lavoro, essendo all'epoca l'ufficio impegnato nelle attività conseguenti alle funzioni assegnate dalla Legge per la Salvaguardia della Laguna e dall'avvio di numerosi cantieri.

Il Collegio ritiene di poter tener conto di tali circostanze, tuttavia non senza ribadire che esse hanno concorso in misura assolutamente secondaria e relativamente significativa, preminenti essendosi palesate le contestate gravi negligenze. Con riferimento alla sola posizione dei convenuti C. e C., il Collegio ritiene di poter tener conto, inoltre, del breve lasso di tempo in cui gli stessi hanno ricoperto gli incarichi in ragione dei quali sono stati evocati in giudizio.

Per quanto riguarda la posizione dei convenuti M. e A., come si è già avuto modo di dire, ai fini dell'applicazione del potere riduttivo vengono in rilievo le circostanze non solo rappresentate, ma emergenti anche dalla documentazione in atti, relative alla fase transitoria in cui versavano gli uffici finanziari all'epoca dei fatti contestati.

In considerazione di quanto sopra esposto, pertanto, il Collegio determina il risarcimento del danno dovuto dai convenuti nella seguente misura:

F.M. Euro 12.000,00; M.A. Euro 4.000,00; M.G.P. Euro 250.000,00; G.M. Euro 62.000,00; P.C. Euro 4.500 e A.C. Euro 4.500.

8. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico dei convenuti condannati in solido tra loro.

In favore del convenuto V.V. vanno, invece, riconosciute le spese legali che si liquidano in Euro 3.800 onnicomprensivi da porre a carico dell'Amministrazione di appartenenza.

P.Q.M.

La Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto della Corte dei Conti, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29845 del registro di segreteria, promosso da istanza della Procura regionale per il Veneto della Corte dei Conti nei confronti di M.F. ed altri, ogni diversa domanda od eccezione respinta, in parziale difformità dalle richieste attoree,

- respinge l'eccezione preliminare di tardività dell'atto di citazione sollevata dal convenuto M.;

- respinge le eccezioni preliminari di nullità dell'atto di citazione sollevate dai convenuti M. e A.;

- respinge le eccezioni preliminari di intervenuta prescrizione sollevate dai convenuti;

- condanna al risarcimento del danno in favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti --F.M. nella misura di Euro 12.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo;

- M.A. nella misura di Euro 4.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo;

- M.G.P. nella misura complessiva di Euro 250.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo;

- G.M. nella misura complessiva di Euro 62.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo;

- P.C. nella misura di Euro 4.500,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo;

- A.C. nella misura di Euro 4.500,00, comprensiva della rivalutazione monetaria ed oltre gli interessi legali dalla data della sentenza all'integrale soddisfo.

- condanna altresì i medesimi convenuti in solido tra loro al pagamento delle spese di giustizia che si liquidano in Euro 6.545,48 (seimilacinquecentoquarantacinque/48).

- assolve, per mancato raggiungimento della prova in ordine all'elemento soggettivo e al nesso di causalità il convenuto V.V., in favore del quale vengono liquidate le spese legali in Euro 3.800 onnicomprensivi e sono poste a carico dell'Amministrazione di appartenenza;

- liquida i compensi richiesti dal Consulente tecnico d'Ufficio, Contramm. Tiberio Piattelli, come da separato decreto, ponendole a carico dei convenuti condannati in via solidale tra loro.

Così deciso in Venezia, nelle camere di consiglio del 31 ottobre e del 16 novembre 2017.

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2018.