

REPUBBLICA ITALIANA

SENTENZA - 1/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

dott. Tammaro Maiello	Presidente
dott. Giovanni Comite	Consigliere
dott.ssa Giuseppina Mignemi	Consigliere
dott. Antonio Palazzo	Consigliere
dott.ssa Carola Corrado	Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **45941** del registro di segreteria, promosso da:

XXXXX XXXXXX (codice fiscale xxxxxxxxxxxxxxxxx), in proprio e quale titolare dell'omonima impresa agricola individuale (P.I. xxxxxxxxx), rappresentato e difeso dall'avv. Glauco Stagnaro e Luigi Medugno, elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Roma, via Panama, n. 58, (fax 06.8844924 e pec luigi.medugno@pec.it)

- appellante -

contro

- Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria;

- Procura generale

-appellate-

avverso

della sentenza resa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Liguria, in data xx x xxxx n. xx, notificata il 3 aprile 2013.

Visti gli atti d'appello;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza in data 13 dicembre 2024, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Giuseppina Di Maro, il relatore, dott.ssa Carola Corrado, gli avv.ti Glauco Stagnaro e Luigi Medugno, per l'appellante il rappresentante della Procura generale nella persona del VPG Luigi D'Angelo.

Ritenuto in

F A T T O

1. Con la sentenza n. xx/xxxx la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Liguria condannava l'appellante al pagamento in favore della Regione Liguria dell'importo di € 344.215,08, da maggiorare con rivalutazione monetaria dalla data di pagamento dell'ultimo contributo alla data di pubblicazione della sentenza e con gli interessi legali da quest'ultima data fino al soddisfo.

L'azione esercitata dalla procura riguardava il danno relativo ai contributi pubblici nazionali e comunitari percepiti dalla ditta individuale "*Azienda agricola Xxxxx xxxxxx*", nell'ambito del Piano regionale di sviluppo rurale 2000-2006, per la realizzazione di opere di miglioramento di superfici boschive e di ripristino di strade forestali su terreni siti nel comune di Bardineto, di terreni di proprietà dell'ente comunale, ad eccezione di un'area di proprietà privata, concessi in affitto, percepiti presentando fatture con indicazione di spese superiori a quelle effettivamente sostenute o relative ad

operazione in tutto o in parte inesistenti o a pagamenti eccedenti il limite previsto dalle norme agevolatrici.

Il giudice di primo grado, respinte le eccezioni di difetto di giurisdizione, di nullità della citazione, per errata individuazione dell'amministrazione danneggiata, di prescrizione e di integrazione del contraddittorio, nonché la richiesta di sospensione in attesa della definizione del giudizio penale, nel merito riteneva in parte fondata la domanda fino alla concorrenza del minore importo oggetto di condanna, rilevando di dover tener conto dei vantaggi conseguiti dalla comunità e di alcune spese che apparivano effettivamente sostenute.

2. Era proposto appello avverso la suddetta sentenza.

Con il primo motivo di impugnazione si contestava la decisione di primo grado perché l'appellante riteneva sussistere il difetto di giurisdizione nei suoi confronti in quanto soggetto estraneo alla pubblica amministrazione, non rivestendo la qualifica di funzionario pubblico e non rinvenendo un rapporto di servizio.

Con il secondo motivo d'appello si censurava la sentenza perché sussisterebbe il difetto di giurisdizione quanto meno per la parte di contributi a carico del FEOGA, che costituisce un fondo strutturale istituito dalla CEE per l'attuazione della politica agricola comune. Pertanto, in questo caso non potrebbe ipotizzarsi un danno a carico dello Stato, ma semmai delle istituzioni europee.

Con il terzo motivo lamentava il fatto che la sentenza aveva individuato l'amministrazione danneggiata nella Regione Liguria e l'atto di citazione conteneva la richiesta di risarcimento in favore dell'ente subentrante alla

soppressa comunità montana (regione Liguria o la gestione commissariale liquidatoria di cui alla l.r. n.7/2011).

Gli importi ricevuti erano stati però erogati dall'AGEA, la comunità montana aveva svolto solo l'istruttoria.

Pertanto, in primo grado era stata eccepita l'inammissibilità dell'atto di citazione proposta nell'interesse di un'amministrazione diversa da quelle che avrebbero subito l'ipotetico danno. Per tale ragione si riteneva errata la decisione.

Con il quarto motivo si contestava la decisione in ordine al mancato decorso della prescrizione, avendo individuato in primo grado un caso di occultamento doloso del danno.

Mentre per l'appellante nessun occultamento vi sarebbe stato e il decorso della prescrizione dovrebbe iniziare dal momento della liquidazione dei contributi, considerato che avrebbe sempre inviato la documentazione alla comunità montana volta a consentire le verifiche.

Con il quinto motivo d'appello si censurava la decisione per non aver sospeso il giudizio in attesa della definizione di quello penale sui medesimi fatti e se ne riproponeva la richiesta ai sensi dell'art. 295 c.p.c.

Con il sesto motivo era contestata la decisione di non integrare il contraddittorio con i soggetti indicati dall'appellante nella propria memoria in primo grado, quali il responsabile del procedimento, il tecnico collaudatore della comunità montana, che aveva effettuato i sopralluoghi per accertare l'effettiva e regolare esecuzione degli interventi, il segretario generale dell'ente che aveva dato positivo riscontro per l'inoltro della pratica all'AGEA.

Nel merito con il settimo motivo d'appello si riteneva insussistente il danno e il nesso causale, censurando la decisione di primo grado come errata in fatto perché le opere sarebbero state tutte realizzate completamente e collaudate.

Il giudice di primo grado recepiva quanto risultava dal processo verbale della Guardia di finanza, mentre dalla relazione depositata in giudizio e non contestata dalla Procura risulterebbero eseguiti tutti gli interventi.

Peraltro, i contributi sarebbero stati erogati in seguito a puntuali verifiche da parte della comunità montana e le domande di ammissione sarebbero state corredate di tutta la documentazione necessaria.

Da qui l'infondatezza degli addebiti mossi, perché sarebbe inoltre errato l'assunto della sentenza impugnata che riteneva essere state prodotte fatture relative a prestazioni di terzi per operazioni in tutto o in parte inesistenti. Infatti, il giudice di primo grado aveva accertato che erano state rendicontate ore di lavoro non effettuate, ma queste secondo l'appellante sarebbero state rese non dai dipendenti, ma oggetto di prestazioni volontarie non retribuite, facendo ricorso anche a persone legate da vincolo di parentela.

In subordine l'appellante chiedeva la riduzione del danno sia per l'apporto causale dei funzionari della comunità montana, sia dei vantaggi conseguiti dalla realizzazione delle opere.

Infine, in via istruttoria, si riteneva necessario disporre una ctu al fine di verificare se le opere siano state effettuate e al fine di stabilire i vantaggi per l'amministrazione.

In conclusione, l'appellante chiedeva:

«all'Ecc.ma Corte — previa sospensione del presente giudizio nelle more delle vertenze (penale e civile) relative alla stessa vicenda nonché previa

fissazione dell'udienza di merito — l'annullamento e/o la riforma della sentenza della Sezione ligure n. xx/xxxx e:

- 1) in via preliminare, dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in ordine al giudizio in questione;*
- 2) sempre in via preliminare, dichiarare l'inammissibilità dell'atto di citazione per erronea individuazione dell'Ente danneggiato e/o dichiarare la nullità della suddetta sentenza per omessa integrazione del contraddittorio;*
- 3) in via istruttoria, disporre l'espletamento di consulenza tecnica d'ufficio volta, da un lato, ad accertare che le opere oggetto dei contributi percepiti dal xxxxxxxx sono state tutte effettivamente e completamente eseguite e sono tuttora idonee alle finalità e all'uso previsti nonché, dall'altro lato, a determinare i vantaggi conseguiti dall'Amministrazione (e dalla collettività.) per effetto della realizzazione delle stesse opere;*
- 4) nel merito, prosciogliere l'odierno appellante da ogni addebito contestato respingendo, in quanto prescritte e/o infondate, le domande formulate nel giudizio di primo grado dalla Procura Regionale;*
- 5) in subordine, nella non creduta ipotesi in cui venisse ritenuta sussistere una qualche responsabilità dell'appellante, ridurre congruamente l'entità del danno posto a suo carico con la sentenza impugnata, esclusa altresì la solidarietà passiva con altri, eventuali responsabili».*

3. Con memoria depositata in data 28 gennaio 2016 parte appellante ha svolto ulteriori deduzioni sulla base di documentazione successiva alla istaurazione del giudizio d'appello ed ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate dell'atto introduttivo.

Parte appellante ha rimarcato che, con sentenza xx/xx/xxxx, n. xx, passata in giudicato, il Tribunale Penale di Savona ha assolto con formula piena, *"perché il fatto non sussiste"*, il sig. Xxxxx xxxxxx, dall'ipotesi di reato di cui all'art. 8, d.lgs. n. 74/2000 (false fatturazioni) e che le statuizioni del Tribunale di Savona si attagliano anche al presente giudizio nel quale si muovono nei suoi confronti contestazioni analoghe a quelle oggetto della vicenda penale (indebita percezione di contributi a fronte della presentazione di fatture "gonfiate"), la cui infondatezza sarebbe stata puntualmente dimostrata all'esito di tale causa.

Ribadisce, altresì, richiamando le ragioni illustrate dal Tribunale di Savona:

- da un lato, che l'avvenuto collaudo, con esito positivo, delle opere da parte della Comunità Montana, nonché la perizia del dott. Xxxxxx, comprovano la loro completa e regolare esecuzione;
- dall'altro lato, che la circostanza che i contributi in questione coprissero soltanto il 90% delle spese sostenute per interventi eseguiti su terreni di proprietà comunale non vale a escludere la convenienza economica dell'operazione per il Xxxxx xxxxxx.

4. Nelle conclusioni depositate in data 1° febbraio 2016 la Procura generale chiedeva che l'appello presentato da Xxxxx xxxxxx fosse respinto, previo rigetto della richiesta di sospensione del giudizio, poiché con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e l'abolizione della c.d. pregiudiziale penale si è determinata una formale equiparazione fra vari giudizi, tutti informati ai principi di autonomia e separatezza; infondati sono stati ritenuti anche i motivi di merito per le stesse ragioni indicate dai primi giudici.

Rilevava, pertanto, che la sentenza appariva congruamente motivata, laddove individuava come condotta responsabile dolosa del sig. Xxxxx xxxxxx e chiedeva che l'interposto appello sia respinto con condanna alle spese del doppio grado di giudizio.

5. All'udienza del 24 febbraio 2016 era chiesto il rinvio da parte del difensore dell'appellante in attesa della definizione del giudizio penale. Con ordinanza n. 15/2016 era quindi ordinato alla parte appellante di depositare la sentenza di primo grado relativa al procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Savona, rinviando la trattazione del giudizio all'udienza del 2 dicembre 2016.

In data 27 luglio 2016 era depositata la sentenza penale di primo grado del Tribunale di Savona.

In data 7 novembre 2016 l'appellante depositava ulteriore memoria e documentazione.

All'udienza del 2 dicembre 2016 la trattazione del giudizio era rinviata a nuovo ruolo in attesa della sentenza definitiva d'appello penale da depositarsi a cura dei difensori dell'appellante.

In data 18 aprile 2017 era depositata istanza di fissazione del termine di adempimento per il deposito della sentenza. All'udienza del 31 maggio 2017 era assegnato a verbale il termine di tre mesi dalla pubblicazione della sentenza penale per il deposito della stessa ai sensi dell'art. 99 c.g.c.

6. In data 11 aprile 2018 l'appellante depositava un'istanza di fissazione dell'udienza.

In data 10 luglio 2018 era depositato atto di nomina del nuovo difensore dell'appellante.

7. In data 31 ottobre 2018 la Procura depositava una memoria in vista dell'udienza del 9 novembre 2018.

8. All'udienza del 9 novembre 2018, con ordinanza a verbale era confermata la precedente del 31 maggio 2017 e, quindi, l'assegnazione di un termine di tre mesi dalla pubblicazione della sentenza penale per il suo deposito con rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

9. In data 4 aprile 2024 era depositata dall'appellante la sentenza n. xxx/xxxx della Corte d'appello di Genova e un'istanza di fissazione udienza di trattazione.

10. Fissata l'udienza di trattazione, in data 15 novembre 2024 parte appellante depositava una memoria nella quale innanzitutto richiamava l'esito del giudizio penale e, in particolare, la sentenza della Corte d'Appello di Genova, al fine di trarre la conclusione che l'intero compendio istruttorio a sostegno dell'azione di responsabilità erariale non consentirebbe di addivenire ad una condanna dello stesso.

Inoltre, erano ribadite anche argomentazioni già formulate nell'atto d'appello in ordine all'inesistenza del danno, all'esito assolutorio dei giudizi a carico di xxxxx e xxxxx xxxxx aventi ad oggetto le fatturazioni sugli interventi ammessi a contributo, alle risultanze del giudizio penale e, in via gradata, l'intervenuta prescrizione.

11. In data 20 novembre 2024 depositava proprie conclusioni la Procura generale, nelle quali ripercorse le argomentazioni della sentenza penale resa in appello, ribadiva la richiesta di rigetto dell'appello del Xxxxx xxxxxx.

12. All'udienza del 13 dicembre 2024 l'avv. Stagnaro sottolineava che l'atto di citazione si fondava sulle risultanze dell'indagine condotta dalla Guardia di

finanza confluita nel procedimento penale e, rispetto ad essa, richiamava le risultanze in sede penale.

L'avv. Medugno sottolineava l'autonomia fra il giudizio penale e quello contabile, ma affermava che se il giudizio contabile si fonda sulle indagini condotte per le imputazioni penali, allora occorre tener conto anche delle sentenze penali.

Sull'erronea individuazione dell'amministrazione danneggiata richiamava le norme del codice di giustizia contabile sul contenuto dell'atto di citazione, laddove è previsto che la suddetta amministrazione debba essere indicata. Ribadiva infine la sussistenza della prescrizione, come da eccezione sollevata in primo grado.

La Procura Generale si riportava alla giurisprudenza di questa Corte dei conti per affermare che la individuazione dell'amministrazione danneggiata non costituirebbe un requisito previsto e sanzionato a pena di nullità dell'atto di citazione.

In ordine all'eccepita prescrizione, rilevava che la sussistenza dell'occultamento doloso rispetto alla fattispecie non dovrebbe essere valutato alla luce della sentenza penale, ma alla luce della prospettazione della fattispecie.

La sentenza penale che accerta che il fatto non sussiste non retroagisce rispetto alla prospettazione per asserire che non essendoci stato il reato non sussiste l'occultamento doloso ai fini della prescrizione.

Il pubblico ministero richiama poi la sentenza di questa Sezione n. 357/2021 sulla perimetrazione degli effetti del giudicato penale, per affermare che la liceità della fattispecie non comporta l'assenza del danno.

E, in ogni caso, il giudicato assolutorio potrebbe produrre effetti soltanto rispetto al *capo c) terza parte* dell'imputazione del processo penale con riferimento ad una sola delle domande del giudizio avverso il convenuto Xxxxx.

L'avv. Stagnaro, in replica al pubblico ministero, sottolineava che se nel giudizio contabile vale il principio "*del più probabile che non*", anche alla luce di tale principio il quadro delle indagini risulterebbe smentito.

L'avv. Medugno poi affermava, rispetto all'errata individuazione dell'amministrazione danneggiata, che essa non avrebbe comportato l'inammissibilità dell'atto di citazione, ma solo la necessità di rinnovazione del giudizio.

I difensori e il pubblico ministero, su richiesta, confermavano che la sentenza penale della Corte d'appello non era stata impugnata e risultava passata in giudicato.

Al termine della discussione del giudizio in esame, la causa era trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello era censurata la sentenza di primo grado per aver ritenuto sussistente nei confronti dell'appellante la giurisdizione contabile, traendo tale conclusione da una non corretta interpretazione della normativa e della giurisprudenza.

Secondo l'appellante nel caso di specie non vi sarebbero i presupposti per configurare detta giurisdizione, perché non sarebbe stato investito dell'attribuzione di funzioni pubblicistiche.

Pertanto, era richiamato anche il fatto che nell'ambito del giudizio penale l'imputazione era per il reato di truffa *ex art. 640 bis c.p.*, per i medesimi fatti, e non era stata quindi ravvisata in capo all'appellante la qualifica di cui agli artt. 357 o 358 c.p., che presuppone l'inserimento del soggetto in un apparato amministrativo.

Pertanto, dovrebbe essere tenuta distinta la posizione del percettore di un contributo rispetto al funzionario responsabile dell'erogazione.

Inoltre, l'appellante faceva presente di aver eccepito in primo grado anche il fatto che la giurisdizione contabile potesse sussistere solo nel caso in cui si configurasse un danno a carico di amministrazioni dello Stato italiano, mentre una parte dei finanziamenti ricevuti erano a carico del Fondo europeo agricolo orientamento e garanzia, poi sostituito dal FEAGA e dal FEARS, fondi strutturali della CEE. E rispetto a dette risorse europee dovrebbe essere affermata l'insussistenza della giurisdizione contabile.

Il motivo è infondato.

Il collegio concorda con la sentenza di primo grado in ordine alla sussistenza della giurisdizione di questa Corte nel caso di specie.

La vicenda si inserisce infatti nel sistema di erogazione di risorse pubbliche in favore di soggetti privati: la pubblica amministrazione individua alcune finalità da raggiungere attraverso un programma, che viene realizzato con l'utilizzo delle risorse da parte di coloro che le ricevono.

La giurisprudenza configura quindi un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione e il soggetto privato, poiché quest'ultimo realizza attraverso le risorse l'interesse pubblico alla cui cura è preposta l'amministrazione erogatrice.

Nelle ipotesi patologiche quindi il rapporto può sfociare anche nella responsabilità amministrativa da danno erariale o restituzione e può ritenersi radicata la giurisdizione di questa Corte nei confronti del soggetto percettore delle risorse pubbliche (fra le altre, v. Cass., sez. un., 11185/2018; Cass., sez. un., n. 12086/2016; Cass., sez. un., 9963/2010).

Ciò che rileva è la provenienza pubblica delle risorse erogate, un vincolo di destinazione delle risorse al compimento di un'attività o al perseguimento di un interesse pubblico e l'obbligo di rendicontazione.

Osserva la giurisprudenza che:

«laddove, proprio in materia di contributi pubblici alle attività dei privati, la Corte di cassazione, nella sent. n. 9659 del 2023, ha chiarito la stretta connessione tra rendicontazione e configurazione dell'attività del privato come riconducibile ad un "rapporto di servizio", affermando che "Il piano che viene in rilievo è, infatti, quello del rapporto di servizio, nel quale l'obbligo di rendicontazione - principio fondamentale della contabilità pubblica - è funzionale a che il conseguimento e l'utilizzazione dei fondi pubblici avvenga secondo le regole e per i fini perseguiti dall'amministrazione erogatrice dei finanziamenti.".

Va, peraltro, chiarito che, sulla base della ormai consolidata giurisprudenza (da ultimo, Cass. S.U., sent. n. 9659 del 2023 e n. 7740 del 2023), neppure l'eventuale esistenza di un rapporto contrattuale tra amministrazione e privato vale ad escludere la giurisdizione della Corte dei conti.

Questo perché, ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice del contributo e il soggetto privato, è sufficiente che quest'ultimo, ponendo in essere i presupposti per la illegittima

percezione di un finanziamento pubblico o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate (cfr. Cass. S.U., n. 18900 del 2023; n. 9768 del 2023; 9659 del 2023; n. 3100 del 2022; n. 1994 del 2022; n. 30526 del 2019).

Più in dettaglio, secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione (Cass., S.U., 18 giugno 2019, n. 16336; Cass., S.U., 30 agosto 2019, n. 21871; Cass., S.U., 15 aprile 2020, n. 7838; Cass., S.U., 16 luglio 2020, n. 15195), in tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione; mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge.

In particolare, “la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale è configurabile allorché il soggetto privato, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate: ai fini del radicamento della giurisdizione speciale, risulta dunque decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione

degli scopi conseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta (Cass., S.U., 22 novembre 2019, n. 30526).” (Cass. n. 19086 del 2020; in termini, Cass., S.U., 24 gennaio 2022, n. 1994; Cass., S.U., 16 marzo 2023, n. 7740)» (sez. I Appello, n. 122/2024).

2. È infondato anche il motivo relativo al difetto di giurisdizione in ordine alla parte di finanziamenti europei.

Infatti, in relazione al rilievo sollevato dall’ appellante Xxxxx xxxxxx, anche nel giudizio di primo grado, la giurisdizione contabile sussiste altresì nel caso di percezione di contributi comunitari/europei c.d. diretti e c.d. indiretti.

Questi sono contributi caratterizzati dalla circostanza che essi entrano nel bilancio dell’amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure, a differenza dei contributi cd. diretti, che invece non entrano neppure temporaneamente nel bilancio delle amministrazioni nazionali ma sono gestiti in toto, a partire dal bando e fino al momento dell’erogazione, essendo privi di cofinanziamenti nazionali.

Osserva la giurisprudenza contabile, in materia di contributi diretti e quindi, *a fortiori* con argomentazioni spendibili anche per i contributi indiretti, che «Tale orientamento è stato confermato e consolidato nella giurisprudenza dalla pronuncia della sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione n. 20701/13 del 10 settembre 2013.

La Corte di cassazione e i giudici di merito hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti nella materia della responsabilità patrimoniale per danni realizzati finanche a carico delle spese dirette dell'U.E. (che non transitano neppure da agenti pagatori interni).

In particolare, hanno precisato che il danno che giustifica l'intervento del Giudice contabile non può essere limitato a quello arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma deve necessariamente essere esteso a ricomprendere qualsiasi pregiudizio economico prodotto in danno di un Organismo comunitario e ciò sia perché l'art. 52 del R.D. n.1214/1934, facendo riferimento ad ogni amministrazione e ente pubblico, cui la condotta dell'agente abbia cagionato un danno, vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica - fra le quali gli artt. 47 del TUE e 335 del TFUE includono la Comunità europea - sia in quanto la generale azione di responsabilità amministrativa appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti è stata estesa dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 anche all'ipotesi in cui il danno sia cagionato ad amministrazione diversa dall'ente di appartenenza del suo autore e che quest'ultima disposizione costituisce una valida interpositio legislatoris in tutte le fattispecie di finanziamenti erogati dalla Comunità europea. In ogni caso, la richiamata pronuncia conferma non solo la giurisdizione della Corte dei conti in materia, ma altresì la configurabilità di quella specifica figura di danno erariale costituita, dalla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, pregiudicando la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

A tale definizione conduce il c.d. principio di assimilazione, già recepito dalle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione (sent. n. 1235/2010) e

richiamato nella citata pronuncia n.201701/2013 “in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici attivandosi, dunque, la giurisdizione della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della Comunità europea dalle frodi avendo la Corte di Giustizia specificato che detto obbligo degli Stati necessariamente ricomprende ogni azione di diritto amministrativo, tributario o civile, diretta a riscuotere o a recuperare risorse ovvero obbligazioni comunitarie conseguite o per converso eluse in modo fraudolento, nonché ad ottenere il risarcimento del danno”» (Sez. I Appello n. 129/2023).

3. Con il terzo motivo l'appellante lamentava il fatto che la sentenza di primo grado aveva respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione della Procura perché esercitata nell'interesse di un'amministrazione (comunità montana) diversa da quelle che avrebbero subito il pregiudizio economico (AGEA, Ministero del tesoro e Regione Liguria).

L'appellante rappresentava che gli importi relativi ai finanziamenti ricevuti erano stati erogati dall'AGEA, quale organismo pagatore, rispetto a fondi del FEOGA, dello Stato e della Regione.

La Comunità montana sarebbe stata delegata dalla Regione Liguria, competente per l'istruttoria delle domande di contributi, ad effettuare detta istruttoria.

Pertanto, sarebbe errata nell'atto di citazione l'individuazione della Comunità montana quale amministrazione danneggiata.

Tale individuazione costituirebbe un elemento essenziale dell'atto di citazione, contribuendo a definire il *petitum* della domanda.

E sarebbe passibile di censura la sentenza di primo grado che disattendeva l'eccezione dell'appellante sul presupposto che la Procura della Corte non agisce in nome e nell'interesse dell'amministrazione danneggiata, ma nell'interesse dell'erario globalmente inteso, a tutela dell'ordinamento e del buon andamento dell'amministrazione.

Il motivo è infondato, ritenendo questo collegio che non derivi alcuna inammissibilità dall'errata individuazione dell'amministrazione danneggiata quando sia individuabile dal contesto.

Infatti *«deve rammentarsi che, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, “l’erronea indicazione dell’Amministrazione danneggiata, quando la stessa sia univocamente individuabile dal contesto, e l’errore non incida sulla individuazione del danno erariale dedotto a fondamento della domanda risarcitoria, costituisce una “falsa demonstratio” che (...) “non nocet”, risolvendosi in un’indicazione suscettibile di essere rettificata ex officio dal giudice con la pronuncia”.*

Ben diversa sarebbe l’ipotesi in cui venisse indicata un’amministrazione totalmente estranea alla fattispecie” (Sez. Giurisdiz. Appello per la Regione siciliana, sent. n. 156/A/2022, Sez. I App., sent. n. 66/2023 e n. 304/2013)» (Sez. I Appello, n. 215/2024).

Del resto, si osserva che *«l’erronea indicazione dell’amministrazione danneggiata non aggrava la posizione processuale del convenuto, soprattutto quando la stessa sia con certezza individuata nel contesto dell’atto e questo sia comunque idoneo a fornire gli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda*

la domanda (Sezione Prima di Appello n. 304 del 2013)» (Sez. Lazio, n. 100/2021).

E in ogni caso non risultano frustrate neanche le prerogative dell'amministrazione, perché l'intervento della stessa potrebbe essere solo *adiuvandum* rispetto all'azione del pubblico del ministero, la quale da sola è reputata sufficiente a garantire la tutela dell'integrità dell'erario.

Ciò è dimostrato dal fatto che l'intervento, a fronte della legittimazione ad agire conferita al p.m. contabile, l'intervento dell'amministrazione è configurato in termini di mera possibilità.

Pertanto, risulta confermata la sentenza di primo grado su questo punto, quanto all'individuazione della Regione Liguria, amministrazione a cui fa riferimento il Piano di sviluppo rurale e, quindi, l'interesse pubblico che si voleva realizzare con i finanziamenti e i cofinanziamenti erogati.

4. Esaminati i motivi che avevano ad oggetto questioni pregiudiziali e ritenendo superato il quinto motivo, avendo nel giudizio d'appello su richiesta delle parti, attesa la definizione del giudizio penale con il deposito in data 4 aprile 2024 da parte dell'appellante la sentenza della Corte d'Appello di Genova n. xxx/xxxx , che la parte e la Procura confermavano non essere stata impugnata, con riguardo ai motivi inerenti questioni di merito, anche preliminari, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.g.c. questo collegio ritiene di esaminare e decidere in via assorbente il settimo motivo riguardante il merito. Infatti, nel merito, l'appello è fondato.

Con riguardo alla vicenda di merito, in primo grado era stata contestata dalla Procura un'ipotesi di danno derivante dall'aver ricevuto contributi pubblici negli anni dal 2004 al 2006 a valere sulla misura I – sottomisura 9.3 del Piano

di sviluppo rurale attraverso una condotta truffaldina, avendo prodotto false attestazioni circa le spese asseritamente sostenute.

Tali spese non sarebbero state sostenute in realtà o non sarebbero state regolarmente documentate e, nello specifico, sarebbero state presentate fatture di terzi risultate irregolari per operazioni inesistenti, nonché pagamenti ingiustificati o effettuati oltre il termine e l'indicazione di un numero di ore di lavoro notevolmente superiore a quelle effettivamente prestate dai suoi dipendenti.

Orbene, tali fatti erano anche oggetto di procedimento penale, concluso in primo grado con la sentenza del Tribunale di Savona n. xxx del xxxx e in secondo grado con la sentenza della Corte d'Appello di Genova n. xxx/xxxx. Tale ultima sentenza, in parziale riforma di quella di primo grado, modificava la formula assolutoria per uno dei reati contestati agli imputati.

In particolare, con riguardo alle domande di ammissione al contributo presentate dal Xxxxxx xxxxxx oggetto di questo giudizio contabile, nell'ambito del procedimento penale in primo grado il reato di cui al capo b) ai sensi degli artt. 640 bis, 81, 110 c.p., era dichiarato estinto per sopravvenuta prescrizione.

Nel giudizio d'appello, la sentenza della Corte d'Appello affermava che non avendo gli imputati rinunciato alla prescrizione, né dimostrato l'evidenza della loro innocenza, non si procedeva all'istruttoria necessaria.

Infatti, tale sentenza penale chiariva che *«il ragionamento induttivo degli inquirenti, dettato dal convincimento che gli imputati per ovviare al limite di rimborso del 90% dei costi, li avessero “gonfiati” al fine di recupero l'intero, si è rivelato infondato.*

È stata tuttavia necessaria una complessa istruttoria per smentire la tesi accusatoria. Ciò dimostra che altrettanta attività processuale sarebbe necessaria per verificare se, anche per gli altri reati, sussista la prova di innocenza. Tale istruttoria sarebbe assolutamente necessaria in presenza di rinuncia alla prescrizione, che però non è stata formulata».

Orbene, sui fatti oggetto di reato e oggetto di questo giudizio non vi è quindi una pronuncia assolutoria che possa valere ai sensi dell'art. 652 c.p.p.. Tuttavia, questo giudice contabile può trarre, per giurisprudenza pacifica, elementi di convincimento della propria decisione attraverso una propria valutazione di quanto emerso in sede penale.

In tal senso, innanzitutto emerge in sede d'appello penale che è stato ritenuto infondato il ragionamento induttivo degli inquirenti, dettato dal convincimento che gli imputati per ovviare al limite di rimborso del 90% dei costi, li avessero "gonfiati" al fine di recupero l'intero, si è rivelato infondato. Inoltre anche dalla sentenza di primo grado emergono circostanze che, seppur direttamente riferibili al solo reato, per cui vi è stata la pronuncia di assoluzione, valgono con riguardo alle indagini condotte per tutti i reati, anche per quelli prescritti.

Si legge che:

« Va, in primo luogo ed in via generale, sottolineato conte non possa avere alcun rilievo la considerazione resa dal M.llo Xxxxxx da lui stesso indicata, più volte, nel corso dell'esame dibattimentale, quale base essenziale dei sospetti in merito alla regolarità della rendicontazione in parola (si veda, le pagg. 4-5 delle trascrizioni 17.2.2015) - secondo cui, sostanzialmente, "se si considera che il contributo della Comunità Europea, in situazioni quale quella

che vide quale soggetto attuatore il Ravera, copre soltanto il "90% delle spese", le aziende, per evitare operazioni antieconomiche, decisamente in perdita, sono sostanzialmente costrette a "gonfiare i costi".

Invero, ed anche a prescindere dal contenuto delle, convincenti, considerazioni del consulente tecnico Xxxxxx in ordine alla convenienza in capo al soggetto attuatore a realizzare opere quale quella in esame anche laddove le sue spese non siano interamente coperte (derivante, tra l'altro, dalla possibilità di trattenere i materiali derivanti dalla pulizia dei boschi), va rimarcato come la considerazione della Guardia di Finanza non possa costituire una logica base di partenza, salvo portare all'inaccettabile conclusione di considerare certamente falsi tutti i rendiconti emessi nell'ambito di analoghe procedure con contributo della Comunità Europea.

Un ulteriore, significativo, dato generale è emerso, poi, chiaramente, dall'istruttoria, e, di fatto, dall'esame dello stesso M.llo Xxxxxx

Nel caso di specie, risulta, infatti, certamente dimostrato che tutti i lavori oggetto della procedura comunitaria in esame furono interamente eseguiti.

Militano in tal senso, prima ancora delle considerazioni dei cc. tt. pp. Xxxxxx e Xxxxxxx, i documenti prodotti dalle difese nel corso dell'istruttoria (peraltro in buona parte noti alla G.d.f. al momento delle indagini)».

Nella suddetta sentenza si dà atto che lo stesso Maresciallo Xxxxxx nel corso della deposizione dibattimentale ha precisato che: “i lavori sono stati tutti eseguiti”, chiarendo che gli inquirenti non procedettero mai ad una concreta verifica delle opere oggetto della domanda, non avendo mai eseguito alcun sopralluogo sul sito e non avendo analizzato la perizia tecnica a firma del Xxxx.

Da tale circostanza emerge che le indagini si sono basate su ragionamenti meramente induttivi e in assenza di necessari sopralluoghi per verificare la realizzazione delle opere.

Come osserva in generale il giudice penale nella richiamata sentenza - prima di passare all'analisi delle contestazioni relative all'unico reato oggetto d'esame in quanto non prescritto - l'impianto accusatorio ne esce in tal modo fortemente indebolito perché fondato solo sull'asserita e indimostrata inesistenza o sopravvalutazione di opere mai analizzate e valutate nel corso delle indagini (pag. 5 sentenza).

Inoltre, anche sulla circostanza dell'essersi potuto avvalere di *"prestazioni volontarie non retribuite"*, la sentenza resa dal giudice penale di primo grado rammenta che:

«In tal senso, va ricordato come la circolare della Regione Liguria 17.5.04, contenente i "criteri per la determinazione della spesa ammissibile nell'ambito del Piano Regionale di sviluppo rurale ai sensi del Regolamento CE n. 1865/2000", precisi che, oltre al costo della spesa sostenuta per il personale dipendente, è ammessa la rendicontazione del costo figurativo per "prestazioni volontarie non retribuite, prestate dai titolare, parenti ed affini fino al terzo grado", il cui valore può essere indicato in un valore massimo di 15,40 Euro/ora, e la cui ricorrenza, in materia agricola, risulta, di fatto, del tutto comune.

Lo stesso consulente rimarca, poi, che, nel quantificare la spesa relativa ai dipendenti, la Guardia di Finanza omise, peraltro, di conteggiare le ingenti somme ascrivibili ad oneri relativi (inps, Inail, assicurazione), ed oneri riflessi (costi generali), e, dunque, costi pacificamente affrontati dall'azienda.

Va, poi, considerato che, in tale quantificazione, fu del tutto pretermesso qualsiasi valore relativo alle attrezzature di lavoro specifiche ed ai mezzi d'opera utilizzati, costituenti, all'evidenza, un ulteriore ingente costo per il beneficiario».

Ciò posto, a prescindere da quanto risultante in sede penale, come compendiato nelle due sentenze sopra citate, anche sulla base degli atti di questo giudizio può concludersi sull'assenza di prova del danno. Dalla relazione della Guardia di finanza emerge che per ogni domanda di contributo erano indicate le *“attività svolte”* in sede di indagine con solo acquisizioni documentali e assunzione di informazioni. Non vi è quindi indicazione di aver svolto sopralluoghi sui siti, nei quali erano realizzate le opere.

Inoltre, per ciascuna domanda di contributi presentata dall'appellante la Guardia di finanza redigeva una *“scheda contributo”* con indicazione dell'avvenuto collaudo delle opere da parte dei dipendenti della comunità montana e che vi è stato un successivo atto di liquidazione.

Pertanto, a fronte delle affermazioni dell'amministrazione sui collaudi di avvenuta esecuzione delle opere, quale verifica dell'esecuzione conforme al progetto presentato per ottenere la liquidazione di contributi, nessun sopralluogo in sede di indagine risulta effettuato dalla Guardia di Finanza al fine di verificarne la consistenza delle opere di cui ai relativi contributi e smentire tali affermazioni con oggettivi e puntuali reali riscontri.

Peraltro, delle due l'una,

- o i dipendenti dell'amministrazione erano *“collusi”* con l'appellante accertando un'esecuzione non avvenuta o avvenuta solo in parte, ma non vi è alcuna contestazione di tal genere né in sede penale né in sede contabile,

- oppure le opere sono state realizzate, in assenza di prova che quanto affermato dai dipendenti che procedettero al collaudo non sia vero.

Nella sentenza contabile di primo grado si legge che la condotta addebitata all'appellante consiste *«nell'aver realizzato parte dei lavori programmati e nella misura minima sufficiente a trarre in inganno il collaudatore e nell'aver dolosamente prodotto falsa documentazione giustificativa di spese non effettivamente sostenute o artatamente “gonfiate”, con le modalità e nelle misure innanzi indicate, al fine di ottenere indebitamente le provvidenze finanziari»*.

Posto che la realizzazione al minimo delle opere significa che esse erano *“sufficientemente”* collaudabili, in ogni caso in assenza di sopralluoghi in sede di indagine non è dato sapere se rispetto all'effettiva consistenza delle opere i costi rendicontati fossero eccessivi.

In sostanza non vi è prova della sopravvalutazione delle opere rispetto ai costi, in altri termini non vi è prova che i costi siano stati *“gonfiati”* rispetto a quanto effettivamente realizzato. Non vi è prova che le opere realizzate potevano sostenersi con minor costi.

Conseguentemente, manca la prova dell'aver attestato costi non sostenuti o in quantità superiore, e manca dunque la prova del danno.

Ne discende che la domanda originaria di condanna proposta dalla Procura nei confronti dell'appellante non può essere accolta.

5. In conclusione, respinti i motivi d'appello inerenti alle questioni pregiudiziali, in accoglimento del motivo relativo al merito, con assorbimento dei restanti, il Collegio ritiene che la sentenza debba essere riformata con rigetto della domanda di condanna nei confronti dell'appellato.

Con riguardo alle spese di giudizio, esse si liquidano ai sensi del D.M. 55/2014 e ss.mm., e, in particolare, tenendo conto del valore della causa, (nello scaglione tra € 260.001,00 ed € 520.000,00) ai sensi dell'art. 6, nonché applicando ai sensi dell'art. 4, comma 1, la riduzione del 50 % e non considerando la fase istruttoria, art. 4, comma 5. Si liquidano dunque le spese pari ad € 4.573,50, oltre al 15% per spese generali, ponendole a carico della Regione Liguria, per ciascun grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza centrale giurisdizionale d'appello, così decide:

- respinti i motivi su questioni pregiudiziali, accoglie nel merito l'appello proposto e respinge quindi la domanda di condanna nei confronti dell'appellante;
- liquida le spese in favore dell'appellante e a carico della Regione Liguria nella somma pari ad € 9.147,00, oltre il 15 % per spese generali.

Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio in data 13 dicembre 2024.

L'Estensore

Il Presidente

Carola Corrado

Tammaro Maiello

(firma digitale)

(firma digitale)

DECRETO

Il Collegio, ravvisati i presupposti applicativi dell'art. 52, del d.lgs. 196/2003,

DISPONE

che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3, di detto art. 52, a tutela delle parti private.

Il Presidente

(Dott. Tammaro Maiello)

“F.to digitalmente”

Depositata in Segreteria il 09/01/2025

Il Dirigente

“F.to digitalmente”

In esecuzione del provvedimento del Collegio, ai sensi dell'art. 52, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione, omettere le generalità e gli altri dati identificativi della parte privata e del suo dante causa.

Roma, lì 09/01/2025

Il Dirigente

“F.to digitalmente”