



SENTENZA - 21/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Paolo Novelli Presidente

dott. Marzia de Falco Giudice rel.

Dott. Gabriele Pepe Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° **71028** del registro di Segreteria, instaurato a seguito di citazione in riassunzione della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania nei confronti di:

Rossi Ernesto, nato a Napoli il 19/1/1939 e residente in Salerno, alla via G. del Mercato n. 42, CF RSSRST39A19F839R, rapp.to e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Feliciano Ferrentino, e con questa elett.te dom.to in Napoli, al Corso Umberto I n. 35;

Borriello Massimo, nato ad Avellino il 17/12/1964 ed ivi residente, alla via Serafino Pionati n. 33, CF BRRMSM4T17A509Q, rapp.to e difeso, giusta procura in atti, dagli avv.ti Gerardo Cataldo e Fernando Taccone, e con questi elett.te dom.to in Avellino, al Corso Vittorio Emanuele II n. 125;

Uditi, all'udienza del 21/11/2024, il Sostituto Procuratore Generale Mauro Senatore e la Difesa dei convenuti, e con l'assistenza del Segretario dott. Francesco Fiordoro;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione in riassunzione, depositato in data 19.4.2024, la Procura presso la Sezione Campania instava per la prosecuzione del giudizio, già incardinato con citazione del 16.10.2018, nei riguardi di Rossi Ernesto e Borriello Massimo, rispettivamente amministratore e liquidatore del Consorzio ARTIGIANFIDI -Consorzio Artigiano di Garanzia Fidi soc. coop. a r.l., onde sentirli condannare al risarcimento, in favore del MEF, del danno erariale asseritamente cagionato dalla cattiva gestione di fondi antiusura, danno determinato nella somma di euro 2.674.970,88, oltre interessi pari ad ulteriori euro 640.581,34.

Siffatto pregiudizio si assumeva derivato al MEF da un'impropria gestione dei cd. fondi antiusura ex art. 15 della legge 108/1996, fondi che, nella misura suddetta, erano stati affidati al Consorzio per il periodo 23/4/1998-23/11/2011 e che erano, per espresso

disposto normativo, destinati a sostenere l'accesso al credito bancario di imprenditori *"ad alto rischio finanziario"*.

Esponendo il Requirente che, con nota in data 21.11.2011, il Direttore Generale del Dipartimento del Tesoro del MEF aveva formalizzato una verifica ispettiva a carico della ARTIGIANFIDI, all'esito della quale era stata riscontrata l'insussistenza di documentazione contabile e gestionale idonea a suffragare una regolare gestione dei predetti fondi *"antiusura"*, di cui alla legge 108/96; tali provvidenze erano state invero erogate dal MEF ai Confidi presenti sul territorio, secondo un rapporto che vedeva questi ultimi quali meri *"gestori"* delle somme affidate per il perseguimento dei fini istituzionali.

Premetteva il P.R. che, con lettera raccomandata in data 22.2.2012, l'Ispettore ministeriale aveva già provveduto a richiedere la restituzione, da effettuarsi nel termine di trenta giorni, dell'intero importo trasferito dal MEF al Confidi, pari alle somme dei trasferimenti operati dal 23.4.1998 al 15.11.2011, oltre interessi; ciò in quanto, con relazione in data 30 gennaio 2012, l'Ispettore aveva constatato *"la grave situazione di disordine contabile ed amministrativo"* in cui versava il Consorzio e la mancanza di documentazione idonea a supportare la gestione posta in essere nel periodo considerato. Aggiungeva che, da un procedimento di A.T.P., espletato ai sensi dell'art. 696 bis c.p.c. su richiesta del liquidatore *pro tempore* Milone Raffaele e conclusosi con relazione

depositata in data 18 aprile 2013, erano emerse evidenze di distrazione di fondi da parte dell'allora presidente Rossi, oltre che di gestione confusa ed irregolare dei fondi antiusura.

Ulteriori riscontri, idonei a suffragare la pretesa attorea, si assumevano emersi dal procedimento penale instaurato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, in cui era stata contestata l'erogazione di un finanziamento in difetto dei presupposti legali, nonché, in termini di peculato, il diretto indebito utilizzo di somme del Confidi per fini personali da parte di Rossi (euro 294.675,70), nonché di Milone.

Ad avviso della Procura era pertanto palese la responsabilità della società ARTIGIANFIDI in liquidazione, percettrice di contributi pubblici, la quale non li aveva utilizzati per lo scopo di destinazione, né li aveva restituiti in favore del MEF al maturarsi delle cause di estinzione/liquidazione, come previsto dalla legge.

Accanto alla responsabilità del Consorzio, la Procura aveva individuato quella dell'amministratore/liquidatore Milone Raffaele, poi deceduto, nonché del liquidatore Borriello Massimo, succeduto al Milone a decorrere dal 15.1.2013, e dell'amministratore Rossi Ernesto, il quale, oltre a rendersi responsabile dell'appropriazione della somma di euro 294.675,50, peraltro in seguito restituita, sarebbe stato gestore del Consorzio dal giugno 2010 al dicembre 2011.

Rappresentava quindi la Procura che il giudizio contabile era stato definito, in prime cure, con sentenza di questa Corte n. 140/2020, che aveva rigettato la domanda per difetto di

prova, non avendo parte attrice allegato -ma solo richiamato- la documentazione afferente alla fase cautelare, e che tale decisione era stata annullata in appello con sentenza n. 34/2024, che aveva rimesso gli atti al giudice di primo grado per la statuizione di merito.

Riassunto il giudizio nei riguardi dei soli Rossi e Borriello, il P.R. richiamava gli elementi di fatto già esposti in primo grado ritenendoli produttivi di un pregiudizio erariale, che era pertanto da quantificarsi nella somma di euro 2.674.970,88, oltre interessi pari ad euro 640.581,34, e da imputarsi ad entrambi i convenuti a titolo di dolo.

Si costituiva Rossi Ernesto ed eccepiva l'intervenuta prescrizione della pretesa erariale, atteso che il termine prescrizione decorre dal giorno in cui si è verificato l'evento dannoso, ossia da quando è intervenuto l'esborso o l'atto di disposizione delle somme costituenti il danno. Nella vicenda in esame, le erogazioni sarebbero state effettuate dal Ministero nel periodo compreso tra il 23 aprile 1998 ed il 15 novembre 2011.

Sempre in punto di prescrizione, evidenziava il Rossi che il Ministero, sin dal gennaio 2012, aveva constatato una situazione di disordine contabile nell'amministrazione delle predette erogazioni ed una gestione promiscua dei fondi da parte di ARTIGIANFIDI, chiedendo la restituzione delle somme erogate nel termine di 30 giorni, sicché, con ogni evidenza, già alla predetta data il Ministero aveva conseguito una piena percezione e conoscenza del presunto danno erariale e della sua entità; evidenziava inoltre che con

nota in data 12 aprile 2012 il MEF aveva, in ragione delle riscontrate irregolarità, inoltrato denuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno.

Evidenziava come, anche rispetto all'obbligo di restituzione dei fondi antiusura, la pretesa risarcitoria sarebbe da reputarsi prescritta, atteso che il Consorzio era stato posto in liquidazione nel gennaio 2012 e la restituzione dei contributi non impegnati sarebbe dovuta avvenire nel termine di sei mesi (luglio 2012), così come -sotto ulteriore profilo- sarebbe maturata la prescrizione rispetto alla data di deposito della relazione peritale al Ministero, avvenuta in data 18 aprile 2013.

L'atto di invito a dedurre era stato invece notificato il 18 maggio 2018 e, dunque, in ogni caso ben oltre il termine quinquennale di prescrizione.

Deduceva inoltre il Rossi l'infondatezza nel merito della pretesa azionata, posto che i fondi erogati a tutto il 2010 erano stati gestiti in un lasso temporale in cui esso convenuto non era amministratore, e quindi ad opera di soggetti diversi, mentre, quanto all'anno 2011, l'unico in cui il deducente aveva rivestito cariche nel Consorzio, il relativo importo era stato impegnato nel 2012, ossia in epoca successiva alla cessazione dell'incarico di presidente.

Quanto alla somma di euro 294.675,50, di essa il Rossi aveva restituito l'importo di euro 225.000,00, risultante dagli assegni depositati, mentre euro 25.000 erano stati prelevati da un precedente amministratore. Concludeva per il rigetto della domanda.

Si costituiva il Borriello -già contumace nella prima fase del giudizio di merito- ed eccepiva, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sulle controversie aventi ad oggetto l'inadempimento degli obblighi del liquidatore di un consorzio, in quanto di natura privatistica. In via preliminare di merito, eccepiva l'intervenuta prescrizione della pretesa erariale, atteso che il Ministero aveva già in data 30.1.2012 compiutamente scoperto l'avvenuta verifica del danno erariale, evocato però sei anni dopo in sede giudiziaria; deduceva altresì il difetto del nesso di causalità, avendo esso convenuto assunto le funzioni di liquidatore solo in data 15.1.2013, nonché la carenza dell'elemento soggettivo; concludeva per il rigetto della domanda.

Quindi, a seguito di discussione orale, il Collegio si riservava la decisione della causa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento del danno erariale, che si assume essere stato cagionato dai convenuti al MEF, in ragione della mancata restituzione di somme affidate al Consorzio ARTIGIANFIDI ed aventi la specifica destinazione indicata dall'art. 15 della legge 108/96 (cd. fondi antiusura).

2. Va, in via pregiudiziale, esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in ordine alle controversie concernenti l'adempimento degli obblighi del liquidatore di una società privata, sollevata dal convenuto Borriello Massimo.

L'eccezione è fondata.

Ed invero, la giurisdizione della Corte dei conti si radica ogni qualvolta il preteso danno erariale sia correlato ad un comportamento posto in essere nell'ambito di un rapporto di servizio, ossia qualora una persona, fisica o giuridica, venga inserita, a qualsiasi titolo, nell'apparato organizzativo pubblico ed investita di una funzione, ossia dello svolgimento di un'attività "funzionalizzata", in quanto volta al perseguimento di un fine istituzionale e retta da regole di diritto amministrativo.

Sotto tale profilo, va rilevato come, pur essendo stato il Confidi investito di una funzione di rilievo pubblicistico con il conferimento dei fondi antiusura, da gestirsi in vista del perseguimento di un fine istituzionale (l'accesso al credito degli imprenditori a rischio di usura), con il conseguente radicarsi della giurisdizione contabile sui comportamenti posti in essere dai propri amministratori nell'ambito di tale rapporto di servizio, tuttavia di per sé il Consorzio integra un ente di diritto privato, costituito sotto forma di società cooperativa a responsabilità limitata e disciplinato dalle norme del codice civile (artt. 2612 e ss.).

Nel caso attualmente all'esame di questo Collegio, va rilevato che il consorzio Artigianfidi fu posto in liquidazione, giusta delibera dell'assemblea dei soci in data 20 gennaio 2012, ed il convenuto Borriello ne divenne liquidatore l'anno successivo, ossia il 13.1.2013.

Dal momento della messa in liquidazione, la funzione di rilievo pubblicistico del Confidi è da ritenersi cessata, essendo venuto meno l'obbligo del perseguimento di un fine

istituzionale, atteso che con la messa in liquidazione il Consorzio non poteva più concedere alcuna garanzia, ovvero gestire fondi antiusura.

Il rapporto che si è venuto ad instaurare tra il Confidi in liquidazione ed il proprio liquidatore è pertanto di natura squisitamente privatistica, ed è retto dalle norme di diritto privato (artt. 2545 bis e ss. C.c.).

Ne consegue che, in ordine all'adempimento degli obblighi -anche restitutori- del liquidatore, sussiste la giurisdizione del Giudice Ordinario.

3. Va quindi esaminata l'eccezione preliminare di merito di intervenuta prescrizione dell'azione risarcitoria, intentata dal Requirente contabile, formulata da Rossi Ernesto.

L'eccezione è fondata.

Invero, il termine prescrizionale inizia a decorrere dal momento della “*verificazione*” del fatto dannoso.

Tuttavia, la giurisprudenza contabile, accanto a tale indefettibile presupposto, richiede altresì la conoscibilità obiettiva del danno stesso da parte dell'amministrazione danneggiata; tanto, in applicazione della regola fissata dall'art. 2935 c.c., che àncora il decorso della prescrizione alla voluta inerzia del creditore nell'esercitare il proprio diritto (SS.RR. nn. 2/2003/QM; 848/1993 e 884/1993, che recepiscono l'univoco indirizzo della Cassazione in ordine alla decorrenza del termine prescrizionale dalla *conoscibilità*

obiettiva (o virtuale) del fatto dannoso). Il termine decorre pertanto da quando il pregiudizio erariale si è verificato, ovvero è divenuto conoscibile.

Nel caso di specie, deve ritenersi che la piena conoscibilità vada individuata, al più tardi, nella nota del 12 aprile 2012, indirizzata dall'Ispettore nominato dal MEF alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno. In essa l'Ispettore rappresentava di avere, già in data 30 gennaio 2012, redatto una relazione, con la quale, constatata *"la grave situazione di disordine contabile ed amministrativo"* di Artigianfidi, aveva richiesto la restituzione dell'intera quota capitale versata al Consorzio dal MEF, maggiorata degli interessi maturati; tale restituzione sarebbe dovuta avvenire nel termine di 30 giorni dalla comunicazione dell'importo, subordinata al calcolo degli interessi, comunicazione che venne inviata in data 22 febbraio 2012.

Peraltro, già con nota del 25.11.2011, il Confidi aveva manifestato la volontà di restituire i fondi antiusura, sebbene tale restituzione non sia poi avvenuta.

Il termine prescrizione è dunque spirato in data 12 aprile 2017, laddove l'atto di invito a dedurre è stato notificato in data 18 maggio 2018.

Va pertanto dichiarata l'intervenuta prescrizione dell'azione di danno erariale, intentata nei riguardi di Rossi Ernesto, con conseguente improponibilità dell'azione.

4. Stante la natura meramente processuale delle presenti statuizioni, va disposta l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta, così provvede:

- dichiara il proprio difetto di giurisdizione in ordine alla controversia intentata nei riguardi di Borriello Massimo, per essere competente al riguardo il Giudice Ordinario
- dichiara improponibile l'azione nei riguardi di Rossi Ernesto;
- dispone l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 21/11/2024

IL GIUDICE ESTENSORE

Marzia de Falco

(firma digitale)

IL PRESIDENTE

Paolo Novelli

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 21/01/2025

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)