ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/07/2010

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/29806-e-comunque-ogni-qual-volta-si-discuta-se-le-sostanze-pubbliche-siano-state-correttamente-utilizzate-e-siano-effettivamente-servite-per-realizzare-finalit-di-pubblico-interesse-non-pu-essere-revoc

Autore: Lazzini Sonia

E comunque, ogni qual volta si discuta se le sostanze pubbliche siano state correttamente utilizzate e siano effettivamente servite per realizzare finalità di pubblico interesse, non può essere revocabile in dubbio che il Giudice deputato nel nostro ordin

Corte Conti, Sezione prima giurdizionale centrale, 01.06.2010 n. 387

E comunque, ogni qual volta si discuta se le sostanze pubbliche siano state correttamente utilizzate e siano effettivamente servite per realizzare finalità di pubblico interesse, non può essere revocabile in dubbio che il Giudice deputato nel nostro ordinamento ad un tale tipo di verifica, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., è appunto questa Corte dei conti.

Com'è noto, il problema relativo alla possibile sussistenza di un rapporto di servizio di entità private con una pubblica amministrazione, si era posto inizialmente con riguardo agli amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici, per i quali il Giudice della nomofilachia aveva in un primo tempo affermato che la giurisdizione della Corte dei conti era da ritenersi sussistente solo limitatamente agli atti che esorbitano dall'esercizio imprenditoriale proprio di questi enti, e si ricolleghino, dunque, a poteri autoritativi di autorganizzazione, restandone invece escluse le attività d'impresa, svolte in regime di diritto privato (Cass. civ., SS.UU., 2 marzo 1982, n. 1282; id., 21 ottobre 1983, n. 6178; id, 11 febbraio 2002, n. 1945/ord.; id, 20 febbraio 2003, n. 2605/ord.).

In anni più recenti, tuttavia, la medesima Cassazione ha rimeditato tale orientamento. Con la - oramai nota - ordinanza n. 19667 del 22 dicembre 2003, le SS.RR. hanno affermato, infatti, che esiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine agli illeciti commessi da amministratori e dipendenti che abbiano cagionato danni agli enti pubblici economici da cui dipendono. Ha ritenuto, la Suprema Corte, che l'adozione di forme privatistiche per l'organizzazione dell'ente pubblico o per la sua attività, in ogni caso non potrebbe certo avere l'effetto di trasformare il denaro amministrato, che è pubblico – in ragione del suo provenire dalla finanza pubblica - in denaro "privato", del cui buon uso sia come tale consentito disinteressarsi.

Tale nuova linea interpretativa della Corte regolatrice della giurisdizione è stata ribadita in numerose ulteriori pronunzie. La successiva decisione della Cassazione intervenuta nell'argomento (la sentenza delle Sezioni Unite 26 febbraio 2004, n. 3899), ha affermato l'esistenza di un rapporto di servizio – e quindi della giurisdizione contabile - tra un comune e una società per azioni, il cui capitale era detenuto in maggioranza dallo stesso comune, il quale a tale società aveva affidato in concessione alcuni servizi. In particolare, le Sezioni Unite hanno rilevato che il rapporto tra l'ente locale e la società in tali casi è caratterizzato "…dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo": il che, appunto, costituisce il presupposto "per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale"; nello stesso senso le considerazioni espresse, sempre dalle SS.UU. della Cassazione, nell'ordinanza 2 luglio 2004, n. 12192, che ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti su una società, costituita da un ente pubblico (ACI) per la gestione dei parcheggi a pagamento su suolo comunale.

Per quel che più da vicino interessa il profilo all'odierno esame di questo Giudice d'appello, è da tenere presente l'ordinanza 12 ottobre 2004, n. 20132, nella quale la medesima Cassazione a Sezioni Unite ha affermato che rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti le fattispecie di danno erariale, relativo a fatti commessi anche dall'amministratore di un ente privato, destinatario di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal fine pubblico cui sono destinati.

Successivamente, con la sentenza 1° marzo 2006, n. 4511 (ricordata anche dal Procuratore generale), le Sezioni Unite hanno ulteriormente chiarito che la Corte dei Conti può condannare anche i soggetti privati che ricevono indebitamente finanziamenti pubblici per la loro attività (pure privata). Più in particolare, ha osservato la Suprema Corte che, in tema di riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice contabile, "… il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla

natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da potere determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile". Analoghi concetti sono stati espressi dalle medesime SS.UU. nelle successive pronunzie, 20.10.2006, n. 22513 (sempre in fattispecie di erogazione di contributi pubblici a privati), 20.11.2007, n. 24002 e 18.7.2008, n. 19815.
L'innovativa posizione del Giudice regolatore della giurisdizione è stata fatta propria, senza esitazioni, dalla giurisprudenza contabile: possono ricordarsi in particolare, tra le tantissime, Corte dei conti, Sezione I d'appello, 15.10.2009, n. 581 e 5.8.2008, n. 361; Sezione III d'appello, 16.3.2010, n. 202 e 2.10.2009, n. 397; Sezione giurisdizionale Lazio, 29.3.2010, n. 719; Sezione giurisdizionale Calabria, 17.2.2010, n. 170; Sezione giurisdizionale Sicilia, 27.11.2009, n. 2996; Sezione giurisdizionale Sardegna, 18.1.2008, n. 123.

Orbene, ritiene il Collegio che siano sufficienti le notazioni innanzi esposte, per evidenziare la piena sussistenza, nel caso all'esame, di tutti gli elementi caratterizzanti la giurisdizione contabile di responsabilità, secondo la giurisprudenza sopra riportata.

Invero, non v'è dubbio che ogni irregolare utilizzo delle risorse pubbliche ricevute dal privato per la realizzazione di un programma di promozione di un settore produttivo da parte della P.A., crea un danno per l'ente che tali risorse ha erogato, in relazione al concreto andamento del programma al quale il contributo stesso era funzionalizzato. In altri termini, in tutti i casi – come in quello odierno – in cui l'erogazione di fondi pubblici a privati avviene in forza dell'adesione ad un programma di attività varato dall'ente erogatore, il privato medesimo diventa compartecipe fattivo di quell'attività pubblica, contribuendo a realizzare le finalità perseguite con il programma stesso ed instaura, perciò, con il predetto ente un rapporto funzionale di servizio (v. Corte dei conti, Sezione III app., n. 202/2010, cit.).

Insomma, ciò che è decisivo, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa, non è l'utilizzo degli strumenti giuridici prescelti (di diritto privato o pubblico) o la natura (pubblica o privata) del soggetto agente, ma l'oggettivo perseguimento dei pubblici interessi e la qualificazione pubblica delle risorse gestite (elementi, entrambi, qui indiscutibili): in caso di erogazione di contributi pubblici a soggetti privati, nell'ambito di un programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione il privato è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, si è in presenza di un danno erariale, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, qualora il privato abbia inciso negativamente sul programma medesimo determinando, con le proprie azioni, uno sviamento dalle finalità perseguite.
E comunque, ogni qual volta si discuta se le sostanze pubbliche siano state correttamente utilizzate e siano effettivamente servite per realizzare finalità di pubblico interesse, non può essere revocabile in dubbio che il Giudice deputato nel nostro ordinamento ad un tale tipo di verifica, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., è appunto questa Corte dei conti.
Il Collegio deve, dunque, affermare la propria giurisdizione in materia, con conseguente rigetto del relativo motivo d'appello.

A cura di Sonia LAzzini

Riportiamo qui di seguito la sentenza numero 387 del 1 giugno 2010della Corte dei Conti, SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE

Sentenza n. 387/2010/A

REPUBBLICA ITALIANA

= ° =

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Piera	MAGGI	Presidente f.f.
Dott.ssa Maria	FRATOCCHI	Consigliere
Dott. Mauro	OREFICE	Consigliere
Dott.ssa Rita	LORETO	Consigliere
Dott. Piergiorgio	DELLA VENTURA	Consigliere relatore

ha pronunziato la seguente

S E N T E N Z A

nei giudizi di appello, riuniti ai sensi dell'art. 335 del c.p.c., proposti rispettivamente da:

1. dr. Sergio B., rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Fioretti e Maurizio Miranda, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Michele Moretti, via Bertoloni n. 29 (appello n. 30795);
2. dr. Sandro C.., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Pauri, con domicilio eletto in Roma, via Pompeo Magno n. 2/B nello studio Rodolfo Guzzi (appello n. 31086);
3. dr. Luigino M., rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Giommi, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Mattia Di Mattia, via Carlo Poma n. 2 (appello n. 31098);

4. dr. Giulio Cesare CO, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico De Angelis, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Benito Panariti, via Celimontana n. 28 (appello n. 31212);
5. "DITTA ALFA s.r.l. unipersonale", con sede in Grottazzolina, via Segni n. 19, nella persona del legale rappresentante Anselmo DITTA ALFA, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Ciabattoni, con domicilio eletto in Roma, nello studio dell'avv. Edoarda Sanci, via Gorizia n. 14 (appello n. 31259);
6. dr. Sandro C.., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Pauri, con domicilio eletto in Roma, via Pompeo Magno n. 2/B nello studio Rodolfo Guzzi (appello incidentale, n. 31260),

TUTTI AVVERSO

la sentenza n. 389 del 28 agosto 2007 della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per le Marche.

VISTI gli atti e documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 19 marzo 2010: il consigliere relatore dr. Piergiorgio Della Ventura; gli avv.ti Paolo Pauri per il dr. C.. e (su delega dell'avv. Giommi) per il dr. M., Francesco Ciabattoni per la DITTA ALFA s.r.l. uni personale, Marco Fioretti e Maurizio Miranda per il dr. B.; nonché, infine, il vice Procuratore generale dr. Paolo Luigi Rebecchi.

F A T T O

Con la sentenza in epigrafe la Sezione regionale giurisdizionale per la regione Marche ha condannato la Società DITTA ALFA s.r.l., in persona del legale rappresentante legale sig. Anselmo DITTA ALFA, al risarcimento di euro 468.436,17, in relazione al danno cagionato alla Regione Marche per l'indebita percezione di un contributo pubblico erogato nell'ambito del finanziamento di programmi comunitari di sostegno all'infrastrutturazione in

agricoltura. Per la medesima vicenda sono stati inoltre condannati i sigg.ri Sergio B., Sandro C.. e Luigino M., il primo dirigente del servizio agricoltura della regione Marche e gli altri funzionari dello stesso servizio, nonché Giulio Cesare CO, funzionario del servizio decentrato in Ascoli Piceno della regione Marche, al pagamento complessivo rispettivamente di euro 13.629,09 (B.); euro 7.930,91 (C..); euro 8.547,27 (M.); euro 7.547,27 (CO); per tutti, con interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza sino all'effettivo pagamento, oltre alle spese del giudizio.

Il giudizio era stato introdotto con atto di citazione del 29 maggio 2006, nel quale la Procura regionale aveva contestato il danno consistente nell'aver percepito (la Società DITTA ALFA S.r.l.) ovvero l'aver erogato o contribuito ad erogare in favore della Società stessa (i funzionari regionali) somme non dovute a titolo di finanziamento per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione agricoli, previsto dal Programma Operativo Regionale (P.O.R.) relativo al periodo 1994-1999, fondi gravanti in parte sul bilancio nazionale ed in parte sul bilancio dell'Unione europea (Fondo strutturale comunitario F.E.O.A.G. - Sezione orientamento).

In particolare, era stata contestata all'Impresa DITTA ALFA S.r.l. nonché al Sig. Anselmo DITTA ALFA nella qualità di suo legale rappresentante *pro-tempore*, l'indebita percezione del finanziamento pubblico ottenuto a fronte di vari profili di irregolarità ed illiceità, quali: l'inammissibilità della domanda, presentata priva degli allegati previsti dal bando di concorso e non prodotti nemmeno entro il termine ultimo per il completamento dell'istruttoria (dicembre 1998); l'irregolarità delle due proroghe concesse per il completamento dei lavori; l'irregolare approvazione del progetto di variante; l'ammissione a rimborso di spese inammissibili; l'irregolare percezione del primo acconto lavori, in difetto dei requisiti previsti dal bando di concorso; l'irregolare approvazione d'una nuova variante; la rendicontazione di false spese d'investimento, in quanto non sostenute ovvero

fittiziamente sostenute. Veniva pertanto richiesta la restituzione delle somme indebitamente percepite, come quantificate nel decreto regionale n. 574/SAR del 9 novembre 2005, dichiarativo della decadenza della DITTA ALFA S.r.l. dall'aiuto concesso, con conseguente affermazione della necessità di recupero delle somme liquidate per complessivi euro 493.090,71 (euro 444.961,70 pari al finanziamento da restituire ed euro 48.129,01 a titolo di interessi).

Ai funzionari regionali coinvolti nelle procedure di erogazione del contributo erano stati contestati il danno patrimoniale connesso alle irregolarità procedimentali di cui innanzi, nonché il danno all'immagine della Regione Marche ed il danno da disservizio consistente nel mancato utilizzo del contributo pubblico in favore di altre ditte e nel dispendio di energie lavorative per l'erogazione e la revoca dell'indebito finanziamento.

All’esito del giudizio la Sezione regionale dichiarava inammissibile la domanda proposta nei confronti del sig. Anselmo DITTA ALFA in proprio, data l’assenza di rapporto di servizio fra questi e la pubblica amministrazione, e pronunciava le condanne innanzi richiamate, avverso la società Società DITTA ALFA s.r.l. in persona del legale rappresentante legale Anselmo DITTA ALFA e i sigg.ri B., C.., M. e CO, escludendo tuttavia il danno da disservizio.

= ° =

Avverso la sentenza si sono appellati, con distinti gravami, la Società DITTA ALFA s.r.l. e i funzionari regionali B., C.., M. e CO che hanno dedotto i seguenti motivi:

1. Difetto di giurisdizione (DITTA ALFA s.r.l.). Nella fattispecie contestata alla DITTA ALFA s.r.l. non si sarebbe realizzato alcuno sviamento nella destinazione delle pubbliche risorse, sicché non si tratta di vicenda sovrapponibile a quella che ha dato origine all’ordinanza n. 4511/2006 della cassazione a Sezioni unite, che ha affermato la giurisdizione contabile nel caso di indebito utilizzo di risorse comunitarie da parte di

ditta beneficiaria di fondi strutturali.

2. Difetto di autonomi accertamenti e valutazioni dei fatti. Difetto di motivazione (DITTA ALFA s.r.l.). Il giudice contabile avrebbe desunto la sussistenza dei profili di illecito a carico della ditta sulla base degli atti di indagine svolta dalla Autorità giudiziaria penale, richiamando la sentenza di patteggiamento emessa a carico di Anselmo DITTA ALFA e facendo riferimento ai verbali della Guardia di finanza, senza alcuna autonoma valutazione. Gli atti di indagine penale, non essendo riferiti alla fase dibattimentale, non possono assumere valenza probatoria.
3. Erronea valutazione dell'informativa della polizia tributaria (DITTA ALFA s.r.l.). L'informativa della polizia tributaria sarebbe atto unilaterale e pertanto non idoneo a costituire prova, come affermato anche dalla Commissione tributaria di Ascoli Piceno. La Commissione tributaria, con sentenza emessa il 21 maggio 2007 ha accolto i ricorsi della DITTA ALFA s.r.l. affermando, tra l'altro che l'Agenzia delle entrate aveva agito sulla base della "…*contraddittoria ricostruzione fatta dalla guardia di finanza, fatta di semplici e soggettive presunzioni*…" ed osservando che "*…non possono essere considerate prove le sole sensazioni avvertite dai verificatori…*". Quanto agli specifici addebiti di cui a pagina 98 della sentenza, ne viene sostenuta l'insussistenza:
   a) l'operazione di acquisto dell'autocarro IVECO era garantita da polizza fideiussoria, per un importo complessivo di euro 65 mila, pari al 51% della spesa indicata;
   b) la fattura n. 1123 del 26 ottobre 2001 emessa dalla Velati s.r.l. era stata interamente pagata dalla DITTA ALFA s.r.l. in un'unica soluzione per complessivi euro 47.100,87. La somma che la Velati s.r.l. aveva restituito al DITTA ALFA costituiva un prestito personale allo stesso. Dalla fattura non risultava inoltre alcuna operazione di permuta;
   c) le dichiarazioni rese da Augusto Scipioni in relazione ai lavori svolti presso la

DITTA ALFA s.r.l. per i quali non era stato in grado di risalire all'assegno bancario ricevuto non possono ritenersi inequivoche e potrebbero essere state dettate da necessità difensive. La ricostruzione dei passaggi attraverso i quali risulterebbe dimostrata l'operazione inesistente non sarebbe idonea in quanto manca la prova che la somma, da ultimo incassata da Mara Orciani (cognata di Anselmo DITTA ALFA) sarebbe poi rientrata nella disponibilità della DITTA ALFA s.r.l.;

d) sarebbe infondata la contestazione relativa alla percezione di contributi per euro 15.803,71 in relazione alla fattura emessa dalla ditta Gelmini, avendo omesso di dichiarare che si trattava di operazione annullata, sulla base della dichiarazioni rese in dibattimento dallo stesso Gelmini (pagg. 15-18);

e) nella fattura della Tecnofood Pack s.r.l. non figurano le permute contestate e la fattura medesima è stata saldata in unica soluzione per complessivi euro 43.898,84 dalla DITTA ALFA s.r.l.; successivamente la Tecnofood ha concesso al sig. DITTA ALFA, a titolo di prestito personale, la somma di euro 20.658,28, puntualmente restituita;

f) le permute contestate con riguardo alla ditta Verinox spa, non risultano nella fattura n. 659 del 29 ottobre 2001;

g) quanto alla fattura n. 70 del 31 ottobre 2001 di euro 13.779,07 emessa dalla Ferbat s.r.l., la nota di credito era stata emessa il 31 dicembre 2001, quindi in data successiva al saldo finale dei lavori avvenuto il 28 novembre 2001. Il controllo della GDF era avvenuto prima che il prodotto realizzato venisse contestato per i vizi che lo rendevano inidoneo all'uso, prodotto che la ditta si era impegnata a sostituire ma che poi ha preferito distruggere e restituire il valore delle attrezzature in quanto più conveniente;

h) sulle operazioni inesistenti relative alla fattura emessa dalla ditta Tecno Service di

Fabrizio Pignoloni, le deduzioni della Guardia di finanza hanno preso spunto dalle dichiarazioni del Pignoloni il 17 luglio 2003, che aveva riferito di aver emesso la fattura senza aver svolto alcun lavoro e solo per fare un piacere al DITTA ALFA, con restituzione degli assegni ricevuti al medesimo e a Mara Orciani. In realtà il passaggio di assegni sarebbe la prova di semplici versamenti a titolo di finanziamento, effettuato da soci che, per ripristinare la liquidità della società DITTA ALFA s.r.l., contraevano debiti nei confronti dei fornitori di quest'ultima società (Pignoloni, Concetti, Castorani), sostituendosi ad essa nell'onorare gli impegni. Il Pignoloni, peraltro, in pubblica udienza, aveva corretto le proprie affermazioni (pagg. 20-23 dell'appello), dichiarando che la fattura corrispondeva a prestazione effettivamente resa;

g) in relazione all'operazione di cui alla fattura n. 33 del 4 dicembre 2000, anch'essa emessa dalla Tecno Service del sig. Pignoloni per la fornitura di apparecchi di condizionamento "Daikin", gli elementi posti a base della considerazione della insussistenza dell'operazione (ritiro in contanti del controvalore presso la banca da parte del Pignoloni e contestuale versamento sul conto corrente del DITTA ALFA) non tengono conto delle disponibilità di somme in contanti del DITTA ALFA che esercitava commercio e che non avendo operato versamenti per due giorni consecutivi aveva effettuato il versamento presso l'istituto di credito "*… al fine di ripristinare la provvista scemata a causa del pagamento dell'assegno in questione*" (pag. 24 dell'appello);

h) infondato sarebbe anche l'addebito relativo alla fattura n. 24 del 7 luglio 2000 emessa dalla Tecno Service e concernente un importo superiore a quello incassato, in quanto i versamenti effettuati al DITTA ALFA e a Mara Orciani non identificano la restituzione delle somme apparentemente riscosse.

4. Titolarità della DITTA ALFA s.r.l. ad ottenere il contributo di cui al decreto regionale n. 803/1998 (DITTA ALFA s.r.l.). Vi fu piena correttezza e trasparenza delle procedure, seguite da un professionista qualificato del settore.
5. Erronea indicazione, in sentenza, del bando di riferimento n. 1298 del 1999 anziché quello allegato alla delibera n. 2895 del 1996 della giunta regionale Marche (DITTA ALFA s.r.l.). Ciò sarebbe confermato dal fatto che la domanda di finanziamento fu inoltrata l'8 aprile 1997, come prescritto dal predetto bando.
6. Inesistenza di violazioni, causative di revoca parziale o totale del contributo (DITTA ALFA s.r.l.). Le conclusioni della Guardia di finanza sarebbero contraddette dalla perizia tecnica redatta dagli esperti esterni alla regione (dr. Picchi e dr. Gianni) i quali hanno confermato la correttezza del procedimento di erogazione del contributo regionale, pur in epoca successiva agli accertamenti svolti dalla Guardia di finanza;
7. Contraddittorietà della sentenza per quanto concerne la responsabilità dei pubblici funzionari (DITTA ALFA s.r.l.). La sentenza, contrariamente a quanto relazionato dagli esperti esterni, ha ritenuto sussistere a carico dei funzionari regionali rilevanti responsabilità per quanto attiene alla liquidazione del primo SAL, nonché ulteriori addebiti riguardanti l'illegittima concessione di due proroghe, l'omesso rilevamento dell'incapacità dell'impresa di assolvere al programma di investimento, l'illegittimo pagamento del saldo e la mancata revoca dell'intero contributo. Poiché a detti funzionari competevano le responsabilità dei controlli, agli stessi andrebbe addebitato un importo molto maggiore rispetto a quello ritenuto in sentenza (5% rispetto al 95% addebitato alla DITTA ALFA).
8. Insussistenza della responsabilità di Sergio B.:
   a) violazione e falsa applicazione dell'art. 652 c.p.p. in relazione alla sentenza emessa dal tribunale di Ancona. Mentre DITTA ALFA ha accettato la definizione

del procedimento penale mediante sentenza di patteggiamento, il dr. B. è stato assolto, con formule ampie e liberatorie, da entrambe le imputazioni contestategli (falso e abuso di ufficio). Trattandosi di sentenza passata in giudicato a seguito di dibattimento, deve essere applicato l'art. 652 c.p.p. in reazione ai fatti oggetto di accertamento penale. Errato sarebbe escludere la rilevanza della sentenza sulla base della impossibilità per il PM contabile di costituirsi parte civile nel processo penale (come indicato dalla sentenza impugnata), posto che il soggetto danneggiato era la regione, costituitasi parte civile. Inoltre, la realizzazione dei delitti di truffa e falso da parte del rappresentante legale della DITTA ALFA non consentirebbe di imputare responsabilità ai funzionari regionali, ingannati dai comportamenti illeciti. Analoghe considerazioni sono spese con riguardo alla sentenza di condanna emessa nei confronti del dr. C.. in relazione alla falsità in atti.

b) violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 1 della legge 20/1994 (B.). La sentenza ha erroneamente individuato i termini finali degli investimenti e della loro rendicontazione, che sarebbe quello del 31. 12 .2001, risultante dal regolamento CE 2603/99. Per quanto attiene alla liquidazione del primo SAL, la pratica non era mai stata oggetto di approfondimento da parte del dr. B., essendo demandata l'istruttoria al funzionario responsabile e ai suoi collaboratori. Per quanto attiene ai decreti firmati in qualità di responsabile del procedimento (decreto n. 795 del 5 gennaio 2001 e decreto 1360 del 18 dicembre 2001), non sussistono profili di illegittimità e la riduzione era consentita, determinando un minor finanziamento da erogare e ciò era previsto anche dal bando (art. 10 lettera a). Nel caso di specie il dr. B., per l'assenza del dr. C.. aveva assunto le funzioni di responsabile del procedimento e aveva autorizzato

la riduzione dell'investimento sulla base della documentazione richiesta. Ciò non comportava incidenze negative sulla funzionalità della spesa né sull'ammissibilità della stessa a contributo. Quanto alle varianti, nel caso in cui esse restavano all'interno del progetto iniziale, con modificazioni marginali si trattava di valutazioni discrezionali dell'impresa; il bando prevedeva la possibilità di proroghe. Quanto agli addebiti relativi al primo SAL e allo Stato finale, si tratta di atti che il dr. B. ha sottoscritto sulla base di positive istruttorie per le quali non emergeva alcun elemento che ne potesse far dubitare la regolarità.

9. Insussistenza di profili di responsabilità del dr. C..:

   a) Regolarità della seconda proroga. I documenti prodotti dalle ditte dovevano essere interpretati alla luce degli indirizzi dettati dalla dirigenza della regione nella gestione delle pratiche di contributo, indirizzi che prevedevano la massima collaborazione con le ditte, al fine di utilizzare per quanto possibile le risorse comunitarie; l'ufficio doveva scegliere soluzioni che privilegiassero la volontà sostanziale che emergeva dagli atti, in relazione alla finalità di completare l'intervento programmato;

   b) Regolarità della pratica. Le contestazioni al comportamento dei funzionari regionali contenute nella sentenza e riferite alla contraddizione fra l'iniziale ritenuta irregolarità della liquidazione del primo SAL e la successiva liquidazione dello stesso non tengono conto della circostanza che a seguito dell'incontro in regione con il DITTA ALFA, lo stesso comprese la necessità di presentare il documento di raffronto fra investimenti programmati e investimenti realizzati. Il dr. Luciani, in sede penale, alla domanda al riguardo ed in particolare all'osservazione del breve tempo trascorso tra il 18 luglio 2001, data nella quale la regione aveva comunicato alla ditta che gli investimenti non raggiungevano il tetto minimo del 30% del totale

del progetto e l'erogazione del 1° SAL in data 10 agosto 2001, evidenziava la circostanza che la ditta con nota del 29 luglio 2001 aveva integrato la documentazione con gli atti necessari; in tal modo la pratica era stata ritenuta idonea per la liquidazione;

c) Difetto di colpa grave. Il C.. si è interessato della vicenda solo fino alla redazione del documento istruttorio relativo alla liquidazione del primo SAL e comunque sulla base dell'attività svolta da altri funzionari.

10. Insussistenza delle responsabilità addebitate a M. e CO. In primo luogo entrambi precisano di essere ordinariamente addetti a funzioni diverse, il dr. M. nell'ambito della struttura regionale e il dr. CO nella sede decentrata di Ascoli Piceno e vennero solo occasionalmente coinvolti negli accertamenti sulla pratica DITTA ALFA. In particolare, il coinvolgimento del CO si verificò solo a partire dal 28 novembre 2001, con l'affidamento occasionale dell'incarico relativo alla DITTA ALFA, per la necessità di sostituire uno dei funzionari originariamente facente parte del gruppo di lavoro ma occupato in un altro controllo. La partecipazione a detta attività si concretizzò nell'effettuazione della verifica in loco presso la ditta DITTA ALFA da parte dei due funzionari. La verifica venne effettuata con il metodo dell'esame "a campione" dei macchinari presenti, con verifica dei numeri di matricola degli stessi. Nessuna disposizione specifica prevedeva un controllo di tipo diverso ed in particolare analitico per ciascun bene finanziato, né la regione aveva emanato norme di indirizzo o un modello di controllo cui attenersi. Non corretta è l'interpretazione della sentenza in tema di verifiche a campione, in quanto la disciplina comunitaria si riferisce, con riguardo al minimo del 5%, ai controlli di secondo livello.

Quanto agli specifici addebiti contenuti nella sentenza viene evidenziato che: a) per quanto attiene all'obbligo di non distogliere le opere e i macchinari finanziati dalla loro

destinazione per dieci o cinque anni, i verificatori acquisirono la dichiarazione dal beneficiario, ma non competeva a loro verificare la registrazione dell'atto; b) il termine ultimo per le spese ammissibili era il 31 dicembre 2001 e non il 31 ottobre 2001 indicato dalla regione. Comunque le fatture che riportano date successive attengono ad opere edili sulle quali avevano fatto rilievi e con importi complessivamente inferiori alla riduzione effettuata dai medesimi verificatori; c) le spese per i macchinari acquistati in *leasing* erano ammissibili secondo la disciplina comunitaria; d) Quanto al mancato riscontro di beni che non erano in azienda, detto accertamento è stato eseguito dalla Guardia di finanza con i poteri della pg e con verifiche presso le ditte fornitrici. Il procedimento seguito è stato ritenuto regolare dalla commissione di verifica della regione.

11. Insussistenza ed erronea imputazione del danno all'immagine (B., C.., M. e CO). Il danno all'immagine affermato andrebbe escluso con riguardo al dr. B. in considerazione dell'intervenuta assoluzione in sede penale e non sussistendo ulteriori e diversi profili cui la fattispecie possa essere ancorata. L'insussistenza del danno all'immagine è affermata anche dall'appellante C.. rilevando che l'ipotesi del danno all'immagine deriva dalla denuncia del Concetti che riguardava non solo la pratica DITTA ALFA, ma anche altre riconosciute regolari dalla regione e dalla magistratura penale. In ogni caso il dr. C.. è stato assolto dal tribunale penale di Ancona. L'appellante M. rileva che la vicenda ha avuto limitata rilevanza nell'opinione pubblica e la pubblicazione di articoli sulla stampa locale è dipesa da fattori contingenti ed estranei alla volontà dell'incolpato (scelte editoriali, mancanza di altre notizie). In ogni caso è intervenuta per il dr. M. l'assoluzione dal reato di falso ideologico, così venendo meno il presupposto di cui agli artt. 2059 c.c. e 185 c.p.. Va inoltre considerato che i funzionari regionali sono stati tratti in inganno dal comportamento doloso del DITTA

ALFA, che ha per questo riportato condanna penale.

12. Richiesta di riduzione dell'addebito. E' formulata, in linea subordinata, da DITTA ALFA s.r.l., C.., M. e CO.
13. C.. ha inoltre proposto appello incidentale avverso l'appello proposto da DITTA ALFA s.r.l.. L'appellante incidentale ha evidenziato la correttezza della sentenza in tema di riconoscimento della giurisdizione contabile nei confronti della società beneficiaria e della imputazione alla medesima, in considerazione del comportamento truffaldino, della quota del 95% del danno.

= ° =

Con le proprie conclusioni, recentemente depositate, la Procura regionale ha chiesto il rigetto degli appelli odierni, confutando tutte le deduzioni avverse:

1. Con il primo motivo la DITTA ALFA s.r.l. contesta la giurisdizione contabile, sostenendo che nel caso di specie non si è realizzato alcuno "sviamento" di pubbliche risorse. Secondo il PM tale motivo è infondato; richiama al riguardo la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., SS.UU. 1° marzo 2006, n. 4511 e 18 luglio 2008 n. 19815, secondo cui "… *ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o un contratto di diritto privato: il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti* …") e della stessa Corte dei conti (Sez. I n. 7 dell'11 gennaio 2006 e n. 396

del 4 settembre 2008).

Si tratta pertanto, prosegue il PM, di un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale, che con riguardo all'utilizzo delle risorse comunitarie (come nel caso in esame) potrebbe per il Requirente trovare ulteriore fondamento anche nel Trattato comunitario, in base al quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare, con riferimento alle risorse comunitarie, le stesse misure (amministrative, legislative e giudiziarie) vigenti con riferimento alle risorse nazionali (art. 274, 1° comma; art. 280, 2° comma).

2. I motivi da 2 a 6 riguardano le doglianze proposte dalla DITTA ALFA s.r.l. in ordine all'affermazione della sua responsabilità. Ritiene il Procuratore che la sentenza , quanto alla responsabilità della società, abbia esaurientemente motivato e posto in evidenza la responsabilità amministrativa della Società, per aver essa ottenuto il contributo in violazione delle normative comunitarie e regionali, mediante falsa attestazione di spese ammissibili al finanziamento pubblico; la Sezione regionale ha richiamato puntualmente gli esiti degli accertamenti esperiti dalla Guardia di finanza e l'esito del procedimento penale, conclusosi con sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. nei confronti del titolare e rappresentante legale della società. A tale ultimo proposito, il PM ritiene infondata la doglianza riguardante l'utilizzo degli atti di indagine penale, la loro rilevanza e la valorizzazione dell'esito di tale giudizio, avendo la sentenza fatto corretta applicazione dei principi regolatori del rapporto fra processo penale e processo contabile: ricorda che è costante l'affermazione giurisprudenziale secondo la quale il giudice contabile può utilizzare e valutare ai fini della decisione di propria competenza le risultanze, anche istruttorie, dei procedimenti penali esitati nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale.

3. La Procura contesta anche gli argomenti proposti, relativi all'erronea valutazione degli elementi forniti nella informativa della polizia tributaria, che invece per il PM avrebbero

contribuito a dimostrare le illiceità illustrate in sentenza.

4. Risulterebbe poi ininfluente il richiamo alla circostanza che l'impresa si era avvalsa di un consulente esterno, non valendo detta collaborazione ad esimere la DITTA ALFA s.r.l. dalle responsabilità connesse alla irregolare condotta tenuta.
5. Infondata sarebbe la doglianza circa l'indicazione in sentenza del bando di riferimento n. 1298 del 1999 anziché quello allegato alla delibera n. 2895 del 1996; ciò in quanto la sentenza precisa che detto bando sostituiva il precedente, in base al quale la DITTA ALFA s.r.l. era stata ammessa al finanziamento.
6. Ugualmente non condivisibile sarebbe il motivo d'appello della DITTA ALFA s.r.l., relativo all' inesistenza di violazioni di norme che prevedevano la revoca parziale o dell'intero contributo, con il richiamo alla perizia tecnica redatta dagli esperti esterni alla regione: le indagini amministrative, pur valutabili dal giudice, non impediscono una diversa valutazione della vicenda sulla base delle altre risultanze, come quelle dell'indagine penale, caratterizzate da più incisive e ampie potenzialità di investigazione, come peraltro riconosciuto agli stessi funzionari regionali appellanti. In ogni caso, a prescindere dagli atti istruttori interni, le determinazioni finali della regione Marche si sono definite con l'adozione del provvedimento di revoca di concessione del contributo (decreto n. 574/SAR del 9 novembre 2005), con conseguente necessità di recupero delle somme liquidate (complessivi euro 493.090,71).
7. Non condivisibile è per il Procuratore la dedotta contraddittorietà della sentenza per quanto concerne la responsabilità dei pubblici funzionari, sostenuta da DITTA ALFA s.r.l. in relazione alla esigua imputazione della quota di danno a questi ultimi (5%); osserva al riguardo che la responsabilità dei pubblici funzionari è stata azionata dalla Procura regionale a titolo autonomo e distinto rispetto alle responsabilità imputate alla DITTA ALFA s.r.l., essendo stati contestati ai primi gravi inadempimenti e negligenze

realizzati nel corso della procedura di controllo e verifica sull'erogazione, senza tuttavia ipotizzare collusioni dolose con il soggetto percettore del contributo. Non ravvisa il PM elementi di irragionevolezza, nella considerazione che si tratta di danno connesso alla percezione di somma indebita da parte della DITTA ALFA s.r.l..

8. Il Procuratore esamina poi i motivi di appello relativi alle singole posizioni di responsabilità dei funzionari regionali.

   In primo luogo, l'appellante B. contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 652 c.p.p. in relazione alla sentenza emessa dal tribunale di Ancona. In proposito secondo il PM correttamente la sentenza non ha ritenuto la sentenza assolutoria del dr. B., quale elemento idoneo a scriminarne la responsabilità, sia con riferimento al profilo formale della non opponibilità al PM contabile degli esiti di un giudizio nel quale lo stesso non ha potuto costituirsi, sia sotto il profilo della autonomia sostanziale dei comportamenti dannosi contestati. Sempre il dr. B. contesta un'errata individuazione dei termini finali degli investimenti e dei termini per la loro rendicontazione, affermandosi che il termine finale sarebbero stato il 31 dicembre 2001, risultante dal regolamento CE 2603/99, sicché da un lato le proroghe non modificavano il termine di scadenza stabilito a livello comunitario, mentre gli atti recanti diverse indicazioni costituivano mere sollecitazioni da parte dell'Autorità. Tale prospettazione, rileva il PM, è stata espressamente disattesa dalla sentenza che ha sul punto motivato anche con riferimento alle complessive irregolarità evidenziatesi nel procedimento di erogazione: se effettivamente il termine ultimo indicato nella disciplina comunitaria ai fini della documentazione contabile di spesa corrispondeva al 31 dicembre 2001, ciò non escludeva l'ulteriore scansione temporale data dai 24 mesi dall'impegno che poteva essere prorogato solo in presenza di specifiche condizioni correlate sostanzialmente all'effettiva realizzabilità dell'investimento da parte dell'impresa; proroga pertanto non

concedibile in modo meramente potestativo da parte della regione. In tal modo i termini posti nei provvedimenti regionali di ammissione ai benefici non configuravano semplici “autolimitazioni” procedimentali poste dalla regione a fini sollecitatori, ma specifici obblighi derivanti dalla stessa disciplina comunitaria.

Evidenzia ancora il Procuratore come la sentenza abbia analiticamente esaminato lo svolgimento del procedimento amministrativo e le irregolarità in esso verificatesi, al fine di definire le singole responsabilità dei funzionari coinvolti. Alla luce di detta ricostruzione, prosegue il Requirente, non risulta accoglibile la doglianza relativa al “non approfondimento” da parte del B. della pratica DITTA ALFA ed il richiamo alla circostanza che le irregolarità poste in essere dalla DITTA ALFA sono emerse solo a seguito di approfondite indagini della Guardia di finanza, in quanto lo svolgimento concreto del procedimento ha evidenziato mancanze attribuibili anche a carente vigilanza e controllo dirigenziale; le stesse affermazioni circa la pretesa legittimità dei provvedimenti adottati dal B. si sostanziano nella loro affermazione ma non offrono, ad avviso del PM, argomenti contrari a quanto motivato dal primo Giudice.

9. Il dr. C.. afferma l’avvenuta assunzione degli elementi necessari alla concessione della seconda proroga e un orientamento complessivo dell’azione amministrativa mirato alla “massima collaborazione con le ditte” al fine di un utilizzo il più ampio possibile delle risorse comunitarie: anche una nota scritta dell’impresa che ammette il mancato rispetto dei termini di realizzazione del lavoro (lettera del 17 luglio 2001) poteva essere ritenuta irrilevante sulla base di “…*quella scritta ed inviata in precedenza, il 6 giugno 2001, la quale, pur poco chiara quanto ai contenuti è esplicita e addirittura lapalissiana nell’oggetto “richiesta di proroga per il completamento dei lavori*”. Rileva il PM che in tal modo si giustificherebbe una sostanziale indeterminatezza dei comportamenti amministrativi, che si pongono oggettivamente come fattori agevolativi dei profili di

illecito poi emersi a carico dell’impresa; allo stesso modo, condivide le considerazioni della sentenza in ordine all’inidoneità della documentazione assunta dalla regione prima dell’emanazione del primo SAL, risultando confermato anche il profilo soggettivo a carico del C.., tenuto conto della sua competenza di funzionario responsabile del procedimento.

10. 10. Ugualmente infondate risultano per il Requirente le doglianze dei funzionari verificatori M. e CO; in proposito viene ritenuta non dirimente la circostanza che in generale essi fossero destinati a compiti diversi, essendo stati formalmente incaricati dello svolgimento di un’attività comunque non estranea alle loro competenze ed essendo entrambi impegnati da tempo nel settore dell’erogazione di finanziamenti pubblici. Circa le modalità contestate, secondo il PM la sentenza ha puntualmente precisato i vari aspetti di inadempienza , precisando in particolare la non condivisibilità del metodo “a campione” utilizzato per le verifiche, anche richiamando la specifica disciplina comunitaria di tali controlli. In sostanza, l’elemento centrale di addebito consiste nel non aver rilevato l’assenza di macchinari di cui è stata constatata l’impossibilità che gli stessi fossero in azienda al momento della verifica.

11. Ritiene poi il PM che debba essere confermata anche la condanna per il danno all’immagine prodotto nei confronti della regione, contestata dagli appellanti funzionari regionali. Secondo il Requirente, la sentenza ha invece fatto corretta applicazione di consolidati principi interpretativi in ordine alla individuazione e quantificazione del danno all’immagine della p.a., rientrante nella giurisdizione contabile, secondo le indicazioni fornite dalla Corte di cassazione (SS.UU. 25 giugno 1997 n. 5668) e della stessa giurisprudenza contabile, ampiamente richiamata.

12. Il Procuratore si oppone all’ipotizzata applicazione del potere di riduzione dell’addebito. Nel caso di specie, per quanto attiene a DITTA ALFA s.r.l., la

caratterizzazione dolosa del comportamento esclude per il Requirente profili di attenuazione della responsabilità; con riferimento invece ai funzionari regionali, ritiene il PM che il giudice di primo grado abbia correttamente commisurato l'apporto causale ed i fattori incidenti sulla realizzazione del danno, altrettanto correttamente ripartendo l'obbligo risarcitorio.

13. Da ultimo, l'appello incidentale proposto da C.. non è ritenuto accoglibile con riguardo alla richiesta di assoluzione del funzionario, mentre risultano condivisibili le osservazioni circa la sussistenza della responsabilità affermata nei confronti della società DITTA ALFA s.r.l..

Conclusivamente, viene chiesta la reiezione degli appelli proposti, con la condanna degli appellanti anche alle spese del secondo grado di giudizio.

= ° =

Nell'approssimarsi dell'udienza dibattimentale del 23.6.2009, con nota del 1.6.2009 l'avv. Ciabattoni ha comunicato l'intervenuto fallimento della società DITTA ALFA s.r.l., a seguito di sentenza n. 27/2007 del Tribunale di Fermo; tale provvedimento era stato revocato con sentenza n. 264/2008 della Corte d'appello di Ancona, avverso la quale era stato proposto ricorso per cassazione.

All'udienza del 23.6.2009 l'avv. Ciabattoni chiedeva che il giudizio n. 31259 fosse dichiarato interrotto, o in subordine che venisse rinviato. Il Presidente, con ordinanza a verbale, disponeva la riunione dei giudizi connessi e li rinviava all'udienza del 19.3.2010.

Con memoria dell'11.9.2009 l'avv. Pauri, rappresentante del dr. C.., confermava i precedenti scritti e procedeva alla riassunzione del processo (pur non formalmente interrotto).

Con memoria dell'11.2.2010 l'avv. Ciabattoni comunicava che la Corte di Cassazione, con ordinanza 4.8.2009, n. 17927, ha dichiarato estinto il giudizio pendente

avverso la soc. DITTA ALFA s.r.l. per rinunzia dei ricorrenti, con conseguente conferma della sentenza di revoca del fallimento. Tanto premesso, ha chiesto la prosecuzione del giudizio, confermando le deduzioni di cui all'atto introduttivo.

= ° =

All'udienza dibattimentale odierna, ha preso la parola per primo l'avv. Pauri, per il sig. C... Fa presente che il suo assistito è stato assolto dalle imputazioni per falso e concussione: egli si era limitato a prendere atto del verbale redatto dal dr. Luciani, che però non era stato mai stampato nella versione finale; in seguito fu però trovato il relativo *file* nel PC del funzionario. Pertanto, l'accertamento era stato regolare, contrariamente a quanto asserito in sentenza. Circa la presunta illegittimità del parere favorevole alla seconda proroga, evidenzia che la relazione del dr. Luciani non parlava di mancata effettuazione di lavori per il 30%, ma solo che il rendiconto di quei lavori e i documenti fiscali, che comunque furono prodotti in un secondo momento. Fu poi effettuato un secondo accesso ispettivo da parte del dr. Luciani (31.7.2000), che accertò l'esistenza dei requisiti per il pagamento dl primo SAL; il dr. C.., proprio sulla base di quel verbale autorizzò il pagamento. In ogni caso, la prima istanza della ditta era del 6.6.2001, non del successivo 27.7.2001 e, comunque, la direttiva da parte della Regione di valutare le situazioni senza eccessivi formalismi dovrebbe valere ad elidere la colpa grave dei funzionari che agirono. Sul termine massimo per la chiusura delle operazioni, la data del 31.10.2001 era stato previsto dalla Regione per motivi organizzativi, ma il termine effettivo, imposto dalla UE, era quello del 31.12.2001 e non era neppure perentorio. Il dedotto danno all'immagine non sussiste; tale prospettazione era infatti legata alla ipotizzata concussione, che però il processo penale ha dimostrato non essersi mai verificata. Insiste poi sull'appello incidentale; fa presente che la Regione solamente nel 2006 ha dato inizio agli atti esecutivi nei confronti della ditta DITTA ALFA.

L’avv. Ciabattoni, per la DITTA ALFA s.r.l., evidenzia, in primo luogo, che il fallimento della ditta era stato chiesto proprio dalla Regione, ma non è stato assentito dal Giudice: dunque, l’impresa è sana e quel contributo era stato percepito correttamente ed utilizzato per la produzione di beni e servizi. Insiste sul difetto di giurisdizione, ritenendo che qui non ricorra alcuna ipotesi di sviamento di pubbliche risorse, anche perchè la restituzione del contributo era stata già chiesta dalla Regione (con conseguente rischio di *bis in idem* in caso di condanna nella sede contabile). In ogni caso, è accaduto che la ditta, in carenza di liquidità, si limitò a concordare con i suoi fornitori delle dilazioni di pagamento, anticipando le fatture allo scopo di ottenere i finanziamenti richiesti. Né la pena patteggiata in sede penale implica alcun riconoscimento di responsabilità, in ordine alla quale sarebbero stati necessari autonomi accertamenti: la stessa Commissione tributaria di Ascoli Piceno ha evidenziato la lacunosità dell’istruttoria compiuta dalla Guardia di finanza. Per il resto, si riporta agli scritti depositati.

L’avv. Miranda, per B., insiste sull’applicabilità alla fattispecie dell’art. 652 c.p.p., perché i fatti sono gli stessi a suo tempo presi in esame dal Giudice penale. Evidenzia, comunque, come non vi sia stata alcuna condotta illecita da parte del dr. B. e, in ogni caso, manchi del tutto il requisito soggettivo della colpa grave.

L’avv. Fioretti, ancora per il dr. B., evidenzia che la vicenda ora in esame abbia avuto origine nel 1997, e nel 2001 la DITTA ALFA s.r.l. rivestiva già lo *status* di ditta ammessa a contributo, e ciò rendeva doveroso un atteggiamento non eccessivamente fiscale nei suoi confronti, tanto più che il Regolamento UE fissava il termine ultimo del 30.6.2002, con data per l’ultimazione delle opere fissata al 31.12.2001: dunque il termine del 31.10.2001, previsto dalla Regione per motivi organizzativi, era meramente sollecitatorio. In ogni caso, fino alla liquidazione del primo SAL, non erano emerse irregolarità; successivamente, il dr. B. assunse la responsabilità del procedimento,

provvedendo ad inviare due funzionari (M. e CO), che stilarono un verbale ritenuto ineccepibile, e che dunque il dirigente non avrebbe avuto motivo di disattendere.

L'avv. Pauri interviene per il dr. M.; facendo presente che egli era addetto ad un diverso ufficio e fu chiamato a sostituire un collega per una sola ispezione di 4 ore, il 6.11.2001, senza avere avuto istruzioni di sorta da parte della Regione. Ciò dovrebbe escludere una sua colpa grave. Peraltro, l'accertamento a campione era consentito dalla prassi regionale, e la stessa circolare ministeriale parlava di verifiche "*per saggi*", anche per le opere edilizie. Per quanto riguarda il *leasing*, non spettava al verificatore controllarne il riscatto con atto notarile, ed esso fu comunque effettuato in seguito dalla ditta, dopo aver ottenuto il finanziamento.

L'avv. Ciabattoni riprende la parola, ed insiste sulla circostanza che non vi furono false fatturazioni, come attestato dalla Commissione tributaria di Ascoli Piceno.

Il PM richiama le proprie conclusioni ed insiste sulla sussistenza, nella specie, della giurisdizione contabile. Nel merito, ritiene che la sentenza abbia bene evidenziato tutti gli aspetti delle rispettive responsabilità. Sull'appello della ditta DITTA ALFA, la sentenza ha analiticamente illustrato le varie irregolarità, né potrebbe rilevare la momentanea necessità della ditta, come giustificazione per l'anticipazione delle fatture allo scopo di ottenere i finanziamenti. Per quel che riguarda i funzionari regionali, precisa che le contestazioni nei loro confronti prescindono dal rilievo di carattere penale, riguardando carenze colpose nelle procedure e nei controlli. Sul termine del 31.10.2001, ritiene che detta data, una volta prevista, avrebbe dovuto comunque essere rispettata. Circa le modalità di controllo, evidenzia che i controlli a campione, sono cosa diversa (e non consentita) rispetto a quelli "*per saggi*", ammessi solo per le opere edilizie. Da ultimo, sul danno all'immagine, ritiene ininfluente il successivo venir meno dei profili penali.

Chiede il rigetto degli appelli.

L’avv. Pauri deposita copia degli atti del processo penale.

D I R I T T O

1. In rito, si dispone la riunione degli odierni appelli, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

2. Sempre in via pregiudiziale, è necessario esaminare la doglianza relativa alla carenza di giurisdizione di questa Corte dei conti, avanzata dall’appellante DITTA ALFA s.r.l..

La pretesa attorea si appalesa priva di fondamento e va respinta.

2.1. Com’è noto, il problema relativo alla possibile sussistenza di un rapporto di servizio di entità private con una pubblica amministrazione, si era posto inizialmente con riguardo agli amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici, per i quali il Giudice della nomofilachia aveva in un primo tempo affermato che la giurisdizione della Corte dei conti era da ritenersi sussistente solo limitatamente agli atti che esorbitano dall'esercizio imprenditoriale proprio di questi enti, e si ricolleghino, dunque, a poteri autoritativi di autorganizzazione, restandone invece escluse le attività d’impresa, svolte in regime di diritto privato (Cass. civ., SS.UU., 2 marzo 1982, n. 1282; id., 21 ottobre 1983, n. 6178; id, 11 febbraio 2002, n. 1945/ord.; id, 20 febbraio 2003, n. 2605/ord.).

In anni più recenti, tuttavia, la medesima Cassazione ha rimeditato tale orientamento. Con la - oramai nota - ordinanza n. 19667 del 22 dicembre 2003, le SS.RR. hanno affermato, infatti, che esiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine agli illeciti commessi da amministratori e dipendenti che abbiano cagionato danni agli enti pubblici economici da cui dipendono. Ha ritenuto, la Suprema Corte, che l’adozione di forme privatistiche per l’organizzazione dell’ente pubblico o per la sua attività, in ogni caso non potrebbe certo avere l’effetto di trasformare il denaro amministrato, che è pubblico – in ragione del suo provenire dalla finanza pubblica - in denaro “privato”, del cui buon uso sia

come tale consentito disinteressarsi.

Tale nuova linea interpretativa della Corte regolatrice della giurisdizione è stata ribadita in numerose ulteriori pronunzie. La successiva decisione della Cassazione intervenuta nell'argomento (la sentenza delle Sezioni Unite 26 febbraio 2004, n. 3899), ha affermato l'esistenza di un rapporto di servizio – e quindi della giurisdizione contabile - tra un comune e una società per azioni, il cui capitale era detenuto in maggioranza dallo stesso comune, il quale a tale società aveva affidato in concessione alcuni servizi. In particolare, le Sezioni Unite hanno rilevato che il rapporto tra l'ente locale e la società in tali casi è caratterizzato "*…dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo*": il che, appunto, costituisce il presupposto "*per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale*"; nello stesso senso le considerazioni espresse, sempre dalle SS.UU. della Cassazione, nell'ordinanza 2 luglio 2004, n. 12192, che ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti su una società, costituita da un ente pubblico (ACI) per la gestione dei parcheggi a pagamento su suolo comunale.

2.2. Per quel che più da vicino interessa il profilo all'odierno esame di questo Giudice d'appello, è da tenere presente l'ordinanza 12 ottobre 2004, n. 20132, nella quale la medesima Cassazione a Sezioni Unite ha affermato che rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti le fattispecie di danno erariale, relativo a fatti commessi anche dall'amministratore di un ente privato, destinatario di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal fine pubblico cui sono destinati.

Successivamente, con la sentenza 1° marzo 2006, n. 4511 (ricordata anche dal Procuratore generale), le Sezioni Unite hanno ulteriormente chiarito che la Corte dei Conti può condannare anche i soggetti privati che ricevono indebitamente finanziamenti pubblici

per la loro attività (pure privata). Più in particolare, ha osservato la Suprema Corte che, in tema di riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice contabile, "*… il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da potere determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile*". Analoghi concetti sono stati espressi dalle medesime SS.UU. nelle successive pronunzie, 20.10.2006, n. 22513 (sempre in fattispecie di erogazione di contributi pubblici a privati), 20.11.2007, n. 24002 e 18.7.2008, n. 19815.

L'innovativa posizione del Giudice regolatore della giurisdizione è stata fatta propria, senza esitazioni, dalla giurisprudenza contabile: possono ricordarsi in particolare, tra le tantissime, Corte dei conti, Sezione I d'appello, 15.10.2009, n. 581 e 5.8.2008, n. 361; Sezione III d'appello, 16.3.2010, n. 202 e 2.10.2009, n. 397; Sezione giurisdizionale Lazio, 29.3.2010, n. 719; Sezione giurisdizionale Calabria, 17.2.2010, n. 170; Sezione giurisdizionale Sicilia, 27.11.2009, n. 2996; Sezione giurisdizionale Sardegna, 18.1.2008, n. 123.

2.3. Orbene, ritiene il Collegio che siano sufficienti le notazioni innanzi esposte, per evidenziare la piena sussistenza, nel caso all'esame, di tutti gli elementi caratterizzanti la giurisdizione contabile di responsabilità, secondo la giurisprudenza sopra riportata.

Invero, non v'è dubbio che ogni irregolare utilizzo delle risorse pubbliche ricevute dal privato per la realizzazione di un programma di promozione di un settore produttivo da

parte della P.A., crea un danno per l’ente che tali risorse ha erogato, in relazione al concreto andamento del programma al quale il contributo stesso era funzionalizzato. In altri termini, in tutti i casi – come in quello odierno – in cui l’erogazione di fondi pubblici a privati avviene in forza dell’adesione ad un programma di attività varato dall’ente erogatore, il privato medesimo diventa compartecipe fattivo di quell’attività pubblica, contribuendo a realizzare le finalità perseguite con il programma stesso ed instaura, perciò, con il predetto ente un rapporto funzionale di servizio (v. Corte dei conti, Sezione III app., n. 202/2010, cit.).

Insomma, ciò che è decisivo, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa, non è l'utilizzo degli strumenti giuridici prescelti (di diritto privato o pubblico) o la natura (pubblica o privata) del soggetto agente, ma l’oggettivo perseguimento dei pubblici interessi e la qualificazione pubblica delle risorse gestite (elementi, entrambi, qui indiscutibili): in caso di erogazione di contributi pubblici a soggetti privati, nell’ambito di un programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione il privato è chiamato a partecipare con l’atto di concessione del contributo, si è in presenza di un danno erariale, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, qualora il privato abbia inciso negativamente sul programma medesimo determinando, con le proprie azioni, uno sviamento dalle finalità perseguite.

E comunque, ogni qual volta si discuta se le sostanze pubbliche siano state correttamente utilizzate e siano effettivamente servite per realizzare finalità di pubblico interesse, non può essere revocabile in dubbio che il Giudice deputato nel nostro ordinamento ad un tale tipo di verifica, ai sensi dell’art. 103, comma 2, Cost., è appunto questa Corte dei conti.

Il Collegio deve, dunque, affermare la propria giurisdizione in materia, con conseguente rigetto del relativo motivo d’appello.

3. Nel merito, va innanzi tutto esaminato l'appello proposto dalla soc. DITTA ALFA a r.l..

Quest'ultima, in sostanza, ritiene erronea la pronunzia di condanna in prime cure, in quanto - assume – al di là di talune irregolarità formali, vi erano tutti i presupposti e gli elementi per ottenere il contributo fruito, e tale situazione non sarebbe stata smentita dalla condanna in sede penale, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., né dagli accertamenti della G.d.F..

Le deduzioni di parte appellante non possono essere condivise e va, conseguentemente, confermata la prima pronunzia, siccome giuridicamente corretta sul punto.

3.1. In proposito, è stato accertato che la società ottenne il contributo pubblico in violazione delle normative comunitarie e regionali, a causa della propria, irregolare condotta e, in particolare, ad investimenti realizzati dopo il termine ultimo, ad investimenti relativi a beni poi restituiti ai fornitori e (sopra tutto) alla falsa attestazione di spese ammissibili al finanziamento; situazioni, queste, che non a caso hanno poi comportato la revoca del contributo medesimo, ai sensi dell'articolo 4.1 del Regolamento CEE del Consiglio del 18 dicembre 1995, n. 2988, secondo il quale le irregolarità, di qualsiasi tipo, comportano la revoca del vantaggio (indebitamente) ottenuto.

Altrettanto certa e dimostrata deve ritenersi la mancata realizzazione del progetto, nei termini almeno in cui esso era stato approvato dalla Regione: v. l'articolo 10 del bando ("*Obblighi dei beneficiari*") di cui alla delibera di Giunta regionale n. 2895/1996, poi riprodotto nei successivi bandi allegati alle delibere nn. 3249/1996 e 1298/1999.

A fronte del proprio impegno ad osservare tutti gli obblighi ivi previsti, la ditta DITTA ALFA ha invece posto in essere gravi violazioni di detti obblighi. Tali violazioni risultano ampiamente attestate dalla sentenza n. 858 del 16 febbraio 2006 del Tribunale penale di Ancona, la quale ha condannato il sig. Anselmo DITTA ALFA, quale amministratore

delegato della DITTA ALFA s.r.l., ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p., per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (articolo 640-*bis* del c.p.), in relazione alla liquidazione, da parte della Regione Marche, "… *di contributi a fondo perduto … inerenti la domanda di finanziamento presentata dalla medesima ditta e approvata con decreto regionale n. 803/98, senza averne diritto, in quanto relativi:*

1. *1. ad investimenti realizzati dopo il termine di chiusura del progetto e per importo inferiore a quello richiesto ed ottenuto per effettuazione di permuta;*
2. *2. ad investimenti mai realizzati e giustificati con fatture non veritiere;*
3. 3. *ad investimenti relativi a beni restituiti ai fornitori con conseguente annullamento dell'operazione con note di credito*".

Segue l'analitica descrizione di tutte le numerose irregolarità addebitate all'imputato e ritenute meritevoli della pena concordata, pari ad anni 1 e mesi 2 di reclusione, più le spese processuali.

Tutte tali situazioni e vicende sono dunque da ritenersi comprovate in questa sede contabile, come correttamente ha statuito il Giudice territoriale.

3.2. Viene in rilievo, a tale proposito, la questione – espressamente evocata da parte appellante - del corretto rilievo da conferire alla sentenza emessa ex art. 444 c.p.p. e, più in generale, alla documentazione del relativo processo penale.

Orbene, è noto che la sentenza con la quale il giudice applica all'imputato la pena da lui richiesta e concordata con il Pubblico ministero, pur equiparata a una pronuncia di condanna ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 445, c. 1 c.p.p., non è tuttavia ontologicamente qualificabile come tale; essa trae infatti origine essenzialmente da un accordo delle parti, caratterizzato, per quanto attiene all'imputato, dalla rinuncia a contestare la propria responsabilità. Ne consegue che, secondo la giurisprudenza civile, non potrebbe farsi discendere da detta sentenza la prova dell'ammissione di

responsabilità da parte dell’imputato e ritenere che tale prova sia utilizzabile nel giudizio civile (Cassazione, Sezione lavoro, 16.4.2003, n. 6047).

Nella giurisprudenza di questa Corte dei conti prevale invece la diversa tesi secondo la quale il Giudice contabile potrebbe ritenere come tacita ammissione di colpevolezza la decisione dell’imputato di chiedere il patteggiamento della pena (Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Lazio, 10.3.1999, n. 157; Sezione giurisdizionale Friuli, 19.1.1999, n. 6) e che nei giudizi diversi da quello penale, pur non essendo precluso al Giudice l'accertamento e la valutazione dei fatti difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., questa assume particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie (Corte dei Conti, Sezione I app., 14.1.2008, n. 24, 10.1.2005, n. 3 e 7.1.2004, n. 3).

Specialmente dopo la novellazione dell'art. 445 c.p.c. da parte dell'art. 2 L. 27 marzo 2001, n. 97, anche la Suprema Corte (v. Cassazione, Sezione tributaria, 30.9.2005, n. 19251) si è orientata verso una tesi più vicina alle posizioni di questa Corte dei conti, affermando che la sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p. costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito, il quale ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale avrebbe prestato fede a tale ammissione. Pertanto detto riconoscimento, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall’efficacia del giudicato, ben può essere utilizzato come prova nel giudizio di legittimità: v., *ex multis*, Corte dei conti, Sezione I app., 15.7.2008, n. 324 e 25.5.2008, n. 239; Sezione III app., 10.4.2008, n. 122.

Questo Collegio pienamente condivide tali ultime posizioni.

Nella specie, peraltro, gli elementi acquisiti al fascicolo del presente giudizio appaiono ben sufficienti, come innanzi accennato, a ritenere accertati i fatti materiali

descritti nella sentenza appellata.

3.3. Né dette conclusioni possono essere scalfite dalle odierne, contrarie deduzioni di parte appellante.

Invero, come pure evidenziato dalla Procura generale nelle sue conclusioni, l'appellante fornisce argomenti privi di rilievo: pagamenti in contanti, impossibilità di rintracciare gli assegni di pagamento, restituzioni di prestiti personali effettuati da fornitori, incasso diretto di somme da parte di familiari, fatture emesse e poi annullate, operazioni di permuta, macchinari forniti e poi ritirati, ritiro di denaro contanti in presenza di contemporaneo versamento di assegno in pagamento, etc.: ciò a fronte di un finanziamento pubblico, la cui erogazione prescriveva invece ben precisi e documentabili passaggi procedurali, indicati nelle relative disposizioni del bando ed espressamente accettati dall'interessato nella propria istanza.

Le stesse argomentazioni e spiegazioni sono state ripetute nel corso dell'odierno dibattimento, nel quale la difesa dell'appellante – nell'affermare il proprio, sostanziale diritto al contributo percepito, asseritamente utilizzato per l'ordinaria attività d'impresa – non ha in realtà disconosciuto le irregolarità contestategli nella prima pronunzia (almeno quelle formali), sia pure ritenendole ininfluenti.

E dunque, prive di pregio si appalesano le doglianze relative alla mancata violazione di norme che prevedevano la revoca parziale o dell'intero contributo, con il richiamo alla perizia tecnica redatta dagli esperti esterni alla regione, ovvero alla sentenza del Giudice tributario di Ascoli Piceno: la quale, comunque, non smentisce i risultati degli accertamenti della G.d.F. (come ritiene l'appellante odierno), ma, più semplicemente, si limita a non considerarli sufficienti per l'irrogazione di sanzioni tributarie.

Deve ritenersi, dunque, che vi fossero tutti i presupposti, sulla base delle severe norme che regolamentano la materia e a fronte delle irregolarità innanzi descritte, perché

la Regione adottasse il provvedimento di revoca del contributo (decreto regionale n. 574/2005), con conseguente successiva necessità di recupero delle somme, indebitamente corrisposte: recupero che, a tutt'oggi, nonostante la disposta revoca, non ha avuto luogo, donde la necessità della relativa pronunzia da parte di questo Giudice contabile.

Pertanto, le stesse deduzioni difensive dell'appellante DITTA ALFA s.r.l., di cui ai nn. da 2 a 6 della narrazione in fatto, vanno rigettate, con conseguente conferma, nei confronti dell'appellante medesima, delle statuizioni dell'impugnata sentenza.

4. Sono poi da respingere anche le doglianze di DITTA ALFA s.r.l., relative alla responsabilità dei funzionari regionali e alla pretesa contraddittorietà della prima sentenza, in ordine all'esigua imputazione della quota di danno a questi ultimi (5%).

Ed infatti, notevolissima è la differenza tra le rispettive posizioni: quella di DITTA ALFA s.r.l. è una responsabilità diretta, e (sopra tutto) di tipo restitutorio, come innanzi chiarito; i funzionari regionali sono stati invece coinvolti, con posizioni articolate al loro stesso interno (come si vedrà), a titolo di *culpa in vigilando*, ossia per gravi negligenze connesse con le doverose attività di controllo e verifica sull'erogazione alla ditta delle somme medesime. Ciò giustifica ampiamente, ad avviso di questo Giudice, la – altrettanto notevole - distinzione, operata dal primo Giudice, nei relativi addebiti.

Se ne dirà comunque nel prosieguo.

5. Venendo alle posizioni dei funzionari, la decisione di condanna nei loro confronti si appalesa in linea di massima corretta, pur con qualche precisazione, sì che i rispettivi appelli possono essere in parte accolti.

5.1. Il dr. B. lamenta, in primo luogo, la mancata applicazione, nei suoi confronti, dell'art. 652 c.p.p. in relazione alla sentenza 20 giugno 2006, n. 577 del Tribunale penale di Ancona, che lo ha assolto dalle imputazioni contestategli (falso e abuso di ufficio),

sentenza passata in giudicato e pronunziata a seguito di dibattimento.

Tale pretesa non ha pregio, giacchè – come diffusamente motivato dal primo Giudice – la condanna nei suoi riguardi non è stata fondata sugli stessi presupposti e affermazioni della decisione penale, essendo stata pronunziata a titolo di colpa grave, e cioè a causa non di una compartecipazione al reato che ha interessato il sig. DITTA ALFA, ma della ritenuta negligenza e superficialità nell'adempimento dei doveri istituzionali (donde la ridotta misura dello stesso addebito): insomma, *causa petendi* e *petitum* dei due giudizi non coincidono affatto, al contrario di quanto ipotizzato dall'appellante.

Peraltro, va anche rilevato, l'infondatezza delle deduzioni di parte appellante circa una sua irresponsabilità che sarebbe stata "certificata" dal Giudice penale, emergono dalla stessa sentenza (penale) che l'interessato invoca a suo ausilio, laddove essa afferma testualmente, proprio con riferimento al dr. B., che "… *In generale, dall'ampia istruttoria compiuta, è risultata una diffusa irregolarità inficiante l'intera pratica del contributo richiesto dalla DITTA ALFA s.r.l.*"; la stessa sentenza poi, nell'affermare "… *la mancanza di elementi concreti da cui desumere la consapevolezza del B. della falsità delle attestazioni contenute nei tre provvedimenti a lui ascritti*", con conseguente mancanza della prova del dolo (necessario per l'esistenza del relativo delitto), non manca tuttavia di evidenziare la "*… generale disinvoltura con cui la pratica DITTA ALFA fu gestita*". Insomma, lo stesso Giudice penale non esclude (anzi, evoca) la possibilità di un diverso apprezzamento di quegli stessi fatti sotto un diverso profilo: quello, appunto, della responsabilità amministrativa, basata su differenti presupposti ed elementi.

Più in generale, nel merito, vanno disattese le deduzioni dell'interessato, tendenti ad evidenziare, da un lato, una sostanziale regolarità della pratica trattata e, dall'altro, la mancanza di una colpa grave a lui addebitabile.

Circa l'errata individuazione del termine finale degli investimenti e della relativa

rendicontazione, è ben noto che la disciplina comunitaria parlava del 31 dicembre (e non ottobre); ma erano state proprio le direttive regionali ad avere fissato il termine ultimo del 31 ottobre (cioè 24 mesi dall'impegno) a carico dei privati, proprio al fine di coordinare tale scadenza con le necessarie verifiche da parte regionale, e potere così complessivamente rispettare il successivo termine del 31 dicembre, di cui al regolamento comunitario: stupisce, pertanto, che proprio i funzionari regionali – la doglianza, si ricorderà, è comune anche ad altri appellanti - muovano una simile censura alla prima sentenza, quando è evidente che proprio ad essi incombeva il preciso dovere di vigilare affinchè i privati percettori di contributi rispettassero le scadenze poste dalla Regione. In ogni caso, non meno evidente è che i privati, nelle loro istanze, ben erano a conoscenza e avevano accettato tali precisi limiti temporali, unitamente agli altri obblighi; dunque, deve essere confermato il giudizio di grave negligenza in capo a coloro che avrebbero dovuto contribuire al rispetto della tempistica, e non lo fecero, autorizzando al contrario proroghe che non possono che essere ritenute, per quanto appena argomentato, del tutto illegittime.

Né, ovviamente, potrebbe condividersi quanto dedotto dall'interessato, laddove egli oppone di avere adottato i provvedimenti contestati sulla base dell'istruttoria del dr. C..: le scadenze erano ben note anche (anzi, soprattutto) al dirigente del competente Servizio.

Non seriamente contestabili appaiono, a questo Giudice di secondo grado, le argomentazioni della sentenza impugnata in merito alle irregolarità, diffuse, che hanno caratterizzato tutta la condotta dell'appellante nella gestione della pratica DITTA ALFA, ad iniziare dalla liquidazione del primo SAL, disposta a notevole distanza di tempo dalla richiesta della ditta (sette mesi) e dopo un'istruttoria particolarmente "sofferta".

Come risulta dagli atti, vi fu un primo sopralluogo preso la ditta in data 20 aprile 2001 (funzionari Luciani e Pacifici), del quale però non esiste una vera e propria relazione "ufficiale" (l'unico riscontro di tale operazione erano gli appunti del dr. Luciani, che

comunque attestavano varie irregolarità e inadempienze da parte dell'impresa); seguivano i solleciti del Servizio Agricoltura alla medesima DITTA ALFA perché fornisse la documentazione già richiesta, appunto, in occasione del sopralluogo del 20 aprile; nuovo accesso fissato per il 10 luglio 2001, poi però disdetto dal Servizio con nota del 9 luglio 2001 per "*sopraggiunti impegni improrogabili*"; nota del 18 luglio 2001, nella quale il Servizio Agricoltura informava la ditta DITTA ALFA che "*dall'esame effettuato sulla documentazione integrativa prodotta … si riscontra che gli investimenti da considerare in questa fase ai fini dell'ammissibilità non raggiungono il tetto del 30% previsto per l'erogazione del contributo sul 1° S.A.L.. Si invita pertanto la ditta a riproporre la rendicontazione appena conseguito il requisito di cui sopra*"; pur tuttavia, con D.D.A.S. n. 662 del 10 agosto 2001 veniva disposta l'erogazione del 1° S.A.L., nonostante non risultasse che la DITTA ALFA avesse nel frattempo depositato agli atti ulteriore documentazione (solo il successivo 17 settembre 2001 la ditta avrebbe presentato istanza di variazione del progetto a suo tempo approvato); nel frattempo vi era stato, pare a fine luglio, un non meglio precisato incontro in Regione con i rappresentanti della ditta (ne parlano alcuni degli appellanti) e in data 6 agosto 2001 era stato effettuato, dagli stessi funzionari Luciani e Pacifici, il secondo sopralluogo, del quale però addirittura mancano tracce documentali ufficiali (non furono rinvenuti, nel fascicolo, neppure gli appunti: solo nel corso dell'istruttoria disposta in sede penale, furono trovati dei *files* nel PC del funzionario): tanto che il relativo svolgimento fu appunto ricostruito nel corso del processo penale, con le dichiarazioni rese dallo stesso verificatore dr. Luciani, che sostanzialmente dichiarava l'esito positivo della verifica, alla quale era seguita la proposta – informale? – di dar luogo alla liquidazione del primo SAL. In ogni caso, nella liquidazione disposta erano state conteggiate (ai fini del superamento della soglia del 30% che appunto consentiva la liquidazione) quasi tutte le spese concernenti i lavori edili, che la ditta aveva rendicontato

fin dalla prima istanza del febbraio 2001 e che, in un primo momento, erano evidentemente state escluse. Senza poi considerare che il dirigente aveva proceduto alla liquidazione del su detto SAL (il già ricordato D.D.A.S. n. 622 del 10 agosto 2001) proprio sulla base delle "*risultanze del verbale di verifica redatto dai tecnici incaricati che determina in lire 934.500.00 (euro 428,628,97) la spesa per gli investimenti ammissibili ai benefici del 1° S.A.L.* ".

Negligenze e superficialità analoghe hanno contrassegnato anche tutte le successive fasi procedurali, caratterizzate da una sostanziale incuria del Servizio diretto dal dr. B. nell'effettuazione di quei controlli che le severe (e chiarissime) norme - comunitarie, nazionali (v. la direttiva 1° marzo 19 93, n. 496 del Ministero dell'Agricoltura e Foreste) e regionali - lo chiamavano ad operare; specie tenendo conto della delicatezza del settore, nel quale si erogano somme a fondo perduto per importi notevoli.

Insomma, e senza ripercorrere l'intero *iter* procedimentale, già esaustivamente ricostruito dal primo Giudice, non può che concordarsi con la sentenza appellata, laddove ritiene che "… *l'attività della P.A. avrebbe dovuto essere motivata e dimostrabile, secondo quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990, disciplina peraltro richiamata al punto 6 del bando. Ciò tanto più sotto il profilo sostanziale, dovendosi al riguardo poter documentare la correttezza del pubblico operato. Nel caso di specie, invece si osserva, non sussiste neanche oggi alcuna possibilità di riscontro della correttezza sia formale sia sostanziale dell'attività amministrativa, ciò deponendo innanzitutto per l'illegittimità dell'erogazione siccome avvenuta*": la sola circostanza che ci si sia ridotti a basare le rispettive valutazioni su "appunti", su testimonianze o su *files* di *back-up* rinvenuti fortunosamente in un PC (peraltro, pare, ormai dismesso da tempo), già di per sé dice tutto sulle gravissime responsabilità di chi avrebbe dovuto, invece, curare con particolare attenzione un servizio che – si ripete – era deputato all'erogazione di denaro pubblico a privati. Non potrebbe

anzi neppure essere immaginato un settore dell'attività amministrativa nel quale sia più importante il rispetto dei principi di cui alla legge n. 241/1990 e delle connesse esigenze di trasparenza, intesa appunto come immediata e agevole controllabilità di tutti i momenti e passaggi in cui si esplica l'operato di una p.a., onde garantirne e favorirne lo svolgimento imparziale. Si tratta di principi basilari ed elementari, che è persino banale rammentare: ciò non può non rendere le relative responsabilità evidentissime.

E' anche contestata, dal dr. B., la scelta del primo Giudice laddove questo, in accoglimento delle richieste della Procura regionale, ha addebitato il danno *pro-quota* ai funzionari, a titolo di responsabilità principale e non meramente sussidiaria: come si ricorderà, a fronte di un danno complessivo di € 493.090,71 (€ 444.961,70 pari all'importo del finanziamento da restituire, più € 48.129,01 a titolo di interessi), v'è stata la condanna della ditta per € 468.436,17 (cioè il 95%), e la restante quota è stata ripartita tra i funzionari, secondo la rispettiva, ritenuta percentuale di partecipazione all'illecito.

Tale decisione non sembra a questo Giudice sbagliata nè irragionevole, in considerazione delle negligenze commesse e sopra ricordate, le quali indubbiamente – come giustamente, sempre secondo questo Collegio d'appello, ha argomentato la sentenza - si pongono come concausa del danno prodotto, avendo esse agevolato e consentito, di fatto, le irregolarità commesse dal privato, in particolare impedendo che la revoca del contributo fosse maggiormente tempestiva.

5.2. Considerazioni non dissimili devono essere spese per gli altri funzionari coinvolti, in primo luogo il dr. C...

L'appellante in questione sostanzialmente rivendica la correttezza di un orientamento complessivo dell'ufficio, mirato alla massima collaborazione con le ditte, al fine di un utilizzo il più ampio possibile delle risorse comunitarie.

Al riguardo, richiamando anche quanto riportato innanzi con riferimento al dr. B., va

esclusa decisamente l'accettabilità di simili considerazioni: orientamento collaborativo non potrebbe certo significare chiudere entrambi gli occhi di fronte a irregolarità palesi, nella forma e nella sostanza, tanto che hanno poi portato addirittura alla revoca del contributo (oltre alla condanna penale del titolare della ditta); revoca da ritenere peraltro come probabile e facilmente prevedibile, anche con una valutazione *ex ante*, che considerasse cioè la situazione quale essa appariva all'epoca dei fatti ai funzionari che seguivano la pratica.

Il complessivo lassismo e superficialità, tra gli altri, proprio del dr. C.., funzionario responsabile del procedimento, hanno oggettivamente favorito le violazioni commesse dalla ditta: si ricorda, ancora una volta, la mancanza dei verbali di sopralluogo, che mai il dr. C.. avrebbe dovuto accettare e consentire, innanzi tutto per la sua stessa tutela; non meno grave è stato il pressochè immediato recepimento delle precisazioni proposte dalla ditta DITTA ALFA ai fini del pagamento del primo SAL, come pure la fin troppo generosa concessione di proroghe non spettanti, secondo quanto innanzi precisato.

Più in particolare, imperdonabile si pone il documento istruttorio a firma del dr. C.., che consentiva la liquidazione del primo SAL alla ditta, il quale richiamava a supporto delle proprie, positive valutazioni sul richiedente, il verbale di sopralluogo del dr. Luciani, mai allegato agli atti (e rinvenuto tempo dopo in un PC, sotto forma di *file*): già questa sola circostanza potrebbe giustificare l'addebito a carico del funzionario.

Allo stesso modo, sempre il dr. C.. relazionava positivamente in merito all'approvazione della variante chiesta dalla ditta il 13.9.2001 (ed infatti concessa con provvedimento del 5.10.2001), senza però tenere presente che tra i lavori effettuati dalla richiedente figuravano anche costi in realtà non ammissibili, perché non sostenuti o sostenuti in epoca diversa da quella di riferimento.

Insomma, anche per il dr. C.. vale il discorso precedente, e senza necessità di

esaminare, punto per punto, i vari passaggi: le sue mancanze sono state tali da escludere che la relativa colpa possa essere classificata come non grave.

5.3. Da ultimo, va esaminata la posizione dei due verificatori, drr. M. e CO.

I motivi d'appello dedotti da entrambi si appalesano infondati; ineccepibili appaiono, al contrario, le valutazioni del primo Giudice in merito alla non ammissibilità del metodo a campione (che le direttive comunitarie limitano a ipotesi ben circoscritte), da essi invece utilizzato per i controlli sui macchinari, e la non assimilabilità, a questo, del procedimento per "saggi", che riguarda invece gli immobili.

In sostanza, essi colpevolmente non rilevarono l'assenza in sede, al momento della verifica, di beni rendicontati ed ammessi al contributo; in ciò appunto consiste la grave negligenza che ha caratterizzato la loro condotta, giacchè fu attestata la corrispondenza di quanto realizzato al progetto approvato, nonostante alcuni beni non risultassero nella disponibilità dell'impresa.

Nessun rilievo potrebbe poi assumere la circostanza che i due funzionari fossero in servizio presso un altro ufficio: erano stati incaricati di svolgere un'attività rientrante nelle loro competenze, e questa andava svolta con il doveroso scrupolo; cosa che non avvenne.

6. Per quel che riguarda la misura dell'addebito a carico dei funzionari, questo Collegio può, sia pure solo in limitata misura, accogliere le rispettive deduzioni difensive, con un esercizio prudente del potere di riduzione dell'addebito, come l'art. 52 del R.D. n. 1214/1934 consente a questa Corte dei conti.

Nella presente fattispecie, un minore importo di condanna può trovare giustificazione negli illeciti commessi dal privato beneficiario, i quali – fermo restando il giudizio di grave colpevolezza per la complessiva negligenza e per la superficialità dei controlli posti in essere dai funzionari – hanno certamente reso non semplice l'opera di verifica e riscontro.

In concreto, questo Collegio ritiene ragionevole la seguente graduazione degli addebiti, avendo riguardo all'apporto causale di ciascuno alla produzione del danno: € 5.000,00 per il dr. B.; € 3.000,00 per il dr. C..; € 2.000,00 ciascuno per i drr. M. e CO. Le somme innanzi indicate sono da ritenersi comprensive della rivalutazione monetaria, ma andranno aumentate degli interessi legali, da calcolarsi dalla data di notifica della sentenza fino al completo soddisfo.

7. Quanto precisato innanzi comporta, come logica conseguenza, il rigetto dell'appello incidentale proposto dal dr. C.., le cui deduzioni sono da ritenersi assorbite nelle considerazioni di cui ai punti che precedono, e in particolare dalla conferma della misura di condanna nei confronti della DITTA ALFA s.r.l..

8. Sempre in parziale accoglimento delle pretese degli appellanti, deve poi essere riformata la prima sentenza laddove condanna i medesimi funzionari per il danno all'immagine.

8.1. In proposito, appare non inutile premettere – anche se tale aspetto non ha formato oggetto degli appelli - che in materia è intervenuta, *medio tempore*, la novella di cui all'art. 17, comma 30-*ter* del decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1 lettera "c" del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con legge 3 ottobre 2009, n. 141. Tale disposizione, ai periodi secondo e seguenti reca testualmente: "*Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in*

vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta".

Dispone a sua volta l'art. 7 della L. n. 97/2001: "*La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinchè promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*".

Il legislatore della novella ha quindi stabilito – per quel che qui interessa - che un danno all'immagine di una struttura pubblica potrà sussistere ed essere perseguibile innanzi a questo Giudice contabile, unicamente se derivante da reato: v., al riguardo, la (pur ampia) interpretazione che della norma ha fornito la Sezione giurisdizionale Lombardia di questa Corte dei conti nella sentenza n. 641 del 20 ottobre 2009.

Tanto premesso – e prescindendo dalla stessa circostanza che la norma in esame, proprio in ordine alle limitazioni poste alla perseguibilità del danno all'immagine è stata sospettata di illegittimità costituzionale (v. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, 23.12.2009, n. 237/ord.; Sezione giurisdizionale Campania, 14.10.2009, n. 369/ord.; Sezione I app., 17.3.2010, n. 6/ord.), con il relativo giudizio attualmente pendente innanzi al Giudice delle leggi – nella presente fattispecie la norma non può trovare applicazione (nonostante, appunto, qui il Giudice penale abbia escluso che i funzionari avessero commesso reati), per la fondamentale ragione che era intervenuta,

anteriormente all’entrata in vigore della legge di conversione, la sentenza di primo grado: per cui l’emissione di una sentenza di appello sul danno all’immagine è consentita, essendo irrilevante, nel presente giudizio, lo *ius superveniens* (inapplicabile appunto in presenza di una decisione, anche non definitiva): cfr., *in terminis*, Corte dei conti, Sezione I app., 5.10.2009, n. 569.

8.2. Ciò chiarito sotto il profilo processuale, nel merito di tale posta di condanna questo Collegio, come accennato, ritiene di dover riformare la sentenza di prime cure.

Ed invero, in mancanza della prova di una partecipazione dei funzionari agli illeciti dolosamente posti in essere dal privato, appare arduo, ad avviso di questo Giudice, argomentare efficacemente una lesione al bene-immagine della struttura pubblica di riferimento: non è stato infatti dimostrato alcun serio allarme sociale generato dai fatti per i quali è causa, né di un connesso discredito per il decoro e il buon nome della Regione Marche nell’occasione.

Più in generale, è ormai pacifico in giurisprudenza che per la sussistenza di tale forma di pregiudizio è necessario il superamento di una soglia minima di rilevanza del comportamento tenuto dal pubblico agente e della conseguente potenzialità lesiva dell'immagine e del prestigio della P.A. di detto comportamento, tale cioè da minacciare l'affidamento riposto dalla comunità sociale in quell’amministrazione (v. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Veneto, 17.4.2009, n. 322; Sezione giurisdizionale Umbria, 19.4.2007, n. 103).

Orbene, a prescindere dal clamore che la vicenda potrebbe avere suscitato, la condotta dei quattro funzionari non ha, in effetti, concretizzato siffatta minaccia, risolvendosi sostanzialmente in comportamenti certamente illegittimi e gravi, se riguardati in rapporto alle qualità professionali dei soggetti che li hanno perpetrati, ma sostanzialmente indifferenti rispetto al bene-immagine, in quanto riferibili a negligenze di

singoli, e certo non tali da far ritenere che il discredito derivatone potesse, al tempo stesso, porre in discussione l'affidabilità dell'istituzione regionale agli occhi dei cittadini.

9. In conclusione, questo Collegio, nel confermare la decisione di condanna a carico della DITTA ALFA s.r.l., riforma invece parzialmente la sentenza appellata, con riferimento alle altre posizioni coinvolte; per l'effetto, condanna i funzionari appellanti nel modo indicato al precedente punto 6: il dr. B. è condannato al risarcimento, nei confronti della Regione Marche, della somma di € 5.000,00; il dr. C.. è condannato a € 3.000,00; i drr. M. e CO, infine, a € 2.000,00 ciascuno. A tali somme sono poi da aggiungere gli accessori, sempre nella misura di cui al punto 6, cit.. La parziale soccombenza esclude, poi, la liquidazione di spese legali.

Le spese del presente grado di giudizio, in favore dello Stato, seguono da ultimo la soccombenza e sono poste, in via solidale e in parti uguali, a carico di tutti gli appellanti.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunziando, previa riunione in rito, ogni contraria istanza ed eccezione reiette:

- RESPINGE l'appello proposto dalla "DITTA ALFA s.r.l. unipersonale" (appello n. 31259), con conseguente integrale conferma delle statuizioni di cui all'impugnata sentenza di primo grado;
- ACCOGLIE PARZIALMENTE l'appello proposto dal dr. Sergio B. (n. 30795) e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna il medesimo al risarcimento, nei confronti della Regione Marche, della somma di € 5.000,00 (euro cinquemila/00), comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali, dalla data di notifica della presente sentenza e fino al completo soddisfo;
- ACCOGLIE PARZIALMENTE l'appello proposto in via principale dal dr.

Sandro C.. (n. 31086) e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna il medesimo al risarcimento, nei confronti della Regione Marche, della somma di € 3.000,00 (euro tremila/00), comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali, dalla data di notifica della presente sentenza e fino al completo soddisfo;

- ACCOGLIE PARZIALMENTE l'appello proposto dal dr. Luigino M. (n. 31098) e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna il medesimo al risarcimento, nei confronti della Regione Marche, della somma di € 2.000,00 (euro duemila/00), comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali, dalla data di notifica della presente sentenza e fino al completo soddisfo;
- ACCOGLIE PARZIALMENTE l'appello proposto dal dr. Giulio Cesare CO (n. 31212) e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, condanna il medesimo al risarcimento, nei confronti della Regione Marche, della somma di € 2.000,00 (euro duemila/00), comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali, dalla data di notifica della presente sentenza e fino al completo soddisfo;
- RESPINGE l'appello incidentale proposto dal dr. Sandro C.. (n. 31260);
- CONDANNA, da ultimo, gli appellanti, in solido ed in parti uguali, alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio in favore dello Stato; spese che, all'atto della presente decisione, sono liquidate in € __541,25_____ (€ ___Cinquecento=
- quarantuno/25_____).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2010.

L'ESTENSORE

F.to Piergiorgio Della Ventura

IL PRESIDENTE

F.to Piera Maggi

Depositata in Segreteria

il ……1/6/2010.....

DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Elisabetta CARUSO