G. 37440

Sent. 127/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Pasquale Daddabbo Presidente

dott.ssa Rossana De Corato Consigliere

dott. Giovanni Natali Primo Referendario, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 37440** del registro di Segreteria, a istanza della Procura regionale, nei confronti di:

Lorenzo MAZZINI, nato a Foggia il 30.9.1958 (MZZLNZ58P30D643X) e ivi residente in viale Ofanto n. 171, rappresentato e difeso dall'avv. Raul Pellegrini (PLLRDN58A19D643Y) ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Foggia al corso Vittorio Emanuele n. 8 (domicilio digitale: pellegrini.rauldonato@avvocatifoggia.legalmail.it);

Giuseppe VACCA, nato a Bari il 18.10.1953 (VCCGPP53R18A662H) e ivi residente alla via Rosario Livatino n. 15, rappresentato e difeso dagli avv.ti Sabina Ornella di Lecce (DLCSNR55H55D643E) e Roberto Eustachio Sisto (SSTRRT87M12A662I) ed elettivamente domiciliato presso il loro Studio in Bari alla via Roberto da Bari n. 36 (domicilio digitale: sabina.dilecce@pec.giuffre.it);

Vincenzo Rocco Elia BISCOTTI, nato a Peschici (FG) il 17.6.1952

(BSCVCN52H17G487W) e ivi residente in località Madonna di Loreto s.n.c., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaella Maria Michela Savastano (SVSRFL64M58L842E) ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Vico del Gargano (FG) alla via Della Resistenza n. 3 (domicilio digitale: savastano.raffaella@avvocatilucera.legalmail.it);

Nicola BISCOTTI, nato a San Giovanni Rotondo (FG) il 17.3.1986 (BSCNCL86C17H926P) e residente a Peschici in località Madonna di Loreto s.n.c., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Daloiso (DLSRFL70S21A662Y) ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Bari al corso Vittorio Emanuele n. 8 (domicilio digitale: daloiso.raffaele@avvocatibari.legalmail.it);

visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati tutti gli altri atti e documenti di causa;

uditi nell'udienza del 29.1.2025 – relatore il Primo Referendario Giovanni Natali e Segretario del collegio il dott. Francesco Gisotti – il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore dott. Pierlorenzo Campa, l'avv. Rocco Barrasso, presente in sostituzione dell'avv. Raul Donato Pellegrini, per il sig. Mazzini, l'avv. Sabina Ornella Di Lecce per il sig. Vacca, l'avv. Raffaella Maria Michela Savastano per il sig. Biscotti V.R.E. e l'avv. Raffaele Daloiso per il sig. Biscotti N.

Ritenuto in

FATTO

1. – Con atto di citazione depositato il 10.10.2023, corredato di molteplici allegati e notificato (unitamente al decreto presidenziale del 12.10.2023 di fissazione dell'udienza del 7.2.2024) ai sig.ri MAZZINI e VACCA il

18.10.2023 e ai sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. il 20.10.2023, la Procura regionale ne ha chiesto la condanna in solido al risarcimento del danno per complessivi **€ 357.047,82** in favore dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, in relazione all'asserita indebita erogazione di finanziamenti pubblici a valere sul Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Puglia, ciclo 2014-2020.

1.1 – L'iniziativa della Procura ha preso le mosse dall'informativa della Guardia di Finanza (GdF) - Nucleo PEF di Bari pervenuta il 3.8.2021, in base alla quale, nel corso delle indagini espletate nell'ambito del procedimento penale n. 3367/2020 pendente presso la Procura della Repubblica di Bari, sarebbero emersi fenomeni di *mala gestio* di due funzionari regionali, i sig.ri Mazzini e Vacca, incardinati presso il Dipartimento Agricoltura, Sviluppo rurale e ambientale - Sezione coordinamento dei Servizi Territoriali di Foggia, nonché condotte illecite poste in essere da alcuni soggetti privati, volte a ottenere indebitamente fondi pubblici.

I controlli hanno interessato 26 istanze di finanziamento presentate da 9 ditte, beneficiarie di contributi pubblici per complessivi € 2.763.345,30; le pubbliche provvidenze ritenute oggetto di indebita percezione (per le quali la Procura ha ritenuto di procedere distintamente per ciascuno soggetto beneficiario, con la sola eccezione del presente giudizio in cui i sig.ri BISCOTTI V.R.E. e BISCOTTI N., titolari delle omonime ditte e avvinti da relazione padre-figlio, sono stati evocati congiuntamente) hanno riguardato le Misure 226 e 227 del PSR Puglia 2007-2013 e le Sottomisure 8.2, 8.3 e 8.4 del PSR Puglia 2014-2020.

All'esito delle verifiche la GdF ha deferito all'Autorità giudiziaria 20 persone tra pubblici ufficiali, imprenditori e tecnici (dottori agronomi e forestali) per le ipotesi di reato di cui agli artt. 317 (concussione), 319 (corruzione), 479 (falso ideologico), 640-*bis* (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) c.p.; il P.M., in sede di richiesta al GIP di applicazione di misure cautelari, disposte con ordinanza del 5.11.2021, ha riqualificato alcune fattispecie segnalate dalla GdF quali ipotesi di concussione (nella forma tentata) nel reato di corruzione propria.

Nel ricostruire la sequenza comune a tutte le vicende oggetto delle diverse iniziative requirenti, la Procura ha riferito che:

- con determinazione n. 134 del 20.5.2019 l'Autorità di Gestione (AdG) del PSR Puglia 2014/2020 (*i.e.* il Dipartimento Agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente della Regione Puglia) conferiva al sig. VACCA l'incarico di Responsabile delle Sottomisure 8.2 («*Sostegno per l'allestimento e la manutenzione di sistemi agroforestali*»), 8.3 («*Sostegno ad interventi di prevenzione dei danni al patrimonio forestale causati dagli incendi, da calamità naturali ed eventi catastrofici*») e 8.4 («*Sostegno ad interventi di ricostituzione del patrimonio forestale danneggiato dagli incendi, da calamità naturali ed eventi catastrofici*») del PSR Puglia 2014-2020, con il compito di organizzare le attività finalizzate all'attuazione delle Sottomisure e nello specifico: operare sotto il coordinamento del Dirigente del Servizio Risorse forestali; curare l'istruttoria delle domande di sostegno e di pagamento, la formulazione delle proposte di atti amministrativi, la predisposizione e l'autorizzazione, con potere di firma, degli elenchi di liquidazione da inviare ad AGEA; curare la ricognizione, raccolta e trasmissione dei dati di

monitoraggio di competenza, nonché le relazioni con i soggetti direttamente interessati;

- il sig. MAZZINI era incaricato dei *controlli amministrativi* (art. 48 del Reg. Ue n. 809/2014), che interessano il 100% delle domande di pagamento (anticipazione, acconto e saldo), nonché dei *controlli in loco* (artt. 49-51 del Reg. Ue n. 809/2014), che interessano un campione di domande di pagamento; tutti i controlli erano eseguiti con l'ausilio di *check-list* e verbali, i cui esiti vengono registrati tramite il portale SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale);
- dalle indagini penali sarebbe emerso un "sistema" corruttivo tra i funzionari regionali preposti all'istruttoria e ai controlli e i soggetti (persone fisiche e giuridiche) beneficiari dei finanziamenti erogati nell'ambito del PSR, che avrebbe consentito l'indebita percezione di contributi pubblici; tale sistema sarebbe stato articolato in più fasi: 1) nella prima il VACCA avrebbe predisposto il c.d. preavviso di rigetto (art. 10-*bis* della l. 7.8.1990, n. 241), con cui comunicava alle ditte interessate l'omessa o incompleta presentazione dei documenti richiesti dal bando, con particolare riferimento alla mancata presentazione del *Formulario degli interventi*; 2) le ditte avrebbero quindi inviato un nuovo Formulario sul quale, a differenza del precedente documento allegato alla domanda di sostegno (DdS), sarebbe stato riportato un punteggio maggiorato rispetto al precedente, poi indicato nel verbale del funzionario istruttore MAZZINI e nella graduatoria finale, in assenza di evidenze documentali utili a comprendere le ragioni di tale incremento; 3) ottenute l'ammissione al finanziamento e la concessione dell'aiuto, il VACCA avrebbe informato il MAZZINI sugli aiuti deliberati dalla Regione e quest'ultimo

avrebbe contattato telefonicamente i beneficiari, chiedendo loro un incontro per la dazione di somme di denaro; queste ultime sarebbero state in parte consegnate al VACCA;

- sulla base dei primi esiti delle indagini, l'attività investigativa della GdF, inizialmente focalizzata su alcune pratiche del PSR Puglia ciclo 2014-2020, è stata estesa ad alcune pratiche della programmazione 2007-2013.

In definitiva, le determinazioni dell'AdG di concessione degli aiuti, quale atto conclusivo dell'iter amministrativo, sarebbero state adottate sulla base di atti endoprocedimentali contenenti dati non rispondenti al vero e, in particolare, di DdS incomplete o inesatte, di *Formulari degli interventi* contenenti punteggi maggiorati, di false dichiarazioni circa la sussistenza delle condizioni richieste per l'ottenimento del finanziamento, di Domande di Pagamento (DdP) corredate di fatture false.

1.2 – Con specifico riferimento alla vicenda per cui è causa, i sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. hanno presentato DdS (rispettivamente n. 54250703763 e n. 54250703839) in relazione al PSR Puglia 2014-2020, Sottomisura 8.3, con riferimento alla quale l'AdG ha con: *i)* determinazione n. 144 del 10.7.2017, approvato l'avviso pubblico per la presentazione delle DdS; *ii)* determinazione n. 108 del 30.4.2018 (aggiornata con determinazione n. 221 del 12.10.2018, adottata all'esito dell'esame dei ricorsi gerarchici), approvato la graduatoria delle domande ritenute ricevibili e ammesse all'istruttoria tecnico-amministrativa; *iii)* determinazione n. 49 del 18.3.2019, approvato il 1° elenco delle ditte/enti ammissibili agli aiuti a seguito dell'istruttoria tecnico-amministrativa nonché l'elenco delle ulteriori DdS ammesse all'istruttoria tecnico-amministrativa.

1.3 – All'esito del procedimento previsto dall'avviso pubblico, con determinazione AdG n. 322 del 4.10.2019 (rettificata con determinazione n. 377 del 31.10.2019) le ditte dei sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E., avendo conseguito il punteggio, rispettivamente, di 78,49 e 80,52, sono state ammesse al sostegno rispettivamente per **€ 298.968,57** (di cui € 245.056,22 per spesa imponibile ed € 53.912,35 per IVA) ed **€ 298.625,99** (di cui € 245.595,10 per spesa imponibile ed € 54.030,89 per IVA).

Successivamente le ditte BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. hanno percepito, rispettivamente, **€ 154.546,38** (€ 100.000,00 a titolo di acconto ed € 54.546,38 a titolo di primo SAL) ed **€ 198.530,18** (€ 100.000,00 a titolo di acconto ed € 98.530,18 a titolo di primo SAL).

1.4 – All'esito delle indagini della GdF, con determinazione dirigenziale n. 193 del 4.3.2022 e successivo provvedimento n. 285 del 22.4.2022 la Regione Puglia ha disposto la costituzione e la nomina di una Commissione preposta alla revisione dell'istruttoria eseguita in relazione alle DdS presentate e di tutta la documentazione amministrativo-contabile, al fine di verificare la regolarità della spesa sostenuta a valere sul PSR Puglia 2007-2013 e 2014-2020.

Il 19.7.2022 detta Commissione ha esaminato le DdS presentate dalle ditte dei sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E.; dopo aver rilevato sia la tempestività del rilascio delle domande sul portale SIAN nonché della trasmissione delle domande e della documentazione tecnico-amministrativa, sia la presenza di tutti i documenti previsti dal bando a corredo della domanda, la Commissione ha evidenziato le seguenti criticità.

1.4.1 – Per entrambe le ditte, i *contratti di affitto dei terreni oggetto di*

intervento, sottoscritti il 13.7.2017 con il medesimo locatore, avrebbero avuto una durata di 5 anni, in spregio a quanto previsto dall'avviso pubblico, contemplante la necessità di un titolo negoziale con «*durata non inferiore a 10 anni dalla data di pubblicazione del bando*» (paragrafo 14, punto v), lett. a); le integrazioni ai contratti (datate 26.11.2018), aventi a oggetto la proroga della durata, sarebbero state tardive perché successive alla scadenza del termine (17.11.2018) per la presentazione della documentazione tecnico-amministrativa.

1.4.2 – La ditta BISCOTTI N. si è auto-attribuita nella domanda il *punteggio complessivo* di 54,49, di cui: *i)* n. 48 punti per *REQUISITI BENEFICIARIO* (n. 16,00 per aree periurbane, n. 8,00 per superfici contigue ad interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati, n. 24,00 per aree di interfaccia); *ii)* n. 6,49 punti per *REQUISITI DELL'OPERA/PROGETTO* (n. 3,13 per interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree ad alto rischio e n. 3,36 per interventi selvicolturali di introduzione/sostituzione di specie forestali tolleranti all'aridità).

Tale punteggio, a seguito del riscontro della ditta al preavviso di rigetto formulato in corso d'istruttoria, è stato incrementato a 78,49.

Tuttavia, secondo la Commissione, la ditta avrebbe meritato il punteggio di 62,27, spettandole n. 24 punti per «*Zone a rischio idrogeologico e/o soggette ad erosione appartenenti alle aree del Sub-Appennino dei Monti Dauni, del Gargano e delle Murge*», n. 24 punti per le «*Aree di interfaccia*», n. 7,78 punti per «*Azione 2 - Interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree ad alto rischio*» e n. 6,49 punti per «*Azione 3 - Interventi selvicolturali*

di introduzione/sostituzione di specie forestali tolleranti all'aridità» e, per contro, non spettandole n. 16 punti per le «*Aree periurbane*» e n. 8 punti per le «*Superfici contigue ad interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati*».

Essendo state, all'epoca del riesame della Commissione, ammesse all'istruttoria tutte le ditte con punteggio superiore a punti n. 69,00 (determinazione AdG n. 442 del 6.11.2020), la ditta del sig. BISCOTTI N. non avrebbe dovuto essere ammessa al contributo pubblico.

1.4.3 – La ditta BISCOTTI V.R..E. si è auto-attribuita nella domanda il punteggio complessivo di 56,52, di cui: *i)* n. 48 punti per *REQUISITI BENEFICIARIO* (n. 16,00 per aree periurbane, n. 8,00 per superfici contigue ad interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati, n. 24,00 per aree di interfaccia); *ii)* n. 8,52 per *REQUISITI DELL'OPERA/PROGETTO* (n. 5,38 per interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree ad alto rischio e n. 3,14 per interventi selvicolturali di introduzione/sostituzione di specie forestali tolleranti all'aridità).

Tale punteggio, a seguito del riscontro della ditta al preavviso di rigetto formulato in corso d'istruttoria, è stato incrementato a 80,52.

Tuttavia, secondo la Commissione, la ditta avrebbe meritato il punteggio di 78,05 spettandole n. 24 punti per «*Zone a rischio idrogeologico e/o soggette ad erosione appartenenti alle aree del Sub-Appennino dei Monti Dauni, del Gargano e delle Murge*», n. 16 punti per le «*Aree periurbane*», n. 24 punti per le «*Aree di interfaccia*», n. 5,53 punti per «*Azione 2: interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree ad alto rischio*» e n. 8,52 per

«*Azione 3: interventi selvicolturali di introduzione/sostituzione di specie forestali tolleranti all'aridità*» e, per contro, non spettandole n. 8 punti per le «*Superfici contigue ad interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati*».

Essendo state, all'epoca del riesame della Commissione, ammesse all'istruttoria tutte le ditte con punteggio superiore a punti n. 69,00 (determinazione AdG n. 442 del 6.11.2020), la ditta del sig. BISCOTTI V.R.E. sarebbe stata comunque ammessa al contributo pubblico.

1.5 – Sulla base del riesame della Commissione, a fine 2022 il Dipartimento Agricoltura, Sviluppo rurale e ambientale della Regione Puglia disponeva l'avvio del procedimento di annullamento dei provvedimenti di ammissibilità agli aiuti e di concessione degli stessi (limitatamente alla loro posizione), contestando:

- a entrambe le ditte, una durata del contratto di affitto dei terreni inferiore a quello prevista dell'avviso pubblico;
- alla ditta BISCOTTI N., la non spettanza di: *i)* n. 16 punti per le «*Aree periurbane*», essendo le particelle oggetto dell'intervento separate dal contiguo agglomerato urbano da taglio infrastrutturale rappresentato dalla strada vicinale Masella; *ii)* n. 8 punti per le «*Superfici contigue ad interventi selvicolturali o di rimboschimenti precedentemente realizzati*», non avendo la ditta documentato (come richiesto dal bando) la realizzazione di tali interventi nei 10 anni precedenti alla presentazione della DdS.

1.6 – Successivamente, disattendendo le memorie difensive presentate dalle due ditte, con determine n. 838 del 18.11.2022 (BISCOTTI N.) e n. 123 del 17.2.2023 (BISCOTTI V.R.E.) la Regione disponeva nei loro confronti

l'annullamento delle citate determinazioni e la revoca degli aiuti concessi.

1.7 – Secondo la Procura, le somme erogate alle due ditte costituiscono un danno di pari importo per AGEA, il cui ammontare – in base a quanto riferito dallo stesso organismo pagatore – è pari a € 157.764,07 (interessi inclusi al 4.4.2023) per il sig. BISCOTTI N. e a € 199.283,75 (al 17.5.2022) per il sig. BISCOTTI V.R.E., per complessivi € 357.047,82.

Quanto alle singole responsabilità:

- il VACCA, in qualità di Responsabile di Misura, avrebbe ammesso a finanziamento le DdS sulla scorta di contratti di affitto privi dei requisiti temporali previsti, senza peraltro verificare, nel caso della pratica di BISCOTTI N., i punteggi auto attribuiti. Quindi, le determinazioni con cui è stato certificato che le domande erano ammissibili al finanziamento non corrisponderebbero al vero;
- il MAZZINI, funzionario istruttore della Sezione coordinamento dei Servizi Territoriali di Foggia, sarebbe stato il *dominus* del sistema illecito ipotizzato.

Nel caso di specie, il ruolo del MAZZINI emergerebbe da conversazioni captate in ambientale tra il funzionario e altri soggetti (due tecnici e un imprenditore parimenti beneficiario del contributo pubblico in esame), vertenti sul rifiuto dell'imprenditore BISCOTTI N. di corrispondergli la somma di denaro da lui richiesta;

- quanto ai convenuti BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E., dalle investigazioni sarebbe emersa la sussistenza di un rapporto di corruttela fra il primo e il MAZZINI in relazione alle suddette pratiche di aiuto, per le quali sarebbe stato erogato al funzionario pubblico un illecito compenso quantificato

in € 3.000,00, a fronte della promessa di corrispondere € 5.000,00.

Le domande di sostegno presentate dalle due ditte avrebbero presentato diverse criticità, dolosamente non rilevate dal MAZZINI, a fronte del ridetto accordo corruttivo.

2. – Con memoria depositata il 15.1.2024 si è costituito il sig. MAZZINI, contestando la domanda della Procura e chiedendo di:

- sospendere il procedimento in attesa della definizione di quello penale, fondato sugli stessi fatti, pendente presso il Tribunale di Bari;
- nel merito, rigettare la domanda perché infondata e non provata; con vittoria di spese e compensi legali, oltre accessori come per legge, da distrarre in favore del procuratore dichiaratosi antistatario.

In particolare, la pretesa dell'attore pubblico sarebbe infondata per:

- *mancanza di elementi probatori*, basandosi sulle risultanze di un procedimento penale in fase iniziale e avendo le misure cautelari, che in quel procedimento hanno attinto il convenuto, carattere provvisorio e in quanto tale inidoneo a dimostrare alcuna sua responsabilità;
- *insufficiente motivazione circa i fatti controversi/erronea motivazione del fatto*. Il suo incarico sarebbe stato afferente ai controlli amministrativi *ex* art. 48 del citato Reg. Ue n. 809/2014 che interessano le domande di pagamento (anticipazione, acconto e saldo) e gli unici controlli non effettuati sarebbero stati quelli a cui lo stesso non poteva provvedere perché non di sua competenza (non avrebbe mai avuto accesso al SIAN, come invece presunto dalla Procura).

L'asserita condotta corruttiva non potrebbe presumersi dalle relazioni intrattenute con il VACCA, atteso che entrambi lavoravano nello stesso ufficio

e quest'ultimo era incaricato di seguire l'istruttoria delle domande di sostegno e/o pagamento e di predisporre i documenti che poi arrivavano al MAZZINI già completi, dovendo egli occuparsi della fase finale del procedimento.

Pure infondato sarebbe il preteso asservimento di imprenditori agricoli e tecnici, avendo egli accettato – nel rispetto del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62 del 16.4.2013) – solo prodotti alimentari di modico valore, nonché alcuni passaggi in macchina perché sfornito di autovettura, suscettibili di rientrare «*nell'ambito delle normali relazioni di cortesia»* (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013).

Infine, infondata sarebbe anche la ricostruzione della Procura circa l'*attribuzione dei punteggi alle ditte*, in quanto le criticità denunciate riguarderebbero iter procedurali antecedenti ai suoi compiti, non avendo egli avuto alcun potere circa l'attribuzione dei punteggi o l'approvazione degli stessi.

3. – Con memoria depositata il 16.1.2024 si è costituito il sig. BISCOTTI N., chiedendo di: *i)* in via preliminare, sospendere il procedimento in attesa della definizione di quello penale; *ii)* nel merito, rigettare la domanda avanzata dalla Procura regionale perché infondata e non provata.

Egli avrebbe avuto pieno titolo a: *i)* essere ammesso all'avviso pubblico, sia in virtù del contratto allegato alla domanda di sostegno – che non era un mero contratto di affitto quinquennale ma una locazione con patto di futura vendita – sia perché l'affitto previsto nel contratto aveva *ex lege* durata quindicennale (e non quinquennale); *ii)* mantenere entrambe le voci di punteggio illegittimamente sottrattegli dal provvedimento di revoca regionale.

Del tutto assente, infine, sarebbe la prova dell'elemento soggettivo giacché, al

netto del rinvio agli atti del procedimento penale (di tenore non incontrovertibile), la Procura non avrebbe allegato le circostanze concrete e gli elementi specifici da cui poter desumere la prova della condotta contestata e dell'effettivo contributo causale alla determinazione del preteso danno.

4. – Con memoria depositata il 16.1.2024 si è costituito il sig. BISCOTTI V.R.E., chiedendo – sulla base delle stesse argomentazioni spese dal sig. BISCOTTI N. – di: *i)* in via preliminare, sospendere il procedimento in attesa della definizione di quello penale; *ii)* nel merito, rigettare integralmente la domanda avanzata dalla Procura regionale perché infondata e non provata; *iii)* in via gradata, rigettare la domanda di condanna al risarcimento, in solido, di somme ulteriori rispetto a quelle effettivamente percepite.

5. – Con memoria depositata il 18.1.2024 si è costituito il sig. VACCA, chiedendo: *i)* in via principale, la sospensione del giudizio a fronte dell'asserita necessità del previo accertamento nella sede penale degli addebiti formulati nei suoi confronti; *ii)* nel merito, il rigetto della domanda perché infondata.

6. – All'esito dell'udienza del 7.2.2024, con ordinanza n. 9 depositata il 9.2.2024 il Collegio – ritenuto necessario acquisire gli esiti dell'udienza GUP relativa al procedimento penale n. 3367/2020 presso il Tribunale di Bari nonché del giudizio amministrativo incardinato dinanzi al TAR Puglia a seguito dell'impugnazione dei provvedimenti di revoca dei finanziamenti – ha disposto il rinvio della trattazione della causa all'udienza del 25.9.2024, onerando la parte più diligente a depositare la documentazione richiesta ed eventuali memorie nel termine di giorni 10 antecedenti.

7. – Il 2.9.2024 la Procura regionale ha depositato:

- la nota del 30.5.2024 con cui il Tribunale di Bari - Sezione GIP ha: *i)*

allegato due sentenze di incompetenza per territorio nei confronti di diversi soggetti nonché un'ordinanza di rigetto della questione di incompetenza per territorio emesse nell'udienza del 27.5.2024; *ii)* riferito della calendarizzazione della discussione delle udienze preliminari e delle udienze decisorie per il mese di settembre 2024;

- la nota del TAR Puglia del 3.7.2024, illustrativa degli esiti dei ricorsi proposti dai convenuti avverso le determinazioni regionali di revoca dei finanziamenti concessi a seguito delle indagini penali.

8. – Il 12.9.2024 e il 13.9.2024 le difese dei sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. hanno depositato note d'udienza, corredate di allegati, con cui hanno:

- riferito che con sentenze n. 390 e n. 391 del 27.3.2024 (impugnate dalla Regione al Consiglio di Stato) il TAR Puglia ha annullato i provvedimenti di revoca dei finanziamenti assegnati alle due ditte;
- ribadito la conformità alla *lex specialis* del contratto di locazione stipulato ai fini dell'ammissione al finanziamento.

9. – All'esito dell'udienza del 25.9.2024 con ordinanza n. 55 depositata il 26.9.2024 il Collegio ha onerato la Procura di produrre, entro il 30.11.2024, documentazione atta a quantificare con esattezza il credito vantato da AGEA, fissando l'udienza del 29.1.2025 per il prosieguo della trattazione della causa.

10. – Il 7.11.2024 la Procura ha depositato la nota AGEA del 30.10.2024 con i relativi allegati, che ha quantificato in € 154.546,38 (BISCOTTI N.) e in € 198.530,16 (BISCOTTI V.R.E.) le somme percepite dalle due ditte, per le quali non è prevista l'applicazione di penalità.

11. – Con memoria depositata il 14.1.2025 il sig. MAZZINI ha insistito nelle conclusioni rassegnate in sede di costituzione.

12. – All'odierna udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate nei propri scritti difensivi, insistendo in via preliminare con la richiesta di sospensione del giudizio, a cui la Procura si è opposta; l'avv. Barroso ha inoltre depositato il decreto di fissazione dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Bari emesso nei confronti di MAZZINI ai sensi degli artt. 418 e 419 c.p.p.

13. – La causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. – Il presente giudizio verte sull'ipotesi di danno erariale subìto da AGEA (organismo pagatore che gestisce e controlla le spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di Garanzia - FEAGA e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) per effetto delle condotte illecite tenute da due funzionari della Regione Puglia incardinati presso il Dipartimento Agricoltura, Sviluppo rurale e ambientale - Sezione coordinamento dei Servizi Territoriali di Foggia (VACCA e MAZZINI) e da due soggetti privati (BISCOTTI V.R.E. e BISCOTTI N., in rapporto di padre-figlio) in relazione all'erogazione di fondi pubblici a valere sul PSR Puglia (strumento di finanziamento, programmazione e attuazione del FEASR) ciclo 2014-2020 (Sottomisura 8.3). L'ipotesi requirente prende ampiamente le mosse dall'indagine penale condotta in relazione alle vicende per cui è causa, che ipotizzano un accordo corruttivo (oltre ai reati di falso ideologico e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) fra i due citati funzionari e una pluralità di soggetti privati (fra cui il BISCOTTI N.) finalizzato all'utile collocazione in graduatoria di questi ultimi (pur in mancanza dei requisiti previsti dai bandi per la concessione degli aiuti di che trattasi) e/o alla

liquidazione di indebiti pagamenti di acconti e saldi lavori a fronte di giustificativi di spesa non veritieri.

2. – Preliminarmente il Collegio deve esaminare l'istanza di sospensione del giudizio formulata dalle difese di tutti i convenuti.

L'istanza non è suscettibile di accoglimento.

L'art. 106 del d.lgs. 26.8.2016, n. 174 (codice della giustizia contabile, c.g.c.) disciplina la sospensione del giudizio innanzi alla Corte dei conti per responsabilità amministrativa, stabilendo che «*Il giudice ordina 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*» (comma 1).

La disposizione è in linea con quella che, nel codice di rito civile, disciplina la *sospensione necessaria* (art. 295 c.p.c.: «*Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa*»).

Con riferimento all'autonomia del giudizio amministrativo-contabile da quello penale è stato affermato che «*La norma del codice di rito contabile ha, pertanto, sì previsto l'incidente di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, ma lo ha ammesso per i casi in cui un altro giudice debba previamente accertare, con efficacia di giudicato, fatti logicamente pregiudiziali per la definizione del processo (*ex multis*: Corte conti, Sezione Seconda Centrale di appello 12 agosto 2020, n. 187; idem, 28 febbraio 2022, n. 56) e senza, dunque, porre in discussione il generale principio di*

autonomia e di separatezza che connota il giudizio di responsabilità erariale rispetto a quello incardinato presso altri plessi giurisdizionali, principio, peraltro, ribadito dalla recente giurisprudenza delle Sezioni riunite alla luce dell'unicità del bene della vita rappresentato dall'integrità patrimoniale pubblica (Sez. riun., ord. n. 2/2018, idem, ord. n. 11/2018)» (Corte dei conti, Sez. II giur. centr. app., sent. n. 160 del 20.4.2022).

Così interpretando la portata dell'art. 106 c.g.c., il Collegio osserva come nel caso di specie i convenuti, nel porre la pregiudiziale penale, non abbiano prospettato alcun elemento idoneo a svolgere efficacia di antecedente logico-giuridico rispetto al *thema decidendum* oggetto del giudizio erariale, non potendo considerarsi tale, per quanto sin qui detto, la circostanza che sulle stesse condotte fosse (sia) *in itinere* il pronunciamento penale.

In altri termini, ai fini della presente decisione non spiega alcuna influenza l'esito dell'azione penale promossa nei confronti (tra gli altri) degli odierni convenuti, poiché i comportamenti contestati, così come prospettati nell'atto di citazione e in ambito penale, operano su piani diversi.

In particolare, in questa sede, l'ipotesi corruttiva formulata in sede penale a carico dei convenuti viene in rilievo come mera componente di un più ampio contesto asseritamente produttivo di danno erariale; sicché la configurabilità o meno di quest'ultimo appare scrutinabile da questo giudice, non ricorrendo quell'ipotesi di pregiudizialità necessaria che sola legittima la sospensione *ex* art. 106 c.g.c.

3. – Nel merito l'iniziativa della Procura è infondata.

4. – L'avviso pubblico relativo alla Sottomisura 8.3 del PSR Puglia 2014-2020 disciplinava, tra l'altro:

- «*Modalità e termini di presentazione delle DdS e della relativa documentazione*» (§ 14): il procedimento era scandito nelle seguenti fasi: *i)* compilazione della DdS sul portale SIAN (gestito da AGEA); *ii)* trasmissione della DdS e della documentazione preliminare; *iii)* attribuzione dei punteggi dichiarati; *iv)* approvazione della graduatoria di ammissibilità all'istruttoria con apposito provvedimento dell'AdG; *v)* acquisizione della documentazione tecnico-amministrativa;

- «*Criteri di selezione*» delle DdS (§ 15), individuati in:

A) Macrocriterio di valutazione: Ambiti territoriali, relativo al *Principio 1 - Localizzazione dell'intervento*) (Aree soggette a criticità ambientali e/o di elevato valore ambientale) e articolato in 6 sotto-criteri (a. Aree di interfaccia; b. Aree periurbane; c. Zone a rischio idrogeologico e/o soggette ad erosione appartenenti alle aree del Sub-Appennino dei Monti Dauni, del Gargano e delle Murge; d. Zone a rischio idrogeologico e/o soggette ad erosione non appartenenti alle aree del Sub-Appennino dei Monti Dauni, del Gargano e delle Murge; e. Aree protette; f. Superfici contigue a interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati), con un punteggio complessivo massimo conseguibile di 85;

B) Macrocriterio di valutazione: Tipologia delle operazioni attivate, relativo al *Principio 2 – Tipologia dell'intervento*, parimenti articolato in 5 sotto-criteri (a. Interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree ad alto rischio; b. Interventi selvicolturali di prevenzione del rischio di incendio in aree a medio rischio; c. Interventi selvicolturali di introduzione/sostituzione di specie forestali tolleranti all'aridità; d. Microinterventi di sistemazione idraulico-forestale; d. Interventi selvicolturali finalizzati alla prevenzione degli

incendi attraverso la lotta alle fitopatie); per l'ammissibilità agli aiuti era fissato un punteggio minimo di n. 15 punti;

- «*Istruttoria tecnico amministrativa*» (§ 16), articolata in *controlli di ricevibilità* e *controlli di ammissibilità*, i primi propedeutici ai secondi.

Quanto ai primi, finalizzati alla verifica del rispetto dei termini di invio della documentazione e della sua completezza, l'avviso pubblico contemplava l'esclusione dalla graduatoria di ammissibilità all'istruttoria, per irricevibilità della DdS, al ricorrere di uno dei seguenti casi: «*1. mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dai criteri di selezione; 2. presentazione fuori termine della documentazione richiesta ai precedenti punti ii e v del paragrafo 14; 3. mancata sottoscrizione dei documenti richiesti; 4. mancata presentazione anche di uno solo dei documenti richiesti ai precedenti punti ii e v del paragrafo 14*».

Quanto ai secondi, l'avviso pubblico li finalizzava «*alla verifica dei requisiti di ammissibilità, all'attribuzione dei punteggi previsti dai criteri di selezione, alla definizione degli investimenti ammissibili agli aiuti e, conseguentemente, della spesa ammessa e del contributo concesso*»;

- «*Ammissibilità agli aiuti della Sottomisura*» (§ 17). Sulla base degli esiti istruttori dei singoli progetti, era previsto che l'AdG emettesse il provvedimento di ammissibilità agli aiuti; quindi, al completamento dei successivi controlli, l'AdG avrebbe emesso il provvedimento di concessione degli aiuti, con indicazione della spesa ammessa e del contributo concesso;

- «*Tipologia e modalità di erogazione del sostegno – Presentazione delle DdP*» (§ 20), con cui venivano regolate le *DdP dell'anticipo*, *DdP dell'acconto* e *DdP del saldo e accertamento della regolare esecuzione delle opere*, la

documentazione probante per le DdP acconto e saldo nonché l'istruttoria e i controlli delle DdP (§ 20).

4.1 – Così sommariamente richiamate le pertinenti disposizioni della *lex specialis* e venendo al caso in esame, la Regione ha contestato a entrambe le ditte la carenza del requisito relativo alla durata del contratto di affitto e, nel caso di BISCOTTI N., anche irregolarità relative all'auto-attribuzione di punteggi, asseritamente non rilevate dai funzionari VACCA e MAZZINI per effetto di un accordo corruttivo.

4.2 – In proposito, si osserva quanto segue.

4.3 – In primo luogo, deve essere affermata l'assoluta *idoneità dei contratti prodotti dalle due ditte ai fini dell'ammissione al procedimento*.

In base al citato paragrafo. 14, punto v, lett. a), dell'avviso pubblico, il contratto di affitto avrebbe dovuto avere «*durata non inferiore a dieci anni dalla data di pubblicazione del bando*».

Diversamente da quanto sostenuto dal Requirente, i contratti stipulati dai sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. in data 13.7.2017 (del tutto identici salva la diversa estensione della superficie totale espressa in ha.aa.ca., pari rispettivamente a 49.74.48 e 51.41.48) non erano contratti di affitto quinquennale ma contratti di *locazione con patto di futura vendita*.

Oltre che dal titolo dei documenti negoziali, tale natura si evince *per tabulas* dall'art. 2 («*Il contratto di affitto dei terreni agricoli avrà la durata di anni cinque con decorrenza dal 13/07/2017 sino al 12/07/2022, al termine dei quali il conduttore riscatterà i terreni*») e dall'art. 7 («*Con la stessa scrittura il locatore, al termine del contratto di affitto, si impegna a vendere i terreni agricoli riportati in tabella I* […] *al prezzo pattuito di € 10.000*

(DIECIMILA)») dei due testi.

Come condivisibilmente affermato dalle difese delle due ditte, i contratti in esame assicuravano la piena disponibilità delle aree, per il primo quinquennio nella veste di affittuari e, successivamente, in quella di proprietari.

Né, in senso contrario, assume rilievo la circostanza che l'avviso non contemplasse espressamente, fra i titoli idonei a consentire la partecipazione al procedimento, il contratto di affitto con patto di futura vendita. Infatti, considerando che neppure la proprietà delle aree oggetto di intervento era menzionata nel bando, ove si accedesse a tale interpretazione si dovrebbe irragionevolmente concludere che il sostegno economico avrebbe potuto essere accordato solo ove richiesto dall'affittuario di un'area ma non dal proprietario della stessa.

4.4 – In secondo luogo, detti contratti erano idonei a garantire l'ammissione al procedimento perché di *durata quindicennale*, trattandosi di contratti di affitto agrario governati dalla normativa speciale di cui alla l. 3.5.1982, n. 203 («*Norme sui contratti agrari*»), in base alla quale:

- «*I contratti di affitto a coltivatori diretti, singoli o associati, hanno la durata minima di quindici anni, salvo quanto previsto dalla presente legge*» (art. 1, comma 2);

- «*Tutte le norme previste nella presente legge sono inderogabili. Le convenzioni in contrasto con esso sono nulle di pieno diritto e la loro nullità può essere rilevata anche d'ufficio, salvo il disposto degli articoli 45 e 51*» (art. 58, comma 1).

In relazione a tale quadro normativo, con sentenze n. 1599 del 12.6.2023 (BISCOTTI N). e n. 2808 del 13.11.2023 (BISCOTI V.R.E.) il Tribunale di

Foggia – Sezione Specializzata Agraria ha dichiarato la nullità parziale dei contratti di affitto di fondo rustico in esame nella parte relativa alla durata del contratto e, per l'effetto, sostituito le clausole nulle con quella di legge, sancendo la scadenza di entrambi i negozi al 10.11.2032.

4.5 – Infine, l'assenza di un danno erariale emerge anche sotto il diverso profilo dell'*attribuzione dei punteggi*.

4.5.1 – Quanto alla ditta del sig. BISCOTTI N., in base all'avviso pubblico, le *aree periurbane* erano identificate con quelle i cui ambiti fossero determinati «*in base a elementi che costituiscono l'interruzione della continuità del territorio rurale come l'incrocio di importanti tagli infrastrutturali; in tutti gli altri casi, tale ambito viene valutato da una fascia territoriale di larghezza di 500 metri calcolati dalla periferia urbana come definita dalla Legge 765/67 e ss.mm.ii.*» (§ 3).

A fronte di tale definizione, appare opinabile la scelta della Commissione e dei successivi atti regionali (incluso il provvedimento di annullamento) di definire quale *taglio strutturale* una mera strada vicinale (Masella), obliterando la circostanza che l'avviso pubblico precludeva l'attribuzione di punteggio solo ove i tagli strutturali fossero *importanti*.

Anche la sottrazione del punteggio relativo al criterio «*Superfici contigue a interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati*» (§ 15) non risulta corretta; essa, infatti, muove dall'assunto secondo cui gli interventi documentati dal convenuto sarebbero stati effettuati su aree *vicine e non contigue*, così restringendo la portata dell'avviso il quale – utilizzando l'espressione *superfici contigue* – non si riferisce alla sola contiguità materiale (peraltro esistente, come da documentazione prodotta, perlomeno fra la

particella n. 1120 riferibile al convenuto e la particella n. 1039 riconducibile ad altro soggetto) ma anche – vertendosi in materia agraria – alla contiguità funzionale.

In ogni caso, anche a voler prescindere da tali considerazioni, appare dirimente la circostanza – evidenziata dalla difesa del sig. BISCOTTI N. con la memoria del 12.9.2024 – secondo cui, per effetto del sopravvenuto scorrimento della graduatoria degli aspiranti ammessi al finanziamento (intervenuto con determinazione n. 171 del 20.3.2024), l'ultimo soggetto utilmente collocato ha conseguito un punteggio di 61,86, inferiore al minor punteggio (62,27) spettante al convenuto secondo la Commissione regionale.

4.5.2 – Quanto al sig. BISCOTTI V.R.E., si è visto che la Commissione regionale preposta alla revisione della spesa relativa agli aiuti pubblici in questione ha ritenuto che alla ditta spettasse un punteggio complessivo di n. 78,05 punti (inferiore agli 80,52 punti inizialmente assegnati alla domanda del convenuto).

Tale circostanza rende superflua la valutazione delle argomentazioni difensive pure spese per dimostrare l'erronea sottrazione di punteggio con riferimento al criterio «*Superfici contigue a interventi selvicolturali o di rimboschimento precedentemente realizzati*», in quanto la domanda di finanziamento del convenuto supera la soglia di punteggio (67,96 punti, giusta determinazione dirigenziale n. 510 del 21.7.2022) necessaria sia all'ammissione al finanziamento sia all'utile collocazione in graduatoria.

5. In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra considerato, i convenuti devono essere assolti per mancanza di prova del danno erariale; circostanza che esonera il Collegio dallo scrutinio delle altre componenti strutturali

dell'illecito rimesso alla giurisdizione di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., il proscioglimento dei convenuti comporta la liquidazione dei compensi professionali per la difesa nel presente giudizio a carico dell'amministrazione di appartenenza, da individuare per i sig.ri VACCA e MAZZINI nella Regione Puglia e per i sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E. in AGEA, in virtù del rapporto di servizio instauratosi con quest'ultima a seguito dell'erogazione dei contributi in esame e della conseguente partecipazione dei beneficiari privati alla realizzazione delle finalità perseguite dal programma pubblico.

Per l'ammontare della liquidazione indicata in dispositivo si è tenuto conto dei parametri dettati dal d.m. 10.3.2014, n. 55 (come modificato da ultimo dal d.m. 13.8.2022, n. 147) e delle percentuali di riduzione ivi previste in rapporto all'effettiva attività defensionale svolta.

Non vi è luogo a pronuncia sulle spese di giudizio considerato il relativo esito.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al **n. 37440** del registro di Segreteria, rigetta la domanda attorea e, per l'effetto, assolve **Giuseppe VACCA**, **Lorenzo MAZZINI**, **Nicola BISCOTTI** e **Vincenzo Rocco BISCOTTI**.

Liquida l'ammontare dei compensi per la difesa dei convenuti nella misura di € 5.500,00 ciascuno, oltre spese in misura del 15%, IVA e CAP come per legge, da porre a carico:

- della Regione Puglia, per quanto concerne i sig.ri VACCA e MAZZINI e, per quanto riguarda il secondo, da distrarre in favore del difensore antistatario;

- di AGEA, per quanto riguarda i sig.ri BISCOTTI N. e BISCOTTI V.R.E.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 29.1.2025 e del 2.4.2025.

L'Estensore Il Presidente

(Giovanni Natali) (Pasquale Daddabbo)

Depositata in Segreteria 29/5/2025

Il Funzionario
(Francesco Gisotti)