REPUBBLICA ITALIANA **369/2022**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Carmela de GENNARO	Consigliere relatore
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello, in materia di responsabilità, iscritto al **n. 58051** del Registro di segreteria, promosso da

INCECCHI Alessandro (c.f. NCCLSN57R16H501X), nato Roma il 16.10.1957, **BRUNO Rosa Loredana** (c.f. BRNRLR53T42F061W), nata a Mazara del Vallo (TP), il 02.12.1953 e la società **IMMEDIATE MARKETING & PUBBLICITA' srl** (P.IVA 07253451004) in persona del liquidatore p.t. dott.ssa Rosa Loredana Bruno, tutti rappresentati e difesi, giusta procure agli atti, dai prof.ri avv.ti Franco Gaetano Scoca (pec: francogaetanoscoca@ordineavvocatiroma.org) e Stefano Salvatore Scoca (pec: stefanosalvatorescoca@ordineavvocatiroma.org) e dall'avv. Vania Romano ed elettivamente domiciliati presso lo studio

di quest'ultimo in Roma al viale G. Mazzini n. 6 (pec: vaniaromano@ordineavvocatiroma.org)

contro

- il **Procuratore regionale** presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio;
- il **Procuratore generale** della Corte dei conti;

per l'annullamento o la riforma

della sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 493/2020, depositata in data 13 ottobre 2020 e notificata in data 12 novembre 2020.

Esaminati gli atti di gravame, gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

Uditi, nella pubblica udienza del 27 maggio 2022, con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta Colonnello, il relatore consigliere Carmela de Gennaro, gli avv.ti Franco Gaetano Scoca e Vania Romano per gli appellanti nonché il V.P.G. Chiara Vetro per la Procura generale, come da verbale d'udienza

FATTO

Con atto di citazione in data 16 aprile 2019, la Procura per la regione Lazio ha chiamato in giudizio la società IMMEDIATE MARKETING & PUBBLICITA' s.r.l. e i signori BRUNO Rosa Loredana e INCECCHI Alessandro, in qualità di soci della stessa, per ivi sentirli condannare, in solido, al pagamento, in favore del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) della somma complessiva di euro 2.139.700,12 oltre rivalutazione ed

interessi legali.

Rilevava la Procura che, dalle indagini svolte dal Comando dei Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari – Reparto Tutela Agroalimentare di Roma, a seguito di segnalazione dell'Ufficio Europeo Antifrode (OLAF) del 20.12.2013, era emerso che i signori Bruno Rosa Loredana e Incecchi Alessandro mediante la società Immediate Marketing & Pubblicità srl - aggiudicataria di un progetto comunitario avente ad oggetto la promozione finalizzata a migliorare l'immagine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, di cui al contratto CIG 0381154A38, a valere sul Fondo Europeo Pesca (FEP) – avevano posto in essere una truffa ai danni del MIPAAF e dell'Unione Europea presentando falsa documentazione fiscale, intestata alla stessa società e ad altre società "satelliti" a questa collegate, facendo apparire come effettivamente realizzate prestazioni di servizi in tutto o in parte mai avvenute, al solo fine di giustificare la spesa sostenuta nei confronti del citato Ministero.

Il danno veniva quantificato sulla base delle somme concretamente introitate dalla società, a titolo di anticipazione erogata dal Ministero in relazione ai primi due SS.AA.LL. per un totale di euro 2.139.700,00 (euro 967.267,95 + euro 1.172.432,17).

Per gli stessi fatti risulta pendente anche procedimento penale davanti al Tribunale di Roma, all'attualità ancora in fase dibattimentale, e disposti gli arresti domiciliari nei confronti dei coniugi Incecchi Alessandro e Bruno Rosa Loredana.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, condividendo la

tesi accusatoria della Procura, con la sentenza n. 493 del 13.10.2020 dopo aver respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, l'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione del procedimento penale, l'eccezione di prescrizione, la richiesta di incombenti istruttori, nonché quella di applicazione della *compensatio lucri cum damno* e di riduzione dell'addebito, ha condannato, a titolo di dolo ed in solido fra loro, la società Immediate Marketing & Pubblicità srl e i coniugi Incecchi Alessandro e Bruno Rosa Loredana (quest'ultima in contumacia) al risarcimento, in favore del MIPAAF del danno di euro 2.139.700,00 oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali a far data dalla pubblicazione della sentenza e fino all'effettivo soddisfo.

Avverso la sentenza n. 493/2020 hanno proposto gravame, con unico atto di appello in data 30 dicembre 2020, i signori Incecchi Alessandro e Bruno Rosa Loredana e la società Immediate Marketing & Pubblicità srl deducendo i seguenti motivi:

1. ***Erroneità della sentenza per violazione dell'art. 106 c.g.c. in relazione all'art. 295 c.p.c.*** per non aver disposto la sospensione del giudizio in attesa di definizione di quello penale;
2. ***Erroneità della sentenza per non aver dichiarato il difetto di giurisdizione*** stante il difetto di un rapporto di servizio tra gli appellanti ed il MIPAAF atteso che nel caso di specie, non si tratterebbe di percepimento di finanziamenti pubblici da parte della Immediate Marketing & Pubblicità srl, ma della aggiudicazione di una gara di appalto ad un soggetto privato (la citata società) e della conseguente instaurazione di un rapporto contrattuale di natura

privatistica;

3. ***Erroneità della sentenza per aver rigettato l'eccezione di intervenuta prescrizione.***

   Secondo gli appellanti il MIFAAP avrebbe avuto conoscenza del danno già in data 6 maggio 2013 a seguito della acquisizione, alla presenza di un proprio dirigente, di informazioni, chiarimenti e di tutta la documentazione relativi al progetto di cui è causa: per conseguenza, l'invito a dedurre, notificato ai convenuti in data 8.11.2018, sarebbe intervenuto ben oltre il termine quinquennale di prescrizione.

   Inoltre, il fatto che già in quella sede la *notitia damni* fosse emersa nei suoi contorni essenziali e sufficienti sarebbe provato anche dalla circostanza che, proprio in conseguenza dell'ispezione svolta dai Carabinieri e dall'OLAF e nonostante la redazione del verbale di conformità nell'aprile 2013, il MIPAAF non provvide al pagamento della fattura inerente al II° SAL, emessa nel settembre del 2012.

   La sentenza, a parere degli appellanti, risulterebbe errata anche perché indica, quale momento della scoperta del danno la data del 5.10.2017, data in cui, secondo il Giudice di *prime cure,* sarebbe stato emesso il provvedimento di rinvio a giudizio dei predetti: in realtà, un provvedimento di rinvio a giudizio non è stato mai emesso dato che il P.M., in data 9.05.2018, ha chiesto il giudizio immediato;

4. ***Insussistenza dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità. Violazione degli artt. 94 e 95 c.g.c. e art. 111 Cost. -Omesso esame e totale assenza di valutazione delle prove dedotte dai convenuti***

in primo grado. Violazione del diritto di difesa, del principio del contraddittorio e del principio di parità delle parti processuali.

Gli appellanti evidenziano che tutta l'attività svolta dalla società per la campagna di promozione è stata costantemente concordata con il responsabile del progetto e direttore d'esecuzione per conto del Ministero ed approvate dal medesimo. In sostanza, tutta l'attività sarebbe stata controllata ed approvata dal Ministero che, in tal modo, avrebbe confermato la corretta esecuzione di tutte le prestazioni contrattualmente previste;

5. ***Insussistenza di danno erariale. Violazione degli artt. 94 e 95 c.g.c.. Difetto di prova in ordine alla sussistenza del danno erariale ed alla sua quantificazione. Carenza assoluta di motivazione e/o motivazione solo apparente su punti fondamentali della decisione.***

   La sentenza si sarebbe limitata a recepire l'intero impianto accusatorio senza motivare né confutare le argomentazioni e le produzioni documentali difensive comprese le consulenze presentate.

6. ***Omessa applicazione dell'art. 1, comma 1 bis, della legge n.20/1994.***

   Gli appellanti lamentano che il giudice di primo grado non ha considerato i vantaggi procurati all'Amministrazione nella fase di esecuzione del contratto.

In conclusione, gli appellanti hanno, quindi, chiesto:

- in via preliminare, la sospensione del presente giudizio in attesa

di definizione di quello penale nonché la dichiarazione di difetto di giurisdizione e comunque di intervenuta prescrizione dell'azione;

- nel merito, l'annullamento della sentenza n. 493/2020 per assenza di danno erariale e delle condotte contestate;
- in via subordinata, che siano considerati, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20/1994, i vantaggi comunque conseguiti ed ancora, l'esercizio del potere riduttivo da parte del Giudice.

Con liquidazione delle competenze professionali spettanti per il presente grado di giudizio e distrazione in favore del procuratore antistatario ai sensi dell'art. 93 c.p.c.

La Procura generale con memoria in data 28 marzo 2022, ha contrastato le pretese avversarie e concluso per il rigetto dell'appello, in sintesi, per i seguenti motivi:

- infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione atteso che nella vicenda viene in rilievo "*l'erogazione di finanziamenti comunitari deputati alla realizzazione di interessi pubblici, ovvero risorse finanziarie del Fondo Europeo per la Pesca destinati alla realizzazione di progetti di interesse pubblico-generale di attività promozionale e pubblicitaria dei prodotti ittici italiani (cfr. contratto tra il Ministero e la Società del 20.12.2011) …*";
- infondatezza della richiesta di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile in attesa della definizione di quello penale atteso il venir meno della cd. pregiudizialità penale

e la insussistenza, nel caso di specie, di un rapporto di pregiudizialità giuridica ben potendo il giudice contabile trarre elementi di prova per il suo convincimento dal copioso materiale probatorio già versato agli atti del giudizio;

- inammissibilità dell'eccezione di prescrizione per quanto attiene l'appellante Bruno atteso che costei è risultata contumace nel giudizio di primo grado ed infondatezza della medesima eccezione per gli altri appellanti atteso che, vertendosi in ipotesi di occultamento doloso del danno, la scoperta dello stesso deve ritenersi avvenuta solo a seguito delle indagini investigative svolte dai Carabinieri, i cui esiti sono stati compendiati nella nota del 12 aprile 2016. Solo a seguito di tale attività investigativa sarebbe stato possibile "*individuare nelle sue componenti oggettive e soggettive la fattispecie amministrativo-contabile, cosicché rispetto alla notizia di danno erariale del 2018 e, ancor prima, all'esito delle indagini riepilogate nell'informativa del 2016, l'invito a dedurre notificato in data 08.11.2018 risulta tempestivo*";
- nel merito, conferma la coerenza motivazionale della sentenza sotto il profilo logico-giuridico, con riferimento alle attività truffaldine poste in essere dagli appellanti "*al fine di conseguire gli indebiti benefici economici attraverso un sistema di frodi contabili e finanziarie reso possibile dai rapporti di triangolazione con le società satelliti e finalizzate al conseguimento di titoli di spesa con sovrafatturazione dei costi da rendicontare al Ministero per ottenere i pagamenti dei S.A.L.*";
- con riferimento all'invocata "*compensatio lucri cum damno*" la

Procura ha condiviso le motivazioni che hanno indotto il giudice di primo grado a ritenerla inapplicabile al caso di specie, mentre per quanto attiene all'esercizio del potere riduttivo, ne ha confermato l'esclusione attesa la sussistenza di condotte dolose.

In data 5 maggio 2022, gli appellanti hanno presentato ulteriori note difensive nelle quali hanno sostanzialmente richiamato tutti i motivi di gravame riportati nell'atto di appello.

All'udienza pubblica del 27 maggio 2022 le parti hanno ampiamente illustrato le contrapposte tesi insistendo per l'accoglimento delle rispettive richieste.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Prioritaria è la definizione delle questioni pregiudiziali e preliminari sottoposte al vaglio della Sezione.

Va in primo luogo esaminato il motivo di gravame con il quale gli appellanti hanno opposto il difetto di giurisdizione del Giudice erariale stante l'asserito difetto di un rapporto di servizio tra gli stessi ed il MIPAAF trattandosi, nel caso di specie, di una mera aggiudicazione di una gara di appalto ad un soggetto privato, la Immediate Marketing & Pubblicità srl, e della conseguente instaurazione di un rapporto contrattuale di natura privatistica.

Il motivo di gravame risulta infondato.

Deve rilevarsi che da tempo si è consolidata una giurisprudenza che ha evidenziato la sussistenza di un rapporto di servizio, sia pure in via di mero fatto, tra la P.A. ed il soggetto (sia persona fisica che

giuridica) che abbia assunto una funzione strumentale rispetto alla gestione di fondi pubblici erogati dalla P.A. in relazione all'obiettivo pubblicistico del perseguimento di una finalità predeterminata dalla legge.

Tale aspetto è stato a lungo dibattuto, anche e soprattutto per gli importanti riflessi sul radicamento della giurisdizione, e risolto dalla giurisprudenza della Suprema Corte - in tema di riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Corte dei conti (Cass. SS.UU. 1° marzo 2006, n. 4511) la quale ha evidenziato che *"con l'assunzione dell'obbligo di destinare somme concernenti un finanziamento pubblico allo scopo determinato dalla P.A., il rapporto tra Ente erogante e soggetto beneficiario non si esaurisce nella mera destinazione delle somme, bensì si configura quale espletamento di un'attività rientrante tra i compiti della P.A. cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. - alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo - e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalla finalità pubblica perseguita, egli realizza un danno per l'Ente pubblico cui deve rispondere dinanzi al Giudice contabile".*

Dietro la spinta della giurisprudenza comunitaria, ai fini del radicamento della giurisdizione, si è affermata nel nostro ordinamento una nozione sostanziale di P.A. che prescinde da aspetti formali caratterizzanti l'organizzazione dell'Ente per basarsi sull'elemento funzionale della relativa attività e, in particolare, sul soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale.

Risulta, pertanto, irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è effettuata, ben potendo consistere oltre che in un rapporto di pubblico impiego o di servizio anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

Come evidenziato dalla surriferita giurisprudenza di legittimità, "*…il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è infatti spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno (pubblico) e degli scopi perseguiti (pubblici)*".

A tal proposito, questo Collegio condivide l'orientamento della giurisprudenza – sia di legittimità che contabile – sopra citata, che individua tra gli elementi determinanti per fissare la giurisdizione la natura pubblica delle risorse utilizzate e la loro finalizzazione al perseguimento di finalità pubbliche, prescindendo dall'investitura formale che determina l'insorgenza del vincolo nei confronti dell'ente erogante. Il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è, quindi, rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una P.A., per effetto dell'impiego distorto di risorse pubbliche e non più dal quadro di riferimento – pubblico o privato – nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, mentre è irrilevante il titolo, o le modalità operative, in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o, come nel caso di specie, in un contratto di diritto privato (cfr. *ex multis,* Cass. SS.UU. ord. 10973/2005, ord. 3367/2007).

Ai fini della attribuzione della giurisdizione a questo Giudice

contabile non rileva, quindi, la circostanza, pure enfatizzata dagli appellanti, che la società Immediate Marketing & Pubblicità srl abbia stipulato un contratto di diritto privato di appalto di servizi con il MIPAAF bensì quella che essa, mediante le prestazioni dedotte in contratto - e che era tenuta a realizzare nella loro interezza - era chiamata a partecipare alla realizzazione di quell'interesse pubblico generale di cui risultava essere intestatario il MIPAAF, quale appunto è lo sviluppo e la sostenibilità economica del settore della pesca.

E' appena il caso di rammentare, infatti, che in relazione alle erogazioni comunitarie, nel comparto della pesca, l'Unione europea utilizza lo strumento finanziario denominato "FEP" (Fondo europeo per la pesca), nel caso di specie, valido per il periodo 1° gennaio 2007 – 31 dicembre 2013.

Lo scopo del FEP è garantire, nei Paesi membri dell'UE, lo sviluppo e la sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore pesca e acquacoltura, anche al fine di proteggere l'ambiente marino.

Nel nostro Paese, il compito di applicare l'obiettivo generale alla situazione italiana è assunto dalla Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacolture del Ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) che, con la collaborazione di tutti gli organismi interessati, ha messo a punto il Programma Operativo FEP per il settore della pesca e acquacoltura in Italia, approvato dalla Commissione Europea il 19 dicembre 2007.

Fra i vari progetti finanziati con i Fondi FEP e gestiti dal MIPAAF, si inserisce anche quello avente ad oggetto la "*Promozione*

finalizzata a migliorare l'immagine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, nell'ambito dell'asse prioritario 3 – Misure di interesse comune di cui al regolamento del consiglio sul fondo europeo della pesca n.119872006 del 27.07.2006 – CIG 0381154A38", dell'importo di euro 2.500.000,00.

In sostanza, il MIPAAF ha inteso realizzare l'interesse pubblico generale di sviluppo, sostenibilità economica, ambientale e sociale della pesca e dell'acquacoltura, anche mediante una forte valorizzazione dell'immagine della pesca e dei suoi prodotti, atteso che, come è ben comprensibile, lo sviluppo del settore della pesca e ed il relativo incremento occupazionale passano, non solo attraverso l'ammodernamento dei beni strumentali ed il supporto economico ai pescatori, ma anche attraverso l'incremento della richiesta dei prodotti del mare da parte dei consumatori.

Ne consegue che anche l'attività promozionale, in quanto tesa alla valorizzazione dei prodotti del mare, diventa essenziale alla realizzazione di quell'interesse pubblico nazionale che il MIPAAF è chiamato a realizzare con i fondi FEP ricevuti dall'Unione europea.

Tant'è che proprio l'art. 40 del Regolamento FEP (Reg. CE n.1198/2006), nell'ambito dell'Asse prioritario 3 – Misure di interesse comune, nel quale, a sua volta, si inserisce il contratto di cui è causa, prevede il finanziamento di misure tese ad attuare una politica di promozione o di sviluppo di nuovi mercati per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Ma vi è di più. All'art. 4 del contratto stipulato, in data

20.12.2011, tra la società Immediate Marketing & Pubblicità ed il MIPAAF, tra l'altro, è espressamente disposto che "*Il Ministero, senza che ciò determini una variazione nel corrispettivo contrattuale, si riserva la facoltà di richiedere, durante l'esecuzione del contratto, le modifiche nello svolgimento della prestazione del servizio ritenute opportune per assicurare la costante rispondenza e conformità dell'attività alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento, nonché agli interessi pubblici perseguiti dal Ministero e agli obiettivi che si perseguono con il servizio richiesto*"

Non appare, quindi, revocabile in dubbio che l'appalto del servizio affidato alla società Immediate Marketing & Pubblicità srl e finanziato con le disponibilità recate dal Fondo di Rotazione di cui all'art.5 della legge n.183/1987, giusto quanto disposto dall'art. 9 del Bando di gara, ha inserito quest'ultima società, sia pure in senso lato, nell'azione amministrativa del MIPAAF tesa a realizzare un interesse pubblico generale per il Paese.

Da qui la sottoposizione della citata società alla giurisdizione del Giudice contabile in merito alla gestione del contratto CIG 0381154A38 finanziato con i fondi FEP.

2. In via pregiudiziale va esaminato anche il motivo di gravame con il quale gli appellanti lamentano la mancata sospensione del giudizio di cui è causa in pendenza, per gli stessi fatti, di un giudizio penale dinanzi alla Sezione VII^ del Tribunale di Roma.

Il motivo è destituito di fondamento giuridico.

Ai sensi dell'art. 106 c.g.c., il giudice può disporre la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia,

pendente davanti a sé o ad altro giudice, "*costituisca per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato*".

La richiamata disposizione codifica il criterio della pregiudizialità tecnica quale ragione di sospensione necessaria del processo contabile, recependo integralmente la *ratio* sottesa alla disciplina di cui all'art. 295 c.p.c. e, perciò, ammettendola entro precisi limiti, in aderenza al principio guida della indipendenza fra le diverse giurisdizioni (*ex multis*, SS.RR. ord. n. 5/2020; ordd. nn. 6, 12 e 15/2019 e ordd. nn. 1 e 3/2012).

La giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivante da reato, come quella contabile, quindi, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale: tale principio ha trovato conferma proprio nell'assetto normativo processuale del codice di giustizia contabile approvato con il d. lgs n.174/2016 (artt. 106-107 c.g.c.).

Del resto, nei due diversi processi sono affatto diversi il *petitum* e la *causa petendi*: mentre il processo penale mira a sanzionare le condotte illecite qualificate dalla legge come reati, il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile ha natura essenzialmente risarcitoria e assume finalità ripristinatorie delle risorse pubbliche indebitamente sottratte all'Amministrazione titolare – in termini di maggiore spesa o minore entrata – attraverso la condanna dell'autore

del comportamento illecito alla restituzione del *quantum* del pregiudizio arrecato.

Non colgono, perciò, nel segno le argomentazioni dedotte dagli appellanti in relazione al preteso rapporto di connessione tra il giudizio penale e quello di responsabilità amministrativa con riguardo sia alla raccolta del materiale probatorio che alla ricostruzione delle diverse modalità di comportamento tenuto dai singoli soggetti. Ai fini della sospensione, l'accertamento oggetto della causa pregiudiziale, deve porsi quale "*elemento costitutivo, modificativo, impeditivo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente*" (SS.UU. ord. 3 luglio 2018, n.8).

Non è, quindi, sufficiente un qualsivoglia collegamento "*essendo necessario, come detto, un vero e proprio vincolo di conseguenzialità, sicché uno dei due giudizi, oltre a coinvolgere le stesse parti, deve investire un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo da evitare un possibile contrasto di giudicati*" (SS.RR. ord. n. 4, 8 e 9 /2018; n. 12 e 13/2019).

Le Sezioni Riunite hanno, quindi, precisato che non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento in ordine agli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell'art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio

contabile.

Va, pertanto, esclusa l'identificazione di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, stante il principio di separazione che impone l'autonoma definizione delle rispettive questioni; viene in rilievo allora, un nesso o una connessione tra di esse di carattere puramente logico, rivelata dall'accertamento su fatti di analoga consistenza materiale, che non consente, tuttavia, per questa sola ragione, il temporaneo arresto del processo, poiché il giudice deve ugualmente procedere e pervenire ad una pronuncia di merito sulla fondatezza della pretesa fatta valere. L'intersezione fra i due ambiti di giudizio sul piano dell'accertamento dei fatti rilevanti e determinativi delle distinte responsabilità, in sintesi, esprime la relatività di ciascuna pronuncia con riguardo alle rispettive attribuzioni giurisdizionali, poiché il legislatore non ha dato rilevanza al pericolo di contrasto pratico di giudicati, se non nei limiti e nella misura in cui ha previsto l'efficacia della sentenza penale irrevocabile negli altri giudizi (cfr. artt. 651 e ss. c.p.p.). In altri termini, posto che l'art. 106 c.g.c. prevede la sospensione del processo quando su una questione pregiudiziale egli o altro giudice è tenuto a decidere con efficacia di giudicato, una volta escluso che la legge e la volontà delle parti impongano un accertamento incidentale con efficacia di giudicato in ordine all'antecedente logico costituito dalla questione penale (causa pregiudiziale) ne consegue che il giudice contabile può e deve procedere all'accertamento autonomo del rapporto, poiché la cognizione della questione forma oggetto immediato del giudizio di

merito a lui devoluto (SS.RR. ord. n. 9/2018).

Alla luce del chiaro orientamento del giudice della nomofilachia sulla materia, le cui conclusioni sono condivise e fatte proprie da questo Collegio, che non ha motivo per discostarsene, la richiesta di sospensione di questo giudizio per la pendenza del giudizio penale va respinta, stante l'assenza di un vincolo di pregiudizialità derivante dall'esito del giudizio penale.

La statuizione di primo grado è quindi esente da censura, e per le stesse motivazioni, anche in grado di appello, non si ravvisano ragioni per sospendere il processo in attesa della definizione di quello in corso di celebrazione innanzi al giudice penale.

3. Con il terzo motivo, gli appellanti deducono l'erroneità della sentenza per aver respinto l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale.

A tale riguardo, il Collegio, in primo luogo, esprime piena condivisione in merito a quanto osservato dalla Procura generale in merito alla inammissibilità dell'eccezione proposta dalla signora Bruno Rosa Loredana in considerazione della circostanza per la quale l'anzidetta appellante risulta essere rimasta contumace nel giudizio di primo grado, cosicché nei suoi confronti trovano applicazione le preclusioni di cui all'art. 193 c.g.c., trattandosi di eccezione nuova (quella sulla prescrizione) non rilevabile d'ufficio.

In ogni caso il presente motivo di gravame si palesa infondato.

Al fine di supportare la propria doglianza, gli appellanti deducono che l'invito a dedurre è stato loro notificato in data

8 novembre 2018 quando ormai l'azione di responsabilità era da considerarsi prescritta, essendo passati ben oltre cinque anni dalla conoscibilità dei fatti in capo all'amministrazione, da farsi risalire alla data del 6.05.2013, allorquando era stato firmato, da funzionari OLAF e dirigenti del MIPAAF, il "Verbale di incontro di coordinamento con l'Autorità di gestione del PO FEP Italia 2007/2013", relativo al progetto per cui è causa ed avente ad oggetto "*Presunte irregolarità nell'attuazione del programma operativo FEP Italia 2007/2013*".

Inoltre, gli appellanti rilevano, a ragione, che il Giudice *di prime cure* sarebbe incorso in errore laddove ha ritenuto di poter far decorrere il termine prescrizionale dalla data di emissione del provvedimento di rinvio a giudizio (indicata nel 5 ottobre 2017), atteso che tale documento non è, in alcun modo, rinvenibile negli atti di causa risultando, invece, che il Pubblico ministero penale aveva richiesto, in data 9 maggio 2018, il giudizio immediato, poi disposto dal GIP di Roma, in data 31 maggio 2018.

Orbene, l'art. 1 della legge n. 20/1994 dispone che "*il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*"

L'occultamento doloso, per produrre effetti sospensivi della prescrizione deve concretizzarsi in una condotta ingannatrice e fraudolenta, diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza del danno erariale. Detta condotta deve essere, inoltre, idonea ad ingenerare una situazione obiettiva che precluda al creditore stesso la

possibilità di fare valere il proprio diritto, tale cioè da comportare per l'amministrazione erogatrice un impedimento non sormontabile con gli ordinari controlli; in presenza, come nella specie, di danno riconducibile alla indebita gestione di denaro pubblico, collegata alla commissione di illeciti aventi rilievo penale, l'occultamento, alla stregua della consolidata giurisprudenza contabile, deve ritenersi *in re ipsa.*

Nella vicenda di cui è causa, infatti, gli elementi di danno determinanti l'illecito erariale sono rimasti celati e sono divenuti conoscibili soltanto allorché, gli esiti delle indagini penali delegate dalla Procura della Repubblica di Roma sono stati riepilogati nella nota del Comando dei Carabinieri del 12 aprile 2016.

E' solo a seguito di tali accurate indagini che si è potuto appurare che la società Immediate Marketing & Pubblicità srl, mediante i propri soci (Incecchi Alessandro ed il coniuge Bruno Rosa Loredana) avvalendosi, tra l'altro, della stretta collaborazione di persone e società "satelliti", tutte riconducibili ai predetti soci, aveva posto in essere una serie di azioni aventi come finalità ultima quella di produrre una sovrafatturazione dei costi, al fine di giustificare, in modo illecito e ovviamente solo sulla carta, la spesa sostenuta nei confronti del Ministero, per servizi ed attività solo in parte realizzati.

Ne consegue che solo a seguito di tale specifica e complessa attività investigativa è stato possibile individuare nelle sue componenti oggettive e soggettive la fattispecie di danno da perseguire anche sotto il profilo della responsabilità amministrativo-

contabile, cosicché rispetto all'esito delle indagini riepilogate nell'informativa del 2016 e, ancor più rispetto alla notizia di danno erariale comunicata dal Comado Carabinieri per la Tutela Agroalimentare alla Procura della Corte dei conti, con nota n. 65/180-1-2013 del 13 gennaio 2018, l'invito a dedurre, notificato agli appellanti in data 8 novembre 2018, risulta tempestivo.

Contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti, infatti, il "Verbale di incontro di coordinamento con l'Autorità di gestione" del 6 maggio 2013 non può in alcun modo assurgere al rango di notizia qualificata di danno, trattandosi, in realtà, di un mero atto in cui era stata formalizzata la richiesta di informazioni da parte dei funzionari OLAF nonché l'acquisizione di documentazione relativa al progetto in questione e al contratto CIG 0381154A38.

Sempre in punto di prescrizione, il Collegio osserva, infine, che il pagamento del secondo S.A.L., pari ad euro 1.172.432,17 è comunque avvenuto in data successiva al 21 gennaio del 2016, allorquando il Tribunale civile di Roma, a seguito del relativo contenzioso instaurato dalla società, ha liquidato, con ordinanza, il relativo importo in favore della Immediate Marketing & Pubblicità srl, cosicché anche rispetto alla liquidazione del secondo SAL, la notifica dell'invito a dedurre risulta avvenuta tempestivamente.

4. Con il quarto e quinto motivo gli appellanti ritengono errata la sentenza sotto diversi profili.

In primo luogo, viene sostenuta l'insussistenza dell'elemento soggettivo ovvero di qualsiasi responsabilità per danno posto che tutte

le attività realizzate dalla società Immediate Marketing & Pubblicità srl per la campagna pubblicitaria sono state concordate con il dott. Moretti, dirigente responsabile del progetto e direttore dell'esecuzione dello stesso per conto del Ministero e dallo stesso approvate, come risulta dalle relazioni e dai verbali di conformità del 23 novembre 2012, per quanto attiene al I° S.A.L. e del 19 aprile 2013 per quanto attiene al II° S.A.L.. Con i suddetti verbali, quindi, sarebbe stata certificata la piena corrispondenza tra l'attività svolta e gli obblighi contrattuali.

Orbene, è di tutta evidenza che la circostanza che l'attività eseguita dalla società sia stata certificata dai verbali di conformità del 2012 e del 2013, sottoscritti dal dirigente ministeriale responsabile dell'attività di verifica della corretta esecuzione, non esclude la sussistenza di una condotta dolosa in capo agli appellanti, posto che tale certificazione è avvenuta proprio sulla base della documentazione prodotta dalla società al fine di trarre in inganno il Ministero ed ottenere indebitamente la liquidazione degli stati avanzamento lavori.

Infatti, è solo a seguito degli accertamenti svolti dal Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare che è emersa, nella sua complessa modalità, la truffa perpetrata dalla società Immediate Marketing & Pubblicità srl. Gli accertamenti, infatti, hanno disvelato come la citata società abbia conseguito gli indebiti corrispettivi mediante un sistema di frodi contabili e finanziarie, reso possibile dai rapporti di triangolazione con alcune società satelliti (riconducili all'Incecchi ed alla Bruno), finalizzati al conseguimento di titoli di

spesa comportanti una sovrafatturazione dei costi da rendicontare al Ministero per ottenere i pagamenti dei SS.AA.LL..

Quanto sopra, è chiaramente emerso dagli accertamenti effettuati dagli organi di polizia giudiziaria sulle movimentazioni bancarie che hanno dimostrato, in modo evidente che la società, per l'effettuazione delle prestazioni che formavano oggetto del contratto, si è avvalsa dell'opera di altre società alle quali avrebbe affidato la prestazione di servizi che, nella realtà, non venivano prestati atteso che, a fronte del pagamento delle fatture da parte della stessa per tali prestazioni sub appaltate, la maggior parte delle somme pagate veniva restituita ai suoi soci attraverso i più vari espedienti come ad esempio l'erogazione di "prestiti infruttiferi".

Mentre i pagamenti delle fatture alle varie società per la presunta effettuazione dei servizi commissionati sono avvenuti con erogazioni provenienti dalla società aggiudicataria, i flussi di denaro di ritorno sono confluiti su conti personali dei due soci o di loro società che nulla avevano a che vedere con il contratto in questione (cd. cavalli o bonifici di ritorno).

Tutte le suddette attività risultano comprovate nelle informative del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare del 12 aprile e del 26 luglio 2016 e relativi allegati, entrambe depositate agli atti del giudizio unitamente all'ordinanza di applicazione di sanzione interdittiva a titolo di misura cautelare nei confronti della società.

Priva di fondamento risulta, per le argomentazioni appena svolte, anche la censura relativa al mancato accoglimento, da parte del

Giudice di primo grado, delle richieste istruttorie, ivi compresa quella di una CTU, avanzata dagli odierni appellanti in primo grado e da costoro nuovamente proposte anche nel presente giudizio. A tal proposito, il Collegio si limita a condividere, sul punto, per i motivi già esposti in merito alla completezza probatoria ed alla esaustività delle indagini svolte dagli organi di polizia giudiziaria, la decisione adottata in primo grado.

Priva di fondamento risulta anche l'ulteriore censura volta a ritenere l'insussistenza del danno patrimoniale subito dal MIPAAF per essere già stata disposta la "confisca per equivalente".

L'art. 640-*quater* c.p. stabilisce che la disciplina della confisca prevista dall'art. 322-*ter* c.p. sia applicabile anche nel caso del compimento di reati di "*truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche* ", sanzionati dall'art. 640-*bis* c.p.; reato, quest'ultimo in relazione al quale, nei confronti dei coniugi Incecchi e Bruno è stato disposto il giudizio immediato, dal GIP presso il Tribunale di Roma, in data 18 maggio 2018.

La confisca prevista dal citato art. 322-*ter* c.p. ha funzione sanzionatoria ed affittiva "*non parametrata né sulla colpevolezza dell'autore del reato, né sulla gravità della condotta*" poiché "*persegue lo scopo di ripristinare la situazione economica del reo, qual era prima della violazione della legge penale, privandolo delle utilità ricavate dal crimine commesso e sottraendogli beni di valore ad esse corrispondenti senza esplicare alcuna funzione preventiva*" (Cass. pen. Sez. I^, n.39874 del 6 giugno 2018).

Infatti, le somme confiscate sono incassate dal Ministero della Giustizia e confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia, previsto dall'art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La confisca per equivalente, quindi, ha natura di sanzione penale, mentre l'azione di responsabilità amministrativa ha funzione risarcitoria essendo diretta a reintegrare il patrimonio dell'Amministrazione danneggiata.

A tal proposito, deve evidenziarsi che anche la giurisprudenza penale ha rilevato che la confisca *"differisce nettamente dalla condanna al risarcimento del danno, pronunciata nel giudizio amministrativo in favore dell'ente pubblico depauperato per effetto di condotte criminose già accertate in sede penale, che persegue l'effetto di reintegrare il patrimonio del soggetto leso da tali condotte mediante l'erogazione da parte del responsabile dell'importo pecuniario necessario"* (Cass. pen. n. 39874 del 2018, cit.).

La giurisprudenza penale ha, poi, anche osservato che in relazione alla confisca per equivalente ed al risarcimento del danno non si verifica alcuna duplicazione per la diversa natura degli istituti ed è stata esclusa anche la violazione dei principi della convenzione europea sulla Tutela dei diritti dell'Uomo poiché l'estensione dei *"principi espressi dall'art. 4 protocollo 7 della Convenzione EDU anche ai rapporti tra procedimento penale e procedimento amministrativo quando in concreto la sanzione applicata in questo secondo caso abbia natura sostanzialmente penale (Corte EDU, Grande Stevens ed altri c. Italia del 4703/2014; Corte EDU, Grande Camera, A e B contro Norvegia.*

15/11/2016" non è applicabile al profilo del risarcimento del danno.

Al riguardo occorre sottolineare che il giudizio penale e quello contabile, se anche possono riguardare fatti materiali identici, hanno finalità ed oggetto differente, risultando il primo diretto a sanzionare un comportamento previsto dalla legge come reato e il secondo a risarcire l'Amministrazione sotto il profilo materiale del pregiudizio patrimoniale subito a seguito di quello specifico comportamento.

La differenza di finalità dei due giudizi che, come nel caso di specie, traggono fondamento da un unico comportamento che si riflette nella risarcitoria del giudizio, ha escluso la sussistenza di alcuna duplicazione con il processo penale (*ex multis,* Corte dei conti, Sez. I^ App. n.23/2020; Sez. III^ App. n.4/2019 e n.71/2021) *"con la conseguenza che le somme confiscate nulla hanno a che vedere con la quantificazione del danno subito dall'Amministrazione che deve essere risarcito, indipendentemente dalla pena accessoria della confisca"* (Sez. III^ App. n.240/2017; Sez. I^ App. n.369/2018).

5. Con il sesto motivo di gravame, gli appellanti hanno censurato la sentenza per non avere il Giudice di primo grado tenuto conto, ai sensi dell'art. 1, comma 1 *bis,* della legge n. 20/1994, dei vantaggi comunque conseguiti dal MIPAAF a seguito della realizzazione della campagna promozionale oggetto del contratto.

Il Collegio ritiene che anche sotto questo profilo la sentenza impugnata sia esente da censure ritenendosi pienamente condivisibili le motivazioni della Sezione territoriale che, dopo essersi soffermata sui presupposti della *compensatio lucri cum damno,* ha correttamente

ritenuto di non ravvisarne nel caso di specie la sussistenza.

Del resto, nessuna utilità può essere derivata al Ministero se solo si consideri che, poiché l'interesse pubblico dedotto nel bando poteva essere soddisfatto soltanto dalla integrale esecuzione della prestazione contrattuale, unitamente ad una veritiera rendicontazione dei costi, la mancata realizzazione, da parte della società "Immediate Marketing & Pubblicità srl", di una parte degli impegni assunti non può che incidere (negativamente) sull'intero programma finanziato dal Ministero.

6. Con ulteriore motivo di gravame, gli appellanti lamentano anche la assoluta carenza di motivazione e/o la sussistenza di una motivazione apparente su punti fondamentali della decisione.

Orbene, è appena il caso di rilevare che la "motivazione apparente" si realizza quando la motivazione si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, come, ad esempio, nel caso in cui il Giudice pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li ha indicati senza una approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo tale da renderli fra loro logicamente inconciliabili o, comunque, obiettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), di modo che sia impossibile ogni controllo sull'esattezza e sulla logicità del proprio ragionamento.

La giurisprudenza ritiene, infatti, che il vizio di motivazione apparente sussista allorquando la pronuncia riveli una obiettiva carenza nell'indicazione del criterio logico che ha condotto il Giudice

alla formazione del proprio convincimento, come accade nell'ipotesi in cui non vi sia alcuna esplicitazione sul quadro probatorio, né alcuna disamina logico-giuridica che lasci trasparire il percorso argomentativo seguito (*ex multis*, Corte Cass. n. 3819/2020).

Va rilevato, inoltre, che il vizio della sentenza lamentato dall'appellante non può essere accolto quando la questione giuridica sottesa sia comunque da disattendere, non essendovi motivo per cui un tale principio, formulato rispetto al caso di omesso esame di un motivo di appello, e fondato sui principi di economia e ragionevole durata del processo, non debba trovare applicazione anche rispetto al caso, del tutto assimilabile, in cui la motivazione del giudice di primo grado sia suscettibile di essere corretta (in tali termini, Corte Cass. n.6145/2019).

Nel caso in esame, in cui viene contestata la statuizione del Giudice di *prime cure* in ordine alla responsabilità da attribuire agli appellanti, la motivazione dell'impugnata sentenza non è inficiata dal vizio di cd. apparente motivazione, in quanto il Giudice nella sentenza n. 493/2020, non soltanto ha indicato compiutamente gli elementi di prova posti a fondamento del proprio convincimento, ma ha anche fornito un'ampia e dettagliata illustrazione dell'iter logico-giuridico che lo ha condotto ad assumere la decisione, concludendo con l'affermazione del coinvolgimento degli appellanti nella fattispecie di responsabilità contestata.

Escludendosi la sussistenza di una ipotesi di carenza di motivazione o di motivazione apparente, il motivo di impugnazione è

da respingere.

7. Con riferimento, infine, alla richiesta di esercizio del potere riduttivo, avanzata dagli appellanti in via subordinata, questo Collegio non può che sottolineare come la giurisprudenza contabile sia ormai saldamente consolidata nell'escludere l'esercizio del suddetto potere ogni qualvolta nelle condotte dei soggetti chiamati in giudizio sia stato ravvisato l'elemento soggettivo del dolo.

In conclusione, per tutte le argomentazioni sopra riportate, il presente appello deve essere respinto con conferma della sentenza impugnata.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, come in dispositivo

PQM

La Corte dei conti, Sezione Prima Centrale d'Appello definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 58051 del ruolo generale, respinge l'appello nei termini di cui in motivazione e per l'effetto, conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 493/2020 depositata il 13 ottobre 2020.

Condanna gli appellanti al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano nella misura di euro 224,00 (duecentoventiquattro/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 maggio 2022.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to Carmela de Gennaro F.to Massimo Lasalvia

Depositata in segreteria il 25 luglio 2022

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi