

Principio di assimilazione e responsabilità per frode comunitaria: considerazioni sulla doppia punibilità e sulla commisurazione del danno risarcibile

Sommario: 1. *La fattispecie decisa nella sentenza n. 430/2019.* – 2. *Finanziamenti comunitari e relative frodi.* – 3. *Tutele esperibili e loro coordinamento.* – 4. *Commisurazione del danno e riparto dell'onere della prova.*

1. *La fattispecie decisa nella sentenza n. 430/2019*

Con la pronuncia in epigrafe, il giudice erariale d'appello apporta nuova linfa vitale a un argomento, quale quello delle c.d. frodi comunitarie, fuoriuscito da tempo dalle sedi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale perché pacifico in pressoché ogni sua articolazione. Un argomento, che, tuttavia, raramente era stato affrontato da un provvedimento giurisdizionale che ne riportasse nella sua integrità i connotati tipologici e che mai aveva conosciuto un simile approfondimento sotto il profilo delle tecniche di tutela esperibili. Dunque, è l'esigenza di fare chiarezza a guidare la mano dell'estensore attraverso i numerosi concetti nazionali e sovranazionali, affinché la pronuncia, che di per sé costituisce un monito per i fraudolenti, possa svolgere la più gradevole funzione di guida *in subiecta materia* per l'interprete del domani.

All'attenzione della magistratura contabile viene sottoposta una vicenda di indebita percezione e utilizzazione di parte dei finanziamenti erogati direttamente dalla Commissione europea e destinati a 22 progetti di ricerca e innovazione tecnologica, attraverso attività delittuose svoltesi sia nella fase di elaborazione delle proposte progettuali da inviare in sede comunitaria per ottenere l'approvazione dei progetti e lo stanziamento dei finanziamenti, inclusa la sotto-fase di scelta di partner idonei alla partecipazione, sia nella successiva fase della rendicontazione delle spese. Una delle società beneficiarie era stata condannata in primo grado (1), in solido con altri tre imputati, suoi amministratori di fatto e di diritto, al risarcimento del danno erariale, commisurato sulla base dei costi totalmente fittizi (fatture soggettivamente e oggettivamente false o comunque riferite a spese non inerenti o non rimborsabili) oggetto di rendicontazione di ogni singolo progetto.

Nell'atto di appello, tra le numerose censure di rilievo sostanziale e processuale, di particolare rilievo si dimostra quella diretta a contestare la giurisdizione, a detta dei soccombenti spettante alla Corte di giustizia dell'Unione europea, giacché la concorrente azione restitutoria esercitabile in sede erariale si tradurrebbe in una marcata violazione del divieto di *bis in idem*.

Di opinione opposta la procura contabile, che, con un'unica censura di natura sostanziale, solleva, con appello incidentale, una contestazione di merito sul criterio scelto dal giudice di prime cure per liquidare il danno erariale, a suo dire inadeguato perché incapace di consentire alla Commissione europea il recupero della totalità dei fondi erogati senza giustificazione sia al *network* della società soccombente sia ai molteplici partners istituzionali. Pertanto, reitera la richiesta, già effettuata innanzi alla Sezione regionale per la Lombardia, di comprendere nel danno erariale la totalità delle somme erogate a tutte le società dei consorzi di imprese fruitrici.

La Corte dei conti d'appello approfitta dell'estensione delle censure presentate e dell'ordinanza 10 settembre 2013, n. 20701, pronunciata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione su un regolamento di giurisdizione esperito nel corso del giudizio di primo grado da una delle parti, per indicare lo stato dell'arte della giurisprudenza erariale in merito alle vicende di frode comunitaria. In particolare, non solo trattiene la giurisdizione in materia, ottemperando a quanto prescritto dal giudice di legittimità, ma esclude categoricamente che il contestuale esercizio dell'azione contrattuale da parte della Commissione europea in sede comunitaria possa integrare una violazione del divieto di *bis in idem*. Una simile violazione, a detta del giudice erariale, sarebbe possibile solo qualora uno dei due rimedi si fosse rivelato pienamente soddisfacente, attribuendo all'attore il medesimo bene della vita richiesto nella concorrente giurisdizione. In questo modo, alla contemporanea esperibilità tra azione contrattuale comunitaria e azione di responsabilità amministrativa trova applicazione la medesima disciplina in vigore per il caso di concorrenza di giurisdizione civile e penale, da un lato, e di giurisdizione contabile, dall'altro.

Quanto al criterio di quantificazione del danno, l'appello della procura viene parzialmente accolto e il danno nuovamente liquidato. In questa occasione, il giudice contabile d'appello ha ribadito, contrariamente a quanto prescritto dal collega di primo grado, come la rilevanza dell'inadempimento renda il finanziamento nella sua interezza privo di giustificazione causale, in quanto non idoneo a realizzare le finalità di interesse generale per le quali esso è stato erogato, ovvero perché sottratto alla realizzazione di altre iniziative di analogo valore finanziario e merito economico. Di talché, il danno risarcibile è stato commisurato all'intera somma ricevuta a titolo di finanziamento comunitario dal *network* della società condannata. Quanto alla somma erogata a titolo di rimborso nei riguardi degli altri partner istituzionali, il collegio ha ritenuto di non condividere la tesi della procura, ritenendola sprovvista di riscontri probatori idonei a corroborare l'utilità del finanziamento, quest'ultima comprovata dalla valutazione positiva, effettuata dalla stessa Commissione europea, sui singoli prodotti finali scaturenti da ciascun progetto portato a termine. Pertanto, l'importo da risarcire non è stato aumentato nella quantità indicata nell'atto di appello incidentale.

Al fine di comprendere più in profondità le logiche che dominano questo genere di vicende nonché l'iter logico-giuridico seguito dalla magistratura erariale d'appello, si rende necessario analizzare il tema dei finanziamenti comunitari sia sotto il profilo fisiologico dei meccanismi di erogazione sia sotto quello patologico della frode a opera dei beneficiari.

(1) Cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 30 dicembre 2015, n. 221, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 5-6, 340, con nota di richiami.

2. Finanziamenti comunitari e relative frodi

La disciplina dei fondi europei, diretta a finanziare imprese e progetti di privati cittadini, è contenuta in una serie di atti normativi comunitari che trovano giustificazione nell'art. 174 Tfeue (2), che si pone l'ambizioso obiettivo di riequilibrare il considerevole divario esistente, quanto a sviluppo economico nonché a tenore di vita, tra regioni e categorie sociali dell'Unione, affinché ne esca rafforzata la coesione economica e sociale fra gli Stati membri in vista degli obiettivi definiti nello stesso trattato istitutivo.

Tali atti ruotano intorno al regolamento finanziario generale dell'Unione europea, contenuto nella direttiva 18 luglio 2018, n. 2018/1046/UE, che prevede, all'art. 62, due modalità di erogazione dei finanziamenti europei: la gestione "diretta" e la gestione "indiretta" (3). In base a quest'ultima modalità, l'amministrazione dei finanziamenti viene affidata agli Stati membri per poi essere erogata dalle amministrazioni centrali e territoriali. In questo modo, gli importi entrano nel bilancio dell'amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure. Appartengono alla prima modalità, invece, quei versamenti di natura non commerciale erogati e gestiti direttamente dalla Commissione europea, tramite le sue eterogenee direzioni generali o delegando un'agenzia esecutiva. Tali importi non entrano neppure temporaneamente nel bilancio delle amministrazioni nazionali, ma sono gestiti *in toto*, a partire dal bando e fino all'erogazione, direttamente in sede comunitaria. Tra le prime si annoverano le sovvenzioni dirette al finanziamento di programmi tematici, come quelle di cui si è occupata la sentenza in commento, destinate a incentivare il settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico in ambito transnazionale e carpite con frode.

Non esiste un'unica nozione di frode comunitaria. L'art. 3, c. 2, della direttiva 15 luglio 2017, n. 2017/1371/UE contiene quattro distinte definizioni, relative alle frodi "in materia di spese non relative agli appalti" (lett. a), "in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione" (lett. b), "in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'Iva" (lett. c) e, infine, "in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'Iva" (lett. d). Volendo limitare l'approfondimento alla nozione di frode "in materia di spese non relative agli appalti", questa consiste nella "azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua

(2) Sull'art. 174 Tfeue, v. O. Porchia, *Artt. 174-178*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2013, 1572 ss.

(3) Per un approfondimento sul tema, si veda A. Bonifazi, A. Giannetti, *Finanziare l'impresa con i fondi europei*, Milano, Ipsoa, 2014, 58 ss.

l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi". La vicenda di cui si è occupata la sentenza in commento è suscumbibile nella fattispecie di frode contenuta all'art. 3, c. 2, lett. a), punto i).

3. Tutele esperibili e loro coordinamento

La frode, così come tutte le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (4), è contrastata dall'Unione stessa e dai singoli Stati membri ai sensi dell'art. 325 Tfeue. In particolare, l'azione preventiva e repressiva dell'Unione si esplica attraverso l'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e tramite la procedura legislativa ordinaria, delle misure necessarie nei settori maggiormente interessati, affinché si raggiunga una "protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione" (c. 4). D'altro canto, l'azione di contrasto rimessa agli Stati membri deve svolgersi mediante i medesimi mezzi utilizzati per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari nazionali (c. 2). Misure che, quanto all'Italia, si concretizzano nell'azione di responsabilità amministrativa esercitata dalla procura regionale della Corte dei conti.

Tuttavia, il danno erariale per la restituzione del quale si svolge il processo contabile ha delle sfumature differenti a seconda del meccanismo di erogazione del fondo su cui sia intervenuta la frode (5). Se si tratta di finanziamenti indiretti, che transitano nel bilancio di un ente rientrante nel settore pubblico interno, la loro distrazione o cattiva utilizzazione costituisce danno erariale per l'ente stesso, con conseguente pacifico riconoscimento della giurisdizione del giudice contabile (6). Se, invece, la frode ha a oggetto un finanziamento diretto, a essere colpito è direttamente l'erario europeo, con conseguente impossibilità, e così è stato per lungo tempo, per la Corte dei conti di eser-

(4) Ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2017/1371/UE, costituiscono "interessi finanziari dell'Unione" "tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati".

(5) Cfr. G. Dammico, *Le frodi comunitarie*, in C. Mirabelli, E.F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla configurazione della nuova giustizia contabile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 300.

(6) Cfr., con riferimento a una frode da distrazione o cattiva utilizzazione dei fondi destinati alla formazione professionale, che si verifica in caso di realizzazione di corsi di formazione, finanziati dalla regione, non rispondenti ai requisiti per cui furono erogati, Cass. civ., S.U., 23 settembre 2009, n. 20434, in *Foro it.*, 2010, I, 1522.

citare ogni forma di azione diretta al recupero delle somme illecitamente incamerate dai beneficiari.

Una nuova prospettiva, che consentisse di colmare il vuoto di tutela formatosi su scala nazionale in merito alle frodi da finanziamento diretto, è stata inaugurata nel 2004 dalla Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti (7), che ha ritenuto possibile l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa anche nell'ipotesi di frode da finanziamento a gestione diretta. La proiezione della giurisdizione del giudice erariale oltre il danno arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, sino a ricomprendervi l'intero importo oggetto di finanziamento, può ritenersi pacifica in dottrina (8) così come in giurisprudenza (9) e deriva dal combinato disposto di due disposizioni: l'art. 1, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e l'art. 325, c. 2, T.fue. La norma interna, il cui baricentro risiede nel principio di unitarietà della finanza pubblica, riconduce il pregiudizio cagionato a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza nell'alveo del danno erariale. Un danno erariale che la dottrina usa chiamare "obliquo" o "trasversale" e che comporta una responsabilità da finanza pubblica indipendentemente dall'esserne l'autore incardinato nel singolo ente o amministrazione, obbligandolo al ripristino del patrimonio danneggiato (10). La norma europea, già analizzata in precedenza, trova nuova luce in un'interpretazione estensiva che la rende portavoce del principio di assimilazione (11) tra interessi della finanza nazionale e comunitaria, con conseguente utilizzo in favore della seconda degli strumenti posti dal legislatore nazionale a tutela della prima. Di tal guisa, se l'art. 325, c. 2, T.fue rende possibile l'esercizio di ogni azione di diritto amministrativo, tributario o civile presente nell'ordinamento dello Stato membro, diretta a riscuotere o a recuperare risorse che siano state percepite in modo fraudolento nonché a ottenere il risarcimento del danno, l'art. 1, c. 4, l. 14 gennaio 1994,

n. 20, costituisce una valida *interpositio legislatoris* in tutte le fattispecie di finanziamenti erogati indirettamente dall'Unione europea, necessaria affinché possa essere esercitata l'azione di responsabilità amministrativa.

Nulla ha a che vedere con la costante opera di salvaguardia delle pubbliche finanze, nazionali e sovranazionali, svolta dalla Corte dei conti, la tutela dell'adempimento contrattuale offerta alla Commissione europea dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 272 T.fue. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 272 e 256 T.fue, è consentito adire il giudice dell'Unione in virtù di una clausola compromissoria stipulata dalle parti per contratti di diritto pubblico o di diritto privato (12), superando, qualora vi fosse, ogni eventuale disposizione di diritto nazionale sulla competenza (13). Non vi sono limitazioni riguardo alla natura dell'azione proposta e, nella gran parte dei casi, il sindacato concerne la validità, l'applicazione o l'interpretazione di tali contratti.

La contemporanea esperibilità di due distinti mezzi di contrasto alle frodi comunitarie, espressamente consentita ai sensi dell'art. 274 del Trattato (14), comporta il sorgere di dubbi in merito alla compatibilità del sistema di tutele vigente con il principio di *ne bis in idem* (15). In particolare, a trarre in inganno è la medesima natura patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria-recuperatoria, che caratterizza sia la responsabilità amministrativa (16) sia la responsabilità da inadempimento *ex art. 272 T.fue*. La soluzione all'*impasse*, escogitata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (17) e, a valle, richiamata dalla sentenza in commento, vede la riproposizione in via analogica di un consolidato principio di diritto che propende per la completa autonomia e separatezza del giudizio contabile rispetto ai giudizi nelle altre sedi svolti. Un

(12) Cfr., *ex multis*, Corte giust. 26 febbraio 2015, causa C-564/13 P.

(13) Sulla natura derogatoria della disciplina, v. Corte giust. 22 ottobre 1991, causa C-209/90. Sulla sua interpretazione necessariamente restrittiva, v., invece, Corte giust. 20 febbraio 1997, causa C-114/94.

(14) La disposizione recita: "Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali".

(15) Per un approfondimento sul divieto di *bis in idem*, v. C. Buffon, *Interferenze tra ne bis in idem processuale e sostanziale nel contenimento del doppio binario sanzionatorio*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, fasc. 2, 526.

(16) Per un approfondimento sulla natura della responsabilità amministrativa, v. A. Police, *La natura della responsabilità amministrativa*, in F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, Cedam, 1997, 145.

(17) Cfr. Cass. n. 20701/2013, cit. La pronuncia riconduce nell'ambito di applicazione dell'art. 274 T.fue anche la specifica giurisdizione della Corte dei conti, "la quale non può essere preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale posto che le relative azioni restano, pur esse, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali".

(7) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 8 aprile 2004, n. 528, in *Foro it.*, 2005, III, 101. La sentenza è stata confermata in appello da Corte conti, Sez. I centr. app., 7 ottobre 2010, n. 385.

(8) Cfr. V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni controlli*, Milano, Giuffrè, 2018, 173.

(9) Il principio di diritto è stato enunciato dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. civ., S.U., 10 settembre 2013, n. 20701, in questa *Rivista*, 2013, fasc. 5-6, 556, con nota di richiami, e ord. 2 dicembre 2013, n. 26935, in *Dir. Unione europea*, 2014, II, 408), dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. Corte giust. 28 ottobre 2010, causa C-367/09) e dalla giurisprudenza erariale (cfr. Corte conti, Sez. app. reg. Siciliana, 24 dicembre 2019, n. 126, e Sez. III centr. app., 10 giugno 2019, n. 104).

(10) Cfr. Corte conti, Sez. III centr. app., 27 novembre 2017, n. 553.

(11) Per un approfondimento sul principio di assimilazione, v. A. Vetro, *Il "principio di assimilazione" e sua applicazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti per danni all'erario dell'Unione europea*, in <www.contabilitapubblica.it>, 30 settembre 2013.

principio che trova applicazione nei riguardi dei processi civile (18), penale (19), amministrativo (20) e, *last but not least*, comunitario e che rende azionabili, a tutela del medesimo credito, entrambi i meccanismi descritti sinora senza incorrere in quel “secondo giudizio” che l’art. 649 c.p.p. è diretto a scongiurare.

Il tutto a una condizione: che la pretesa che l’attore esercita non sia stata già soddisfatta attraverso il vittorioso esperimento del concorrente mezzo di tutela. Difatti, colui che porta a compimento uno dei due percorsi a disposizione e ottiene il bene della vita trova il percorso alternativo, diretto all’ottenimento del medesimo *petitum* sostanziale, sbarrato, questa volta sì, dal divieto di *bis in idem*. Pertanto, la restituzione dell’importo in sede di giudizio comunitario renderebbe l’azione di responsabilità amministrativa improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Tuttavia, come ha magistralmente argomentato il giudice erariale d’appello nella sentenza in commento, l’evenienza di una completa sovrapposibilità tra le somme liquidate nelle due distinte sedi non è scontata, considerando che l’azione contrattuale non presuppone lo stesso titolo risarcitorio dell’azione di responsabilità amministrativa e che, la medesima, oltre a poter ricadere su un soggetto differente, richiede che la condotta anti-giuridica sia sorretta, sotto il profilo psicologico, in termini di dolo o colpa grave, connotati non richiesti ai fini dell’azione di inadempimento contrat-

(18) Con riferimento alla problematica del possibile *bis in idem* tra azione di responsabilità amministrativa e azione civile di responsabilità, v. Corte conti, Sez. riun., 3 luglio 2018, n. 8, in questa *Rivista*, 2018, fasc. 3-4, 153, con nota di richiami. La pronuncia ha chiarito che “l’aver entrambe le azioni [...] per oggetto il medesimo danno [...] non osta alla loro coesistenza, né comporta rischi di duplicazione del risarcimento, atteso che la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda (in tal senso, Cass., S.U., 27 aprile 2018, n. 10264; 19 gennaio 2018, n. 1410; 7 dicembre 2016, n. 25040; 7 gennaio 2014, n. 63)”. In dottrina, v. D. Morgante, *Autonomia e alternatività del processo contabile rispetto ai giudizi e procedimenti di altra natura: il punto delle Sezioni Riunite sulla sospensione del giudizio*, *ivi*, 2018, fasc. 5-6, 131.

(19) Con riferimento all’indipendenza tra i giudizi penale e contabile, v. Corte conti, Sez. riun., 3 luglio 2018, n. 9, in questa *Rivista*, 2018, fasc. 3-4, 155, con nota di richiami, ove si proclama l’assenza “di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, stante il principio di separazione che impone l’autonoma definizione delle rispettive questioni”. In dottrina, v. D. Morgante, *Il difficile rapporto tra giudizio penale e giudizio contabile*, in *Dir. e pratica amm.*, 2010, fasc. 4, 77, e A. Traversi, *La difesa nel giudizio di responsabilità per danno erariale da reato*, Milano, Giuffrè, 2018, 101 ss.

(20) Sul principio di separatezza ed autonomia del giudizio dinanzi alla Corte dei conti rispetto al giudizio amministrativo, v. Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, 15 giugno 2010, n. 339. In dottrina, v. S. Lazzini, *Illegittima percezione del contributo pubblico: è competente la Corte dei conti*, in <www.unitel.it>, 7 luglio 2010.

tuale (21). Pertanto, nessuna delle due azioni può dirsi automaticamente esclusa dall’avvenuto recupero nella sede concorrente.

4. *Commisurazione del danno e riparto dell’onere della prova*

L’enunciata autonomia tra i due giudizi non sembra, invece, spingersi sino a prevedere meccanismi di quantificazione del danno sostanzialmente differenti. Ricordando che la vicenda sulla quale si è pronunciata la sentenza in commento vede una società, con relativo *network*, nei riguardi della quale l’inadempimento era stato provato dalla procura e altri operatori, scelti nonostante la carenza dei requisiti, del cui adempimento era, invece, stata data prova dalla Commissione stessa, attraverso la valutazione positiva del prodotto scaturente da ciascun progetto nonché l’effettuazione del versamento del rimborso finale, non si può sottacere come l’opera di liquidazione e di imputazione del danno sia stata di particolare difficoltà, tanto da portare alla riforma di parte della sentenza di primo grado. Difatti, se il giudice di prime cure aveva escluso ogni forma di automatismo tra la regola comunitaria che prevede la restituzione, in queste ipotesi, dell’intero importo erogato e i presupposti integranti la responsabilità amministrativa, limitando il danno risarcibile a quei costi totalmente fittizi (fatture soggettivamente ed oggettivamente false o comunque riferite a spese non inerenti o non rimborsabili) oggetto di rendicontazione di ogni singolo progetto (22), il collegio giudi-

(21) La stessa sentenza opera un rinvio a Corte conti, Sez. II centr. app., 26 settembre 2017, n. 645, e 6 ottobre 2018, n. 587.

(22) La sentenza di primo grado si era espressa sul punto nel seguente modo: “Tanto precisato, con riferimento alla quantificazione del danno il collegio deve rilevare che, contrariamente a quanto preteso in via principale dalla procura attrice, non può certo considerarsi tale l’intero importo erogato dalla Commissione europea per ciascun singolo progetto in contestazione. Infatti, devi evidenziarsi a tal proposito che l’aggravamento dei requisiti formali (indipendenza, transnazionalità, preventiva autorizzazione dei c.d. contratti di *body rental* ecc.) utilizzati come parametri d’accesso dalla normativa europea per l’erogazione del finanziamento stesso possono certamente rilevare in sede appunto comunitaria per la richiesta di restituzione dell’intero importo erogato (sulla base della violazione di un preciso precetto previsto dall’impianto normativo comunitario), ma non possono con ogni evidenza avere alcun automatico rilievo in questa sede giuscontabile, ove come noto, elemento imprescindibile affinché possa individuarsi una responsabilità di natura amministrativa è non solo la violazione formale di una norma o di un contratto, ma l’esistenza di un danno concreto, attuale ed economicamente quantificabile, sulla cui determinazione incidono poi altri elementi (vantaggi conseguiti dalla pubblica amministrazione, potere riduttivo, concorso di altri soggetti non evocati in lite nella determinazione del *quantum*). Diversamente argomentando si arriverebbe all’apodittica conclusione che l’intero ammontare del rimborso per singolo progetto è danno, nonostante lo svolgimento provato di attività da parte di partners istituzionali assolutamente estranei alla vicenda in esame e nonostante il fatto che la stessa Commissione europea (fermo restando che quest’ultima è stata tratta inganno circa l’esistenza dei parametri formali sopra richiamati ed in ordine al rimborso di spese poi risultate fittizie)

cante in sede di impugnazione, parzialmente accogliendo l'appello incidentale della procura, ha quantificato il danno in una somma pari all'intero finanziamento erogato dalla Commissione europea al *network* della società autrice della frode, con esclusione di quelle somme erogate ai partner istituzionali della società condannata, il cui inadempimento non era stato provato dalla procura. Ancora una volta, il giudice erariale ha deciso di liquidare il danno da frode comunitaria nel solco tracciato dalla pregressa giurisprudenza, unita nell'affermare come sia sufficiente che l'insussistenza o il venir meno dei requisiti prescritti per l'accesso al finanziamento pubblico colpisca anche solo in parte lo stesso, affinché l'intero importo finanziato sia privo di giustificazione causale, poiché avrebbe potuto essere utilizzato per realizzare lecitamente altre iniziative di analogo valore finanziario e merito economico.

La regola ha trovato applicazione con riferimento a numerose vicende di frode comunitaria. In particolare, le false informazioni contenute nella documentazione presentata per accedere al finanziamento hanno riguardato: svolgimento di prestazioni lavorative differenti o inesistenti (23); utilizzo di mezzi di costruzione diversi e inidoneità allo scopo del prodotto (24); inadempimento o difforme adempimento di contratti di ricerca (25); fittizietà dei progetti sottostanti e mancata assunzione dell'indicato numero di dipendenti (26); fatture per operazioni in tutto o in parte inesistenti, ovvero realmente eseguite da soggetti diversi da quelli indicati (27); opere edilizie realizzate in difformità da quelle indicate nelle concessioni edilizie (28); contrat-

ti con partner ritenuti falsi sia sotto il profilo materiale sia sotto il profilo ideologico (29).

In conclusione, l'opera di quantificazione del danno vede i giudici della Corte dei conti utilizzare gli stessi severi parametri che avrebbe utilizzato la Corte di giustizia, in una letale assimilazione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contrattuale che non gioca certo a favore dell'autonomia e dell'indipendenza del giudizio erariale e dei suoi risalenti canoni probatori.

EMANUELE FRATTO ROSI GRIPPAUDO

* * *

abbia in ogni caso valutato positivamente il prodotto finale scaturente da ciascun progetto, tanto da procedere per ognuno al versamento del rimborso finale. Dunque, sintetizzando, ad avviso del collegio ciò che è valutabile nel caso di specie è il danno erariale derivante, secondo la prospettazione subordinata della attrice procura, dal rimborso illecitamente ottenuto per spese falsamente rendicontate sia perché fittizie (fatture soggettivamente od oggettivamente false), sia perché ad esempio assolutamente non inerenti al progetto a cui sono riferite. Alla luce di tale premessa metodologica, il collegio, scartata la prioritaria pretesa risarcitoria attorea corrispondente all'intero finanziamento erogato, deve coerentemente vagliare ciascun progetto connesso alle condotte dolose degli odierni convenuti come sopra richiamate, la cui rendicontazione viene contestata dalla procura, evidenziando per ognuno l'importo di danno erariale effettivamente provato in questa sede”.

(23) Cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 18 giugno 2019, n. 246.

(24) Cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 5 giugno 2019, n. 233.

(25) Cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, 20 dicembre 2018, n. 104.

(26) Cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., 8 febbraio 2018, n. 60.

(27) Cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., 17 settembre 2018, n. 547.

(28) Cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., 19 marzo 2018, n. 182.