



**REPUBBLICA ITALIANA**

**215/2024**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

|                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| Enrico Torri      | Presidente           |
| Antonietta Bussi  | Consigliere          |
| Natale Longo      | Consigliere          |
| Stefania Petrucci | Consigliere relatore |
| Beatrice Meniconi | Consigliere          |

**SENTENZA**

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60416** del registro di segreteria, promosso

da **MULAS Roberto** (c.f. MLSRRT89M23G203C) nato a Ozieri (SS) il 23 agosto 1989 e residente a Nule (SS), alla via Fratelli Cervi n. 6, in proprio e nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale con sede in Nule (SS), alla via Fratelli Cervi n. 6 (P.I. 02390830905), rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Azzena (c.f. ZZNLGU61H071452J, pec: avv.luigiazzena@legalmail.it) e Renato Margelli (c.f. MRGRNT62E22B354F, pec avvrenatomargelli@pec.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Portuense n. 104, presso il sig. Fabio Trinca, in virtù di mandato in calce all'atto di appello;

*contro*

**Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per  
la Regione Sardegna**

*e*

**Procura generale della Corte dei conti**

*per la riforma*

della sentenza n. 180/2022 della Sezione Giurisdizionale per la Regione  
Sardegna, depositata in data 2 settembre 2022;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 luglio 2024, con l'assistenza del segretario  
dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Stefania Petrucci, gli avvocati  
Renato Margelli e Luigi Azzena per la parte appellante ed il V.P.G. Francesco  
Vitiello per la Procura generale.

**Svolgimento del processo**

Con atto di citazione, depositato in data 11 gennaio 2022, la Procura regionale  
presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna conveniva in  
giudizio Mulas Roberto e l'omonima azienda agricola Roberto Mulas per  
sentirli condannare, a titolo di dolo, al risarcimento del danno, in favore  
dell'Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura  
della Regione Sardegna (Argea), dell'importo di euro 90.720,17, oltre interessi  
legali e rivalutazione, per l'illegittima percezione di finanziamenti pubblici  
erogati nell'ambito del "*Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione  
Sardegna (Reg. CE n. 1698/2005) - Misura 121 - Ammodernamento delle aziende  
agricole*" e finalizzati alla posa in opera di recinzioni di rete metallica per  
settorizzare il pascolo ed all'acquisto di attrezzature ed interventi su fabbricati,  
oltre spese generali.

L'azione del Requirente contabile traeva origine dalla *notitia damni* contenuta nell'informativa del 19 aprile 2021 redatta dalla Guardia di Finanza, Tenenza di Ozieri (SS), comprendente la comunicazione di notizia di reato del 10 dicembre 2020 e che avrebbe dimostrato la falsa rappresentazione finanziaria degli investimenti e la falsità delle fatture emesse a fronte di operazioni inesistenti.

All'esito dell'attività istruttoria, la Procura regionale contestava che la vicenda si iscriveva in un'ampia attività di indagine svolta dalla Guardia di Finanza nei confronti di numerosi beneficiari dei suddetti finanziamenti pubblici, per i quali l'agronomo Walter Carta aveva curato i progetti e le pratiche di finanziamento svolgendo anche l'incarico di direttore dei lavori che, per la quasi totalità, non risultavano eseguiti da imprese edili, ma da altre aziende agricole a loro volta beneficiarie dei medesimi finanziamenti.

Con sentenza n. 180/2022, depositata in data 2 settembre 2022, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Sardegna, accoglieva integralmente la domanda attorea e condannava Mulas Roberto, in proprio e quale legale rappresentante, dell'azienda agricola Roberto Mulas, a pagare, a titolo di risarcimento di danno, a favore dell'Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura della Regione Sardegna (Argea), la somma di euro 90.720,17, oltre interessi, rivalutazione e spese processuali.

Avverso la su richiamata sentenza n. 180/2022, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello Mulas Roberto, anche in veste di titolare della predetta azienda agricola che, dopo aver analiticamente riportato gli esiti del giudizio di primo grado, eccepiva, con il primo motivo di doglianza, il vizio

di omessa pronuncia, violazione di legge con riferimento all'art. 86, comma 2, lett. d), c.g.c. ed errata individuazione del soggetto danneggiato.

In particolare, l'appellante deduce che il contributo è stato corrisposto dall'Agea, sede di Roma, ovvero dall'organismo pagatore nazionale competente *pro tempore* per l'erogazione delle misure di aiuto fino al 16 ottobre 2020, mentre solo da tale data l'Argea è divenuta, oltre che ente istruttore, anche organismo pagatore per la Sardegna e dallo schema di accordo disciplinante le procedure e le modalità per il trasferimento delle competenze risulterebbe che restava in carico all'Agea la gestione di tutte le domande, come quella oggetto di causa, presentate prima della predetta data del 16 ottobre 2020. La sentenza impugnata avrebbe, pertanto, erroneamente disposto il reintegro patrimoniale a favore di Argea non valutando l'eccezione ritualmente proposta.

Parimenti sussisterebbe il vizio di omessa pronuncia per aver il Giudice di primo grado fondato il proprio convincimento sulla comunicazione di notizia di reato non prodotta in atti o prodotta irritualmente, trattandosi di documento che "*non è di per sé un elemento di prova*".

Con il secondo motivo di gravame, la parte appellante si duole per *error in iudicando* ed *in procedendo*; violazione degli articoli 115, 116, 164 e 165 c.p.c., degli articoli 39, 94 e 95 c.g.c, dell'art. 118 disp. att. c.p.c., dell'art. 2729 c.c. e degli articoli 24 e 111 Cost., nonché per carenza di istruttoria e di motivazione e per parzialità, illogicità ed ingiustizia dell'atto.

Secondo la parte appellante, l'atto di citazione risultava viziato da indeterminatezza poiché non chiariva se si imputasse di aver fatto eseguire i lavori (oggetto di contributo) da un'altra impresa agricola, ovvero se la si

incolpasse di aver eseguito tali lavori da sé, asserendo al contempo di averli commissionati ad imprese agricole terze che, per tali opere, avrebbero indebitamente ricevuto il corrispettivo ed emesso fattura.

Secondo la prospettazione del Mulas, non sarebbero, poi, accoglibili le conclusioni della Sezione territoriale secondo cui, accettando il contraddittorio sui vari aspetti della controversia, eventuali lacune della citazione sarebbero state sanate; né, ai fini della determinatezza della domanda, potrebbe essere valutata la documentazione allegata agli atti estendendosi, così, alla sentenza un vizio già riscontrabile nella citazione per effetto di una censurabile tecnica di rinvio.

Al riguardo, l'appellante lamenta di aver richiamato, in sede di memoria depositata in primo grado, il dettato dell'art. 164, comma 5, c.p.c. in tema di nullità della citazione, ma, ciò nonostante, il relativo capo della sentenza gravata risulterebbe errato e da riformare.

La parte appellante si duole, inoltre, che la sentenza impugnata si limiterebbe ad asserire che la questione risulterebbe dimostrata dalle indagini della Guardia di Finanza e dalla comunicazione della notizia di reato da cui, tuttavia, non si potrebbe ricavare alcuna prova o elemento indiziario idoneo a superare le fatture e la veridicità dei lavori eseguiti, trattandosi solo di una mera "*analisi dei flussi finanziari*", né da tale comunicazione si trarrebbe la prova che tali lavori siano stati eseguiti in economia risultando, invece, realizzata la recinzione e pagato il relativo prezzo, sussistendo corrispondenza tra opere e progetto e tra importi concessi e costi effettivi, verificati dall'amministrazione in sede di collaudo tecnico ed amministrativo, previa visita in situ del 7 febbraio 2015.

La sentenza gravata risulterebbe, pertanto, affetta da una motivazione deficitaria essendosi limitata a richiamare ed accogliere le mere ipotesi investigative della Polizia Giudiziaria senza indicare quali siano gli elementi di prova con conseguente violazione degli articoli 94 e 95 del c.g.c., non emergendo, comunque, nella vicenda, alcun indizio grave, preciso e concordante. Al riguardo, l'appellante precisa che la giurisprudenza della Corte di cassazione ammette l'utilizzo di elementi provenienti da altri processi, non conferendo ad essi valore di piena prova, ma solo di presunzione semplice *ex art. 2729 c.c.*

Con il terzo motivo di impugnazione, Mulas Roberto insiste per l'assenza di prova in ordine ai fatti contestati con particolare riferimento alla presunta realizzazione in proprio delle opere ammesse a finanziamento asserendo che tale elemento non emergerebbe dalla comunicazione della notizia di reato per essere stato solo ipotizzato dalla Polizia giudiziaria.

Al riguardo, l'appellante richiama anche le fatture corredate della dichiarazione di quietanza di avvenuto pagamento a firma del titolare della ditta fornitrice e della copia dell'ordine di bonifico relativo al pagamento ricevuto dal fornitore.

Secondo l'appellante, i flussi finanziari relativi ai pagamenti sottesi a tali fatture non possono reputarsi nulli ed *"il fatto che la realizzazione delle opere fosse stata eseguita da altre imprese che a loro volta ricevevano opere da altre imprese, non è vietato dal bando e costituisce attività espressamente consentita dall'amministrazione"*; né potrebbe sostenersi che la ditta Mulas *"rientrava in possesso della somma inizialmente messa a disposizione"* poiché *"quella somma*

*costituiva il prezzo ed il corrispettivo di lavori ed opere eseguite dalla ditta Mulas ad altra impresa".*

Con il quarto motivo di gravame, la parte appellante lamenta *error in iudicando* sia per difetto di giurisdizione contabile che per intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità.

L'appellante insiste, quindi, per la sussistenza del difetto di giurisdizione, già respinto dal Giudice territoriale, deducendo che il bando, *lex specialis* afferente alla misura 121 del P.S.R., conteneva, all'art. 13, un'esplicita riserva in capo all'amministrazione procedente in ordine alla attivazione della procedura di revoca del beneficio con la conseguenza che l'azione contabile sarebbe stata attivata in un momento precedente all'esercizio del summenzionato potere amministrativo invadendo la sfera di riserva di tale potere.

Contesta, al riguardo, l'appellante che la sentenza impugnata avrebbe omissso di pronunciarsi su tale eccezione limitandosi solo a richiamare il regime del cosiddetto "*doppio binario*", mentre si discuteva della differente questione in cui l'amministrazione non esercita il proprio potere discrezionale di revoca.

La parte appellante insiste anche con l'eccezione di prescrizione rilevando che l'ultimo pagamento effettuato è dell'agosto 2015, mentre il primo atto interruttivo è stato notificato nel 2022, nonché sostenendo che non essendovi prova di aver eseguito in proprio i lavori non potrebbe sussistere alcun occultamento doloso considerato anche che l'amministrazione disponeva di tutte le informazioni necessarie per conoscere gli elementi costitutivi della fattispecie contestata dal Requirente pubblico.

Con il quinto motivo di doglianza, l'odierno appellante lamenta il difetto di istruttoria, la mancata dimostrazione del danno, motivazione illogica e carente ed errata o falsa applicazione dell'art. 1 *bis* della L. n. 20/1994.

Secondo la prospettazione dell'appellante, la sentenza gravata omette di illustrare il percorso logico giuridico seguito ai fini della quantificazione del danno, addivenendo alla conclusione che il danno erariale corrisponde "*senza residui alla somma erogata*" anche mediante l'errato richiamo all'art. 16 del bando e non considerando che il finanziamento non era rivolto solo alla realizzazione di recinzioni.

Inoltre, con motivazione illogica e contraddittoria, la Sezione di primo grado avrebbe omesso di considerare che, comunque, il preteso danno non poteva aver coinvolto quelle parti di progetto per le quali non fosse stata rinvenuta nessuna irregolarità giungendo così ad escludere anche il principio della compensazione del danno con il vantaggio conseguito dall'amministrazione.

Con il sesto motivo di impugnazione, l'appellante ribadisce la mancata determinazione del danno per non essere state escluse le fatture non contestate e quelle relative ad ammodernamenti differenti dalle recinzioni.

In conclusione, l'appellante chiede, preliminarmente, di dichiarare il difetto di giurisdizione contabile, di dichiarare inammissibile la citazione per non attualità dell'azione; di dichiarare improponibile, inammissibile o comunque nulla la citazione e nel merito, chiede il rigetto della domanda, con vittoria delle spese per il doppio grado di giudizio.

La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, con memoria depositata in data 20 giugno 2024, contestando, preliminarmente, l'eccepite difetto di giurisdizione per invasione della sfera del potere amministrativo

sostenendo, invece, la piena autonomia dell'iniziativa della Procura regionale. Sempre in via preliminare, la Procura generale reputa destituite di fondamento sia la censura relativa all'errata individuazione del soggetto danneggiato in quanto elemento ritenuto dal codice di giustizia contabile non essenziale, che la censura relativa alla violazione di legge per mancata allegazione degli elementi di prova in realtà tutti ritualmente depositati agli atti del giudizio.

Parimenti infondata sarebbe, poi, per il Procuratore generale, l'eccezione di indeterminatezza della domanda che può condurre a nullità solo quando il convenuto non sia posto in condizione di conoscere gli esatti termini della domanda giudiziale e non possa, quindi, validamente resistere alle pretese attoree.

Nel merito, il Procuratore generale reputa che il Giudice di primo grado ha correttamente analizzato il contenuto del bando di gara apparendo indubbia, nella vicenda all'odierno esame, la dolosa distrazione del contributo dalle finalità previste.

Infine, secondo la Procura generale, non sarebbe ravvisabile alcun risultato vantaggioso per la pubblica amministrazione posto che, comunque, il relativo onere probatorio gravava sull'appellante e che, nella fattispecie in esame, non sussisterebbe la necessaria identità causale tra i pretesi vantaggi conseguiti ed il fatto causativo del danno, poiché la dolosa deviazione dei finanziamenti, depauperava e non arricchisce il settore agricolo.

In conclusione, la Procura generale chiede il rigetto del gravame, con condanna della parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

All'udienza di discussione della causa del 12 luglio 2024, le parti presenti hanno illustrato oralmente le proprie argomentazioni insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

### **Motivi della decisione**

Preliminarmente, il Collegio, seguendo l'ordine logico-giuridico delle doglianze sollevate dalla parte appellante, è chiamato a scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione contabile per asserita violazione della riserva di potere amministrativo spettante all'Argea per essere stata prevista dal bando della misura 121 del Programma di sviluppo rurale un'apposita procedura di revoca dei contributi.

L'eccezione si appalesa infondata e non meritevole di accoglimento.

Rileva il Collegio che la facoltà di revoca prevista dal bando non determina la sussistenza di una riserva di potere amministrativo atta ad impedire l'esercizio dell'azione erariale finché tale potere non venga effettivamente esercitato dovendosi, al riguardo, rammentare che, secondo l'insegnamento della Consulta, la finalità sottesa al giudizio di responsabilità, ovvero la reintegrazione del pubblico patrimonio, fonda il potere del Procuratore generale di agire d'ufficio al di fuori ed anche contro le determinazioni dell'amministrazione (Corte Cost., sentenze n. 104/1989 e n. 1/2007).

Infatti, tale potere di azione del Procuratore contabile, pur traendo origine dai medesimi fatti, non è identificabile, né del tutto sovrapponibile con il diritto di credito che l'amministrazione danneggiata può direttamente ed autonomamente esercitare (Sez. I App., sent. n. 253/2020), trattandosi di azione a carattere necessario e che non può mai essere condizionata, in senso

positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate (Corte di Cass., Sez. unite, n. 16722/2020, n. 26659/2014 e n. 4883/2019), attesa la sua autonomia e la possibilità che l'azione di responsabilità sia proposta anche se l'amministrazione abbia adottato provvedimenti in ipotesi favorevoli all'agente che si assuma avere cagionato un danno all'erario (Corte Cass., Sez. unite, ord. n. 25495/2009).

Non appare, pertanto, configurabile, nel vigente ordinamento giuridico, una riserva di potere amministrativo in presenza del potere del pubblico ministero contabile di agire d'ufficio a tutela delle pubbliche risorse, non potendo l'azione contabile risultare paralizzata dal mancato esercizio del potere discrezionale di revoca che, piuttosto, potrebbe eventualmente configurare ipotesi di illecito erariale di natura omissiva stante il generale obbligo di denuncia posto dall'art. 51 c.g.c. per i dirigenti e responsabili di strutture amministrative.

In ogni caso, l'esame del bando esclude la sussistenza di una siffatta riserva di potere amministrativo limitandosi solo ad elencare le fattispecie di revoca ed individuare la competenza per l'assunzione dell'eventuale provvedimento di revoca nel medesimo ufficio emittente il provvedimento di concessione del contributo.

La competenza "*riservata*" al predetto ufficio, incardinata per materia e fondata su evidenti ragioni di celerità, efficienza e logicità dell'azione amministrativa, non può, quindi, confondersi con una esclusiva riserva di potere amministrativo essendo, invece, semplicemente rivolta all'individuazione dell'ufficio deputato a provvedere alla revoca del contributo.

Passando alle doglianze recate dai primi due motivi di gravame ed afferenti agli asseriti vizi di inammissibilità, indeterminatezza o nullità della domanda e che possono essere congiuntamente esaminate, reputa il Collegio che l'esame dell'atto di citazione conduce ad affermare che quest'ultimo non si limitava solo ad un mero richiamo alla comunicazione di reato ed all'indicazione dell'informativa della Guardia di Finanza, Tenenza di Ozieri del 19 aprile 2021, essendo, invece, descritta, seppure in via sintetica, la fattispecie di illecito erariale contestata.

Dalla lettura della domanda introduttiva dell'odierno giudizio emergono, infatti, chiaramente, oltre che l'indicazione degli elementi di prova e l'individuazione e quantificazione del danno addebitato, anche la condotta contestata incentrata sulla *"falsa rappresentazione finanziaria degli investimenti e la falsità delle fatture"* aventi il *"solo scopo di fornire prova dell'avvenuta esecuzione delle opere in realtà realizzate in economia dalla stessa ditta che ha richiesto i contributi e, quindi, non corrispondenti a pagamenti effettuati a fronte di prestazioni effettivamente rese"*.

L'oggetto della domanda introduttiva dell'odierno giudizio risulta, quindi, chiaramente delineato dalla citazione sulla base della documentata *"ricostruzione delle transazioni finanziarie intervenute tra i diversi soggetti coinvolti nella vicenda"*.

Al riguardo, il richiamo all'informativa della Guardia di Finanza che, peraltro, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, risulta ritualmente depositata agli atti del giudizio non conduce ad alcun vizio della domanda essendo finalizzato a meglio descrivere la contestata condotta.

Trattandosi, infatti, di documentazione volta a comprovare l'ipotesi accusatoria appare evidente che l'esibizione in giudizio ed il connesso richiamo operato in citazione risultano adeguatamente finalizzati a garantire il rispetto del principio di difesa e del contraddittorio.

Occorre, inoltre, considerare che, nel nuovo ordinamento processuale contabile, *“il rimando ad altri atti documentati esibiti in giudizio, laddove specifico e analitico, appare non solo facultato, ma addirittura doveroso, in ossequio al principio di sinteticità scolpito nell'art. 5, comma 2, c.g.c.”* (Sez. I App., sent. n. 128/2024).

Appare, poi, inconferente l'eccezione, pure sollevata dall'appellante per asserita nullità della citazione ai sensi dell'art. 164, commi 3 e 5, c.p.c., dovendosi rilevare, in via preliminare, che, all'odierna vicenda, risulta, piuttosto, applicabile il vigente codice di giustizia contabile che, all'art. 86, comma 5 *bis*, stabilisce espressamente che: *“la costituzione del convenuto sana i vizi della citazione e restano salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda”*.

In ogni caso, la questione dell'eventuale sanatoria generata dalla costituzione nel giudizio di primo grado non assume, ad avviso del Collegio, carattere dirimente essendo stato acclarato che la domanda originaria recava tutti gli elementi richiesti dal su richiamato art. 86 c.g.c. a pena di nullità, stante l'individuazione e la quantificazione del danno e l'esposizione dei fatti.

Secondo la consolidata giurisprudenza contabile di appello, dalla quale questa Sezione non ravvisa motivi per discostarsi, una pronuncia di nullità dell'atto introduttivo del giudizio sussiste solo quando sia assolutamente impossibile l'identificazione del *petitum* e della *causa petendi* del giudizio, con conseguente negativo riflesso sulla difesa della controparte (Sez. I App., sent. n. 343/2020, n. 471/2023), ovvero *“qualora manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto*

*della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente contraddittorie o carenti, da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge” (Sez. I App., sent. n. 277/2023, III App., sent., n. 27/2022).*

La nullità della citazione può, quindi, essere dichiarata soltanto allorché l'incertezza investa l'intero contenuto dell'atto (Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 8077/2012).

Quanto, poi, alla lamentata violazione dell'art. 86, comma 2, lett. d), c.g.c., *“per essere l'atto di citazione privo dell'effettivo destinatario”* e quindi *“di un suo elemento essenziale”* poiché l'Argea, identificata dal Requirente quale amministrazione danneggiata sarebbe succeduta ad Agea solo per la gestione delle domande presentate successivamente al 16 ottobre 2020, osserva il Collegio che, in disparte l'irrilevanza, ai fini della configurabilità del danno erariale, degli eventuali accordi convenzionali intercorsi tra le su indicate Agenzie, deve rammentarsi che, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, *“l'erronea indicazione dell'Amministrazione danneggiata, quando la stessa sia univocamente individuabile dal contesto, e l'errore non incida sulla individuazione del danno erariale dedotto a fondamento della domanda risarcitoria, costituisce una “falsa demonstratio” che (...) “non nocet”, risolvendosi in un'indicazione suscettibile di essere rettificata ex officio dal giudice con la pronuncia”*. Ben diversa sarebbe l'ipotesi in cui venisse indicata un'amministrazione totalmente estranea alla fattispecie” (Sez. Giurisdiz. Appello per la Regione siciliana, sent. n. 156/A/2022, Sez. I App., sent. n. 66/2023 e n. 304/2013).

Reputa il Collegio che, nella vicenda all'odierno esame, appare evidente il nesso sussistente tra le due Agenzie in questione ove, peraltro, l'indicazione

dell'Agenzia regionale Argea effettuata dalla Procura Sardegna e dal Giudice di *prime cure* risulta direttamente correlata al bando emanato dal competente Assessorato regionale all'agricoltura e riforma agro-pastorale nell'ambito del Programma di sviluppo rurale della Regione Sardegna per gli anni 2007-2013. E tale stretta correlazione risulta confermata dall'esame della domanda di pagamento per il saldo finale, acquisita al protocollo Argea n. 0000774 del 9.01.2015 ed agli atti del giudizio, dalla quale emerge l'indicazione dell'Autorità di gestione nella "Regione Sardegna", dell'amministrazione "Argea Sardegna" e dell'organismo pagatore "Agea".

Osserva, tuttavia, il Collegio che, nella vicenda all'odierno esame, alcun vizio della citazione e della conseguente pronuncia di integrale accoglimento della domanda può scaturire dalla mancata individuazione dell'ente danneggiato nell'organismo pagatore Agea considerato che, secondo l'impostazione degli articoli 86 e 87 del codice di giustizia contabile, l'individuazione dell'amministrazione danneggiata (art. 86, comma 2, lett. d) non rientra tra gli elementi essenziali dell'atto introduttivo del giudizio richiesti a pena di nullità. Né tale indicazione risulta imposta dall'art. 39 c.g.c. in tema di contenuto della sentenza.

Sussiste, infatti, un principio generale volto alla salvaguardia delle finanze pubbliche come confermato dall'art. 1, comma 4, della legge n. 20/1994 che prevede l'azione di responsabilità amministrativa anche nel caso in cui il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza (cosiddetto "*danno obliquo*").

Alcuna omessa pronuncia sulle eccezioni appena esaminate emerge, poi, dalla lettura della sentenza di primo grado che dedica l'apposito paragrafo 1.2

all'esame delle eccezioni di nullità della citazione opportunamente soffermandosi sulle contestazioni mosse.

Deve, inoltre, rilevarsi che, secondo il disposto degli articoli 94 e 95 c.g.c., il Giudice forma il proprio libero convincimento traendo argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie riportate negli scritti difensivi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, tutte le doglianze sollevate con i primi due motivi di impugnazione devono, pertanto, rigettarsi in quanto infondate.

Parimenti infondata si appalesa, secondo il Collegio, l'eccezione di prescrizione da esaminare, secondo l'ordine logico-giuridico delle questioni, seppure, inserita dall'appellante, unitamente all'eccezione di difetto di giurisdizione, nel quarto motivo di doglianza.

Trattasi di eccezione correttamente già rigettata dal Giudice di primo grado vertendosi in tema di occultamento doloso del danno *“considerato l'utilizzo di titoli di spesa inveritieri ed il rilascio di dichiarazioni funzionali alla dimostrazione di lavori effettuati ad un costo inferiore a quello dichiarato”*.

Ad avviso del Collegio, nelle ipotesi di indebita percezione di finanziamenti, conseguente a condotte *“fraudolente”* causalmente connesse allo sviamento delle risorse pubbliche, l'occultamento doloso può reputarsi configurabile *“in re ipsa”*, con conseguente avvio del decorso del termine di prescrizione dalla sua scoperta che può coincidere con la conclusione delle indagini della Polizia giudiziaria (Sez. I App. sent. n. 152/2024).

Al riguardo, con riferimento ad analoghe fattispecie, questa Sezione ha recentemente evidenziato che, stante l'esistenza di una complessa rete di rapporti secondo i quali le aziende agricole beneficiarie dei contributi in esame si scambiavano vicendevolmente, in qualità di committenti e di fornitori, lavoro per le opere di recinzione, la complessità e vastità del fenomeno si è disvelata soltanto a seguito della specifica attività di indagine svolta dalla Guardia di Finanza (Sez. I App., sent. n. 11/2024), non potendo ritenersi che tale attività rientri negli ordinari compiti istituzionali della pubblica amministrazione danneggiata istruttrice della pratica (Sez. I App., sent. n. 128/2024).

Infatti, le accertate interrelazioni tra la ditta percettrice delle risorse e le altre aziende agricole, coinvolte nella vicenda, si sono rese manifeste solo a seguito dell'esame degli accertamenti bancari e dei flussi finanziari eseguiti dalla Guardia di Finanza relativamente alla posizione delle singole aziende agricole, non potendo esse emergere dal mero esame della documentazione depositata presso l'organo pagatore, che, almeno in apparenza, risultava regolare (Sez. I App., sent. n. 115/2024, n. 116/2024 e n. 117/2024, n. 152/2024).

Il doloso occultamento, nell'ambito della responsabilità contabile, deve, pertanto, intendersi come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente, in relazione ad una condotta occultatrice del debitore, ma obiettivamente, in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio *ex art.* 2935 c.c. (Sez. III App., sent. n. 24/2022). Ne consegue che il termine di esordio della prescrizione, per la fattispecie all'odierno esame, deve essere individuato nella trasmissione alla Procura contabile dell'informativa della Guardia di Finanza del 19 aprile 2021, con

conseguente tempestività dell'invito a dedurre notificato nel luglio del medesimo anno.

La parte appellante si duole, inoltre, con il terzo motivo di impugnazione per l'assenza di prova dei fatti contestati, doglianza che, peraltro, attraversa l'intero atto di gravame ed è ribadita anche ai fini dell'asserita insufficiente motivazione della sentenza impugnata che risulterebbe fondata su mere ipotesi investigative della Guardia di Finanza, non potendo assumere valore di prova la comunicazione di notizia di reato e non emergendo alcun indizio grave, preciso e concordante.

Anche tali censure appaiono al Collegio infondate e pertanto non meritevoli di accoglimento.

Osserva, infatti, il Collegio che la Sezione territoriale, con ragionamento logico immune da vizi, dopo aver rilevato, nel solco della giurisprudenza in materia, di poter fondare il proprio convincimento anche su prove cosiddette atipiche, purché idonee a fornire elementi di giudizio sufficienti, ha posto particolare attenzione agli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza sulle movimentazioni bancarie e sui flussi finanziari incrociati dei vari soggetti coinvolti da cui emergeva *"l'esistenza di un complesso sistema illecito nel quale le varie aziende agricole si scambiavano vicendevolmente, in qualità di committenti e fornitori, lavori di recinzione"*.

A tali conclusioni la Sezione territoriale perveniva sulla base di molteplici indizi gravi, precisi e concordanti tratti da accertamenti di natura documentale alla luce dell'analisi della copiosa documentazione contenuta nel fascicolo Argea e nell'informativa della Guardia di Finanza.

Occorre, peraltro, rilevare che i rapporti ed i verbali degli organi di Polizia giudiziaria fanno fede fino a querela di falso per quanto concerne i fatti che il pubblico ufficiale afferma di avere personalmente compiuto o constatato (Cass. civ., sent. n. 57/1989), trattandosi di atti che costituiscono parte integrante del materiale indiziario e probatorio (Cass. civ., sent. n. 32185/2019).

Rileva, inoltre, il Collegio che la sentenza gravata procede ad un'ampia valutazione delle difese opposte dal convenuto, seppure ritenute non idonee a superare il quadro probatorio offerto dalla Procura territoriale.

Ed infatti, la Sezione di *prime cure* si è attentamente ed analiticamente soffermata sulle censure mosse dal convenuto non attribuendo rilevanza all'asserita realizzazione dei lavori oggetto del finanziamento specificando che: *"l'erogazione pubblica presuppone in modo ineludibile la realtà e l'effettività del costo al quale si riferisce"* ed affermando, tra l'altro, che l'esecuzione di lavori *"in economia"* avrebbe dovuto essere previamente dichiarata, richiamando, al riguardo, le previsioni dettate dal bando a cui l'appellante aveva aderito presentando la richiesta di contributo.

Ed infatti, ad avviso del Collegio, particolare attenzione deve porsi non agli elementi meramente formali ma agli effetti concretamente realizzati dall'incrocio dei flussi finanziari tra le numerose aziende agricole coinvolte comprovati dalla analitica documentazione bancaria e che conducevano, come efficacemente rilevato dalla Sezione territoriale, ad *"una serie di circoli viziosi miranti a fare in modo che nessuno degli imprenditori coinvolti sostenesse effettivamente alcun onere finanziario"*.

Deve, peraltro, rammentarsi che il Giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso (Sez. I App., sent. n. 141/2019) e che la responsabilità amministrativa si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (Corte EDU, sent. del 13.05.2014, *Rigolio*), sussistendo un'evidente diversità dei valori in gioco nel processo penale tra accusa e difesa (la libertà del singolo e la pretesa punitiva dello Stato *ex art. 27, Cost.*) ed un'equivalenza di quelli in gioco nel processo civile tra le due parti contendenti (patrimonio privato ed erariale), valori che conformano, differenziandoli, gli standard delle prove e dei mezzi di ricerca delle stesse.

Ed infatti, secondo l'insegnamento dell'Organo di nomofilachia, *"durante l'istruttoria contabile si raccolgono tutte le fonti di prova, alcune di valore meramente indiziario, che spessissimo possono determinare l'esito del giudizio: la distinzione tra elemento, indizio di prova e prova, tende quindi a sfumare, divenendo quasi impalpabile in un processo il cui esito può essere determinato anche dall'operare di presunzioni e da canoni di giudizio di natura probabilistica. Infatti, sempre la differente natura dei valori in gioco nei due tipi di processo (libertà e patrimonio) segna l'essenziale distinzione tra il processo penale e quello civile, che è – come detto - la regola probatoria. Nel processo penale, vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.; cfr. Cass. Pen. S.U. 11 settembre 2002, n. 30328, Franzese); nel processo civile vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non", giudizio che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto"* (Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sent. n. 28/QM/2015).

Ne consegue che: *"tutti gli elementi utili per la conoscenza dei fatti, comunque acquisiti, in sede processuale e preprocessuale penale, possono essere oggetto di*

*autonoma valutazione da parte del giudice contabile, in quanto concorrono, ex art. 116 c.p.c., alla formazione del libero convincimento sulla esistenza del danno e della responsabilità amministrativa” (Sez. App. Sicilia, sent. n. 72/2022).*

Rileva, pertanto, il Collegio, in conformità all’orientamento già espresso per simili vicende riconducibili all’indebito utilizzo di risorse erogate nell’ambito della misura 121 del P.S.R. Sardegna 2007-2013, che dalla copiosa documentazione presente in atti, emerge un quadro probatorio circostanziato, caratterizzato da interazioni e da movimentazioni finanziarie tra un ristretto gruppo di imprese agricole, tutte beneficiarie delle medesime contribuzioni pubbliche, tra loro territorialmente distanti, per l’esecuzione di lavori, comportanti entrate/uscite di denaro attraverso l’emissione, a breve distanza di tempo l’una dalle altre, di fatture, in larga misura, sovrapponibili (Sez. I App., sent. n. 115/2024, n. 116/2024 e n. 117/2024, n. 152/2024, n. 153/2024).

Correttamente, quindi, ad avviso della Sezione, il Giudice di primo grado, sulla base di un’autonoma e convincente ricostruzione dei fatti, ha affermato la violazione dell’art. 11 del bando secondo cui *“le spese ammissibili a contributo sono quelle effettivamente sostenute dal beneficiario finale e devono corrispondere a pagamenti effettuati”* considerato che, dalla complessa rete di rapporti intercorrenti tra le numerose aziende agricole coinvolte e beneficiarie di contributi pubblici nell’ambito della predetta misura 121, emerge solo formalmente ed apparentemente l’osservanza delle prescrizioni del bando.

Dalla lettura degli analitici accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza si rileva, inoltre, che tutte le imprese agricole coinvolte, compresa l’azienda Mulas, risultavano prive di dipendenti, apparendo, quindi, inverosimile che trascurassero la conduzione della propria attività per recarsi a realizzare le

recinzioni di altre aziende, contemporaneamente e nel corso di ristretti archi temporali. Tale circostanza risulta, peraltro, confermata dallo stesso appellante in sede di sottoscrizione della domanda di aiuto ove espressamente affermava che: *“nella propria azienda non è presente manodopera”* e che: *“nella propria azienda non vengono svolte attività complementari”*.

L'analisi di tale circostanziato quadro probatorio consente al Collegio di escludere la fondatezza anche del quinto motivo di gravame con cui si lamenta che il danno erariale sia stato quantificato per l'intera somma erogata.

La conclusione a cui è pervenuta la sentenza impugnata e secondo cui *“l'intero contributo ricevuto dal convenuto costituisce danno erariale”* appare al Collegio condivisibile avendo il Giudice territoriale, sia rilevato che l'onere finanziario a carico del richiedente non risultava concretamente e completamente sopportato dal medesimo sia che l'articolo 16 del bando prescriveva espressamente che: *“qualora si accerti che un beneficiario ha reso deliberatamente una falsa dichiarazione, l'operazione di cui trattasi è esclusa dal sostegno al FEASR e si procede al recupero degli importi già versati per tale operazione”*.

Reputa, pertanto, il Collegio che correttamente e seguendo un articolato iter logico-giuridico, il Giudice di *prime cure* ha affermato che: *“l'obiettivo di interesse generale correlato al finanziamento erogato non risulta affatto conseguito, dovendo rimanere a carico del beneficiario della sovvenzione, ai sensi del bando, il 50% delle spese ammissibili”* a fronte, invece, della *“realizzazione dei lavori a costi integralmente o quasi interamente coperti dalla quota pubblica dell'investimento”*.

Non risulta, infatti, che l'odierno appellante abbia effettivamente sostenuto i costi di cofinanziamento, da tanto desumendosi la mancata integrale attuazione delle previsioni imposte dal bando.

Parimenti infondata appare la contestazione, contenuta sempre in sede di quinto motivo di impugnazione, con cui l'appellante si duole per difetto di istruttoria posto che, analizzando l'intera vicenda sulla base della copiosa documentazione agli atti del giudizio, emerge che l'operazione solo apparentemente sembrava ricondursi allo schema predisposto per l'attuazione della misura 121 del P.S.R., risultando, al contrario, evidente il mancato rispetto della normativa recata dal bando, con conseguente indebita percezione e scorretta utilizzazione del finanziamento.

Vengono, pertanto, in rilievo elementi che, in disparte l'eventuale integrarsi di fattispecie delittuose, appaiono idonei a definire i confini della responsabilità erariale per la dolosa condotta dell'appellante, certamente consapevole del fraudolento sistema di correlazioni e flussi finanziari predisposti per la realizzazione delle opere di recinzione.

Si rammenta, al riguardo, che, secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione, il rapporto di collaborazione tra i privati e l'Amministrazione è fonte di obblighi di servizio definiti dal legislatore o da un regolamento o da una convenzione, la cui violazione determina a carico del percettore del contributo il sorgere della responsabilità amministrativa (Corte di cassazione, Sezioni unite ord. n. 4511/2006), così realizzandosi un danno per l'ente pubblico, anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del programma come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico (Corte di cassazione, Sezioni Unite, ord. n. 7009/2020).

Tale connotazione dolosa della condotta tenuta si pone, quindi, in palese deviazione dagli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dalla misura 121 del P.S.R. improntati al rispetto dei requisiti previsti dalla normativa comunitaria. E d'altronde, lo stesso appellante, in sede di sottoscrizione della domanda di finanziamento, dichiarava di essere a conoscenza delle disposizioni che regolavano la concessione dei contributi e delle conseguenze derivanti dall'inosservanza degli adempimenti previsti dal Programma di sviluppo rurale.

L'appellante contesta, inoltre, che la Sezione territoriale avrebbe, con motivazione illogica e contraddittoria, escluso l'applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*, pur essendo state realizzate e collaudate dall'amministrazione le opere oggetto del progetto e sussistendo, comunque, parti del progetto che non presentavano alcuna irregolarità.

Rileva, al riguardo, il Collegio che la realizzazione delle opere non costituisce, di per sé, un'esimente di responsabilità per il soggetto tenuto a rispondere dell'illecito, essendo ammissibili a contributo solo le spese effettivamente sostenute dal beneficiario finale e nel pieno rispetto di tutte le prescrizioni recate dal bando che prevedevano, tra l'altro, come già rilevato, l'obbligo di cofinanziamento degli investimenti (art. 4) che impone al beneficiario del contributo di sostenere con mezzi propri la realizzazione del cinquanta per cento delle opere finanziate.

Peraltro, anche in tema di eventuale svolgimento di cosiddetti "*lavori in economia*", il bando prevedeva un'apposita disciplina con conseguenti verifiche.

Al riguardo, questa Sezione nell'esaminare giudizi afferenti a fattispecie analoghe a quella in esame, ha già avuto modo di osservare che gli accertamenti compiuti hanno consentito di evidenziare che i titolari delle aziende beneficiarie ottenevano il duplice indebito vantaggio di aggirare, da una parte le limitazioni imposte dal bando circa la presunzione di gratuità delle prestazioni lavorative "*in economia*", oltre i previsti limiti, e dall'altro il correlato obbligo di cofinanziamento degli investimenti a carico dei beneficiari, effettuando in prima persona i lavori dei propri compendi aziendali, mediante fatture emesse da altre imprese agricole anch'esse percettrici dei medesimi pubblici contributi (Sez. I App., sent. n. 115/2024, n. 116/2024, n. 117/2024, n. 152/2024 e n. 153/2024).

Esula, inoltre, dalla vicenda in esame l'applicabilità della disciplina prevista in tema di *compensatio lucri cum damno*, che richiede il conseguimento di un vantaggio per l'amministrazione asseritamente danneggiata.

Infatti, secondo il disposto dell'art. 1, comma 1 *bis*, della legge 14 gennaio 1994 n. 20: "*nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*".

Al riguardo, come già recentemente rilevato da questa Sezione nel solco della consolidata giurisprudenza contabile, il riconoscimento giudiziale della "*compensatio*" risulta subordinato al riscontro della sussistenza di rigorosi presupposti: identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas*; effettività dell'*utilitas* conseguita; corrispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'amministrazione; appropriazione dei

vantaggi da parte dell'amministrazione (Sez. I App., sent. n. 52/2024 e n. 123/2024).

Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno, infatti, precisato che: *“il principio della “compensatio” trova origine nell’art. 1223 c.c., alla luce del quale il risarcimento del danno illecito ha la funzione di porre il patrimonio del danneggiato nello stesso stato in cui si sarebbe trovato senza l’evento lesivo e, quindi, trova presupposto e limite nell’effettiva perdita subita da quel patrimonio in conseguenza del fatto stesso”* e che, tuttavia, *“nei rapporti pubblicistici l’utilità gestoria deve essere valutata secondo i parametri fissati dalla legge a tutela di preminenti interessi pubblici quali sono apprezzati in primo luogo dallo stesso legislatore”* (SSRR in sede giurisdizionale, sent. n. 24/2020).

Ad avviso del Collegio, non emerge, nella fattispecie in esame, alcun elemento idoneo a ravvisare la corrispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'amministrazione, considerato che trattasi di evento dannoso conseguente alla dolosa violazione delle specifiche norme del bando poste a tutela dell'evidente interesse pubblico del programma approvato dall'amministrazione, che prevedeva apposite misure di sostegno in favore delle aziende agricole mediante l'erogazione di risorse pubbliche finalizzate alla realizzazione di specifici investimenti, nel rispetto delle modalità prefissate.

Con il sesto motivo di gravame, la parte appellante lamenta l'errata determinazione del danno (doglianza, peraltro, accennata anche in sede di quinto motivo di impugnazione) per non essere stata disposta l'esclusione delle fatture non contestate e quelle afferenti ad opere diverse dalle recinzioni.

Al riguardo, va ribadito che la fattispecie di illecito erariale in esame risulta incentrata sul palese sviamento dalle finalità di pubblico interesse sottese dalla misura 121 del bando regionale in questione e che hanno condotto all'illegittima percezione dell'intero finanziamento erogato in quanto utilizzato in modo diverso da quello preventivato, con conseguente frustrazione dello scopo perseguito dall'amministrazione.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, definendo il giudizio, rigetta l'appello proposto da Mulas Roberto, in proprio e quale legale rappresentante dell'omonima azienda agricola Roberto Mulas, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60416** del ruolo generale, rigetta l'appello proposto da **MULAS Roberto**, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 160,00 (Centosessanta/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 luglio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Stefania Petrucci

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 20/09/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi