

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Luciano	CALAMARO	Presidente
Giuseppa	MANEGGIO	Consigliere
Piero	FLOREANI	Consigliere relatore
Luisa	de PETRIS	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	I Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sull'appello iscritto al n. 50660 del registro di segreteria proposto da Alessandro Ferrada, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Gaggero, Gianluca Nasuti e Francesco Paoletti, presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, Via Maresciallo Pilsudski, 118/16,

contro

la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Liguria avverso la sentenza della Sezione per la Liguria 17 dicembre 2015 n. 111.

Visto l'atto introduttivo del giudizio e le conclusioni del Procuratore generale rassegnate con atto del 1° giugno 2018.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 12 giugno 2018, il consigliere

relatore Piero Floreani, l'avv. Mario Alberto Quaglia, per delega, in difesa dell'appellante ed il Pubblico Ministero in persona del vice procuratore generale Marco Boncompagni.

Ritenuto in

FATTO

La Sezione territoriale, con la sentenza in epigrafe, si è pronunciata in ordine all'azione di danno proposta in confronto di N. S.r.l. e di Alessandro Ferrada, nella qualità di amministratore unico della società, in relazione al corrispettivo liquidato per l'esecuzione del contratto d'appalto inerente alla creazione e gestione, presso i Centri per l'impiego provinciali, di un servizio di sportello volto a orientare e supportare la realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, condannando le parti convenute al pagamento della somma di € 216.240,00, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese del giudizio.

L'appellante ha impugnato la sentenza deducendo i seguenti motivi:

1) erroneità per difetto di giurisdizione della Corte dei conti, stante la natura di contratto di servizio e non di una concessione di servizio nel rapporto instaurato in confronto della provincia;

2) inconfigurabilità del danno erariale per assenza di condotta antigiuridica; l'attività di sportello e quella di assistenza diretta agli utenti, oltre alle azioni contemplate nell'offerta tecnica, non erano tutte necessariamente da realizzare, mentre nessun danno può essere addebitato alla N. S.r.l. poiché essa ha adempiuto ai propri obblighi. In

particolare, l'attività di assistenza tecnica non implicava lo svolgimento di attività di tipo formativo e tutti gli utenti hanno ricevuto un contributo sulla base di un *business plan* presentato dalla società N.;

3) erroneità della sentenza per assenza di disamina e dimostrazione dell'elemento soggettivo;

4) erroneità per assenza – o, in subordine – erronea quantificazione del danno; non sussiste, a suo avviso, alcuna dimostrazione circa l'avvenuta erogazione di denaro pubblico a fronte di una prestazione non svolta. La detrazione relativa all'I.V.A., ritualmente versata, è stata erroneamente calcolata.

Conclude pertanto per la riforma della sentenza e, in particolare: a) per la declaratoria di difetto di giurisdizione; b) per la declaratoria di inammissibilità dell'azione per mancanza di prova dell'elemento soggettivo, c) per il proscioglimento ed il rigetto delle domande proposte in primo grado; d) in via subordinata, per la rideterminazione dell'addebito in quanto erroneamente quantificato; e) in via ulteriormente subordinata, per la riduzione dell'addebito ai sensi dell'art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 ovvero dell'art. 1, comma primo *bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La Procura generale, nelle proprie conclusioni, ha dedotto l'infondatezza nel merito del gravame.

All'udienza, l'avv. Mario Alberto Quaglia ha rilevato che la redazione confusa del contratto potrebbe avere sviato la Sezione territoriale in ordine alla giurisdizione, poiché nel caso vi è un appalto di servizi e la giurisdizione contabile non sussiste. Ha, altresì, precisato

che la condanna riguarda l'intero corrispettivo ed ha osservato che il caso è stato trattato come una fattispecie di contributi pubblici. Ha concluso per l'accoglimento delle conclusioni già formulate.

Il rappresentante del Pubblico Ministero, ha sostenuto che l'assoluzione in sede penale non determina l'irrilevanza ai fini contabili e, in punto di giurisdizione, ha osservato che l'attività affidata poteva essere svolta dall'amministrazione, in quanto afferente alla legge n. 112 del 2008 nel settore delle politiche attive del lavoro. Ha concluso per il rigetto dell'appello.

La difesa dell'appellante, in sede di replica autorizzata, ha aggiunto che le funzioni di consulenza ed assistenza, nonché il termine 'sportello' non determina senz'altro che l'attività sia propria dell'amministrazione.

Considerato in

DIRITTO

L'impugnazione mira all'accertamento dell'ingiustizia della sentenza di condanna di una società, e, in solido, del suo legale rappresentante, in relazione ad una fattispecie connotata da indebita liquidazione di corrispettivi a fronte di documentazione non veritiera in ordine all'effettivo svolgimento di attività oggetto di contratto di servizi.

L'appellante preliminarmente dubita della spettanza della giurisdizione alla Corte dei conti sulla domanda risarcitoria nel precipuo rilievo che il servizio affidato è stato svolto dalla società in forza di un appalto e non di una concessione, laddove il danno lamentato risulterebbe conseguenza di comportamenti assunti dall'agente nella

veste di controparte contrattuale; sicché lo squilibrio del sinallagma contrattuale determinerebbe l'esclusione della giurisdizione contabile.

La sentenza impugnata ha osservato al riguardo che il rapporto tra la Provincia di Savona e N. S.r.l. era finalizzato all'utilizzo di contributi pubblici, materia nella quale la Corte di cassazione ha sempre ravvisato l'inserimento del destinatario del finanziamento in un programma pubblico più ampio, salva l'ipotesi di erogazione a fondo perduto per fini meramente solidaristici. Alla stregua di vari indicatori, quali la natura del servizio affidato, la localizzazione delle prestazioni presso Centri per l'impiego provinciali, le modalità di svolgimento ed il suo monitoraggio, ha ritenuto che la società si fosse inserita nell'apparato funzionale della Provincia, divenendo partecipante dell'operato della Pubblica Amministrazione.

La giurisdizione sulla controversia spetta al giudice contabile.

La sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione richiamata sia dal giudice di primo grado che dall'appellante (16 luglio 2014 n. 16240), pure convenendo sulla possibilità che il contraente generale venga ad assumere la veste di soggetto funzionalmente inserito nell'apparato dell'ente pubblico appaltante, sì da renderlo partecipante dell'operato di quest'ultimo, ha osservato che la spettanza alla Corte dei conti della giurisdizione potrebbe risultare giustificata solo nel caso in cui il danno erariale fatto valere dipenda da comportamenti illegittimi tenuti dall'agente nell'esercizio di quelle funzioni per le quali egli è inserito nell'apparato dell'ente pubblico appaltante così da assumere la veste di agente dell'amministrazione.

Diversa situazione si determina, invece, quando il danno di cui si pretende il ristoro si pone quale conseguenza della violazione, non del dovere pubblicistico (almeno *lato sensu*) di agire nell'interesse dell'amministrazione, bensì di quello di adempiere correttamente le obbligazioni dedotte nel contratto, alle quali corrispondono i diritti che il contratto medesimo attribuisce ad una parte nei confronti dell'altra.

Nella fattispecie, l'oggetto della domanda risarcitoria dipende dalle modalità di espletamento dei servizi affidati, ovvero dall'attuazione del progetto - quanto allo svolgimento delle attività di promozione, animazione o di accoglienza, informazione e consulenza orientativa dei soggetti interessati e fruitori del servizio (cfr. capitolato speciale d'appalto) -, e non dalla mera quantità del servizio realmente effettuato, posto che il danno, ancorché determinato nell'intero corrispettivo contrattuale, trova spiegazione nell'accertata discrasia tra le prestazioni documentate e quelle corrispondenti all'attività realmente svolta.

Il giudice di primo grado ha rilevato che la Procura regionale aveva addotto che dall'attività ispettiva della Guardia di Finanza era emerso che, contrariamente a quanto stabilito nel contratto stipulato con la Provincia di Savona, N. S.r.l. non aveva eseguito correttamente gli obblighi assunti ed aveva rappresentato alla Pubblica Amministrazione una realtà artatamente travisata in ordine all'esecuzione delle prestazioni contrattuali e all'esatto adempimento delle stesse. Alla stregua dell'impostazione accusatoria, il corrispettivo dell'appalto erogato dalla Provincia aveva, dunque, remunerato un servizio pubblico gestito in modo indebito, non aderente alle pattuizioni

e, quindi, non rispondente alla finalità, perseguita dal progetto concernente l'intento di favorire l'occupazione e lo sviluppo imprenditoriale sul territorio mediante lo svolgimento di attività di orientamento e di supporto dei soggetti interessati. Su tali premesse, la Sezione territoriale ha considerato che, 'in disparte il profilo della natura delle risorse gestite da N. S.r.l. e del più ampio programma pubblico in cui si inserisce l'intervento in argomento, ai fini dell'affermazione della giurisdizione contabile è innegabile che, per effetto del contratto in questione, N. S.r.l. si è inserita nell'apparato funzionale della Provincia, diventando compartecipe dell'operato della P.A.'.

La tesi seguita dal giudice di primo grado deve essere condivisa. Il meccanismo fraudolento posto in atto da N. S.r.l. e dedotto in giudizio non incide sulla mera quantificazione del corrispettivo dovuto alla società appaltatrice del servizio, posto che non viene in gioco la sola corrispondenza tra il valore contrattuale delle prestazioni realmente effettuate in attuazione del progetto e l'importo dovuto – laddove le prestazioni documentate non corrispondono a quelle effettivamente rese -, ma viene in rilievo uno sviamento di risorse pubbliche correlato al corretto impiego delle stesse sotto il profilo dell'idoneità dell'attività di orientamento (ad es. completamento del progetto Cre.so, inefficacia del servizio), e la mancata realizzazione del programma affidato alle cure del contraente, di cui nel giudizio attuale si fa questione nel senso che l'assenza di elementi veritieri non avrebbe consentito un positivo apprezzamento da parte del giudice dell'attività comunque svolta dalla società.

La contraria tesi, sostenuta dal ricorrente, incline a far leva sulla pronuncia della Corte di cassazione (SS.UU. 16 luglio 2014 n. 16240), non considera che siffatto precedente muove dal rilievo secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti 'sussiste tutte le volte in cui fra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio e ristretto, ma di servizio, per tale intendendosi una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico dell'ente e nell'attività di questo suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo' [la pronuncia richiama al riguardo SS.UU. 21 maggio 2003 n. 7946; 27 ottobre 2009 n. 24671 (osservando che ben diversa era la situazione in questione, giacché si faceva carico all'appaltatore di aver iscritto in contabilità riserve per le quali si assumeva che non ricorressero i presupposti, o che sarebbero state computate in misura maggiore del dovuto: cioè, in definitiva, di aver preteso ed ottenuto, grazie al parziale riconoscimento di dette riserve, una contropartita della propria prestazione contrattuale che non le sarebbe spettata)]. In ordine alla posizione del contraente generale, ed alla situazione correlata a comportamenti che questi abbia assunto nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione, squilibrando il sinallagma contrattuale proprio del contratto, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che la violazione non riguarda il dovere (almeno *lato sensu*) pubblicistico di agire nell'interesse dell'amministrazione, bensì quello di adempiere correttamente le obbligazioni dedotte nel contratto, alle quali

corrispondono i diritti che il contratto medesimo attribuisce ad una parte nei confronti dell'altra.

Nel caso in esame, al contrario, risulta giustificata la tesi condivisa nelle premesse dalla richiamata sentenza della Corte di cassazione, atteso che il danno erariale in discussione dipende da comportamenti illegittimi tenuti dalla società appaltatrice nell'esercizio di funzioni per le quali può sicuramente sostenersi, come osservato dal giudice di primo grado, che essa era inserita nell'apparato della Provincia appaltante, così da assumere la veste di agente dell'amministrazione, stante la decisiva rilevanza da attribuire alle circostanze per cui, da un lato la partecipazione al comitato di valutazione del *business plan* aziendale ne aveva determinato l'inserimento funzionale nell'ente territoriale, dall'altro che la stessa valutazione aveva condizionato la concessione di contributi in favore delle imprese. La responsabilità e il diritto fatto valere non riguardano, in definitiva, una mera situazione di inadempimento concernente la relazione di dare ed avere riferibile ad aspetti contrattuali tra la Provincia di Savona e N. S.r.l., ma riflettono un inadempimento, esteso e protratto, direttamente incidente sulla realizzazione del programma oggetto del contratto di appalto.

Per quanto riguarda la sussistenza del danno erariale, il giudice di primo grado ha accertato che la liquidazione delle fatture in favore di N. S.r.l. era avvenuta a fronte di documentazione giustificativa risultata non veritiera, stante il mancato svolgimento delle attività rappresentate nelle relazioni periodiche e nella relazione finale del 30 novembre 2009,

o dello svolgimento soltanto parziale delle attività rendicontate, con compromissione della realizzazione del progetto CRE.SO., ampiamente motivando circa le ragioni in base alle quali è pervenuto a siffatte conclusioni.

Al riguardo, l'appellante oppone l'inconfigurabilità del danno erariale per assenza di condotta antigiuridica, deducendo che l'attività di sportello e quella di assistenza diretta agli utenti, oltre alle azioni contemplate nell'offerta tecnica, non avrebbero dovuto essere necessariamente realizzate. In particolare, l'assistenza tecnica non implicava lo svolgimento di attività di tipo formativo e tutti gli utenti avevano ricevuto un contributo sulla base di un *business plan* presentato dalla società N..

Il motivo non ha pregio. Da quanto più sopra esposto e dalla prospettazione delle ragioni poste a fondamento della domanda, discende che la correlazione tra il *business plan* delle aziende beneficiarie degli incentivi e il contributo poi liquidato alle imprese era imperniata sull'attività di valutazione devoluta alla società appaltatrice; sicché, nessuna rilevanza assume la mera negazione circa l'ampiezza delle attività delle azioni sottese all'offerta tecnica, né l'affermazione secondo cui l'attività di assistenza tecnica non implicava lo svolgimento di attività di tipo formativo. Al contrario: l'orientamento ed il ri-orientamento, le attività di assistenza tecnica all'avvio di impresa e di formazione individuale e di gruppo in favore delle aziende - e che formavano oggetto delle prestazioni cui N. S.r.l. era obbligata in base al contratto sottoscritto – sono state illustrate nella relazione finale in

modo non veritiero; il giudice di primo grado ha ritenuto tali risultanze inattendibili, alla stregua di un ragionamento immune da vizi logico-argomentativi in quanto basato su elementi di fatto e riscontri obiettivi.

Le censure proposte dall'appellante, formulate in termini di generica assenza dell'elemento oggettivo di danno, si limitano ad addurre l'infondatezza della domanda proposta dalla Procura regionale, ma non escludono, alla stregua di fatti impeditivi, oggetto di specifica prova contraria, che la società appaltatrice abbia effettivamente proceduto al compimento degli illeciti generatori del danno cagionato all'ente territoriale. Viene in rilievo, in sostanza, una mera negazione del fatto costitutivo della responsabilità, prospettata con riguardo alla possibilità di una valutazione divergente siccome profilabile sulla scorta del materiale probatorio addotto a sostegno della pretesa fatta valere; ma, tale ragionamento, è inidoneo a fornire la prova contraria e non rivela alcun vizio della motivazione a mezzo della quale il giudice, dagli elementi in suo possesso, ha tratto il proprio convincimento in ordine all'antigiuridicità della condotta riferibile alla società. L'inattendibilità della documentazione prodotta, caratterizzata da una falsa rappresentazione della realtà da parte di N. S.r.l., in assenza di elementi oggettivi veritieri che permettessero 'un positivo apprezzamento dell'attività comunque svolta dalla società', ha determinato, in particolare, l'accoglimento delle conclusioni della Procura regionale 'secondo cui gli utenti che sono riusciti ad avviare un'attività di impresa, di fatto non hanno comunque usufruito di quell'assistenza mirata e personalizzata che l'appaltatore avrebbe

dovuto fornire loro'. Il danno risarcibile è stato, conseguentemente, quantificato nell'intero corrispettivo erogato dalla Provincia di Savona, previa detrazione dell'I.V.A. versata, secondo un criterio basato su dati anch'essi obiettivi che non può essere disatteso.

Per quanto attiene al titolo soggettivo di imputazione, va considerato che la condanna solidale di N. S.r.l. e del suo legale rappresentante Alessandro Ferrada, attuale appellante, deriva dalla consapevole condotta tenuta, quanto alle modalità di esecuzione dell'appalto sopra richiamate, ascritta, dunque, a titolo di dolo. Con riferimento alla posizione dell'appellante, in particolare, va osservato che costituisce *jus receptum* in giurisprudenza l'affermazione secondo la quale il dato fondante la responsabilità amministrativa è costituito dalla distrazione di fondi pubblici ed è, pertanto, consequenziale che ne rispondano sia il soggetto cui il finanziamento sia stato erogato, sia i soggetti che li hanno distratti per averne avuto la disponibilità (cfr. Cass. SS.UU. 3 marzo 2010 n. 5019, ord.; 22 novembre 2010 n. 23599, ord.; 9 gennaio 2013 n. 295). Di tale principio deve essere fatta applicazione, ad avviso del collegio, non solo nelle ipotesi di sovvenzioni pubbliche ed inserimento di soggetti diversi dal beneficiario nella gestione effettiva dei relativi fondi, ma in tutti i casi in cui la distrazione di denaro pubblico avvenga per effetto di illeciti correlati all'alterazione del programma e delle finalità retrostanti qualsivoglia titolo di investitura del soggetto incardinato nell'apparato della Pubblica Amministrazione. L'effettiva disponibilità dei fondi da parte dell'appellante consegue, invero, non soltanto alla qualità di legale rappresentante della società contraente,

ma anche al ruolo di fattiva collaborazione tenuta con altri addetti nel disimpegno delle attività oggetto del contratto d'appalto, dimostrata dalla partecipazione ai lavori del comitato di valutazione dei *business plan* e dalla specifica attività di assistenza e formazione prestata ai beneficiari e documentata nella ricordata relazione finale del 30 novembre 2009.

L'appello va, conclusivamente, rigettato e l'appellante va condannato al pagamento delle spese del giudizio, nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, rigetta l'appello n. 50660 e conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Liguria 17 dicembre 2015 n. 111.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese del giudizio, liquidate nell'importo € 96,00 (NOVANTASEI/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 12 giugno 2018

L'ESTENSORE

(Piero Floreani)

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

(Luciano Calamaro)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 15 MAG. 2020

Il Dirigente

Sabina Rago

f.to digitalmente