



REPUBBLICA ITALIANA

235/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Antonietta BUSSI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60420**

del registro di segreteria, promosso da

MANCA Daniele, nato a Ozieri (SS) il 29.11.1983, C.F. MNCDNL83S29G203P, in proprio e in qualità di titolare della omonima ditta **Azienda agricola Manca Daniele**, PI 02385490905, in via disgiuntiva e congiuntiva rappresentato e difeso, per procura in calce all'atto di appello, dagli avv.ti Luigi Azzena, C.F. ZZNLGU61H07I452J, (pec: avv.luigiazzena@legalmail.it) e Renato Margelli, C.F. MRGRNT62E22B354F, (pec: avvrenatomargelli@pec.it), fax 070/305853, ed

elettivamente domiciliato in Roma, in Via Portuense 104, presso il sig.
Fabio Trinca.

-appellanti -

nei confronti di

- **PROCURATORE REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale
della Corte dei conti per la Regione Sardegna;

- **PROCURATORE GENERALE** della Corte dei conti

-appellati -

per la riforma

- della sentenza n. 185/2022 emessa dalla Corte dei conti Sezione
giurisdizionale per la Regione Sardegna, depositata in data 21
settembre 2022 e notificata, a mezzo pec, in data 30 settembre 2022.

VISTO l'atto d'appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 12 luglio 2024, con l'assistenza del
Segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, la relatrice Consigliere
Beatrice Meniconi, gli Avv.ti Luigi Azzena e Renato Margelli per la
parte appellante, e il V.P.G. Consigliere Francesco Vitiello per la
Procura Generale.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza n. 185/2022 la Sezione giurisdizionale della Corte dei
conti per la Regione Sardegna, in accoglimento della domanda della
Procura attrice, ha condannato l'Azienda agricola Manca Daniele, in
persona del legale rappresentante *pro tempore* Daniele Manca, oltreché

quest'ultimo in proprio, al pagamento in favore dell'A.R.G.E.A. (Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura della Regione Sardegna) dell'importo di euro 66.758,36, oltre rivalutazione monetaria, ed interessi legali, in solido tra loro, riscontrando una responsabilità a titolo di dolo per l'indebita percezione di contributi pubblici afferenti al settore agricolo.

La Procura territoriale - sulla base della segnalazione di danno erariale trasmessa in data 19 aprile 2021 dalla Tenenza della Guardia di Finanza di Ozieri (SS), con comunicazione della notizia di reato n. 201188 del 14 dicembre 2020- ha citato in giudizio Manca Daniele, anche nella qualità di legale rappresentante dell'omonima Azienda Agricola esercente l'attività di "coltivazioni agricole associate all'allevamento di animali" corrente in Nule, per avere, con artifici e raggiri, consistenti nell'utilizzo di fatture false a fronte di operazioni inesistenti con falsa rappresentazione finanziaria degli investimenti, fornito prova dell'avvenuta esecuzione di opere in realtà realizzate in economia dalla stessa ditta richiedente i contributi pubblici e quindi non corrispondenti a pagamenti effettuati a fronte di prestazioni effettivamente rese.

Le indagini avevano infatti fatto emergere che l'Agenzia Regionale per la Gestione e l'Erogazione degli Aiuti in Agricoltura della Regione Sardegna (ARGEA), in data 6 novembre 2013, nell'ambito del "Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Sardegna (Reg. CE n. 1698/2005) Misura 121- Ammodernamento delle aziende agricole" del 2° e 3° bando, aveva concesso all'Azienda agricola Manca

Daniele un contributo di euro 112.818,74, pari al 60% della spesa totale ammessa in relazione alla proposta di investimento presentata, per la posa in opera di recinzioni metalliche per contrassegnare il pascolo, per l'acquisto di attrezzature, interventi su fabbricati, impianti tecnologici per la produzione ed utilizzo di energia e spese generali.

In data 2 gennaio 2014 veniva quindi erogato l'anticipo della sovvenzione assegnata (di euro 56.409,37, pari al 50% del finanziamento concesso), mentre il saldo (di euro 10.348,99, attesa l'esclusione di alcune fatture, con conseguente riduzione della sovvenzione) veniva corrisposto in data 9 novembre 2015.

La vicenda in esame costituiva parte di un più ampio sistema illecito disvelato a carico di numerosi beneficiari di contributi pubblici, perpetrato attraverso la rappresentazione non veritiera degli investimenti, la falsità di fatture emesse non da imprese edili, come vi era da attendersi considerata l'attività finanziata, ma da altre Aziende agricole compiacenti, a fronte di operazioni inesistenti, finalizzate a comprovare opere in realtà realizzate in economia, con scambi di favori tra le aziende agricole beneficiarie, a loro volta, di analoghi finanziamenti simili; per cui, per effetto di una serie di circoli viziosi, le somme di denaro versate ai fornitori, dopo vari passaggi, attraverso operazioni fittizie, ritornavano nella disponibilità, tra le altre, dell'azienda agricola Manca Daniele, motivo per il quale il Manca Daniele veniva segnalato alla Procura della Repubblica di Nuoro per i reati di cui agli artt. 81, 110 e 640 c.p. unitamente ad altri soggetti, quali

i titolari delle imprese coinvolte, e l'agronomo CARTA, che aveva curato le pratiche volte alla concessione delle sovvenzioni.

La Sezione territoriale sarda, dunque, dopo avere respinto le eccezioni sollevate dai difensori delle parti (di difetto di giurisdizione ed eccesso di potere giurisdizionale, di nullità dell'atto di citazione per genericità ed indeterminatezza, oltretutto per la fallace indicazione dell'Ente A.R.G.E.A. destinatario del risarcimento, di incompletezza del contraddittorio, di astrattezza della produzione documentale della Procura attrice, di prescrizione dell'azione erariale), e la loro richiesta di sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello penale, nel merito, ha accolto integralmente le richieste della Procura contabile, ritenendole comprovate sulla base dei documenti di causa, risultando dagli inoppugnabili accertamenti bancari l'utilizzo da parte delle parti convenute di fatture false emesse dalle ditte GREGU Antonio Giuseppe e MULAS Roberto a fronte di operazioni inesistenti, formate al solo scopo di provare l'esecuzione di opere, in realtà realizzate in economia dalla stessa ditta richiedente i contributi, in contrasto con le previsioni del bando di gara e traendo in errore l'Amministrazione procedente, con conseguente frustrazione delle finalità pubblicistiche sottese al finanziamento.

2 Con atto di appello, notificato il 28 novembre 2022 e depositato in data 9 dicembre 2022, Manca Daniele, in proprio e in qualità di titolare della omonima azienda agricola Manca Daniele, ha interposto appello avverso la citata sentenza, lamentando la:

“1) Violazione di legge con riferimento all’art. 86 comma 2 lett. d) ed in generale ai principi che prevedono che sia emessa una sentenza che dispone un risarcimento a favore di chi abbia subito il danno e debba essere reintegrato e non a favore di altro soggetto.

Errata individuazione del soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale.

Errata interpretazione. Violazione art. 12 preleggi.”

Secondo l’appellante il giudice territoriale avrebbe errato, conformandosi in ciò all’atto di citazione, nell’individuare in ARGEA Sardegna e non invece in AGEA di Roma il soggetto a cui corrispondere le somme a titolo di danno erariale, essendo solo quest’ultimo ad avere in ipotesi subito il danno patrimoniale, avendo erogato le somme a titolo di finanziamento.

Secondo la parte appellante la non corretta individuazione dell'ente destinatario del risarcimento renderebbe invalida la pronuncia sotto molteplici aspetti.

- 2) “Error in iudicando e in procedendo. Violazione degli artt. 115, 116, 164 e 165 cpc; artt.39, 94 e 95 cgc; art. 74, 87 e 118 attuazione cpc; art. 2729 cc; art. 24 e 111 Cost. Carenza di istruttoria e di motivazione.

Parzialità, illogicità ed ingiustizia dell’atto.”

Per la parte appellante già l’atto di citazione sarebbe nullo/invalido in quanto privo dei requisiti minimi prescritti dalla legge - per l’indeterminatezza degli elementi fattuali, l’assenza di prove e per il rinvio a documentazione esterna (comunicazione della notizia di reato

redatta dalla Guardia di Finanza)- carenze che, interpretando *ex officio* la domanda attorea, la sentenza avrebbe errato a ritenere insussistenti e a considerare comunque sanate dalla avvenuta costituzione in giudizio dei convenuti. Ciò avrebbe comportato indeterminatezza della sentenza, facendo il Collegio giudicante riferimento, a sua volta, alle indagini della Guardia di Finanza, senza nemmeno integrare la motivazione con brani della comunicazione della notizia di reato, neanche menzionata tra i documenti allegati all'atto di citazione, e comunque contenente mere ipotesi investigative e non vere e proprie prove, nemmeno di carattere atipico, anche con riferimento alla ipotizzata realizzazione in proprio delle opere da parte del Manca, che sarebbe invece sconfessata dall'avvenuta corretta realizzazione delle opere di recinzione e dal collaudo tecnico ed amministrativo.

-3) “Error in iudicando sulla ritenuta responsabilità dei convenuti per totale assenza di prova in ordine ai fatti contestati con particolare riferimento alla mancanza di prova che Manca e/o la ditta Manca avessero realizzato in proprio alcune delle opere ammesse a finanziamento.”

Per la parte appellante la sentenza non avrebbe tenuto nel debito conto che dalla stessa comunicazione della notizia di reato in atti emergerebbe l'ammissione della corretta esecuzione e prezzatura delle opere di recinzione da parte del Manca e/o della ditta Manca, avendo ARGEA autorizzato il pagamento del saldo solo dopo l'esito positivo

dell'istruttoria ed il collaudo delle opere, essendo indimostrata l'ipotizzata realizzazione in proprio delle dette opere.

Le fatture non sarebbero false, sussistendo l'effettiva realizzazione delle recinzioni, ben potendo le imprese agricole, anche in forma circolare, effettuare lavori per altre imprese, come consentito dalle amministrazioni che gestiscono il finanziamento.

4) "Error in iudicando in ordine alla insussistenza della eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità."

Per l'appellante il giudice territoriale avrebbe errato nel posporre *l'exordium praescriptionis*, non sussistendo l'ipotizzato occultamento doloso dei fatti.

5) Error in iudicando. Difetto di istruttoria. Mancata dimostrazione del danno. Motivazione illogica e carente. Errata o falsa applicazione art. 1bis l.20/1994.

6) Error in iudicando. Mancata determinazione del danno.

Per la parte appellante la sentenza di primo grado non avrebbe illustrato il percorso logico-giuridico rilevante ai fini della quantificazione del danno, surrogandosi nei poteri della amministrazione che sola avrebbe potuto richiedere ai convenuti la restituzione dell'intero contributo, in esito ad un provvedimento di revoca.

Dall'importo della condanna andrebbero quanto meno detratte le somme oggetto di altre, regolari, fatture, tra cui quelle descritte nell'atto di citazione ed afferenti alla esecuzione di lavori diversi da quelli di

causa, o comunque limitando il risarcimento al mero utile di impresa, pari al 10/15 % del costo dei lavori.

La sentenza non avrebbe correttamente motivato sul punto, anche con riferimento all'interesse sotteso al finanziamento pubblico, dovendosi invece tenere conto, ai fini della quantificazione del danno dei vantaggi comunque conseguiti dalla amministrazione, ai sensi dell'art. 1-bis della legge n. 20 del 1994, e da questa riconosciuti attraverso il collaudo, non giustificandosi il diniego espresso invece dal primo giudice.

In subordine, gli appellanti hanno chiesto che in ipotesi di condanna il *quantum* venga determinato con riferimento all'effettivo importo del danno erariale e non per l'intero contributo di ammodernamento.

Gli appellanti hanno concluso per la riforma della sentenza impugnata, chiedendo, in particolare, "per tutti gli illustrati vizi di motivazione ed istruttoria, ed in accoglimento delle domande proposte, in via pregiudiziale dichiarare inammissibile la citazione per non attualità dell'azione; dichiarare improponibile, inammissibile o comunque nulla o comunque inaccoglibile la domanda proposta con la viziata citazione notificata dalla Procura Regionale; nel merito rigetti la domanda medesima, in accoglimento nell'ordine: delle sollevate eccezioni di: prescrizione; insussistenza di alcun atto o fatto illecito; infondatezza per carenza di nesso di causalità tra il comportamento e il preteso danno e/o carenza di dolo o colpa grave; assenza del danno e difetto di legittimazione attiva e conseguente inaccoglibilità della pretesa; in

subordine, che accerti il presunto danno secondo i criteri come meglio sopra indicati.

Con vittoria delle spese per il doppio grado di giudizio. In via istruttoria ...prodotto protocollo AGEA/ A.R.G.E.A.”

3. Con memoria di conclusioni, depositata in data 20 giugno 2024, la Procura generale ha contestato partitamente le censure rivolte alla sentenza di primo grado, ritenendola esente da vizi, anche richiamando giurisprudenza di questa Sezione su fattispecie analoghe.

In dettaglio, con riferimento alla censura relativa:

- all'individuazione del soggetto danneggiato, ha rilevato che trattasi di elemento non "essenziale" ai fini della validità dell'atto introduttivo, per l'assenza di sanzioni nell'ordinamento giuridico, sia in caso di omessa che di erronea indicazione.
- alla nullità del libello introduttivo per indeterminatezza della domanda, ne ha rilevato l'infondatezza per essere stati i convenuti posti nelle condizioni di conoscere gli addebiti e di difendersi a fronte delle pretese attoree, comunque fondate sullo sviamento delle risorse rispetto al programma finanziato;
- all'esordio della prescrizione, ha condiviso la sentenza impugnata, poiché la scoperta del fatto dannoso, dolosamente occultato, sarebbe da ricondurre alla segnalazione di danno erariale del 19.04.2021;
- all'assenza di condotte illecite, in presenza di regolare esecuzione delle opere, ha rilevato la specificità delle argomentazioni del primo giudice

in merito alle prescrizioni, dolosamente disattese, del bando, anche con riferimento al cofinanziamento delle opere;

- alla prospettata vantaggiosità dell'opera, che, indimostrata nel caso in esame, non potrebbe comunque essere compensata con il danno arrecato, come peraltro affermato, nei casi analoghi a quello in esame, dalla giurisprudenza contabile, condivisa dal primo giudice.

Ha concluso per il rigetto dell'appello, con condanna dell'istante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

4. All'udienza odierna sia i difensori della parte appellante che la Procura generale hanno illustrato le proprie posizioni, ribadendo, anche con brevi repliche, le conclusioni già in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

5. In via preliminare il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla eccezione di prescrizione quinquennale dell'azione proposta dalla Procura contabile, già sollevata in prime cure e rigettata dal giudice territoriale in considerazione dell'occultamento doloso del danno e dunque della decorrenza del detto termine dal momento della scoperta del medesimo, avvenuta attraverso l'attività di indagine svolta dalla Guardia di Finanza, oggetto della segnalazione di danno erariale alla Procura contabile in data 19 aprile 2021.

A sostegno della doglianza l'appellante afferma che la prescrizione dovrebbe invece decorrere dall'ultimo pagamento effettuato il 9 novembre 2015, non sussistendo prove dell'occultamento doloso, e

della esecuzione in proprio dei lavori da parte del Manca, essendo l'amministrazione a conoscenza di tutti gli elementi in fatto già al momento dell'istruzione della pratica.

La tesi non può essere condivisa.

Dall'esame dei documenti di causa emerge infatti l'esistenza di una complessa rete di rapporti, anzi, come definiti dalla relazione della Guardia di Finanza, veri e propri circoli "viziosi", per cui le aziende agricole beneficiarie dei contributi per l'ammodernamento in agricoltura si scambiavano, vicendevolmente, in qualità di committenti e di fornitori allo stesso tempo, lavoro per le opere di recinzione a fronte di pagamenti di uguale importo, con flussi di denaro nulli, all'interno dei quali si collocavano anche le transazioni finanziarie (entrate/uscite) connesse agli investimenti per i quali l'odierna parte appellante aveva percepito il pubblico contributo di cui trattasi.

In particolare, come ha correttamente evidenziato il giudice di prime cure, le condotte illecite sono state dimostrate solo attraverso la ricostruzione delle transazioni finanziarie dei soggetti coinvolti, tramite le oggettive risultanze degli accertamenti bancari descritte nella comunicazione della notizia di reato del 14 dicembre 2020 trasmessa dalla Tenenza di Ozieri alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro, ed allegata alla suddetta segnalazione di danno erariale.

La complessità e vastità del fenomeno si è disvelata, dunque, solo a seguito della specifica attività di indagine svolta dalla Guardia di

Finanza, di cui si dirà meglio in sede di analisi del merito, non potendo essa emergere dal mero esame della documentazione depositata presso l'amministrazione che curava l'istruzione della pratica, poiché, almeno in apparenza, risultava regolare.

Come rilevato dalla Procura generale, deve essere pertanto confermata, sul punto, la sentenza di primo grado che ha ritenuto tempestiva l'azione introdotta dalla Procura territoriale rispetto alla segnalazione di danno inviata dalla Guardia di Finanza alla Procura contabile in data 19 aprile 2021, e dunque coincidente con la "scoperta" del medesimo, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

E dunque, in considerazione dell'utilizzo di fatturazione non veritiera ai fini della percezione del contributo, deve trovare conferma la giurisprudenza di questa Sezione, pronunciata su casi analoghi, per cui *"L'occultamento doloso del danno è assunto dalla legislazione contabile come causa di sospensione della prescrizione con riferimento ad ipotesi nelle quali a cagione di tale condotta non sia possibile esercitare il diritto al risarcimento del danno (cfr. art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994 n. 20); tale norma, caratterizzata peraltro da un'identità di ratio rispetto all'art. 2941 n. 8 c.c. in materia di sospensione della prescrizione, presuppone un'attività consapevole del titolare del rapporto di servizio diretta ad occultare il fatto generatore del danno erariale ed un elemento obbiettivo dato da una situazione che precluda la scoperta del fatto stesso. A tale criterio va fatto riferimento nella specie, atteso che vengono in rilievo comportamenti illeciti dell'interessato contrassegnati da irregolarità qualificate come fatti di utilizzazione consapevole*

di atti falsi, idonei ad alterare significativamente la rilevazione delle spese ammissibili a contributo e la cui obbiettiva conoscenza va collocata al momento della presentazione della segnalazione della Guardia di Finanza...(Corte conti, II Sez. Centr. d'App., sent. n. 493 in data 12.5.2016)" (Corte conti, I Sez. Centr. d'App., sent. n. 11/2024 in data 24.1.2024).

6. Per quanto concerne l'esame del merito, il Collegio osserva che il gravame, nei suoi plurimi motivi, non risulta fondato e pertanto deve essere respinto.

In particolare, con riferimento al primo motivo di censura, non può essere accolta la tesi della parte appellante per cui la sentenza sarebbe da riformare per l'invalida individuazione del soggetto danneggiato nell'erario regionale, e dunque in ARGEA (Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura della Regione Sardegna), in luogo della, diversa, AGEA (ovvero l'organismo pagatore nazionale competente *pro tempore* per l'erogazione delle misure di aiuto), che avrebbe erogato il finanziamento anche nel caso in esame e quindi subito, in ipotesi, il danno patrimoniale.

A prescindere dai molteplici profili in cui si articola detta censura, risulta assorbente la circostanza relativa al valore che il codice di giustizia contabile riconnette all'indicazione nell'atto di citazione -e dunque, di riflesso, nella sentenza che ne recepisce i contenuti- del "soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale" (art. 86, secondo comma, lett. d).

In proposito questa Corte osserva che l'omissione di detto soggetto o la sua irregolare indicazione, come ha ben osservato il rappresentante della Procura generale, anche in udienza, non è assistita da alcuna sanzione, non determinando alcuna forma di invalidità.

In proposito anche la giurisprudenza di questa Corte, dalla quale non vi è motivo di discostarsi, ha precisato che "l'individuazione del soggetto danneggiato, pur costituendo requisito dell'atto introduttivo (art. 86, comma 2, lett. d), non è ritenuto "essenziale" ai fini della validità dello stesso, tant'è che non ne è sanzionata né l'omessa né l'erronea indicazione" (Corte conti, II Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 30/2022) .

"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 e pertanto l'erronea indicazione da parte del Pubblico ministero contabile dell'amministrazione danneggiata non si traduce in un vizio della citazione." (Corte conti, I Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 66/2023).

Ed ancor più chiaramente "la marginalità del profilo dell'individuazione del soggetto beneficiario dei pagamenti delle somme emerge anche dalla circostanza che addirittura l'omessa individuazione, nell'atto introduttivo del giudizio – sia di primo grado (art. 86, comma 2, c.g.c.) che di impugnazione (art. 190, comma 1, relativo all'appello, e art. 203, comma 2, c.g.c., relativo alla revocazione, entrambe le disposizioni contenenti l'esplicito rinvio all'art. 86 c.g.c.) –

del soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento, non determina la nullità dell'atto.

In altri termini, come correttamente rilevato dal Pubblico ministero, in sede di articolazione delle conclusioni, «non soltanto è indifferente per il convenuto in un giudizio di responsabilità amministrativa versare l'importo risarcitorio (in caso di condanna), nelle mani dell'una o dell'altra Pubblica amministrazione ma, ai fini che qui interessano, l'indicazione del ... in luogo del ... quale effettivo titolare della posta risarcitoria non assume alcuna decisività ai fini dell'adozione di una pronuncia che si fonda sulla sussistenza degli elementi soggettivi e oggettivi dell'azione amministrativo-contabile nei confronti dei soggetti citati, tra cui l'attuale ricorrente».

Rispetto a tale profilo, un'eventuale modifica non recherebbe alcun risultato utile e giuridicamente apprezzabile al promotore del giudizio, che, quindi, anche in esito al fausto esperimento dell'impugnazione, continuerebbe a risultare gravato di condanna....(Corte conti, II Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 100/2024).

L'odierno Collegio, pertanto, non può che concludere in conformità a quest'ultima giurisprudenza, che ne fa derivare in capo alla parte appellante "l'insussistenza dell'interesse all'impugnazione, pregiudicante il corso dell'azione."

Ad abundantiam si osserva che eventuali conguagli tra le amministrazioni ARGEA ed AGEA, in quanto entrambe gestrici di

fondi di derivazione comunitaria, potranno essere assicurati in sede di esecuzione della sentenza censurata.

7. Gli ulteriori motivi di gravame si prestano ad una trattazione congiunta, in quanto sostanzialmente attinenti all'indeterminatezza dell'atto di citazione, al difetto di istruttoria e di prove a carico delle parti appellanti, con conseguenti riflessi sulla quantificazione del danno, che, ad avviso degli istanti, andrebbe comunque ridotta, considerata l'avvenuta realizzazione delle opere di recinzione, oggetto del finanziamento.

Le censure non possono essere accolte, ben avendo la sentenza di prime cure argomentato sui motivi di illegittima percezione del contributo pubblico ad opera delle parti appellanti e le circostanze da cui sono stati desunti argomenti di prova a carico delle medesime, oltretutto i motivi per cui l'importo della condanna non può essere ridotto.

In dettaglio, con il secondo motivo, la sentenza impugnata è stata censurata in quanto, in ultima analisi, recependo il contenuto indeterminato dell'atto di citazione e il richiamo alla comunicazione di reato della tenenza della Guardia di Finanza ivi contenuto, non avrebbe fatto buon governo della normativa richiamata dagli appellanti, non correttamente motivando le ragioni della decisione, basata su mere presunzioni.

La censura non è fondata.

La sentenza impugnata infatti risulta aver rispettato gli artt. 5, comma 1, 39, comma 2, lett. d) del codice di giustizia contabile, ed in particolare

l'articolo 17 delle disposizioni di attuazione dell'anzidetto codice, per cui "la motivazione della sentenza di cui all'articolo 39 del codice consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la stessa è fondata, anche con esclusivo riferimento a precedenti conformi ovvero mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o di altri atti di causa".

È dunque il legislatore che consente la tecnica redazionale del rinvio *per relationem* al contenuto di atti presenti nel fascicolo processuale, con ciò legittimando, nel caso in esame, la motivazione della sentenza impugnata.

Peraltro, si osserva che la sentenza gravata non si è limitata ad un mero rinvio alla comunicazione della notizia di reato in atti, ma -come anche l'atto di citazione sotteso - ne ha trascritto comunque il contenuto essenziale ai fini della decisione, riferendo espressamente della sussistenza di accertamenti bancari eseguiti su due conti correnti nella disponibilità del Manca Daniele, uno dei quali cointestato con il fratello Giuseppe Manca, che, incrociati con quelli di altre Aziende agricole beneficiarie di analoghi contributi, hanno fatto emergere "circoli viziosi", per cui le somme di denaro oggetto del contributo pubblico risultavano utilizzate, in apparenza, per il pagamento dei lavori, ma, coperte da false fatturazioni, rientravano poi, di fatto, nella disponibilità del soggetto che le aveva inizialmente erogate, così che nessun imprenditore, tra i tanti coinvolti, sosteneva reali oneri finanziari, pur in presenza di opere di recinzione effettivamente realizzate e, pertanto,

necessariamente, da ritenere eseguite “in economia” da ciascun percettore del contributo pubblico.

Tali circostanze risultano evidenziate nell’atto di citazione (al quale risulta allegata la ridetta comunicazione di reato e i documenti a comprova) che, per il caso in esame -rientrante nell’ambito di una più ampia casistica, della quale anche questa Sezione si è in passato occupata, con riferimento a pratiche di finanziamento gestite dal medesimo agronomo Walter Carta- ha fatto riferimento alle false fatture emesse nei confronti degli appellanti dalle imprese Agricole GREGU Antonio Giuseppe e Roberto MULAS, attinenti alla fornitura e posa in opera della recinzione di tipo metallico, che la sentenza ha poi ben descritto.

La comunicazione della notizia di reato, che è ben consultabile in atti, peraltro, consente una lettura più approfondita del fenomeno, riportando anche schemi illustrativi, a miglior chiarimento dei flussi finanziari circolari emergenti dall’analisi dei movimenti bancari delle aziende agricole, tutte beneficiarie di analoghi finanziamenti pubblici.

È dunque condivisibile l’orientamento giurisprudenziale per cui “la motivazione della sentenza sussiste anche quando essa richiami in maniera sistematica le ragioni contenute in un altro atto o provvedimento esterno, ovvero quando faccia riferimento a procedimenti conformi – c.d. motivazione per “*relationem*” – ma, ai fini

della sua validità, occorre che l'atto richiamato venga indicato in maniera precisa in modo che sia agevolmente rintracciabile e conoscibile (come avvenuto in specie).

In ogni caso, affinché la motivazione *per relationem* sia valida è necessario che la completezza e logicità della stessa possa giudicarsi tenendo conto dell'atto a cui si fa rinvio e, quindi, degli elementi contenuti in quest'ultimo. Per cui, se l'atto a cui si fa rinvio è sintetico e criptico anch'esso, la motivazione della sentenza si considererà apparente; l'atto...deve essere poi agevolmente rintracciabile e conoscibile e non è necessario che il suo contenuto, attesi i principi di economicità e di ragionevole durata del processo, venga trascritto, salvo che la parte lo contesti ma con argomentazioni nuove (Cass. n. 11508/2016). In tal caso, vanno offerte nuove risposte, oppure va evidenziata la ragione per la quale in realtà quegli argomenti non si possono considerare nuovi (Cass. n. 13708/2015).

In sostanza, la motivazione, essenziale alla funzione giurisdizionale, deve essere in grado di rendere chiaro e palese il ragionamento argomentativo, con particolare riferimento al passaggio tra la individuazione degli elementi di fatto, assunti come rilevanti per la fattispecie, e la loro qualificazione giuridica (cfr. Corte dei conti, Sez. III centrale, n. 448 del 2009, id. Sez. I di app., n. 200 del 2012).

Il tutto tenendo a mente che devono ritenersi disattesi implicitamente tutti gli argomenti, le tesi e i rilievi che, anche se non espressamente esaminati, risultando incompatibili con la soluzione adottata e con il

procedimento argomentativo seguito (Cass. n. 6759/2019), mentre il giudice non è tenuto a esaminare o confutare tutte le prove prodotte o acquisite e tutte le tesi o argomentazioni prospettate dalle parti (Corte dei conti, Sez. III App., n. 320/2021 in data 30.6.2021).

Nel caso in esame, ove si è già descritta la completezza degli atti richiamati in sentenza, le contestazioni sollevate avverso la comunicazione della notizia di reato e i documenti ad essa relativi non sono affatto nuove, essendo state prospettate sin dal primo grado di giudizio e replicate in quello odierno.

La sentenza non si presta ad essere censurata neanche sotto l'ulteriore profilo dell'utilizzo della comunicazione della notizia di reato e del contenuto delle indagini espletate nell'ambito del concorrente procedimento penale che vede coinvolti gli appellanti, come fonte di prova, ben avendo il giudice territoriale esplicitato la possibilità da parte del giudice contabile di avvalersi di prove atipiche, ai fini della formazione del suo libero convincimento.

Questa Corte ha in proposito espresso un orientamento, dal quale non vi è motivo di discostarsi, per cui "con riguardo al regime probatorio vigente nel giudizio erariale, la sentenza delle Sezioni riunite di questa Corte n. 28/QM/2015 del 18.6.2015, ha precisato che ogni tentativo di applicazione analogica di principi processualpenalistici al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti si pone, anzitutto, in contrasto con la precisa scelta del legislatore di integrare la disciplina del giudizio di responsabilità nell'ambito del processo civile, attesa la

natura dell'oggetto della cognizione, una responsabilità patrimoniale a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (Corte EDU, sentenza 13.5.2014, Rigolio c. Italia), in disparte alcune ipotesi tipiche di responsabilità sanzionatoria. A ciò si aggiunga l'evidente diversità dei valori in gioco nel processo penale tra difesa e accusa (la libertà del singolo e la pretesa punitiva dello Stato ex art. 27, Cost.) e l'equivalenza di quelli in gioco nel processo contabile tra le due parti contendenti (patrimonio privato ed erariale), valori che conformano, differenziandoli, gli standard delle prove e dei mezzi di ricerca delle stesse, e, in ultima analisi, la c.d. "regola di giudizio".

Durante l'istruttoria del Pubblico ministero della Corte dei conti si raccolgono tutte le fonti di prova, alcune di valore meramente indiziario, che spesso 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 (così, Sez. I App. n. 141/2019). 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, infatti, vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.; cfr. Cass. pen., SS.UU., 11.9.2002, n. 30328), mentre, nel processo civile - e, quindi, in quello contabile - vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" (artt. 115 e

116 c.p.c.; in questo senso: Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass., 13.07.2006, n. 295; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632; Corte giustizia CE, 15.02.2005, n. 12), ossia un giudizio che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto, la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma.

Conseguentemente, l'estensione analogica di disposizioni del codice di procedura penale, riguardanti in ultima analisi la tutela processuale della libertà personale, per integrare la disciplina del processo contabile di responsabilità che ha, al pari del processo civile, il patrimonio del soggetto convenuto quale unico oggetto sul quale si riflettono gli effetti della decisione giudiziaria, comporta un'operazione ermeneutica che si pone non in linea col precetto dell'art. 3 della Costituzione, sottoponendo a una medesima disciplina due situazioni - tutela del patrimonio e tutela della libertà personale - ben differenti e distinte. Per quanto detto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (si vedano, per tutte, Sez. I App., n. 141/2019, n. 68 del 13.2.2018; Sez. II App., n. 246/2017), il giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi quelli che provengono dal processo penale. Nel giudizio contabile, infatti, possono essere utilizzati come indizi tutti gli elementi acquisiti in sede penale, nel corso delle indagini preliminari, ancorché non confermati in sede dibattimentale, purché siano gravi, precisi e concordanti. Il convincimento del giudice contabile può, pertanto,

liberamente formarsi anche sulla base degli elementi derivanti dalle indagini penali, che vengono in rilievo, nel giudizio per la responsabilità erariale, non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli articoli 2727 e 2729 c.c. Il legislatore ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto. Il Giudice, quindi, nell'ambito del giudizio di responsabilità, può porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le c.d. prove atipiche, ovvero innominate, in quanto non espressamente previste dal codice di rito (gli scritti provenienti da terzi a contenuto testimoniale; gli atti dell'istruttoria penale o amministrativa; i verbali di prove espletate in altri giudizi; le sentenze rese in altri giudizi civili o penali, comprese le sentenze di patteggiamento; le perizie stragiudiziali; i chiarimenti resi dal CTU, le informazioni dal medesimo assunte, le risposte eccedenti il mandato e le CTU rese in altri giudizi fra le stesse o altre parti), non sussistendo nell'ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova (cfr. Cass. civ. Sez. II, n. 5965/2004 e Cass. civ. Sez. III, n. 1954/2003; Corte dei conti, Sez. II App. n. 52/2014, n. 152 e n. 1101 del 2016; Sez. I App. n. 141/2019); realtà

confermata, per il giudizio di responsabilità, dall'art. 94, comma 4, C.G.C. In base a dette prove, il Giudice forma il proprio libero convincimento, ex artt. 94 e 95 C.G.C., fornendone adeguata motivazione (*ex multis*, Cass. n. 626/2016 e n. 840/2015), che evidenzia il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie (Corte dei conti, Sez. I App., n. 405/2023; Sez. II App., n. 166/2020; Corte dei conti, Sez. I App., n. 24/2024 in data 30.1.2024).

Né può condividersi la tesi per cui le presunzioni di colpevolezza - emerse dalla ridetta comunicazione di reato e dai documenti allegati - non raggiungono il livello di gravità, precisione e concordanza necessario, per effetto del discordante collaudo tecnico e contabile delle opere di recinzione effettuato dall'amministrazione, poiché detto collaudo è avvenuto in data antecedente l'effettiva scoperta dei fatti dannosi, e dunque, sotto questo punto di vista, non può avere alcuna rilevanza.

La scoperta dei fatti a distanza di notevole lasso di tempo dal collaudo, sconfessa anche la tesi delle parti appellanti - contenuta nel terzo motivo di censura - per cui la regolare esecuzione delle opere di recinzione e la corretta prezzatura delle medesime sarebbero deducibili dalla stessa comunicazione della notizia di reato, laddove riporta che "sussiste l'autorizzazione al pagamento del saldo del contributo concesso, di cui alla determina A.R.G.E.A. n. 8062/2015 del 15.10.2015 (Vgs. Allegato

13), in seguito alla conclusione con esito positivo in data 30.10.2015 dell'istruttoria della domanda di pagamento e del collaudo condotto...che quantificava in euro 149.647,59 la spesa ammissibile".

Né, sotto ulteriore profilo, può essere accolta la censura attinente alla errata quantificazione dell'importo della condanna contenuto nella sentenza di prime cure, in quanto coincidente con l'intera somma oggetto del finanziamento.

La sentenza è ampiamente motivata sul punto con argomentazioni condivisibili, anche con riferimento al rigetto dell'istanza avanzata dagli istanti -e riproposta in appello- di una *compensatio lucri cum damno*, e pertanto è sufficiente fare ad essa rinvio, non senza tuttavia evidenziare che la questione è disciplinata dal bando di gara, che, notoriamente, costituisce la *lex specialis* del caso concreto.

Ebbene nel bando di interesse rileva, come accennato anche dal giudice territoriale, l'articolo 16 per cui "qualora si accerti che un beneficiario ha reso deliberatamente una falsa dichiarazione, l'operazione di cui trattasi è esclusa dal sostegno del FEASR e si procede al recupero degli importi già versati per tale operazione. Inoltre, il beneficiario è escluso dalla concessione del sostegno per la stessa misura per il corrispondente esercizio FEASR e per l'esercizio FEASR successivo".

Nel caso in esame l'utilizzo da parte degli appellanti di false fatturazioni è emerso, come già detto, dagli accertamenti bancari e dalla disamina delle movimentazioni e dei flussi finanziari compiuti dalla Guardia di Finanza, ricostruiti nella comunicazione della notizia di

reato da questa inviata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro, che, tra l'altro, ha originato il processo penale a carico dei prevenuti.

La circostanza per cui il potere di revoca del contributo sarebbe appannaggio esclusivo della amministrazione, che mai lo avrebbe esercitato, non è significativa, trattandosi di norma, contenuta nel bando ma di generale applicazione, dettata allo scopo di sanzionare - comunque- il fraudolento utilizzo di documentazione inveritiera con la restituzione dell'intero contributo percepito, per l'elusione della finalità pubblicistica sottesa al finanziamento.

Peraltro la disciplina dei casi di revoca del provvedimento di concessione, e l'attribuzione del relativo potere in capo all'organo concedente il finanziamento, è contenuta in altra norma del bando (art. 13, lett. i), che sottende, ovviamente, l'avvenuta scoperta da parte dell'amministrazione delle circostanze revocatorie, disvelatesi invece, nel caso in esame, solo tardivamente, ovvero a seguito degli accertamenti eseguiti dai militari della Guardia di Finanza.

Del resto anche l'art. 11 del suddetto bando pubblico sancisce che "le spese ammissibili a contributo sono solo "quelle effettivamente sostenute dal beneficiario finale" e "devono corrispondere a "pagamenti effettuati", comprovati da fatture e, ove ciò non sia possibile, da documenti contabili aventi forza probante equivalente, circostanze, nel caso concreto, non ricorrenti, come dimostrato dalle movimentazioni dei conti correnti, di cui più volte si è detto, che hanno

messo in evidenza la fittizietà dell'intera operazione, pur a fronte della avvenuta realizzazione delle opere di recinzione, di cui, pertanto, si è correttamente dedotta l'esecuzione "in economia".

Questa Sezione, in fattispecie analoghe, ha in proposito precisato che "la sentenza di primo grado ha, in effetti, ben evidenziato l'esistenza di una fitta rete di rapporti tra soggetti beneficiari dei medesimi contributi e lo scambio di fatture di uguale importo per lavori, che in base al criterio ermeneutico del "più probabile che non", risultano effettuati "in economia" da parte degli stessi soggetti beneficiari dei contributi in parola, a nulla rilevando la circostanza, addotta dall'appellante, che l'Argea non abbia proceduto alla richiesta di revoca del contributo o che le opere siano state comunque realizzate...

Del resto, 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...". (cfr., da ultimo, Corte conti, I Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 117/2024).

8. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello deve essere rigettato, con conferma della sentenza gravata.

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

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente

pronunciando, sull'appello iscritto al numero **60420** del registro di segreteria ad istanza di **MANCA Daniele**, in proprio e in qualità di titolare della omonima ditta **Azienda agricola Manca Daniele**

- rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.
- condanna la parte appellante al pagamento delle spese di giudizio liquidate in euro 176,00 (Centosettantasei/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 12 luglio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

F.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18/10/2024

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI