

		SENT. NR. 70/2025/R	
		REPUBBLICA ITALIANA	
		IN NOME DEL POPOLO ITALIANO	
		LA CORTE DEI CONTI	
		SEZIONE GIURISDIZIONALE	
		PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	
		composta dai seguenti magistrati:	
	Massimo PERIN	Presidente	
	Marco CATALANO	Consigliere	
	Khelena NIKIFARAVA	Primo Referendario -Relatore	
		ha pronunciato la seguente	
		SENTENZA	
		nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 46237 proposto a istanza della	
		Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-	
		Romagna della Corte dei conti nei confronti di Ferdinando LORENZANO , in	
		proprio e nella qualità di titolare della omonima impresa individuale,	
		rappresentato e difeso dall'Avv. Caterina Arcuri del Foro di Reggio Emilia	
		VISTO l'atto di citazione;	
		VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
		UDITI nella pubblica udienza del 2 aprile 2025:	
		il relatore Pres. Massimo Perin;	
		il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Claudia Desogus;	
		l'Avv. Caterina Arcuri per Ferdinando LORENZANO	
		FATTO	
		Con atto di citazione ex art. 86 c.g.c., preceduto da rituale invito a dedurre, la	
		Procura Contabile ha citato in giudizio LORENZANO Ferdinando, per sentirlo	
			1

SENT. NR. 70/2025/R

condannare a pagare la somma complessiva di € 217.121,54 o quella diversa ritenuta di giustizia, per il risarcimento del danno erariale patito dal Ministero dell'economia e delle finanze (o, alternativamente, dalla Struttura commissariale delegata ex art. 1, comma 2, d.l. n. 74 del 2012), oltre rivalutazione monetaria, a cagione dell'asseritamente indebito conseguimento di contributi pubblici *post* sisma 2012 per la demolizione e ricostruzione dell'immobile commerciale ubicato in località Luzzara (RE), Via Rottazzo, n. 4, adibito a laboratorio per arti e mestieri.

Più segnatamente, l'azione contabile ha tratto fondamento dall'attività di controllo espletata dalla Guardia di Finanza - Tenenza di Guastalla; attività da cui sarebbe emerso che l'impresa di titolarità del convenuto avrebbe annotato in contabilità fatture, emesse dalle Società MAGEF s.r.l.s. e NTN Service s.r.l., relative a operazioni oggettivamente inesistenti anche in ambito fiscale e utilizzate per documentare costi sostenuti per la ristrutturazione *post* sisma 2012 così da consentire l'erogazione di contributi pubblici asseritamente non dovuti.

Nel corso dell'attività ispettiva, sarebbero invero state rilevate irregolarità nella documentazione di spesa, relative al contributo per gli interventi sull'immobile di proprietà di parte convenuta, per un importo complessivo pari a € 79.935,32, relativo alle operazioni fatturate dai menzionati fornitori MAGEF s.r.l.s. e NTN Service s.r.l.

Sarebbero, più in particolare, risultate oggettivamente inesistenti:

- la fattura n. 7 del 31 luglio 2014, a fronte della quale sarebbe stato erogato l'importo di € 21.744,58;

- le fatture nn. 7 del 10 maggio 2014, 8 del 10 maggio 2014, 12 del 10 ottobre

2014, 13 del 10 ottobre 2014 e 14 del 10 novembre 2014, a fronte delle quali sarebbe stato erogato l'importo pari a € 58.190,74.

All'esito di ulteriore attività istruttoria, sarebbe emerso che il Presidente della Regione Emilia-Romagna, nella sua qualità di Commissario Delegato, avrebbe disposto la revoca parziale del contributo nella misura di € 79.935,32, pari alle fatture relative alle richiamate operazioni oggettivamente inesistenti.

Atteso l'omesso rimborso, da parte del convenuto, del prefato importo, il Commissario Delegato avrebbe proceduto all'iscrizione a ruolo per il recupero degli importi, aumentati degli interessi.

In diritto, secondo la prospettazione attorea, ricorrerebbero gli elementi costitutivi dell'invocata responsabilità erariale.

Sussisterebbe, anzitutto, la giurisdizione di questo Giudice, essendosi il baricentro per discriminare quest'ultima da quella del Giudice ordinario spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti, peraltro concorrendo il destinatario di contributi pubblici alla realizzazione del programma dell'Amministrazione (con conseguente radicamento di un rapporto di servizio).

I finanziamenti concessi dal Presidente della Regione, in qualità di Commissario delegato alla ricostruzione *post* sisma, deriverebbero da risorse pubbliche assegnate da Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.; integrerebbero, per l'effetto, risorse pubbliche orientate alla realizzazione di un programma pubblico.

I contributi pubblici *de quibus* avrebbero uno specifico vincolo di destinazione, *“consistente nella soddisfazione di un bisogno primario della collettività nazionale e regionale, quale la ricostituzione del patrimonio abitativo*

danneggiato, nel caso di specie, dal sisma del 2012” (in termini, pag. 6 dell’atto di citazione).

Quanto alle condotte in contestazione, gli esiti dell’attività di indagine della Guardia di Finanza attesterebbero che il convenuto avrebbe dolosamente rappresentato una situazione non corrispondente alla realtà, documentando alla Regione, ai fini dell’erogazione dei contributi, costi mediante fatture relative a operazioni oggettivamente inesistenti.

Il LORENZANO avrebbe, pertanto, agito in cosciente e palese violazione della normativa primaria, delle pertinenti ordinanze commissariali e delle linee guida per la relativa attuazione, che espressamente prevedono che il beneficiario del contributo sia tenuto a trasmettere copia delle fatture relative alle spese sostenute, unitamente alle relative quietanze.

Dalle verifiche fiscali, sarebbe, con riferimento alla maggior parte delle fatture, emerso che:

- mancherebbe l’esatta indicazione dei cantieri ove sarebbero state svolte le prestazioni di servizio oggetto di fattura;
- sarebbero riportate indicazioni eccessivamente generiche delle prestazioni di servizio;
- sarebbero riportate descrizioni, quali *“noleggio di macchinari”*, di cui le Società verificate non risulterebbero proprietarie, né tantomeno locatarie, oltre a indicazioni dell’esecuzione di prestazioni di servizio esulanti dall’attività commerciale delle medesime (ad es., servizio di autista e facchinaggio);
- il raffronto con i registri I.V.A. e i pagamenti effettuati, laddove forniti, avrebbero evidenziato, in molti casi, l’incompletezza dei pagamenti a fronte delle fatture emesse;

SENT. NR. 70/2025/R

- la numerazione delle fatture apparirebbe del tutto irregolare;

- le Società MAGEF s.r.l.s. e NTN Service s.r.l. non avrebbero esibito ai militari alcuna documentazione amministrativo-contabile;

- presso gli indirizzi indicati quali sedi legali e/o amministrative delle Società non esisterebbero capannoni, uffici, magazzini o altre strutture riconducibili alle suddette;

- le Società non avrebbero mai avuto in disponibilità alcun mezzo utile e idoneo allo svolgimento della propria attività di impresa né risulterebbero aver sostenuto costi per l'acquisto o il noleggio di essi mezzi;

- le Società non avrebbero mai avuto utenze intestate di qualsivoglia natura né personale alle proprie dirette dipendenze;

- non risulterebbe, né sarebbe stata esibita documentazione comprovante l'effettiva presenza di personale/lavoratori riconducibili alla Società;

- le acquisite fatture recherebbero prestazioni di servizio per importi di notevole entità attribuibili a una mole di lavoro non congruente con l'attività che potrebbe essere espletata da Società sprovviste, tra l'altro, di mezzi, strumenti e personale dipendente.

L'elemento soggettivo sarebbe il dolo, emergendo agli atti la coscienza dell'agente in relazione all'illiceità del fatto.

Tale dolosa condotta si connoterebbe finanche in termini di doloso arricchimento, avendo il convenuto percepito risorse destinate a soggetti che lui stesso aveva indicato come esecutori dei lavori.

L'utilizzo fraudolento delle fatture relative a operazioni inesistenti avrebbe determinato l'effetto di frustrare l'obiettivo di rilevanza pubblica rappresentato dalla ricostituzione del patrimonio immobiliare danneggiato dal sisma del

2012.

Sussisterebbero, altresì:

- un adeguato nesso di causalità, da valutarsi alla stregua del canone della probabilità logica o baconiana del *“più probabile che non”*;
- il predicato di attualità del danno.

Si è costituito in giudizio il LORENZANO.

La parte ha, anzitutto, dedotto che gli avvisi di accertamento successivi alle verifiche fiscali per cui è causa sarebbero stati gravati innanzi alla competente Commissione Tributaria Provinciale, che avrebbe ritenuto esistenti le prestazioni effettuate nell'anno di imposta 2014, con la sentenza n. 78/2020.

Le Società MAGEF s.r.l.s. e NTN Service s.r.l. risulterebbero realmente operative, disponendo di personale dipendente ed essendo in grado di porre in essere le operazioni contestate.

Gli accertamenti relativi al 2013, pur confermati dalla Commissione Tributaria, riguarderebbero cantieri diversi da quelli per cui è controversia.

Le fatture riporterebbero opere effettivamente realizzate, per come risulterebbe dalle prove documentali e dalle certificazioni prodotte dal convenuto.

Non mancherebbero testi che avrebbero affermato di aver effettivamente visto in cantiere il Sig. Mazzei, legale rappresentante Società MAGEF s.r.l.s. e NTN Service s.r.l., e i suoi operai; cosa, quest'ultima, che ulteriormente corroborerebbe il dato dell'oggettiva esistenza delle operazioni contestate.

Quanto al procedimento penale che avrebbe riguardato la parte, il medesimo si sarebbe concluso con l'assoluzione della prima per insussistenza del fatto.

Le operazioni riportate in fattura sarebbero esistenti e non vi sarebbe prova,

nemmeno in sede penale, che il Sig. LORENZANO sia stato coinvolto nel presunto quadro criminoso con il Sig. Mazzei (fermo rimanendo che la circostanza che quest'ultimo sia eventualmente noto alle Autorità quale autore di frodi non sarebbe idonea a determinare, in automatico, la colpevolezza dell'odierno convenuto).

Il LORENZANO avrebbe piuttosto, sia in sede tributaria sia penale, dimostrato, con plurime e concordanti prove documentali, l'effettiva realizzazione delle contestate prestazioni; mentre mai sarebbe stato assolto *ex adverso* l'onere della prova attinente alla presunta oggettiva inesistenza delle medesime.

Che le società cui è stata conferita l'esecuzione dell'appalto siano o meno irregolari sul piano fiscale sarebbe questione esulante dalla sfera di controllo di parte convenuta e, pertanto, inidonea a fondare il giudizio di colpevolezza sotteso alla citazione avversaria.

Il LORENZANO sarebbe stato in possesso della documentazione attestante l'operatività delle società appaltatrici, segnatamente il DURC e la visura camerale; avrebbe, altresì, prodotto l'intero fascicolo della procedura svoltasi con la Regione Emilia-Romagna, comprensivo di SAL, fatture e fotografie delle opere realizzate.

INVITALIA avrebbe, peraltro, espletato una fondamentale funzione di controllo, avendo accuratamente valutato le domande presentate ai fini della concessione dei contributi, della loro liquidazione e dell'accertamento finale della spesa.

Alla luce delle rappresentate circostanze fattuali e giuridiche, la parte ha, in definitiva, chiesto l'integrale rigetto della domanda attorea, in ragione della

sua infondatezza.

All'udienza del giorno 18 settembre 2024, le parti si sono riportate ai rispettivi atti.

Con ordinanza n. 31/2024, si è onerata la parte convenuta al deposito dell'emananda sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado, destinata a confermare o riformare la decisione n. 78/2020 della Commissione Tributaria di Reggio Emilia.

Con memoria del 25 marzo 2025 la parte convenuta rappresentava che la Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado Emilia-Romagna non aveva ancora fissato l'udienza di trattazione del giudizio d'appello sulla sentenza n. 78/2020 della CT di Reggio Emilia, con la conseguente impossibilità di produrre il provvedimento richiesto, chiedendo pertanto il rinvio dell'udienza di discussione.

All'udienza del 2 aprile 2025 entrambe le parti insistevano per la trattazione del giudizio ai fini della decisione nel merito, stante l'indipendenza e l'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello tributario.

All'esito della camera di consiglio, il Collegio riteneva di poter procedere alla discussione nel merito al fine della decisione del giudizio, dandone atto a verbale.

Quindi le parti argomentavano come da verbale, insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni in atti.

DIRITTO

In via preliminare ed istruttoria, il Collegio conferma la sufficienza della documentazione versata in atti ai fini della decisione, con il conseguente accoglimento della concorde istanza delle parti di non attendere la definizione

in grado d'appello del ricorso avverso la sentenza n. 78/2020 della CT di Reggio Emilia, stante anche l'autonomia del processo contabile.

Nel merito, la domanda non può trovare accoglimento.

Occorre precisare che il contributo del quale il convenuto ha beneficiato si ricollega all'interesse pubblico sotteso alla ricostruzione degli immobili danneggiati dall'evento tellurico verificatosi in Emilia-Romagna nel maggio 2012.

È, dunque, essenziale fare riferimento al d.l. 6 giugno 2012, n. 74 (*"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012"*) e alle ordinanze commissariali che hanno regolato tanto delicata materia, nel tentativo di garantire un impiego delle risorse pubbliche il più possibile armonioso con la finalità istituzionale che si è ricordata.

Si deve, anzitutto, richiamare il dettato dell'art. 3 d.l. n. 74 del 2012, che stabilisce che il Commissario delegato può riconoscere un contributo per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili ad uso produttivo, in relazione al danno effettivamente subito.

A rilevare è, quindi, l'ordinanza 12 ottobre 2012, n. 57 (*"Criteri e modalità per il riconoscimento dei danni e la concessione dei contributi per la riparazione, il ripristino, al ricostruzione di immobili ad uso produttivo, per la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, per la ricostituzione delle scorte e dei prodotti e per la delocalizzazione, in relazione agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012"*), che, partitamente, individua i soggetti beneficiari del contributo (art. 1) e le condizioni per il riconoscimento del finanziamento

SENT. NR. 70/2025/R

(art. 2), disponendo che il presupposto necessario per la concessione del contributo è che *“gli interventi di cui ai successivi commi siano finalizzati alla ripresa e alla piena funzionalità dell’attività produttiva in tutte le sue componenti fisse e mobili strumentali e al recupero a fini produttivi degli immobili”*.

La concessione del contributo si fonda sulla domanda del richiedente, resa nella forma di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell’art. 47 d.P.R. n. 445 del 2000 (art. 8 dell’ordinanza n. 57/2012), e sulle perizie giurate, a cura dei professionisti abilitati incaricati della progettazione degli interventi, che alla domanda devono essere allegate (ad es., art. 2, comma 3, dell’ordinanza n. 57/2012: *“L’accertamento dei danni provocati dagli eventi sismici deve essere comprovato e documentato mediante la presentazione di perizia giurata”*).

La misura del contributo ammesso è determinata all’esito del controllo da parte degli uffici del Commissario delegato del computo metrico dei lavori prodotto dal beneficiario, in base al prezzario ufficiale.

In particolare, dalla documentazione in atti risulta che nella domanda di ammissione al contributo l’odierno convenuto stimava i costi relativi all’intervento per la demolizione parziale e ricostruzione con l’adeguamento sismico di un edificio con superfice netta di 261 mq in complessivi € 314.036,48.

Il provvedimento di ammissione ridetermina in riduzione alcune delle voci di costo, in quanto calcolate dal Sig. Lorenzano in misura superiore a quella risultante dal prezzario ufficiale, con la quantificazione del costo dell’intervento ammesso in misura di € 313.465,57 e la determinazione del contributo

concedibile in misura di € 219.552,40.

La regolare esecuzione dei lavori di demolizione e ricostruzione risulta documentata da ampie relazioni fotografiche in atti (allegate nella versione più completa alle deduzioni del Sig. Lorenzano in risposta all'invito a dedurre e con report più sintetici *sub* docc. 8 e 8a alla memoria di costituzione), nonché confermata all'esito del sopralluogo del 26 maggio 2015, a cura del personale delegato dalla società Invitalia.

Pertanto, all'esito della rendicontazione dei lavori a saldo, risulta che l'odierno convenuto ha realizzato un'economia di € 2.430,86 euro rispetto al contributo inizialmente ammesso, circostanza difficilmente compatibile con la volontà di ottenere dolosamente un contributo indebito in misura massima possibile.

Le fatture per i lavori svolte dalle società appaltatrici Magef S.r.l. semplificata e NTN Service S.r.l. a capitale ridotto, per l'importo complessivo di € 79.935,32 hanno superato i controlli formali della struttura commissariale, con la conseguente erogazione sul conto corrente vincolato della ditta individuale di Ferdinando Lorenzano presso Banca Popolare di Verona delle somme destinate al pagamento dei fornitori.

La successiva revoca parziale del finanziamento da parte della struttura commissariale per il predetto importo di € 79.935,32 è stata motivata con riferimento esclusivo alla segnalazione da parte della Guardia di Finanza delle irregolarità fiscali commesse dalle società appaltatrici Magef S.r.l. semplificata e NTN Service S.r.l. a capitale ridotto, senza alcuna ulteriore verifica amministrativa in merito alla fondatezza o meno della contestazione riferita all'asserita inesistenza delle operazioni sottostanti.

Tuttavia, se da un lato emerge *ex actis* la realizzazione dell'intervento di

SENT. NR. 70/2025/R

demolizione parziale e di ricostruzione con l'adeguamento antisismico dell'immobile di proprietà della ditta individuale Ferdinando Lorenzano, con una spesa conforme al computo metrico in base al prezzario ufficiale di riferimento, d'altro canto la Procura attrice non ha fornito la prova del concorso dell'odierno convenuto agli illeciti fiscali commessi dalle due ditte appaltatrici Magef S.r.l. semplificata e NTN Service S.r.l. a capitale ridotto che avrebbe permesso al Sig. Lorenzano di recuperare in contanti una parte degli importi corrisposti ai due fornitori (secondo le modalità operative proprie delle cd. società cartiere).

In assenza di alcun elemento di prova, nemmeno indiziario, in tal senso, risulta ragionevole concludere che il risparmio illecito derivante da omesse dichiarazioni fiscali da parte delle due ditte appaltatrici Magef S.r.l. semplificata e NTN Service S.r.l. a capitale ridotto sia andato ad esclusivo beneficio di queste ultime.

Sul punto, il Collegio condivide quanto rilevato dal Tribunale di Reggio Emilia, Ufficio del Dibattimento Penale Monocratico, con sentenza n. 1154/2024 che ha assolto il Sig. Lorenzano dal reato di cui all'art. 2 del d.lgs. 74/2000 ("Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti"):

"Invero, le prove articolate dall'accusa sono state dirette a comprovare come la NTN Service e la Magef s.r.l. fossero delle società cartiere facenti parte del sodalizio criminale promosso dalla famiglia Innocenti, giudicato in via definitiva dal Tribunale di Reggio Emilia come responsabile di numerosi illeciti penali di cui al d.lgs. Nr. 74/2000.

Se tale circostanza risulta acclarata e dimostrata anche documentalmente, ciò

non toglie che società dedite all'emissione di fatture per operazioni inesistenti possano, accanto alla commissione di attività da cartiere, operare anche una attività reale di tipo imprenditoriale.

Nell'esperienza giudiziaria si è soliti distinguere le società cartiere cd. "nere", ovvero dedite solo all'emissione di FOI, dalle società cd. "grigie", che, di contro, operano anche nella realtà commerciale, e che pertanto, in tal modo, sono persone giuridiche più difficili da individuare come dedite alla commissione di delitti di cui al d.lgs. Nr. 74/2000.

Da ciò consegue che le prove offerte dal pubblico ministero non sono di per sé idonee a fondare una affermazione di penale responsabilità, perché consistite solo nel dimostrare che la NTN Service e la Megef s.r.l. fossero delle società cartiere; di contro, si ribadisce, non può valere in ogni caso l'equazione che dimostrato che una società sia una cartiera, tutte le fatture emesse dalla stessa sono giocoforza oggettivamente inesistenti.

Del resto, come fatto dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia, la difesa ha dedotto, nel corso del dibattimento, degli elementi di prova idonei quantomeno a fondare un ragionevole dubbio sul fatto che le fatture 2013 e 2014 emesse dalla NTN Service e dalla Magef s.r.l. fossero riferibili a lavori di subappalto effettivamente resi alla ditta individuale del Lorenzano.

Invero, gli album fotografici testimoniano la circostanza che, negli anni oggetto del capo di imputazione, il giudicato aveva effettuato presso la sua abitazione, sita a Luzzara, dei lavori di rifacimento e di ristrutturazione post sisma del 2012.

I testi Barillari e Bonaccio, escussi in dibattimento, hanno confermato la

presenza sul summenzionato cantiere delle società amministrate dal Mazzei, le quali hanno svolto dei lavori di demolizione e di muratura.

Le fatture sono riferibili ad interventi di non rilevante importanza, tanto da rendere le prestazioni compatibili anche con una struttura organizzativa sociale priva di mezzi e risorse umane significative per poterle porre in essere.”

Pertanto, non essendovi la prova dell'inesistenza delle operazioni per cui dalle due ditte appaltatrici Magef S.r.l. semplificata e NTN Service S.r.l. a capitale ridotto sono state rilasciate le fatture allegate alla rendicontazione delle spese sostenute dalla ditta individuale di Ferdinando Lorenzano, ogni eventuale ulteriore irregolarità meramente formale (es. la genericità delle descrizioni riportate sulle fatture medesime) non assume rilevanza ai fini del presente giudizio di responsabilità per danno erariale.

Risultando, infatti, pienamente realizzato l'obiettivo della ricostruzione di un immobile danneggiato dal sisma 2012, la responsabilità dell'odierno convenuto potrebbe sussistere solo a titolo di rendicontazione dolosa o gravemente colposa delle spese non sostenute o non inerenti.

Tuttavia, in assenza della prova del concorso del Sig. Lorenzano agli illeciti fiscali commessi dalle due ditte appaltatrici, non è ravvisabile nella condotta dell'odierno convenuto l'elemento soggettivo richiesto per la sussistenza della responsabilità per danno erariale da indebita percezione del finanziamento pubblico.

Mancando, dunque, gli elementi fondanti della responsabilità amministrativa, la domanda attorea deve essere respinta.

Le spese processuali seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 31, comma 2,

d.lgs. n. 174 del 2016, e sono poste a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, individuato in citazione come Amministrazione danneggiata, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

la domanda attorea come da motivazione.

Liquida le spese processuali in favore della difesa del convenuto Ferdinando LORENZANO in € 3.500,00 (oltre al 4% CPA e IVA, se dovuta), da porre a carico del Ministero dell'economia e delle finanze.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 2 aprile 2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Khelena NIKIFARAVA

Massimo PERIN

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 16 giugno 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott. Laurino Macerola

(f.to digitalmente)