



Repubblica Italiana

SENTENZA - 4/2024

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott.ssa Cristina Zuccheretti Presidente

Dott. Giovanni Comite Consigliere relatore

Dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere

Dott. Antonio Di Stazio Consigliere

Dott. Marco Fratini Consigliere

ha pronunciato la seguente

sentenza

sulla citazione in appello, iscritta al **n. 58.463/R.G.**, proposta da **Belli-**

nazzo Arrigo (C.F. BLL RRG 49H13 E730K), rappresentato e difeso

dall'**Avv.** Prof. Carullo Antonio, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c.,

all'indirizzo p.e.c. acarullo@ordineavvocatibopec.it e domicilio fisico eletto a

Bologna, Strada Maggiore 47, presso lo studio del medesimo: appellante

contro

la **Procura regionale** presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-

Romagna e la **Procuratore generale** presso la Corte dei conti: appellate

avverso e per l'annullamento/riforma

della sentenza n. 178/2020/R della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale

regionale per l'Emilia-Romagna, pubblicata il 14 dicembre 2020 e no-

tificata il 7 gennaio 2021.

Visti: l'appello e la memoria di parte privata, le conclusioni della Procura

generale, gli atti tutti di causa;

alla pubblica udienza del 29 novembre 2023, con l'assistenza del segretario dott.ssa Pimpinella Chiara, uditi il Cons. relatore Comite Giovanni e il Vice Procuratore generale D'Alesio Sabrina, per l'Ufficio del pubblico ministero.

Svolgimento del processo

I. Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per l'Emilia-Romagna, in relazione a un presunto pregiudizio da distrazione di finanziamenti e da lesione dell'immagine pubblica, ha condannato *“Bellinazzo Arrigo al pagamento, in favore di Clara S.p.a., della somma complessiva di € 705.000,00 (...), oltre rivalutazione monetaria, dal 4 maggio 2018 al deposito della sentenza, interessi di legge, da tale data al soddisfo”,* e spese di giudizio, nella misura di € 404,67, in favore dello Stato.

II. I fatti. Con nota del 12 aprile 2010, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara ha informato la Procura regionale per l'Emilia-Romagna della richiesta di rinvio a giudizio, insieme ad altri imputati, dell'Ing. Bellinazzo Arrigo, Direttore generale di Area S.p.a., Società a totale capitale pubblico, partecipata da 17 comuni della provincia di Ferrara. Una ulteriore segnalazione è pervenuta il 4 febbraio 2011 da quest'ultimo Ente: nella stessa si dava atto del decreto penale che ha disposto il giudizio dibattimentale, per condotte di peculato, corruzione propria e altro, anche nei confronti del suindicato Ing. Bellinazzo. Con sent. n. 210, del 7 maggio 2014, il Tribunale di Ferrara ha condannato quest'ultimo alla pena di anni cinque e mesi cinque di reclusione per peculato, corruzione aggravata per il compimento di atti contrari ai doveri del proprio ufficio e tentata truffa aggravata, oltre al risarcimento dei danni, in solido con gli altri condannati, in favore di Area S.p.a.

costituitasi parte civile, con condanna a una provvisoria, immediatamente esecutiva, di € 250.000,00. All'esito di gravame, la Corte d'Appello di Bologna, con sent. n. 2748, dell'8 novembre 2016, in riforma della prima sentenza, ha dichiarato di non doversi procedere nei confronti dell'Ing. Bellinazzo per il delitto di corruzione propria, in quanto estinto per prescrizione, e ha proscioltto lo stesso, unitamente ad altri imputati, dal delitto di tentata truffa aggravata a danno della Regione Emilia-Romagna, per insussistenza del fatto; ha confermato, invece, la condanna per i fatti di peculato, rideterminando la pena in anni cinque e confermando le statuizioni civili e le sanzioni accessorie disposte in primo grado. La Corte di Cassazione, con sent. 19484/18, del 4 maggio 2018, ha rigettato i ricorsi proposti da Bellinazzo Arrigo e altri e confermato la decisione della Corte d'Appello, condannando tutti i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e il Bellinazzo anche alla rifusione delle spese di rappresentanza e difesa in favore della parte civile Clara S.p.a. (subentrata nelle more ad Area S.p.a., giusta atto di fusione per incorporazione).

La vicenda principale riguarda un'attività di ricerca avente a oggetto il riciclo di rifiuti plastici da utilizzare come sottofondo stradale: l'idea iniziale è elaborata da Frabetti Andrea, geometra dipendente della Provincia di Ferrara, e da Andrighetti Gabriele, funzionario della Provincia nella qualità di ingegnere Capo. Nel progetto, viene coinvolto, in qualità di Direttore generale di Area S.p.a., interessata alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel territorio della Provincia di Ferrara, Bellinazzo Arrigo, che si è attivato per il rilascio di un consistente finanziamento previa conclusione di un contratto con i richiamati soggetti. In breve, il 4 novembre 2005 l'Ing. Bellinazzo ha sottoscritto un contratto di collaborazione, con l'Andrighetti e il Frabetti, di

durata biennale, per completare la ricerca, e di durata decennale, dall'inizio della commercializzazione del prodotto per gli sviluppi economici del progetto, che prevedeva clausole contrattuali particolarmente favorevoli per i proponenti; la conclusione dello stesso, tuttavia, non è stata portata a conoscenza del CdA di Area S.p.a., che il successivo 11 novembre si è limitato a prendere atto della proposta di collaborazione dei due funzionari della Provincia di Ferrara, dando mandato al direttore generale di definire il contratto. Conseguentemente, il 28 febbraio 2006 l'appellante ha stipulato un contratto di collaborazione, con i richiamati funzionari della provincia, avente a oggetto lo studio e lo sviluppo industriale di un impianto prototipo per la trasformazione delle plastiche ottenute dai rifiuti e di un impianto per la produzione degli elementi plastici da utilizzare nei rilevati stradali, secondo il contenuto dei brevetti di Andrighetti e Frabetti: nel contratto è previsto che, nel caso di mancata prosecuzione della collaborazione alla scadenza dei due anni, il materiale tecnico sarebbe stato riconsegnato ai privati, che avrebbero riconosciuto alla società pubblica il 25% dei brevetti e dei modelli. Ciò malgrado, in pari data il Bellinazzo e i due progettisti concludevano un ulteriore contratto, tenuto segreto, in base al quale il primo entrava a titolo personale nell'affare, ottenendo il riconoscimento del 20% degli utili futuri, collegati alla commercializzazione dei prodotti, in cambio dell'impegno del medesimo a reperire risorse finanziarie, necessarie per tutta la fase di sviluppo della ricerca, mentre il 41% andava all'Andrighetti e il 39% al Frabetti. Area S.p.a. ha finanziato lo sviluppo del progetto con la somma di € 940.308,33. Il successivo 14 dicembre 2006, nella riunione del Consiglio di amministrazione della Società, il Presidente ha informato i componenti che il progetto era proseguito in diverse fasi

sperimentali, che avevano condotto alla produzione di campioni di materiali da utilizzare in luogo del tradizionale asfalto e che, essendo necessario procedere con la sperimentazione di un vero tratto stradale e passare alla produzione industriale del prodotto, si rendeva opportuna la costituzione di una società *ad hoc* per la gestione autonoma della fase produttiva del progetto, al quale andavano “*dedicate risorse finanziarie ed operative specifiche*”; perciò, il CdA ha autorizzato il proprio Direttore generale a costituire una società a responsabilità limitata, in cui Area S.p.a. avrebbe dovuto detenere il 51% del capitale. Nondimeno, il 16 luglio 2007 l'Ing. Bellinazzo ha costituito la Riusa. EU S.r.l., avente come socio anche il Geometra Astolfi Luigi, in cui la Società pubblica non aveva alcuna partecipazione, e il 20 luglio 2007 un'altra società con la moglie (la @box S.r.l.), destinata a fornire consulenze a società in rapporti commerciali con Area S.p.a., circostanze del tutto ignote al CdA di quest'ultima. Inoltre, il 21 agosto 2007 il Bellinazzo ha stipulato, per conto di Area S.p.a., un nuovo contratto con Andrighetti e Frabetti, destinato a sostituire quello del 2005, di prossima scadenza, ma inserendovi una rilevante modifica, che comportava l'esclusione di ogni ritorno economico per Area che, pur continuando a finanziare la ricerca e a corrispondere ai privati un compenso pari al 5% dei costi sostenuti, veniva definitivamente estromessa dagli sviluppi economici dei risultati della ricerca. Inoltre, una volta realizzato l'impianto, il Bellinazzo stipulava un contratto tra la Riusa. EU S.r.l. e la Società della moglie per la consegna dei materiali plastici da lavorare, escludendo ancora una volta la società pubblica che aveva finanziato il progetto proprio per destinarvi i rifiuti plastici in vista di un riutilizzo; dappoi, il 4 febbraio 2009 la Riusa. EU S.r.l. stipula un accordo quadro con altre società per

ottenere finanziamenti per la produzione sperimentale per un triennio e il 19 febbraio successivo presenta domanda di brevetto relativa al c.d. rilevato stradale. Infine, il Bellinazzo, unitamente all'Ing. Andrighetti Gabriele e al Geom. Astolfi Luigi Ettore, si appropriava dell'impianto denominato "*Progetto 130*", nella disponibilità di Area S.p.a., distolto a vantaggio della Riusa, di cui era amministratore unico, per realizzare una nuova ricerca commissionata alla stessa. In sintesi, le diverse convenzioni avrebbero avuto l'effetto di sottrarre alla società Area S.p.a. l'importo di **€ 940.308,33**, pari al finanziamento dalla medesima destinato alla ricerca sul riciclo delle materie plastiche, senza alcun ritorno in termini di effettivi utili, mentre i profitti sarebbero stati dei privati e del Bellinazzo. La Procura regionale emiliana ha ravvisato nei fatti esposti due voci di presunto danno: **a)** un pregiudizio patrimoniale di **€ 734.308,33**, corrispondente agli esborsi complessivi del progetto finanziato da Area S.p.a., pari a € 940.308,33, detratto quanto già ottenuto a titolo transattivo, in seguito alla costituzione di parte civile nel processo penale, dai sigg. Andrighetti, Astolfi e Frabetti, per complessivi € 206.000,00; **b)** un danno da lesione dell'immagine pubblica di Area S.p.a. di **€ 367.154,16**, calcolato equitativamente nella metà del danno patrimoniale, per un totale di **€ 1.101.462,49**, contestato al Bellinazzo con invito a dedurre, recante anche effetti interruttivi della prescrizione, notificato il 9/07/2019. L'Ing. Bellinazzo ha trasmesso deduzioni difensive, non ritenute convincenti a far archiviare la vertenza.

III. La Corte territoriale, preliminarmente, ha affermato la propria giurisdizione, atteso che "*la società in questione (Area S.p.a., poi Clara S.p.a.), al di là della propria forma giuridica privatistica, costituisce una mera articolazione delle pubbliche amministrazioni da cui è promanata (...)*". Quanto

all'eccezione di nullità dell'atto introduttivo, per *“omessa considerazione delle deduzioni istruttorie”* del prevenuto, ha rilevato che gli artt. 86 e 87 del c.g.c. non comminano alcuna nullità per la mancata considerazione, da parte del PM, delle difese preliminari svolte dall'intimato, non essendo, quindi, obbligato a motivare le ragioni per le quali ha eventualmente disatteso le stesse, *“potendo l'esame valutativo (...) anche essere espresso dall'Attore pubblico in modo sintetico o essere persino implicito nel fatto medesimo che viene emesso l'atto di citazione (SS.RR. n. 7/1998/QM)”*. Posto questo in termini generali, il primo giudice argomenta sull'infondatezza dell'eccezione in quanto la citazione si occupa delle deduzioni difensive ritenute, tuttavia, non convincenti. Relativamente, invece, all'eccezione di prescrizione, ne osserva l'assoluta inconferenza, poiché la costituzione di parte civile, effettuata dall'amministrazione danneggiata (Area S.p.a., in cui è subentrata Clara S.p.a.) nel processo penale, dispiega effetti interruttivi per tutto il suo perdurare ovvero sino alla definizione del processo penale, avvenuta con la sent. n. 19484, del 4 maggio 2018 della Suprema Corte, alla quale è seguito l'invito a dedurre, avente effetti interruttivi della prescrizione, notificato il 9 luglio 2019. Quanto poi al danno all'immagine, il decorso della prescrizione è rimasto sospeso sino alla definizione del processo penale. Nel merito, la prima Corte ha ritenuto fondata la domanda attrice in ragione degli elementi di prova raccolti nel processo penale, liberamente valutabili anche dal giudice contabile, e degli effetti di giudicato, ex art. 651 c.p.p., spiegati dalla sentenza irrevocabile di condanna nel giudizio erariale. Sicché, ha ritenuto non esservi *“dubbi in merito alla ricostruzione dei fatti, così come operata nella sentenza penale definitiva, quantomeno relativamente alle ipotesi di peculato (...), e alla*

consequente responsabilità erariale del convenuto a titolo di dolo”. Purtuttavia, la sentenza non ha ritenuto ascrivibile all’Ing. Bellinazzo la somma di € 734.308,33, quale importo al netto del corrisposto, in via transattiva, dai correi Andrichetti Gabriele, Astolfi Luigi Ettore e Frabetti Andrea, pari a € 206.000,00. Invero, la Procura regionale non ha convenuto in giudizio anche questi ultimi, dimostrando di ritenere i medesimi liberati da ogni responsabilità amministrativa con l’avvenuto pagamento delle rispettive somme corrisposte in via transattiva, così *“optando, di fatto, per la deduzione di una responsabilità parziaria del convenuto, così come dei restanti corresponsabili, rimasti estranei al giudizio”*. In ragione di questo, il primo giudice, *“pur ritenendo che dalla disamina degli atti d’indagine penale e dalle relative sentenze emerge, inequivocabilmente, che in tutte le vicende e nei rapporti inerenti l’erogazione dei detti finanziamenti, per conto della Società Area abbia agito sostanzialmente uti dominus l’Ing. Bellinazzo, tenendo all’oscuro il Consiglio di amministrazione delle scelte attuate e rivestendo un ruolo (...) determinante nella causazione del danno, da ridurre ai margini (...) la posizione degli altri tre correi (...)”*, ha determinato l’apporto causale del direttore generale nella misura (arrotondata per difetto) di **€ 470.000,00**, pari al 50% di € 940.308,33. Relativamente, invece, alla seconda posta di danno, conseguente all’asserito disdoro subito dalla società pubblica, ne ha affermato la ricorrenza sussistendo un reato contro la pubblica amministrazione, nella specie quello di peculato, accertato con sentenza irrevocabile di condanna, nonché la lesione dell’immagine della Società Area, *“declinata come lesione del prestigio, della credibilità e del corretto funzionamento degli uffici pubblici”*. In specie, il pregiudizio alla reputazione della Società pubblica, oltre che indirettamente degli

enti locali partecipanti al suo capitale, che è conseguito alla vicenda penale, *“è attestato dal tenore degli articoli di stampa pubblicati, atti a ingenerare l'opinione comune che i comportamenti patologici ivi descritti siano caratteristiche usuali dell'attività degli apparati pubblici (...)”*. Relativamente alla sua quantificazione, la sentenza ha condiviso il criterio e la misura indicata dalla Procura regionale, pari alla metà del danno patrimoniale addebitato, ossia a **€ 235.000,00**, in quanto più congruamente rispondente alla fattispecie concreta e agli indici di parametrizzazione da essa desumibili. Sicché, l'Ing. Bellinazzo è stato condannato a pagare, in favore di Clara S.p.a., l'importo complessivo di **€ 705.000,00**, oltre agli accessori del credito.

IV. Si grava della decisione **Bellinazzo Arrigo**, che lamenta: *“I. Nullità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 86 del c.g.c. Difetto di motivazione”*. Deduce che la prospettazione della sentenza, che ha disatteso l'eccezione di nullità dell'atto introduttivo, giacché completo in tutti i suoi elementi essenziali ex art. 87 c.g.c. e perché l'esame valutativo delle deduzioni del convenibile può esser fatto persino in modo implicito, *“(...) risulta in contrasto con la ratio dell'art. 86 c.g.c. alla cui stregua l'invito a dedurre e le conseguenti deduzioni sono atte a instaurare il contraddittorio ante giudizio”*. In altri termini, *“le deduzioni formulate dall'Ing. Bellinazzo imponevano la rivalutazione dei fatti nel momento in cui si svolgevano le imputazioni di responsabilità contabile che traevano la loro fondatezza da una ricostruzione in fatto errata e parziale”*. Sicché, in specie, *“la lesione del contraddittorio non è meramente formale, ma emerge sul piano sostanziale, nella misura in cui l'acquisizione delle deduzioni non ha avuto alcun effetto, né la sentenza ha motivato sul punto”*. Con altro motivo denuncia: *“II. Violazione e falsa*

applicazione dell'art. 1, co. 2 della l. 20/1994. Violazione (...) per omessa valutazione dei fatti". Rileva che la "mera costituzione di parte civile può essere considerata quale atto interruttivo della prescrizione sino alla condanna che, nel caso di specie, è avvenuta nel 2010, termine con riferimento al quale (...), ove non dovesse prendersi in considerazione quale dies a quo la data del 19 marzo 2009 di risoluzione del contratto di lavoro dell'Ing. Bellinazzo (...), la prescrizione è ampiamente decorsa". Con un successivo motivo, lamenta: "III. Illegittimità della sentenza per difetto di motivazione (e) per insussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito". Osserva che nella prima decisione "non vi è alcuna indagine del ruolo effettivo dell'Ing. Bellinazzo nella commissione delle operazioni che hanno dato luogo alla responsabilità contabile, né tantomeno vi è un'indagine specifica sulle somme di cui si chiede la restituzione", atteso che è "pacifico in atti come il Direttore generale fosse un mero esecutore delle decisioni strategiche di Area S.p.a. e, in particolare, delle determinate del CdA". In sostanza, l'appellante "era solamente lo strumento operativo (preposto al "servizio analogo") delle amministrazioni comunali che decidevano la politica imprenditoriale delle società Area S.p.a. e della controllata Area Impresa S.r.l. come se queste fossero un loro ufficio". Dunque, "non solo Area Impresa S.r.l. era sprovvista di una propria autonomia gestoria, ma le decisioni più importanti di Area S.p.a. erano assunte non dal CdA ma dall'Assemblea sociale, rappresentativa del soggetto titolare del potere decisionale, ovvero degli enti pubblici proprietari di Area S.p.a.", con conseguente valutazione riduttiva della contestata responsabilità contabile. In ipotesi, "la riduzione del quantum del 50%, con un risultato di € 467.154,42, è dovuta alla circostanza che le scelte strategiche furono decise in sede politica e,

quindi, imposte al DG (...). Da tale risultato devono essere sottratte le somme dovute e pagate in via transattiva dagli altri tre correi, pari a € 206.000,00, cifra che tuttavia dovrebbe essere quantomeno il doppio per la logica intrinseca a ogni transazione (...); di conseguenza, *“il dovuto da parte di Bellinazzo si riduce a € 55.154,42 (...)*”. Con un ulteriore motivo denuncia: **“IV. Illegittimità della sentenza per omessa motivazione. Contraddittorietà. Falso presupposto di fatto”**. Rileva l’illegittimità della prima decisione *“per avere ritenuto sussistente il danno all’immagine (...), atteso che l’Ing. Bellinazzo non è stato mai legato da un rapporto di servizio all’amministrazione”*, in quanto era *“uno strumento operativo che non poteva discostarsi dalle scelte del CdA”*. Riguardo, poi, al *quantum*, seguendo, sul punto, il criterio della Procura regionale, fatto proprio dalla sentenza, non impugnato incidentalmente dal PM, esso dovrebbe ammontare, in via di estremo subordine, a € 27.500,00.

V. Nella memoria prodotta il 9 novembre 2023, **Bellinazzo Arrigo** ha ribadito le ragioni a supporto dell’accoglimento del gravame.

VI. Nello scritto acquisito al fascicolo processuale il 16 novembre 2023, la Procura generale ha concluso per il rigetto dell’appello. Difatti, per (l’eventuale) mancata considerazione, in citazione, delle deduzioni difensive svolte dall’invitato a dedurre non è prevista la sanzione della nullità, comminata, invece, per casi di gravi omissioni che rendano impossibile l’identificazione del convenuto, nei casi in cui manchi l’esposizione dei fatti o qualora non sussista la necessaria corrispondenza tra l’esposizione dei fatti contenuta nella citazione e gli elementi essenziali dell’invito a dedurre. Nell’ipotesi a giudizio, tuttavia, il Procuratore regionale ha preso posizione, nel libello introduttivo, sulle argomentazioni del convenibile, che ha motivatamente

disatteso. Non meno infondato è poi il secondo motivo, giacché il corso della prescrizione è stato interrotto dalla costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel processo penale, con effetti sino alla sentenza irrevocabile di condanna o alla revoca di detto intervento. Quanto poi al danno all'immagine, l'azione poteva proporsi solo dopo la sentenza irrevocabile di condanna. Nel merito, osserva che dagli atti e dalle sentenze penali emerge *“come il direttore generale abbia agito per anni con eccessiva libertà, non comunicando notizie determinanti al CdA, discostandosi dalle deliberazioni assunte dall'organo amministrativo, concludendo contratti manifestamente sfavorevoli, agendo in conflitto d'interessi con la società”*, condotte, penalmente accertate, che inducono al riconoscimento della piena responsabilità dell'Ing. Bellinazzo nella distrazione dei finanziamenti pubblici. Anche le censure riguardanti l'errata quantificazione del danno patrimoniale sono destituite di fondamento, atteso che il primo giudice, nel tener conto della condotta degli altri correi, ha rideterminato il danno preteso in citazione in € 470.000,00. Con riguardo al danno all'immagine, contestato nella sua esistenza e quantificazione, evidenzia la ricorrenza del rapporto di servizio tra il direttore generale e la società pubblica, la cui natura *in house* è stata pacificamente ammessa anche dalla parte nel giudizio di primo grado. Né *“tale rapporto potrebbe venir meno, come vorrebbe l'appellante, per via del preteso ruolo di mero esecutore di decisioni altrui, atteso l'assorbente rilievo che da tutta la documentazione acquisita emerge il ruolo chiave assunto dall'Ing. Bellinazzo nella vicenda per cui è causa”*. In sostanza, non vi è spazio per una ulteriore riduzione dell'addebito.

VII. Alla pubblica udienza odierna, non comparso il difensore

dell'appellante che, con nota prodotta il 15 novembre 2023, ha chiesto che *“la causa venga trattenuta in decisione, senza discussione”*, il Viceprocuratore generale D'Alesio Sabrina, nel confermare l'interesse dell'Ufficio alla definizione del giudizio, ha ribadito le argomentazioni alla base della responsabilità dell'appellante. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Ragioni del decidere

[1] Il gravame ripropone, in rito, l'eccezione di nullità dell'atto introdotto, per la ritenuta *“omessa considerazione delle deduzioni istruttorie”* del prevenuto, che avrebbe reso possibile una più favorevole *“rivalutazione dei fatti nel momento in cui si svolgevano le imputazioni di responsabilità contabile, che traevano la loro fondatezza da una ricostruzione errata e parziale”*.

[1.1] La questione è destituita di fondamento, integrando un mero fuor d'opera. Correttamente, la prima sentenza ha disatteso l'eccezione, in termini generali, perché gli artt. 86 e 87 del c.g.c. non comminano alcuna nullità per la mancata considerazione delle deduzioni difensive svolte dall'intimato, ponendo l'esame valutativo, essere espresso dall'Attore pubblico *“in modo sintetico o essere persino implicito nel fatto stesso che viene emesso l'atto di citazione”*; in termini particolari, perché il primo giudice ha argomentato sulla relativa questione, occupandosi delle deduzioni preliminari che, tuttavia, non ha ritenuto di poter condividere. In sostanza, l'art. 44 c.g.c. sulla rilevanza della nullità, prevede (non diversamente dall'art. 156 c.p.c.), che *“non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge”* (co. 1); *“può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il*

raggiungimento dello scopo” (co. 2); in ogni caso, “la nullità non può mai essere pronunciata se l’atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato” (co. 3). La disposizione recepisce il principio di tassatività delle ipotesi di nullità, di strumentalità delle forme rispetto allo scopo, la distinzione tra nullità assolute e relative e il conseguente regime di rilevabilità e sanatoria, il principio di conservazione e di conversione dei vizi di nullità. In tale cornice, le invalidità dell’atto di citazione derivate dalle violazioni del procedimento preliminare istruttorio del pubblico ministero attengono a: 1) mancanza della specifica e concreta notizia di danno, prevista a pena di nullità dall’art. 51, co. 3 c.g.c.; 2) violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell’azione per danno all’immagine, la cui nullità rilevabile d’ufficio è prevista dall’art. 51, co. 6 c.g.c.; 3) mancata audizione personale dell’invitato a fornire deduzioni, che determina l’inammissibilità della citazione ai sensi dell’art. 67, co. 2 c.g.c.; 4) violazione del termine, previsto dall’art. 67, co. 5 c.g.c., per l’emissione dell’atto di citazione; 5) violazione della corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, disciplinata dall’art. 87 del codice. In generale, il codice ha recepito alcuni orientamenti giurisprudenziali che si sono nel tempo consolidati, risolvendo anche molte questioni che la dottrina e la giurisprudenza hanno affrontato senza però pervenire a orientamenti interpretativi univoci. Gli artt. 86 e 87 c.g.c., non sanzionano, invece, con la nullità la mancata considerazione delle deduzioni preliminari, delle quali, tra l’altro, non è chiesta una puntuale motivazione per disattenderle o non considerarle ritenendo, la giurisprudenza contabile, sufficiente una valutazione sintetica delle medesime, che può anche evincersi (implicitamente) dal contesto della citazione. Sul punto, le Sezioni riunite hanno precisato che “nell’atto di citazione il Procuratore regionale

non è obbligato a motivare le ragioni per le quali egli ha, eventualmente anche in toto, disatteso le deduzioni fornite, non determinando l'invito l'insorgere di un contraddittorio pre-processuale tra il medesimo e l'invitato" (Corte dei conti, SS.RR. n. 7/1998/QM, Sez. II d'app. n. 22/2006, n. 1/2008, Sez. I n. 66/2007). Perciò, non è previsto uno specifico obbligo di motivazione, da parte del Procuratore regionale citante, delle ragioni per le quali non sono state accolte le deduzioni e ritenuti non sufficienti gli eventuali documenti presentati dal soggetto invitato a fornire deduzioni, per pervenire all'archiviazione del fascicolo istruttorio, in quanto non può configurarsi un improprio contraddittorio che vede contrapporre il PM al soggetto, che potrà essere convenuto in giudizio, al di fuori delle regole e delle garanzie proprie di un processo innanzi a un giudice terzo, il cui inizio deve essere individuato nella richiesta rivolta al giudice di condanna del convenuto per i fatti dedotti nell'atto di citazione. Proprio per tali ragioni, le controdeduzioni di parte privata restano confinate nella fase del procedimento preliminare, hanno come destinatario il Procuratore regionale e devono essere sempre richiamate, ai fini della loro disamina, innanzi al giudice nelle comparse di costituzione e risposta della fase processuale (*ex aliis*, Corte dei conti, SS.RR. n. 27/QM/1999, Sez. III d'app. 615 e 73/2016, Sez. app. Regione Siciliana 125/2017). Un tanto premesso in termini generali, nell'ipotesi di causa la Procura territoriale ha preso posizione sulle deduzioni preliminari formulate dall'odierno appellante, dedicando a queste un riquadro motivazionale espresso (pagg. 29-30). In specie, i rilievi preliminari del convenibile, ritenuti dal Procuratore regionale *"del tutto inconferenti, generici e infondati"*, attengono: all'intervenuta prescrizione del preteso credito erariale fatto valere, *"in quanto i fatti, da cui deriverebbe il*

danno, erano ampiamente conosciuti sin dal 2009 o, al più, dal 12 aprile 2010, data della prima condanna penale a opera del Tribunale di Ferrara”; alla sussistenza dell’elemento soggettivo e di quello oggettivo correlati alle condotte di peculato, nonché alla circostanza che “l’Ing. Bellinazzo fosse un mero esecutore delle decisioni di Area S.p.a. e dei loro amministratori (...) nonché degli indirizzi del CdA di Area S.r.l.”; quanto al danno all’immagine, contesta “la sussistenza dell’elemento sociale del clamor for”. L’atto di citazione ha avverso espressamente la ricostruzione dell’appellante, giacché il danno patrimoniale riguardava i costi ingiustamente sopportati dalla società in house, Area S.p.a., per finanziare il progetto di ricerca e le attività annesse, non certo i compensi ricevuti dall’Ing. Bellinazzo; l’eccezione di prescrizione è ritenuta infondata atteso che la società pubblica si è regolarmente costituita parte civile nel processo penale, avente efficacia, in forza del principio di immanenza della stessa, sino alla definizione del giudizio in modo irrevocabile; gli atti e le sentenze penali di condanna certificano il ruolo decisivo assunto dall’Ing. Bellinazzo nell’intera vicenda, in cui ha tenuto all’oscuro i componenti del CdA della Società delle illecite iniziative intraprese d’intesa con gli ideatori del progetto, che, unitamente al clamore mediatico, inducono il Collegio al rigetto dell’eccezione formulata.

[2] In sede di preliminare di merito, l’appellante lamenta la “falsa applicazione dell’art. 1, co. 2, l. 20/1994. Violazione (...) per omessa valutazione dei fatti”, poiché la “mera costituzione di parte civile può essere considerata atto interruttivo della prescrizione sino alla condanna che, nel caso di specie, è avvenuta nel 2010, termine con riferimento al quale, ove non dovesse prendersi in considerazione quale dies a quo la data del 19/03/2009 di risoluzione

del contratto di lavoro dell'Ing. Bellinazzo, è ampiamente decorsa”.

[2.1] L'eccezione sollevata, priva di pregio sia con riguardo all'esercizio dell'azione per il danno da lesione dell'immagine, sia con riferimento a quella per il danno patrimoniale, presenta delle inesattezze fattuali giacché la sentenza penale del Tribunale di Ferrara (primo grado) è stata depositata il 7 maggio 2014, mentre è del 26 aprile 2010 la richiesta di rinvio a giudizio, intervenuta con decreto del 18 ottobre 2010. Ciò premesso, all'Ing. Bellinazzo sono contestate condotte distrattive di ingenti somme di denaro alle finalità pubbliche, perché indirizzate illecitamente al soddisfacimento di interessi privati, integranti un pregiudizio patrimoniale, oggetto di un parallelo procedimento penale, motivo anche di discredito della Società *in house* Area S.p.a., poi Clara S.p.a., e indiretto degli Enti pubblici che sono proprietari del suo capitale e che su detta società esercitavano, per il tramite dell'Assemblea ordinaria dei soci, un controllo analogo a quello spiegato nei confronti dei propri uffici e organi (artt. 1, 4, 6, 16 e 27 dello Statuto sociale). Ora, trattandosi di fatti occorsi prima dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, mette conto rilevare, quanto al danno all'immagine, che l'art. 17, comma 30 *ter*, del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009 e s.m.i., ha codificato il pregresso orientamento pretorio sulla “*pregiudiziale penale*”, quale condizione per la giustiziabilità di detto danno dinanzi a questa Corte, stabilendo che: “*il decorso del termine di prescrizione di cui al co. 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale*”. A tal guisa è necessario valorizzare la natura interpretativa della disposizione suindicata, laddove sospende il decorso della prescrizione “*fino alla conclusione del procedimento penale*”, per l'esercizio dell'azione a tutela

della lesione del decoro professionale e imprenditoriale della Società pubblica. Di fatti, l'art. 17, comma 30 – *ter*, ha accordato prevalenza all'indirizzo giurisprudenziale che, già prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2009, ancorava la decorrenza del termine di prescrizione del suddetto diritto risarcitorio, non già alla data del rinvio a giudizio in sede penale, in specie dell'agente legato da rapporto di servizio con Area S.p.a. (la cui richiesta è del 26 aprile 2010), ma a quella della conclusione del procedimento penale stesso (Corte dei conti, Sez. I, n. 426/2008, id. n. 203/2008, App. Sicilia, n. 61/2005 e n. 253/2009, Sez. III d'app. n. 372/2018). Secondo il richiamato pregresso orientamento giurisprudenziale, la regola della sospensione della decorrenza della prescrizione per l'esercizio dell'azione per danno all'immagine, poi codificata dall'art. 17, comma 30 *ter* (e salve deroghe di legge), trovava applicazione per tutte le fattispecie non ancora esaurite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2009, ovvero alle fattispecie per le quali: **1)** non era ancora intervenuta, a tale data, la *sentenza penale irrevocabile di condanna* o **2)** non era ancora spirato, alla medesima data, il termine quinquennale di prescrizione, decorrente dalla data di irrevocabilità della predetta sentenza penale (Corte dei conti, Sez. II, n. 212 e n. 393/2012, App. Sicilia, n. 82/2012). Per ciò, prima del c.d. "*Lodo Bernardo*" vi erano due criteri interpretativi in ordine alla decorrenza della prescrizione per l'azionabilità di detto danno: il primo, che faceva decorrere la prescrizione dalla data del rinvio a giudizio e, quindi, dal *clamor fori*; il secondo che, invece, faceva leva sull'intervento di una sentenza irrevocabile di condanna. Il "*Lodo*" in questione ha fatto propria una delle due interpretazioni, senza perciò nulla innovare e con chiaro autorizzato effetto retroattivo. Di tal ché, il riferimento è alla "(...)"

sentenza irrevocabile di condanna", di cui all'art. 7, della legge n. 97/2001 (richiamata dall'art. 17, comma 30 *ter*), di definitivo accertamento della responsabilità penale, per uno dei "*delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*" (in specie quello di peculato). A tale stregua, l'azionabilità della pretesa risarcitoria per la (presunta) lesione dell'immagine pubblica è ancorata, saldamente, al solo momento in cui la sentenza penale, pronunciata all'esito di pubblico dibattimento (come in ipotesi) o di rito abbreviato, sia divenuta irrevocabile, nel senso che nei confronti della stessa non è ammessa impugnazione diversa dalla revisione (art. 648, co.1 c.p.p.). In specie, questo è avvenuto all'esito della sentenza della Suprema Corte, n. 19484/18, del 4 maggio 2018, che ha rigettato i ricorsi proposti da Bellinazzo Arrigo e altri e confermato la decisione della Corte d'Appello di Bologna, condannando tutti i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e il Bellinazzo anche alla rifusione delle spese di rappresentanza e difesa in favore della parte civile Clara S.p.a. (subentrata nelle more ad Area S.p.a., giusta l'atto di fusione per incorporazione), con azionabilità, da pari data, del danno da lesione dell'immagine, il cui decorso prescrizione è stato poi interrotto dall'invito a dedurre, che ha attinto l'Ing. Bellinazzo il 9 luglio 2019, con tempestività della relativa domanda risarcitoria. Quanto al danno patrimoniale da distrazione dei finanziamenti dalla destinazione pubblica, per essere stati (presuntamente, in detta fase preliminare) indirizzati al soddisfacimento di interessi privati, soccorre la costituzione di parte civile nel processo penale da parte della Società pubblica danneggiata. A tal riguardo, l'art. 2943, co 2 c.c. prevede che "*la prescrizione è interrotta dalla domanda proposta nel corso di un giudizio*"; mentre l'art. 2945 c.c., al co. 1 dispone che "*per effetto*

dell'interruzione si inizia un nuovo periodo di prescrizione", al co. 2 che "se l'interruzione è avvenuta mediante uno degli atti indicati dai primi due commi dell'art. 2943 (ossia, per gli aspetti d'interesse, con una domanda proposta nel corso di un giudizio, come quella di costituzione di parte civile), la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio". In ipotesi, Area S.p.a. si è ritualmente costituita parte civile, dinanzi al Tribunale di Ferrara, nei confronti dell'Ing. Bellinazzo (e di altri correi), effetto perdurato sino alla pubblicazione della sent. n. 19484, del 4 maggio 2018 della Suprema Corte, atteso l'interesse della Società pubblica alla conferma delle statuizioni risarcitorie. Difatti, l'art. 74 del c.p.p. prevede che l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno può essere esercitata nel processo penale dal soggetto al quale il reato ha recato danno; l'art. 76 dispone poi che nel processo penale l'azione civile è esercitata "mediante la costituzione di parte civile" (co. 1), che "produce i suoi effetti in ogni stato e grado del processo" (co. 2). Il rapporto risarcitorio civile, inserito nel processo penale mediante costituzione di parte civile, alla quale si riconosce, come detto, l'effetto interruttivo – sospensivo della prescrizione ai sensi dell'art. 2943, co. 1, e 2945, co. 2 c.c., è chiaramente accessorio al rapporto processuale penale, e si fonda in via esclusiva sull'assunzione della qualità di imputato in capo al destinatario della domanda civilistica, nonché sulla sua necessaria legittimazione passiva rispetto al duplice coordinato rapporto. Il co. 2, dell'art. 76 c.p.p. prevede poi che la costituzione di parte civile produce i suoi effetti in ogni stato e grado del processo, non necessitando, una volta avvenuta, di ulteriori atti di costituzione in conseguenza del progredire del giudizio nelle successive fasi. Si tratta del c.d. principio di "immanenza",

secondo cui la parte ha diritto a stare nel processo senza alcuna necessità di rinnovare la costituzione, in relazione alle singole fasi o ai singoli gradi di esso, giudizio di rinvio compreso. Perciò, l'effetto interruttivo della costituzione delle parti civili nel giudizio penale perdura sino a quando queste ultime risultano presenti in tale giudizio (Corte dei conti, Sez. II d'app. 26/2013, 215/A/2004, id. Sez. III, 372/2018, 335/A/2010, 388/A/2004, 192/A/2002, 183/A/1997, Sez. I Centr. 16/A/2009, SS.RR. 8/QM/2004), con ordinari riflessi di salvaguardia anche dei termini dell'azione erariale, trattandosi di questione legata, in rapporto di stretta causalità, con l'oggetto e la *causa petendi* del libello introduttivo del Procuratore regionale, in specie per l'Emilia-Romagna. Cosicché, atteso che gli effetti interruttivi dell'intervento delle diverse Amministrazioni danneggiate (vi è anche la Provincia di Ferrara) sono cessati a far tempo dal 4 maggio 2018, data di deposito della sentenza della Corte di legittimità e di inizio di un nuovo periodo, tenuto conto che la revoca della costituzione di parte civile nel giudizio di Cassazione, da parte di Clara S.p.A., è avvenuta solo in favore dei correi del Bellinazzo, nei limiti delle somme oggetto di transazione pagate e che l'invito a dedurre è stato notificato il 9 luglio 2019, l'azione risarcitoria patrimoniale è da dichiarare tempestiva.

[3] Nel merito, l'appello è infondato. I fatti sono cristallizzati nell'accertamento operato dalla sentenza penale, avente efficacia di giudicato nel giudizio erariale (c.d. principio della pregiudizialità giuridica del processo penale). A tal riguardo, l'art. 651 c.p.p. prevede che la sentenza penale irrevocabile di condanna, pronunciata a seguito del dibattimento, "*ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o*

amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato (...)". Si tratta di un effetto vincolante in ordine ai fatti, comprensivi della condotta, dell'evento e del nesso di causalità, assunti a presupposto logico-giuridico della pronuncia penale, restando preclusa al giudice contabile ogni statuizione che venga a collidere con i presupposti, le risultanze e le affermazioni conclusionali di detto pronunciamento. In breve, al giudice erariale è demandato il compito di verificare la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta illecita tenuta dall'Ing. Bellinazzo e l'evento dannoso, ossia la distrazione dei finanziamenti dalle finalità pubbliche, di cui ha dato prova il Procuratore regionale, come riconosciuto dal giudice di prime cure. In specie dagli atti e dai pronunciamenti penali emerge che la Società *in house* Area S.p.a., poi divenuta a seguito di incorporazione-fusione Clara S.p.a., società a totale capitale pubblico, partecipata da 17 comuni della Provincia di Ferrara, che si occupava della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, aveva nel proprio oggetto sociale anche lo svolgimento di attività di ricerca strettamente connessa a tale servizio che, sebbene concretamente attuato attraverso organismi privati, realizzava finalità pubbliche con fondi vincolati e dedicati a dette esigenze. A tale scopo, la vicenda che vede come protagonista, unitamente ad altri correi pervenuti a un accordo transattivo con le parti civili, l'Ing. Bellinazzo, riguarda attività di ricerca promossa e finanziata da Area S.p.a. in una prospettiva di miglioramento del servizio e di risparmio di spesa, in quanto finalizzata a riciclare i rifiuti plastici per produrre manufatti da utilizzare come sottofondi stradali, così da contenere le spese di smaltimento. In tal senso depone la delibera del Consiglio di amministrazione dell'11 novembre 2005, nella quale si dà atto che "*Area ha tra i propri fini*

statutari e tra i propri obiettivi strategici anche quello di sviluppare attività di ricerca con particolare riguardo all'ambito della salvaguardia ambientale, del recupero e della valorizzazione dei rifiuti", manifestandosi, in tal modo, l'interesse di Area S.p.a. allo sviluppo del progetto dell'Andrighetti e del Frabetti, "al fine di perseguire gli obiettivi aziendali di tutela e prevenzione ambientale attraverso il riciclo del rifiuto plastico (...)". Sicché, la decisione di investire nella ricerca e di finanziare il progetto con la somma di € 940.308,88, corrispondeva alle finalità pubbliche della Società, con riguardo alle quali nel concludere i relativi contratti e autorizzare le spese, disponendo delle risorse finanziarie dell'Ente, l'Ing. Bellinazzo Arrigo agiva sì su delega del CdA, ma, in quanto direttore generale, con poteri autonomi di gestione e spesa, espressamente conferitigli con la delibera di incarico ed esercitati in danno della Società pubblica medesima e degli Enti territoriali partecipanti al suo capitale. In sostanza, il potere di spesa rientrava legittimamente nei poteri del direttore generale, esercitato, tuttavia, con preordinate modalità tese a distrarre i fondi dalla finalità pubblica prevista, destinandoli a vantaggio proprio e degli ideatori del progetto. A tale stregua, le omesse informazioni al CdA e le iniziative occulte dell'Ing. Bellinazzo e degli ideatori del progetto costituiscono iniziative parallele, destinate a occultare l'appropriazione del denaro, di cui l'odierno appellante aveva il possesso e la disponibilità in ragione del suo ufficio. Detta premessa è dirimente per comprendere la centralità, la decisività e l'essenzialità del ruolo del Bellinazzo nella vicenda in esame, posta in dubbio dal medesimo ma senza capacità persuasiva, poiché *"solo in ragione dei poteri spettantigli e della libertà di gestione riconosciutagli, della posizione fiduciaria ricoperta e della libertà assicurategli nella fase esecutiva delle delibere del*

CdA, è stato possibile dirottare le ingenti risorse investite dalla Società nel progetto di ricerca per il conseguimento di interessi personali e privatistici, frustrando le finalità istituzionali, che giustificavano l'investimento e che Area intendeva perseguire" (Cass. pen. 19484/2018). La sequenza cronologica dei fatti, il contenuto dei contratti occulti stipulati dall'Ing. Bellinazzo e la documentazione allegata agli atti penali consentono di evincere, dal contrasto tra quanto ufficialmente riferito dall'appellante al CdA e quanto in realtà realizzato, la finalità distrattiva perseguita dal quest'ultimo e dai progettisti, risoltasi nell'appropriazione delle risorse di Area S.p.a., progressivamente esclusa dalla partecipazione ai vantaggi economici connessi allo sfruttamento industriale del progetto. Difatti, risulta che la Società è stata contattata da Andrighetti e Frabetti per la definizione di un rapporto contrattuale per lo sviluppo scientifico e industriale della metodologia ideata dagli stessi con previsione di *"eventuale cessione esclusiva ad Area del diritto di utilizzare il brevetto e di sfruttarlo economicamente"* (contratto stipulato il 4 novembre 2005); anche nel contratto ufficiale del 28 febbraio 2006 era previsto che *"eventuali brevetti e modelli di utilità relativi all'oggetto del presente contratto (con esclusione della parte già oggetto di domanda di brevetto, depositata da Andrighetti e Frabetti) saranno di proprietà delle parti in eguale misura"*. Tuttavia, con parallelo e occulto contratto, stipulato tra il Bellinazzo, l'Andrighetti e il Frabetti, si palesa invece l'interesse personale del primo, al quale veniva garantito *"il 20% degli utili futuri derivanti dalla commercializzazione dei prodotti sia a livello nazionale che internazionale in cambio dell'impegno a fornire le condizioni finanziarie necessarie per tutta la fase relativa allo sviluppo della ricerca finalizzata all'industrializzazione dell'idea"*. Sicché, con detto negozio,

destinato a rimanere segreto, l'Ing. Bellinazzo interveniva a titolo personale nell'affare, così assicurandosi un utile e garantendo ai progettisti di procurare risorse economiche, provenienti unicamente dalla Società pubblica che continuò a finanziare il progetto senza ottenere alcun beneficio, anzi, venendo progressivamente estromessa da ogni vantaggio. Di tale contratto Area S.p.a. non era affatto a conoscenza, tant'è che nel dicembre 2016 il CdA, dopo avere appreso dei progressi della ricerca, aveva incaricato il proprio direttore generale di costituire una società a r.l., in cui Area S.p.a. doveva detenere il 51% del capitale, per la gestione della fase produttiva del progetto *"rilevato stradale da materiale plastico"*; invece, l'Ing. Bellinazzo costituì una società, la Riusa. Eu srl, in cui Area non aveva alcuna partecipazione, ma di cui erano soci il Bellinazzo, l'Andrighetti e il geom. Astolfi, così sostituendo nuovamente sé stesso alla società nel cui interesse avrebbe dovuto agire e le cui direttive avrebbe dovuto attuare. Sicché, gli atti descritti in premessa fanno emergere che il direttore generale Bellinazzo non ha agito su mandato del CdA, stipulando contratti leciti nell'esercizio di un diritto, ma ha agito all'insaputa del CdA stipulando, forte della propria posizione posta però a garanzia degli interessi della Società, contratti illeciti con personali ingiusti guadagni. Se a tali passaggi si aggiungono le ulteriori iniziative del Bellinazzo dirette anche a fornire la plastica necessaria allo stampaggio dei primi mille blocchi tramite Riusa. Eu S.r.l. e non tramite Area, stipulando, perciò, un contratto con se stesso nel giugno 2008, e ancora nel marzo 2009 con la società della moglie per alimentare la produzione, si ha riprova del fine egoistico e personale perseguito in modo tenace e pervicace dall'appellante, in patente conflitto di interessi, in quanto nel marzo 2009 era ancora direttore generale di

Area S.p.a., società che ha finanziato la ricerca e che veniva estromessa anche dal conferimento dei rifiuti plastici necessari per la produzione dei manufatti, di cui si occupava Riusa Eu S.r.l., mentre gli utili sarebbero stati divisi tra l'Ing. Bellinazzo e i progettisti secondo l'accordo illecito rinnovato. Di talché, la pluralità di atti dispositivi e i contratti stipulati dall'Ing. Bellinazzo, come irrefragabilmente accertati in sede penale, evidenziano come l'appellante *“gestì le risorse di Area S.p.a. in totale autonomia e libertà, come se fossero proprie, e con il fine esclusivo di appropriarsi, insieme ai correi, dello stesso e indirettamente dei risultati della ricerca”* (Cass. pen. 19484/2018). Sicché, la finalità del direttore generale di Area non è stata mai quella di operare nell'interesse della medesima ma in suo danno, proprio in ragione dell'appropriazione del denaro, dei brevetti e del prototipo, conseguiti grazie all'esercizio del potere *uti dominus* del Bellinazzo, che ha sottratto il bene alla disponibilità dell'Ente, causa dell'indebita interruzione del rapporto funzionale tra lo stesso e le ragioni dell'ufficio o del servizio cui era preposto: la condotta illecita, in contrasto con gli interessi della Società, è alla base anche del licenziamento in tronco del 19 marzo 2009, confermato dal Giudice ordinario. Quanto all'elemento soggettivo, pur essendo evidente l'elemento del dolo generico, ritraibile dal delitto di peculato contestato e accertato, e dell'illecito arricchimento, che avrebbe consentito la condanna in solido, la prima Corte ha ritenuto di non poter accogliere la domanda per l'importo di € 734.308,33, al netto della somma di € 206.000,00, versata in via transattiva dai correi Andrighetti Gabriele, Astolfi Luigi Ettore e Frabetti Andrea. In altri termini, il Collegio di prime cure ha dedotto, dalla mancata evocazione in giudizio degli altri tre corresponsabili, che ha ritenuto liberati da ogni responsabilità amministrativa con

l'avvenuto pagamento delle rispettive somme corrisposte in via transattiva, che il Procuratore regionale abbia optato per una forma di responsabilità parziaria dell'Ing. Bellinazzo, come dei restanti correi rimasti estranei al giudizio. Orbene, fermo restando che la qualificazione giuridica del fatto appartiene al giudice così come l'accertamento dell'elemento psicologico rilevante ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, su cui non svolge efficacia vincolante il giudicato penale irrevocabile di condanna (SS.RR. 22 ottobre 1992 n. 808), la statuizione intervenuta, non gravata dal Procuratore regionale, non consente al Collegio una diversa valutazione del *quantum* da ascrivere al direttore generale, avendo la prima sentenza fatto applicazione del principio della parziarietà e condannato l'Ing. Bellinazzo Arrigo a ristorare, *“per la parte che ha preso nella vicenda”*, la somma di **€ 470.000,00**, pari al 50% dell'intero finanziamento. Il Collegio, pertanto, attesa la gravità del fatto, la centralità del ruolo rivestito dal direttore generale Bellinazzo, la ripetitività e la progressiva gravità degli accordi illeciti posti in essere dal medesimo, l'entità della somma sottratta alla finanza pubblica e la protrazione della condotta nel tempo, non disgiunta dalla personalità dell'appellante, che ha pervicacemente gestito il progetto di ricerca per fini e scopi esclusivamente personali, conviene sull'entità del ristoro patrimoniale liquidato in sentenza.

[3.1] Relativamente al danno da lesione dell'immagine, l'appellante ne contesta la sua sussistenza non tanto per non essere legato da un rapporto di servizio verso Area S.p.a., poi Clara S.p.a., ma per essere stato, nella cornice di detto rapporto, *“uno strumento operativo che non poteva discostarsi dalle scelte del CdA.”*. Detto altrimenti, l'appellante afferma di essere stato *“un mero prestatore d'opera e quindi il danno all'immagine non può*

essere commisurato alla stregua dell'amministratore pubblico o di soggetto legato da rapporto di servizio".

Le doglianze sono inconferenti. In breve, e per gli aspetti di interesse, il danno all'immagine della P.A. è figura di matrice giurisprudenziale e può essere definito come il pregiudizio *"che investe il rapporto che lega la comunità degli amministrati all'ente per il quale il dipendente infedele agisce e postula il venir meno, da parte dei cittadini o anche da una categoria di soggetti (fruitori o prestatori di servizi o opere), del senso di affidamento e di fiducia nel corretto funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione nonché nel senso di appartenenza all'istituzione stessa"*; esso, perciò, *"si identifica nell'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione della sua identità quale istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza"* (Corte dei conti, Sez. III d'app. n. 55/2012). La lesione dell'immagine, qualora realizzata a danno di una pubblica amministrazione mediante una condotta illecita perpetrata da propri dipendenti, in situazioni legate da *"occasionalità necessaria"* con compiti di servizio, trova generale copertura nell'art. 2 Cost., essendo leso un diritto costituzionalmente protetto, nonché nell'art. 97 Cost., secondo il quale l'Amministrazione deve agire in modo efficace, efficiente, economico e imparziale. La collettività in tale ipotesi, infatti, è indotta a ritenere che l'illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo ordinario in cui agisce l'ente pubblico e ciò inficia quasi irreparabilmente il senso di appartenenza alle istituzioni nonché la fiducia sull'efficienza ed effettività dell'agere amministrativo. In sostanza, si tratta di una tipologia di danno che

va a incidere sul prestigio, sulla credibilità e sul corretto funzionamento delle persone giuridiche e, quindi, dell'Amministrazione pubblica. A tale stregua, la dimostrazione ontologica della lesione, rende risarcibile il danno non patrimoniale costituito dalla diminuzione della considerazione, della persona giuridica o dell'ente, da parte dei consociati in genere o di settori o categorie degli stessi con i quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisce. Ora, il risarcimento del danno all'immagine della P.A., in cui rientrano le società *in house* come Area S.p.a. (poi Clara S.p.a.), interamente partecipate da Enti pubblici territoriali (17 comuni della Provincia di Ferrara), che esercitano sulla stessa un controllo analogo a quello dispiegato nei confronti dei propri uffici e organi, a cui l'Ing. Bellinazzo Arrigo, in quanto Direttore generale, era astretto da rapporto di servizio, come già osservato ha origine pretoria, in quanto tale forma di lesione è stata inizialmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti. Sino al 2009 (i fatti, attenzionati penalmente, si sono svolti tra il 2005 e il 2009), la relativa domanda risarcitoria, da parte del PM, è stata ritenuta proponibile senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale. Detta lesione è stata cristallizzata a livello legislativo soltanto nel 2009, con l'introduzione del d.l. n. 78/2009, in particolare all'art. 17, co. 30-ter, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie di causa, che ne ha circoscritto la giustiziabilità ai soli casi di cui all'art. 7 della l. n. 97/2001, ossia ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (e organismi ed enti da esse controllati, Corte conti, Sez. III d'app. n. 66/2020), artt. da 314 a 335-bis c.p., accertati con sentenza irrevocabile di condanna. Le Sezioni riunite, con sent. n. 12/QM/2011, ne hanno affermato

l'applicazione immediata anche a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa precedente. In seguito, l'art. 1, co. 62, della legge n. 190, del 6 novembre 2012, ha innovato la disciplina del danno all'immagine, introducendo all'art. 1, della l. 20/1994, il comma 1-sexies, che ha fornito all'interprete un criterio di quantificazione del danno da lesione dell'immagine, nel *“doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*, codificando così una presunzione relativa, non vincolante perciò per il giudice, atteso che la giurisprudenza, già prima del 2012, aveva annoverato, tra i criteri di quantificazione del danno all'immagine (ex art. 1226 c.c.) anche quello dell'ammontare dell'illecita dazione di danaro o di altre utilità (Corte dei conti, SS.RR. sent. 10/QM/2013). Ciò malgrado, parte della giurisprudenza (Sez. II d'app. 489/2013), ha ritenuto di dover precisare che tale criterio di quantificazione del danno valga solo per le fattispecie realizzatesi dopo l'entrata in vigore della l. n. 190/2012. Inoltre, i tentativi di trarre argomento dalle disposizioni del citato art. 1, co. 62, in cui si parla di *“entità del danno all'immagine della P.A. derivante dalla commissione di un reato contro la stessa (...) accertato con sentenza passata in giudicato, si presume (...)”*, per superare i limiti dell'azione erariale di danno all'immagine della P.A., posti dal *“lodo Bernardo”*, non hanno trovato conforto nella giurisprudenza nomofilattica contabile, stante che *“l'art. 1, co. 62 non ha inteso abrogare tacitamente l'espressione di cui al combinato disposto degli artt. 17, co. 30 ter del d.l. n. 78/2009 e 7 della l. 97/2001 (<<delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale>>), poiché non aveva regolato ex novo l'intera materia [...] ma ha inserito solo alcuni commi, relativi al quantum dovuto in caso di danno*

all'immagine" (Corte dei conti, SS.RR. n. 8/QM/2015, Cass. pen. n. 4605/2014). Oggi la disciplina del danno all'immagine, in termini di assetto processuale e non sostanziale, è contenuta nell'art. 51 del Codice di giustizia contabile, che al co. 7 fa riferimento alla "*sentenza irrevocabile di condanna*", senza alcuna caratterizzazione circa i reati, e negli artt. 4, co. 1, lett. g) dell'Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), che ha abrogato l'art. 7 della l. 97 del 2001, e 17 co. 30-ter, primo periodo del d.l. n. 78 del 2009, che richiamava al suo interno lo stesso art. 7, con cui si delimitavano i casi nei quali il PM contabile poteva promuovere l'azione risarcitoria. Ciò stante, reputa il Collegio di non doversi addentrare nell'analisi teorico-dogmatica e nell'esegesi interpretativa di detta ultima disposizione codicistica, atteso che in specie ricorrono tutti gli elementi costitutivi del danno all'immagine, che rendono del tutto inutile qualsivoglia approfondimento. Difatti, ricorrono ambedue le condizioni di proponibilità della domanda, siccome integrate dalla sussistenza di un reato, in ipotesi il delitto di peculato, contro una pubblica amministrazione o organismi ed enti dalla stessa controllati, e la circostanza che tale reato sia stato accertato con sentenza irrevocabile di condanna nei confronti di un dipendente di una Società pubblica. Difatti, con la sentenza irrevocabile n. 19484, del 4 maggio 2018, la Suprema Corte, rigettando il ricorso proposto dall'Ing. Bellinazzo Arrigo, ha confermato definitivamente la condanna del medesimo per il delitto di peculato, atteso che "*qualora mediante la distrazione del denaro o della cosa mobile altrui, tali risorse vengano sottratte da una destinazione pubblica e indirizzate al soddisfacimento di interessi privati, propri dello stesso agente o di terzi, viene comunque integrato il delitto di peculato*". Pertanto, la sentenza ha certificato che l'odierno appellante ha gestito

le risorse di Area S.p.a. in totale autonomia e libertà, come se fossero proprie, e con il fine esclusivo di appropriarsi, insieme ai correi, dello stesso e indirettamente dei risultati della ricerca, il tutto reso possibile dalla centralità del ruolo del Bellinazzo. Sicché, risulta del tutto insostenibile la tesi difensiva del Bellinazzo, che asserisce di aver agito su mandato del CdA, come *“uno strumento operativo, che non poteva discostarsi dalle scelte dello stesso”*; né tampoco, attesa la contestazione penale di peculato, vincolante nel giudizio erariale, può sostenersi che lo stesso abbia agito *“come prestatore d’opera”* al quale non può contestarsi il danno da lesione dell’immagine, giacché l’Ing. Bellinazzo era il direttore generale di Area S.p.a., quale società *in house* oggetto del controllo analogo da parte degli enti territoriali partecipanti, alla quale era astretto da rapporto funzionale. Dappoi, deve ritenersi ricorrente anche il *clamor fori*, condizionante l’esercizio dell’azione di responsabilità per danno all’immagine o quantomeno la sua quantificazione. Con il *clamor fori* o *strepitus fori* ovvero il clamore mediatico si intende la divulgazione della notizia del fatto illecito, che può operare su un piano esterno o anche solo interno all’Ente pubblico. Nella prima ipotesi, la notizia dell’illecito viene diffusa a mezzo stampa, dei *mass media* o di un pubblico dibattito. Tale divulgazione incide sul rapporto di *affectio societatis*, provocando una diminuzione del grado di fiducia della comunità amministrata nella capacità dell’ente (in specie di Area S.p.a. e dei comuni che la partecipano), alle cui dipendenze presta servizio l’autore dell’illecito, di perseguire i fini istituzionali allo stesso demandati dal suo ordinamento costitutivo. Nella seconda ipotesi, invece, la vicenda illecita non ha rilevanza esterna all’Amministrazione e all’Ente da essa controllato, ma incide negativamente sull’agire delle persone fisiche che

lavorano al suo servizio. Sulla sua natura giuridica, esistono due orientamenti giurisprudenziali. Un primo orientamento che considera il *clamor fori* un mezzo imprescindibile per la consumazione della lesione della reputazione della persona giuridica: detta impostazione ravvisa nello *strepitus fori* un elemento essenziale della fattispecie, in grado di condizionare l'esistenza e la risarcibilità del danno all'immagine della P.A. e degli enti da essa controllati, che sarebbe del tutto inconfigurabile in assenza del clamore mediatico (Corte dei conti, Sez. I d'app. n. 22/2021, n. 24/2008, Sez. III d'app. n. 241/2019).

Un secondo orientamento (recente e maggioritario), non considera il *clamor fori* un elemento essenziale del danno all'immagine, bensì un elemento accessorio o una “*aggravante*”, che ne indica la dimensione ai fini dell'opera di liquidazione dell'importo risarcibile, atteso che la diffusione della notizia nei *mass media* comporta solamente un effetto amplificativo della lesione al prestigio e alla credibilità dell'ente pubblico, la cui consumazione risalirebbe al momento della consapevole violazione degli obblighi di correttezza e di fedeltà ai doveri d'ufficio (Corte dei conti, Sez. I d'app. n. 402/2022, Sez. II d'app. n. 662/2011, id. 399/2021, Sez. III d'app. n. 197/2021). Orbene, è indubbio che il comportamento dell'Ing. Bellinazzo abbia leso il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento della Società pubblica di cui era Direttore generale, come accertato in sede penale e attestato dal tenore degli articoli di stampa pubblicati, che hanno ingenerato nell'opinione pubblica il convincimento che i comportamenti patologici al medesimo ascritti siano usuali nell'operare degli apparati pubblici. In sostanza, il clamore mediatico si è prodotto sin dal 2009, data dell'inchiesta penale battezzata come “*Quadrato magico*”, ripresa da diversi quotidiani locali e da emittenti televisive (si veda

l'allegata rassegna stampa), e si è rinnovato via via all'esito delle sentenze di condanna, da ultimo di quella del 2018 della Suprema Corte, che ha portato in carcere l'odierno appellante. Il clamore suscitato dalla vicenda ha avuto, perciò, nel corso del tempo un effetto amplificativo di una lesione comunque già prodotta. Relativamente alla sua quantificazione, il primo giudice non ha fatto applicazione del c.d. "*doppio tangenzio*", ma dello strumento equitativo di cui all'art. 1226 c.c., ancorato, tuttavia, al riconoscimento di alcuni parametri, oggettivi, soggettivi e sociali, aventi rilevanza solo in quanto proiettati nella configurazione concreta della vicenda all'attenzione della Corte. In sintesi, la quantificazione equitativa va parametrata alla ricorrenza di elementi oggettivi (la gravità della vicenda fattuale), soggettivi (la posizione ricoperta dall'autore delle condotte illecite) e socioeconomici (le conseguenze negative scaturenti dal grado di divulgazione della notizia veicolata dai mezzi di comunicazione di massa). Nel caso di specie, la gravità del fatto, la centralità del ruolo dell'Ing. Bellinazzo, l'entità della somma sottratta alla finanza pubblica e la protrazione della condotta nel tempo, nonché la personalità dello stesso nel perseguire pervicacemente fini e scopi esclusivamente personali, senza tutelare gli interessi anche economici di Area S.p.a. inducono a ritenere congrua la sua quantificazione in **€ 235.000,00** operata dalla prima sentenza, pari alla metà del danno patrimoniale. Conclusivamente, l'appello è da respingere e la sentenza da confermare.

Le spese del grado seguono la regola oggettiva della soccombenza, ex art. 31, co. 1 c.g.c., e si liquidano, in beneficio dell'Erario statale e a carico dell'appellante soccombente, come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, previo rigetto dell'eccezione in rito e della preliminare di merito della prescrizione, definendo il giudizio, rigetta l'appello iscritto al **n. 58.463/R.G.** e, per l'effetto, conferma la sent. n. 178/2020/R della Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna. Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dell'Erario statale e a carico dell'appellante soccombenza, nell'importo di **€ 224,00** (euro duecentoventiquattro/00).

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza. Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 29 novembre 2023.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

(Dott. Giovanni Comite)

(Dott.ssa Cristina Zuccheretti)

"F.to digitalmente"

"F.to digitalmente"

Depositata in Segreteria il 10/01/2024

Il Dirigente

"F.to digitalmente"