



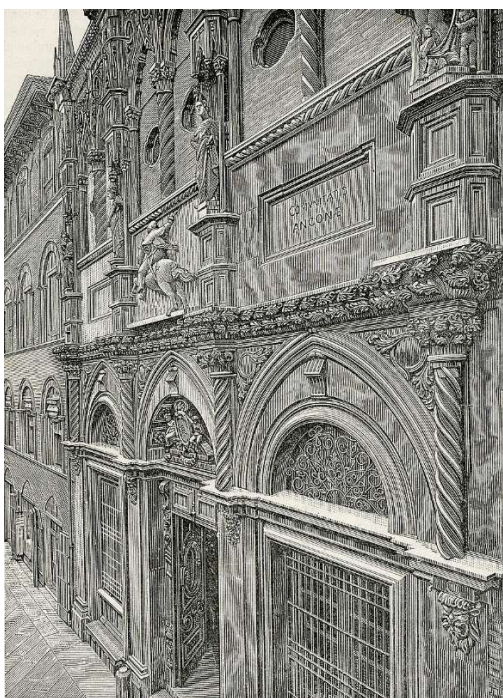
CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LE MARCHE

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024

PROCURATORE REGIONALE
Pres. ALESSANDRA POMPONIO

ANCONA, 22 FEBBRAIO 2024



Ancona - Loggia dei Mercanti

dal libro di Strafforello Gustavo, La patria, geografia dell'Italia, III. Provincie di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro e Urbino. Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1898 (Xilografia raffigurante la facciata)

Signor Presidente,

rivolgo il mio saluto a Lei, ai Colleghi della Sezione giurisdizionale e della Sezione di controllo, al Consiglio di Presidenza e all'Associazione Magistrati, alle Autorità civili, militari, politiche e religiose intervenute, agli Avvocati e a tutti i presenti.

Come di consueto l'inaugurazione dell'anno giudiziario rappresenta un'importante occasione per riflettere sullo stato di attuazione delle più recenti riforme ordinamentali della giustizia contabile e per far conoscere le iniziative intraprese dalla Procura marchigiana nel corso dell'anno 2023, gli obiettivi perseguiti, i risultati ottenuti e le criticità riscontrate.

Nello scorso mese di ottobre 2023 si è tenuto in Sicilia un Convegno di studi dal titolo "Giustizia al Servizio del Paese", con l'obiettivo di evidenziare come tanto i giudici quanto i magistrati del Pubblico Ministero assicurino uno dei servizi pubblici fondamentali della nostra Repubblica per garantire a tutti il rispetto delle regole fondamentali di convivenza sociale, la regolazione più efficace dei conflitti e il più corretto impiego delle risorse pubbliche. In tale contesto la Corte dei conti, nell'unitarietà delle proprie funzioni costituzionali di controllo, giurisdizionali e consultive, è impegnata ad assicurare il buon andamento dell'azione pubblica, la sana gestione finanziaria e il corretto ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili, ponendosi non soltanto come custode dell'equilibrio di bilancio ma anche come presidio indispensabile di principi fondamentali espressamente previsti dalla Costituzione. La figura del P.M. contabile riveste un ruolo propulsivo nella tutela delle risorse pubbliche e nella repressione degli illeciti erariali, attraverso un fattivo esercizio della giurisdizione contabile in linea con la progressiva evoluzione della Pubblica Amministrazione, tanto riguardo alla struttura della stessa, quanto riguardo al mutare delle sue attribuzioni; e ciò con riferimento alla profilazione delle nuove figure di danno risarcibile e all'estensione della responsabilità erariale a soggetti (anche privati, che siano persone fisiche o giuridiche) che svolgono o partecipano a pubbliche funzioni, che esercitano poteri autoritativi in capo a enti pubblici o che percepiscono contributi per conseguire obiettivi di pubblico interesse.

In linea con tale processo evolutivo della **giurisdizione contabile**, anche nel corso del 2023 la Corte di Cassazione si è pronunciata in diverse occasioni, sia con interventi confermativi della stessa per fattispecie già consolidate, sia con arresti giurisprudenziali di

approfondimento e di chiarimento utili a fornire un indirizzo operativo sui confini della giurisdizione della Corte di conti.

In particolare, ai fini della configurazione del sottostante **rapporto di pubblico servizio**, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 4700 pubblicata nel gennaio 2023, sulla scia di conforme e costante giurisprudenza in materia, hanno ribadito che, per incardinare la giurisdizione contabile è necessaria e al contempo sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni questione riguardante l'effettiva sussistenza in concreto dello stesso, come tale non censurabile in sede di legittimità. Come già espresso dalle medesime Sezioni Unite nel 2021, la formale estraneità alla Pubblica Amministrazione non basta a escludere *tout court* la giurisdizione contabile per danno erariale ogni qual volta sussistano concreti elementi attestanti l'instaurazione a vario titolo di un rapporto di servizio tra il privato e l'Ente pubblico; l'esistenza di queste circostanze modifica infatti, in senso pubblicistico, il ruolo del privato che, proprio in forza di tale rapporto, si inserisce, anche solo temporaneamente oppure in via di fatto, nella struttura organizzativa dell'Ente in forza di un legame sostanzialmente equiparabile a quello dell'appartenenza organica. Più specificamente, nel 2022, la Suprema Corte aveva ribadito che la relazione funzionale tra Ente danneggiato e autore dell'illecito causativo di un danno erariale fosse configurabile, oltre che in caso di rapporto di impiego, anche in presenza di un rapporto di servizio grazie al quale il soggetto *extraneus* dovesse ritenersi inserito nell'apparato organizzativo e nell'*iter* procedimentale dell'ente, rendendo il primo compartecipe dell'operato del secondo; tali principi sono stati ulteriormente confermati nel 2023 dalle Sezioni Unite della Cassazione che, con l'ordinanza n. 2882, hanno precisato che *“in tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione alla Corte dei conti, allorché un Ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte”*. Con

l'ordinanza n. 7740/2023 le Sezioni Unite, anche con riferimento alle fattispecie di indebita percezione di finanziamenti pubblici, hanno inoltre ribadito che *“in tema di danno erariale, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la Pubblica Amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, è sufficiente che la risorsa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario”* proprio in quanto il rapporto di servizio tra la Pubblica Amministrazione erogatrice di contributo e il soggetto privato ricorre in tutti i casi in cui quest'ultimo, adoperandosi per la illegittima percezione di un finanziamento pubblico o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello programmato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione. I Giudici della Suprema Corte hanno altresì ricordato che, nel caso di sviamento di un finanziamento pubblico, la responsabilità erariale si estende anche a coloro che con la società fruitrice abbiano intrattenuto un rapporto organico (rappresentanti legali, amministratori e soci) se dalle loro condotte è derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, tanto che la giurisdizione della Corte dei conti viene a radicarsi anche nei loro confronti.

Ancora in tema di configurazione del rapporto di servizio, le SS.UU. della Cassazione, con ordinanza n. 2189/2023, ne hanno individuato quale presupposto anche la compartecipazione, da parte del soggetto formalmente estraneo all'apparato amministrativo, *“allo sviamento delle risorse finanziarie dalle dovute finalità d'interesse pubblico, attraverso un comportamento di reiterata ingerenza, invasivo del processo decisionale amministrativo e della gestione dei fondi pubblici, preordinato al perseguimento di un illecito lucro personale”*; da tale comportamento discende infatti una responsabilità amministrativa, diversa da quella ordinaria contrattuale o da illecito aquiliano, consistente *“nell'esercizio (attraverso l'ingerenza), anche solo di fatto, di poteri propri della Pubblica Amministrazione intestataria della funzione, suscettibile di rendere l'estraneo compartecipe fattivo dell'operato dell'Ente pubblico”*.

Merita di essere brevemente richiamata la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, del 9.3.2023 (cd. *affaire Rigolio*) che, sottolineando la valenza non sanzionatoria ma meramente risarcitoria del danno all'immagine, di cui il prodromico giudizio penale costituisce mera condizione di procedibilità, ha confermato che la giurisdizione del giudice contabile non può determinare una ipotesi di *bis in idem*, in considerazione dell'**autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale**, anche tenuto conto, tra l'altro, dei diversi

criteri di determinazione del *quantum debeatur*. Con la richiamata sentenza i Giudici della Corte EDU hanno ribadito la natura non accessoria del procedimento contabile rispetto a quello penale ed evidenziato la necessità di accertare, in sede contabile, elementi ulteriori rispetto a quelli propri della configurazione del reato, quali, in particolare, l'incidenza della condotta illecita sull'immagine della Pubblica Amministrazione e i costi necessari per riabilitare la medesima e risarcirla del danno subito. Altro importante principio affermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguarda l'incidenza della dichiarazione di prescrizione in sede penale sui giudizi contabili. Pur confermando che il proscioglimento in sede penale non consente di sollevare alcun sospetto circa l'innocenza dell'imputato nei procedimenti successivi e connessi, qual è quello per l'accertamento della responsabilità amministrativa, la Corte EDU ha infatti ribadito che l'interruzione del procedimento per motivi di rito può determinare il medesimo effetto soltanto in ipotesi di mancato accertamento giuridico delle condotte poste a fondamento del giudizio erariale ovvero nel caso in cui non sia stato assicurato il principio del contraddittorio e l'esercizio dei diritti della difesa; di conseguenza può essere rilevante nel processo contabile una condotta accertata in sede penale anche se il decorso del tempo ha determinato il non doversi procedere per intervenuta prescrizione in quella sede. Il principio enunciato dai giudici europei è stato ribadito anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 2882/2023, che hanno affermato come le diverse funzioni cui assolvono i giudizi civili o penali rispetto a quelli contabili e la differenza dei loro presupposti esclude la violazione del principio del *ne bis in idem*, che deve ritenersi violato solo “*ove l'ordinamento assoggetti la medesima condotta ad una pluralità di giudizi di responsabilità distinti unicamente sotto il profilo della sanzione e non anche quanto ai relativi presupposti*”.

Né d'altra parte potrebbe ipotizzarsi una duplicazione di titoli in fase esecutiva laddove la confisca ha natura sanzionatoria e i proventi sono destinati all'apposito fondo presso il Ministero della Giustizia mentre i risarcimenti conseguiti in sede contabile reintegrano le Amministrazioni danneggiate del danno erariale subito.

Nel corso del 2023 indiscussa è stata inoltre l'affermazione della giurisdizione contabile nei casi di coinvolgimento di **società pubbliche**. La Cassazione ha ribadito, con l'ordinanza delle Sezioni Unite n. 4264/2023, che tale giurisdizione si estende anche alle fattispecie in cui sia prospettato un danno arrecato in via diretta al socio pubblico dal rappresentante della società

partecipata, nonché all'ipotesi in cui il rappresentante del socio pubblico abbia colpevolmente trascurato di esercitare diritti e prerogative di socio così pregiudicando il valore della partecipazione. Al riguardo risulta particolarmente interessante la disamina operata con l'ordinanza n. 3869/2023 dalle Sezioni Unite laddove si individua la particolarità, tra tutte le società partecipate pubbliche, di quelle *in house providing* per le quali si rinviene in ogni caso la ricorrenza di un rapporto di servizio qualificato con l'Ente pubblico, tale da radicare la giurisdizione contabile anche per i danni cagionati alla società stessa, che viene pertanto considerata *longa manus* dell'Ente pubblico partecipante.

Ancora in tema di società *in house* le Sezioni Unite della Cassazione sono recentemente intervenute con una importante rilettura della funzione di controllo analogo (ord. n. 567/2024), affermando che, seppure non coincidente con il controllo esercitato nei confronti delle mere articolazioni interne dell'Ente pubblico che ne detiene la partecipazione e sulle quali l'Ente medesimo esercita un potere di direzione gerarchica, i contenuti della funzione di controllo, pur se limitati *“alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano”*, consentono comunque l'esercizio della giurisdizione contabile nei confronti degli organi societari di gestione e controllo.

Nell'anno appena trascorso, nonostante alcune voci dissonanti, apparirebbe sostanzialmente chiarita la questione relativa alla giurisdizione contabile in materia di mancato riversamento dell'**imposta di soggiorno** disciplinata dall'art. 4 del D.lgs. 14.3.2011, n. 23. In seguito alla mancata adozione del regolamento governativo contenente la disciplina di attuazione, quest'ultima è stata definita con proprio regolamento dai Comuni che hanno scelto di introdurre l'imposta normandola negli aspetti di dettaglio. Più recentemente l'art. 180, comma 3, D.L. 34/2020 ha inserito nell'articolo 4 D.lgs. 23/2011, il comma 1-ter il quale ha stabilito che *“il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno di cui al c. 1 e del contributo di soggiorno di cui all'art. 14, comma 16, lett. e) D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modif. nella legge 30 luglio 2010, n. 122 con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale. [...]”*. La norma di

interpretazione autentica, introdotta a decorrere dal 21 ottobre 2021 dall'articolo 5-*quiquies* del D.L. n. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, ha previsto che il comma 1-*ter* “*si intende applicabile anche ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020*”. Il quadro normativo brevemente delineato ha prodotto una iniziale divergenza tra i diversi plessi giudiziari della Corte dei conti in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione; anche nel 2023 alcune Sezioni giurisdizionali regionali (Sez. Giur. Lazio sent. n. 31 e n. 515/2023) continuano a sostenerne il difetto, ma la giurisprudenza assolutamente prevalente si è ormai assestata su posizioni affermative della giurisdizione contabile in materia (Sez. II Giur. Centr. App. sent. n. 170/2023; Sez. I Giur. Centr. App. sent. nn. 30 e 107/2023; Sez. II Giur. Centr. App. sent. n. 34/2024). Si è infatti ritenuto che il gestore di struttura alberghiera chiamato a svolgere una funzione strumentale ai fini della riscossione dell'imposta, che comporta il maneggio di denaro a destinazione pubblica, instaura con l'Ente un rapporto di servizio, che prevede obblighi di contabilizzazione, rendicontazione e riversamento delle somme introitate che devono qualificarsi attività accessorie e funzionali alla realizzazione della potestà impositiva dell'Ente, da tenere ben distinte dall'obbligazione tributaria. Anche la Sezione giurisdizionale per le Marche si è pronunciata sull'argomento con le sentenze nn. 63/23, 64/23 e 109/23, nelle quali, concordando con le argomentazioni della Procura, ha ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile in materia.

Parimenti dibattuta è stata, nell'anno appena trascorso, la questione relativa alla giurisdizione contabile in tema di indebita percezione del **reddito di cittadinanza** (RDC). In seguito alla sentenza n. 468/2022 della II Sezione giurisdizionale di Appello con cui era stata affermata la giurisdizione contabile con rinvio al giudice di primo grado per la trattazione nel merito, la Sezione giurisdizionale per la Campania, che aveva originariamente declinato la propria giurisdizione, con la successiva sentenza n. 595/2023, dichiaratasi “vincolata” alle decisioni assunte in sede di appello, ha proceduto alla definizione nel merito della vicenda. A fronte di tale orientamento va tuttavia precisato che ancora molti dubbi permangono al riguardo; le ragioni a sostegno del difetto di giurisdizione della Corte dei conti si fondano sulla natura essenzialmente assistenziale del reddito di cittadinanza e, di conseguenza, sull'impossibilità di configurare nel caso di specie un rapporto di servizio anche latamente inteso tra la Pubblica Amministrazione che eroga il contributo e il soggetto privato percettore. Alla prevalenza della finalità assistenziale e solidaristica che caratterizza il contributo si associano tuttavia obblighi

di condizionalità che accompagnano la misura, tutti finalizzati all'inserimento lavorativo: in tale forbice si collocano le divergenti posizioni giurisprudenziali, in progressiva e costante evoluzione, volte a individuare la ricorrenza o meno di un rapporto di servizio tra il privato percettore e la P.A. erogante, mentre non sussiste alcun dubbio in ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile per la contestazione di eventuali condotte illecite da parte di funzionari pubblici che abbiano concorso all'indebita percezione del sussidio o favorito, ovvero consentito, la stessa. In considerazione del panorama appena delineato e anche in considerazione dei recenti interventi normativi che hanno ampiamente ridotto la portata della misura e la platea dei possibili beneficiari, la Procura Marche ha avviato un confronto collaborativo con la Direzione regionale e l'Avvocatura della sede INPS di Ancona, per operare al riguardo una valutazione congiunta e conoscere le modalità definite dall'Istituto per addivenire al recupero degli importi indebitamente percepiti. Si è appreso che la Direzione regionale marchigiana ha costituito, fin dal mese di gennaio 2021, un gruppo di lavoro dedicato esclusivamente all'attività di controllo e verifica del RDC, svolta in collaborazione con Enti locali, Prefetture, Agenzia delle Entrate, ACI, Patronati, Centri per l'Impiego e Organi di polizia; tale attività, eseguita in stretta collaborazione anche con la Guardia di Finanza e i Carabinieri, ha permesso fino al mese di dicembre 2023 l'individuazione di n. 3.702 pratiche parzialmente o totalmente indebite, pari al 5,57% del totale. Quando il recupero degli importi indebitamente percepiti non sia attuabile tramite operazioni di compensazione, l'Istituto attiva una specifica iscrizione massiva in un'apposita procedura di recupero, disattivando la carta RDC attraverso la quale veniva erogato il beneficio. L'importo indebito complessivamente accertato è pari a euro 16.338.722,01, di cui risultano già recuperati euro 1.654.432,37, corrispondenti a n. 467 percezioni non spettanti. Dai contatti intercorsi è emersa pertanto l'attivazione di un sistema efficace che consente di fare affidamento sul possibile recupero in via amministrativa delle somme indebitamente percepite, da perseguire soprattutto nei casi di illecito conseguimento del beneficio ottenuto attraverso condotte truffaldine.

Va rilevato come sia sempre più diffuso il fenomeno per il quale un soggetto formalmente privato agisce attraverso un'attività procedimentalizzata propria della Pubblica Amministrazione. Anche nel **nuovo codice dei contratti pubblici**, introdotto con D.lgs. n. 36/2023, viene ribadita una definizione dell'organismo di diritto pubblico, incluso tra i

“soggetti aggiudicatori”, basata su criteri prevalentemente sostanziali, individuandolo come soggetto di diritto sottoposto al controllo dello Stato o di un Ente pubblico che soddisfa bisogni di interesse generale attraverso lo svolgimento di un’attività non avente carattere industriale o commerciale. Tra i principi cardine del nuovo codice degli appalti, oltre alla conferma di quelli tradizionalmente riconosciuti in materia quali la concorrenzialità, la trasparenza, la pubblicità, la non discriminazione, l’imparzialità, l’efficacia e l’economicità, si evidenziano con portata innovativa i principi del risultato, della fiducia e dell’accesso al mercato, che sembrerebbero, a una prima lettura, favorire più ampi margini di iniziativa e di autoresponsabilità delle stazioni appaltanti, di cui appaiono valorizzate l’autonomia e la discrezionalità amministrativa e tecnica (T.A.R. Sicilia Catania Sez. III, 12.12.2023, n. 3738), risultando le stesse autorizzate a introdurre requisiti speciali di carattere economico finanziario e tecnico professionale, seppure attinenti e proporzionati rispetto all’oggetto del contratto da aggiudicare, in quanto da operarsi secondo logica e ragionevolezza. In particolare, il principio della fiducia, che indirizza tanto le stazioni appaltanti quanto gli operatori economici verso pratiche e azioni legittime, trasparenti e corrette, valorizza le capacità di entrambi e orienta tutti i soggetti coinvolti nel rispetto di una legalità sostanziale, così ponendo le basi per il definitivo superamento della cd. *paura della firma* e della cd. *burocrazia difensiva*, fonti di inefficienza e di immobilismo e quindi ostacolo a un rilancio economico che può realizzarsi solo con una Pubblica Amministrazione dinamica ed efficiente. Tuttavia, altre disposizioni del nuovo codice degli appalti che, con soglie diverse, consentirà nella maggior parte dei casi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti o previa consultazione di 5 o 10 imprese, liberalizzando il ricorso ai subappalti e generalizzando l’istituto dell’appalto integrato, potrebbero abbassare i livelli di attenzione sui conflitti di interesse, con il rischio di favorire condotte illecite di funzionari pubblici infedeli e di contribuire all’incremento del contenzioso ma, soprattutto, con il rischio di attirare chi voglia illecitamente trarne profitto, criticità che meritano particolare attenzione anche nella Regione Marche, considerato quanto emerso dall’intervento del Procuratore Generale all’inaugurazione dell’A.G. 2024 della Corte di Appello di Ancona ove è stato evidenziato che, pur in assenza di “*elementi da cui ricavare un radicamento di organizzazioni di stampo mafioso nel nostro Distretto, tuttavia vi sono segnali che mostrano come tale rischio non sia solo teorico o potenziale*”.

Si evidenzia inoltre, pur in assenza di restituzioni applicative e di giurisprudenza formatasi in materia, la disposizione del codice degli appalti di cui all'art. 5 c. 4, a mente della quale *“ai fini dell'azione di rivalsa della stazione appaltante o dell'Ente concedente condannati al risarcimento del danno a favore del terzo pretermesso, resta ferma la concorrente responsabilità dell'operatore economico che ha conseguito l'aggiudicazione illegittima con un comportamento illecito”*; al riguardo si osserva come tale disposizione potrebbe incidere sulla responsabilità erariale per danno indiretto derivante da condanne risarcitorie del giudice amministrativo in favore dell'operatore pretermesso nel caso di aggiudicazione illegittima ma, nel contempo, potrebbe porre le basi per una estensione della giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dell'impresa privata nel settore degli appalti.

Sempre in tema di responsabilità amministrativa il D.lgs. n. 36/2023, al c. 3 dell'art. 2, pone anche l'attenzione sull'**elemento soggettivo** della responsabilità relativa alla materia dei contratti pubblici fornendo una definizione della colpa grave: *“Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*. Sul punto la disposizione appena riportata va coordinata con quanto previsto, in occasione dell'emergenza sanitaria connessa al Covid 19, dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020, successivamente reso oggetto di proroghe ancora in corso, con cui, per i danni cagionati da condotte commissive, la responsabilità erariale è stata circoscritta ai soli casi di dolo, con esclusione quindi della colpa grave. La disposizione del citato art. 2, nel settore dei contratti pubblici, assolvendo quindi a un'esigenza particolarmente sentita in ambito operativo, ha definito in maniera più precisa il perimetro della responsabilità amministrativa per colpa grave prevedendone la configurabilità nel caso di violazione di norme di diritto e di vincoli amministrativi imposti dalla medesima stazione appaltante, in quello di palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza nonché ove ricorra l'omissione di cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente previste nel corso

del procedimento in quanto esigibili dal funzionario pubblico in base alle sue specifiche competenze e alle circostanze proprie del caso concreto. L'assetto normativo così delineato, laddove concretamente applicabile, definendo il reale campo di individuazione dell'elemento soggettivo della colpa grave nella materia dei contratti pubblici, consentirebbe quindi di superare i canoni precedentemente elaborati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nella *“macroscopica violazione delle norme”*, nella *“assoluta inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza”* e nella *“sprezzante trascuratezza dei propri doveri”*, canoni in base ai quali viene di regola espresso un giudizio di disvalore derivante dal confronto tra la condotta esigibile e quella posta in essere e spesso stigmatizzati per l'eccessiva genericità. Più in generale, sempre in ordine all'accertamento dell'elemento psicologico posto alla base della responsabilità amministrativa, anche con riferimento alla questione del cd. *scudo erariale* di cui al richiamato art. 21, la Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, con la sentenza n. 62/A/2023 del 9.11.2023, ha chiarito che il concetto di dolo dell'evento, in ambito penale legato all'esegesi della condotta tipica del reato, nel diverso contesto dell'illecito contabile deve necessariamente correlarsi alle peculiarità dell'illecito medesimo e all'interesse erariale, che è un interesse composito e determinato dal concorso di diverse norme e disposizioni ordinamentali che non possono, per loro natura, essere tutte oggetto di volizione o di rappresentazione da parte dell'agente pubblico. La Sezione di Appello ha quindi ritenuto il dolo eventuale compatibile con la volontà dell'evento dannoso richiesta dall'art. 21 del D.L. 76/2020 e ciò tanto in virtù di una lettura della norma costituzionalmente orientata alla luce degli artt. 28 e 97 Cost. quanto considerando che, se il legislatore avesse voluto limitare la *volontà dell'evento dannoso* alle sole ipotesi di volizione diretta del danno, avrebbe potuto limitare la responsabilità amministrativa per dolo ai soli illeciti penalmente rilevanti, circostanza che avrebbe tuttavia privato di tutela i valori costituzionali della responsabilità dei pubblici dipendenti e del buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione. Nel dolo erariale, che con maggiore ricorrenza si manifesta quale dolo eventuale, l'adesione psichica dell'agente è pertanto *“rivolta non solo alla condotta illecita e anti-doverosa, bensì anche alle sue conseguenze dannose, che costituiscono un evento accessorio e collaterale, non oggetto di volizione diretta e immediata da parte del soggetto agente che, ciò nonostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta”*, così accettando la possibilità di determinare il danno erariale.

Con riguardo all’assetto normativo sopra brevemente richiamato, riferito al profilo dell’elemento psicologico dell’illecito erariale, non può non rilevarsi una contraddittorietà tra l’intento del legislatore di introdurre nell’ordinamento un’accurata definizione della colpa grave e gli interventi normativi volti a non consentire la perseguibilità degli illeciti commessi con colpa grave; non resta che attendere, anche sulla scorta di tale considerazione, le valutazioni che saranno espresse dalla Corte costituzionale. La questione relativa ai risvolti applicativi dell’ormai noto art. 21 è stata, infatti, sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale dalla Sezione giurisdizionale per la Campania con la recente ordinanza n. 228/2023 del 18 dicembre 2023: la Corte costituzionale dovrà scrutinare la norma in questione per stabilirne la sua compatibilità con gli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 della Carta fondamentale. Il Collegio remittente ha infatti ravvisato che l’art. 21, introdotto in un contesto emergenziale (ormai ampiamente superato) con l’intento di arginare la c.d. *“paura della firma”*, ha comportato una sostanziale estensione dell’esenzione da responsabilità, includendovi qualunque condotta attiva gravemente colposa, anche diversa dall’adozione di provvedimenti amministrativi che necessitano della sottoscrizione del funzionario agente: nell’ordinanza si indicano, in via esemplificativa, ipotesi di *“rottura con colpa grave di un macchinario ospedaliero”*, *“danneggiamento con colpa grave di auto dell’amministrazione”*, *“danno indiretto provocato dal medico che dimentica la garza nell’addome dopo un’operazione”*. Inoltre, sempre nell’ordinanza richiamata, si legge che, pur tenendo conto delle finalità indicate nelle premesse del D.L. n. 76/2020, individuate nella necessità e urgenza di introdurre interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni al fine di fronteggiare le ricadute economiche pregiudizievoli conseguenti all'emergenza epidemiologica, la portata della norma incide anche sulla soglia della *“diligentia quam in suis”* nei rapporti interni, oltre ad *“alleggerire”* le conseguenze della lesione dei diritti e interessi dei terzi nell’esercizio dell’attività provvedimentale e negoziale. La segnalata irragionevolezza dell’art. 21 anche rispetto alle finalità cui avrebbe dovuto assolvere costituisce infatti un *vulnus* ai principi di legalità dell'azione amministrativa, di buon andamento ed efficienza della P.A., nonché al principio di responsabilità dei pubblici dipendenti e la sua portata *“generalista”* ha finito per *“scriminare”* molteplici condotte, ben lontane dall’essere funzionali al superamento dell’emergenza. Il Collegio campano ha inoltre ritenuto l’art. 21 *“una norma che disincentiva il pubblico dipendente, sia nella fase della*

continua formazione tesa ad acquisire nuove competenze o conoscenze, sia nella fase dell'adozione di provvedimenti amministrativi, "legalizzando" l'agire a prescindere dal rispetto delle norme minime cautelari e delle regole di prudenza, perizia e diligenza, senza apportare alcun beneficio alla funzionalità dell'Amministrazione, anzi fortemente incidendo sulla stessa come ha evidenziato l'esperienza sin qui maturata sotto il censurato nuovo sistema di responsabilità"; con l'introduzione dello "scudo erariale" infatti "l'errore [pur] grave e inescusabile del dipendente pubblico resta a carico dell'amministrazione, se non determinato da un'omissione e rimane frustrato l'interesse pubblico all'azione efficiente ed economica della P.A.".

Più in generale, tra le varie misure in tema di riforma della giustizia prospettate nel corso del 2023, figura anche, nell'ottica di una più ampia rivisitazione della materia dei reati contro la Pubblica Amministrazione, l'abrogazione del reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323 del codice penale (già novellato nel 2020), da sempre considerato un importante presidio della legalità nella sua connotazione di reato spia, dal cui approfondimento spesso si disvelano reticoli di collusioni affaristico-clientelari. Il rischio è che la combinazione delle due esenzioni da responsabilità, in sede contabile e in sede penale, possa divergere, se non addirittura collidere con gli impegni di maggiore tutela assunti in Europa dallo Stato italiano con riguardo, ad esempio, alle risorse del PNRR ovvero possa finire per escludere la possibilità di sindacare, a causa della limitazione delle relative attività di indagine, proprio quei comportamenti, assunti in violazione di norme e principi di efficacia ed efficienza, che potrebbero celare interessi illeciti di organizzazioni criminali.

Le attività della Procura Regionale

Quanto alle **attività della Procura regionale**, nel corso dell'anno 2023 sono state intraprese svariate iniziative volte alla creazione di sinergie utili per il migliore svolgimento dei propri compiti di tutela dell'Erario. Al riguardo si segnala primariamente, oltre a un costante e proficuo raccordo investigativo con i **Procuratori europei delegati** competenti per le Marche sulla base dell'accordo di lavoro stipulato a Lussemburgo nel settembre 2021, la stesura di un rinnovato **Protocollo di intesa con la Procura Generale della Corte di Appello di Ancona**

e con le **Procure della Repubblica** marchigiane, siglato in data 28.11.2023, con il quale viene a implementarsi la già intensa collaborazione istituzionale della Procura marchigiana con gli altri Uffici requirenti penali per consentire, attraverso un costante e reciproco flusso informativo e una migliore cooperazione in fase investigativa, una più rapida, efficace ed effettiva risposta alle condotte illecite produttive di danno erariale.

In data 11.5.2023, in attuazione dell'art. 6 del Protocollo di intesa relativo alla collaborazione tra la Procura Generale della Corte dei conti e la **Guardia di Finanza**, sottoscritto in data 28.5.2020, si è svolto, presso il Comando Regionale di Ancona, un **incontro formativo**, articolato in differenti sessioni tenute a cura di tutti i magistrati di Procura, con l'obiettivo di confrontarsi con i Militari sulle modalità di una più efficace individuazione del danno erariale e di segnalazione degli illeciti, con particolare riferimento alla materia dei contributi pubblici. Numerosi sono stati gli incontri di coordinamento e i momenti di raccordo con tutte le **Forze di polizia** che hanno fornito una sempre preziosa collaborazione nella fase investigativa.

Proficuo è stato altresì il costante confronto con l'**Avvocatura distrettuale dello Stato** su tematiche di comune interesse.

In termini operativi, nel corso dell'anno 2023, in attuazione dell'art. 20 *bis* del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, concernente l'**informatizzazione** delle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti e dei numerosi decreti attuativi del Presidente della Corte dei conti (nn. 138, 176, 287 e 341/2020; n. 126/2022), i sistemi informatici della Corte sono stati ulteriormente implementati per il fattivo conseguimento degli obiettivi di digitalizzazione delle attività giurisdizionali dell'Istituto attraverso lo sviluppo del sistema della Giustizia Digitale Contabile (Giu.Di.Co.); la facilitazione introdotta per gli scambi documentali nella fase processuale e preprocessuale del processo contabile è stata realizzata attraverso le funzionalità del FOL (fascicolo on line), che permette all'utente esterno di consultare ed estrarre copia di documenti relativi ai procedimenti nei quali è coinvolto, e del DAeD (Deposito Atti e Documenti), che consente appunto di depositare atti e documenti mediante *upload* all'interno dei fascicoli istruttori e processuali, ivi inclusi quelli relativi ai conti giudiziali, successivamente alla resa.

Per la prima volta questa Procura si è avvalsa dell'opportunità prevista dall'art. 25 bis, comma 3, dell'allegato 2 al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, e dall'art. 73, D.L. 21 giugno 2013, n. 69,

avviando un **tirocinio** formativo teorico pratico della durata di 18 mesi in favore di una neolaureata scelta sulla base di una graduatoria, affiancata nella sua attività da un Magistrato formatore individuato dal Procuratore regionale.

Con riguardo alle molteplici attività svolte nell'anno 2023 dalla Procura regionale, si approfondiscono di seguito le tematiche di maggiore interesse, riferendo le principali azioni poste in essere in ciascun settore.

1. Contributi pubblici europei e nazionali

L'evoluzione in senso sempre più ampliativo della giurisdizione affidata alla Magistratura contabile e la stretta rete di rapporti istituzionali creati dalla Procura Generale con le altre Istituzioni nazionali ed europee hanno determinato un contesto favorevole per le Procure regionali per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali volti alla tutela delle risorse europee e nazionali complementari, compiti particolarmente rilevanti in un momento storico ove assume un ruolo centrale la salvaguardia di tali ingenti risorse e, in particolare, di quelle riconducibili al PNRR. Il Procuratore contabile, agendo a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche danneggiate (compresa l'Unione Europea), opera in difesa degli interessi dei cittadini contribuenti italiani ed europei, svolgendo indagini con ampi poteri istruttori; in questo settore, preziosa si rivela la collaborazione con la Guardia di Finanza, alla quale viene conferita la maggior parte delle deleghe di indagine in ragione della specialità delle sue attribuzioni e della particolare qualificazione di determinati reparti e proficua è altresì la collaborazione con i Carabinieri forestali in particolare per perseguire le frodi in agricoltura. In relazione alla tutela delle risorse europee, è di fondamentale importanza anche la sinergia con OLAF per le attività di sua competenza, con il PM penale e con EPPO, Istituzioni tutte con le quali sono stati stipulati Accordi di cooperazione anche al fine di ampliare, oltre le vigenti previsioni normative, la circolarità e lo scambio di informazioni e di documenti e la cooperazione investigativa. Giova ricordare che le indagini della Procura contabile possono svolgersi autonomamente rispetto a quelle delle Procure penali pur in presenza di fatti costituenti reato e possono essere condotte anche in ipotesi che precludono lo svolgimento delle indagini penali, come nel caso di denunce anonime o di intervenuta prescrizione penale; infatti nel giudizio contabile vanno valutati autonomamente i fatti e i

comportamenti posti alla base di una contestazione di responsabilità amministrativa, anche discostandosi da conclusioni di tipo assolutorio intervenute nel procedimento penale perché, salvi gli effetti del giudicato ai sensi dell'art. 652 c.p.p., diversi sono i presupposti delle due responsabilità e, dunque, la rilevanza giuridica di determinati comportamenti, con l'unico limite di identità del fatto storico. L'azione del PM contabile offre inoltre molteplici garanzie sull'effettività del recupero delle risorse pubbliche illegittimamente percepite o illecitamente utilizzate, essendo prevista possibilità di aggredire i patrimoni dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, che siano persone fisiche o giuridiche e, relativamente a queste ultime, non solo i patrimoni delle società o degli enti beneficiari dei finanziamenti (facoltà esercitabile anche dalle amministrazioni danneggiate che solo a questi indirizzano i decreti di revoca dei benefici erogati) ma anche i patrimoni personali dei titolari degli enti, degli amministratori di diritto e di fatto, dei rappresentanti legali e dei soci delle società (SS.UU. n. 15893 del 17.5.2022), nonché la possibilità di estendere la propria azione anche nei confronti dei patrimoni dei funzionari che, con colpa grave, concorrano alle indebite percezioni di risorse, omettendo i controlli propri dei loro Uffici. Il coinvolgimento di più soggetti responsabili e dunque di più patrimoni per un medesimo illecito rende ovviamente maggiormente garantito il credito erariale, soprattutto se si considera che non di rado le società beneficiarie vengono create al solo fine di ricevere i contributi per poi essere messe in liquidazione o scomparire prima di aver realizzato pienamente il programma o il progetto per cui il finanziamento pubblico era stato erogato.

Particolarmente importante è ribadire che, a differenza di quanto accade in sede penale ove i proventi del reato oggetto di confisca alimentano un apposito fondo ministeriale, in sede contabile le Amministrazioni danneggiate vengono effettivamente ristrate dei danni subiti in seguito alle frodi in quanto gli importi recuperati vengono devoluti immediatamente al bilancio delle stesse, che restano pure direttamente beneficiarie delle garanzie conseguenti all'adozione di provvedimenti cautelari. E questo accade anche quando Amministrazione danneggiata è direttamente l'Unione Europea.

Sul *quantum* del risarcimento, le Procure contabili possono certamente agire a tutela dei danni patrimoniali direttamente arrecati all'Erario pubblico nazionale ed europeo, ma possono azionare anche specifiche voci di danno quali, ad esempio, il danno da disservizio (consistente nei maggiori costi che l'Amministrazione sopporta per effetto della condotta illecita

perseguita, anche in termini di minor servizio reso alla collettività) e il danno all'immagine della P.A. Lo stesso danno meramente patrimoniale ha più ampia portata in quanto in sede contabile si può tenere conto anche del costo per il ripristino della situazione di legalità.

Con l'attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna, posta dal codice di giustizia contabile in capo alla Procura, il legislatore ha inteso assicurare infine l'effettività del risarcimento per garantire il recupero delle risorse (che possono essere nuovamente destinate ad altre iniziative pubbliche), contenendo le responsabilità conseguenti ai mancati recuperi dello Stato Italiano nei confronti dell'Europa, anche in un'ottica di significativa deterrenza in quanto, solo obbligando alla restituzione dei benefici chi ha conseguito un illecito arricchimento a seguito di condotte dolose, si vanifica lo scopo da questi perseguito con il proprio comportamento.

La Procura Marche si è occupata, nell'ambito dell'utilizzo dei fondi europei, delle patologie riscontrate principalmente nell'impiego dei fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei quali FESR, FSE, FEASR e FEAMP), relativi al ciclo di programmazione 2014 - 2020 e precedenti, in quanto la fase attuativa del nuovo ciclo di programmazione 2021 – 2027 ha preso avvio soltanto nella seconda parte dell'anno 2023, con l'unica eccezione del Fondo FEASR il cui precedente ciclo di programmazione è stato prorogato di due anni (2014 – 2022) per assicurare una continuità nel sostegno del settore agricolo. Quanto al PNRR, dai report dei progetti riferiti al territorio marchigiano aggiornati al mese di settembre 2023, emerge che molti di quelli inseriti nella programmazione del Piano sono ancora in corso di realizzazione e, in effetti, solo isolati casi sono stati oggetto di specifiche segnalazioni alla Procura, che continua tuttavia ad attenzionare in particolare il rischio di perdita di tali finanziamenti per il mancato raggiungimento dei *target* richiesti. Nel corso del 2023 la maggior parte del lavoro della Procura è stata rivolta alla tutela del corretto utilizzo delle altre ingenti risorse provenienti dall'Unione Europea e dallo Stato per il cofinanziamento di programmi europei, particolarmente soggette al rischio di stimolare condotte corruttive, distrattive e appropriative di fondi pubblici, anche con riferimento a possibili infiltrazioni della criminalità organizzata, in ragione di una maggiore e generale vulnerabilità del sistema economico riconducibile al mutato contesto geopolitico e agli effetti della crisi energetica e finanziaria, oltre che a quelli post pandemici sulla condizione economica di famiglie e imprese. Tale rischio impone un attento e costante monitoraggio sulla correttezza e legittimità dei procedimenti di erogazione

dei fondi SIE da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto l'integrale rispetto di regole e procedure rappresenta una condizione imprescindibile per garantirne il corretto utilizzo.

L'attività svolta dalla Procura regionale in tema di repressione di frodi nel conseguimento di finanziamenti europei e di recupero delle relative risorse illecitamente percepite o utilizzate si è incentrata, nell'anno 2023, principalmente nel settore dell'agricoltura, ove le indagini svolte hanno fatto emergere diffuse condotte truffaldine e generalizzati sistemi di malaffare. Le frodi principalmente perseguite sono state perpetrate mediante produzione di documentazione riportante una falsa rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto richiesti per accedere ai finanziamenti. La maggior parte delle indagini ha riguardato indebite percezioni pubbliche generalmente riconducibili ai fondi FEAGA e FEASR, estendendosi in alcuni casi anche agli aiuti straordinari per produttori agricoli colpiti dal sisma ai sensi del Reg. UE 286/2017.

Molte vicende trattate, oltre a ipotesi di false fatturazioni presentate in sede di rendicontazione sull'utilizzo dei benefici conseguiti, hanno preso avvio da contratti di acquisto di fondi rustici con patto di riservato dominio stipulati da alcuni agricoltori con l'ex Cassa per la formazione della proprietà contadina, ora ISMEA - Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare; tali contratti, generalmente risalenti a molti anni or sono, non erano stati onorati dagli acquirenti mediante il regolare versamento delle rate del prezzo, tanto che l'Istituto venditore aveva promosso con esito favorevole azioni giudiziali per la declaratoria della risoluzione contrattuale. Nonostante ciò, è stato accertato che molti agricoltori, pur avendo perso ogni diritto di proprietà sui fondi rientrati nella piena disponibilità dell'originario venditore in virtù di sentenze di risoluzione passate in giudicato, continuavano a disporne o direttamente o tramite la successiva concessione in affitto a terzi, così inducendo in errore le Amministrazioni deputate alla gestione dei fondi europei cui rivolgevano richieste di aiuti e conseguendo (o facendo conseguire a terzi compiacenti) benefici pubblici non spettanti.

Sempre nell'ambito delle frodi in agricoltura, la locale Sezione giurisdizionale, accogliendo la richiesta della Procura, ha condannato al risarcimento di un danno erariale quantificato in oltre 1 milione di euro una società e i suoi soci e legali rappresentanti che, presentando con intenti truffaldini false fatturazioni per operazioni inesistenti e disponendo articolate operazioni bancarie e finanziarie volte alla rendicontazione di spese fittizie, ottenevano illecitamente contributi per l'ammodernamento di impianti in ambito vitivinicolo, per la

ristrutturazione di vigneti e per l'avvio di colture biologiche e li distraevano dalle finalità cui erano preordinati per ottenerne lucri personali. Nella stessa materia sono stati altresì depositati cinque atti di citazione nei confronti di dieci soggetti, persone fisiche e giuridiche, per contestare di un danno erariale complessivamente quantificato in oltre 275.000,00 euro. È stata inoltre perseguita l'illecita percezione di finanziamenti destinati al miglioramento del benessere animale da parte di una Cooperativa che in realtà aveva ampiamente distratto le risorse ottenute a tale titolo, lasciando la mandria in condizioni di grave degrado.

In materia di sostegno agli investimenti produttivi al fine del rilancio della crescita economica e della competitività delle aree colpite dal sisma di cui al POR F.E.S.R. 2014 – 2020 Asse 8, la Procura ha avviato indagini, alcune delle quali prossime alla conclusione, in collaborazione con la Procura Europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, ottenendo anche un sequestro conservativo *ante causam* che ha consentito di cautelare un ingente importo a garanzia del credito erariale nazionale ed europeo.

Per contrastare in maniera più efficace gli illeciti utilizzi di contributi europei è necessario svolgere indagini, con il qualificato apporto degli organi di polizia, non solo riguardo alla fase di accesso ai contributi e di erogazione degli stessi, ma anche riguardo all'individuazione dei soggetti che fattivamente operano dietro le compagini sociali beneficiarie dei contributi, spaccettando le società e facendone emergere i collegamenti, con particolare attenzione alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata, sempre più incline a una vocazione affaristica e imprenditoriale di elevato livello, che rende maggiormente affinate le modalità di accesso alle risorse pubbliche e sempre più capace di riciclare fondi di provenienza illecita e di impadronirsi di ampie fette di mercato, così inquinando l'economia legale. Non può essere trascurato il fatto che la capacità di adattamento, se non addirittura di "resilienza" dei sodalizi criminali, consente loro di adeguarsi velocemente ai vari interventi normativi che si susseguono con riguardo a specifici settori economici, nonché ai diversi contesti territoriali nazionali ed esteri, approfittando di alcune falle di sistema che, nel circuito internazionale della globalizzazione, rendono sempre più complicati tanto lo svolgimento delle indagini, quanto la repressione degli illeciti e la tutela dell'Erario.

Nell'ottica di un rafforzamento dell'esigenza e della volontà di indagare sulle condotte illecite dei pubblici funzionari, si segnala l'intervenuta pubblicazione nella G.U. 63/2023 del D.lgs. n. 24/2023, recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del*

Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”; all’art. 12 si stabilisce che le segnalazioni dei **whistleblower** non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare seguito alle stesse, prevedendo al c. 4 che “nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria”. Tale disposizione appare in linea con le previsioni già contenute nel codice di giustizia contabile come modificato nel 2019 (D.lgs. n. 114/2019) che, nell’ottica di una maggiore protezione del denunciante, estende la tutela riservata ai “responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero [a]i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti” anche ai “soggetti pubblici o privati che segnalano al procuratore regionale eventi di danno”, anche se non sottoposti all’obbligo di denuncia previsto dall’art. 52 del codice medesimo.

A fini di coordinamento investigativo potrebbe risultare utile una maggiore valorizzazione, da parte di Enti e Forze di Polizia, di Banche dati, quale ad esempio, in questo settore, la IMS – *Irregularities Management System*, applicazione che obbliga gli Stati membri a comunicare le irregolarità rilevate all’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, sistema che, seppure a volte non adeguatamente aggiornato dagli operatori, ha consentito comunque, nell’anno 2023, di intercettare alcuni illeciti connessi a risorse europee indebitamente percepite, proprio grazie all’interazione con il Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e all’interscambio di informazioni garantito dalla banca dati.

Oltre ai finanziamenti di derivazione eurounionale, sono state esaminate dalla Procura altre fattispecie riguardanti la concessione di **contributi pubblici nazionali**. Tra queste si evidenzia una sentenza della locale Sezione giurisdizionale che ha condannato il percettore di un’erogazione economica da parte di un istituto di credito privato con garanzia al 100% prestata dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (art. 13, comma 1, lettera m) del D.L. 23/2020), dovendosi considerare tale erogazione alla stregua di un finanziamento pubblico. Oltre a numerose istruttorie in materia ancora in corso nel 2023, è stata promossa un’azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno erariale cagionato al

Gestore Servizi Energetici- G.S.E. S.p.A., dalle condotte dolose poste in essere da soggetti che, mediante artifici e raggiri tesi a una falsa rappresentazione della realtà e in violazione degli obblighi di servizio conseguenti al rapporto funzionale instauratosi con la P.A. in virtù della partecipazione alla realizzazione del programma pubblico cui il diritto all'incentivazione è funzionalizzato, inducevano in errore la Pubblica Amministrazione nella liquidazione e nell'erogazione di tariffe incentivanti determinando un danno erariale di importo superiore a quattro milioni di euro.

2. Fattispecie di danno connesse a condotte penalmente rilevanti

Numerose sono le fattispecie attenzionate nel corso dell'anno 2023 relative a danni derivanti da comportamenti anche penalmente rilevanti, alcuni dei quali opportunamente segnalati dalle Procure della Repubblica ai sensi dell'art. 129 comma 3 disp. att. c.p.p., altri segnalati dalle Forze di polizia, altri ancora appresi dagli organi di stampa.

Al fine di implementare la collaborazione tra la Procura contabile e le Procure penali è stato sottoscritto in data 28 novembre 2023 un Protocollo d'intesa che ha rinnovato il reciproco impegno alla collaborazione e allo scambio di informazioni e di atti, nei limiti rispettivamente previsti dal codice di procedura penale e dal codice di giustizia contabile, prevedendo altresì un rafforzamento delle attività di indagine in forma coordinata qualora siano pendenti procedimenti in entrambe le sedi.

Le fattispecie di rilevanza penale attenzionate attengono principalmente a condotte di peculato, concussione, corruzione, truffa, falso, per le quali sono stati contestati sia il danno patrimoniale diretto sia il danno da disservizio sia, sussistendone i presupposti, il danno cd. da tangente, la cui esistenza viene presunta, salvo prova contraria adeguatamente supportata, dal fatto che il costo della tangente aggrava i costi dell'appalto o in fase di affidamento dell'incarico o in fase esecutiva con prestazioni quali-quantitativamente inferiori rispetto a quelle contrattualmente concordate e pagate, comunque senza mai restare a carico dell'imprenditore. La Sezione Marche, con sentenza n. 13/2023, ha ribadito che il danno da tangente *“non richiede specifica dimostrazione, potendo essere frutto di una presunzione semplice, configurabile ai sensi dell'art. 2729 c.c.; il soggetto convenuto, dunque, ha la possibilità di offrire prova contraria, ossia di dimostrare che non s'è verificata diminuzione patrimoniale a carico dell'Ente, pur in presenza della dazione della tangente, essendo stata*

essa finalizzata a procurare un vantaggio concretamente non traslato o addirittura non traslabile sul costo o sulla qualità della prestazione resa dalla ditta appaltatrice”.

Con riguardo alle fattispecie integranti reati di cui al libro II, Titolo II, Capo I del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione), sono stati contestati danni all'immagine cagionati all'Amministrazione di appartenenza in conseguenza di condanne emessa in via definitiva in sede penale. In questo ambito la locale Sezione giurisdizionale ha accolto la domanda della Procura, che ha contestato il danno all'immagine arrecato da un'impiegata amministrativa al proprio Ente del Sistema Sanitario di appartenenza, già penalmente condannata in via definitiva nel 2022 per peculato continuato, per essersi appropriata di somme versate dagli utenti per ticket inerenti a prestazioni sanitarie (importo di condanna: euro 20.000,00); sono stati altresì notificati due inviti a dedurre, l'uno nei confronti di dirigenti medici per il reato di tentata concussione, l'altro nei confronti del Direttore Generale di una società a prevalente capitale pubblico per il reato di peculato, in conseguenza delle rispettive condanne divenute irrevocabili nel 2019, essendosi realizzato il presupposto per la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa anche per danno all'immagine.

La medesima posta di danno è stata contestata dalla Procura regionale nei confronti di un dirigente medico, dipendente di un Ente appartenente al sistema sanitario regionale, a causa del danno connesso alle mancate o false timbrature per la rilevazione della presenza in servizio, stante la ricorrenza dei presupposti di proponibilità richiesti dagli artt. 51, co. 7, c.g.c. e 55-quinquies, co.2, del d.lgs. n. 165/2001, determinato in via equitativa ex art. 1226 c.c. avuto riguardo ai criteri oggettivi, soggettivi e sociali elaborati dalla giurisprudenza contabile.

Oltre a tale fattispecie, diversi sono stati nel corso del 2023 i casi di truffa per i quali è stato instaurato il giudizio di responsabilità amministrativa, quali, ad esempio, quelli correlati alla gestione dell'accoglienza di cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale e quelli derivanti dall'indebita erogazione di indennità di missione e di rimborsi chilometrici; è stata inoltre definita con rito monitorio l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del Presidente e amministratore di una Pro Loco, già condannato per truffa continuata, relativamente alla rendicontazione e alla gestione di un bene di proprietà di un Ente locale.

Nel settore sanitario sono proseguite attività di indagine, alcune delle quali prossime alla conclusione dell'istruttoria, relativamente a comportamenti illeciti tenuti nel periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19. In particolare, è in corso di discussione dibattimentale il giudizio di responsabilità amministrativa, preceduto dall'attivazione del procedimento cautelare di sequestro conservativo, nei confronti di un infermiere dipendente di un'azienda del sistema sanitario regionale addetto alle operazioni di vaccinazione anti-Covid 19 presso un centro direzionale dedicato, il quale, dietro il ricevimento di denaro, simulava l'inoculazione di vaccini a beneficio di una moltitudine di individui che ambiva a ottenere illecitamente il "*Green Pass*", cagionando in tal guisa danni patrimoniali, diretti e indiretti, tanto all'Ente di appartenenza, quanto alla struttura commissariale nazionale per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid 19, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Uno dei principali campi d'azione ha continuato a riguardare le condotte corruttive, nell'ambito delle quali alcune fattispecie delittuose sono sussumibili nella c.d. corruzione per asservimento, in cui, in violazione dei doveri di fedeltà, imparzialità e onestà che debbono essere osservati da chiunque eserciti un pubblico ufficio, l'agente mette a disposizione del corruttore la propria pubblica funzione dietro corresponsione o promessa di un'utilità, mettendosi così "a libro paga" del privato spesso in modo stabile o comunque per un lungo arco temporale. Per quanto attiene ai giudizi instaurati nell'anno 2023 tale asservimento della funzione pubblica agli interessi dei privati è stato riscontrato sia nell'ambito della gestione di appalti pubblici, sia nello svolgimento di attività lavorativa alle dipendenze di pubbliche amministrazioni; conformemente alla richiesta della Procura è stata disposta, ad esempio, la condanna di un dirigente dell'Agenzia delle Entrate che, mediante l'illegittima applicazione di istituti conciliativi e deflattivi del contenzioso tributario, si è prestato a definire una serie di vicende in senso indebitamente favorevole a imprenditori privati in cambio di utilità per sé e per i propri familiari, così determinando anche una corrispondente mancata entrata per l'Erario.

In tale vicenda corruttiva, così come in altre ancora oggetto di indagine, si conferma un'evoluzione del concetto di "altra utilità" come contropartita nel fenomeno corruttivo consistente, in luogo di "mazzette", in promesse di assunzioni, assegnazione di prestazioni

professionali e consulenze o ancora nell'esecuzione di lavori di ristrutturazione o nella dazione di beni di prima necessità.

Ancora in materia di corruzione nell'anno 2023 la Sezione giurisdizionale ha accolto la domanda della Procura condannando due funzionari di un Ente provinciale al risarcimento del danno erariale cagionato per aver disposto reiterati e frazionati affidamenti di servizi senza osservare le previsioni normative dell'evidenza pubblica ricevendo dall'appaltatore, anche con l'intermediazione di un soggetto terzo, utilità in denaro; il danno erariale che i due funzionari sono stati condannati a rifondere è assistito da garanzia costituita dall'esito favorevole di un'azione cautelare promossa contestualmente all'invito a fornire deduzioni.

La necessità e l'urgenza di indagare e contrastare tali fenomeni corruttivi emerge oggi in maniera sempre più pressante, alla luce delle modifiche normative apportate al codice dei contratti pubblici e al codice penale, nonché dell'ingente mole di risorse e di appalti legati all'attuazione del PNRR.

In tale ambito, nell'ottica di efficienza e di riduzione dei processi, il D.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 ha apportato modifiche, tra l'altro, alla disciplina del c.d. patteggiamento, sostituendo integralmente l'art. 445 comma 1 bis c.p.p. che, nella formulazione attuale, dispone che *“la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile”*. Detta disposizione non si è limitata dunque a escludere l'efficacia di giudicato della sentenza di applicazione della pena resa ai sensi degli artt. 444 ss. c.p.p. in altri giudizi, tra cui quello dinanzi alla Corte dei conti, ma, andando oltre il criterio direttivo dettato dall'art. 1 c. 10 lett. a) n. 2) della legge delega, ne ha limitato altresì l'utilizzabilità in tale giudizio *“a fini di prova”*. Quanto all'incidenza sui giudizi di responsabilità amministrativa, le pronunce contabili finora intervenute sul punto hanno ritenuto che *“la non fruibilità della sentenza di patteggiamento nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non confligge con il diritto vivente che fa applicazione del principio della circolarità degli elementi probatori tra plessi giurisdizionali, volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dalle varie giurisdizioni. Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della riforma ‘Cartabia’, che ha novellato l'art. 445, c. 1-bis c.p.p., la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio*

amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell'imputato, valutazione che, com'è noto, è prodromica alla pronuncia di una sentenza ex art. 444 c.p.p.” (Corte dei conti, Sez. III App. n. 347/2023, Corte dei conti, Sez. I App. n. 25/2023). E ancora: “la modifica dell’art. 445 cpp si inserisce nel solco della giurisprudenza contabile, secondo cui la sentenza di patteggiamento, ex art. 444 cpp, non si configura tecnicamente come una pronuncia di condanna, ma, comunque, può offrire al giudice elementi utili a procedere ad un nuovo accertamento dei fatti storici su cui si fonda la imputazione per responsabilità erariale (In termini, Corte dei conti Sezione I App. sentenza n. 25/2023; idem Sezione II Appello n 279 del 2023). Tali conclusioni non appaiono in contrasto con il dettato novellato di cui all’art. 445, comma 1 bis del cpp, in quanto il convincimento del giudice contabile ben può formarsi mediante l’esame degli elementi probatori versati nel fascicolo processuale, ancorché oggetto di acquisizione nel corso del procedimento penale, a prescindere dalla circostanza che quest’ultimo sia stato definito con sentenza di patteggiamento, ai sensi dell’art. 444 cpp.” (Corte dei conti, Sez. App. per la Sicilia n. 2/2024).

Anche la Sezione giurisdizionale per le Marche ha condiviso tale orientamento sottolineando che *“la ratio della norma è quella di impedire riverberi od effetti probatori automatici, direttamente discendenti dai contenuti della sentenza ex art. 444 c.p.p., ai fini dell’assunzione di decisioni nel merito in giudizi diversi da quelli penali. Ma, come già argomentato, la natura di piena prova della sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. è già stata esclusa da questa Corte, che ha costantemente ribadito l’autonomia del giudice contabile nell’apprezzamento dei fatti, ai fini dell’accertamento della responsabilità amministrativa, sottolineando che, sebbene la sentenza di patteggiamento non fornisca prova dei fatti nel giudizio, ciò non esclude l’utilizzo degli accertamenti compiuti nel corso del procedimento penale, ritualmente riversati nel fascicolo di responsabilità, allo scopo di fondare la condanna risarcitoria”* (Corte dei conti, Sez. Marche n. 19/2023). Nel caso di specie, peraltro, la Sezione marchigiana ha altresì scrutinato la questione relativa all’utilizzabilità della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ai fini della contestazione del danno all’immagine, ritenendo che, sotto il profilo del “rito”, tale pronuncia *“continua ad essere configurabile come condizione*

di procedibilità, idonea a legittimare l'esercizio dell'azione, da parte del P.M. contabile, per il risarcimento del danno all'immagine della P.A. Conclusivamente, il Collegio ritiene che la novella legislativa non abbia determinato alcuna abrogazione o modifica di quanto disposto dall'art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994 e dall'art. 51, comma 6, del d.lgs. n. 174/2016, ragion per cui, agli specifici fini della contestazione del danno all'immagine, la sentenza di condanna ex art. 444 c.p.p., passata in giudicato, costituisce valida condizione di procedibilità per l'esercizio, da parte della Procura, dell'azione di responsabilità amministrativa”.

3. Il danno da mancata entrata

La Procura ha rilevato diverse criticità nella gestione e nella riscossione delle entrate, soprattutto da parte degli Enti locali, attività non sempre attuata nel rispetto dei principi costituzionali e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119 Cost.). Sono state accertate, infatti, alcune condotte omissive particolarmente gravi sia per dimensione temporale sia per entità che, in spregio al diligente adempimento dei doveri di ufficio, hanno comportato l'effetto di inibire alla Pubblica Amministrazione l'incasso di ingenti somme funzionali ad assicurare e/o migliorare le funzioni e i servizi erogati. Lo svolgimento di siffatto compito, infatti, risulta determinante per garantire all'Ente la disponibilità di risorse da impiegare in favore della collettività amministrata e il suo omesso assolvimento comporta, pertanto, rilevanti conseguenze sul piano della responsabilità erariale. In particolare, si tratta di un'ipotesi di danno erariale c.d. da mancata entrata, fattispecie rispetto alla quale la giurisprudenza contabile ha avuto modo di chiarire che il nocumento disvela i connotati della certezza, attualità e concretezza al compiersi della prescrizione del credito vantato dall'Amministrazione. Il decorso del pertinente termine prescrizionale, infatti, in assenza di validi atti interruttivi *medio tempore* posti in essere dal titolare del credito o di ulteriori fatti o atti aventi efficacia giuridica equipollente, determina la perdita definitiva del corrispondente diritto e, per questa via, il connotarsi del pregiudizio in termini di danno erariale certo, attuale e concreto. Nell'eventualità in cui la sussistenza di somme non riscosse o non riversate alle casse dell'Ente sia diretta conseguenza della condotta di un operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte, occorre verificare se risulti possibile l'impiego di rimedi concorrenti, quali, da un lato, gli strumenti amministrativi e

giudiziari che l'ordinamento appresta per consentire all'Amministrazione di soddisfare la pretesa creditoria e, dall'altro, l'azione di responsabilità amministrativa intestata al PM contabile. L'esistenza nell'ordinamento di strumenti ulteriori rispetto al giudizio di responsabilità non esclude, infatti, né la celebrazione né il buon esito di quest'ultimo. In definitiva, i diversi strumenti previsti dal legislatore non si pongono in alternativa. L'azione giudiziaria e quella amministrativa possono coesistere e seguire anche binari paralleli: solo all'esito di entrambe, al fine di evitare la duplicazione della pretesa, si porrà il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso ai consueti strumenti civilistici. Pertanto, anche quando risulti possibile l'impiego di rimedi concorrenti, è certamente configurabile un danno erariale, connotato, già allo stato, di quei caratteri che consentono, al ricorrere delle altre condizioni di legge, di procedere giudizialmente al fine di addivenire a una sentenza di condanna per responsabilità contabile.

In continuità con l'attività istruttoria degli anni precedenti, sono stati depositati, nel corso del 2023, numerosi atti di citazione complessivamente per circa euro 800.000,00 (oltre a euro 137.000,00 contestati con un ulteriore invito a fornire deduzioni) e sono giunti a definizione giudizi con condanne nell'anno per oltre 91.000,00 euro, aventi a oggetto fattispecie di danno da mancata entrata del cc.dd. tributi minori, in pregiudizio a diversi Comuni, a seguito dell'omesso versamento, da parte di una società concessionaria del relativo servizio di riscossione, di quanto riscosso per conto degli Enti locali, nell'ambito di un disegno fraudolento acclarato anche in sede penale, ancorché con sentenza allo stato non definitiva. In taluni casi, sono state accertate anche condotte prevalentemente omissive del personale degli Enti locali (riconducibili, ad esempio, alla mancata o tardiva escussione delle polizze fideiussorie richieste al momento della sottoscrizione della concessione), con conseguente condanna in sede contabile in via sussidiaria ovvero con definizione mediante rito monitorio. In una vicenda, inoltre, è stato condannato al risarcimento di euro 200.000,00 il Presidente e legale rappresentante di una società *in house*, concessionaria dell'accertamento e della riscossione dei tributi per conto di un Comune marchigiano, per il danno cagionato dalla omessa riscossione di entrate tributarie, reso attuale dall'avvenuta decadenza dei relativi termini.

In altra fattispecie sono stati citati in giudizio il Responsabile e un Funzionario dell'Area Economico-Finanziaria di un Ente locale per aver omesso la prosecuzione dell'attività di riscossione della Tarsu per due annualità, compromettendo la successiva fase di riscossione coattiva nei confronti dei contribuenti inadempienti, con conseguente danno derivante dal mancato recupero di tributi non corrisposti per oltre 180.000,00 euro.

È stato inoltre convenuto in giudizio un concessionario titolare di rivendita generi di monopolio e dell'annessa ricevitoria per l'omesso riversamento all'Erario dei proventi del gioco del lotto introitati per oltre 64.000,00 euro, nonché è stato notificato un invito a fornire deduzioni nei confronti del titolare di una struttura ricettiva per l'omesso versamento dell'imposta di soggiorno all'Amministrazione comunale, nonostante l'evidenza di aver accolto ospiti presso la struttura per corrispettivi pari a 6.000,00 euro. È in corso di definizione un'istruttoria per danno erariale a carico dell'INPS e dell'Erario per oltre 9 milioni di euro correlato all'omesso riversamento, da parte di alcuni amministratori di una società di gestione aeroportuale, di parte delle quote di addizionali sui diritti di imbarco dei passeggeri incassati dalle compagnie aeree.

Risulta doveroso, da ultimo, rappresentare che, nonostante le criticità rilevate anche dalla Sezione Controllo di questa Corte, appare ancora decisamente scarso il numero delle segnalazioni (*notitia damni*) alla Procura contabile di danno da mancata entrata effettuate direttamente dall'Ente danneggiato, circostanza particolarmente significativa e da stigmatizzare tenuto conto del rilevante impatto che tali pregiudizi arrecano al bilancio delle Amministrazioni medesime e all'acquisizione di risorse da riutilizzare per erogare servizi pubblici.

4. Fattispecie di danno nel settore sanitario

In disparte le fattispecie di rilevanza penale già trattate nel relativo paragrafo, anche nel 2023 è proseguita l'attività requirente riguardo a fattispecie di danno erariale in pregiudizio degli Enti del Sistema sanitario regionale derivanti da sentenze pronunciate dall'autorità giudiziaria ordinaria di condanna al risarcimento dei danni patiti da utenti del Servizio sanitario a causa di improprie o inadeguate prestazioni sanitarie ricevute, nonché da transazioni stipulate in via stragiudiziale ovvero nell'ambito dei giudizi civili di accertamento tecnico preventivo o di cognizione di merito già instaurati (c.d. danno erariale "indiretto" da *malpractice* medica).

Merita apprezzamento la fattiva collaborazione prestata dagli Uffici competenti dei medesimi Enti del Sistema sanitario regionale danneggiati, che hanno segnalato in maniera circostanziata e documentata i casi da cui sono conseguiti i risarcimenti a loro carico, consentendo in tal modo a questa Procura di avere il quadro fattuale delle singole vicende di interesse il più possibile completo. In prevalenza, i casi di *malpractice* medica sottoposti al vaglio di questa Procura concernono fattispecie risalenti ad anni precedenti all'entrata in vigore della c.d. Legge "Gelli-Bianco" (n. 24/2017 e s.m.i.), che ha modificato le regole procedurali in materia, garantendo maggiori comunicazioni ai soggetti coinvolti nelle vicende di responsabilità. Ciò nondimeno, nel corso del 2023 sono state svolte specifiche istruttorie su casi accaduti dopo l'entrata in vigore di tale legge, con la conseguenza che oltre alla disamina del fatto storico da cui è scaturito l'illecito risarcitorio, al fine di verificare la sussistenza in concreto degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa a carico del personale sanitario autore della condotta materiale, sono stati esaminati anche gli aspetti procedurali del peculiare regime di responsabilità amministrativa nei confronti degli esercenti la professione sanitaria delineati dagli articoli 9, commi 5 e 7, e 13 della citata Legge "Gelli-Bianco", posto che le eventuali omissioni delle prescritte comunicazioni agli interessati, in quanto preclusive dell'azione erariale nei confronti dei predetti esercenti la professione sanitaria, potrebbero integrare una fattispecie di danno erariale imputabile ai funzionari che vi hanno dato causa con la loro condotta omissiva connotata da grave negligenza. Come già rilevato in precedenti occasioni, nelle fattispecie in esame, il punto "focale" ai fini della responsabilità amministrativa è costituito dall'accertamento dell'elemento soggettivo, vale a dire la verifica della sussistenza della colpa grave del personale ospedaliero individuato come autore della condotta materiale che ha cagionato un danno all'utente del Servizio sanitario regionale e, quindi, il risarcimento a carico di quest'ultimo. Alla ricostruzione dell'elemento soggettivo in ambito medico la giurisprudenza contabile ha fornito negli anni significativi contributi, sebbene la specificità di ogni singola fattispecie in un campo così delicato renda non sempre utilizzabili le definizioni ricorrenti e stereotipate di colpa grave. In tale ambito l'attività della Procura è stata intensa: numerosi fascicoli sono in fase di avanzata istruttoria, sono stati introdotti due giudizi mentre un'altra vicenda è stata definita con rito abbreviato a seguito del pagamento, da parte di un medico convenuto, della somma di euro 13.000,00 derivante da fattispecie di cd. danno indiretto dovuto a ritardo diagnostico.

5. Le altre fattispecie rilevanti

Nel 2023 l'attività della Procura contabile regionale ha riguardato anche altri filoni di indagine in diverse materie.

In tema di **appalti** si segnala in particolare una sentenza di condanna per un danno erariale di oltre 500.000,00 euro nei confronti di un Dirigente di un Ente sanitario con funzioni di RUP che, omettendo il controllo della documentazione di gara, non ha garantito adeguatamente l'Ente di appartenenza danneggiato a seguito di inadempimento contrattuale da parte dell'appaltatore.

Diverse fattispecie attenzionate dalla Procura hanno riguardato lo svolgimento di **incarichi da parte di dipendenti pubblici non previamente autorizzati** dall'Amministrazione di appartenenza ovvero di incarichi non autorizzabili in quanto assolutamente incompatibili. In tale ambito, nonostante qualche isolato dissenso, si segnala un orientamento giurisprudenziale in via di consolidamento (Sez. II App. n. 376/2023; Sez. III App. n. 344/2023, Sez. II App. 290/2023; Sez. II App. n. 175/2019, n. 238/2020, n.120/2021, n.295/2022), secondo il quale, alla luce della *ratio* del divieto discendente dal dovere di esclusività del rapporto di pubblico impiego sancito dall'art. 98 c. 1 Cost. (sentenza SSRR n. 26/2019), il disposto dell'art. 53 commi 7 e 7 *bis* D.lgs. n. 165/2001 risulta applicabile anche nel caso di incarichi non autorizzabili, in quanto circoscrivendone la portata ai soli incarichi autorizzabili si perverrebbe all'illogica conseguenza per cui un fatto obiettivamente più grave (qual è lo svolgimento di attività assolutamente incompatibile) resterebbe soggetto a conseguenze potenzialmente più lievi di quelle normativamente previste per fatti astrattamente meno gravi (qual è lo svolgimento di attività relativamente incompatibili ma non previamente autorizzate), chiarendo al riguardo che *“l'illecito erariale tipizzato dall'art. 53, comma 7 citato concerne lo svolgimento di attività “incompatibili” tout court con lo status di pubblico impiegato ex art. 98 Cost., sicché nel genus “incompatibilità” non possono che rientrare entrambe le species di incompatibilità, assoluta e relativa”*.

Di particolare interesse in materia risulta inoltre la pronuncia della Corte dei conti, Sez. II App., 6 novembre 2023, n. 325 che, nel caso di un dipendente pubblico in posizione di aspettativa senza assegno ai sensi dell'art. 23 *bis* D.lgs. n. 165/2001, ha ribadito come la *“condizione di aspettativa non esime il dipendente dall'obbligo di richiedere*

all'Amministrazione di appartenenza la prescritta autorizzazione all'espletamento di un incarico esterno (App. Sicilia n. 49/2020, Sez. II App. n. 914/2017, Sez. III App. n.93/2018), né può essere utilizzata come escamotage per sottrarsi agli obblighi di lealtà, fedeltà ed esclusività (App. Sicilia n. 24/2023), riconducendosi un automatismo nell'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico alle sole ipotesi espressamente previste dalla legge ed in deroga alla disciplina generale".

Si segnala, infine, che, con riguardo ai giudizi azionati da questa Procura, sono stati condannati dalla Sezione giurisdizionale, a fronte dello svolgimento di una serie di attività extralavorative, in violazione del dovere di esclusività e contravvenendo alle disposizioni concernenti l'obbligo del riversamento all'Amministrazione d'appartenenza dei compensi percepiti, una docente universitaria (importo condanna: oltre euro 73.000,00) e un dipendente del Ministero dell'Interno (importo condanna: euro 15.000,00).

È stato avviato un giudizio di responsabilità, ancora *sub judice*, per il risarcimento del danno cd. indiretto a seguito di una condanna in sede giuslavoristica per condotte di **mobbing**; in una fattispecie relativa a danni cagionati in materia di **opere pubbliche** da condotte omissive di alcuni funzionari intervenuti nel procedimento di ricostruzione post sisma di un plesso scolastico, la Sezione giurisdizionale non ha ritenuto sussistente la colpa grave in capo ai convenuti ed è attualmente pendente il termine per l'impugnazione della sentenza.

Particolarmente rilevante continua ad essere il numero di istruttorie pendenti aperte ai sensi dell'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "**Legge Pinto**"), norma che prevede l'obbligo, da parte della Corte di Appello, di dare comunicazione alla Procura contabile di ogni decreto di accoglimento della domanda di equa riparazione del danno derivante dalla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo. La Procura ha proseguito efficacemente l'opera di smaltimento delle istruttorie aperte negli anni precedenti, già avviato nel 2022, archiviando, nel corso del 2023, oltre 700 istruttorie. Sono state approfondite vicende processuali per le quali il superamento del termine di durata ragionevole del processo riguardava un numero considerevole di anni. In particolare, è stato riscontrato che le procedure più lunghe, che hanno determinato danni più rilevanti in tema di indennizzo ai sensi della Legge Pinto, sono quelle relative ai fallimenti, rispetto alle quali a volte nello stesso decreto della Corte di Appello vengono stigmatizzati comportamenti

gravemente negligenti soprattutto con riguardo al ruolo del curatore fallimentare. In questo ambito sono stati notificati nel corso del 2023 cinque inviti a fornire deduzioni, per tre dei quali è stato già depositato atto di citazione nei confronti di curatori il cui inadempimento rispetto ai doveri e alle attività previste dalla legge si è rivelato gravemente colposo e causalmente connesso al ritardo della procedura concorsuale che ha determinato la condanna del Ministero della Giustizia al pagamento dei previsti indennizzi. Due giudizi sono stati definiti con sentenze di condanna e l'altro con rito monitorio.

Per quanto concerne i provvedimenti di riconoscimento dei **debiti fuori bilancio**, che costituiscono delle obbligazioni pecuniarie maturate dalle AA.PP. senza la previa adozione dei procedimenti correlati alla regolare assunzione dell'impegno di spesa (cfr. artt. 191, 193, 194 TUEL), l'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002 ne dispone l'obbligatoria trasmissione anche alla Procura contabile. Si tratta di un fenomeno da attenzionare in quanto sempre più diffuso, tanto che il numero dei provvedimenti pervenuti nell'anno 2023, pari a 141, è di gran lunga superiore rispetto alle annualità precedenti (88 nel 2022 e 98 nel 2021).

Al riguardo, si deve rilevare che spesso gli Enti locali si limitano alla mera trasmissione della deliberazione consiliare senza l'allegazione degli atti giustificativi dei presupposti richiesti dalla legge in relazione a ciascuna delle tipologie di debito previste dall'art. 194 TUEL ovvero dei prescritti pareri dei Responsabili dei servizi e dell'Organo di revisione nonché degli atti o documenti ai quali i provvedimenti di riconoscimento di debito rinviano con motivazione *per relationem* o, comunque, fanno richiamo ai fini del corretto inquadramento della fattispecie che ha generato il debito. Le relative istruttorie, che comprendono fattispecie variegata, sono di sicuro interesse in quanto i riconoscimenti di debiti fuori bilancio costituiscono un importante indice di possibili patologie insite nell'ordinaria attività di gestione, tanto più rilevanti nel caso in cui sia stata omessa o comunque ritardata la denuncia di danno alla Procura contabile da parte dei soggetti che ne sono tenuti *ex lege*; ne consegue che l'azione contabile può essere esercitata, sussistendone tutti gli elementi, nei confronti dei soggetti responsabili della condotta causativa del danno dal quale sia scaturito il debito fuori bilancio ovvero nei confronti dei soggetti che, omettendo o ritardando la denuncia, abbiano determinato impedimenti nel perseguimento delle eventuali ipotesi di danno ascrivibili ai primi. In tale ambito si segnala l'attivazione, nel corso del 2023, di un giudizio di responsabilità per il risarcimento del danno derivante dalla liquidazione dell'importo di euro

42.500,00, riconosciuto da un Ente locale come debito fuori bilancio, a titolo di interessi per mancato tempestivo pagamento di fatture emesse da una società incaricata di svolgere lavori con procedura di somma urgenza, contestato a Sindaco, Giunta e RUP che non avevano provveduto al tempestivo pagamento nonostante i solleciti della società creditrice e nonostante la disponibilità di cassa in capo all'Ente.

6. I giudizi di conto e di resa di conto

I conti giudiziali, il giudizio di conto e il giudizio per resa di conto costituiscono il nucleo storico della giurisdizione della Corte dei conti, a presidio della corretta e regolare gestione delle risorse pubbliche in attuazione dell'art. 103 della Costituzione; l'art. 93 del TUEL individua infatti la responsabilità patrimoniale in capo all'agente contabile che *“abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti”*; gli agenti contabili, a denaro e a materia, di diritto e di fatto, sono pertanto tenuti a rendere il conto della loro gestione nelle forme e nei modi stabiliti dalla legge e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti che esercita al riguardo una funzione orientata ad assicurare una effettiva garanzia circa la gestione di valori ed elementi patrimoniali appartenenti alla collettività. Al riguardo si segnala un interessante decreto (n. 5/2024) della Sez. Giur. Liguria con cui l'istanza di resa del conto da parte della locale Procura regionale è stata accolta anche nei confronti degli eredi dell'agente contabile deceduto, per la gestione svolta da quest'ultimo, così confermando la tesi della trasferibilità dell'obbligo di rendicontazione in capo agli eredi sulla scorta dell'art. 613 R.D. n. 827/1924 in ragione dell'autonomo diritto della P.A. a conoscere gli esiti della gestione riportati nel rendiconto.

Per quanto riguarda i **giudizi per resa di conto** la Procura, nel 2023, ha depositato **92 ricorsi ai sensi dell'art. 141 commi 1, 2 e 3 c.g.c.**, per lo più a seguito di segnalazione da parte della segreteria della Sezione giurisdizionale. Nel corso dell'anno si è riscontrato un numero significativo di agenti contabili, compresi numerosi albergatori tenuti al riversamento dell'imposta di soggiorno, che hanno omesso di rendere il conto giudiziale alle Amministrazioni competenti e spesso la presentazione è avvenuta solo dopo la notifica del ricorso per la resa di conto e del conseguente decreto del Giudice monocratico emesso ai sensi dell'art. 141, comma 4, c.g.c. In una fattispecie, la parte ha proposto opposizione ai sensi

dell'art. 142 c.g.c. asserendo di non rivestire la qualifica di agente contabile. Il relativo giudizio è stato definito con **sentenza**, che ne ha dichiarato l'estinzione per intervenuta cessazione della materia del contendere, avendo l'opponente provveduto alla presentazione del conto giudiziale nel corso del medesimo procedimento.

Relativamente ai **giudizi di conto** di cui agli artt. 145-150 c.g.c., la cui funzione consiste nell'accertamento da parte del giudice contabile della regolarità dei conti giudiziali resi dagli agenti contabili, i magistrati della Procura hanno espresso il proprio avviso favorevole, ai sensi dell'art. 146, c. 2, c.g.c., su **1.006 relazioni di discarico** trasmesse dalla Sezione giurisdizionale e hanno partecipato alle udienze relative ai giudizi di conto aventi a oggetto **49 conti giudiziali sulla base delle relative relazioni di irregolarità** predisposte dal magistrato relatore designato dal Presidente della Sezione giurisdizionale, esprimendo il proprio avviso e rassegnando le relative conclusioni nell'interesse della legge e dell'Erario ai sensi dell'art. 148, c. 3, c.g.c. In alcune relazioni riguardanti l'esercizio finanziario 2020, il magistrato della Sezione giurisdizionale ha chiesto preliminarmente al Collegio di pronunciarsi circa la sussistenza della giurisdizione contabile in materia di imposta di soggiorno in relazione all'entrata in vigore dell'art. 180, cc. 3 e 4, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto rilancio), convertito in Legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha qualificato l'albergatore responsabile d'imposta. La Procura contabile, richiamando significative pronunce contabili di secondo grado nel frattempo intervenute (*ex multis*, Corte dei conti, Sezione I app. nn. 37/2023 e 107/2023; Sezione II app. nn. 275/2022 e 170/2023), ha argomentato ritenendo che la novella del 2020 non abbia né limitato, né tanto meno escluso la giurisdizione contabile in materia di imposta di soggiorno, impostazione condivisa, come si è sopra ricordato, dalla Sezione giurisdizionale che si è pronunciata ribadendo la sussistenza della giurisdizione contabile. Nel merito, tra le criticità emerse, si segnalano quelle relative a conti giudiziali carenti dei requisiti minimi essenziali, con conseguente pronuncia di inammissibilità degli stessi e con obbligo di ripresentazione dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili, oppure a casi di omessi riversamenti all'Amministrazione competente, con condanna degli agenti contabili al versamento del dovuto, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali, alle sanzioni amministrative previste dalla legge e alla rifusione delle spese processuali. Inoltre, in alcune fattispecie la Sezione giurisdizionale, su richiesta della Procura, ha condannato comunque l'agente contabile, che aveva regolarizzato la propria

posizione eseguendo il versamento del dovuto nel corso del giudizio, al pagamento delle spese processuali in virtù del c.d. principio di soccombenza virtuale. Si segnalano anche dei casi nei quali il Collegio, condividendo le tesi della Procura e del Magistrato relatore, ha ritenuto che l'attività svolta dal consegnatario non comportasse alcun debito di custodia di beni bensì un debito di mera vigilanza, concludendo, sulla scorta della prevalente giurisprudenza contabile in materia, per l'improcedibilità del giudizio, non essendo ravvisabile nel caso concreto la sussistenza di un obbligo di resa del conto giudiziale. Si evidenziano, infine, fattispecie relative al rilascio e alla gestione degli stampati a valore (passaporti ed altri titoli equiparati) da parte dei cc.dd Uffici Passaporti presenti non solo presso le Questure ma anche presso i Commissariati di Pubblica Sicurezza ubicati nel territorio provinciale; in tali giudizi, la Sezione giurisdizionale ha ritenuto che non si fosse in presenza di una gestione complessa in cui le Questure (agenti contabili principali) avrebbero dovuto rendere il conto giudiziale allegando anche quello reso dai Commissariati (agenti contabili secondari) ma fosse ammissibile il conto presentato dal solo consegnatario della Questura in quanto il rilascio dei passaporti veniva effettuato solo da questa *“e non anche dai Commissariati ubicati nel territorio provinciale, che si limitavano a ricevere le istanze degli utenti interessati ed a trasmetterle alla Questura medesima”* (sentenza n. 44/23).

7. Le esecuzioni delle sentenze di condanna

La Procura contabile, dando applicazione a quanto disposto dall'art. 214 del c.g.c., ha svolto anche attività di monitoraggio e vigilanza sulle esecuzioni delle sentenze, adempimento di spettanza delle Amministrazioni danneggiate, per garantire l'effettivo conseguimento del recupero delle somme oggetto di condanna. Il codice prevede infatti che il Pubblico Ministero, nell'esercizio del potere di vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale, possa *“indirizzare all'Amministrazione o Ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale”*, eventualmente promuovendo azioni di responsabilità in caso di inerzia che possa determinare una mancata riscossione. La predetta attività di monitoraggio e di vigilanza è consistita nell'inoltro alle Amministrazioni ed agli Enti creditori delle Linee guida predisposte e aggiornate sulla base delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 114 del 2019 riguardanti tra l'altro le procedure di esecuzione delle pronunce passate in giudicato,

nell'evasione di richieste di istruzioni, nell'approvazione di piani di rateizzazione di recupero dei crediti erariali, nella disamina delle relazioni annuali sullo stato delle procedure di recupero, inviate dalle Amministrazioni e dagli Enti ai sensi dell'articolo 214 comma 8 c.g.c. e nel conferimento di deleghe alla Guardia di Finanza per accertamenti patrimoniali su richiesta di Amministrazioni creditrici. In questo ambito si dà favorevolmente atto della novità operativa per i giudizi aperti dopo il 28.2.2023 (cfr. art. 26 del D.lgs. n. 149/2022 e art. 2 del D.P. Corte dei conti n. 41/2023) che ha snellito le procedure di esecuzione. Attualmente, infatti, la locale Sezione giurisdizionale trasmette a questa Procura, mediante un gestionale interno, le decisioni di condanna in copia conforme all'originale, unitamente alla nota delle spese di giustizia e dei bolli occorsi per il rilascio della copia. La Procura, ai sensi dell'art. 213 c.g.c., provvede quindi, mediante posta elettronica certificata, alla trasmissione all'Amministrazione creditrice del predetto provvedimento informatico (corrispondente alla formula esecutiva in formato analogico) unitamente alle Linee guida sottoscritte dal Procuratore regionale, così elidendo i tempi prima necessari per formalizzare la richiesta delle copie del provvedimento esecutivo e assicurando speditezza, efficacia ed efficienza al procedimento di riscossione.

In tema di esecuzione si segnala inoltre che è stata promossa un'azione di responsabilità amministrativa per una fattispecie relativa alla **trasmissione del debito erariale agli eredi** sulla scorta della ravvisata esistenza di illecito arricchimento in capo al *de cuius* (già condannato in sede contabile per fatti che avevano integrato anche responsabilità penale) e di conseguente indebito arricchimento degli eredi medesimi, con procedura in corso di definizione.

Le somme incamerate nell'anno 2023 in seguito all'attività relativa alle esecuzioni di sentenze di condanna sono state pari a euro **459.592,60**, mentre ulteriori euro **2.128,00** risultano recuperati in seguito a rito monitorio ed euro **13.380,76** in seguito a rito abbreviato. Nel corso delle istruttorie è stato conseguito l'incameramento di complessivi euro **157.216,70** mentre a seguito della notifica di inviti a fornire deduzioni e al deposito di atti di citazione risultano risarciti danni erariali per ulteriori euro **3.191,50**. L'importo complessivamente recuperato nell'anno 2023 è stato pari a euro **535.987,62**.

Rapportando i dati sopra esposti al quinquennio 2019-2023 emerge un importo recuperato in seguito a sentenze di condanna di primo e secondo grado pari a complessivi euro

1.976.467,46, cui si aggiungono ulteriori euro **86.483,42** recuperati in seguito a rito monitorio, a rito abbreviato e a procedimento sanzionatorio.

Nel solo anno 2023 la Procura Regionale Marche ha ottenuto in primo grado n. **18** sentenze favorevoli alla prospettazione di danno erariale dedotta in giudizio, disponenti risarcimenti complessivamente pari a euro **2.288.372,25**; detto importo è pari al 50,26% delle quantificazioni operate in sede di introduzione dei giudizi, ammontanti a euro **4.553.116,43**.

8. Il giudizio di parificazione del Rendiconto regionale anno 2022

La Procura regionale ha esercitato le funzioni di competenza nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'anno 2022, approvato nel corso del 2023; pur dovendosi inquadrare tale giudizio nell'esercizio della funzione di controllo assegnata dall'ordinamento alla Corte dei conti, si osserva che la "delibera", atto conclusivo del procedimento di parifica, viene resa, ai sensi dell'art. 40 del R.D. 1214 del 1934, nella formalità della giurisdizione contenziosa con la partecipazione del Pubblico Ministero per assicurare il rispetto e la corretta attuazione della legge.

Il ruolo del Procuratore regionale, infatti, che interviene necessariamente a presidio del corretto funzionamento dei meccanismi democratici, concorrendo alla formazione del giudicato che cristallizza il risultato di amministrazione conseguito, si realizza nella valutazione dei dati acquisiti in seguito all'istruttoria curata dalla Sezione regionale di Controllo e nella verifica circa il rispetto della legalità e degli equilibri di finanza pubblica; detto ruolo è svolto nell'interesse dello Stato-ordinamento e dello Stato-collettività per offrire al Consiglio regionale la possibilità di effettuare scelte in modo più consapevole per l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo e, nel contempo, per offrire alla collettività la possibilità di valutare la gestione realizzata dai propri amministratori. Il Giudizio di parificazione è stato preceduto da una proficua fase istruttoria, in un clima di costante dialogo con la locale Sezione regionale di Controllo, alla quale la Procura, in linea con quanto previsto dalla nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250 del 16 maggio 2018 e dalle direttive del Procuratore generale, ha preso attivamente parte, anche presenziando al contraddittorio con la Regione. L'esito di tale attività è stato rappresentato nella requisitoria scritta, ritualmente depositata, ed esposto oralmente dal Procuratore regionale nell'udienza di parificazione, celebratasi in data 26 ottobre 2023.

Osservazioni conclusive e ringraziamenti

Quanto sopra esposto pone in evidenza il rilevante lavoro svolto dalla Procura nello scorso anno, che ha consentito di dare un rinnovato impulso alle attività dell'Ufficio e di conseguire un notevole aumento delle azioni proposte e dei risarcimenti ottenuti a tutela dei bilanci pubblici nazionali ed europei a beneficio delle Amministrazioni danneggiate e dei cittadini amministrati. Continuano tuttavia a destare perplessità le prospettate riforme per lo snellimento della burocrazia e la maggiore efficienza dell'azione amministrativa operate mediante l'innalzamento della soglia della responsabilità amministrativa perseguibile, già in vigore e oggetto di continue estensioni temporali, e la paventata abrogazione del reato di abuso di ufficio. Pur condividendo infatti la meritevolezza degli obiettivi di efficientamento che si vorrebbero perseguire e pur assicurando il doveroso rispetto delle norme frutto di scelte del legislatore che la Magistratura deve osservare e applicare, si rende necessaria una riflessione sull'adeguatezza degli strumenti ipotizzati per raggiungere il fine perseguito. Ci si chiede, infatti, se l'eventuale futura impossibilità di perseguire in sede penale reati c.d. spia e l'attuale limitazione dell'azione erariale alle sole condotte dolose e a quelle omissive gravemente colpose possano soddisfare le auspiccate esigenze di efficientamento o non piuttosto favorire una gestione più superficiale delle risorse pubbliche e un latente accesso della criminalità organizzata nell'economia legale che, nel medio e lungo periodo, ne risulterebbe comunque compromessa. Si potrebbe configurare il rischio che le prospettate limitazioni non facciano emergere, come frequentemente accade nella prassi investigativa, comportamenti posti in essere in violazione dei principi di efficienza, di efficacia e soprattutto di imparzialità dell'azione amministrativa (principi che la Costituzione pone a base del buon andamento della Pubblica Amministrazione), se non addirittura condotte criminose di ben più ampio rilievo e gravità, così destinate a rimanere impunte.

Il timore è che, spuntando oggi le armi alla Magistratura, potremmo ritrovarci unicamente a prendere atto, tra qualche tempo, dei danni irrimediabilmente cagionati all'Erario da tali condotte, pur sempre illecite o dannose, sebbene non più idonee a fondare ipotesi di responsabilità. Limitare le responsabilità degli agenti pubblici anche nelle ipotesi in cui il comportamento è connotato da grave negligenza, imprudenza e imperizia nonché da grave inosservanza di leggi e regole preposte a una sana e corretta gestione delle risorse pubbliche

abbassando la soglia di attenzione nella corretta gestione delle stesse, oltre a incidere negativamente sulla funzione di deterrenza, contribuisce a ridurre l'ammontare delle risorse utilizzabili per la collettività, a carico della quale resteranno i danni non risarciti, e tale riduzione si traduce inevitabilmente in un abbassamento del livello dei servizi resi.

Si rischia di trascurare il maggior rilievo che invece la gestione di fondi pubblici dovrebbe rivestire rispetto alla gestione di risorse private, soprattutto in un contesto socio economico come quello attuale dove l'ingente disponibilità di risorse legate a una congiuntura favorevole che difficilmente si ripeterà rappresenta un'occasione da non perdere per garantire l'adeguato soddisfacimento dei bisogni e il benessere dei cittadini contribuenti, italiani ed europei; così come si rischia di sottovalutare l'importanza che il buon andamento della Pubblica Amministrazione riveste nel soddisfacimento dell'interesse pubblico al miglioramento qualitativo dei servizi alla collettività, in tal modo disattendendo altresì la *ratio* della particolare disciplina della responsabilità amministrativa, introdotta dal legislatore proprio per una maggiore e più effettiva tutela delle risorse pubbliche attraverso la presenza di un Pubblico Ministero contabile che agisce, con autonomia e indipendenza, nell'interesse dell'Amministrazione danneggiata ma, soprattutto, della collettività amministrata.

In ogni caso, nel periodo di vigenza dell'art. 21 c. 2 del D.L. 76/2020, sarà necessario effettuare una riflessione anche sulla sua corretta interpretazione, per individuarne con esattezza la portata applicativa secondo le intenzioni del legislatore, evitando generalizzazioni ed estensioni a fattispecie non immediatamente riconducibili alle previsioni della legge e alle finalità da quest'ultima perseguite. Al riguardo non resta che attendere la pronuncia della Corte Costituzionale già investita della questione che, oltre a essere chiamata a fornire chiarimenti sulla possibilità di estendere temporalmente tale previsione oltre il limite dell'emergenza pandemica (ragione per la quale la riduzione di responsabilità era stata introdotta), dovrà esprimersi sull'applicabilità di tale limitazione anche a fattispecie diverse dall'attività provvedimentale dell'Amministrazione, così come sulla paventata irrazionalità di una distinzione tra condotta commissiva e omissiva connotate entrambe da colpa grave nell'ambito della causazione di un medesimo danno (di cui solo la seconda attualmente perseguibile).

I risultati conseguiti dalla Procura contabile non sono stati, se non in minima parte, sino ad oggi influenzati dalle previsioni del più volte citato art. 21, ma solo in ragione del fatto che le

condotte perseguite sono state principalmente connotate da dolo o illecito arricchimento mentre quelle commissive gravemente colpose attenzionate dalla Procura risalivano a momenti storici precedenti all'entrata in vigore della norma; è tuttavia facilmente prevedibile la prossima incidenza di tale disposizione sulla possibilità di ottenere il risarcimento dei danni derivanti da condotte gravemente colpose che continuano tuttavia a essere oggetto di numerose segnalazioni da parte dei cittadini, da parte di Istituzioni e persino di organi politici che pure tale limitazione hanno avallato.

Non smetteremo mai di evidenziare che la sana, corretta ed efficace gestione delle risorse pubbliche nonché il contrasto al malaffare passano anche attraverso il rispetto delle regole che l'Amministrazione stessa ha posto alla base del proprio agire per raggiungere in maniera più efficiente i propri obiettivi; la speditezza e il miglioramento qualitativo della P.A. passano soprattutto da una linearità e trasparenza legislativa, con regole chiare e facilmente individuabili e applicabili, per scongiurare la possibilità di incorrere in errori o di utilizzare i margini di incertezza per finalità illecite.

La tutela del rispetto della legalità deve in ogni caso rimanere un obiettivo prioritario dello Stato, sul quale si misura il grado di civiltà e di affidabilità di un Paese e sul quale pertanto è necessario non abbassare la guardia, perché scardinare l'imprescindibile principio del rispetto delle regole lascia spazio all'illegalità. L'esigenza di legalità, ormai divenuta sempre più "urgenza di legalità", deve essere quindi perseguita dallo Stato e da tutti gli operatori e va trasmessa alle nuove generazioni attraverso la propria testimonianza e attraverso un confronto costante, perché venga percepito dai giovani che conseguire vantaggi senza rispettare le regole non è da furbi ma crea disordine nella vita sociale, parzialità nell'accesso ai servizi, diminuisce i fondi da destinare al soddisfacimento dei bisogni, ma anche alla ricerca, allo sviluppo, alle nuove opportunità di lavoro e aumenta il debito che le generazioni future dovranno pagare. La legalità è un valore che va trasmesso e preservato; lo dobbiamo a tutti gli operatori onesti e alle generazioni future. Solo il rispetto dei valori costituzionali e della legge può garantire pieno sviluppo come persone e come cittadini. Come società civile avremo vinto solo quando ogni ragazzo comprenderà che qualunque sarà il suo ruolo nella società futura, dovrà vigilare sul suo pezzo di strada preservandolo da violazioni e illegalità e che solo se tutti saranno fianco a fianco in questa *mission* potremo costruire un mondo migliore. Proprio nella consapevolezza dell'importanza che il rispetto della legalità riveste

per il futuro dell'intero Paese, per quanto di nostra competenza, lo scorso 5 aprile 2023 il Procuratore Generale della Corte dei conti ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Ministro dell'Istruzione e del merito per la promozione della legalità finanziaria nelle Istituzioni scolastiche e per diffondere tra gli studenti e gli insegnanti la conoscenza degli strumenti di tutela diretti a contrastare gli sprechi e gli impropri utilizzi di risorse pubbliche; in seguito all'adozione a livello centrale, nello scorso mese di ottobre, delle Linee guida per l'attuazione del Protocollo, si è tenuto un primo incontro con il Dirigente dell'Ufficio scolastico regionale, volto a concordare possibili iniziative da inserire in una prossima programmazione che speriamo di poter presto realizzare.

Lo svolgimento di tutte le attività sopra descritte e il conseguimento degli obiettivi riferiti sono stati possibili anzitutto grazie al contributo di tutte le Forze di Polizia, che con la massima collaborazione hanno assicurato alla Procura l'esecuzione di indagini approfondite ed efficaci; rivolgo quindi un sincero apprezzamento alla Guardia di Finanza che, in virtù della specifica qualificazione del Corpo e dei Militari operanti, ha saputo affiancare l'attività requirente con spunti investigativi di particolare interesse e con risultati lusinghieri, ma anche alla Polizia di Stato e ai Carabinieri, che si sono sempre dimostrati collaborativi e puntuali nelle indagini loro affidate. Ringrazio i Colleghi della Magistratura Ordinaria e, in particolare, la Procura Generale della Corte di Appello e le Procure della Repubblica, con le quali il nuovo Protocollo di intesa siglato nello scorso mese di novembre rafforza la collaborazione in fase investigativa per individuare e perseguire condotte illecite produttive di danno erariale. Ringrazio i Colleghi della Procura Europea con la quale, anche in virtù degli Accordi di lavoro sottoscritti, sono state intrattenute interazioni particolarmente proficue nelle indagini svolte in ambito europeo e internazionale. Il mio ringraziamento va inoltre ai Colleghi della Magistratura amministrativa e all'Avvocatura dello Stato, da sempre impegnati nella comune difesa degli interessi erariali e all'Avvocatura del libero Foro per il qualificato apporto fornito alla dialettica processuale.

All'interno della Corte, un sincero ringraziamento va ai Colleghi della Sezione regionale di controllo e della Sezione giurisdizionale che, pur nella diversità dei compiti affidati, hanno sempre interagito con la Procura con correttezza e professionalità.

Una sincera espressione di apprezzamento rivolgo inoltre al personale amministrativo della Procura regionale che, con elevata professionalità e dedizione, ha assicurato ai Magistratiquirenti ogni utile collaborazione nella trattazione delle molteplici attività dell'Ufficio.

Particolarmente intenso è il ringraziamento che rivolgo ai Colleghi della Procura, impegnati con me nelle complesse e delicate indagini che distinguono il nostro lavoro quotidiano. I SS.PP.GG. Mariaconcetta Pretara e Cristina Valeri con il loro spiccato acume investigativo, hanno consentito lo svolgimento di approfondite e complesse indagini, anche in ambito internazionale; lo spessore professionale di entrambe, unito a un elevato senso del dovere e a un lodevole spirito di sacrificio, hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di crescita dell'Ufficio e al potenziamento delle tante attività svolte a tutela dell'Erario. Rivolgo inoltre un sincero apprezzamento al V.P.G. Antonio Palazzo, che ha completato il periodo decennale di permanenza presso questa Procura, dove ha sempre operato con elevata competenza e dedizione, approfondendo anche tematiche complesse e innovative, con la certezza che ricoprirà il nuovo prestigioso incarico assegnatogli con la consueta diligenza e professionalità. Indirizzo altresì un sentito ringraziamento ai rappresentanti del Consiglio di presidenza e dell'Associazione dei Magistrati, nonché alle Autorità presenti in aula, con le quali la Procura condivide una identità di obiettivi nel perseguimento del bene comune. Ringrazio infine gli organi di informazione per l'attività svolta a presidio della legalità nel quotidiano monitoraggio della gestione delle risorse pubbliche.

Un ultimo altrettanto sentito ringraziamento va ai cittadini della comunità marchigiana che quotidianamente si rivolgono alla Procura e alla Magistratura contabile per la tutela di un sempre più avvertito interesse alla legalità e all'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Sig. Presidente,

con lo spirito di dedizione che ha sempre caratterizzato l'operato del mio Ufficio e il mio personale, Le chiedo, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'Anno Giudiziario 2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le Marche.

I DATI DELL'ANNO 2023 DELLA PROCURA REGIONALE

I. Gli indicatori concernenti le istruttorie

Nell'anno 2023 sono stati aperti n. **1.270** nuovi procedimenti istruttori sulla base di segnalazioni di danno provenienti da autorità amministrative (n. **347**, pari al 26,2%), da privati cittadini (n. **123**, pari al 9,3%), da organi di stampa o altri mezzi di informazione (n. **44**, pari al 3,4%) e da organi giurisdizionali (**803**, pari al 60,5%); tra queste ultime la maggior parte (n. **588**) è riferita a vicende di equa riparazione per eccessiva durata dei giudizi e altra rilevante parte è costituita da segnalazioni di mancata resa di conti giudiziali provenienti dalla Sezione giurisdizionale per le Marche (n. **268**); altre segnalazioni (n. **7**, pari allo 0,6%) sono pervenute da Organi di Controllo.

I fascicoli complessivamente in carico alla Procura regionale per le Marche, alla data del 31 dicembre 2023, sono pari a n. **7.523**, a fronte dei n. 8.637 di inizio anno.

II. Le attività di indagine e i relativi esiti

Nell'anno 2023 sono state definite n. **2.225** istruttorie con provvedimenti di archiviazione e n. **227** segnalazioni con provvedimenti di archiviazione immediata *ex art. 54 c.g.c.* Tale dato, analizzato in rapporto con il numero delle istruttorie pendenti al 31.12.2023 (n. **7.523**) e in comparazione con il numero complessivo di archiviazioni dei precedenti anni giudiziari (n. 444 nel 2020, n. 1.025 nel 2021 e n. 691 nel 2022), mostra come l'impegno profuso nell'attività di smaltimento di fascicoli arretrati abbia ridotto il carico di fascicoli gravante sui magistrati di Procura che, nonostante il rilevante numero di istruttorie aperte nel corso dell'anno, risulta numericamente inferiore rispetto all'inizio dell'anno (n. **8.637**); va evidenziato inoltre l'attento lavoro di selezione dei fascicoli istruttori pendenti e di nuova apertura, finalizzato a riunire in capo a un unico magistrato fascicoli oggettivamente connessi, per consentire economicità e speditezza nella trattazione. Per far fronte all'intervenuto compimento del periodo decennale di assegnazione presso la Procura Marchigiana di un Magistrato, poi destinato ad altra sede ma titolare di una assegnazione "aggiuntiva" presso l'Ufficio per il primo semestre del corrente anno 2024, sono stati adottati molteplici provvedimenti di riassegnazione di fascicoli istruttori pendenti, volti a un'omogenea

redistribuzione dei carichi di lavoro, che restano tuttavia particolarmente consistenti. Al riguardo si auspica che l'organico magistratuale dell'Ufficio di Procura possa essere tempestivamente ripristinato nel suo complesso, per evitare un nuovo aumento di fascicoli pendenti e per favorire la tempestiva trattazione di quelli di maggiore spessore e attualità ovvero di quelli prossimi alla prescrizione.

L'attività investigativa dello scorso anno è stata intensa. In particolare, si rileva:

- l'emissione di n. 387 richieste istruttorie dirette, tra note e decreti motivati, e il conferimento di n. **16** nuove deleghe, tutte alla Guardia di Finanza; n. **24** sono state le attività delegate definite con relazioni conclusive dalle Forze di Polizia alla data del 31 dicembre 2023 mentre **5** restano le deleghe ancora in corso;
- la formulazione di n. **43** inviti a dedurre, nei confronti di n. 95 persone fisiche e giuridiche, per danni erariali complessivamente contestati pari a euro **13.920.048,97**;
- il deposito di n. **42** citazioni in giudizio che hanno visto coinvolti n. 120 soggetti, cui sono stati contestati danni per complessivi euro **11.480.621,55**.

Si evidenzia, nell'anno 2023, il **deciso aumento del numero di atti di citazione depositati** (+ 82,6% di atti di citazione in giudizi di responsabilità) e **un numero elevato di inviti a fornire deduzioni notificati**, sintomatico di una fattiva espansione delle attività della Procura Regionale.

III. Le discussioni delle cause nelle pubbliche udienze e i riti camerali correlati

Nell'anno 2023 sono state discusse in pubbliche udienze complessivamente n. 152 cause relative ai giudizi di responsabilità amministrativa, ai giudizi di resa di conti giudiziali e ai giudizi di conto, in significativo aumento rispetto all'anno precedente; tre giudizi sono stati definiti con rito monitorio (art. 131 c.g.c.).

Nell'anno 2023 sono state emesse n. **122** sentenze, di cui n. **47** relative a giudizi di conto, n. **51** relative a giudizi di resa del conto e n. **24** relative a giudizi di responsabilità amministrativo contabile; di queste ultime n. **18** (pari al 75%) hanno accolto le richieste risarcitorie dalla Procura per un importo complessivamente pari a euro **2.288.372,25**.

IV. Appelli proposti e decisi nell'anno 2023

Nel corso dell'anno 2023, avverso le sentenze della Sezione giurisdizionale regionale per le Marche sono stati proposti:

- dalla Procura Regionale n. 2 appelli principali e n. 4 appelli incidentali;
- dalle parti private soccombenti n. 9 atti di appello.

Nel medesimo anno sono state pronunciate le seguenti decisioni sugli appelli avverso sentenze della locale Sezione giurisdizionale regionale:

- sentenza n. 1 del 10 gennaio 2023 con la quale la Sezione I di Appello ha respinto l'appello della parte privata e l'appello incidentale della Procura confermando la sentenza n. 96/2021 del 26 gennaio 2021 che aveva condannato un farmacista al risarcimento di un danno di circa 100.000,00 euro, già cautelato da sequestro conservativo *ante causam*, cagionato in seguito a una truffa al Servizio sanitario regionale;
- sentenza n. 108 del 17 marzo 2023 con la quale la Sezione I di Appello ha respinto il ricorso della parte privata, confermando la decisione impugnata di cui alla sentenza n. 63/2021 del 26 gennaio 2021 di condanna di un funzionario comunale per i danni di circa 60.000,00 euro derivanti dalla mancata verifica circa la regolarità di una fidejussione.

Si segnala infine l'ordinanza n. 3/2023/RCS delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, depositata il 31.8.2023, con la quale è stato definito il ricorso, depositato nel maggio 2023, per regolamento di competenza avverso l'ordinanza n. 9/2023 della Sezione giurisdizionale per le Marche, che aveva disposto la sospensione del giudizio per la ravvisata pendenza di procedimento penale in ordine ai fatti dedotti con l'azione di responsabilità amministrativa; le Sezioni Riunite hanno accolto il ricorso della Procura che ha pertanto proceduto alla riassunzione del giudizio sospeso, la cui udienza è fissata nel prossimo mese di aprile.

TABELLE

Segnalazioni

PROVENIENZA DELLE NOTIZIE DI DANNO	N.
Organi giurisdizionali	803
Organi amministrativi	347
Organi di controllo	7
Organi di informazione	44
Privati	123
Iniziativa autonoma	2
Totale delle notizie di danno	1.326

AMMINISTRAZIONI INTERESSATE	N.
Stato	661
Regione	22
Province	29
Comuni	504
Aziende Ospedaliere e Sanitarie	54
Società ed Enti partecipati	3
Altri Enti	18
Totale	1.291

Archiviazioni

TIPOLOGIA	N.
Archiviazioni immediate <i>ex art. 54 D.lgs. n. 174/2016</i>	227
Archiviazioni istruttorie	2.217
Archiviazioni post invito	7
Totale delle archiviazioni	2.451

Attività investigativa

MODALITÀ DELL'ISTRUTTORIA	N.
Diretta (decreti istruttori)	387
Deleghe investigative	16
Deleghe evase dalla Guardia di Finanza	24

Attività preprocessuale

INVITI A FORNIRE DEDUZIONI	N.
Inviti a fornire deduzioni	43
Soggetti invitati	95
Deduzioni di parte esaminate	118
Audizioni	55
Importo complessivamente contestato (euro)	13.920.048,97

SEQUESTRI CONSERVATIVI ANTE CAUSAM	N.
Numero	2
Importo cautelato (euro)	790.998,55

Citazioni

ATTI DI CITAZIONE	N.
Giudizi di responsabilità	42
Giudizi di responsabilità sanzionatoria	=
Soggetti citati nei giudizi di responsabilità	120
Importo complessivamente contestato	11.480.621,55

AMMINISTRAZIONI DANNEGGIATE	N.
Unione Europea - AGEA	6
Stato - G.S.E. S.p.A.	11
Regione e Province	1
Comuni	18
Enti Servizio Sanitario	6

Cause e riti

CAUSE DISCUSSE E RITI CORRELATI	N.
Udienze	23
Cause discusse (iscritte a ruolo)	152
Pareri rito abbreviato	2

Conti giudiziali

MODALITÀ	N.
Relazioni di discarico esaminate	1.006
Ricorsi per resa di conto	92

Appelli

ATTI DI APPELLO	N.
Appelli dei convenuti condannati	9
Appelli del Procuratore regionale	2
Appelli incidentali del Procuratore Regionale	4

Esecuzioni

ESECUZIONI	N.
Linee-guida trasmesse	29
Procedimenti instaurati	24
Richieste di consulenza evase	22
Piani di rateizzazione esaminati	1
Relazioni annuali monitorate	162

Recuperi (in euro)

TIPOLOGIA	Anno 2023	Quinquennio 2018-2022
Recuperi in via istruttoria	157.216,70	391.466,75
Recuperi a seguito di invito a fornire deduzioni / citazione	3.191,50	
Recuperi a seguito di condanna	459.592,60	1.976.467,46
Recuperi a seguito di rito sanzionatorio, rito monitorio o giudizio abbreviato	15.508,76	86.483,39
Totale	635.509,56	2.454.417,6

Riepilogo generale

SINTESI DELL'ATTIVITÀ	N.
Istruttorie in corso all'1/1/2023	8.637
Istruttorie aperte nel corso del 2023	1.270
Istruttorie archiviate, trasferite ovvero riunite ad altri fascicoli	2.250
Citazioni depositate	42
Ricorsi per resa di conto	92
Istruttorie in corso al 31/12/2023	7.523