



REPUBBLICA ITALIANA

141/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere relatore
Fernanda FRAIOLI	Consigliere
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere

ha pronunciato

SENTENZA

Nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 55092 del Registro di Segreteria, proposto da Twelve Energy Società Agricola S.r.l. (P.IVA n.03263560926) in persona del legale rappresentante pro tempore Marcello Spano (C.F. SPNMCL66E27H856O), rappresentata e difesa dall'avv. Giampaolo Secci (PEC: [studiolegale.secci@legalmail.it](mailto:studiolegale.secci@legalmail.it)), ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30 (PEC: [agplacidi@pec.it](mailto:agplacidi@pec.it))

AVVERSO

la sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna n. 217/2019, depositata in data 16.07.2019 e notificata il 02.08.2019.

CONTRO

Procura generale della Corte dei conti;

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna.

*Visto* l'atto di appello e gli altri atti di causa;

*Uditi*, nella pubblica udienza del 18 marzo 2021, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore cons. Enrico Torri, l'avv. Giampaolo Secci per l'appellante e il V.P.G. Maria Nicoletta Quarato per la Procura generale.

La causa è stata trattenuta in decisione.

#### FATTO

Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna ha condannato la Twelve Energy Società Agricola S.r.l. a pagare, a titolo di risarcimento del danno, in favore della società pubblica Gestore dei Servizi Energetici - G.S.E. S.p.A., la somma di euro 22.106.813,86, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali, ritenendo indebita la percezione di contributi pubblici per la realizzazione di serre fotovoltaiche oggetto di compiuta realizzazione, ma – secondo la ricostruzione del giudice di prime cure – indirizzate fin dall'origine alla produzione e vendita di energia elettrica e non, come richiesto dalla normativa di riferimento, all'attività agricola, per la quale l'energia alternativa doveva svolgere un ruolo di supporto; ponendo in essere con coscienza, intenzione e volontà, le iniziative idonee a rappresentare come agricola un'attività nei fatti industriale.

Dalla sentenza impugnata emerge che le indagini relative alla vicenda hanno preso avvio da segnalazione di responsabilità per danno erariale trasmessa in data 30.05.2017 dal Nucleo di Polizia Tributaria della locale

Guardia di Finanza, in cui si riferiva che la società Twelve Energy aveva indebitamente beneficiato di cospicui finanziamenti pubblici per la realizzazione di un'azienda agricola nell'agro di Villasor (CA), strutturata prevalentemente in serre sovrastate da pannelli fotovoltaici, che non sarebbe stata tuttavia concepita ed attivata per la produzione e commercializzazione di prodotti agricoli, ma al solo scopo di accedere al mercato delle energie alternative ed ottenere, da un lato, i contributi finanziari previsti a livello ministeriale, dall'altro lato, il diritto di vendere a tariffa agevolata l'energia solare prodotta dalla società pubblica Gestore Servizi Energetici S.p.A..

La condanna erariale impugnata ha trovato altresì fondamento negli atti istruttori di un parallelo procedimento penale sugli stessi fatti.

Con la sentenza impugnata, la Corte territoriale ha affermato la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile, sia in relazione all'omessa coltivazione nelle strutture agricole, sia con riferimento ad un fatturato per l'attività agricola sostanzialmente assente e/o comunque ben inferiore a quello relativo alla commercializzazione dell'energia; ravvisando in ciò il carattere fraudolento delle condotte contestate, asseritamente volte ad accedere agli incentivi pubblici, in assenza dei presupposti che li avrebbero legittimati, ovvero un'attività agricola tale da rendere la produzione di energia attività connessa e funzionale alla attività agricola.

Con atto di appello la Twelve Energy Società Agricola S.r.l. ha formulato i seguenti motivi di impugnazione.

1) Difetto di motivazione per non aver il primo giudice disposto una propria autonoma istruttoria sulla circostanza che le serre fotovoltaiche fossero coltivate o meno.

2) Erronea ricostruzione del quadro normativo, da cui non emergerebbe la previsione della redditività prevalente dell'attività agricola rispetto a quella della produzione di energia, ferma restando che dalla documentazione in atti emergerebbe comunque che l'attività agricola era comunque svolta.

3) Erroneità della sentenza per avere la Corte territoriale ritenuto illegittimi i titoli abilitativi acquisiti dalla società per la realizzazione dell'impianto, che in realtà non avrebbe reso alcuna falsa o errata attestazione per ottenere le concessioni e non avrebbe ommesso di rappresentare la realtà dei fatti per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi.

4) Quanto all'ipotizzato danno erariale - nel ribadire che non sussiste alcun obbligo di legge che imponga la prevalenza dell'attività agricola rispetto alla produzione di energia che costituisce attività connessa a quella agricola e che l'iter autorizzativo seguito da Twelve era legittimo, senza che la medesima abbia mai nascosto alcunché agli Uffici preposti al rilascio dei titoli – si osserva che la sentenza di primo grado ha condannato la Twelve a pagare a favore del GSE a titolo di risarcimento danni la somma di € 22.106.813,86 in misura pari agli incentivi percepiti nel corso degli anni; e che il medesimo importo è stato richiesto dal GSE nell'ambito del procedimento amministrativo finalizzato al recupero degli incentivi a seguito della revoca delle convenzioni; per cui, in caso di rigetto del ricorso presentato da Twelve, la predetta somma dovrà essere restituita. Inoltre, la medesima somma è sottoposta a sequestro preventivo penale e, nel relativo procedimento, il GSE non solo si è costituito parte civile, ma ha anche chiesto ed ottenuto la citazione di Twelve quale responsabile civile, concludendo per la condanna alla restituzione della stessa. Pertanto, qualora la sentenza definitiva della

Corte dei conti dovesse intervenire prima della conclusione del procedimento amministrativo di recupero degli incentivi, questo porrebbe nel nulla il diritto di difesa dell'appellata e, addirittura, si potrebbe verificare una duplicazione delle somme richieste per la medesima contestazione.

Si conclude affinché questa Corte di appello riformi integralmente la sentenza impugnata e accolga le conclusioni formulate in primo grado e, per l'effetto, voglia: - nel merito, in via principale, mandare assolta la convenuta da ogni addebito di responsabilità e rigettare in toto le domande formulate nei suoi confronti nell'atto di citazione in giudizio, perché infondate in fatto e in diritto; - in via subordinata, ridurre l'importo oggetto della domanda di condanna formulata dal Procuratore Regionale; - in ogni caso, con condanna alla rifusione delle spese ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.

Con atto scritto del 20 agosto 2020, la Procura generale ha rassegnato articolate conclusioni, chiedendo il rigetto dell'appello e la condanna di controparte alle spese del giudizio.

Con ulteriore memoria depositata in data 11 marzo 2021, l'appellante ha insistito per l'accoglimento del gravame, argomentando diffusamente sulla effettività della coltivazione agricola nelle serre e sulla legittimità del procedimento di rilascio delle autorizzazioni; depositando, tra l'altro, atto di appello avverso la sentenza del GIP presso il Tribunale di Cagliari n. 428/2018, foto aerea dell'impianto, nonché verbali di interrogatorio, atti amministrativi e ordinanza del TAR Sardegna n. 335/2008.

Nell'odierna pubblica udienza, l'avv. Giampaolo Secci per l'appellante e il V.P.G. Maria Nicoletta Quarato per la Procura generale, hanno illustrato e ribadito le rispettive conclusioni in atti.

## DIRITTO

Il primo motivo di appello, con cui si contesta la mancata istruttoria finalizzata ad un sopralluogo all'interno degli impianti serricoli per verificare l'effettivo svolgimento dell'attività agricola, non può essere accolto.

Invero, la Sezione giurisdizionale sarda ha adeguatamente, ancorché sinteticamente, motivato sul punto, richiamando gli atti di indagini depositati nel corso del procedimento penale, dai quali risultano numerose verifiche *in situ* sugli impianti nell'arco di vari anni (2012-2014), in esito ai quali è emersa un'attività agricola poco significativa (cfr. pagg 50-53 sentenza impugnata, con richiami agli esiti peritali disposti in sede penale); senza pretermettere i rilievi della stessa Corte territoriale sul raffronto tra il fatturato relativo alla produzione agricola e quello relativo alla commercializzazione dell'energia elettrica nelle annualità contestate, da cui è emerso che dalle coltivazioni non sono conseguiti redditi significativi, mai comunque pari o superiori ai ricavi ottenuti dalla vendita dell'energia prodotta (cfr. pagg. 53-56, sentenza cit.; cfr. in particolare gli esiti della CTP e analisi contabile della Guardia di Finanza). Si richiama in particolare la puntuale relazione di consulenza tecnica, svolta a seguito di diversi sopralluoghi, documentati fotograficamente e informaticamente, presso l'impianto in questione, eseguita da parte di un collegio formato da qualificati esperti del settore agronomico e delle colture ortofrutticole e florovivaistiche, che ha constatato la presenza di un impianto completamente differente rispetto alla tecnica convenzionale e ancora non produttivo alla data del 17.10.2014; le serre non erano in effetti vere e proprie serre in quanto mancava qualsiasi impianto di condizionamento della temperatura o dell'umidità e mancavano le coperture laterali; le rilevazioni

hanno dimostrato che era del tutto improbabile poter conseguire produzioni qualitativamente e quantitativamente comparabili a quelle di una coltivazione in serra ordinaria o in piena aria; il volume di reddito che poteva essere prodotto dall'impianto era inferiore del 46% rispetto a quello derivante dalla vendita dell'energia elettrica. In conclusione, i consulenti tecnici hanno messo in rilievo come l'impresa apparisse concepita fuori da ogni buona pratica agronomica di progettazione e gestione sostenibile dei sistemi colturali e progettata sin dall'origine in modo superficiale e grossolano, da tecnici privi di esperienza adeguata rispetto alla dimensione dell'investimento realizzato (cfr. CTU proc. pen. n.6333/13/21, pagg. 67-69; sentenza Tribunale ordinario di Cagliari n. 428/2018).

Infondato si appalesa anche il secondo motivo di appello, relativo ad una asseritamente errata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, che non prevederebbe la redditività prevalente dell'attività agricola rispetto a quella della produzione di energia.

Invero, dall'analisi del quadro ordinamentale, ampiamente richiamato nella sentenza impugnata (cfr. pag 27 e ss.), si desume facilmente che l'erogazione degli incentivi, in presenza delle c.d. serre fotovoltaiche, è subordinata all'effettivo svolgimento dell'attività agricola (cfr. art. 20, comma 5, del D.M. 6.8.2010, richiamato dal IV Conto Energia: D.M. 5.5.2011).

Conclusione che trova riscontro nella legislazione nazionale richiamata a pag. 31 della sentenza, e nello stesso significato di attività connesse di cui all'art. 2135 c.c., e che giustifica il particolare regime di favore (fiscale, fallimentare e previdenziale) nei confronti del settore agricolo, volto a dare sostegno ad attività in cui il fondo mantiene il ruolo di risorsa primaria

dell'impresa agricola.

Con il successivo corollario secondo cui un ordinamento così delineato, con cui si è regolamentato il mercato delle energie, non consente che l'erogazione di benefici caratterizzati da un regime di particolare favore, sia destinata ad attività che, sotto l'apparente veste formale di impresa agricola, siano giustificate dal semplice mantenimento della destinazione agricola del terreno, senza esercizio in concreto della produzione di prodotti agricoli e florovivaistici congiuntamente alla produzione di energia fotovoltaica.

E con l'ulteriore conseguenza per cui lo sfruttamento delle energie alternative, tramite la predisposizione di impianti fotovoltaici sopra serre destinate all'agricoltura, è consentito dall'ordinamento solo se tale attività sia connessa e funzionale all'attività agricola, che dunque deve rimanere, in termini di forza lavoro e di reddito, l'attività principale dell'impresa; circostanza che, per quanto esposto al punto che precede, non si è verificata nella fattispecie.

Infondato è altresì il terzo motivo di appello, con cui si assume la legittimità e idoneità i titoli abilitativi acquisiti dalla società appellante per la realizzazione dell'impianto.

Ed invero, come puntualmente rilevato dalla giudice di primo grado, la legislazione nazionale aveva previsto, fin dal 2003, che gli impianti serricoli fotovoltaici, di vastità e rilevanza analoghi a quello costruito dalla Twelve, dovevano essere soggetti ad Autorizzazione Unica; nel caso di specie invece, attraverso la parcellizzazione delle richieste di autorizzazione, si è bypassata la specifica autorizzazione richiesta, con una condotta artificiosa, volta a non rendere palese la reale natura dell'intervento che si andava ad

effettuare (cfr. pagg. 42-46 sentenza di primo grado). Ricostruzione peraltro pienamente condivisa dal giudice penale nella citata sentenza Tribunale ordinario di Cagliari n. 428/2018 (cfr. pagg. 97, 98).

Non è infine meritevole di accoglimento il quarto motivo di appello. Ed invero, la responsabilità erariale presenta una peculiare connotazione rispetto ad altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, determinata dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli meramente risarcitori (Corte cost. n. 453 e 371/1998; n. 355/2010). Tale specificità è alla base delle ricorrenti affermazioni del giudice della giurisdizione sulla reciproca indipendenza, sotto il profilo istituzionale, della giurisdizione civile e penale da un lato, e della giurisdizione contabile dall'altro – anche quando investono un medesimo fatto materiale; mentre si assume che l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi, ponga un mero problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, non una questione di giurisdizione (Cass. ss. uu. n. 14230/2020).

Peraltro, la rilevata accentuazione dei profili sanzionatori della responsabilità erariale rispetto a quelli meramente risarcitori, idonea a fondarne la coesistenza con altre azioni risarcitorie, non è comunque sufficiente a disancorarla, sotto il profilo sistematico, dal presupposto del danno erariale, quale riparazione di un nocumento economico.

La Corte EDU, con la nota sentenza Rigolio del 2014, ha escluso che un giudizio di responsabilità erariale per danno all'immagine di un Comune, rientri nell'ambito di caratterizzazione penale, richiamando i criteri Engel che la stessa Corte aveva elaborato nella decisione del 1976 per la qualificazione di “sanzione penale” di un provvedimento di pubblici poteri:

la sua natura, sotto il profilo afflittivo deterrente; la generalità; la gravità. In sintesi, la Corte EDU, rilevato che l'azione contabile non era rivolta alla tutela di interessi generali ma di una specifica amministrazione e che le somme oggetto di condanna non erano volte ad impedire la recidiva, ma a riparare un pregiudizio finanziario, ne ha affermato la natura di risarcimento e non di pena. Per quanto attiene al profilo della gravità, la Corte ha ritenuto che le conseguenze patrimoniali fossero poi sostanzialmente proporzionate al pregiudizio, tali cioè da non determinare una connotazione penale alla procedura.

Pertanto, secondo la Corte di Strasburgo, alla luce delle conseguenze patrimoniali e della natura compensativa, l'applicazione alla controversia contabile dell'art. 6 par. 1 della Convenzione, trova applicazione solo per i profili civilistici.

Quanto precede esclude quindi l'applicazione al processo per responsabilità erariale dei principi di garanzia previsti per le sanzioni "penali"; tra di esse, il principio del *ne bis in idem* (art. 4 Prot. n. 7 CEDU). Principi confermati nell'ordinamento dell'Unione europea dagli artt. 48, 49 e 50 della Carta dei diritti fondamentali (c.d. Carta di Nizza).

La natura risarcitoria della disciplina della responsabilità erariale, affermata dalla Corte EDU con la decisione richiamata, esclude quindi la possibilità di una sua valutazione ai fini del rispetto del principio del *ne bis in idem*, potendosi al più porre un problema di duplicazione risarcitoria, usualmente risolto in termini proponibilità/prosecuzione dell'azione in ipotesi di avvenuto integrale "risarcimento del danno" in favore dell'amministrazione danneggiata.

In conclusione, l'appello non è meritevole di accoglimento e va respinto, con conseguente conferma integrale della sentenza di primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese di giudizio a carico dell'appellante, liquidate nella misura di € 80,00 (ottanta/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 marzo 2021.

L'ESTENSORE

F.to Enrico Torri

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata il 22 aprile 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvisè Rota