



SENT. NR. 51/2024/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'EMILA ROMAGNA

composta dai Magistrati

Massimo PERIN

Presidente e relatore

Antonio NENNA

Consigliere

Marco CATALANO

Consigliere

pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al 46188 nei confronti Roberto Lucio

ROTA, nato a Reggio Emilia il 18/5/1961, domiciliato presso lo studio dell'avv.

Antonio FERRETTI (pec: antonio.ferretti@ordineavvocati Reggio Emilia.it);

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi, alla pubblica udienza del 17 aprile 2024, il relatore Presidente Massimo

Perin, il pubblico ministero, in persona del Sostituto procuratore generale dott.

Domenico DE NICOLÒ e il legale del convenuto avv. Antonio FERRETTI,

con l'assistenza del Segretario d'udienza dott.sa Roberta ONORATI.

RITENUTO IN FATTO

Il sig. Roberto Lucio ROTA, nato a Reggio Emilia il 18.05.1961 è stato

chiamato in giudizio da parte della Procura regionale per un asserito danno

erariale che aveva tratto origine da una notizia stampa del 31 ottobre 2019

concernente un'ipotesi di truffa aggravata ai danni dello Stato per l'illecita

percezione di finanziamenti pubblici mediante creazione di false identità da

parte del convenuto nel corso della sua attività imprenditoriale.

La misura dell'asserito danno patrimoniale contestato dall'Ufficio di Procura consisteva nell'importo complessivo di euro 75.860,67 che, a titolo di danno patrimoniale, è determinato in euro 20.197,04 ed euro 5.089,85, da risarcire rispettivamente in favore di AGREA e ARTEA (organismi pagatori operanti a livello regionale per gli incentivi all'agricoltura), come sopra esposto e, a titolo di danno all'immagine, nella misura di euro 50.573,78, da ripartire in parti uguali in favore dei due Enti pubblici danneggiati.

L'odierno convenuto, per ottenere erogazioni pubbliche per l'agricoltura nel quadro della politica agricola comune in forza del Regolamento (UE) n. 1307 del 2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori e del Reg. (UE) n. 1305 del 2013 per il sostegno allo sviluppo rurale finanziato dal Fondo europeo agricolo (FEASR), realizzava delle identità fittizie riguardanti alcuni presunti giovani imprenditori (nelle persone di Meucci Marco, Neri Anna e Thorn Sofia), inducendo così in errore gli Enti pagatori AGREA ed ARTEA.

Il sig. Roberto Rota, attraverso l'uso di strumenti e mezzi decettivi quali parrucche, occhiali e mediante formazione o l'acquisto di documenti di identità appositamente predisposti, attribuiva a sé medesimo l'identità di Meucci Marco e alla Rrapi le identità false di Neri Anna e Thorn Sofia.

Dalle informazioni raccolte dall'UIF (unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia) emergeva che il convenuto, indagato per reati comuni (riportati nell'atto d'iniziativa dell'Ufficio di Procura regionale) e per la creazione di identità false, utilizzate per ottenere fraudolentemente contributi pubblici, risultava collegato a numerose società create *ad hoc* per realizzare le condotte illecite con movimentazioni di fondi tra le varie imprese.

Il fatto illecito di cui sopra era accertato e cristallizzato definitivamente con la sentenza irrevocabile di condanna n. 507 del 2021 (depositata al fascicolo dalla Procura regionale), ed era compendiato nei capi di imputazione che sempre l'Ufficio di Procura ha richiamato con la propria iniziativa risarcitoria.

Tra le condotte per le quali era intervenuta la condanna definitiva, con conseguente effetto accertativo del giudicato (alla pena di anni 3, mesi 6 di reclusione e euro 3.000 di multa, diminuita per il rito ad anni 2, mesi 4 ed euro 2.000 di multa), assume importante rilievo in questo giudizio di responsabilità finanziaria la fattispecie descritta riguardante i pagamenti posti a carico dell'erario ed acquisiti dal medesimo sig. Rota.

Ulteriori erogazioni in danno delle pubbliche finanze erano state bloccate a seguito dell'acquisizione della notizia delle indagini penali a carico sempre del convenuto Rota.

Le attività illecite in danno della p.a. (create anche mediante la fabbricazione di documenti d'identità falsi, nonché utilizzando identità inesistenti) consistevano nello stipulare a favore di alcune ditte contratti di affitto di fondi rustici, per dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per l'ottenimento di contributi pubblici e, come riferito dalla Procura, si induceva in errore AGREA e ARTEA che erogavano a titolo di contributo regionale (ai sensi della LR Toscana n. 30/2003 e della delibera Giunta Regione Emilia-Romagna n. 636/2015 attuativa del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Emilia Romagna) risorse pubbliche per le aziende esercenti l'attività agricola.

In punto di responsabilità amministrativo-contabile, questa è ampiamente dimostrata, con efficacia di giudicato, poiché la vicenda eziologicamente riconducibile all'illecito ideato e realizzato dal sig. Roberto Lucio Rota, si

fonda sull'esplicita ammissione di responsabilità dell'indagato in sede di interrogatorio durante il procedimento penale del 3 marzo del 2020.

Il sig. Roberto Lucio Rota si era anche presentato presso la Questura di Reggio Emilia, per consegnare i documenti falsi che aveva utilizzato per creare le identità fittizie.

All'esito di specifico approfondimento istruttorio, le Agenzie regionali AGREA e ARTEA hanno fornito documentate informazioni in merito alle erogazioni effettuate in relazione alle domande fondate sulla presunta conduzione di attività agricola da parte dei richiedenti, così come indicati nelle attività di cui è cenno ed indicazione nella citazione della Procura regionale.

La Procura regionale con il proprio atto d'iniziativa ha posto in rilievo i seguenti elementi: gravità dell'illecito, modalità di realizzazione, particolare disvalore del fatto, infedeltà dell'agente che si è, di fatto, indebitamente inserito nella procedura prevista per l'accesso al beneficio, carattere doloso della condotta, natura dell'interesse leso e ricadute negative sul tessuto socioeconomico in termini di lesione della fiducia sulla capacità del sistema di realizzare l'interesse perseguito dal Legislatore mediante la corretta erogazione di contributi pubblici per il sostegno all'agricoltura e diffusione mediatica della vicenda, con effetto divulgativo e moltiplicatore della lesività.

Il convenuto si costituiva regolarmente in giudizio con l'assistenza dell'avv. Antonio Ferretti del Foro di Reggio Emilia contestando l'iniziativa della Procura con i seguenti motivi.

Cessazione della materia del contendere in conseguenza del pagamento da parte dell'amministratore giudiziario delle somme indebitamente acquisite alle P.A. interessate.

Assenza del rapporto di servizio.

Mancata prova dell'esistenza del danno all'immagine.

In ragione della condanna definitiva in sede penale irrevocabile dal 14.09.2022 gli enti pubblici danneggiati sarebbero stati ristorati, appunto, dall'amministratore giudiziario, anche per il motivo che era avvenuta la confisca per equivalente per la somma di € 137.023,68.

La somma confiscata è poi confluita nel FUG (fondo unico giustizia).

L'Amministratore giudiziario ha poi contattato le Agenzie danneggiate per provvedere al relativo pagamento delle somme di spettanza delle medesime.

L'AGREA avrebbe poi riscosso la fideiussione a suo tempo presentata dai beneficiari e, dunque, nulla sarebbe dovuto alle già menzionate Agenzie e, di conseguenza, non si potrebbe procedere a una duplicazione del risarcimento.

A tal proposito viene indicata sia la giurisprudenza della Corte, sia quella della Cassazione.

Infondatezza della richiesta del ristoro del danno all'immagine, per assenza del rapporto di servizio, anche perché il convenuto in sede penale non è stato condannato per un reato contro la p.a., ma per il reato di cui all'art. 640 bis del c.p. (truffa aggravata) e tale reato non è inquadrato tra i delitti contro la p.a.

Sussiste poi, a giudizio della difesa, la mancata prova del danno all'immagine, essendo poi il danno all'immagine da riferire soltanto al dispregio delle funzioni pubbliche da parte dei funzionari pubblici.

Nel caso di specie il sig. Roberto Rota è un imprenditore privato e ciò non può comportare la lesione al prestigio della p.a. pertanto, manca una rigorosa prova da parte della Procura.

Subordinatamente la difesa chiede anche di valutare diversamente il *quantum*

della lesione all'immagine, ricorrendo alla valutazione equitativa.

Infine, in via istruttoria la difesa chiede di accertare l'estinzione del pregiudizio acquisendo presso le Agenzie danneggiate la prova dell'avvenuto pagamento e a questo proposito chiede acquisire la prova testimoniale dell'amministratore giudiziario dott. Andrea Baratti, articolando a tal proposito apposito capitolo testimoniale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Collegio procede all'esame del merito della contestazione di responsabilità, tenuto conto che sia il difensore del convenuto, sia il rappresentante della Procura concordano sulla circostanza che il danno patrimoniale in senso stretto sia stato effettivamente ristorato agli organismi pagatori danneggiati. Pertanto, restano da affrontare gli aspetti relativi al rapporto di servizio del convenuto, come beneficiario di contributi pubblici e alla responsabilità patrimoniale per la lesione all'immagine patita dalle agenzie pubbliche che avevano erogato i finanziamenti in parola.

Il Collegio ritiene che la richiesta attorea sia fondata e parzialmente accoglibile, per i motivi che seguono.

Riguardo al rapporto di servizio con gli enti pubblici danneggiati la Sezione reputa che nei fatti come descritti ricorrano tutti i requisiti per affermare la giurisdizione contabile, alla luce dell'evidente connessione funzionale tra le agevolazioni ricevute dall'imprenditore privato e gli scopi di rilievo pubblico sottesi alle erogazioni ricevute dal medesimo.

La *ratio* per cui gli enti pubblici avevano erogato i contributi pubblici risiede nello sviluppo complessivo del sistema produttivo agricolo, attraverso forme di incentivazione e di contribuzione in attuazione dell'apposito programma

ricordato nell'atto d'iniziativa dell'attore pubblico.

A tal proposito, la Sezione non ha alcun motivo per discostarsi dall'orientamento consolidato delle SS.UU. civili della Corte di cassazione, (cfr. *ex multis* ordinanza del 16 maggio 2019, n. 13245), le quali hanno affermato e confermato la giurisdizione della Corte dei conti quando un soggetto privato percepisce fondi pubblici, perché il denaro pubblico se concesso per finalità, appunto, pubbliche e, dunque, di tutta la comunità di cittadini, deve perseguire il bene comune (la c.d. finalizzazione pubblica dell'investimento) e non quello privato.

Ritenere diversamente queste fattispecie significa che saremmo di fronte ad un interesse egoistico senza causa, nella sostanza si configurerebbe una donazione arbitraria che non persegue alcun interesse pubblico.

Infatti, anche l'orientamento delle Sezioni territoriali di questa Corte confermano stabilmente che in tema di responsabilità amministrativa, risponde del danno cagionato all'Erario il soggetto privato che, una volta ottenuto un finanziamento pubblico, non adempia agli obblighi stabiliti dal bando e non rispetti le finalità nonché gli obblighi ivi stabiliti (cfr. *ex multis* Corte dei conti Sezione Piemonte del 20 gennaio 2023, n. 8).

Per questo motivo la relativa eccezione sul rapporto di servizio del sig. Rota non può essere accolta.

In ordine all'eccezione riguardo al danno all'immagine, il Collegio è consapevole del dibattito presente nella giurisprudenza contabile in ordine alla configurabilità di tale tipologia di danno nel caso di reati cd. comuni come quelli commessi dal convenuto contro la p.a., non riconducibili a quelli rientranti nello statuto penale della P.A. (i cd. reati propri dei dipendenti

pubblici).

La sezione ritiene di seguire l’orientamento prevalente delle sezioni regionali diretto a riconoscere il danno all’immagine anche nell’ambito di fattispecie di reato comune (sul punto cfr. Sezione Giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 109/2023 e n. 98 del 29.05.2024, nonché Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale di Bolzano, n. 15 del 19 aprile 2024), con ampi riferimenti e richiami giurisprudenziali, ai quali si rinvia).

Una prima svolta si è avuta nel 2012, con l’introduzione della Legge n. 190, ovvero la Legge anticorruzione (o Legge Severino).

Con quest’ultima normativa, oltre alla introduzione di nuove fattispecie di reato, alla nuova formulazione delle disposizioni già vigenti e all’inasprimento delle pene per i reati relativi alla PA, si è introdotto l’art. 1, co. 1 *sexies* della legge n. 20 del 1994 tramite cui il legislatore ha previsto un preciso criterio di quantificazione del danno all’immagine della PA individuandolo nel «*doppio dell’utilità percepita o della somma appresa*» ma limitandone l’applicazione alla «*commissione di un reato contro la stessa PA*».

La disposizione di cui sopra ha permesso, ai giudici contabili, di mettere in luce due elementi: da un lato, l’autonomia della fattispecie del «*danno all’immagine*» e, dall’altro, il fatto che la disposizione di cui all’art. 17 co. 30-*ter* del Lodo Bernardo, in maniera del tutto irragionevole, differenziasse le ipotesi di perseguibilità tra azioni criminose di minore peso e reati di maggiore gravità.

A mero titolo esemplificativo, il rispetto della *littera legis* precludeva, al giudice contabile, la cognizione dei danni conseguenti ai reati commessi nell’ambito dell’esercizio di attività imprenditoriali degli enti pubblici

economici, ma anche di reati contro la persona avvenuti durante lo svolgimento di attività pubbliche.

Un concreto cambiamento alla situazione in parola si è avuta con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 174 del 2016, meglio noto come «*Codice di giustizia contabile*» (di seguito c.g.c) per effetto del quale sono stati ridefiniti legislativamente i contenuti dell'azione di responsabilità amministrativa per il diritto al risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione.

In particolare, sono state abrogate le disposizioni citate sopra e, di fatto, si è estesa la tutela giurisdizionale del prestigio della PA ammettendo che la lesione si possa configurare a fronte di «*ogni forma di reato*» purché accertata con sentenza passata in giudicato, quando il reato è comunque in danno o contro la p.a.

Ebbene, il Legislatore ha sostituito l'art.7 della Legge n. 97 del 2001 con l'art.51, comma 7 del Codice e ha modificato la disposizione prevedendo – nell'ambito specifico dei doveri di comunicazione ivi previsti – non più i reati propri contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 e ss.), ma, in termini evidentemente più generali, tutti i reati commessi a danno delle amministrazioni pubbliche.

L'indicazione del Legislatore è chiara e non ammette una diversa interpretazione: «*La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno*

erariale nei confronti del condannato».

In conclusione, il Collegio, come già affermato dalle altre sezioni territoriali (Corte dei conti, sezione giurisdizionale Bolzano, n. 15 del 3 maggio 2024) condivide nel quadro normativo vigente una interpretazione costituzionalmente orientata e finalizzata alla più ampia tutela della Pubblica Amministrazione, da intendere non solo come persona giuridica pubblica, ma anche come soggetto giuridico esponentiale della collettività, al cui servizio è posta.

Questa interpretazione è l'unica che consenta di dare un senso logico-giuridico alla differente formulazione legislativa, valorizzando l'espressione «per i delitti a danno delle stesse» contenuta nel comma 7 dell'art. 51 del c.g.c.

Questa disposizione, esplicitamente più ampia, contenuta in una fonte normativa successiva (appunto il codice di giustizia contabile), senza alcuna ulteriore precisazione restrittiva (per esempio nel senso della esclusione in questi casi del danno all'immagine), spinge verso una soluzione interpretativa più ampia e conforme alla spirito costituzionale del buon andamento e della tutela delle risorse pubbliche, da considerarsi come un bene pubblico appartenente a tutta la collettività amministrata e pertanto da difendere dalla illecite apprensioni come quelle portate in giudizio dall'Ufficio di Procura.

Per tali motivi, condivisi dal Collegio, la Sezione ritiene che anche nell'odierna fattispecie sussistano i necessari elementi per configurare a carico del convenuto una responsabilità amministrativa patrimoniale per la lesione all'immagine pubblica.

La Sezione condivide l'orientamento della giurisprudenza più attenta e recente (Corte dei conti, sezione Lombardia n. 98 del 29.05.2024 e n. 31 del

19.05.2024) anche per quanto attiene al *clamor fori* (Corte dei conti, II sezione centrale di appello, n. 127 del 23 maggio 2024), poiché la pacifica giurisprudenza della Sezione di appello citata afferma che lesione dell'immagine della p.a. è determinata dalla dolosa violazione degli obblighi di correttezza e di fedeltà posta in essere mediante comportamenti illeciti aventi rilievo penale, e può verificarsi anche senza alcuna eco mediatica dei medesimi che, invece, l'Attore pubblico ha provato nel corso del procedimento, visto il richiamo agli articoli di stampa.

Pertanto, il Collegio ritiene superate le limitazioni previste dal Lodo Bernardo ed ammette il concretizzarsi del danno all'immagine pubblica con la commissione, da parte di un dipendente pubblico (o come nel caso specifico di un privato destinatario di fondi pubblici), di ogni tipologia di delitto a «*danno della PA*» stessa, accertato con una sentenza penale definitiva e non solo con la commissione dei reati propri del pubblico ufficiale.

L'adozione di un'interpretazione letterale permette, quindi, di sanzionare condotte penalmente rilevanti che, lesive dei principi del buon andamento, imparzialità e di legalità, non possono in alcun modo sfuggire al vaglio del P.M. contabile, il quale doverosamente intraprende l'azione di danno erariale. Con questa prospettazione non è, quindi, più tassativamente richiesta come condizione dell'azione la realizzazione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di cui al capo I, titolo II, libro secondo c.p., ma la commissione di un mero delitto contro e in danno della stessa.

Definitivamente si ritiene che per la risarcibilità del pregiudizio in questione, i reati debbano essere considerati in danno e contro le pubbliche amministrazioni, come avvenuto nell'odierno caso, oltre a quelli

specificamente rubricati contro la P.A.

Il Collegio intende, appunto aderire all'orientamento più estensivo, che risulta maggiormente coerente con una visione ampia e completa dei beni giuridici tutelati dalla Costituzione (come il buon andamento e il corretto uso delle risorse pubbliche), poiché stride con il senso comune e i valori tutelati dalla Carta costituzionale ritenere che i gravi reati commessi dal convenuto, in occasione del percepimento delle risorse pubbliche, possano essere considerati come non in danno della P.A. la quale è stata danneggiata anche dal punto di vista dell'immagine dalla condotta del convenuto, come riportato dagli articoli di stampa.

Nel merito, la Procura regionale ha provato il *clamor fori*, allegando gli articoli di stampa che hanno dato evidenza ai fatti illeciti, fatti ripresi anche nella stampa *on line* (cfr. pag. web <https://www.gazzettadireggio.it/reggio/cronaca/2021/10/19/news/intasca-137mila-euro-di-fondi-pubblici-con-false-identita-condannato-60enne-1.40829040>).

Per tali motivi, questa posta di danno può essere accolta, ma con una valutazione equitativa che si ritiene congrua, perché tiene della condotta confessoria del convenuto che, ancor prima di essere condannato definitivamente dal giudice penale, aveva, comunque, ammesso la propria condotta delittuosa e successivamente è stato restituito l'importo illecitamente acquisito a carico del bilancio pubblico, da parte dell'amministratore giudiziario delle società beneficiarie.

In considerazione di ciò il soggetto convenuto va condannato al pagamento della somma di euro 14.000,00 a titolo di danno all'immagine nella misura di

euro 7.000,00 in favore di ciascuna agenzia pubblica.

In accoglimento in parte della pretesa attorea, il convenuto va quindi condannato al risarcimento in favore delle Agenzie AGREA ed ARTEA della complessiva somma di euro 14.000,00 da suddividere in euro 7.000,00 per ciascuna Agenzia da intendersi comprensiva, stanti i relativi criteri di determinazione, della rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT – sulla quale saranno calcolati gli interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all’effettivo soddisfo.

Le spese di giustizia, da rimborsare in favore dello Stato, seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale dell’Emila Romagna, definitivamente pronunciando, condanna il convenuto Roberto Lucio ROTA al pagamento in favore delle Agenzie AGREA ed ARTEA della complessiva somma di euro 14.000,00 da suddividere in euro 7.000,00, per ciascuna, oltre interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all’effettivo soddisfo.

Le spese di giustizia, da rimborsare in favore dello Stato, seguono la soccombenza e si liquidano in euro 64,00 (sessantaquattro/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 17 aprile-10 giugno 2024.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

dott. Massimo PERIN

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il giorno 11 giugno 2024

p. Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Lucia Caldarelli

(firmato digitalmente)