



REPUBBLICA ITALIANA

192/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA

Presidente

Fabio Gaetano GALEFFI

Consigliere

Aurelio LAINO

Consigliere

Donatella SCANDURRA

Consigliere

Giuseppina MIGNEMI

Consigliere relatore

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. **60385** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Sardegna n. 168/2022, depositata il 14 luglio 2022;

promosso da:

DEMONTIS Romano, c.f.: DMNRMN72R11D430B, in proprio e quale rappresentante legale dell' "**Azienda agricola Romano Demontis**" (P.I. 01181050913), rappresentato e difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli avvocati Giulio Steri (c.f.: STRGLI54P02B354A), Pierluigi Concas (c.f.: CNCPLG62S11B354W) e Francesco Cocco Ortu (c.f.: CCCFNC75C09B354F), elettivamente domiciliati presso lo studio dei suddetti avvocati, in Roma, alla Via Boezio n. 92 D/9A; per comunicazioni e notificazioni si

	indicano le PEC: avvgiuliosteri@pec.it, studiolegaleconcas@pec.it e	
	avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it, ed il fax 070/7570826;	
	- Appellanti -	
	<u>contro</u>	
	- Procura Generale presso le Sezioni Giurisdizionali Centrali della	
	Corte dei conti;	
	- Procura Regionale della Corte dei conti presso la Sezione	
	giurisdizionale regionale per la Sardegna;	
	- Appellate-	
	VISTO l’atto d’appello;	
	VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
	UDITI , nell’udienza del 5 luglio 2024, svolta con l’assistenza del segretario,	
	Dott.ssa Maria Vittoria Zotta, il relatore, Cons. Giuseppina Mignemi;	
	l’Avvocato Francesco Cocco Ortu, per gli appellanti; il V.P.G. Cons. Attilio	
	Beccia, per la Procura generale.	
	FATTO	
	1. Con la sentenza n. 168, depositata il 14 luglio 2022, la Sezione	
	giurisdizionale regionale per la Sardegna, condannava, a titolo di dolo, in	
	solido tra loro, l’“Azienda agricola Romano Demontis”, in persona del legale	
	rappresentante <i>pro-tempore</i> , Romano Demontis, e Romano Demontis, in	
	proprio, quale titolare della predetta omonima ditta individuale, esercente	
	l’attività di “coltivazioni miste di cereali ed altri seminativi” in Escalaplano,	
	al pagamento, in favore dell’A.R.G.E.A., di euro 75.328,18, oltre alla	
	rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giudizio, per il	
	danno derivato dall’illegittima percezione di contributi pubblici.	
	2	

	2. La Procura territoriale, con atto di citazione del 4.1.2022,	
	rappresentava che la Guardia di Finanza, con nota del 28.4.2021, aveva	
	segnalato un possibile danno erariale derivato dalla indebita percezione di	
	contributi pubblici da parte di Romano Demontis e della omonima azienda	
	agricola.	
	In particolare, secondo la prospettazione dell'Organo inquirente, l'Agenzia	
	Regionale per la Gestione e l'Erogazione degli Aiuti in Agricoltura (di seguito	
	A.R.G.E.A.), tra il 2012 e il 2019, avrebbe corrisposto, ai predetti,	
	finanziamenti pubblici, a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia	
	(F.E.A.G.A.) e del Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (F.E.A.S.R.), senza	
	che gli stessi ne avessero diritto, poiché il Demontis risultava destinatario, dal	
	6.10.2009, della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale	
	di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 1423 del 1956; misura	
	preclusiva della possibilità di ottenere contributi o finanziamenti pubblici	
	dallo Stato, altri Enti pubblici o Unione Europea per lo svolgimento di attività	
	imprenditoriali, ex art. 67, c. 1, lett. g), del d.lgs. n. 159 del 2011.	
	Veniva, altresì, solo fatto cenno alla circostanza che il Demontis risultava	
	destinatario di misure accessorie interdittive perpetue, anch'esse preclusive	
	dell'ottenimento dei benefici economici richiesti; che alcuni dei terreni	
	indicati quali disponibili, ai fini dell'accesso ai contributi, non risultavano	
	intestati ai soggetti indicati quali locatori; che la superficie disponibile era di	
	circa un terzo inferiore a quella dichiarata.	
	Pertanto, la Procura territoriale, valutate come non dirimenti le deduzioni del	
	Demontis, rese in risposta all'invito a dedurre del 9.9.2021, con atto del	
	4.1.2022, e ritenuto sussistente l'occultamento doloso del danno in ragione	
	3	

	delle dichiarazioni non veritiere rese dal Demontis per ottenere i contributi, lo	
	citava in giudizio per vedere risarcito il danno di euro 75.328,18, recato ad	
	A.R.G.E.A., derivato dal comportamento consistito nell'omessa	
	comunicazione all'amministrazione dell'intervenuta misura preclusiva.	
	3. La Sezione territoriale riteneva, anzitutto, che la domanda attorea fosse	
	fondata su tre diverse e autonome <i>causae petendi</i> :	
	- la prima, relativa alla omessa comunicazione all'amministrazione	
	della sussistenza di una misura di prevenzione personale a carico del	
	Demontis;	
	- la seconda, non precisata;	
	- la terza, relativa ad una asserita differenza tra le particelle di terreno	
	disponibile, come dichiarate nelle domande di contributo e quelle	
	effettivamente disponibili.	
	Con riguardo alla prima <i>causa petendi</i> , considerato che l'ente pagatore era	
	sicuramente a conoscenza della causa ostativa ai finanziamenti costituita dalla	
	misura di sicurezza, sin dal 13.3.2014 e dal 10.6.2014, - avendo emesso, a	
	seguito delle autonome verifiche esperite presso la Prefettura di Cagliari, un	
	provvedimento di decadenza dal regime degli aiuti per il periodo 2011-2016,	
	con riferimento alla misura 215 "Miglioramento del benessere degli animali",	
	e dall'annualità 2011, in merito alla misura 212 "Indennità compensativa zone	
	svantaggiate" -, dichiarava l'azione risarcitoria prescritta, in relazione a tutte	
	le somme incassate dal beneficiario sino al 9 settembre 2016, tenendo conto	
	della data del 9 settembre 2021 di notifica dell'invito a dedurre.	
	Nel merito, sempre con riguardo alla prima <i>causa petendi</i> , riteneva poi	
	infondata la domanda per i contributi percepiti dopo il 9 settembre 2016, in	
	4	

	considerazione della attestazione negativa rilasciata, in data 20 gennaio 2017,	
	dal Tribunale di Cagliari - Ufficio Misure di Prevenzione, avente valenza	
	generale, poiché riferita soggettivamente al nominato Romano Demontis; con	
	l'effetto che nessuna causa ostativa poteva considerarsi sussistente per i	
	contributi erogati sino al 2019, senza alcuna distinzione tra misure ed	
	annualità diverse.	
	Pertanto, il giudice di prime cure, prescindendo dall'esame della seconda, non	
	meglio individuata, <i>causa petendi</i> , riteneva fondata la domanda con riguardo	
	alla terza, relativa alla non spettanza dei benefici in ragione delle asserite	
	dichiarazioni non veritiere, rese in ordine alla misura dei terreni.	
	Le risultanze delle indagini catastali svolte dalla Guardia di Finanza avevano,	
	infatti, secondo la Sezione territoriale, consentito di appurare che la superficie	
	rilevata dall'organo accertatore era di circa un terzo inferiore a quella	
	dichiarata.	
	In particolare, rispetto alla superficie indicata dai convenuti, pari ad ettari 95,	
	are 88 e centiare 91, era stato accertato l'effettivo possesso di titoli, ossia di	
	diritti aziendali, per un totale di ettari 66, are 76 e centiare 40.	
	In tale prospettiva, la Sezione territoriale riteneva non meritevole di	
	accoglimento l'eccezione di prescrizione parziale sollevata dalla difesa.	
	Infatti, le dichiarazioni mendaci rese in occasione delle domande erano atte ad	
	integrare l'occultamento doloso del danno; la Procura regionale era venuta a	
	conoscenza della non veridicità delle dichiarazioni del Demontis soltanto a	
	seguito della segnalazione di danno erariale del 28.4.2021, a conclusione delle	
	indagini di P.G.; l'A.R.G.E.A. ignorava tale situazione di fatto.	
	Pertanto, con specifico riguardo alla terza <i>causa petendi</i> , l'azione risarcitoria	
	5	

	promossa dall'Ufficio requirente era da ritenersi tempestiva in relazione a tutti	
	gli importi incamerati dai convenuti nel periodo dal 2012 al 2019.	
	Nel merito, la differenza tra superficie disponibile dichiarata e superficie	
	effettivamente disponibile non era stata contestata dalla difesa dei convenuti	
	e, comunque, risultava comprovata dagli accertamenti effettuati dalla Guardia	
	di finanza.	
	Pertanto, i convenuti non avrebbero avuto il diritto di percepire le diverse	
	tipologie di finanziamento chieste ed ottenute nell'arco temporale in rassegna,	
	tutte basate sulla superficie dei terreni fruibili, secondo le puntuali previsioni	
	contemplate dalla primaria normativa comunitaria di riferimento, costituita	
	dal Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, per quanto concerne le	
	domande uniche di pagamento, e dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 del	
	Consiglio, in relazione alle altre molteplici misure di sostegno al reddito.	
	Puntualizzava, la Sezione territoriale, che il Regolamento (CE) della	
	Commissione n. 1122/2009, recante modalità di applicazione del	
	Regolamento n. 73/2009, per quanto riguarda la condizionalità, la	
	modulazione ed il sistema integrato di gestione e di controllo, per un verso, ed	
	il Regolamento (UE) nr. 65/2011 della Commissione, recante modalità di	
	applicazione del Regolamento n. 1698/2005, per quanto riguarda l'attuazione	
	delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno	
	dello sviluppo rurale, per altro verso, stabiliscono, parallelamente,	
	rispettivamente agli articoli 60 e 16, che, nell'ipotesi di " <i>dichiarazione</i>	
	<i>eccessiva intenzionale</i> ", l'aiuto cui l'agricoltore avrebbe avuto diritto non è	
	concesso per l'anno civile considerato, qualora la differenza tra la superficie	
	dichiarata e quella effettivamente constatata è superiore allo 0,5% o a un	
	6	

		ettaro.	
		Nel caso specifico, la differenza superava abbondantemente ambedue i	
		suddetti parametri individuati dalle disposizioni comunitarie in materia.	
		Il giudice di prime cure, pertanto, ritenendo connotata da dolo la condotta dei	
		convenuti, in considerazione della intenzionale e periodica sottoscrizione di	
		domande di finanziamento recanti dati, essenziali ai fini della spettanza dei	
		benefici, non veritieri e stante l'inapplicabilità dell'art. 21, c. 1, del d.l. n. 76	
		del 2020, li condannava al pagamento <i>“per l'importo di Euro 75.328,18, oltre</i>	
		<i>alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno sino</i>	
		<i>alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati</i>	
		<i>dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo”</i> , oltre alle spese di	
		giudizio (sentenza, pag. 16).	
		4. Avverso la predetta sentenza, proponevano appello, con un unico atto,	
		l'Azienda agricola Romano Demontis e Romano Demontis, che, con il primo	
		motivo, titolato <i>“Sulla mancata contestazione del fatto”</i> , censuravano la	
		sentenza impugnata per non avere rilevato che la Procura contabile, in	
		violazione dell'art. 86, c. 2, lettere e) ed f), del c.g.c., non avrebbe	
		specificamente contestato che il Demontis, nelle domande di contributo,	
		avesse dichiarato titoli in misura superiore a quelli effettivamente posseduti.	
		Non sarebbe invocabile, nel caso, il principio di non contestazione, di cui	
		all'art. 95 c.g.c., non operante in difetto di allegazione dei fatti che dovrebbero	
		essere contestati; né potrebbe dedursi, la specificità della contestazione,	
		dall'esame dei documenti prodotti da controparte, considerato che c.d. notizia	
		di reato di P.G. depositata dalla Procura non sarebbe stata richiamata a	
		sostegno della contestazione.	
		7	

	Ove, peraltro, la summenzionata informativa non conterrebbe alcuna	
	elencazione analitica di mappali o particelle.	
	Inoltre, la pronuncia della Sezione territoriale sarebbe <i>ultra-petita</i> rispetto alle	
	allegazioni della Procura contabile, con riguardo al riferimento alla violazione	
	dell'art. 60 del Regolamento (CE) della Commissione n. 1122/2009, recante	
	le modalità di applicazione del Regolamento n. 73/2009 per quanto riguarda	
	la condizionalità, la modulazione ed il sistema integrato di gestione e di	
	controllo; nonché dell'art. 16 del Regolamento UE n. 65/2011 della	
	Commissione, recante le modalità di applicazione del Regolamento n.	
	1698/2005, per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e	
	della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.	
	La Procura contabile, infatti, non avrebbe mai specificamente allegato tale	
	violazione a sostegno della richiesta di condanna per presunto danno erariale,	
	né avrebbe provato in alcun modo la differenza tra le superfici dichiarate e	
	quelle asseritamente disponibili all'interessato.	
	In ogni caso, la presunta violazione non sarebbe stata analiticamente	
	individuata ed accertata, anno per anno, con la conseguenza che la Sezione	
	sarebbe pervenuta ad una condanna riferita all'intera somma, senza puntuale	
	discernimento.	
	Ancora, erroneamente, il giudice di primo grado avrebbe ritenuto sufficiente	
	la ricostruzione dei fatti operata dalla Guardia di finanza; mentre, un	
	approfondimento degli accertamenti avrebbe consentito di verificare che la	
	superficie di terreni nella disponibilità del convenuto era di gran lunga	
	superiore a quanto dichiarato.	
	L'appellante rappresentava, altresì, come il ritardo nella produzione dei	

	documenti comprovanti la disponibilità dei terreni sarebbe stato determinato	
	dalla genericità delle contestazioni della Procura contabile.	
	Con il secondo motivo, titolato “ <i>Sull’eccezione di prescrizione</i> ”, l’appellante	
	censurava la sentenza impugnata per avere ritenuto sussistente l’occultamento	
	doloso del danno, mai contestato dalla Procura, che non avrebbe specificato	
	quale sarebbe stata l’attività volutamente ingannatrice posta in essere dal	
	convenuto.	
	Inoltre, qualora il convenuto avesse richiesto contributi in misura superiore	
	rispetto ai titoli posseduti, l’ente erogatore deputato al controllo avrebbe	
	potuto e dovuto rilevare l’errore.	
	Con il terzo motivo, titolato “ <i>Sull’insussistenza del dolo</i> ”, l’appellante	
	insisteva per l’applicabilità dell’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, convertito nella	
	l. n. 120 del 2020, anche alla fattispecie di cui è causa, in quanto norma più	
	favorevole al convenuto e, comunque, avente natura di interpretazione	
	autentica.	
	Mancherebbe, comunque, la prova che il Demontis, modestamente	
	scolarizzato e che aveva incaricato il Centro di assistenza agricola per la	
	presentazione delle domande, avesse posto in essere le condotte in	
	consapevole violazione di obblighi di legge, con specifica volontà di produrre	
	l’evento dannoso.	
	Rassegnavano, quindi, gli appellanti, le seguenti conclusioni: “ <i>Si chiede</i>	
	<i>nell’interesse del Sig. Demontis Romano che l’intestata Ecc.ma Sezione</i>	
	<i>Centrale d’Appello della Corte dei Conti, ogni avversa istanza, eccezione e</i>	
	<i>deduzione disattesa, in riforma della sentenza impugnata, voglia:</i>	
	<i>- in merito, accogliere l’appello per i motivi suesposti e per l’effetto annullare</i>	
	9	

	<i>e/o riformare integralmente la sentenza della Corte dei Conti - Sezione</i>	
	<i>Giurisdizionale per la Regione Sardegna n°168/2022, depositata il 14 luglio</i>	
	<i>2021, notificata il 28 luglio 2022, resa nel giudizio di responsabilità pendente</i>	
	<i>davanti alla Sezione Giurisdizionale regionale con il n° 25652, rigettando</i>	
	<i>integralmente le domande della Procura regionale, in quanto infondate sotto</i>	
	<i>tutti i profili e, in ogni caso, mandare assolto l'odierno appellante da ogni</i>	
	<i>addebito;</i>	
	<i>- in subordine, dichiarare l'intervenuta prescrizione dell'azione e delle</i>	
	<i>domande proposte dalla Procura nei confronti dell'appellante e, quindi,</i>	
	<i>ridurre l'ammontare della condanna decurtando le somme prescritte;</i>	
	<i>- con ogni consequenziale pronuncia di legge in ordine alle spese del giudizio.</i>	
	<i>Si depositano i seguenti Mezzi Istruttori:</i>	
	<i>1) Denuncia di contratti verbale di locazione ed affitto di beni immobili da</i>	
	<i>Barbara Demontis del 04.06.2015;</i>	
	<i>2) Dichiarazione ex l. n. 127/97 e l. n. 191/98 resa da Romano Demontis del</i>	
	<i>29.05.1995;</i>	
	<i>3) Contratto di affitto fondi rustici tra Gessa Giampaolo e romano Demontis</i>	
	<i>del 14.05.2018;</i>	
	<i>4) Contratto di affitto fondi rustici tra Laore sardegna e Soc. Cop. Agricola</i>	
	<i>a.r.l. "TACCU FIGU NIEDDA" del 01.06.2010;</i>	
	<i>5) Atto costitutivo della Soc. Cop. Agricola a.r.l. "TACCU FIGU NIEDDA"</i>	
	<i>del 23.05.1991."</i>	
	5. La Procura generale rassegnava le proprie conclusioni, rilevando, in	
	primo luogo, l'inammissibilità, ex art. 193, c. 1, c.g.c., del primo motivo di	
	appello relativo alla genericità della contestazione attinente alla inesattezza	
	10	

	della superficie di terreni dichiarata, asseritamente formulata, per la prima	
	volta, in appello, nonostante la contestazione fosse connotata da “puntualità e	
	chiarezza” e confortata dagli accertamenti svolti dalla Guardia di finanza.	
	Non sussisterebbe, comunque, la violazione dell’art. 86, lettere e) ed f), del	
	c.g.c. per la mancata esposizione dei fatti e dei profili di diritto a base della	
	domanda, nonché alla indicazione degli elementi probatori anche documentali	
	che la supportano, atteso che la nullità della citazione deriverebbe solo	
	dall’assoluta incertezza o omissione dei fatti (art. 86, c. 6, c.g.c.); mentre, nel	
	caso, le condotte illecite sarebbero state ben delineate dalla Procura regionale.	
	L’identificazione dei terreni e lo scostamento tra la misura dei terreni	
	dichiarata e quella effettivamente disponibile sarebbero, infatti, contenuti	
	nella relazione della polizia giudiziaria del 28.10.2020, allegata alla denuncia	
	di responsabilità erariale, di cui alla nota della Guardia di finanza del	
	28.4.2021 e l’indicazione dei mappali e particelle dei terreni sarebbe contenuta	
	nel fascicolo aziendale, nelle domande di aiuto e nei contratti di affitto allegati	
	alle stesse; tutti prodotti in giudizio.	
	Infondato sarebbe, poi, il secondo motivo di appello relativo all’asserito vizio	
	di ultra-petizione della sentenza, considerato che la prova dello scostamento	
	tra le superfici dichiarate e quelle effettivamente disponibili risulterebbe dagli	
	accertamenti catastali della polizia giudiziaria e la Procura avrebbe fatto	
	riferimento alle domande di contributo presentate dal Demontis.	
	Ove, peraltro, l’inquadramento giuridico delle fattispecie sarebbe rimesso	
	all’autonomo apprezzamento del giudicante, ai sensi dell’art. 95 c.g.c.	
	Con riguardo al terzo motivo, la Procura generale evidenziava	
	l’inammissibilità della produzione di nuovi documenti in appello, ex art. 194	

	c.g.c.	
	L'eccezione di prescrizione parziale del diritto risarcitorio fondato sulla terza	
	<i>causa petendi</i> sarebbe inammissibile, poiché formulata per la prima volta in	
	appello e, comunque, sarebbe infondata in quanto le dichiarazioni mendaci	
	degli appellanti costituirebbero occultamento doloso del danno.	
	Inoltre, le ridette dichiarazioni varrebbero ad escludere il paventato concorso	
	di colpa dell'amministrazione danneggiata.	
	Infondata sarebbe, poi, anche il quinto motivo, relativo all'applicabilità	
	dell'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, che non sarebbe riferibile, <i>ratione temporis</i> ,	
	alla fattispecie, trattandosi di norma sostanziale e non di interpretazione	
	autentica.	
	Concludeva per l'inammissibilità e infondatezza dell'appello, con condanna	
	al pagamento delle spese del grado di giudizio.	
	6. All'udienza del 5 luglio 2024, le parti ribadivano le argomentazioni e	
	le conclusioni già rassegnate in atti.	
	La causa, quindi, era trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Per la decisione, potrà utilmente farsi applicazione del principio della	
	ragione più liquida.	
	Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima	
	delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101,	
	c. 2, c.g.c., ordinariamente, il giudice decide gradatamente le questioni	
	pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della	
	causa.	
	Peraltro, la giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di	
	12	

	Stato (sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 2015) e Corte dei conti (Sez.	
	II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del	
	2023), <i>“da tempo ha riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più</i>	
	<i>liquida all’ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza</i>	
	<i>costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque</i>	
	<i>accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della</i>	
	<i>ragionevole durata del giusto processo.”</i> (Cass. n. 3269 del 2024).	
	Il principio della “ragione più liquida”, quindi, imponendo un approccio	
	interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto	
	operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente	
	di sostituire il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da	
	trattare, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia	
	processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall’art. 111 Cost.,	
	nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato, oramai, nella	
	giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione	
	del c.g.c.	
	Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione	
	ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata -, senza	
	che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n.	
	26214 del 2022; n. 363 del 2019).	
	Nell’applicazione del principio della ragione più liquida, è stata, peraltro,	
	valorizzata la distinzione tra questioni di rito e questioni di merito (Cass. n.	
	33195 del 2022; 29927 del 2021).	
	Sicché, l’ordine di trattazione delle questioni, mentre lascia libero il giudice	
	di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene “più liquida”, gli	
	13	

	impone, per contro, di esaminare, per prime, le questioni pregiudiziali di rito	
	rispetto a quelle di merito.	
	E tra le questioni pregiudiziali di rito, la precedenza è accordata,	
	ordinariamente, alle questioni relative alla giurisdizione ed alla competenza	
	(SS.UU. Cass. n. 29 del 2016).	
	La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che <i>“la violazione di tale regola</i>	
	<i>costituisce una causa di nullità del procedimento che è, tuttavia, sanata se</i>	
	<i>non venga fatta valere con l’impugnazione o, nel caso in cui la parte che ne</i>	
	<i>risulti svantaggiata sia quella vittoriosa in primo grado ed appellata, con</i>	
	<i>l’appello incidentale”</i> (Cass. n. 3586 del 2023).	
	Le questioni preliminari di merito si modulano, invece, assai diversamente	
	dalle pregiudiziali di rito, sempre avuto riguardo al tema dell’ordine logico-	
	giuridico, nel senso che non sempre soggiacciono a una rigorosa sequenza	
	logica di trattazione e decisione (Cass. S.U. n. 26242 del 2014).	
	Cosicché, l’ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è	
	rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di	
	logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.	
	Ha, infatti, ribadito la Corte di Cassazione (Cass. n. 4130 del 2024) che il	
	giudice, nell’esaminare le varie questioni prospettategli, dà priorità a quelle	
	che, per loro natura e contenuto, meritano logicamente e giuridicamente	
	precedenza di trattazione; sicché egli è vincolato all’ordine seguito dalle parti	
	soltanto se esso risponda ad un’imprescindibile esigenza di carattere logico	
	giuridico.	
	L’operatività del principio della ragione più liquida, nel giudizio di appello,	
	è, comunque, soggetta al limite derivante dall’effetto devolutivo del gravame,	
	14	

	in virtù del quale la decisione non può esorbitare dal <i>thema decidendum</i>	
	delineato dai motivi di impugnazione; pena la violazione dell’art. 112 c.p.c.	
	(Cass., n. 30507 del 2023).	
	2. I principi esposti consentono di trattare, con priorità, il primo motivo	
	di appello, con specifico riguardo al profilo del contestato vizio di ultra-	
	petizione della sentenza, poiché dirimente ai fini dell’accoglimento del	
	gravame.	
	In proposito, rileva che il principio di corrispondenza tra chiesto e	
	pronunciato condensa la disciplina recata dall’art. 112 c.p.c., a tenore del	
	quale il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di	
	essa; e non può pronunciare d’ufficio su eccezioni che possono essere	
	proposte soltanto dalle parti.	
	Come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare (Sez. II App., sent. n.	
	50 del 2021), benché l’art. 7 del c.g.c. non richiami espressamente tale	
	disposizione, l’operatività della stessa nel processo che si celebra innanzi alla	
	Corte dei conti deve ritenersi immanente, rappresentando, quel principio, un	
	corollario del “principio della domanda” (Corte cost., sent. n. 240/2003), di	
	cui all’art. 99 c.p.c.; norma oggetto di esplicito rinvio, da parte del citato art.	
	7, c. 2, c.g.c.	
	La sinergica operatività dei due principi implica la sussistenza del vizio di	
	ultra-petizione, quando l’accertamento compiuto in sentenza finisce per	
	riguardare un <i>petitum</i> e una <i>causa petendi</i> nuovi e diversi rispetto a quelli fatti	
	valere in citazione e sottoposti dalle parti all’esame del giudice, con	
	conseguente attribuzione di un bene o di un’utilità non richiesta dalla parte	
	attrice o, comunque, attribuita per ragioni dalla stessa non esternate a	
	15	

	pregiudizio del diritto di difesa della parte soccombente.	
	Ciò si verifica, quindi, nelle ipotesi in cui vi sia stata pronuncia oltre i limiti	
	delle pretese e delle eccezioni formulate o su questioni estranee all’oggetto	
	del giudizio e non rilevabili d’ufficio, se il giudice ha esaminato e ha accolto	
	il ricorso per un motivo non prospettato dalle parti (Cons. Stato, sez. IV, n.	
	8153 del 4.9.2023).	
	In definitiva, ha luogo una compromissione del principio della	
	corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, allorquando il giudice,	
	interferendo con il potere dispositivo delle parti, alteri uno degli elementi	
	obiettivi di identificazione dell’azione (<i>petitum</i> e <i>causa petendi</i>), attribuendo	
	o negando, ad uno dei contendenti, un bene diverso da quello richiesto e non	
	compreso - nemmeno implicitamente o virtualmente - nell’ambito della	
	domanda o delle richieste delle parti.	
	Diversamente, non incorre nel vizio di ultra-petizione il giudice che esamini	
	una questione non espressamente formulata, tutte le volte che questa debba	
	ritenersi tacitamente proposta, in quanto in rapporto di necessaria connessione	
	con quelle espressamente formulate (Cass., sez. II, n. 18583 del 30.6.2023).	
	Ebbene, nel caso di specie, il giudice territoriale ha palesamente deciso la	
	causa in violazione del principio della domanda, condannando sulla base di	
	una <i>causa petendi</i> non prospettata, come tale, dalla Procura (differenza tra	
	terreni dichiarati e terreni effettivamente disponibili), ma solo accennata	
	quale elemento fattuale di contorno.	
	La Procura territoriale, infatti, pure avendo, nella prospettazione in fatto,	
	elencato una serie di ulteriori, possibili, cause di non spettanza dei contributi,	
	ha, però, poi, fondato la domanda su un’unica <i>causa petendi</i> , contestando	
	16	

	esclusivamente il danno erariale in quanto derivato dalla condotta relativa alla	
	falsa dichiarazione in ordine alla insussistenza di misure di prevenzione,	
	ritenendola, evidentemente, assorbente.	
	Dal tenore letterale della domanda, si evince indubbiamente che il	
	comportamento contestato è unicamente quello “(...) tenuto dal presunto	
	<i>responsabile, consistito nell’omessa comunicazione all’amministrazione</i>	
	<i>dell’intervenuta misura preclusiva e, pertanto, nella falsa rappresentazione</i>	
	<i>delle condizioni di legittima percezione dei contributi in esame, condizioni</i>	
	<i>espressamente richiamate nelle domande di aiuto, nelle quali il richiedente</i>	
	<i>dichiara, sia pure con formulazioni diverse a seconda del modulo di domanda</i>	
	<i>di volta in volta adottato, di conoscere le norme che regolano l’ammissibilità</i>	
	<i>all’aiuto richiesto, di essere in possesso di tutti i requisiti per accedervi e che</i>	
	<i>non sussistono cause di divieto ai sensi della normativa antimafia.” (atto di</i>	
	<i>citazione, pag. 3).</i>	
	Ad avvalorare la ridetta interpretazione della domanda attorea, sono proprio	
	i contenuti delle note della Guardia di finanza, prot. n. 71203 del 28.4.2021 e	
	prot. n. 171930 del 28.10.2020, che affermano esplicitamente la	
	finalizzazione delle attività di indagine alla prevenzione e al contrasto di	
	fenomeni illeciti connessi all’erogazione di contributi, con particolare	
	riferimento a casi di possibile infiltrazione della criminalità organizzata.	
	In particolare, la nota della Guardia di finanza prot. n. 71203 del 28.4.2021	
	evidenziava solo che “(...) le indagini effettuate hanno consentito di accertare	
	<i>che il titolare della precitata azienda agricola ha tratto in inganno la</i>	
	<i>Pubblica Amministrazione, al fine di ottenere le agevolazioni in parola,</i>	
	<i>attraverso la seguente condotta penalmente rilevante:</i>	

	• <i>posto in essere un comportamento omissivo, non comunicando, pur</i>	
	<i>essendone a conoscenza, una causa di preclusione, ovvero la condanna a</i>	
	<i>misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica</i>	
	<i>sicurezza divenuta definitiva in data 06.10.2009, la quale costituiva causa</i>	
	<i>preclusiva all'accesso alle contribuzioni. ”.</i>	
	Allo stesso modo, la nota della Guardia di finanza prot. n. 171930 del	
	28.10.2020 chiariva di aver individuato persone fisiche e/o giuridiche	
	destinatari, nel settore della Politica Agricola Comune (fondi F.E.A.G.A. e	
	F.E.A.S.R.) “ <i>di provvidenze pubbliche non spettanti, in relazione ai divieti di</i>	
	<i>cui al D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159; nello specifico, la citata attività di</i>	
	<i>analisi ha consentito di individuare soggetti “prevenuti/condannati” e</i>	
	<i>soggetti “collegati”, i quali avrebbero percepito indebitamente finanziamenti</i>	
	<i>pubblici a carico dei Fondi U.E. e nazionali, seppur destinatari di misure di</i>	
	<i>prevenzione e/o interdittive. (...)</i>	
	Gli accertamenti eseguiti hanno evidenziato che DEMONTIS Romano a	
	decorrere dal 30.09.2008 è stato destinatario della misura di prevenzione	
	personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (divenuta	
	definitiva dal 06.10.2009), ai sensi dell’art. 3 della legge 27.12.1009, numero	
	1423 (come sostituito dall’art. 4, comma 1, della legge 03.08.1988, n. 327).	
	Decorsi i termini previsti dall’art. 70, secondo comma del codice antimafia,	
	dalla cessazione degli effetti della misura preventiva non è stata formulata	
	alcuna richiesta di riabilitazione da parte del soggetto. (...).”.	
	E, proprio nell’ottica dell’assorbimento del rilievo relativo alla sussistenza della	
	misura di prevenzione della sorveglianza speciale personale, la Polizia	
	giudiziaria non ha approfondito gli accertamenti riguardanti la corrispondenza	

	tra le particelle dichiarate ai fini di contributi e quelle effettivamente nella	
	disponibilità del dichiarante, rappresentando che <i>“tale circostanza non è stata</i>	
	<i>oggetto di ulteriori approfondimenti, tenuto conto che DEMONTIS Romano</i>	
	<i>era già decaduto dal diritto di beneficiare delle agevolazioni, alla luce della</i>	
	<i>sussistenza di una causa ostativa ossia la misura di prevenzione personale,</i>	
	<i>ed, inoltre, la presunta superficie irregolarmente condotta risulterebbe una</i>	
	<i>quota marginale rispetto a quella dichiarata, (...)</i> ”.	
	Peraltro, ad ulteriore conferma della recessività della questione relativa alle	
	particelle dichiarate e della provvisorietà degli esiti delle indagini sul punto,	
	la Guardia di finanza, rilevava che, avuto riguardo alla conduzione dei terreni,	
	verosimilmente altre particelle sarebbero potute risultare nella disponibilità	
	del locatore, anche se questo non ne risultava titolare.	
	Dall’esame dell’atto di citazione e degli atti a corredo, quindi, risulta evidente	
	che l’unica condotta contestata dalla Procura territoriale all’attuale appellante	
	era quella relativa alla mendace dichiarazione relativa alle condizioni	
	soggettive di accesso ai contributi.	
	In tale prospettiva, ragionevolmente, il Pubblico ministero territoriale non ha	
	dedotto alcunché, né in fatto e né in diritto, e nulla ha provato, in ordine alla	
	corrispondenza tra le particelle dichiarate ai fini di contributi e quelle	
	effettivamente nella disponibilità del dichiarante, anche a fronte di indagini	
	della Guardia di finanza, come innanzi detto, dichiaratamente incomplete e,	
	quindi, inattendibili ai fini di una fondata contestazione.	
	Nulla, quindi, a tal proposito, aveva motivo di contestare il convenuto,	
	esulando i predetti profili dall’oggetto del giudizio.	
	Sicché, del tutto infondata risulta l’eccezione della Procura generale relativa	
	19	

	alla omessa contestazione dei fatti in discussione.	
	Enucleata in tal modo la <i>causa petendi</i> , consistente appunto nella percezione	
	di finanziamenti, illegittima in ragione della sottoposizione del Demontis alla	
	misura di prevenzione personale, è da ritenersi <i>ultra-petita</i> la pronuncia del	
	giudice di prime cure, che è giunto a condanna esclusivamente sulla base di	
	una diversa <i>causa petendi</i> , non contestata dalla Procura, relativa alla non	
	corrispondenza tra le particelle di terreno dichiarate ai fini dei contributi e	
	quelle effettivamente disponibili.	
	Senza che possa giovare il principio dello “ <i>iura novit curia</i> ” richiamato dalla	
	Procura generale, poiché, nel caso, non si tratta di riqualificare giuridicamente	
	fatti dedotti, ma di costruire <i>ex novo</i> una <i>causa petendi</i> inesistente,	
	introducendo, per intero, in fatto e diritto, una ulteriore ragione della domanda	
	sul fondamento di un unico, esile cenno presente in citazione, con evidente	
	compromissione del diritto di difesa dei convenuti, che, comprensibilmente,	
	sul punto non si sono difesi.	
	Tanto, in coerenza con la giurisprudenza in materia di “ <i>iura novit curia</i> ”,	
	secondo cui “ <i>il giudice ha il potere-dovere di assegnare una diversa</i>	
	<i>qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti dedotti in giudizio, nonché</i>	
	<i>all’azione esercitata in causa, potendo porre a fondamento della sua</i>	
	<i>decisione disposizioni e principi di diritto diversi da quelli erroneamente</i>	
	<i>richiamati dalle parti, purché i fatti necessari al perfezionamento della</i>	
	<i>fattispecie ritenuta applicabile coincidano con quelli della fattispecie</i>	
	<i>concreta sottoposta al suo esame, essendo allo stesso vietato, in forza del</i>	
	<i>principio di cui all’art. 112 c.p.c., porre a base della decisione fatti che,</i>	
	<i>ancorché rinvenibili all’esito di una ricerca condotta sui documenti prodotti,</i>	
	20	

	non siano stati oggetto di puntuale allegazione o contestazione negli scritti	
	difensivi delle parti (cfr. Cass., 27 novembre 2018, n. 30607; Cass., 10 giugno	
	2020, n. 11103; Cass., 25 ottobre 2022 n. 31561).” (Cass. sent. n. 34910 del	
	13.12.2023; in termini Corte dei conti, Sez. I, sent. n. 52 del 2024).	
	Con la conseguenza che, nell’esercizio del potere di interpretazione e di	
	qualificazione della domanda, il giudice può dare ai fatti una qualificazione	
	giuridica diversa da quella prospettata dalle parti, rientrando nelle sue	
	prerogative la sussunzione degli atti e dei fatti che formano oggetto della	
	contestazione nell’appropriata disciplina di riferimento, sempre che sia	
	rispettato l’ambito delle questioni proposte e siano lasciati immutati il	
	“ <i>petitum</i> ” e la “ <i>causa petendi</i> ”, senza introdurre, nel tema controverso,	
	nuovi elementi di fatto o nuove ragioni della domanda (Cass. Sez. II, n. 8479	
	del 2002 e n. 9590 del 2013, Sez. Lav. n. 6757 del 2011; Corte dei conti,	
	Sez. II App. n. 120 del 2012, Sez. III App., n. 96 del 2016; Sez. I App., n.	
	484 del 2023).	
	3. In conclusione, quindi, - in assenza di appello della Procura sul punto	
	della sentenza di primo grado che ha ritenuto in parte prescritta e in parte	
	infondata l’azione, con riguardo alla <i>causa petendi</i> relativa alla illegittimità	
	della percezione del contributo in ragione della sussistenza della misura di	
	prevenzione personale a carico del Demontis; statuizione da ritenersi,	
	pertanto, passata in giudicato -, l’appello deve essere accolto e, per l’effetto,	
	va annullata la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la	
	Sardegna n. 168 del 14 luglio 2022.	
	Resta assorbita ogni ulteriore questione.	
	4. In applicazione dell’art. 31, c. 2, c.g.c., le spese, per entrambi i gradi	

