



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2025

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Claudio Chiarenza

BOLOGNA, 28 FEBBRAIO 2025



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2025

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Claudio Chiarenza

BOLOGNA, 28 FEBBRAIO 2025



CORTE DEI CONTI

Sommario

1. NOVITA' NORMATIVE DEL 2024	3
- Art. 8 del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, e art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, in corso di conversione.	3
- Proposta di legge presentata il 19 dicembre 2023 recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale” (AC n. 1621)	4
- Decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, “Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione”	12
2. LE NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI CONTABILITÀ PUBBLICA.	15
2.1. LE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	15
2.2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.....	25
2.3. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI.....	30
3. ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE	34
3.1 SINTESI DEI PRINCIPALI DATI	35
3.2. PRINCIPALI FATTISPECIE DANNOSE	46
4. ARCHIVIAZIONI	65
5. L'ATTIVITA' DELLA PROCURA PER I GIUDIZI SUL CONTO E PER LA RESA DEL CONTO	66
RINGRAZIAMENTI E RICHIESTA	70

1. NOVITA' NORMATIVE DEL 2024

- Art. 8 del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, e art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, in corso di conversione.

Tra le principali novità normative del 2024 che incidono sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti si annoverano, anzitutto, due diverse disposizioni che prevedono la proroga del c.d. scudo erariale. Come noto, l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020 prevede che *«limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente»*.

La disposizione introduce, in via eccezionale e transitoria, una distinzione tra condotte commissive e condotte omissive o inerti, limitando la responsabilità per le prime alle sole condotte dolose, ovvero sorrette dalla *“volontà dell'evento dannoso”* (art. 21, comma 1, del d.l. n. 76/2020), mantenendo invece inalterata la struttura della responsabilità per le seconde. Il termine di vigenza di tale esimente è stato più volte prorogato e, in particolare, da ultimo, dall'art. 8, comma 5-bis, del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella l. 23 febbraio 2024, n. 18 (c.d. milleproroghe 2023), che ha disposto una prima proroga dal 30 giugno 2024 al 31 dicembre 2024, e dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 202/2024 (c.d. milleproroghe 2024, attualmente in fase di conversione), che ha disposto un'ulteriore proroga al 30 aprile 2025. Nell'analisi tecnico-normativa che accompagna il d.l. n. 202/2024 si afferma che la disposizione è coerente con i principi costituzionali e al riguardo si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 132/2024 (su cui v. meglio *infra*), la quale ha dichiarato la legittimità, in quanto rispondente al principio di proporzionalità e ragionevolezza, della temporanea esenzione da responsabilità amministrativa per colpa grave, alla luce dell'attuale eccezionale contesto in cui la norma è destinata ad operare, caratterizzato

dalla necessità di fronteggiare la grave crisi economica e di rilanciare la crescita dell'Italia attraverso l'incentivo alla pubblica amministrazione ad agire tempestivamente e ad evitare inerzie che possano ostacolare la ripresa economica.

- Proposta di legge presentata il 19 dicembre 2023 recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale” (AC n. 1621)

Sebbene non si tratti di una novella normativa al momento in vigore, si ritiene utile esporre sinteticamente la proposta di legge n. 1621, attualmente in discussione alla Camera, considerata la rilevanza che tale riforma rivestirebbe anche per le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti.

L'art. 1 della PdL 1621, in primo luogo, modifica l'art. 1, comma 1, terzo periodo, della legge n. 20/1994 prevedendo l'eliminazione delle seguenti parole: «*limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*». Ciò implica che, mentre con l'attuale formulazione della norma è in ogni caso possibile sottoporre a giudizio gli amministratori che hanno adottato atti vistati e registrati dalla stessa Corte dei conti in relazione ad aspetti non considerati nell'ambito dell'attività di controllo preventivo, viceversa, ad esito dell'espunzione di tale inciso, con il superamento del controllo preventivo non sarebbe più possibile agire nei confronti degli amministratori che abbiano adottato l'atto vistato e registrato.

L'art. 1 della PdL prevede altresì la sostituzione dell'art. 1.1 della legge n. 20/1994, il quale attualmente stabilisce che, in caso di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la responsabilità contabile è limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti. Il nuovo comma, invece, tipizza le seguenti fattispecie in cui la responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave sarebbe esclusa e sussisterebbe solo in relazione a fatti o omissioni posti in essere con dolo:

- a. la conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o
- b. la conclusione di accertamenti con adesione, accordi di mediazione, conciliazioni giudiziali e transazioni fiscali in materia tributaria.

Nella relazione di accompagnamento alla PdL si afferma che tale scelta deriva dalla volontà di incentivare la stipula di tali accordi, al fine di eliminare i contenziosi giuslavoristici e tributari che coinvolgono varie amministrazioni pubbliche, senza timore che possa essere avviata un'azione di responsabilità amministrativa per colpa grave nella quale l'accordo sia contestato sotto il profilo del merito, dell'opportunità e della convenienza per la pubblica amministrazione.

Sempre l'art. 1 della PdL in esame prevede di aggiungere al comma 1-*bis*, primo periodo, dell'art. 1 della legge n. 20/1994, dopo l'inciso «fermo restando il potere di riduzione», le seguenti parole: «e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo». La norma, dunque, introduce l'obbligo di applicazione del potere riduttivo da parte del giudice contabile stabilito dal successivo comma 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 20/1994, che verrebbe introdotto dal medesimo art. 1 della PdL. Quest'ultima disposizione individua sia i casi in cui sussiste tale obbligo per il giudice sia il risultato dell'applicazione obbligatoria del potere riduttivo, che di fatto esita in un limite quantitativo al risarcimento: invero, nelle sole ipotesi in cui vi sia colpa grave, esclusi i casi di illecito arricchimento, il nuovo comma 1-*octies* impone al giudice di esercitare il potere riduttivo e di limitare il risarcimento nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito. Oltre ad un tetto massimo, la norma prevede anche una soglia minima di risarcimento pari a 150 euro e impone al giudice di motivare la determinazione di un risarcimento ad essa superiore.

Ancora, l'art. 1 della PdL in esame introduce un nuovo comma 1-*novies* nell'art. 1 della legge n. 20/1994, il quale stabilisce l'obbligo di copertura assicurativa per coloro che abbiano responsabilità nella gestione di risorse pubbliche, prevedendo la facoltà per l'amministrazione di appartenenza di destinare una parte del trattamento economico accessorio spettante al dirigente o funzionario alla stipulazione di una

polizza assicurativa, idonea a garantire che l'amministrazione stessa possa sempre e comunque ottenere il pieno risarcimento del danno patrimoniale ascrivibile a colpa grave del dirigente medesimo. L'obiettivo è quello di garantire il risarcimento completo della lesione patrimoniale subita dalla pubblica amministrazione, a prescindere dalle condizioni economiche del soggetto responsabile. Coerentemente, il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 1 della legge n. 20/1994 stabilisce che chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave.

Il nuovo comma 1-*decies* dell'art. 1 della legge n. 20/1994 introduce la possibilità per il giudice contabile di comminare, nei casi più gravi, insieme alla condanna al risarcimento del danno erariale cagionato, delle sanzioni non patrimoniali, consistenti nella sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso fra sei mesi e tre anni. La norma prevede altresì che l'amministrazione debba, di conseguenza, avviare un procedimento disciplinare ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e assegnare i soggetti sanzionati a incarichi di studio o di ricerca.

La PdL 1621 prevede, inoltre, l'inserimento del comma 1-*ter* all'art. 3 della legge n. 20/1994, il quale dimezza i termini per il controllo preventivo sugli appalti connessi all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), e anticipa il controllo stesso al momento dell'aggiudicazione, invece che al provvedimento di approvazione del contratto, per non creare situazioni di legittimo affidamento da parte dei contraenti - si afferma nella relazione al testo. La nuova norma prevede espressamente che l'eventuale ricusazione del visto debba essere motivata, disposizione per nulla innovativa in quanto attualmente la ricusazione del visto avviene ad esito di adunanza pubblica con deliberazione collegiale, ovviamente motivata, della competente Sezione di controllo. Di interesse per le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti è la disposizione contenuta nel secondo periodo del comma in esame, il quale prevede che ove il termine perentorio per l'ammissione

al visto o per la sua riconsuazione non venga rispettato, la responsabilità per colpa grave derivante dall'esecuzione del provvedimento è comunque esclusa.

L'art. 2 della PdL introduce, per tutti gli atti di spesa non soggetti al controllo preventivo di legittimità o per i quali la Procura competente non abbia già notificato un invio a dedurre, un'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica che attribuisce la facoltà di richiedere, da parte delle amministrazioni centrali, degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, nonché delle amministrazioni regionali e locali, un parere preventivo in tutte le ipotesi in cui l'amministrazione si trovi di fronte a problematiche complesse e che possano avere conseguenze sul piano della responsabilità per colpa grave, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro. Anche tale disposizione presenta dei riflessi sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti, nella misura in cui l'adozione di atti in conformità al parere reso esime chi li ha adottati dalla responsabilità per colpa grave. La norma, infine, attribuisce alle sezioni riunite della Corte dei conti una funzione nomofilattica sull'attività consultiva svolta dalle sezioni di controllo regionali e da quelle centrali. Il comma 2 dell'art. 2 della PdL 1621 stabilisce, poi, un termine perentorio di trenta giorni per la resa dei suddetti pareri. In caso di mancato rispetto del termine, il parere si intende reso nel senso indicato dall'Amministrazione richiedente - e anche in questo caso fungerebbe da esimente dall'eventuale responsabilità per colpa grave - ovvero in senso negativo qualora l'Amministrazione non abbia prospettato alcuna soluzione al quesito.

L'art. 3 della PdL prevede, altresì, una specifica fattispecie di responsabilità sanzionatoria finalizzata a incentivare la tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR e del PNC. Infatti, al funzionario responsabile di tali procedimenti, al quale sia addebitabile un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione degli stessi, si applicherebbe, sulla base del grado di colpevolezza, una sanzione pecuniaria compresa tra un minimo di 150 euro e un massimo fino a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo, da irrogarsi nell'ambito di un giudizio di responsabilità ai sensi delle norme del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 ("codice di giustizia contabile")

che disciplinano il rito applicabile alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria.

L'art. 4 della PdL, infine, modifica l'art. 31 del codice della giustizia contabile aggiungendo il comma *6-bis*, il quale prevede che le amministrazioni alle quali appartengono gli amministratori, i dipendenti di amministrazioni pubbliche nei confronti dei quali siano stati promossi dei giudizi di responsabilità per atti e fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali, che si siano conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, rimborsino le spese legali effettivamente sostenute nell'ambito di tali giudizi (sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense determinati con il regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, fatta salva la maggiore misura liquidata nella sentenza), eventualmente anche in via anticipata, sentita l'Avvocatura dello Stato, e salvo ripetizione delle somme nel caso di sentenza definitiva di condanna.

La proposta di legge è attualmente all'esame delle Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia della Camera dei deputati in sede referente. Nel corso dei lavori parlamentari sono stati presentati numerosi emendamenti, tra i quali assumono particolare rilievo l'emendamento che prevede l'articolazione dell'organizzazione della Corte a livello territoriale per macro-aree (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Sud), con accorpamento delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali in capo ad un'unica sezione territoriale (emendamento 2.06) e quello che prevede una delega al governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi al fine, tra l'altro, di riorganizzare la Corte a livello centrale e territoriale, articolare la funzione requirente rafforzando i poteri di coordinamento della Procura generale, fino a prevedere la sottoscrizione da parte del Procuratore generale, a pena di nullità, degli inviti a dedurre, delle citazioni e dei provvedimenti di natura cautelare per le istruttorie di particolare rilevanza, complessità o novità delle questioni (emendamento 2.07).

In relazione alla proposta di legge in esame, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con risoluzione in data 8 maggio 2024, n. 3305, ha espresso l'auspicio, per quanto qui di interesse, che, nella materia della responsabilità amministrativa, si pervenga ad una definizione normativa della nozione di colpa grave, su modello di

quanto già avvenuto nel codice dei contratti, per attenuare il rischio della c.d. “burocrazia difensiva”; che si potenzi l’esercizio del potere riduttivo, correlandolo anche alle condizioni patrimoniali del soggetto danneggiante; la definizione *ante causam* delle istruttorie, con benefici premiali per il soggetto invitato a dedurre; l’ampliamento degli ambiti di applicazione del rito abbreviato; che l’esimente della responsabilità per colpa grave sia prevista solo in caso di effettivo svolgimento del controllo sugli atti, entro adeguati termini del procedimento di controllo.

Sulla proposta di legge in esame e sull’abbinata proposta di legge AC n. 340, si sono espresse anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva, ai sensi dell’art. 3 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e dell’art. 1 del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, con deliberazione in data 30 ottobre 2024, n. 3/2024/CONS. Tale delibera, premesso che la proposta di legge si riflette in modo significativo sulle funzioni della Corte dei conti, e richiamata la precedente deliberazione n. 5/2021/CONS adottata in ordine alla proposta di legge della precedente legislatura AS n. 2185, confluita sostanzialmente invariata nella citata PdL n. 340, formula, tra le altre, le seguenti osservazioni, che si riportano sinteticamente:

- 1) per quanto riguarda la colpa grave, la delibera richiama quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132/2024, che riconosce la limitazione della responsabilità al dolo costituzionalmente legittima solo in quanto attuata in via provvisoria o limitata, rimanendo quindi essenziale che in via ordinaria l’elemento psicologico della responsabilità sia costituito dal dolo o dalla colpa grave;
- 2) per quanto riguarda l’esimente della responsabilità per colpa grave per fatti dannosi che originano da atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità: ritiene che l’esimente sia irragionevole, nel significato attribuito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, qualora venga disancorata dai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo ed estesa sul presupposto della mera sottoposizione dell’atto al controllo preventivo di legittimità, che ha ad oggetto la conformità dell’atto alla legge, e non la valutazione delle illiceità delle condotte;

- 3) per quanto riguarda l'esercizio del potere riduttivo come configurato nella PdL: la delibera ritiene che se si può concordare sull'opportunità di riconsiderare la disciplina dell'esercizio del potere riduttivo, ampliandone gli obblighi di motivazione del giudice sul suo esercizio, la sostanziale introduzione di un tetto della responsabilità, così come formulata, pone una serie di criticità tali da rendere necessario un ripensamento, in quanto ne riduce la finalità risarcitoria e ne indebolisce la funzione deterrente.

La delibera propone, quindi, alcuni suggerimenti al fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, contrastando la burocrazia difensiva:

- 1) la definizione legislativa della colpa grave, sul modello dell'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici;
- 2) normare l'istituto del potere riduttivo prevedendo criteri di esercizio e obblighi motivazionali nel caso di mancata applicazione;
- 3) rafforzare gli istituti deflattivi del contenzioso intervenendo sulle regole del codice di giustizia contabile;
- 4) rendere l'accesso al "rito abbreviato" più agevole sia in primo grado sia in appello, incrementandone le premialità.

Le Sezioni Riunite osservano, per la maggior parte degli istituti presi in esame incisi dalla novella proposta, che le modifiche normative *"appaiono destinate a privilegiarne la strumentalità rispetto all'acquisizione di un titolo di esonero dalla responsabilità erariale, piuttosto che quale presidio ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale"*.

Si segnala, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale in data 16 luglio 2024, n. 132, esaminata nel successivo capitolo, che, adottando una metodologia argomentativa innovativa, individua con un elevato grado di specificità i possibili contenuti di una futura riforma della responsabilità amministrativa. L'oggetto del giudizio concerne la legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come conv., che ha introdotto una disciplina provvisoria (prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024), che, quanto alle condotte attive,

limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose.

Dopo avere effettuato le pertinenti valutazioni, comprensive dell'affermazione che non potrebbe concretizzarsi un regime ordinario della responsabilità che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo, pervenendo alla dichiarazione di inammissibilità della questione proposta, la Corte afferma l'esigenza di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, definendone i contenuti (punto 11.1 della motivazione in diritto): *“Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori.*

Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio.

L'opportunità del cosiddetto “tetto” non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente ex ante per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile.

Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti.

Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.

Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici.

Ancora, come già osservato, potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a

determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.

Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro".

Tutti temi, questi, per i quali il lettore potrebbe dubitare che la loro conformità a costituzione sia già stata vagliata a priori.

- **Decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, "Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione"**

Si segnala, da ultimo, il d.lgs. 29 luglio 2024, n. 110, che reca "Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione" (c.d. Decreto Riscossione), che contiene due distinte disposizioni foriere di riflessi sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

Anzitutto, **l'art. 6 (rubricato "Verifiche, controlli e responsabilità dell'agente della riscossione")** interviene sulla responsabilità dell'Agente della riscossione nei confronti degli enti creditori, qualora, dalla mancata, o incorretta, attività di recupero sia derivata la prescrizione del credito. In particolare, la norma introduce una nuova disciplina delle attività di verifica e di controllo dell'azione di recupero dei crediti svolta dall'Agente della riscossione, nonché della responsabilità dell'Agente medesimo. Nello specifico, si prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi della Agenzia delle Entrate, verifichi la conformità dell'azione di recupero dei crediti affidati all'Agenzia delle Entrate-Riscossione a quanto previsto nella pianificazione annuale (comma 1).

Al contempo, però, si attribuisce agli enti pubblici creditori il diritto di effettuare il controllo sulla conformità dell'azione di recupero (comma 2). Il controllo di conformità dell'azione di recupero dei crediti per le quote affidate dal 1° gennaio 2025 ha ad oggetto, in particolare, la tempestiva notificazione della cartella di pagamento, entro il nono mese successivo a quello di affidamento del carico, i successivi tentativi di notificazione degli atti interruttivi della prescrizione del credito e la trasmissione telematica all'ente creditore, entro la fine di ogni mese, dei flussi informativi

concernenti lo stato delle procedure relative alle singole quote, nonché le riscossioni effettuate nel mese precedente. Invece, per le quote affidate fino al 31 dicembre 2024, il controllo di conformità non riguarda la tempestività della notifica della cartella, ma solo dei tentativi di notificazione degli atti interruttivi della prescrizione, e, in relazione a tali quote e alle responsabilità derivanti dai tentativi di riscossione effettuati fino al 31 dicembre 2024, si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 529, della l. n. 228/2012, il quale limita la responsabilità dell'agente della riscossione alle sole ipotesi di condotta dolosa. L'attività di controllo inizia con la notificazione da parte dell'ente creditore all'Agenzia delle Entrate-Riscossione della comunicazione di avvio del procedimento e, in tale occasione, l'ente potrà richiedere a quest'ultima la trasmissione, entro 120 giorni, della documentazione relativa alle quote da sottoporre al controllo (comma 4). Qualora sia derivata la decadenza o la prescrizione del diritto di credito per fatto imputabile all'agente della riscossione, l'ente potrà notificare apposito atto di contestazione all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, a pena di decadenza, entro 180 giorni decorrenti dalla comunicazione di avvio del procedimento ovvero, qualora sia richiesta la documentazione, dalla trasmissione della stessa o dall'inutile decorso del termine di centoventi giorni dalla richiesta (comma 6).

Nell'atto di contestazione, l'ente creditore dovrà esporre, a pena di nullità e in modo analitico, le motivazioni per cui imputa all'Agenzia delle Entrate-Riscossione la decadenza o la prescrizione del diritto di credito. Quest'ultima potrà produrre osservazioni entro 90 giorni dalla notifica dell'atto di contestazione e l'ente creditore, a pena di decadenza, entro 60 giorni, notificherà all'agente della riscossione un provvedimento a carattere definitivo di accoglimento, ovvero di rigetto delle predette osservazioni. In caso di rigetto delle osservazioni, l'agente della riscossione potrà i) definire la controversia mediante pagamento di una somma pari a un ottavo dell'importo del carico affidato, con aggiunta degli interessi legali decorrenti dal termine ultimo per la notificazione della cartella o degli altri atti di recupero coattivo, o ii) presentare ricorso alla Corte dei conti (comma 9). Trattasi, dunque, di un'ipotesi di giudizio a istanza di parte ai sensi degli artt. 172 e ss. del codice di giustizia contabile.

Il successivo comma 10 prevede, inoltre, che le omissioni, le irregolarità e i vizi verificatisi nello svolgimento dell'attività di riscossione non comportano l'avvio di giudizi di responsabilità previsti dal codice della giustizia contabile, salvo che si sia in presenza di condotte dolose. La responsabilità per colpa grave sussiste nel caso in cui, per le quote affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025, l'Agente nazionale della riscossione non abbia tempestivamente notificato la cartella o gli atti interruttivi della prescrizione, e da ciò ne sia derivata la decadenza o la prescrizione del diritto di credito. Per ciò che riguarda le quote affidate sino al 31 dicembre 2024, invece, la responsabilità per colpa grave sussiste solo nel caso in cui l'Agente nazionale della riscossione non abbia tempestivamente notificato gli atti interruttivi della prescrizione e da ciò sia derivata la decadenza o la prescrizione del diritto di credito.

In mancanza di definizione agevolata o di ricorso, la somma dovuta dall'agente della riscossione è pari a un terzo dell'importo del carico affidato, con aggiunta degli interessi legali. Le disposizioni sulla definizione agevolata non si applicano alle quote riguardanti le risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, e alle somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015. In tal caso, se non vi è ricorso alla Corte dei conti, la somma dovuta dall'agente della riscossione è pari all'importo del carico affidato, con aggiunta degli interessi di cui al predetto comma 9 (comma 12).

La seconda disposizione di interesse per la Corte dei conti contenuta nel Decreto Riscossione si rinviene nell'art. 17 (rubricato "Disposizioni in materia di resa del conto"), il quale dà attuazione a uno dei principi direttivi espressi dalla legge delega 9 agosto 2023, n. 111, all'art. 18, comma 1, n. 9, che prevede che per la revisione del sistema nazionale della riscossione, anche con riferimento ai tributi degli enti territoriali, il Governo individui in via tassativa dei casi in cui si configura, in capo a persone fisiche o giuridiche che maneggiano denaro, valori o altri beni pubblici, di qualsiasi natura, l'obbligo di resa del conto.

Il comma 1 dell'art. 17 del Decreto Riscossione prevede che i soggetti che maneggiano denaro, valori o altri beni pubblici a fronte di un corrispettivo, comunque

configurato, per l'attività svolta, devono la resa del conto, salvo che non siano tenuti per legge a specifiche rendicontazioni che consentono alla competente amministrazione la verifica dell'adempimento degli obblighi di riscossione e riversamento. In questi casi, è l'amministrazione stessa a trasmettere annualmente e telematicamente alla Corte dei conti il riepilogo dei dati forniti dalle persone incaricate della riscossione (comma 1). La norma precisa altresì, al secondo comma, che l'Agente nazionale della riscossione e i gestori delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate, anche tributarie, degli enti locali restano tenuti alla resa del conto prevista dagli articoli 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e 610 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Il terzo comma della disposizione in esame riguarda il settore del gioco pubblico e prevede che, se la contabilizzazione dei flussi finanziari è centralizzata presso un unico soggetto concessionario, solo quest'ultimo è tenuto alla resa del conto. I concessionari per l'esercizio di giochi pubblici per i quali la base imponibile dell'imposta è costituita dalla differenza fra raccolta e vincite non sono tenuti alla resa del conto.

2. LE NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI CONTABILITÀ PUBBLICA.

2.1. LE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Le pronunce della Corte Costituzionale, originate da questioni sollevate dalla Corte dei conti, sono state molteplici nell'anno 2024, oltre che di sicuro interesse. Le pronunce qui in rassegna decidono questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito di giudizi di parifica dei rendiconti regionali, di responsabilità amministrativa e di conto, nonché dalle Sezioni Riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, commi 6 e 7, del codice della giustizia contabile.

Corte Costituzionale sentenza n. 9 depositata il 26 gennaio 2024.

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione

dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021), dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

La questione di costituzionalità era stata sollevata con ordinanza del 7 febbraio 2023, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2023 della Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

La Corte ha ribadito anzitutto il suo consolidato orientamento secondo cui è indubbia la legittimazione della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, quale giudice della parifica del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale per le leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni, per motivi che abbiano una incidenza - diretta o mediata - sugli equilibri di bilancio (sentenza n. 39 del 2024), poiché «ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali la Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti» (sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, ex plurimis sentenza n. 184 del 2022).

In linea generale rammenta la sentenza che l'obbligo di copertura finanziaria rappresenta un presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. L'equilibrio dei singoli bilanci rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia

degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito euro-unitario e sovranazionale. Si tratta di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle Regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata.

L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 è stato dichiarato illegittimo per aver determinato un ampliamento della spesa privo di copertura, paralizzando qualsiasi ragionevole progetto di risanamento del bilancio deficitario dell'ente, con ripercussioni sugli equilibri complessivi di finanza pubblica. La previsione censurata, al contrario, consentendo il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, violava l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost., perché permetteva di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata, con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione.

L'art. 4, comma 2, della legge reg. siciliana n. 30 del 2019 è stato invece dichiarato illegittimo, poiché prevedeva la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato per ripianare il saldo finanziario negativo che rappresenta l'ammontare residuo del disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello determinato dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale che variava da un minimo di dieci ad un massimo di trenta anni. La disposizione censurata dalla Corte dei conti, sez. riunite per la Regione siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, anziché prevedere misure di contenimento della spesa, disponeva modalità di recupero del disavanzo che consentono addirittura di ampliarla senza adeguata copertura, in tal modo compromettendo il già difficile assetto della finanza regionale, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio.

L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. siciliana n. 9 del 2021 è stato dichiarato illegittimo, poiché disponeva variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano ex post prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio. Detta assenza di copertura provocava uno sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi, ivi compreso quello sottoposto al giudizio di parifica, determinando il contrasto con il principio che sancisce l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio. Esse contrastano, altresì, con l'indicata norma interposta, con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio, paradigma di specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost. in quanto collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato.

Corte Costituzionale sentenza n. 59 depositata il 20 febbraio 2024.

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), a mente della quale «[i] soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee [delle società partecipate dalla Regione] quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle [stesse] società sono, a tutti gli effetti, agenti contabili», che devono «rendere annualmente il conto» e che «sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti».

La questione di costituzionalità era stata sollevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, in riferimento agli artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La sentenza ha accolto la questione rimessa sotto il profilo della violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con riferimento ai giudizi in esame, la Corte ha ricordato che i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi

dell'art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924, e che il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario ed ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 292/2001 e n. 114/1975).

La sentenza ha rammentato come la indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico renda necessario l'esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari. Ai sensi dell'art. 29, ultimo comma, del r.d. n. 827 del 1924, i consegnatari dei diritti e delle azioni indicati alla lettera c) dell'art. 20 del regolamento di contabilità generale rispondono anche delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati. Detta disposizione è stata ulteriormente valorizzata anche dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 7390/2007), in cui è precisato che «il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti».

Il giudizio di conto, come affermato dalla Corte richiamando precedenti sul punto, si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione. In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (sentenza n. 292 del 2001).

La giurisdizione della Corte dei conti in questo giudizio risponde, dunque, all'esigenza del rispetto della legalità contabile nell'uso delle risorse pubbliche. Come affermato anche nella sentenza n. 129 del 1981, è stato ricordato che la giurisdizione sui conti giudiziali – essendo retta da un impulso d'ufficio – presenta un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono.

Tali affermazioni si inverano nell'art. 138, comma 1, cod. giust. contabile, secondo cui «le amministrazioni comunicano alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale» e nei successivi artt. 139 – che impone ai suddetti agenti di presentare il conto alla chiusura dell'esercizio finanziario salvo diverso termine previsto dalla legge – e 140, comma 1, che prevede il deposito del conto, parificato dall'amministrazione, presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente. Per effetto di tale deposito l'agente contabile si intende costituito in giudizio (art. 140, comma 3, cod. giust. contabile).

La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esulava dalla competenza del legislatore regionale.

Il legislatore regionale può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali» (sent. n. 160/2022, n. 285/2019, n. 8/2017, n. 19/2014).

Corte Costituzionale sentenza n. 120 depositata il 4 luglio 2024.

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), e dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

La questione di costituzionalità era stata sollevata con ordinanza della Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2021, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, «in combinato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

In punto di ammissibilità la sentenza ha affermato che ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative e per costante giurisprudenza della Corte, le sorti del giudizio principale (ad es. l'approvazione del rendiconto) «non producono effetti sul giudizio davanti la Corte costituzionale» (sentenza n. 244 del 2020), in quanto «il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio a quo, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. La rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018)» (sentenza n. 270 del 2020).

La sentenza, nel merito, ha sancito l'incostituzionalità delle norme, tenuto conto del fatto che la possibilità di ripianare il disavanzo regionale in un arco superiore al ciclo ordinario di bilancio lede i principi dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, permettendo di ampliare la capacità di spesa della Regione e provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata, con conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. Una disciplina valevole per una sola regione si pone, inoltre, in contrasto con l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica. È stato così dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione del principio di equilibrio e di sana gestione finanziaria del bilancio nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, l'art.

7 del d.lgs. n. 158 del 2019 che – nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, applicato *ratione temporis* – prevede, per la Regione siciliana, la possibilità di ripianare in dieci anni il disavanzo emerso nel 2018 e quella di sospendere per il 2021 il ripiano della quota annuale, rinviandone il recupero al 2022. La disposizione di attuazione statutaria censurata dalla Corte dei conti, sez. riunite per la Regione siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2021, consente alla Regione di beneficiare di un indebito ampliamento della capacità di spesa. La stessa, inoltre, non reca alcun riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto che non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio. Rispetto a quanto previsto dalla disposizione previgente, già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 9 del 2024, inoltre, l’art. 7 non solo consente il ripiano del disavanzo in un arco decennale, in deroga all’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo: ciò aggrava la situazione finanziaria della Regione dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l’espansione, riducendo – fino ad azzerare per il 2021 – l’onere restitutorio sottoscritto in precedenza con il piano di rientro.

La stessa sentenza dichiara costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell’obbligo di copertura della spesa, dell’equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, l’art. 5 della legge reg. siciliana n. 30 del 2021, che, in contrasto con la regola generale dell’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, comportava un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione e provocava, così, un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri. In presenza di difficoltà nel risanamento dell’ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non poteva essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività, anche per evitare gravose eredità per i futuri amministrati; ciò

dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale.

Corte Costituzionale sentenza n. 132 depositata il 16 luglio 2024.

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale ha respinto la questione di costituzionalità promossa dalla Corte dei conti in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della Costituzione, nei confronti dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ai sensi del quale «limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

La Corte Costituzionale, in via pregiudiziale, ha affrontato un primo profilo di ammissibilità della questione, precisando che quando lo *ius superveniens*, limitandosi a spostare in avanti il termine finale di vigenza della norma censurata, non incide sulla sua applicazione ai fatti pregressi, deve escludersi la restituzione degli atti al giudice a quo per una nuova valutazione sulla rilevanza; quando lo stesso, inoltre, non si muove nella direzione auspicata dal rimettente, aggravando, così, i denunciati vizi di legittimità costituzionale, va esclusa la necessità di una restituzione degli atti per una nuova valutazione sulla non manifesta infondatezza. Sul punto ancora è precisato che, quando lo *ius superveniens* incide solo sull'orizzonte temporale della disposizione censurata, lo scrutinio costituzionale va condotto sulla disposizione medesima come da ultimo modificata, rimanendo sostanzialmente invariata la norma in essa contenuta e, con essa, le censure che la investono.

La Corte Costituzionale, nel merito, ha affermato che la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ha un

carattere composito in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria. Pur combinando tali elementi, e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica, essa tuttavia non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo, essendo ancorata al danno subito.

Nel passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, all'amministrazione di risultato, l'ampia discrezionalità diventa una componente essenziale: il che, in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, accresce la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione (c.d. burocrazia difensiva).

La disciplina della responsabilità amministrativa e, in particolare, del suo elemento soggettivo - limitato ai soli casi di dolo o colpa grave - si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo. Tale punto di equilibrio non può essere fissato una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico e del bilanciamento che il legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, intende effettuare.

La concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta.

Tanto premesso, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come conv., che ha introdotto una disciplina provvisoria, prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024, che, quanto alle condotte attive, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose. La disposizione censurata - pur modificando, in via temporanea, la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, ancorata a regime al dolo e alla colpa grave - non è irragionevole: essa trova, infatti, idonea giustificazione

sia in ragione del peculiarissimo contesto economico e sociale dovuto all'emergenza pandemica da COVID-19 – del quale intende fronteggiare le ricadute economiche – sia per la provvisorietà della disciplina posta. Il legislatore ha ritenuto indispensabile che l'amministrazione pubblica non fosse, a causa della sua inerzia, di ostacolo alla ripresa economica; ciò a tutela di interessi vitali della società italiana, di rilevanza costituzionale, quali l'eguaglianza, il diritto al lavoro, l'effettività dei diritti sociali e la libertà di iniziativa economica. Le proroghe della disposizione censurata trovano, invece, giustificazione nel peculiare contesto di attuazione del P.N.R.R., ove ogni ritardo delle amministrazioni può compromettere il rispetto del cronoprogramma, potendo pregiudicare interessi di rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE, la tutela dell'ambiente, la realizzazione di un'economia sostenibile, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, gli interessi delle future generazioni, l'eguaglianza, anche di genere, e, infine, la coesione territoriale. La scelta di combattere la burocrazia difensiva su "grande scala" non è stata nemmeno manifestamente incongrua, in ragione del contesto citato e della difficoltà di individuare ex ante e in maniera esaustiva le attività rispondenti al bisogno di favorire la ripresa economica. Né sussiste una disparità di trattamento dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, trattandosi di categorie non omogenee, soggette a statuti diversi anche in punto di responsabilità. In assenza di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, alla scadenza della disposizione censurata il fenomeno della "burocrazia difensiva" sarebbe destinato a riespandersi, per cui è richiesta una complessiva riforma della responsabilità amministrativa per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa opera.

2.2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

L'anno 2024 si è caratterizzato anche per diverse pronunce emesse dalla Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite civili, in regolazione dei rapporti tra la giurisdizione contabile con quella ordinaria e con quella degli altri giudici speciali, ai sensi dell'art. 111, comma 8, della Costituzione. In rassegna alcuni dei più rilevanti pronunciamenti.

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 2290 del 23 gennaio 2024.

Con la pronuncia in esame le Sezioni Unite hanno confermato la decisione della Corte dei conti che, con riferimento a mutui stipulati da una società *in house* costituita da un Comune, ha ritenuto responsabili gli amministratori dell'ente locale per il danno cagionato dal rilascio di lettere di *patronage* in favore delle banche mutuanti, nonostante il successivo avallo del Consiglio comunale, trattandosi di una indebita attività prestata da parte di organi pubblici privi di competenza.

È stato così ribadito che in tema di giudizi di responsabilità amministrativa, la Corte dei conti può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, poiché la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, secondo i criteri di efficacia ed economicità di cui all'art. 1 della l. n. 241 del 1990, senza che ciò implichi un sindacato sul merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione e, dunque, una violazione dei limiti esterni della giurisdizione ovvero della riserva di amministrazione (art. 1 della l. n. 241 del 1990).

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 13205 del 14 maggio 2024.

Con l'ordinanza in esame le Sezioni Unite hanno dichiarato il difetto di giurisdizione contabile nella parte in cui la pronuncia impugnata ha dichiarato il divieto di ricoprire gli incarichi, l'incandidabilità alle cariche ed il divieto di ricoprire le cariche, ai sensi dell'art. 248, comma 5, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), a seguito dell'accertamento della responsabilità del ricorrente per aver contribuito, nella qualità di Sindaco, al verificarsi del dissesto di un comune.

La pronuncia ha evidenziato anzitutto che la citata norma, per l'accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta ed il conseguente dissesto, non richiede più una causalità diretta, bensì il solo contributo causale, con conseguente irrogazione delle sole sanzioni pecuniarie, tra un minimo e un massimo stabilito dalla norma.

Invece, le sanzioni interdittive, stabilite per gli *ex* amministratori (differentemente che per i revisori contabili) in misura fissa, sono un effetto automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria ("comando") del

giudice.

Dal medesimo ed unico accertamento discendono dunque due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall'art. 248, comma 5 e 5-bis, del TUEL, e quello automatico e consequenziale, di sola "sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai medesimi commi", che verranno poi applicate dall'autorità amministrativa competente.

In definitiva, il legislatore, con l'art. 248, comma 5, del TUEL, nel testo risultante dalle modifiche del 2012, ha inteso attribuire espressamente al giudice contabile il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione non solo delle sanzioni pecuniarie ma anche delle sanzioni c.d. interdittive, ma queste ultime conseguono come effetto automatico dell'accertamento della responsabilità per dissesto.

Le sanzioni c.d. di *status* discendono dunque non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'*an* della responsabilità, non può incidere. Ne consegue che la decisione del giudice contabile, una volta accertata la responsabilità sanzionatoria dell'*ex* amministratore dell'Ente locale, ha, e deve avere, riguardo alle misure c.d. interdittive (quelle qui in esame), una chiara portata meramente dichiarativa della *voluntas legis* e dunque deve limitarsi all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il divieto previsto dalla legge, restando la relativa declaratoria-applicazione compito dell'autorità amministrativa competente.

Nel dispositivo in concreto adottato nella specie, vi era stata, al contrario, rileva la pronuncia in esame, la chiara assunzione di un potere giurisdizionale non spettante al giudice contabile, che ha orientato infine la Corte di Cassazione all'accoglimento del ricorso.

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 14028 del 21 maggio 2024.

Con la pronuncia in esame le Sezioni Unite ritornano sulla *vexata quaestio* relativa alla spettanza della giurisdizione in tema di imposta di soggiorno *ex art. 4* del d.lgs. n. 23/2011.

L'ordinanza conferma che tra il gestore della struttura ricettiva ed il Comune si instaura un rapporto di servizio comportante maneggio di denaro a destinazione

pubblica, sul quale sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

Al momento della proposizione della domanda, concernente gli omessi versamenti dell'imposta riscossa nel periodo dal 3 dicembre 2014 al 5 settembre 2016, non era vigente il comma 1-*ter* dell'art. 4 del d. lgs. n. 23 del 2011 (introdotto dal 19 maggio 2020), norma che, mancando di un'espressa previsione di retroattività, è stata ritenuta non valevole ad attribuire *ex lege* la qualifica di responsabili del pagamento dell'imposta di soggiorno alle convenute con riguardo alle somme per cui è causa, stante anche la natura sostanziale della stessa. Inoltre, l'art. 5-*quinquies* del d.l. n. 146 del 2021, che ha esteso retroattivamente anche "ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020" il riconoscimento legale della qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva (qualifica che le ricorrenti individuano quale criterio di collegamento della controversia alla giurisdizione tributaria), è entrato in vigore il 21 dicembre 2021, quando il giudizio era già pendente. La pronuncia prosegue sottolineando che il principio della *perpetuatio iurisdictionis*, di cui è espressione l'art. 5 c.p.c., rende comunque irrilevanti, ai fini della giurisdizione, i mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto successivi alla proposizione della domanda, perseguendo l'obiettivo di conservare la giurisdizione del giudice correttamente adito in base alla legge ed ai presupposti esistenti all'epoca della valida instaurazione del rapporto processuale.

Tale principio, interpretato dalla Corte in base ad esigenze di economia processuale, trova, dunque, applicazione proprio e unicamente nei casi di sopravvenuta carenza della giurisdizione del giudice adito, e non anche quando il mutamento dello stato di fatto e di diritto (quest'ultimo semmai intervenuto in forza di legge espressamente dichiarata retroattiva) comporti l'attribuzione della giurisdizione al giudice che ne era privo, dovendosi in questo caso confermare la giurisdizione di esso.

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 18089 del 2 luglio 2024.

Con la pronuncia in esame le Sezioni unite si sono pronunciate con riferimento ad un ricorso proposto avverso la sentenza della sezione centrale d'appello della Corte dei conti che aveva condannato il ricorrente in solido con altri (il presidente, il direttore, i componenti dell'organo di amministrazione e del collegio dei revisori dei

conti dell'Istituto di previdenza e assistenza ai dipendenti di un comune - IPA) al risarcimento del danno in relazione alla indebita autoliquidazione di compensi disposta tra il 2002 e il 2010 per il raggiungimento degli obiettivi e/o per aggiornamento professionale in aggiunta all'indennità per l'incarico svolto.

La pronuncia, nel riconoscere sussistente la giurisdizione contabile, ha anzitutto rammentato che l'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che le stesse siano del tutto sottratte ad ogni possibilità di controllo, e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa. La Corte dei conti può e deve infatti verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai richiamati criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa. Pertanto, non esorbita dall'ambito della sua giurisdizione il giudice contabile che compie tale verifica.

Sulla scorta di tale premessa la pronuncia ha altresì precisato che, in tema di giudizi di responsabilità amministrativa, la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa.

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 18635 dell'8 luglio 2024.

Con l'ordinanza in esame la Suprema Corte ha ribadito il principio, costantemente affermato, che la cognizione in tema di esecuzione forzata azionata dall'amministrazione per l'esecuzione di una sentenza della Corte dei conti per responsabilità amministrativo-contabile spetta al giudice ordinario. Si riporta la relativa massima.

Il giudizio di opposizione all'esecuzione forzata, anche se intrapresa in forza di sentenza di condanna emessa dalla Corte dei conti all'esito di un giudizio di responsabilità contabile, spetta alla giurisdizione ordinaria, perché non involge profili

di cognizione relativi all'accertamento dei presupposti della responsabilità erariale, ma unicamente il diritto soggettivo a procedere *in executivis*. (Nella specie, la S.C. ha escluso che sull'opposizione ad un'esecuzione forzata, condotta in forza di una sentenza della Corte dei conti e con le forme dell'iscrizione a ruolo ex art. 2 d.P.R. n. 260 del 1998, potesse configurarsi la giurisdizione tributaria o contabile e ha affermato quella del giudice ordinario).

Ordinanza della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, n. 31137 del 5 dicembre 2024.

La Corte ritorna sulla controversa questione del confine tra la giurisdizione contabile e quella ordinaria in tema di rimborsi delle spese legali da porre a carico dell'amministrazione e del rimborso di tali spese sostenute dal dipendente prosciolto nel merito nel giudizio di responsabilità amministrativa.

Il principio di diritto massimato è il seguente: nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti conclusi con il proscioglimento nel merito del pubblico dipendente convenuto, il giudice contabile deve provvedere alla liquidazione delle spese legali, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, mediante una statuizione di condanna ex art. 91 c.p.c., ma il dipendente prosciolto ha diritto di chiedere a tale amministrazione - ai sensi degli artt. 3, comma 2-bis, d.l. n. 543 del 1996, conv. con modif. in l. n. 639 del 1996, e 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, conv. nella l. n. 135 del 1997, come interpretati dall'art. 10-bis, comma 10, d.l. n. 203 del 2005, conv. con modif. nella l. n. 248 del 2005 - il rimborso dell'eventuale maggior importo delle spese defensionali sostenute, il quale attiene al rapporto sostanziale fra amministrazione e dipendente e appartiene alla giurisdizione del giudice del rapporto di lavoro e, quindi, di regola, del giudice ordinario.

2.3. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

Le pronunce delle Sezioni Riunite intervenute nel 2024 sono diverse, per lo più emesse in Speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, commi 6 e 7, del codice di giustizia contabile, anche se non sono mancate pronunce su "questioni di massima".

Sentenza Sezioni Riunite Spec. Comp. n. 1/2024/EL depositata il 20 febbraio 2024.

La sentenza in esame delle Sezioni Riunite in Speciale composizione costituisce uno dei numerosi pronunciamenti intervenuti nell'anno, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. a) e dell'art. 123 del d.lgs. n. 174 del 2016, avverso decisioni rese in tema di Piano di riequilibrio economico finanziario dagli enti locali.

Con la sentenza in esame, le Sezioni Riunite hanno ribadito i principi che governano il giudizio in questione.

Prima di confermare nel merito le valutazioni compiute dalla Sezione di Controllo, in termini di "numerose, gravi ed insanabili criticità rilevate", la Sezioni Riunite hanno rammentato come a rilevare fosse un giudizio eventuale, instaurato su istanza di parte, in presenza di un doppio presupposto, soggettivo e oggettivo (cfr. *ex plurimis*, SS.RR. sentt. n. 32/2020/EL, n. 7/2022/DELC). Il primo, in quanto il giudizio deve essere "attivato" da un soggetto che lamenta l'intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge, per il quale è legittimato ad agire. Il secondo è dato dalla pronuncia di accertamento emessa da una Sezione regionale di controllo, non potendo essere attivato un giudizio su un accertamento non effettuato dalla Sezione regionale. Anche l'ambito cognitivo è sottoposto ad un doppio perimetro. Il primo è costituito dall'oggetto concreto della decisione della Sezione regionale di controllo. Il secondo è dato dalle doglianze oggetto del ricorso che, a loro volta, delimitano le questioni oggetto di "verifica e validazione" da parte del giudice (SS.RR., *ex pluribus*, sentenze nn. 7/2022/EL, 32/2020/EL, n. 5/2021/EL e n. 9/2021/EL).

Infatti, la competenza delle Sezioni Riunite è espressione di una giurisdizione piena che ha per oggetto "l'intera questione di merito, perimetrata dalle illegittimità accertate dalla Sezione e, al suo interno, da quelle che sono state fatte oggetto del ricorso (criterio della «doppia perimetrazione» del *thema decidendum*)" (SS.RR. sent. n. 32/2020/EL).

Il fine del giudizio di "gravame" è la «tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale» (sul punto sono richiamate Corte cost., sentt. n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 189 del 2020), da conseguire mediante verifica della correttezza dei riscontri, e delle correlate valutazioni, operati dalla competente Sezione regionale. Il sindacato delle Sezioni Riunite, quindi, non si limita al rilevamento dei vizi della deliberazione impugnata,

ma investe l'intero rapporto, tale da consentire allo stesso Collegio in speciale composizione la possibilità di pervenire ad una propria ed autonoma valutazione, conformativa o modificativa, rispetto a quella resa dalla Sezione di controllo (cfr. SS.RR in spec. comp., sentt. nn. 2/2013/EL, 11/2014/EL, 12/2019/EL).

Sentenza Sezioni Riunite Spec. Comp. n. 9/2024/RGC depositata il 1° agosto 2024.

Con la sentenza in esame le Sezioni Riunite si sono pronunciate sul ricorso proposto da un capogruppo di un Gruppo consiliare regionale, per l'annullamento della deliberazione di una Sezione regionale di controllo, con cui è stato dichiarato non regolare il rendiconto presentato per le spese sostenute dal Gruppo consiliare.

La questione concerneva l'applicazione dell'art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies* del d.l. n. 113/2016 convertito in l. n. 260/2016 ai gruppi consiliari. La sentenza in esame, in adesione alla prospettazione della parte ricorrente, ha affermato che la Sezione territoriale è incorsa in un errore interpretativo nell'attribuire alla locuzione "enti territoriali" di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016 un significato estensivo della norma, sostenendo l'applicazione anche ai gruppi consiliari, i quali sarebbero "promanazione organica e contabile" dell'apparato regionale ovvero "articolarioni organizzative e contabili del Consiglio regionale" e, in quanto tali, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, impossibilitati a procedere ad assunzioni di personale.

La sentenza ha sottolineato che, nel caso di specie, l'espressione "enti territoriali" non può includere anche quelle formazioni associative privatistiche quali sono i gruppi consiliari che, come tutti i gruppi di matrice politica che si formano in seno alle assemblee elettive, al di fuori dell'esercizio di una funzione strettamente istituzionale, operano quale articolazione del partito politico di riferimento e, quindi, quali soggetti di diritto privato, con la conseguenza che tale attività non solo non è soggetta al controllo di merito della Corte dei conti, ma non è nemmeno vincolata ai limiti assunzionali di cui ai commi 1-*quinquies* e 1-*sexies* dell'art. 9, D.L. 113/2016.

Sentenza SS.RR. n. 34/2024/QM/PRES_PROC depositata in data 11 dicembre 2024.

Con la sentenza in esame le Sezioni Riunite in Sede giurisdizionale si sono

pronunciate per la risoluzione delle questioni di massima deferite ai sensi degli artt. 11, commi 1 e 3, e 114, comma 3, c.g.c., e ai sensi dell'art. 114, co. 3, del c.g.c., in relazione al giudizio pendente innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, avente ad oggetto il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020.

La Corte si è pronunciata sul delicato tema del giudizio di parificazione, giungendo anzitutto ad affermare che nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti (art. 1 c.g.c.) esercitata dai giudici contabili indicati dall'art. 8 c.g.c., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono - ai sensi degli artt. 11, c. 1, e 114 c.g.c. - l'organo giurisdizionale al quale è intestata in via esclusiva la competenza di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e di quelle che regolano le altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile.

La stessa pronuncia prosegue affermando che le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in sede giurisdizionale di cui agli artt., 11, c. 1, e 114 del c.g.c. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.; artt. 1, 8 e 11, c. 1, c.g.c.) e sono osservate, ai sensi degli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le sezioni giurisdizionali d'appello, dell'art. 117 c.g.c., dagli organi della giurisdizione contabile di cui all'art. 8 c.g.c.; è esclusa la possibilità di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo (art. 100, Cost), restando ferma, in ogni caso, la valenza interpretativa dei principi ermeneutici espressi nelle sentenze delle Sezioni riunite in s.g..

È ancora affermato che la deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, è impugnabile ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. e), c.g.c. Gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, integrano - ove ed in quanto espressamente richiamati - le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali, che partecipa dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti.

Infine, la decisione afferma che l'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della deliberazione della parificazione dei rendiconti; la limitazione legislativa

alle sole “formalità della sua giurisdizione contenziosa” comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell’Amministrazione.

3. ATTIVITA’ DELLA PROCURA REGIONALE

Alla totale dematerializzazione dei fascicoli istruttori già attuata da tempo da questa Procura, che agevola e velocizza l’attività di esame delle denunce e della documentazione, si è recentemente aggiunto il significativo impatto determinato dal Decreto del Presidente della Corte dei conti del 24 maggio 2022, n. 126, il quale ha organicamente disciplinato le procedure di informatizzazione dei fascicoli processuali e dell’acquisizione documentale, costituendo anche utile elemento di migliore accesso, alle parti private, alle risultanze istruttorie, necessarie ad un’informata difesa. Le nuove modalità di accesso agli atti in fase preprocessuale hanno visto la loro piena affermazione e, sicuramente, la metodica introdotta è strumento efficace per la immediata consultazione della documentazione da parte degli interessati, che sono peraltro esonerati dal pagamento degli oneri per il diritto di copia degli atti.

Nel corso del 2024, con il Decreto del Presidente della Corte dei conti del 15 aprile 2024, n. 115, sono state dettate nuove regole tecniche e operative in materia di fascicolo digitale nonché di deposito degli atti e dei documenti nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, modificando gli articoli 4 e 6 oltre che introducendo gli articoli 6 bis e 6 ter, del decreto presidenziale 24 maggio 2022, n. 126 citato. Le rilevanti novità riguardano, in particolare, i fascicoli processuali che sono formati digitalmente, oltre che il deposito degli atti processuali introduttivi e dei documenti allegati che è effettuato, previa autenticazione, mediante caricamento diretto nell’apposita area di *upload* (DAeD). La medesima modalità è utilizzata per i giudizi già iscritti a ruolo. Sono poi fornite le indicazioni in caso di mancato funzionamento dei Servizi on line della giurisdizione.

Si è pertanto completata la digitalizzazione delle fasi preprocessuale e processuale. Inoltre, si è potuto positivamente apprezzare che la digitalizzazione delle sentenze, unitamente alla sostanziale dematerializzazione della relativa formula esecutiva, introdotte dalla recente modifica normativa dell’art. 212 del codice di

giustizia contabile, hanno velocizzato l'attività di esecuzione delle stesse.

3.1 SINTESI DEI PRINCIPALI DATI

L'odierna cerimonia costituisce l'occasione per rendere noto alla comunità le principali attività svolte dalla Procura contabile nel corso dell'anno 2024.

Si indicano, in primo luogo, le grandezze, da apprezzarsi come dati di sintesi, relative alle funzioni intestate alla Procura regionale che ne contraddistinguono l'attività:

Denunce pervenute	n. 2.094 (di cui n. 318 immediatamente archiviate)
Fascicoli aperti	n. 1.619 (di cui n. 41 per omessa presentazione del conto giudiziale)
Inviti a dedurre	n. 70 per n. 137 presunti responsabili
Audizioni	n. 25
Citazioni	n. 157 (di cui n. 66 per responsabilità, n. 91 ricorsi per resa di conto)
Altri atti depositati in giudizio	n. 45 (n. 26 conclusioni nei giudizi di conto, n. 6 conclusioni nei giudizi a istanza di parte e n. 2 conclusioni nei giudizi di revocazione in primo grado, 11 pareri sui giudizi abbreviati)
Reclami	n. 1
Appelli proposti dalla Procura	n. 4 di cui 1 incidentale (appelli proposti dai condannati: n. 13)
Archiviazioni	n. 531
Decreti e richieste istruttorie	n. 632

A fronte di quest'attività istruttoria, nell'ambito della responsabilità amministrativa si registrano:

Sentenze di condanna	n. 34 (di cui n. 22 con accoglimento integrale della domanda, n. 12 con accoglimento parziale della richiesta)
-----------------------------	---

Sentenze di assoluzione	n. 3 (tutte appellate innanzi alle Sezioni Centrali d'Appello)
Sentenze per rito abbreviato	n. 4
Ordinanze per rito monitorio	n. 15
Ordinanze istruttorie	n. 7
Ordinanze cautelari	n. 1 per reclami su sequestri
Sentenze per giudizi di conto	n. 23 (di cui n. 2 discarico con spese, n. 12 conto irregolare senza spese o improcedibilità dell'azione, n. 9 sentenze-ordinanze di non luogo a provvedere con rinvio).
Udienze	n. 21 in cui sono stati discussi n. 93 giudizi
Camere di Consiglio	n. 26

Di seguito vengono riportati in una tabella di sintesi i dati relativi agli ultimi quattro anni.

Tabella n.1

DATI ATTIVITA' PROCURA REGIONALE DAL 2021 AL 2024				
ATTIVITA'	2021	2022	2023	2024
DENUNCE PERVENUTE	2.385	1.908	2.109	2.094
FASCICOLI APERTI	3.324	3.324	2.939	1.619
IMMEDIATE ARCHIVIAZIONI	146	303	311	318
INVITI A DEDURRE	86	45	69	70
SEQUESTRI CAUTELARI	1	2	2	0
AUDIZIONI	17	33	39	25
CITAZIONI	68	41	38	66
RICORSI PER RESA DI CONTO	13	0	31	91
ALTRI ATTI DEPOSITATI A GIUDIZIO	6	2	41	45
RECLAMI	0	0	3	1
APPELLI PROPOSTI DALLA PROCURA	2	3	3	4 di cui 1 incidentale
ARCHIVIAZIONI	1.200	1.922	941	531
DECRETI E RICHIESTE ISTRUTTORIE	657	342	686	632
SENTENZE DI CONDANNA	95 (di cui n. 53 con accoglimento integrale della domanda, n. 42 con accoglimento parziale della richiesta)	40 (di cui n. 27 con accoglimento integrale della domanda, n. 9 con accoglimento parziale della richiesta, n. 1 cessata materia del contendere con spese e n. 3 per giudizi di conto con spese)	29 (di cui n. 14 con accoglimento integrale della domanda, n. 15 con accoglimento parziale della richiesta)	34 (di cui n. 22 con accoglimento integrale della domanda, n. 12 con accoglimento parziale della richiesta)
SENTENZE DI ASSOLUZIONE	8	6 (di cui n. 2 parziali; n. 2 cessate materia del contendere e n. 2 estinzioni) delle quali 3 sono state appellate innanzi alle Sezioni di Appello	4 (di cui n. 2 parziali) delle quali n.2 sono state appellate innanzi le Sezioni di Appello	3 (tutte appellate innanzi le Sezioni di Appello)
SENTENZE DICHIARATIVE DIFETTO DI GIURISDIZIONE	1	0	0	0
SENTENZE PER RITO ABBREVIATO	9	8	3	4
ORDINANZE PER RITO MONITORIO	14	5	3	15
ORDINANZE ISTRUTTORIE	6	9	28	7
ORDINANZE CAUTELARI	0	0	5 (per sequestri e reclami su sequestro)	1 (ordinanza di conferma del sequestro post reclamo)
SENTENZE PER GIUDIZI DI CONTO		22 + 2 ordinanze	20 (di cui n. 1 condanna con spese; n. 10 discarico, n. 2 conto irregolare senza spese, n. 7 improcedibilità dell'azione)	23 (di cui n. 2 discarico CON SPESE, n. 12 conto irregolare senza spese improcedibilità dell'azione - N. 9 sent/ord non luogo a provvedere con rinvio in istruttoria)
UDIENZE E CAMERE DI CONSIGLIO	20 UDIENZE -13 Camere di Consiglio	20 UDIENZE - 16 Camere di Consiglio	22 UDIENZE (in cui sono stati discussi 88 giudizi)- 10 Camere di Consiglio	21 UDIENZE (in cui sono stati discussi 93 giudizi) - 26 Camere di Consiglio
PARERI DEL PM EX ART. 146 CO.2 C.G.C.	148	848	904	721

Come si evince dai dati sopra riportati, i provvedimenti definitivi di condanna sono stati pari al 91,9% rispetto al totale. La percentuale è analoga a quella realizzata nello scorso anno, a testimonianza dell'elevata qualità dell'operato della Procura e dell'attenzione prestata nell'esercizio della funzione requirente.

Dal confronto con l'attività realizzata nel corso del 2023, esposta in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario celebrata nel 2024, emerge un andamento pressoché costante del numero delle denunce pervenute (- 15); l'apertura dei fascicoli istruttori invece ha subito un notevole decremento, passando da n. 2.939 (di cui numero 1158 per omessa presentazione del conto giudiziale) disposte nel 2023 a n. 1.619 nel 2024 (-44,9%), sia per le immediate archiviazioni disposte ai sensi dell'art. 54 del codice di giustizia contabile, sia perché le istruttorie riferite allo stesso agente contabile per omessa presentazione del conto giudiziale non hanno reso necessaria

l'apertura di un nuovo fascicolo.

Sono sensibilmente incrementati, rispetto al 2023, gli atti introduttivi dei giudizi emessi (+ 28, pari al 73,6%), nonché i ricorsi per resa del conto di cui all'art. 141 del codice di giustizia contabile (+60, pari al 293%) a testimonianza dello sforzo profuso dalla Procura di concentrare la propria attività nell'esercizio delle funzioni caratteristiche in materia di responsabilità e per effetto dell'incremento di copertura degli organici di magistratura, con l'assegnazione, in corso d'anno, di due Sostituti Procuratori generali, in sostituzione di altri magistrati trasferiti negli anni precedenti.

Avuto riguardo alla tipologia degli oggetti delle denunce (riconducibili, pertanto, ai fascicoli aperti) si offre il prospetto riepilogativo nella tabella 2 "TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO" che segue:

TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO	N. FASCICOLI APERTI 2024
ASSENTEISMO	2
ATTIVITA' CONTENZIOSA	22
ATTIVITA' CONTRATTUALE	2
ATTIVITA' ISTITUZIONALE, ORGANIZZAZIONE	1
ATTIVITA' LIMITATIVE O ABLATIVE DELLA PROPRIETA'	1
BILANCIO CONTO DEL PATRIMONIO	17
CANONI PER CONCESSIONI O LOCAZIONI DI BENI DEMANIALI	1
COMPENSI, ASSEGNI, INDENNITA', PREMI TRATTAMENTO ECONOMICO	7
CONCORSI	3
CONFERIMENTO INCARICHI PROF. E CONSULENZE	3
CONTRIBUTI CEE	5
CONTRIBUTI PUBBLICI	26
CONVENZIONI (SANITA', FORMAZIONE PROFESSIONALE, TESORERIE, ECC.)	1
CUMULO IMPIEGHI	9
DANNO AL PATRIMONIO	1
DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE BENI E MATERIE	1
DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE DENARO	89
DANNI AMBIENTALI E ABUSO EDILIZIO-INQUINAMENTO	3
DEBITI FUORI BILANCIO PAGAMENTO PASS. ARRETRATE	105
DISSESTO	2
EQUA RIPARAZIONE	702
EROGAZIONE SOMME NON DOVUTE	1
ESPROPRIAZIONI, OCCUPAZIONI, CONFISCHE	2
FURTO O RAPINA	2
INCIDENTI AUTOMOBILISTICI	13
INFORTUNI SUL LAVORO	6
LESIONI DA ATTIVITA' SANITARIA	376
MANCATA UTILIZZAZIONE	2
OMESSO RECUPERO CREDITI	4
OMISSIONE DENUNCIE DI DANNO	1
OPERE NON REALIZZATE O INCOMPIUTE	3
OPERE PUBBLICHE	7
PERSONALE	8
PIANI REGOLATORI E PIANI LOTTIZZAZIONE	4
PROCEDIMENTO DI GARA E SCELTA CONTRAENTE	6
REATI IN GENERALE COMMESSI DA PUBBL. DIPENDENTI	84
RENDICONTAZIONE	56
RESPONSABILITA' MESSI NOTIFICATORI PER TARDIVE NOTIFICHE	1
RITARDATI O MANCATI ACCERTAMENTI O RISCOSSIONE TRIBUTI	11
PROGETTI NON REALIZZATI /RITARDI NEL PROCEDIMENTO	2
SANZIONI AMM.VE - CONTRAVVENZIONI	21
SPESE DI GIUSTIZIA	1
VARIAZIONI LAVORI	1
VERIFICHE AMM.VE CONTABILI	4
TOTALE	1619

Avuto riguardo alla tipologia dei denunciati, si rappresenta nella seguente tabella il dato aggregato per ognuna di esse.

Tabella n.3

Tipologia denunciante per i fascicoli aperti anno 2024 *	
AGENZIE	8
ASSOCIAZIONI	8
AGENZIE AUTORITA' PORTUALE	1
CONSIGLIERI COMUNALI	10
CORTE DEI CONTI	91
ENTI LOCALI	101
INIZIATIVA PROCURATORE REGIONALE	6
REVISORI	1
PRIVATI	49
MINISTERI	821
STAMPA	56
GUARDIA DI FINANZA	30
ANAC	2
PARTECIPATE	1
AUSL	434
MINISTERI	78
PRIVATI	50
AZIENDE OSPEDALIERE E SANITARIE	14

Altra rilevazione, puramente statistica ma non per questo priva di valenza indicativa, riguarda la provenienza territoriale delle denunce, che si rivela non solamente disomogenea, ma significativamente variegata.

Tabella n.4

NUMERO FASCICOLI APERTI NEL 2024 SUDDIVISI PER PROVINCIA	
BOLOGNA	465
FERRARA	123
FORLI'-CESENA	102
MODENA	238
PARMA	207
PIACENZA	78
RAVENNA	95
REGGIO EMILIA	170
RIMINI	141
TOTALE	1619

Avendo riguardo agli importi, deve dirsi che, per effetto dell'azione esercitata dalla Procura regionale, sono stati recuperati in corso di istruttoria e a fronte degli inviti a dedurre, ossia prima dell'instaurazione del giudizio, euro 11.010,90.

A seguito dei relativi giudizi, poi, con provvedimenti definitivi di **condanna** emessi nel 2024 sono state accolte le pretese risarcitorie azionate nella misura di **euro 5.569.966,96**, su una richiesta complessiva di danni ammontanti ad **euro 7.316.481,72**. Su tale dato, è bene precisare, vanno ad incidere i procedimenti conclusi con rito abbreviato, in cui il convenuto può chiedere, a definizione dello stesso, di essere ammesso a pagare una somma uguale o inferiore al 50% di quanto contestato in citazione, nonché gli istituti tipici della responsabilità amministrativo - contabile di competenza della Corte dei conti, che determinano come fisiologica la spiccata differenza tra danno procurato, indicato nell'atto di citazione, e danno risarcibile, recato nelle sentenze di condanna: tra gli altri, l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito ed il carattere personale della responsabilità, con conseguente intrasmissibilità agli eredi del debito.

Le pretese risarcitorie azionate dalla Procura con gli atti di citazione depositati nel corso del 2024 ammontano complessivamente ad **euro 20.098.959,50**. Le condanne recate nelle sentenze (inclusi i provvedimenti di definizione dei riti alternativi) emesse nel 2024 sui menzionati atti introduttivi depositati nell'anno ammontano ad **euro 1.316.050,14**, a fronte di **euro 2.121.137,89** richiesti in citazione, con una percentuale

pari al **62,04%** dell'importo indicato dalla Procura.

Nel corso del 2024 sono state depositate le sentenze di appello per 15 giudizi (di cui una di revocazione con spese), conclusi in primo grado nel periodo 2020/2023, con il definitivo accertamento di danni erariali per **euro 1.875.861,79**.

Di tali procedimenti di appello, tutti introdotti su iniziativa di parte privata, n. 7 si sono conclusi con conferma della condanna integrale del giudizio di primo grado e n. 7 con accoglimento parziale dell'appello.

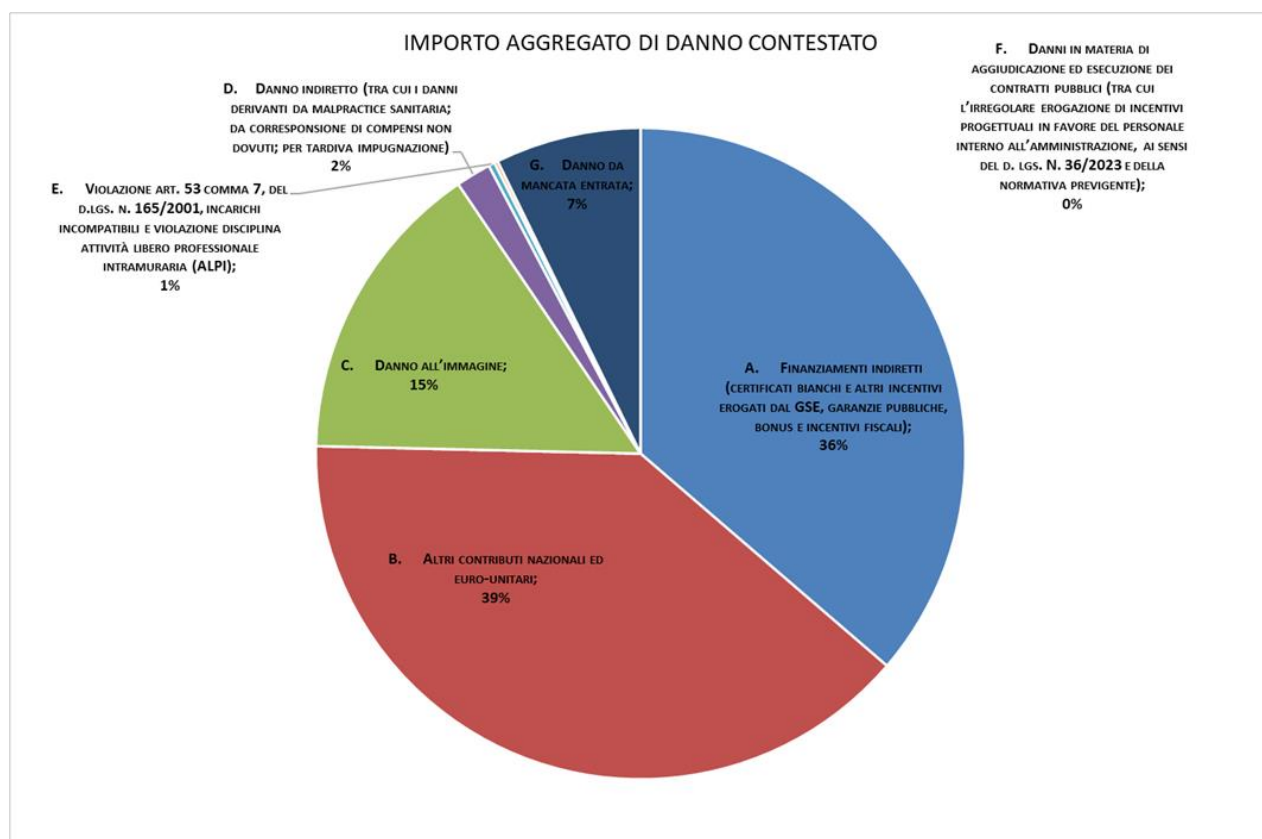
Gli appelli di parte definiti con conferma integrale o parziale del giudizio di primo grado riguardano reati in generale commessi da pubblici dipendenti, furto o rapina, attività contenziosa - mobbing, assenteismo, frodi comunitarie, cumulo impieghi.

La conclusione dei procedimenti in primo e secondo grado ha portato al definitivo accertamento di danni erariali per **euro 4.067.524,96** e le decisioni, ai sensi degli articoli 213 e seguenti del Codice di giustizia contabile, sono in esecuzione.

Tabella n.5 - ATTI DI CITAZIONE 2024

AREE TEMATICHE	IMPORTO AGGREGATO DI DANNO CONTESTATO	PERCENTUALE di ciascuna area tematica rispetto all'IMPORTO totale delle citazioni depositate
A. Finanziamenti indiretti (certificati bianchi e altri incentivi erogati dal GSE, garanzie pubbliche, bonus e incentivi fiscali);	7.274.629,54 €	36,19%
B. Altri contributi nazionali ed euro-unitari;	7.831.577,96 €	38,97%
C. Danno all'immagine;	3.034.333,58 €	15,10%
D. Danno indiretto (tra cui i danni derivanti da malpractice sanitaria; da corresponsione di compensi non dovuti; per tardiva impugnazione)	352.039,05 €	1,75%
E. Violazione art. 53 comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, incarichi incompatibili e violazione disciplina attività libero professionale intramuraria (ALPI);	61.482,36 €	0,31%
F. Danni in materia di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici (tra cui l'irregolare erogazione di incentivi progettuali in favore del personale interno all'amministrazione, ai sensi del d. lgs. N. 36/2023 e della normativa previgente);	35.124,00 €	0,17%
G. Danno da mancata entrata;	1.454.048,78 €	7,23%
totale importi danno contestato per le indicate aree tematiche	20.043.235,27 €	
altre tipologie di danno	55.724,23 €	0,28%
importo totale generale citazioni 2024	20.098.959,50 €	
di cui importo per danno all'immagine	3.034.333,58 €	

Grafico 1



Dall'analisi delle aree tematiche riportate nella tabella 5 ¹ si può osservare che ben oltre il 75% dei danni contestati riguarda finanziamenti ed altri contributi percepiti da soggetti privati. Tale andamento, confermato anche se si analizzano le sentenze emesse, può ben rappresentare che l'attività della Procura è indirizzata solo per il 25% circa dell'attività complessiva nei confronti degli amministratori e dei funzionari della pubblica amministrazione, prevalentemente per condotte penalmente rilevati.

I complessivi **risultati conseguiti** da questa Procura nel 2024 in termini di recupero erariale si possono evincere dai dati di seguito esposti:

Tabella n.6

Importo recuperato per sentenze di I grado	€ 920.430,75
Importo recuperato per riti abbreviati	€ 141.045,19
Importo recuperato per riti monitori	€ 35.632,91
Importo recuperato per appelli	€ 1.151.474,82
Totale per giudicato	€ 2.248.583,67
Nonché gli importi per recuperi a seguito di istruttoria ma prima dell'udienza	
Importo recuperato post invito a dedurre	€ 11.010,90
Importo recuperato post citazione	€ 3.972,40
Totale post istruttoria-pre udienza	€ 14.983,30
Importo totale generale recuperato anno 2024	€ 2.263.566,97

Il dato evidenzia una flessione, rispetto agli importi complessivamente recuperati nel 2023, di euro 1.493.746,46, dovuta alla contrazione degli importi recuperati in esecuzione di sentenze d'appello, mentre risulta in crescita l'importo recuperato per riti abbreviati (+ 12%) e per riti monitori (+ 69%).

¹ Finanziamenti indiretti come certificati bianchi e altri incentivi erogati dal GSE, garanzie pubbliche, bonus e incentivi fiscali, Altri contributi nazionali ed euro-unitari, Danno all'immagine, Danno indiretto tra cui i danni derivanti da malpractice sanitaria, da corresponsione di compensi non dovuti e per tardiva impugnazione, Violazione art. 53 comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, incarichi incompatibili e violazione disciplina attività libero professionale intramuraria, Danni in materia di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici (tra cui l'irregolare erogazione di incentivi progettuali in favore del personale interno all'amministrazione, ai sensi del d. lgs. N. 36/2023 e della normativa previgente, Danno da mancata entrata)

Si precisa che l'importo sopra riportato non comprende quello rilevante relativo alla riscossione, avvenuta negli ultimi giorni dell'anno, di una rata per sentenza di secondo grado e comunicata a questa Procura all'inizio del 2025, che verrà contabilizzata e rappresentata nella prossima relazione.

Nella sottostante tabella sono riportati i risultati complessivamente conseguiti negli anni 2021-2024 al fine di apprezzarne l'andamento.

Tabella n.7

RECUPERI SOMME IN ESECUZIONE SENTENZE							
Anno	2024	% 2024/2023	2023	% 2023/2022	2022	% 2022/2021	2021
Importo recuperato sentenze di I grado	€ 920.430,75	0,00%	€ 620.830,27	32,15%	€ 421.238,69	-110,77%	€ 887.827,99
Importo recuperato rito abbreviato	€ 141.045,19	12,01%	€ 124.108,16	29,78%	€ 87.145,04	-150,17%	€ 218.015,05
Importo recuperato rito monitorio	€ 35.632,91	69,27%	€ 10.949,55	-114,42%	€ 23.477,67	-117,80%	€ 51.134,98
Importo recuperato sentenze appello	€ 1.151.474,82	-149,47%	€ 2.872.604,13	-21,64%	€ 3.494.257,51	85,37%	€ 511.378,65
Totale per giudicato	€ 2.248.583,67	-61,37%	€ 3.628.492,11	-10,96%	€ 4.026.118,91	58,56%	€ 1.668.356,67
Importo recuperato post invito a dedurre	€ 11.010,90	-208,78%	€ 34.000,00	-363,81%	€ 157.693,98	36,88%	€ 99.539,21
Importo recuperato in istruttoria	€ 3.972,40	-2287,00%	€ 94.821,32	81,78%	€ 17.277,38	-300,94%	€ 69.271,52
Totale importo recuperato in istruttoria	€ 14.983,30	-759,77%	€ 128.821,32	-35,82%	€ 174.971,36	3,52%	€ 168.810,73
Totale generale per anno	€ 2.263.566,97	-65,99%	€ 3.757.313,43	-11,81%	€ 4.201.090,27	56,27%	€ 1.837.167,40

In materia di **conti giudiziali**, nel 2024 sono stati aperti, sulla base delle segnalazioni della Sezione Giurisdizionale sugli agenti contabili che non hanno presentato il conto, n. 41 nuovi fascicoli. L'attività istruttoria è stata svolta per n. 558 posizioni; sono stati introdotti n. 90 giudizi per la resa del conto e presentato n. 1 ricorso in opposizione. Il Pubblico Ministero ha depositato n. 24 conclusioni a fronte di n. 94 giudizi sul conto aperti nell'anno.

3.2. PRINCIPALI FATTISPECIE DANNOSE

I dati relativi alle citazioni emesse ed alle sentenze depositate nell'anno sono stati suddivisi in base alle seguenti aree tematiche:

- A. Finanziamenti indiretti (certificati bianchi e altri incentivi erogati dal GSE, garanzie pubbliche, bonus e incentivi fiscali);
- B. Altri contributi nazionali ed euro-unitari;
- C. Danno all'immagine;
- D. Danno indiretto (tra cui i danni derivanti da malpractice sanitaria; da corresponsione di compensi non dovuti; per tardiva impugnazione);
- E. Violazione art. 53 comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, incarichi incompatibili e violazione disciplina attività libero professionale intramuraria (ALPI);
- F. Danni in materia di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici (tra cui l'irregolare erogazione di incentivi progettuali in favore del personale interno all'amministrazione, ai sensi del d. lgs. n. 36/2023 e della normativa previgente);
- G. Danno da mancata entrata;
- H. Indebito rimborso di spese legali.

Per le singole aree tematiche si evidenzia il contenuto essenziale degli atti più significativi.

A) Finanziamenti indiretti (certificati bianchi e altri incentivi erogati dal GSE, garanzie pubbliche, bonus e incentivi fiscali)

- **l'atto di citazione** introduttivo del giudizio di responsabilità afferente al danno erariale di euro 6.825.000,00 cagionato da una società e dai suoi amministratori attraverso un meccanismo incentrato sulla creazione artificiosa di crediti di imposta (cd. bonus locazioni) per contratti di locazione inesistenti, fittiziamente generati sull'apposita piattaforma informatica e successivamente ceduti a terzi in buona fede che li hanno impiegati a scomputo dei propri debiti tributari, oltre danno all'immagine per € 2.047.500,00 (giudizio conclusosi in primo grado con sentenza di condanna integrale del 3 febbraio 2025, n. 4);

- **l'atto di citazione** introduttivo del giudizio di responsabilità per la restituzione di

incentivi ricevuti illegittimamente dal GSE, per l'importo di euro 417.240,49, per la produzione di energia da fonti rinnovabili tramite pannelli fotovoltaici. La fattispecie riguardava l'attivazione di un impianto su terreno agricolo che fruiva degli incentivi previsti dal c.d. V conto energia (DM 5/07/2012), fruibili per coloro che avessero avviato la produzione entro il termine perentorio del 25/05/2012. Dalle indagini della Guardia di Finanza sono emersi dei comportamenti fraudolenti, idonei a trarre in inganno gli organi di controllo, consistenti nel rendere apparente la sistemazione di un impianto completo nelle sue componenti principali (pannelli solari e macchinari di trasformazione dell'energia). In definitiva, si trattava di un espediente volto ad aggirare le limitazioni imposte dalla legge sugli impianti agevolabili al fine di fruire del migliore sistema di incentivi previsto dalla normativa di settore (acquisto dell'energia prodotta direttamente da GSE oltre alla percezione di una quota incentivante). Anche in tal caso, l'esistenza di un rapporto di servizio con la P.A. obbliga i beneficiari a realizzare i fini di interesse pubblico secondo le modalità previste dalla legge;

- **la sentenza 28 febbraio 2024, n. 8**, che, in accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato una società e i suoi amministratori a risarcire euro 2.434.000,00 all'erario per avere indotto in errore il GSE circa la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del trattamento agevolato più favorevole previsto dal d.m. 18 dicembre 2008, anziché di quello più restrittivo previsto dal d.m. 6 luglio 2012, comunicando al gestore false date di completamento e avvio dell'impianto di produzione di energia elettrica a biomasse;

B) Contributi nazionali ed euro-unitari

- È stato notificato un **invito a dedurre** nei confronti di una società a responsabilità limitata e del suo legale rappresentante *pro tempore* per aver indebitamente beneficiato dei contributi a fondo perduto previsti dall'art. 1 del c.d. "decreto sostegni" e dal decreto sostegni bis - erogazione automatica, di cui all'art. 1 del D.L. n. 73/2021, sulla base di dichiarazione non veritiere. Agli stessi è stato altresì contestato di aver ottenuto un finanziamento bancario garantito dallo Stato a valere sul Fondo Centrale Piccole e Medie Imprese (di seguito, Fondo PMI) ed erogato dalla banca, secondo le disposizioni

di cui all'art. 13 del D.L. n. 23 dell'8 aprile 2020, c.d. "decreto liquidità", attraverso la rappresentazione di dati fiscali e di bilancio totalmente falsi;

- E' stato notificato un **invito a dedurre** ad una società a responsabilità limitata, in persona del legale rappresentante pro tempore, e al suo amministratore e legale rappresentante, per aver indebitamente beneficiato di un finanziamento agevolato a valere sul fondo di cui al D.L. n. 251/1981 recante Misure a sostegno delle esportazioni italiane, convertito in legge n. 394 del 1981, gestito da SIMEST S.p.a. (società del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti), in un'ottica di marketing e/o promozione del marchio italiano, finalizzato a consentire alle imprese beneficiarie di partecipare a fiere e mostre in Italia e in Paesi esteri. Nel caso di specie la società riceveva la prima tranche del finanziamento ed utilizzava il ridetto finanziamento, erogato esclusivamente per la partecipazione alla manifestazione fieristica, nonostante non avesse partecipato all'evento regolarmente svoltosi: le risorse venivano in concreto utilizzate per pagare fornitori a seguito della stipula di contratti anche non afferenti all'organizzazione dell'evento. A seguito della revoca del finanziamento disposta da SIMEST S.p.a., la società e il suo legale rappresentante non provvedevano alla restituzione del finanziamento salvo una minima quota;

- È stato notificato un **invito a dedurre** per indebita percezione di contributi post sisma 2012 (Invitalia Spa), in relazione alla demolizione e alla successiva ricostruzione di tre immobili ad uso magazzino e depositi per attività agricola da parte del titolare di una azienda agricola. Le condotte illecite del richiedente il contributo e del professionista che lo coadiuvava nella presentazione della domanda risultano poste in essere dai loro autori in modo intenzionale e, dunque, in situazione di dolo;

- **l'atto di citazione** introduttivo del giudizio di responsabilità afferente a un danno erariale di euro 4.900.000,00 per illecita fruizione del trattamento di cassa integrazione straordinaria a carico dell'INPS da parte di una cooperativa appaltatrice del servizio di pulizia di Trenitalia, i cui vertici aziendali simulavano situazioni di esubero di manodopera, in realtà insussistenti, mentre il personale continuava a lavorare a tempo pieno;

- **l'atto di citazione** introduttivo del giudizio di responsabilità per un danno erariale

di oltre 1.000.000,00 di euro cagionato da un professionista abilitato a presentare e curare, per conto del diretto interessato, una domanda di contributo per la ricostruzione post sisma dell'Emilia del 2012; il medesimo, mediante false attestazioni e false rendicontazioni di costi, facendo conseguire al diretto interessato, che non ne aveva contezza, un contributo maggiore di quello spettante, lucrava per sé stesso compensi professionali (in percentuale) più elevati del dovuto;

- Con **atto introduttivo del giudizio** è stato contestato ad un imprenditore individuale l'indebito conseguimento dell'intero contributo pubblico post sisma 2012 erogato dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di Commissario delegato, per la demolizione e ricostruzione dell'immobile commerciale di proprietà, poiché correlato a condotta illecita che determina l'impossibilità di conseguire anche solo una porzione del medesimo contributo;

- la **sentenza 21 febbraio 2024, n. 7**, in accoglimento delle richieste della Procura Regionale per l'Emilia-Romagna, ha condannato un consorzio, istituzionalmente preposto a curare per conto delle imprese di autotrasporto le domande per conseguire i contributi ministeriali per la formazione del personale, e uno degli amministratori, a risarcire il danno erariale cagionato omettendo di comunicare al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (M.I.T.) l'intervenuta rettifica di alcuni costi precedentemente ammessi a finanziamento;

- la **sentenza 4 giugno 2024, n. 49**, in accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato il professionista incaricato e il privato interessato a risarcire il danno erariale cagionato, pari a euro 275.000,00, per avere aggravato intenzionalmente la situazione di un immobile colpito dal sisma dell'Emilia 2012 al fine di conseguire il maggiore contributo previsto per la ricostruzione totale in luogo di quello minore previsto per la riparazione;

- la **sentenza 8 luglio 2024, n. 61**, in accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato una cooperativa affidataria dell'appalto relativo al servizio di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale, e i suoi amministratori, a risarcire il danno erariale di oltre 400.000,00 euro cagionato mediante l'impiego per finalità

egoistiche, del tutto estranee al programma pubblico di assistenza dei migranti coordinato dalla locale Prefettura, le risorse rivenienti dal bilancio statale;

- ulteriore fattispecie rilevante attiene ad un finanziamento pubblico ministeriale percepito da società di autotrasporto ubicate in Emilia-Romagna. A seguito di segnalazione della Guardia di Finanza, è emersa una vicenda inerente alla corresponsione di un finanziamento pubblico da parte M.I.T. relativo alla promozione della formazione professionale nel settore dell'autotrasporto. Dalla segnalazione iniziale e dalle successive annotazioni pervenute a seguito di deleghe istruttorie della Procura Regionale, è emerso che diverse società di trasporto e il Consorzio che svolgeva il ruolo di soggetto attuatore con il compito di relazionarsi con il M.I.T., in sede di rendicontazione delle attività svolte, ponevano in essere un comportamento, replicato da varie imprese operanti sul territorio nazionale, finalizzato all'illecito percepimento di parte del finanziamento ministeriale.

È stato contestato, sia alle imprese di autotrasporto che al soggetto che le supportava, di aver messo in atto una serie di condotte dolose al fine di percepire illecitamente una quota del finanziamento messo a disposizione dal M.I.T. nell'ambito del D.M. n. 138 del 3.5.2012, con cui erano stati stanziati complessivamente 23 milioni di euro a favore delle imprese di autotrasporto per la realizzazione di corsi di formazione professionale nel relativo settore. In particolare, è stato contestato che dette società, unitamente all'Ente con compiti di attuatore del progetto di formazione ed alle persone fisiche quali legali rappresentanti, abbiano fornito una rappresentazione della realtà del tutto alterata, facendo apparire dei costi (definitivi) non corrispondenti al vero, a mezzo di un articolato e preconfezionato meccanismo illecito messo in atto dai vari soggetti coinvolti al fine di conseguire indebitamente una quota aggiuntiva del contributo ministeriale.

Con distinti atti di citazione afferenti a quattro istruttorie, il danno erariale è stato quantificato in misura pari non all'integrale contributo erogato dal M.I.T. per l'attività formativa effettivamente svolta, ma a quella parte di contributo che non sarebbe stata erogata ove non fossero state realizzate le condotte contestate ai singoli soggetti attuatori e al Consorzio.

Nel corso del 2024 tutti i giudizi sono stati definiti con **sentenze di condanna** dei

convenuti, anche a seguito di accesso al rito abbreviato o al rito monitorio;

- la **sentenza 5 agosto 2024, n. 68**, di condanna parziale ad euro 953.712,80, sulla quale è stato proposto appello di parte, riguarda finanziamenti pubblici per il recupero di immobili destinati ad attività produttive danneggiati dal sisma del 2012 indebitamente percepiti.

I contributi per la ricostruzione post sisma erano ottenibili tramite apposita istanza (autocertificata ex art. 47 DPR n. 445/2000) contenente il piano dei lavori da effettuare ed una perizia attestante che il danneggiamento era causato dal sisma. I controlli sulla veridicità delle dichiarazioni e sulla corrispondenza dei lavori svolti rispetto al progetto erano demandati ad una fase successiva. Nel caso esaminato, è stata accertata (tramite rilievi sul posto) l'inutilizzabilità - secondo le finalità dell'incentivo - degli immobili per i quali è stato ottenuto il finanziamento. Ciò ha comportato la revoca del provvedimento di riconoscimento del finanziamento con l'intimazione di restituire quanto già percepito. In merito alle singole responsabilità, è stato contestato il comportamento fraudolento dell'amministratore dell'azienda beneficiaria e del direttore dei lavori, per i quali non potrebbe invocarsi l'ignoranza inconsapevole di ricevere finanziamenti pubblici in violazione delle norme che ne regolano l'attribuzione (specialmente l'ordinanza del Commissario straordinario n. 87/2012). Secondo un indirizzo giurisprudenziale consolidato (in particolare Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 49/2024), vi è "rapporto di servizio" con l'amministrazione di chi ha agito per conto dell'impresa beneficiaria chiedendo il finanziamento e di chi ha l'obbligo di garantire la corretta esecuzione del progetto (direttore dei lavori); entrambi i soggetti si inseriscono nell'ambito della realizzazione di un programma di interesse pubblico;

- la **sentenza 16 luglio 2024, n. 62**, in accoglimento della domanda attorea, ha condannato i due citati, in via principale e in solido, a risarcire il danno da sviamento di risorse pubbliche in favore delle amministrazioni indicate dalla Procura regionale nell'atto di citazione, secondo le percentuali ivi evidenziate, rideterminato dal giudice contabile in via equitativa nella misura di euro 84.468,00, oltre al danno da disservizio per euro 38.323,00 in favore di una Ausl, nonché i due membri del collegio dei revisori, in via sussidiaria e a titolo di colpa grave, a pagare, nella misura del 20% cadauno, gli

importi di cui sopra in favore della stessa amministrazione indicata, ripartiti nelle medesime percentuali. La fattispecie esiziale di rilevanza erariale per la quota di danno a carico delle pubbliche finanze deriva da plurimi episodi di sottrazione di mezzi e denaro impiegati dai vertici dell'associazione per scopi estranei alla finalità di erogazione di servizi di pubblica utilità in ambito sanitario e di danno da disservizio all'Azienda unità sanitaria locale riconducibile ai maggiori costi sostenuti a seguito dell'interruzione dei servizi erogati dall'associazione sul territorio e della conseguente redistribuzione delle ore di attività alle altre associazioni della provincia firmatarie della convenzione per il trasporto infermi;

- la **sentenza 5 agosto 2024, n. 68**, ha accolto parzialmente la domanda attorea, rideterminando in via equitativa gli importi oggetto di contestazione riferiti al danno da disservizio e al nocimento all'immagine, condannando in solido i convenuti al pagamento, in favore della Regione, della somma complessiva di euro 953.712,80 a titolo di danno patrimoniale riferito alla prima posta indicata, da disservizio e di pregiudizio all'immagine, come indicato nella sentenza. A tale ultimo riguardo il giudice contabile ha rimarcato, con riguardo alla vicenda del caso concreto riferita a delitto contro il patrimonio di cui all'art. 640 bis c.p., l'azionabilità di pretese a titolo di danno all'immagine anche per reati diversi da quelli contro la P.A. previsti dal capo I, titolo II, libro II c.p. a seguito della entrata in vigore del codice della giustizia contabile che ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001 richiamando l'art. 1, c. 1-sexies, della l. n. 20 del 1994 che definisce i presupposti per la perseguibilità del danno;

- È stato presentato **appello** avverso la sentenza n. 29/2024/R della Sezione Giurisdizionale dell'Emilia-Romagna, emessa nel giudizio di responsabilità, promosso dalla Procura Regionale nei confronti di una società in liquidazione e del suo legale rappresentante, per aver indebitamente beneficiato dei contributi a fondo perduto previsti per il sostegno alle imprese attive durante il periodo del Covid dal decreto-legge n. 41 del 22.3.2021, cd. decreto sostegni, dal decreto-legge n. 73/2021, cd. decreto sostegni bis, e dal D.M. 24 agosto 2021 n. 243, per il complessivo importo di euro 90.350,00, quantunque la società non fosse più attiva alla data di presentazione della domanda volta all'erogazione del beneficio. La sentenza è stata appellata nella parte in cui, pur riconoscendo la giurisdizione contabile, assolve, nel merito, i convenuti sul

presupposto che la società fosse ancora attiva in presenza di due circostanze formali, quali la mancata chiusura della partita IVA e la mancata messa in liquidazione della Società;

- **la sentenza 13 novembre 2024, n. 90**, ha accolto la domanda della Procura in tema di reddito di cittadinanza fruito illegittimamente. In particolare, la decisione ha affermato la giurisdizione contabile condividendo la tesi (avversata da alcune Sezioni) secondo cui il percettore del reddito è in “rapporto di servizio” con l’amministrazione poiché l’emolumento non ha una mera funzione assistenziale, ma si inserisce in un più vasto programma di interesse pubblico per lo sviluppo economico e sociale;

- la sentenza 20 dicembre 2024, n. 109, accogliendo la richiesta della Procura, ha condannato la società concessionaria dei servizi di biglietteria di un polo museale ed un suo amministratore a risarcire euro 404.179,76 a titolo di danno erariale, cagionato omettendo di riversare all’amministrazione concedente la percentuale spettante sui biglietti di ingresso e le royalties previste come corrispettivo della concessione dei servizi. La citazione ha formato oggetto di pronuncia della Suprema Corte a seguito di proposizione di regolamento preventivo di giurisdizione da parte di uno degli originari convenuti, che contestava la sussistenza di quella contabile nei confronti dei privati concessionari di pubblici servizi in forza di concessione-contratto (a favore di quella speciale del giudice amministrativo): le SS.UU. della Cassazione si sono espresse per la giurisdizione del giudice contabile con ordinanza n. 5978/2022 del 23.2.2022.

C) **Danno all’immagine**

- **l’atto introduttivo del giudizio** con il quale è stato contestato il danno di immagine cagionato dal dipendente di una questura condannato per peculato per aver sottratto illecitamente marche da bollo;

- **l’atto di citazione** introduttivo di giudizio che riguarda il danno all’immagine cagionato da un dipendente comunale condannato per peculato consistito nell’indebito uso personale di carte carburante di titolarità dell’amministrazione;

- **l’atto di citazione** introduttivo del giudizio concernente il danno all’immagine

cagionato da un funzionario dell'agenzia delle Entrate condannato per corruzione per aver costretto diversi imprenditori a consegnargli somme di denaro al fine di scongiurare i possibili esiti futuri negativi dei controlli fiscali;

- **l'atto di citazione** introduttivo del giudizio concernente il danno all'immagine cagionato da un consigliere regionale condannato con sentenza penale irrevocabile per avere indebitamente conseguito il rimborso di spese di trasferta non effettivamente sostenute;

- **l'atto introduttivo del giudizio** nei confronti di un responsabile del settore urbanistica di un comune, condannato con sentenza penale irrevocabile per concussione, ne ha contestato il danno all'immagine cagionato;

- È stato **attivato un giudizio** nei confronti di una ex dipendente di una società a capitale interamente pubblico e che operava secondo il modello dell'*in house providing*, condannata in sede penale, con sentenza irrevocabile, per il reato di peculato. Alla convenuta è stato contestato il danno all'immagine nella misura di euro 100.000, determinato in via equitativa in considerazione della posizione dalla stessa rivestita all'interno della società (direttrice, ed unica persona incaricata della gestione del danaro contante), della gravità dell'illecito e della risonanza mediatica della vicenda. A seguito della richiesta di rito abbreviato presentata dalla convenuta, dopo aver acquisito il parere del PM, il collegio ha accolto detta richiesta determinando in euro 36.737,47 l'importo complessivo dovuto e fissando in trenta giorni il termine perentorio per operare il versamento in favore del Comune danneggiato. Con la sentenza n. 5/2025 depositata in data 3 febbraio 2025, accertato il versamento dell'importo dovuto da parte della convenuta, il collegio ha condannato al pagamento delle spese e dichiarata l'estinzione del giudizio;

- E' stato **citato in giudizio** un ex agente di polizia municipale, condannato in sede penale, con sentenza irrevocabile, per peculato in quanto, in qualità di pubblico ufficiale, si appropriava, in più occasioni, delle somme riscosse a titolo di sanzioni per violazione del Codice della Strada, e provvedeva alla restituzione delle medesime solo dopo numerosi solleciti da parte dei superiori, a distanza di diversi mesi dall'incasso e, nella maggior parte dei casi, restituiva gli importi in *tranche*, non avendo più la

disponibilità delle somme. Con l'atto introduttivo del giudizio è stato contestato il danno all'immagine determinato alla luce del criterio presuntivo del *duplum* dell'utilità percepita offerto dall' art. 1 c. 1-sexies l. n. 20/94. Con sentenza in data 13 gennaio 2025, n. 1, la Sezione ha accolto parzialmente la domanda, rideterminando il danno all'immagine in misura pari al 50% delle somme illecitamente trattenute;

- E' stato **citato in giudizio** un agente di polizia penitenziaria per il danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato all'amministrazione di appartenenza per aver fruito, negli anni 2018/2020, di 129 giorni di permessi retribuiti ai sensi della legge n. 104/1992 per assistere la suocera, riconosciuti dall'amministrazione sulla scorta di una falsa dichiarazione attestante la disabilità grave della stessa, ai sensi dell'art. 3, comma 3 della richiamata legge, in realtà non ricorrente nel caso di specie.

Con l'atto introduttivo del giudizio sono state contestate le seguenti poste di danno:

1. danno patrimoniale, corrispondente alla retribuzione indebitamente percepita dal dipendente in relazione ai giorni di assenza ingiustificata dal servizio (pari a n. 129);
2. danno all'immagine (art. 55-quinquies, co. 2, d.lgs. n. 165/2001), avendo l'agente di polizia penitenziaria giustificato l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, quantificato in via equitativa avuto riguardo ai canoni soggettivo, oggettivo e sociale proposti dalla giurisprudenza contabile a partire da SS.RR. n. 10/QM/2003;

- **la sentenza 12 dicembre 2024, n. 103**, in parziale accoglimento della pretesa attorea, ha condannato i convenuti al pagamento in favore dell'IRCCS Azienda Ospedaliero-Universitaria della somma equitativamente determinata in euro 60.000,00 a titolo di danno all'immagine e di disservizio, nonché per l'interruzione del nesso sinallagmatico, da suddividere in parti eguali e con vincolo di solidarietà, oltre interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Con distinte segnalazioni del febbraio 2019, l'Azienda Ospedaliera Universitaria l'Azienda Unità Sanitaria Locale interessate trasmettevano a questa Procura specifica e dettagliata denuncia di danno erariale in riferimento a un procedimento penale

pendente presso il Tribunale a carico, tra gli altri, di alcuni dipendenti delle medesime aziende.

Dagli atti del procedimento penale emergeva l'esistenza di una stabile organizzazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie di delitti di corruzione degli impiegati dell'Azienda Sanitaria Locale addetti alle camere mortuarie, volti all'aggiudicazione di servizi funebri per le salme transitanti e alla ripartizione dell'organizzazione dei funerali delle persone ivi decedute a favore delle imprese funebri corruttrici concentrate sui nosocomi del capoluogo emiliano. In sede penale veniva accertato che gli addetti alle camere mortuarie, dietro compenso in danaro o in altra utilità, comunicavano alle imprese funebri i nominativi e le altre informazioni delle persone decedute e indirizzavano i familiari dei defunti verso le ditte, così da consentire ai titolari delle medesime di giungere tempestivamente presso le camere mortuarie e di essere incaricati dai prossimi congiunti per lo svolgimento delle relative esequie.

Con gli atti introduttivi del giudizio, sono state contestate agli infermieri le seguenti voci di danno conseguenti alle condotte dolose, definitivamente accertate in sede penale:

- con riferimento all'Azienda Ospedaliera Universitaria: 1) danno patrimoniale sotto il profilo delle retribuzioni indebitamente percepite nei periodi in cui è comprovato che gli infermieri abbiano realizzate le condotte illecite, pari a complessivi euro € 104.750,54 da imputarsi con il vincolo della solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione danneggiata e *pro quota* nei rapporti interni; 2) danno patrimoniale da illecito utilizzo di beni aziendali per euro 6.500,00 per aver fatto uso dei materiali e delle strumentazioni in dotazione all'Azienda ai fini della vestizione e della tanato-cosmesi delle salme, attività queste che gli infermieri effettuavano dietro compenso illecito; 3) danno all'immagine, quantificato in via equitativa in euro 100.000,00, avendo la vicenda suscitato forte clamore mediatico amplificato dagli organi di stampa, come evincibile dai numerosi articoli di quotidiani apparsi all'epoca dei fatti e anche successivamente, nuocendo gravemente all'immagine dell'Azienda;
- con riferimento all'AUSL: 1) danno all'erario sotto il profilo delle retribuzioni indebitamente percepite nei periodi in cui è comprovato che gli infermieri

abbiano realizzate le condotte delittuose, pari a complessivi euro 38.318,12, da imputarsi con il vincolo della solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione danneggiata e *pro quota* nei rapporti interni;

- danno patrimoniale da illecito utilizzo di beni aziendali determinato in euro 3.600,00 tenendo conto dei costi sostenuti e documentati dall'Azienda, con il vincolo della solidarietà passiva;
- danno all'immagine, equitativamente stimato in misura non inferiore ad euro 50.000,00, con il vincolo della solidarietà passiva.

- Con **atto introduttivo del giudizio**, instaurato a seguito della segnalazione di A.R.P.A.E. Emilia-Romagna che, giusta Sentenza della VI Sezione Penale della Corte di Cassazione, si era concluso l'iter giudiziario riguardante un ex dipendente, con condanna dello stesso per i reati di induzione indebita ex art. 319-*quater* c.p. e corruzione ex art. 319 c.p. in quanto questi, in qualità di pubblico ufficiale ed ufficiale di polizia giudiziaria, aveva in più occasioni indotto i titolari di imprese operanti nel territorio, nei confronti delle quali effettuava attività di controllo, a dargli somme di danaro e altre utilità, sono state contestate le seguenti voci di danno:

- 1) Danno all'erario sotto il profilo delle retribuzioni indebitamente percepite nei periodi in cui è comprovato che siano state realizzate le condotte delittuose;
- 2) Danno da disservizio (quale minore utilità pubblica della funzione esercitata), riferito all'ulteriore nocumento subito dall'Agenzia regionale suddetta per il costo del personale chiamato a far fronte alle richieste di documentazione degli organi inquirenti, a relazionare sui riflessi in merito all'organizzazione delle attività istituzionali a seguito dei fatti accaduti e a controllare e a rivedere le attività svolte dal dipendente;
- 3) danno all'immagine, equitativamente stimato;

- Con **atto introduttivo del giudizio**, anche alla luce delle argomentazioni difensive prodotte, è stato contestato il danno all'immagine causato al Corpo della Guardia di Finanza, determinato ai sensi dell'art. 1226 Cod. civ., assumendo a parametro i canoni generali di liquidazione - oggettivi, soggettivi e sociali - proposti dalla giurisprudenza a partire da Corte dei conti, SS.RR. n. 10/QM/2003.

I fatti sottoposti all'attenzione della Procura traevano origine da un decreto penale di condanna, emesso in data 4 marzo 2022 dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Bologna, con il quale un ex militare veniva condannato per il reato p. e p. dall'articolo 340 c.p. (interruzione di un pubblico servizio), perché recatosi, durante l'orario di servizio, all'hub vaccinale ubicato presso la Fiera di Bologna per sottoporsi alla prima dose di vaccinazione anti COVID- 19, interrompeva il servizio pubblico per un arco di tempo apprezzabile.

La vicenda suscitava forte clamore mediatico amplificato dagli organi di stampa locali e nazionali, come evincibile dai servizi giornalistici mandati in onda dalle edizioni nazionali e regionali del telegiornale RAI e dai numerosi articoli di stampa su svariati quotidiani e periodici, anche a tiratura nazionale;

- **la Sentenza 18 aprile 2024, n. 31**, ha respinto la citazione ritenendo che il danno all'immagine sia punibile nei soli casi nominativamente indicati dall'art. 55-quinquies; tuttavia, in considerazione di un orientamento giurisprudenziale conforme alla prospettazione della Procura regionale (Sez. I centrale d'appello, sent. n. 345/2021) è stato proposto appello avverso la suddetta sentenza. La fattispecie riguarda il danno all'immagine derivante da assenteismo per la fruizione di permessi assistenziali ex art. 42, co. 5, legge n. 151/2001 per finalità personali (indagine documentata dalla Polizia Giudiziaria - nel giudizio penale vi è decisione di condanna in primo grado poi appellata). La normativa speciale sul danno all'immagine da assenteismo (art. 55-quinquies d.lgs. n. 165/2001) sarebbe riferibile ad ogni fattispecie collegata ai fenomeni di assenza ingiustificata dal servizio. Data la specialità del danno all'immagine da assenteismo, secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza non vi è pregiudizialità rispetto al giudizio penale, come prevede invece l'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 per tutti gli altri casi;

- La **Sentenza 18 giugno 2024, n. 56**, ha accolto la richiesta della Procura di danno all'immagine derivante da sentenza penale definitiva, ancorché si trattasse di decisione di "non doversi procedere per intervenuta prescrizione". In proposito, l'originaria imputazione da reato di concussione veniva riqualificata in induzione indebita ex art. 319-quater c.p. che prevede una minore pena edittale. Sulle condizioni di proponibilità della domanda il Collegio ha richiamato l'art. 1, co. 1-sexies, l. n. 20/1994 (introdotto

dalla legge n. 190/2012) che prevede l'accertamento del reato con sentenza "definitiva", non necessariamente di condanna. In particolare, il Giudice penale, con diffuse ed argomentate motivazioni, ha ritenuto provati alcuni elementi di fatto - es. accertamenti bancari svolti dalla GdF e dichiarazioni dibattimentali rese dai testi e dall'imputato - per quanto riguarda il disvalore della condotta posta in essere; tali elementi probatori sono stati considerati rilevanti ai fini risarcitori;

- **la sentenza 23 aprile 2024, n. 40**, ha accolto la domanda attorea, condannando i convenuti al risarcimento del danno patrimoniale e della lesione all'immagine, quantificato a carico di ciascuna parte nella misura complessiva determinata in via equitativa rispettivamente di euro 2.557,11 e di euro 2.616,45.

La condanna in sede penale nei confronti di due dipendenti della Prefettura diveniva definitiva con la sentenza della Corte di Cassazione che rigettava i ricorsi ma annullava la sentenza nella parte riferita alle statuizioni civili, ritenendo l'azione risarcitoria a titolo di danno all'immagine limitata ai soli reati previsti nel capo I titolo II del libro secondo c.p.

Nella contestazione di responsabilità la Procura contabile ha rimarcato che nella vicenda di assenteismo ricorrono entrambi i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile per l'esercizio dell'azione erariale a titolo di danno all'immagine indicati, in via generale, dall'art. 1, c. 1 *sexies*, della l. n. 20 del 1994 e che con l'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97 del 2001 ad opera del codice di giustizia contabile, il rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, del dl n. 78 del 2009, deve ritenersi effettuato all'art. 51, co. 7 cgc.

Il giudice contabile nella sentenza n. 40, nell'osservare l'insussistenza, nella fattispecie, della violazione del principio del *ne bis in idem* in riferimento alla sentenza della Cassazione n. 35447 del 2020, ha rimarcato con ampi richiami giurisprudenziali che il giudizio di responsabilità amministrativa è autonomo rispetto a quello penale, in quanto basato su presupposti e finalità diversi. La Sezione ha osservato che la Corte suprema nella stessa sentenza non ha indicato le ragioni per cui il danno all'immagine non potrebbe essere contestato nell'ipotesi di assenteismo fraudolento prevista dalla speciale disposizione di cui all'art. 55-*quinquies*, del d.lgs. n.165/2001 e che il giudice

contabile adito ritiene, invece, di aderire alla consolidata giurisprudenza che considera il danno all'immagine azionabile in caso di ipotesi di assenteismo fraudolento;

- la **Sentenza 11 giugno 2024, n. 51**, di parziale accoglimento della domanda attorea, condanna il convenuto al pagamento a titolo di danno all'immagine della somma complessiva di euro 14.000,00 determinata in via equitativa tenendo conto della condotta confessoria del convenuto e considerato l'intervenuto ristoro del danno patrimoniale subito dagli organismi pagatori danneggiati a seguito della successiva restituzione dell'importo illecitamente acquisito a carico del bilancio pubblico. La Sezione ha ritenuto integrato il rapporto di servizio nei confronti dell'agente privato e, quanto alla contestazione riferita al danno all'immagine, il giudice contabile ha aderito con ampi richiami giurisprudenziali all'orientamento che riconosce tale pregiudizio anche nell'ambito di fattispecie di reato comune.

D) Danno indiretto

- **Con sentenza n. 48 del 3 giugno 2024**, pronunciata sull'istanza di rito abbreviato ex art. 130 cgc, la Sezione - preso atto dell'avvenuto deposito della documentazione attestante il pagamento effettuato dal medico di euro 20.000,00 nei termini fissati dal decreto 1 del 2024 - ha dichiarato l'estinzione del giudizio richiamando il parere reso sull'istanza del convenuto dal PM. Si tratta di fatto illecito nel quale ha trovato applicazione l'art. 9, c. 5, della legge Gelli-Bianco n. 24 del 2017 con determinazione dell'addebito nella misura di euro 45.611,91, pari al triplo del corrispettivo annuo lordo conseguito dal professionista nell'anno di riferimento;

- **Con sentenza n. 1 del 5 febbraio 2024** la Sezione ha accolto parzialmente la domanda attorea condannando il dirigente medico al pagamento della somma di euro 97.750,00 a favore di una Azienda ospedaliera universitaria rigettando la domanda nei confronti del medico specializzando, non ritenendo integrato nella fattispecie il requisito soggettivo.

Si trattava di vicenda inerente alla ritardata esecuzione di taglio cesareo da parte del dirigente medico e del medico in formazione specialistica impegnati nel percorso assistenziale preparto, alla quale faceva seguito il grave stato di ipossia fetale con

conseguente compromissione della salute neurologica della neonata e il pagamento, in via transattiva, dell'importo di euro 250.000,00 a carico del bilancio dell'Azienda.

E) Violazione art. 53, commi 7 e 7bis, d.lgs. 165/2001

- Con **atto introduttivo del giudizio** è stato contestato ad un primario il danno erariale causato all'AUSL di appartenenza per il mancato riversamento alla stessa dei compensi per attività extraistituzionale non autorizzata né autorizzabile in violazione dell'art. 53 commi 7 e 7 bis TUIPI nonché per l'indebita percezione dell'indennità di esclusività, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato in violazione dell'obbligo di esclusività su di lui incombente (artt. 15-quater e segg., decreto legislativo n. 502 del 1992; art. 1, comma 5, legge n. 662 del 1996; art. 72, comma 7, legge n. 448 del 1998; art. 60 D.P.R. 3/1957; art. 53 decreto legislativo n. 165 del 2001 e contratto individuale di lavoro);

- Con **atto introduttivo del giudizio** riguardante l'omesso riversamento ex art. 53, co. 7, d.lgs. n. 165/2001 è stata chiesta la restituzione dei compensi percepiti da docente universitario in regime di tempo pieno per attività di consulenza professionale. La Procura ha valutato se, nel caso concreto, la prestazione lavorativa extraistituzionale fosse compatibile con il "tempo pieno", ovvero se, per le modalità in cui è stata resa, la stessa possieda i caratteri di un'attività professionale vera e propria. Secondo la giurisprudenza vanno presi in esame taluni indici sintomatici, tra i quali vi sono l'intensità, la sistematicità e la continuità del lavoro extraistituzionale, in riferimento ad un determinato periodo di tempo (cfr. Sez. giur. reg. Lombardia, sent. n. 163/2021; id. sent. n. 11/2020; Sez. II d'Appello, sent. n. 172/2023). Poiché, dalla documentazione agli atti, l'attività in esame è stata esercitata in modo continuativo (non occasionale) per un periodo di tempo ed in forma organizzata dal committente, l'impegno lavorativo non poteva ritenersi né saltuario né occasionale;

- A seguito di segnalazione della Guardia di Finanza di Parma - Nucleo di Polizia Economico Finanziaria, emergeva che un medico psichiatra dipendente, all'epoca dei fatti, di una AUSL, con contratto a tempo indeterminato e rapporto di lavoro esclusivo, svolgeva numerosi incarichi di CTU presso il Tribunale, in orario di servizio e in

violazione del regolamento aziendale che prevedeva l'obbligo del riversamento del compenso, nonché incarichi di CTP ed altre attività extra -istituzionali assolutamente incompatibili con il regime di pubblico impiego, in rapporto di esclusività.

In sede di **invito a dedurre** sono state contestate le seguenti voci di danno:

- compensi indebitamente percepiti relativamente agli incarichi di CTU svolti in orario di servizio, in assenza di comunicazione al datore di lavoro e in violazione del regolamento aziendale che ammette la possibilità di effettuare attività peritali in orario di lavoro, prevedendo l'obbligo di riversamento del compenso al bilancio aziendale, in violazione del regolamento aziendale;
 - compensi derivanti da attività extra istituzionale retribuita non autorizzata (né autorizzabile) prevalentemente in qualità di CTP presso il Tribunale, e in taluni casi resa "sotto timbratura", in violazione dell'art. 53 commi 7 e 7 bis TUIPI;
 - indebita percezione da parte del medico dell'indennità di esclusività, della retribuzione di posizione, della retribuzione di risultato e di altre somme accessorie, in violazione dell'obbligo di esclusività su di lui incombente (artt. 15-quater e segg., decreto legislativo n. 502 del 1992; art. 1, comma 5, legge n. 662 del 1996; art. 72, comma 7, legge n. 448 del 1998; art. 60 D.P.R. 3/1957; art. 53 decreto legislativo n. 165 del 2001 e contratto individuale di lavoro).
 - danno patrimoniale e danno all'immagine derivante dalla falsa attestazione della presenza in servizio ai sensi di quanto previsto dall'art. 55- quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001 risultando acclarato che il medico in più occasioni svolgeva le attività extra istituzionali "sotto timbratura".
- La **sentenza della Sezione III giurisdizionale centrale di appello n. 161 del 31 maggio 2024**, in parziale accoglimento dell'appello, ha confermato la sentenza di primo grado (sentenza n. 285/2021/R) di condanna del convenuto in favore dell'Agenzia delle Entrate a titolo di danno da mancato riversamento delle somme percepite quali compensi per attività extraistituzionali non autorizzate (euro 15.040,57) e ha riformato la sentenza mandando esente l'appellante da responsabilità per il danno da disservizio.

La sentenza n. 285/2021/R pronunciata in merito ad atto di citazione in riassunzione ex art. 107 c.g.c. (dep. 8/3/2021) aveva confermato le richieste formulate nell'atto

introduttivo del giudizio nei confronti di un dipendente dell' Agenzia delle Entrate per il risarcimento del danno erariale di euro 20.000,00, di cui euro 15.040,57 per compensi percepiti in violazione dell' art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165 del 2001 ed euro 4.959,43 per danno da disservizio), condannando il convenuto al pagamento in favore dell' Agenzia delle Entrate di complessivi euro 17.040,57, di cui euro 15.040,57 a titolo di danno patrimoniale ed euro 2.000,00 di danno da disservizio.

F) danni in materia di aggiudicazione

- **atto di citazione** introduttivo del giudizio concernente le condotte causative di danno erariale, quantificato nell' utile di impresa, di tre funzionari comunali responsabili di avere ammesso a una procedura di gara una impresa totalmente sprovvista dei requisiti di qualificazione e per averle aggiudicato un appalto di lavori, omettendo di rilevare, anche in corso di esecuzione, il falso avvalimento dalla stessa impresa dichiarato.

G) Danno da mancata entrata

- **atto di citazione** introduttivo di giudizio concernente il danno erariale di 1.330.000,00 euro cagionato da un amministratore giudiziario incaricato della gestione di compendi patrimoniali sequestrati dall' autorità giudiziaria e trasferiti all' ANBSC a seguito della confisca definitiva, per averli con colpevole *mala gestio* in gran parte dissipati, con minore entrata patrimoniale finale per lo Stato;

- **atto di citazione** introduttivo del giudizio concernente il danno erariale di euro 70.320,00, per mancata entrata dovuta a negligente comportamento del funzionario onerato di acquisire una polizza fideiussoria da parte di soggetto attuatore di un piano particolareggiato. Nella fattispecie è stato ravvisato un comportamento connotato da violazione grave ed inescusabile dei doveri di servizio: dato il ruolo apicale rivestito, il responsabile del settore urbanistica ed appalti conosceva certamente le norme di legge sugli obblighi di rilascio di idonea garanzia (art. 8 legge n. 765/1967) e le conseguenze dannose che potevano derivare all' Ente dal mancato rilascio della garanzia fideiussoria prevista dalla convenzione urbanistica. Il corretto adempimento ai doveri di servizio richiede *“a chiunque abbia la responsabilità della gestione di affari per conto di un ente pubblico di porre in essere tutte le cautele necessarie ad assicurare il buon*

esito dei medesimi e ad evitare di procurare danni di sorta all'ente per cui agisce” (Sez. giur. Emilia-Romagna, sent. n. 55/2018);

- la **sentenza 15 marzo 2024, n. 22**, ha condannato un dirigente di azienda sanitaria locale a risarcire il danno erariale di circa 500.000,00 euro cagionato omettendo, con colpa grave, di attivare per anni le procedure di recupero coattivo dei crediti a fronte del protratto mancato pagamento dei canoni dovuti da parte di società concessionaria dei servizi bar ed edicola all'interno degli ospedali, fino al fallimento di quest'ultima, laddove negli anni precedenti, allorquando la società era in bonis, la riscossione dei medesimi crediti sarebbe stata agevole;

- la **sentenza 8 novembre 2024 n. 89**, ha accolto la domanda attorea relativa a mancato riversamento di somme di pertinenza dello Stato inerenti ai proventi del gioco del lotto riscosse nell'ambito del rapporto concessorio dal gestore della ricevitoria e, per l'effetto, condannato il concessionario della ricevitoria al pagamento della somma di euro 25.806,70 in favore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In relazione alle argomentazioni svolte dalla difesa il collegio ha ritenuto ampiamente comprovato il danno evidenziando che spetta semmai a questa dimostrare, ai sensi dell'art. 2697 c.c., i fatti costitutivi o modificativi o estintivi del diritto risarcitorio azionato in giudizio;

- la **sentenza 1° marzo 2024, n. 15**, ha condannato due dei tre convenuti al pagamento della somma determinata nell'importo complessivo di euro 6.795,54 ripartito in parti uguali, in applicazione del potere riduttivo, per fattispecie di danno integrata da dispersione delle energie lavorative del dipendente pubblico con impatto negativo sugli ordinari standard prestazionali in violazione dei canoni di sana ed efficiente gestione delle risorse umane all'interno della realtà lavorativa.

4. ARCHIVIAZIONI

Nell'anno 2024 sono stati archiviati n. 531 fascicoli istruttori, suddivisi per evento come riportato nella tabella che segue:

Tabella n.8

archiviazioni per tipo evento	numero
ASSENTEISMO	2
ATTIVITÀ CONTENZIOSA	4
ATTIVITÀ CONTRATTUALE	1
BILANCIO CONTO PATRIMONIO	2
COMPENSI ASSEGNI INDENNITÀ ED ALTRO	2
CONCORSI	1
CONFERIMENTI INCARICHI PROFF.	3
CONTRIBUTI PUBBLICI	6
CUMULO IMPIEGHI	5
DANNO AL PATRIMONIO	3
DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE - BENI E MATERIE	2
DANNO AL PATRIMONIO MOBILIARE - DENARO	38
DEBITI FUORI BILANCIO	9
EQUA RIPARAZIONE	337
FURTO O RAPINA	3
INCIDENTI	1
INCIDENTI AUTOMOBILISTICI	14
INFORTUNI SUL LAVORO	1
LESIONI SANITARIE	41
OMESSO RECUPERI CREDITI	6
OPERE NON REALIZZATE O INCOMPIUTE	1
OPERE PUBBLICHE	2
PERSONALE	1
PIANI REGOLATORI E PIANI LOTTIZZAZIONE	1
REATI IN GENERALE COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI	26
RENDICONTAZIONE	12
RITARDATI O MANCATI ACCERTAMENTI O RISCOSSIONE TRIBUTI	1
SANZIONI AMMINISTRATIVE - CONTRAVVENZIONI	2
SPESE DI GIUSTIZIA	2
VERIFICHE AMM.VE E CONTABILI, ISPEZIONI, RELAZIONI REVISORI DEI CONTI	2
TOTALE	531

5. L'ATTIVITA' DELLA PROCURA PER I GIUDIZI SUL CONTO E PER LA RESA DEL CONTO

Nel 2024 la Procura ha svolto, in ordine ai **giudizi per la resa del conto**, la seguente attività.

La Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna ha segnalato n. **1578 posizioni** relative ad agenti contabili che non hanno presentato il conto giudiziale, rispetto alle quali sono stati aperti n. 41 fascicoli; le restanti posizioni sono state inserite in fascicoli già in essere. Sono stati emessi n. 90 ricorsi per resa di conto, n.1 ricorso in opposizione.

Per quanto concerne i giudizi di conto, la Sezione giurisdizionale ha iscritto a ruolo n. 94 giudizi di conto per irregolarità riscontrate dal magistrato istruttore o per avvisi negativi resi dalla Procura sulle proposte di discarico. Il pubblico ministero ha depositato n. 26 conclusioni su giudizi di conto.

Con riguardo ai **n. 9 avvisi negativi sulle proposte di discarico**, si evidenzia che, anche nel 2024, le tematiche maggiormente ricorrenti vertono sui valori delle partecipazioni azionarie indicate, nei conti giudiziali, secondo il criterio del valore nominale delle quote azionarie, non rappresentando in tal modo il valore patrimoniale e le relative variazioni intervenute tra l'inizio e la fine dell'esercizio. Diversi sono stati gli enti nei quali l'agente contabile del conto "titoli azionari" ha indicato le sole partecipazioni azionarie detenute in società per azioni, tralasciando le altre forme di partecipazione.

È doveroso segnalare che l'attività della Procura in materia di conti giudiziali risulta fortemente influenzata sia nei numeri che nella tempistica dall'attività della Sezione giurisdizionale, con conseguente necessità di assumere rilevanti iniziative organizzative per rispettare i termini normativamente imposti.

La segnalazione di mancata resa del conto da parte degli agenti contabili avviene annualmente da parte della Sezione giurisdizionale, determinando, negli anni scorsi, l'apertura di un numero rilevante di fascicoli a seguito di un'unica segnalazione. Nel 2024 si è invece instaurato un unico fascicolo istruttorio, considerata l'unicità della segnalazione, aprendo quindi specifici fascicoli per le fattispecie oggetto

di istruttoria e conseguente emissione del ricorso. Questo ha reso possibile contenere le aperture di numerosi fascicoli istruttori di difficile gestione frazionata.

Per quanto riguarda i **giudizi di conto**, il procedimento relativo è in capo alla Sezione che ne definisce l'attività sia quantitativa sia qualitativa, in termini di numero di relazioni di discarico inviate alla Procura durante l'anno e di tipologie di conti analizzati. La periodicità è stabilita dalla stessa Sezione e la Procura dispone di soli 30 gg dalla ricezione della proposta di discarico per l'analisi della relazione e del conto per emettere l'avviso del Procuratore (art. 146, comma 2, c.g.c., che definisce perentorio il termine). Anche questa attività, per le modalità di trasmissione, non costanti nel tempo e nei numeri, ma caratterizzate da un numero rilevante di trasmissioni di relazioni in tempi ristretti, richiede continue rimodulazioni nell'organizzazione dell'attività dell'ufficio.

Come già osservato in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, in considerazione della rilevanza dell'attività svolta in materia di conti giudiziali, che impegna complessivamente una quantità non trascurabile di risorse dell'ufficio di Procura, in proporzione alle ridotte dimensioni dello stesso, occorre interrogarsi sugli effetti che l'imponente attività di verifica dei conti giudiziali produce.

Nel corso del **2024**, il controllo sui conti giudiziali depositati presso la Sezione giurisdizionale si è concluso con l'adozione di n. 799 provvedimenti di discarico, in quanto i relativi conti hanno chiuso in pareggio e sono stati ritenuti regolari dalla stessa Sezione, e di n. 23 sentenze che hanno avuto, quale esito, n. 2 discarichi con spese, n. 12 dichiarazioni di irregolarità del conto senza spese o di improcedibilità dell'azione, n. 9 sentenze-ordinanze di non luogo a provvedere con rinvio al magistrato istruttore.

Il controllo "massivo" dei conti giacenti presso la Sezione giurisdizionale ha prodotto comunque, quale utilità, una specifica conoscenza delle amministrazioni e dei relativi agenti contabili, che consente una puntuale analisi del rischio necessaria ad individuare le realtà in cui si annidano, con maggiore probabilità, le gestioni contabili irregolari o dannose. Tale esame costituisce il presupposto necessario per pervenire ad una consapevole individuazione dei criteri di priorità nella pianificazione dell'analisi

dei conti, richiesta dall'art. 145, comma 2, del c.g.c., programmazione espressamente codificata sull'ovvio presupposto che non è possibile né utile ipotizzare il controllo, da parte della Corte, di tutte le migliaia di conti che annualmente sono depositati dagli agenti contabili che hanno sede nel territorio regionale. Programmazione che non può non tener conto anche dell'analisi costi - benefici in relazione allo sforzo organizzativo che tale funzione comporta, connesso alla probabilità che il controllo dei conti, opportunamente indirizzato, pervenga al risultato di intercettare e condurre a legittimità le gestioni contabili irregolari o, a maggior ragione, le gestioni contabili che esitano in ammanchi.

Per quanto di interesse si segnalano, inoltre, alcune sentenze emesse in materia di giudizio di conto ex art. 145 ss. c.g.c. per i c.d. "consegnatari di azioni", decise in aderenza rispetto alle conclusioni della Procura regionale.

Con le Sentenze nn. 11, 12, 13 e 14 del 2024, il Collegio, condividendo le conclusioni della Procura regionale, ha dichiarato la irregolarità del conto avente ad oggetto titoli azionari dematerializzati per l'omessa indicazione del valore delle partecipazioni secondo il criterio c.d. del "patrimonio netto" previsto dal principio contabile 4/3, punto 6.1.3, allegato al d.lgs. n. 118/2011. Nei casi esaminati le partecipazioni erano state rilevate secondo il valore nominale ad inizio e fine dell'esercizio.

Le Sentenze nn. 17, 18, 19 e 20 del 2024, hanno statuito l'improcedibilità del giudizio di conto instaurato dal consegnatario di titoli azionari di un Comune, per difetto di legittimazione passiva, trattandosi di un soggetto diverso da quelli indicati nell'art. 9 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP). Accogliendo le conclusioni della Procura regionale, il Collegio ha dichiarato improcedibili i relativi giudizi poiché le funzioni di consegnatario di azioni erano svolte da un dirigente al quale era affidata la *"mera attività di cura e conservazione dei titoli e dei certificati attestanti il possesso delle quote"*, non prevedendo altresì l'esercizio dei diritti del socio (rimasto in capo al Sindaco). Le decisioni sopra indicate si inseriscono in un quadro interpretativo ormai pacifico. In proposito, *"occorrerebbe documentare non tanto il maneggio fisico delle azioni, quanto le modalità di esercizio della gestione e l'effettiva applicazione delle direttive impartite da parte*

dei titolari delle partecipazioni pubbliche” (tra le tante, Sez. giur. Toscana, sent. n. 423/2022).

RINGRAZIAMENTI E RICHIESTA

Al termine della relazione, desidero ringraziare tutte la Autorità civili, militari e religiose oggi intervenute, nonché i Colleghi della magistratura ordinaria, amministrativa e tributaria.

Rivolgo un ringraziamento particolare alla Guardia di Finanza, per la dedizione e l'impegno dimostrati quotidianamente nell'assolvere con diligenza ed estrema professionalità le numerose e complesse istruttorie delegate. E' stato un vero piacere, fonte di ricchezza professionale per la Procura, lavorare a stretto contatto con funzionari così preparati e dediti al lavoro, nell'esclusivo interesse della Nazione.

Un sentito ringraziamento, per l'attenzione che hanno sempre riservato alla nostra Istituzione, alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia municipale, ai Rappresentanti delle collettività locali, ai Rappresentanti delle Associazioni esponenziali di interessi diffusi e collettivi e a tutti gli Organi dello Stato che collaborano con questa Procura, per il proficuo ausilio prestato e per lo stimolo all'attività della Procura, nel denunciare possibili fattispecie di danno.

Desidero, altresì, ribadire il mio personale apprezzamento al personale amministrativo della Sezione giurisdizionale per l'attenta opera prestata e, in particolare, all'ottimo personale della Procura per il lavoro svolto, senza mai risparmiare impegno ed entusiasmo.

Esprimo un sincero sentimento di gratitudine ai colleghi del mio Ufficio, che operano quotidianamente con particolare perizia, professionalità ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni terze ed imparziali proprie del Pubblico Ministero, nell'esclusivo interesse dell'Ordinamento, per il ripristino del patrimonio pubblico leso dalle condotte illecite perseguite.

Sono altresì grato al Foro, per la particolare perizia e la franca lealtà dimostrate. Non può esserci alcuna evoluzione del pensiero giuridico, né tempestività nella risposta di giustizia, né la necessaria qualità dell'elaborazione giurisprudenziale, senza lo stimolo e l'elevato apporto della classe forense. Della ricchezza professionale dei suoi interventi e della costante lealtà processuale con le quali onora la nostra Istituzione Lo ringrazio sinceramente.

Di particolare utilità è stata l'opera informativa degli organi di stampa, cui rivolgo un vivo ringraziamento per la puntualità dell'informazione, sempre attenta a rendere noti all'opinione pubblica i fatti di interesse e a consentirne la corretta comprensione. Ne danno concreta testimonianza le numerose istruttorie aperte a seguito dell'acquisizione di notizia stampa, sempre puntuali e curate.

Espressioni di ringraziamento, sentito e cordiale, ho il piacere di rivolgere ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, per essere intervenuti a questa inaugurazione.

* * *

Signor Presidente,

nel ringraziare il Collegio e tutti i gentili Ospiti presenti, Le chiedo di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2025 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna.

Il Procuratore Regionale

Claudio Chiarenza

F.to digitalmente



CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

