



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Pres. Carmela de Gennaro

BARI, 22 FEBBRAIO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE

PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE

DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2024

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Pres. Carmela de Gennaro

BARI, 22 FEBBRAIO 2024

INDICE

Introduzione	pag. 3
La limitazione al regime della responsabilità amministrativa e dei controlli	
1.L'art.1, comma 12-<i>quinquies</i>, lett. a) del decreto-legge 22 aprile 2023, n.44	
§. L'ulteriore proroga della limitazione della responsabilità per colpa grave di cui all'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020	pag. 6
§. I possibili profili di incostituzionalità dell'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020	pag. 11
§. L'ipotesi di concorso della condotta commissiva con quella omissiva nella produzione del danno erariale: i primi arresti della giurisprudenza sul punto	pag. 13
2.L'art.1, comma 12-<i>quinquies</i>, lett. b) del decreto-legge 22 aprile 2023, n.44	pag. 16
Le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile	
§. Le pronunce della Corte Costituzionale	pag. 18
§. Le pronunce della Corte di Cassazione	pag. 25
L'attività svolta dalla Procura	
1. I dati numerici dell'attività	pag. 31
2. L'esecuzione delle sentenze	
§. La nuova formulazione dell'art.212 c.g.c. e la formula esecutiva	pag. 35

§. L'attività di monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze e i suoi risultati	pag. 36
§. La cosiddetta "riparazione spontanea"	pag. 39
3. Gli ambiti delle indagini del 2023	pag. 40
4. Le azioni esercitate	
§. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A. e il danno all'immagine	pag. 51
§. Le azioni conseguenti all'illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici	pag. 54
§. Le azioni in materia sanitaria	pag. 62
§. Le azioni in materia di lavori pubblici	pag. 64
§. Le azioni in materia di personale	pag. 65
§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche	pag. 67
§. Le azioni esercitate in relazione ai "danni indiretti"	pag. 68
§. Le azioni esercitate in relazione ad altre fattispecie di danno	pag. 71
5. Le denunce provenienti dalla Sezione di controllo	pag. 74
6. I riti speciali	
§. Il rito abbreviato	pag. 75
Considerazioni conclusive	pag. 76
Ringraziamenti	pag. 79
Tabelle e grafici	

Introduzione

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, come ormai noto, è occasione tradizionalmente destinata a fare un bilancio dell'attività giudiziaria svolta nell'anno appena trascorso nonché a svolgere alcune riflessioni in merito all'efficienza ed efficacia della stessa.

Come a tutti noto, il contesto in cui si svolge la presente cerimonia si presenta ancora piuttosto instabile, turbato da crisi e conflitti, in uno scenario geopolitico ed economico aggravato da nuove incertezze, i cui effetti potranno riflettersi anche sul nostro sistema economico-sociale.

In tale quadro, la gestione della politica economica si trova davanti a nuove sfide, sia sul fronte dell'economia reale che su quello della gestione dei conti pubblici.

Occorrono, perciò, misure che, nel dare risposta alle necessità di famiglie ed imprese, assicurino un'ordinata e progressiva riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese entro una cornice compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito; sostenibilità che è necessario presupposto di uno sviluppo economico più consistente e durevole, oltre che equo, inclusivo ed attento alle future generazioni.

La Corte dei conti, quindi, nell'unitarietà delle proprie funzioni costituzionali di controllo, giurisdizionali e consultive, continua a svolgere il proprio ruolo di garante imparziale dell'equilibrio di bilancio e della corretta e sana gestione delle risorse pubbliche, a tutela degli interessi finanziari nazionali ed europei.

In particolare, le Procure contabili continuano a rappresentare un presidio irrinunciabile della moderna democrazia; infatti, anche recentemente, è stato ribadito che *"il pubblico ministero contabile è una parte imparziale a tutela di interessi generali e indifferenziati dell'ordinamento. Quando*

promuove l'azione, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, in rappresentanza dello Stato-comunità nei suoi aspetti unitari, per assicurare l'integrità dell'erario globalmente inteso e l'imparzialità e il buon andamento della pubblica Amministrazione. E' un organo promotore di giustizia, a tutela dei valori oggettivi posti dall'ordinamento giuridico" (Corte di Cassazione, SS.UU., ord. n.37552/2021).

La figura del Pubblico ministero contabile riveste, perciò, un ruolo centrale anche nella specifica tutela delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); ruolo che svolge facendosi forte della propria indipendenza, garantita dall'art.108 della Costituzione, che gli consente di poter agire, in modo autonomo, a tutela degli interessi delle Amministrazioni pubbliche danneggiate nonché di quelli dell'Unione Europea e della collettività amministrata, formata da cittadini italiani ed europei che non avrebbero altrimenti la possibilità di far valere diritti non soggettivi, come l'interesse alla tutela del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa.

E', infatti, alla Corte dei conti che la Costituzione (artt. 100 e 103) assegna, quale giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica, i giudizi di responsabilità e di conto aventi ad oggetto la verifica della corretta gestione delle risorse collettive, intestando agli Uffici di Procura l'azione di responsabilità per la repressione dei fenomeni di *mala gestio* da cui conseguono sprechi e inefficienze.

Va, peraltro, sottolineato che l'architettura istituzionale che cointesta le funzioni giurisdizionali e di controllo alla Corte dei conti è coerente con il percorso normativo sviluppatosi a seguito delle riforme costituzionali che, da un lato, hanno delineato un nuovo assetto dei livelli di governo in senso autonomistico e, dall'altro, hanno attribuito rilevanza costituzionale al principio dell'equilibrio del bilancio, correlato a un vincolo di sostenibilità del debito dell'intero aggregato delle pubbliche

amministrazioni.

Tali riforme postulano necessariamente una magistratura imparziale e terza cui sia rimessa, in sede giurisdizionale, la competenza a intercettare i fenomeni di spreco delle risorse della collettività, adottando decisioni che assicurino il riequilibrio del patrimonio pubblico e, in sede di controllo, la verifica della legalità e della regolarità delle gestioni finanziarie, nonché il rispetto dei vincoli che derivano dell'appartenenza all'Unione europea.

In tale quadro, fondamentale è il ruolo del Pubblico ministero, chiamato ad intercettare condotte illecite, pregiudizievoli per l'erario, che mettono in crisi la capacità dell'amministrazione di rendere effettivi per i cittadini quei diritti (salute, istruzione, lavoro, assistenza) imprescindibili per la fruizione dei beni comuni e per la partecipazione alla vita politica.

La limitazione al regime della responsabilità amministrativa e dei controlli

1. L'art.1, comma 12-quinquies, lett. a) del decreto-legge 22 aprile 2023, n.44:

§. L'ulteriore proroga della limitazione della responsabilità per colpa grave di cui all'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020.

Nel corso del 2023, in tema di profili sostanziali della responsabilità per danno all'erario viene in rilievo la previsione di cui all'art.1, comma 12-quinquies, lett. a), del decreto-legge 22 aprile 2023, n.44 (*"Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche"*), convertito in legge 21 giugno 2023, n.74 con la quale il Legislatore ha nuovamente prorogato, al 30 giugno 2024, la limitazione di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art.1 della legge n.20 del 1994, introdotta dall'art.21, comma 2, del decreto legge n.76 del 16 luglio 2020 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale).

L'art. 21 del d. l. n. 76/2020 (cd. decreto *"Semplificazioni"*), convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, come noto, è intervenuto in modo rilevante su uno degli aspetti salienti del regime giuridico della responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori e funzionari: i criteri di imputazione soggettiva delle condotte illecite. La norma in questione, infatti, ha introdotto alcune modifiche sostanziali alla disciplina dell'azione di responsabilità contenuta all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994,

n. 20, introducendo, al comma 1, un ingiustificato rafforzamento della tutela dell'agente pubblico laddove è stata introdotta una interpretazione penalistica del concetto di dolo e, al comma 2, sia pure per un periodo limitato, escludendo la responsabilità amministrativa per le condotte meramente gravemente colpose.

In ordine al secondo profilo, si rileva che, poiché il comma 2, dell'art. 21 del d. l. n. 76/2020 recita *“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio, n.20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno consegue alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*, fino al 30 giugno 2024, la responsabilità per danno all'erario degli agenti pubblici resta limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alle loro condotte antigiuridiche sia da costoro dolosamente voluta, fermo restando che tale limitazione di responsabilità non potrà operare rispetto ai danni dai medesimi cagionati con colpa grave mediante condotte omissive o inerti.

Tale previsione rappresenterebbe la risposta del legislatore al fenomeno della cd. *“paura della firma”*, ovvero alla tesi secondo la quale il timore di incorrere nella responsabilità per danno all'erario frenerebbe funzionari e dirigenti pubblici, inducendoli a condotte dilatorie improntate alla massima cautela legalistica piuttosto che al perseguimento dei valori dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, attesa la necessità di velocizzare l'azione amministrativa al fine di uscire al più presto dalla crisi economica provocata dall'epidemia da Covid-19, la temporanea introduzione di una deresponsabilizzazione degli operatori pubblici per le condotte colpose di

tipo commissivo è parsa misura idonea: si tratterebbe, in definitiva, di fare sì che *“i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo”* (così la relazione illustrativa del decreto-legge).

Tuttavia, da più parti, si è osservato come, nell'attuale contesto, caratterizzato da gravi fenomeni di *“mala amministrazione”*, la limitazione dell'esercizio dell'azione di danno erariale finisca, in realtà, con l'innescare una spirale di sempre maggiore deresponsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, poi, molte delle argomentazioni comunemente addotte in merito al preteso carattere vessatorio della responsabilità per danno all'erario in cui possono incorrere funzionari e amministratori pubblici si rivelano, all'esito di più attenta riflessione, non in linea con un'appropriata disamina dell'istituto in esame e della relativa pluridecennale elaborazione giurisprudenziale formatasi su di esso.

Deve, inoltre, osservarsi che, sebbene il legislatore sia libero di stabilire, in modo differenziato, i presupposti della responsabilità per i danni arrecati all'erario *“senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà”* (Corte Cost. n. 371 del 1998), è proprio il canone della ragionevolezza della norma ad apparire dubbio.

Senza contare un aspetto debole della norma quale è quello di non aver considerato che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente, a carico del funzionario pubblico, opera non solo la responsabilità per il danno cagionato all'erario secondo le regole della responsabilità amministrativo-contabile, ma anche la comune responsabilità civile nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

Infatti, poiché non risulta intaccato il sistema del cd. *doppio binario* – secondo cui l'azione per danno erariale delle procure contabili non preclude la normale azione risarcitoria civile dell'amministrazione innanzi al giudice

ordinario, ove non vi siano particolari limitazioni di responsabilità - deve concludersi che il funzionario ben potrebbe essere chiamato davanti al giudice ordinario direttamente dalla propria amministrazione a risarcire il danno arrecatole.

Trattasi di un aspetto tutt'altro che marginale, dal momento che nel giudizio civile per risarcimento del danno davanti al giudice ordinario, le regole sostanziali sulla responsabilità che trovano applicazione sono quelle generali sull'illecito civile e non, invece, quelle costituenti lo speciale (e indubbiamente meno rigoroso) regime della responsabilità amministrativo-contabile delineato dalla legge n.20 del 1994, operante unicamente in sede di giudizio per responsabilità amministrativa per danno all'erario promossa innanzi al giudice contabile.

Né potrebbe farsi a meno di rilevare come, per effetto del diverso trattamento accordato alle condotte omissive rispetto alle condotte commissive del secondo comma dell'art. 21 citato, l'inerzia del dirigente pubblico tenuto ad azionare, in sede civile, la pretesa risarcitoria nei confronti del funzionario che abbia cagionato il danno all'amministrazione, possa essa stessa divenire astrattamente produttiva di danno erariale (per il mancato recupero delle somme ottenibili in sede civile): non essendovi limitazione alcuna di responsabilità per il caso di inerzia, paradossalmente, il funzionario responsabile delle azioni di recupero contro l'altro funzionario che abbia cagionato il danno alla stessa pubblica amministrazione si troverebbe quasi costretto ad agire in via giudiziale per non rischiare, a sua volta, di incorrere - senza le limitazioni dell'art.21 del d. l. n.76/2020, trattandosi di condotta omissiva - in profili di responsabilità erariale.

In definitiva, come è stato già osservato, per una sorta di eterogenesi dei fini, la limitazione della responsabilità amministrativo contabile per danno erariale per le condotte gravemente colpose potrebbe finire con il

rendere maggiormente gravosa la posizione di amministratori e dipendenti pubblici, posto che questi dovrebbero doverosamente essere chiamati dal funzionario preposto – pena la responsabilità personale di costui per danno all'erario da condotta omissiva – a rispondere dei danni da loro arrecati all'amministrazione in sede civile davanti al giudice ordinario, dove ogni limitazione prevista dalla legge n.20 del 1994 (ad esempio, la stretta personalità e la tendenziale parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, la prescrizione quinquennale anziché decennale, la *compensatio lucri cum damno* allargata ai vantaggi comunque conseguiti dalla collettività, il potere di riduzione dell'addebito, ecc...) per la responsabilità per danno all'erario azionata davanti al giudice contabile, si rivelerà gioco forza inutile e superflua, perché totalmente estranea al sistema generale della responsabilità civile.

Sotto il profilo temporale, la giurisprudenza, nei suoi primi arresti, ha già escluso che la disposizione di cui all'art. 21 del d.l. n. 76/2020 possa trovare efficacia retroattiva, in quanto è lo stesso decreto ad aver disposto che la stessa si applica “*ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 luglio 2021*” (termine ora prorogato al 30 giugno 2024); né alla norma può attribuirsi una valenza interpretativa, trattandosi chiaramente di una disposizione innovativa e transitoria.

Considerazioni analoghe dovrebbero valere anche a fronte di condotte realizzate dall'autore anteriormente all'entrata in vigore del decreto, ma produttive degli effetti dannosi in un momento successivo a quello, dovendosi giudicare della liceità/illiceità delle condotte sulla base della normativa e dei principi di diritto sostanziale in vigore al tempo in cui esse furono concretamente poste in essere, indipendentemente dal momento in cui hanno dispiegato i propri effetti.

§. I possibili profili di incostituzionalità dell'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020

Non poche perplessità suscita la disposizione contenuta al secondo comma dell'art.21 del d.l. n.76/2020, anche sotto il profilo della sua conformità a Costituzione, per avere reso il dolo requisito soggettivo minimo per l'imputazione di responsabilità a fronte di condotte causative di danno all'erario di tipo commissivo: in sostanza, al fine dichiarato di non offrire più scuse all'inerzia dei funzionari pubblici indotti a non firmare o a procrastinare l'adozione di atti di loro competenza nel timore di sbagliare e di essere poi soggetti all'adozione di responsabilità per danno all'erario, il legislatore si spinge sino al punto di prevedere per loro un'ampia esclusione di responsabilità, operante tutte le volte in cui il danno erariale sia conseguenza di loro condotte gravemente colpose di tipo commissivo.

La scelta operata, invero, non appare in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui la limitazione normativa della responsabilità per danno all'erario alle sole condotte connotate da dolo o colpa grave consentirebbe già all'agente pubblico di operare con la necessaria serenità, indicando un punto di equilibrio e - con esso - una soglia di sicurezza per il funzionario pubblico, non ulteriormente derogabile dal legislatore ordinario.

Parimenti, la soluzione adottata non sembra collimare con principi cardine del nostro ordinamento quali il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art.97 Cost.) e quello della responsabilità diretta dei funzionari pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti (art.28 Cost.).

Tant'è che la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, con la recente **ordinanza n.228 del 2023**, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 della

Costituzione la questione di legittimità dell'art.21, comma 2, del d. l. n.76/2020 sollevata dalla Procura regionale.

La Sezione rimettente, accogliendo la prospettazione della Procura, ha osservato, in primo luogo, che sussisterebbe una irragionevole vocazione "generalista" dello "scudo erariale" - peraltro introdotto con decretazione d'urgenza - nonostante la disposizione fosse *"inserita nell'ambito della legislazione di tipo emergenziale, che aveva come scopo espresso quello di rispondere all'esigenza di gestione e superamento della pandemia da covid 19"* laddove, invece, sarebbe stato sostanzialmente ridisegnato *"tutto il sistema della responsabilità erariale"* (violazione dell'art. 103 Cost.).

Rileva, inoltre, il giudice come la norma in discorso rappresenterebbe un *vulnus* al principio di legalità dell'azione amministrativa, *sub specie* di buon andamento ed efficienza della P.A. (art.97 Cost.), nonché al principio di responsabilità dei pubblici dipendenti (art.28 Cost.), in quanto essa *"è 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"* e fermo restando che *"anche ove la norma fosse stata limitata all'attività amministrativa legata alla gestione emergenziale del covid 19, comunque non sarebbe accettabile la dispersione di risorse o il loro utilizzo senza l'adozione delle regole minime di prudenza, perizia, diligenza o delle regole cautelari"* (violazione art. 97, commi 1 e 2, Cost. anche in rapporto agli artt. 28 e 81 Cost.).

Il Giudice remittente ha anche evidenziato che dalla disposizione normativa *de qua*, conseguirebbe una situazione di discriminazione del tutto irragionevole *"fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione hanno obblighi di*

controllo e vigilanza e coloro che hanno la gestione attiva e i compiti di predisporre i provvedimenti amministrativi.” In altri termini, risulterebbe esente da responsabilità il funzionario che, con colpa grave, attuasse l’atto illegittimo ovvero l’attività illecita per i fatti commessi dopo l’entrata in vigore della norma censurata (il quale - ha osservato la Sezione - non sarebbe esente da responsabilità per gli identici fatti commessi antecedentemente) nonché quello che aveva il “solo” compito di controllare/vigilare sullo stesso.

La discriminazione risulta, poi, maggiormente irragionevole se si considera che *“nell’ambito del giudizio, rispetto al medesimo soggetto o anche a soggetti diversi, la stessa reiterata condotta, fino al 17 luglio 2020 assurge a presupposto di (allo stato presunta) responsabilità erariale e da quella data in poi è sicuramente esente ex lege da essa”*, per non parlare dell’irragionevolezza della *“discriminazione che si verrebbe ad acuire tra lavoratori del settore privato e lavoratori del settore pubblico (anche privatizzato) perché, rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un’esenzione per colpa lieve, nell’attualità sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili nel periodo di vigenza della norma solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose”*; sicché, secondo i Giudici campani, ne risulterebbe svantaggiata irragionevolmente la pubblica amministrazione *“quale datore di lavoro pubblico”* (violazione dell’art. 3 Cost.).

§. L’ipotesi di concorso della condotta commissiva con quella omissiva nella produzione del danno erariale: i primi arresti della giurisprudenza sul punto.

Come già sopra evidenziato, alcuni problemi è destinato a creare l’ultimo inciso del secondo comma dell’art.21 del d. l. n.76/2020 in relazione alla distinzione, in esso contenuta, tra condotte commissive e condotte

omissive (*la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*) atteso che, nella realtà dei fatti, accade di frequente che le condotte illecite, fonte di responsabilità per danno all'erario, si articolino al loro interno in condotte sia dell'uno che dell'altro tipo, tutte causalmente concorrenti nella determinazione del danno all'erario.

Da qui il dubbio sulle modalità di applicazione della previsione normativa a fronte di condotte illecite connotate tanto da aspetti commissivi quanto da aspetti omissivi: l'ultimo inciso del secondo comma dell'art.21 del d. l. n.76/2020, per il quale "*La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*", sembrerebbe escludere che della limitazione di responsabilità in discorso possa giovare il funzionario che abbia posto in essere la condotta illecita commissiva omettendo previamente, con colpa grave, il compimento di atti o attività espressamente impostegli dall'ordinamento giuridico. La limitazione di responsabilità sembrerebbe da escludersi, per ragioni sostanzialmente identiche, anche nelle ipotesi in cui il funzionario abbia realizzato la condotta illecita commissiva, omettendo con colpa grave di accertare la ricorrenza di presupposti di fatto e di diritto previsti dall'ordinamento per l'adozione di un atto o per il compimento di una attività.

La Sezione Giurisdizionale per la regione Piemonte, proprio sul finire dell'anno appena trascorso, con la **sentenza n. 339 del 29.12.2023**, ha offerto una prima soluzione al quesito in argomento.

La Sezione, chiamata a pronunciarsi su una fattispecie concernente l'illegittima corresponsione di indennità di risultato in assenza dei presupposti legittimi, si è espressa, sul punto, nei termini che seguono: "*al riguardo, tenuto conto della condotta ascritta ai convenuti, qualificata dal Collegio a titolo di colpa grave, l'operatività dello scudo potrebbe sussistere. Sennonché, la*

tipologia della condotta come sopra ricostruita è connotata da due momenti:

- a) quale comportamento omissivo, consistente nella mancata definizione di obiettivi individuali cui correlare la valutazione e, a seguire, la corresponsione dell'emolumento accessorio di risultato;*
- b) quale condotta commissiva consistente nell'avvenuto pagamento dell'indennità".*

In particolare, secondo la Sezione piemontese, «*il legislatore ha disciplinato due diverse ipotesi: quella della condotta commissiva pura e quella della condotta omissiva pura, ma non quella della condotta "mista" omissiva-commissiva*».

Orbene, l'applicazione della norma "*in ragione della regola interpretativa che governa la relazione tra regola ed eccezione*", ha fatto propendere il Collegio per la riconduzione della condotta complessiva ("*mista*", nel senso sopra chiarito), attribuibile ai medesimi soggetti convenuti, come sopra descritta, nell'alveo di quella omissiva, in quanto tale profilo, consistente nell'omessa predeterminazione di obiettivi individuali (condotta omissiva), deve ritenersi "*prevalente*" rispetto a quello dell'effettuato pagamento (condotta commissiva) ai dirigenti in assenza dei presupposti legittimanti che l'Amministrazione comunale, e per essa principalmente il Sindaco e il Segretario comunale, avrebbe dovuto predeterminare.

Secondo il Collegio, nella dinamica della fattispecie a formazione progressiva, i due profili, in cui si articolava (per il caso sottoposto al suo vaglio) la condotta attribuibile ai convenuti, si configuravano nei modi che seguono: quello omissivo di tipo causativo, si poneva quale antecedente logico di quello commissivo, il quale, a sua volta, si presentava quale effetto del precedente; talché, la qualificazione della seconda parte della condotta, quella commissiva, a detta dei Giudici, "*non può essere predicata come indipendente dalla prima, quella omissiva, venendo in quest'ultima necessariamente e unitariamente sussunta quale mero effetto*".

Facendo, pertanto, applicazione del menzionato criterio della “prevalenza”, il Collegio piemontese ha affermato che, in caso di condotta “mista”, « *lo scudo erariale, nei termini previsti dal legislatore di regola (dolo/colpa grave, per la condotta omissiva) e di eccezione (dolo, per la condotta commissiva), deve essere circoscritto esclusivamente alle condotte commissive in senso pieno; donde, nella specie, e cioè per la parte della condotta oggetto di contestazione - connotata da un carattere “misto” - ricadente nel periodo successivo al 17 luglio 2020, la non operatività dello scudo erariale* ».

Sulla base del ragionamento che precede, la Sezione giurisdizionale della regione Piemonte ha, perciò, accolto la domanda della Procura Regionale riguardante, nella fattispecie, un’ipotesi di illegittima corresponsione dell’indennità di risultato in assenza dei presupposti legittimi.

2. L’art.1, comma 12-*quinquies*, lett. b) del decreto-legge 22 aprile 2023, n.44

Il Legislatore, all’art.1, comma 12-*quinquies*, lett. b), del d.l. n.44/2023, ha, poi, disposto l’esclusione del controllo concomitante della Corte dei conti per gli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La suddetta norma dispone, infatti, che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all’articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale, “*ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE)2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6*

maggio 2021, n.59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101”.

L’eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell’erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all’amministrazione competente, ai fini dell’accertamento di eventuali profili di responsabilità dirigenziale, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 21, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

L’intervento legislativo in questione apporta, quindi, una limitazione delle funzioni della Corte dei conti in merito al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ed al Piano nazionale per gli investimenti complementari, permanendo sulla relativa attuazione solo il controllo successivo sulla gestione previsto dalla legge n. 20 del 1994, nell’ambito del quale viene verificata la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, nonché la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, mediante una valutazione comparativa di costi, modi e tempi di svolgimento dell’azione amministrativa, nonché, come, in particolare, previsto dall’art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR.

Tale controllo, inoltre, si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall’articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. La Corte dei conti, infine, in deroga a quanto previsto dalla normativa generale (art. 3, comma 6, della legge n.20/1994), riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

LE NOVITA' GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI GIURISDIZIONE CONTABILE

Con riguardo al tema della giurisdizione contabile, appare opportuno segnalare le novità giurisprudenziali intervenute nel corso dell'anno e dare conto, pertanto, dei più significativi arresti della Corte Costituzionale e della Corte di cassazione (e, in particolar modo, delle Sezioni Unite di essa), in materia di responsabilità amministrativa e contabile, pronunciati nell'anno 2023.

§. Le pronunce della Corte Costituzionale

Una prima rilevante pronuncia della Corte Costituzionale, in materia di giurisdizione contabile, è rappresentata dalla **sentenza n. 123 del 16.06.2023**.

Il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi in merito ad ordinanza remittente (della Sezione Giurisdizionale per la Toscana della Corte dei conti) che focalizzava l'attenzione in ordine alla illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, per asserito contrasto con gli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui «*dispone, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, che il Procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo "nei confronti del condannato" e consequenzialmente, nella parte in cui non prevede che il Procuratore regionale della Corte dei conti "promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale" anche nel caso di "sentenza di estinzione del reato", oltre che nel*

caso di "sentenza irrevocabile di condanna"».

In termini analoghi, il Giudice remittente dubitava della legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, del Codice di giustizia contabile «*nella parte in cui non prevede che "la sentenza di estinzione del reato", oltre alla "sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse" sia "comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato"».*

Come noto, il menzionato art. 51, comma 7, c.g.c., prevede che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

La Consulta, al fine di esaminare le censure esposte o riportate nell'ordinanza remittente, riferite a norme dirette a porre limiti all'azionabilità del diritto al risarcimento del danno per lesione all'immagine della pubblica Amministrazione (secondo la prospettiva del giudice rimettente), in via preliminare, ha richiamato la peculiare connotazione che presenta la responsabilità amministrativa per danno erariale - in cui, ha osservato la Corte, si inserisce quella da danno all'immagine della pubblica amministrazione - rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, connotazione che «*deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e*

n. 371 del 1998)».

La Consulta, evidenziato che il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica nell'art. 97 Cost., ha quindi ricordato che il danno all'immagine trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e l'affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto *clamor fori* o "diffusione mediatica" da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte.

In merito alla dedotta irragionevolezza della previsione normativa che comprende, quale presupposto processuale di azionabilità da parte del PM contabile davanti alla Corte dei conti della domanda di danno pubblico all'immagine, le sole sentenze penali irrevocabili di condanna, con esclusione di quelle di estinzione del reato, precedute da sentenza di condanna in primo grado, ha, poi, evidenziato come, in disparte l'analogo disdoro conseguente alla condotta del dipendente cui sia conseguita una condanna penale e a quella non perseguita per maturata prescrizione del reato (con conseguente dedotta "incoerenza" del differente trattamento loro riservato in punto di proponibilità dell'azione erariale di danno all'immagine), la pronuncia di estinzione del reato presupponga soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito e risulti del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato; sicché, *"la pronuncia di estinzione non risulta, dunque, idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito"*.

Ciò chiarito, la Corte costituzionale ha, poi, ritenuto non fondata anche l'ulteriore deduzione con la quale si censurava il diverso trattamento riservato alla giurisdizione contabile rispetto a quella civile nei rapporti con l'accertamento proprio del giudice penale, per una pregiudizialità che si atteggierebbe come «fortissima» rispetto alla prima e che, venuta meno, per

il resto, lascia, invece, al giudice civile il potere di statuire sul risarcimento, anche in caso di estinzione del reato.

Sul punto il Giudice delle leggi ha rimarcato che il principio dell'autonomia e del parallelismo il quale ispira, nel vigente codice di procedura penale, il rapporto tra giurisdizione civile e penale, e la diversa azionabilità cui risponde, nella giurisdizione contabile, l'illecito erariale, sono espressione di sottese differenti *rationes*, al punto che *“l'eterogeneità delle situazioni a confronto esclude la fondatezza della censura”*.

In definitiva, con la rilevante pronuncia in argomento, la Corte costituzionale, dopo aver chiarito ed espresso il principio giuridico per il quale non è ravvisabile una irragionevole disparità di trattamento tra la condotta del dipendente cui sia conseguita una condanna penale e quella non perseguita per maturata prescrizione del reato (priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato e, dunque, non idonea a superare la presunzione di innocenza), è giunta a ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, nella parte in cui dispone che il Procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo *“nei confronti del condannato”* e non anche nel caso di *“sentenza di estinzione del reato”*, e, in via consequenziale, con riferimento all'art. 51, comma 7, primo periodo, dell'allegato 1 al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), nella parte in cui non prevede che la sentenza di estinzione del reato sia comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale (disposizioni normative la cui censura, come accennato, era stata proposta per violazione degli artt. 3, 24, 54, 97, 103, comma 2, e 111, comma 2, Cost.).

Con la **sentenza n. 89/2023**, la Corte Costituzionale ha affermato la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare in via incidentale, in sede di certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi, questione di legittimità costituzionale.

La Consulta ha, infatti, ritenuto che, sebbene il procedimento davanti alla Sezione di controllo della Corte dei conti, nel caso relativo alla registrazione degli atti governativi, non si sostanzia in un giudizio in senso tecnico-processuale, tuttavia, ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la funzione svolta, in quella sede, è da ritenersi analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, procedendo la stessa a raffrontare i fatti e gli atti, dei quali deve giudicare, alle leggi che li concernono.

A fondamento del processo di progressiva estensione della legittimazione della Corte dei conti come "*giudice a quo*" nel giudizio incidentale di costituzionalità - che già ha riguardato il giudizio di parificazione, il procedimento di controllo sull'attuazione e il rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, nonché quello sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale - è stata valorizzata la specificità dei compiti dell'Istituto nel quadro della finanza pubblica e, quindi, sul piano sostanziale, l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte.

Infatti, quando l'accesso al sindacato della Corte costituzionale sia reso poco agevole, anche per la complessità delle questioni, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, la Corte stessa ha ritenuto che i meccanismi di accesso del giudice contabile "*debbano essere arricchiti*" (con riferimento a quest'ultima espressione, il richiamo è a Corte cost., sent.

n. 18/2019). L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale, tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale, infatti, da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

È stato evidenziato, da questo punto di vista, che il procedimento di certificazione della compatibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo con gli strumenti di programmazione e di bilancio assume una funzione di garanzia dell'ordinamento, in quanto riconducibile a un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo, che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico; lo stesso risulta, inoltre, particolarmente funzionale a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio.

Perciò, si è ritenuto che la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi vada ricondotta, ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, a quella giurisdizionale, con la conseguenza che spetta al giudice contabile la legittimazione a sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri finanziari posti a tutela degli equilibri economico-finanziari, di cui agli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost.

Con **la sentenza n. 8/2023**, inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'art. 2033 c.c., in riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Le questioni di costituzionalità esaminate risultano incentrate sulla mancata previsione, nell'art. 2033 c.c., dell'irripetibilità dell'indebito retributivo erogato da un ente pubblico, in presenza di un legittimo

affidamento del dipendente pubblico percipiente circa la spettanza delle attribuzioni. Il recupero dell'indebito, a tali condizioni – secondo la tesi del rimettente – darebbe luogo ad un'indebita ingerenza nel diritto dell'individuo al rispetto dei propri beni. Le censure erano argomentate, con riguardo all'art. 1 Prot. Addiz. CEDU, con il richiamo ai principi enunciati dalla Corte EDU in merito alle condizioni che tramutano la *condictio indebiti* in un'interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento (tra tutte, il riferimento è alla sentenza Corte EDU, 11 febbraio 2021, Casarin contro Italia).

Nel dichiarare l'infondatezza delle questioni sollevate, il giudice delle leggi ha ricordato come l'ordinamento nazionale delinei un quadro di tutele - previdenziali, pensionistiche, assicurative e assistenziali, cui si aggiunge l'art. 2126 c.c., riferito a una prestazione di natura retributiva - che supera ogni dubbio di possibile contrasto fra l'art. 2033 c.c. ed i principi fondamentali eurounitari posti a fondamento delle censure dei rimettenti. Nelle fattispecie codicistiche richiamate dalla Corte, non è, infatti, richiesta alcuna prova dell'affidamento, sicché quest'ultimo, più che rilevare quale interesse protetto, si configura - unitamente al rilievo costituzionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 38 Cost., al tipo di prestazioni erogate - quale *ratio* ispiratrice di fondo della indicata disciplina eccezionale, frutto di una valutazione rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Al di fuori del raggio di tali disposizioni speciali, opera la disciplina generale dell'indebito oggettivo, di cui all'art. 2033 cod. civ.. Sennonché, a fronte dell'obbligo restitutorio, da un lato, lo stesso art. 2033 cod. civ. prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'*accipiens*, i frutti e gli interessi vadano corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione, dall'altro, nell'ordinamento italiano, sussiste una clausola generale, suscettibile di valorizzare gli elementi posti dalla giurisprudenza della Corte EDU a fondamento della tutela dell'affidamento legittimo ovvero la

“buona fede oggettiva” o “correttezza”.

In definitiva, la clausola della buona fede oggettiva consente di adeguare la regola della ripetibilità dell'indebitato a quelle fattispecie particolari in cui la condizione del percettore assume un maggior peso, consentendo di modulare l'obbligo restitutorio attraverso strumenti (quali la rateizzazione) che tengano conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'obbligato.

Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell'*accipiens* e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la tutela della buona fede oggettiva può estendersi fino alla inesigibilità temporanea o finanche parziale della restituzione.

§. Le pronunce della Corte di Cassazione

Interessante anche la produzione giurisprudenziale in tema di giurisdizione contabile elaborata, nel corso dell'anno 2023 appena trascorso, dalla Suprema Corte di legittimità in funzione nomofilattica.

La Corte di Cassazione ha avuto modo di affrontare la tematica della giurisdizione contabile in materia di appalto di servizi remunerato con risorse dell'Unione Europea.

Con **sentenza delle Sezioni Unite del 23 novembre 2023, n. 32253**, gli Ermellini si sono pronunciati nel senso di ritenere che la Corte dei conti (in un caso sottoposto al suo vaglio) abbia correttamente evidenziato come non possa rilevare la circostanza che una società avesse stipulato un contratto di diritto privato di appalto di servizi con un Dicastero, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MIPAAF), al fine di ritenere non radicata la giurisdizione del Giudice contabile nella

fattispecie. Al contrario, secondo le Sezioni Unite, ai fini della individuazione del Giudice munito di giurisdizione, si deve attribuire rilevanza al fatto che la società, mediante le prestazioni dedotte in contratto - e che era tenuta a realizzare nella loro interezza - era chiamata a partecipare alla realizzazione di quell'interesse pubblico generale di cui risultava essere intestatario il Ministero stesso, quale appunto è lo sviluppo e la sostenibilità economica del settore della pesca.

Anche l'attività promozionale commessa in appalto alla società, in quanto tesa alla valorizzazione dei prodotti del mare, diventa essenziale alla realizzazione di quell'interesse pubblico nazionale che il Ministero suddetto è chiamato a realizzare con i fondi FEP ricevuti dall'Unione europea, tant'è che proprio l'art. 40 del Regolamento FEP (Reg. CE n. 1198/2006), nell'ambito dell'Asse prioritario 3 - Misure di interesse comune (nel quale, a sua volta, si inseriva il contratto per cui era causa), prevede il finanziamento di misure tese ad attuare una politica di promozione o di sviluppo di nuovi mercati per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

La Suprema Corte, pertanto, richiamata la propria costante giurisprudenza regolatrice (*ex multis*, Cass. Sez. U. 22.11. 2019, n. 30526), ha ribadito che è configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica Amministrazione erogatrice di contributo e il soggetto privato che, realizzando i presupposti per la illegittima percezione del finanziamento o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

In sostanza, secondo le Sezioni Unite, ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale conseguente alla illecita percezione del contributo pubblico, risulta decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce

il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

Con la **pronuncia n. 33468/2023, le Sezioni Unite della Suprema Corte** sono, poi, tornate sul tema della prescrizione del credito di natura erariale.

In particolare, richiamato l'art. 2935 del codice civile e ribadito che la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, la Cassazione ha tenuto ad evocare, nel caso di specie, il consolidato orientamento di legittimità secondo cui, in tema di risarcimento del danno da fatto illecito, il *dies a quo* dal quale la prescrizione comincia a decorrere va individuato nel momento in cui il danneggiato abbia avuto - o avrebbe potuto avere, usando l'ordinaria diligenza - sufficiente conoscenza della rapportabilità causale del danno lamentato al comportamento del terzo (cfr., *ex multis*, Cass., S.U. n. 576/2008; Cass. n. 27337/2008; Cass. n. 12699/2010; Cass. n. 1263/2012; Cass. n. 11097/2020), a seguito anche delle iniziative giudiziarie e delle decisioni che facciano insorgere in capo ai danneggiati l'affidamento su tale rapportabilità (quindi anche in via potenziale), desumibile pertanto dall'adottato provvedimento di rinvio a giudizio dell'imputato o dalla sua condanna in sede penale all'esito del giudizio di primo grado (e non anche dalla semplice instaurazione del procedimento penale e durante il tempo delle relative indagini da parte del P.M.), con esclusione, quindi, della necessità dell'effettivo accertamento, in via definitiva, della sussistenza od esclusione di tale nesso eziologico.

Ribadendo il principio già enunciato dalle Sezioni Unite (Cass. S.U. n. 4115/2022), secondo il quale « *incorre, pertanto, in un errore di sussunzione (e,*

*dunque, nella falsa applicazione dell'art. 2935 c.c.) il giudice di merito che, ai fini della determinazione della decorrenza del termine di prescrizione, ometta del tutto l'indicazione dei fatti sintomatici da cui i danneggiati avrebbero potuto immediatamente percepire, con la normale diligenza, i difetti delle opere idrauliche e il nesso di causalità con i danni subiti », la Suprema Corte ha ritenuto, nei sensi suddetti, in riferimento al caso di specie posto al vaglio di legittimità, di confutare contrarie argomentazioni esposte nella memoria difensiva depositata nell'interesse delle ricorrenti, tornando a focalizzare l'attenzione, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* (dal quale, per il risarcimento del danno da fatto illecito, la prescrizione comincia a decorrere), sul provvedimento di rinvio a giudizio dell'imputato o dalla sua condanna in sede penale all'esito del giudizio di primo grado (non anche dalla semplice instaurazione del procedimento penale e durante il tempo delle relative indagini da parte del P.M.).*

Di interesse anche la pronuncia della **Corte di Cassazione, Sezione penale, n. 49322 del 12.12.2023**, che, nell'ambito della disamina di un'ipotizzata fattispecie delittuosa relativa alle spese dei gruppi consiliari regionali, ha trattato profili di rilievo giuscontabile.

In particolare, la Suprema Corte, in merito ad una condizione di omessa giustificazione contabile delle spese effettuate (in uno con la mancata conservazione dei relativi "giustificativi"), pur richiamato l'orientamento giurisprudenziale che ha ritenuto tale obbligo «immanente» nell'attività consiliare, oltre che individuato nella stessa normativa regionale vigente all'epoca dei fatti, ha ricordato che non sussistono i presupposti perché possa affermarsi un'identificazione tra responsabilità penale e responsabilità contabile, dichiarando "inammissibili" criteri di valutazione della fattispecie delittuosa (in sostanza fatti propri dal Giudice d'appello, per il caso di specie) che sottintendano tali argomentazioni o

conducano a simili conclusioni.

In altre parole il Giudice di legittimità, ribadito che la legge regionale allora vigente (per il caso di specie sottoposto al suo esame), pur non disponendo specifici “vincoli di destinazione” delle somme, comunque prevedeva un generico obbligo di rendicontazione, ha richiamato la propria, più recente giurisprudenza che distingue ormai nettamente i due ambiti di responsabilità penale e contabile, negando che dalla prima possa essere fatta discendere *sic et simpliciter* la seconda; e ha ulteriormente precisato, come al Giudice penale sia precluso ogni sindacato sui profili, prettamente discrezionali, della necessità ed adeguatezza della spesa sostenuta.

Secondo la Corte di Cassazione, pertanto, l’omessa ottemperanza all’obbligo di rendicontazione, che può dar luogo a responsabilità contabile, non necessariamente implica responsabilità penale, della quale rappresenta, al limite, soltanto una spia; in questi termini, il Collegio ha ritenuto che la suddetta omessa ottemperanza non possa assurgere a prova della “appropriazione”, trattandosi, quest’ultimo, di *“concetto legato ad un’utilizzazione del denaro o dei beni per fini strettamente personali o comunque chiaramente inconciliabili con quelli istituzionali”*.

In conclusione la Corte, con riferimento al caso di specie posto al suo vaglio, e in linea con le suesposte argomentazioni, ha affermato che non è configurabile il delitto di peculato in caso di inadeguatezza e incompletezza dei giustificativi contabili relativi a spese di rappresentanza, che non permettono di riferire gli esborsi a finalità istituzionali dell’ente, gravando sull’accusa l’onere della prova dell’appropriazione del denaro pubblico e della sua destinazione a finalità privatistiche (Sez. 6, n. 21166 del 09.04.2019) o, comunque, non strettamente afferenti all’attività consiliare (Sez. 6, n. 11341 del 17.11.2022), non potendo farsi derivare l’illiceità della spesa dalla mancanza di adeguata giustificazione contabile delle spese ed occorrendo,

per contro, la prova dell'appropriazione, e quindi dell'offensività della condotta, *“quantomeno in termini di alterazione del buon andamento della pubblica amministrazione”*.

La pronuncia appare interessante per le funzioni dell'attività contabile, in quanto, nel rimarcare delimitazione e separazione tra i due ambiti della responsabilità oggetto di indagine, quella penale e quella contabile, conferisce ancora una volta alla giurisdizione contabile, a ben vedere, quell'autonomia - ormai unanimemente riconosciuta a livello giurisprudenziale e dottrinale - che ben consente, nel caso di fattispecie illecite di ipotetico rilievo tanto penale che contabile, di pervenire a condanne di natura contabile pur in assenza di una pronuncia di condanna penale per i medesimi fatti (ciò in ragione dei differenti profili e della diversa natura dei due tipi di responsabilità).

L'attività svolta dalla Procura

1. I dati numerici dell'attività

La “resa del conto” in ordine all'attività della Procura durante l'anno appena trascorso passa inevitabilmente attraverso l'indicazione dei “numeri” che hanno caratterizzato le singole attività e l'illustrazione del loro significato.

Nel corso del 2023 sono stati aperti n. 1.330 nuovi fascicoli mentre ne sono stati definiti n. 5.897; pertanto, la giacenza finale, al 31 dicembre 2023, risulta essere di n. 9.448 fascicoli istruttori, pari ad un carico medio per ogni magistrato (escluso il Procuratore regionale) di n.1890 fascicoli.

Le segnalazioni oggetto di archiviazione immediata, cioè quelle in relazione alle quali non è stato aperto alcun fascicolo istruttorio, trattandosi di notizie prive dei requisiti di specificità e concretezza richiesti dall'art. 54 c.g.c. risultano pari a n. 2.604.

Alcune riflessioni si impongono in relazione al significativo numero del suddetto tipo di provvedimento.

Al riguardo, osservo che sovente le denunce di asseriti danni erariali sono presentate da consiglieri di minoranza di Enti territoriali, i quali sottolineano *sic et simpliciter* la diseconomicità o la ingiustificata eccessiva onerosità di delibere di spesa approvate; ebbene, in questi casi, è configurabile tutt'al più una responsabilità politica degli amministratori in carica che non può e non deve essere oggetto di sindacato del giudice contabile.

L'istruttoria deve, viceversa, essere avviata, anche d'ufficio, a seguito di notizie di stampa, solo qualora si rinverano costi indebiti per l'Ente

ovvero spese sostenute *contra legem* o mancate entrate, in violazione della disciplina normativa e regolamentare di settore.

Una condotta *contra legem*, nella specie del precetto costituzionale del “buon andamento” della P.A. di cui all’art. 97 della Costituzione, è sicuramente ravvisabile nelle eccezionali ipotesi di scelte economiche manifestamente irragionevoli e irrazionali (la scarsa casistica giurisprudenziale ne è una riprova).

Nel caso in cui vengano segnalate (di regola da privati cittadini) situazioni di non ottimale gestione di società partecipate pubbliche cd. *in house providing*, non sono parimenti sindacabili le scelte imprenditoriali, a meno che non risultino palesemente illogiche ed irrazionali previa valutazione *ex ante*. Così come non è configurabile *ex se*, ovvero automaticamente, una responsabilità in capo al *management* di una società partecipata pubblica che registri una perdita in esercizio finanziario.

Con riferimento poi al cd. elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, rimane sempre onere della Procura comprovare la sussistenza di condotte dolose (commissive) o anche solo gravemente colpose (omissive), sempre previa valutazione *ex ante* del contesto in cui sono stati adottati provvedimenti reputati illegittimi.

Premesso quanto sopra, deve, tuttavia, essere ribadita la centralità della notizia di danno erariale che costituisce la principale e più efficace modalità di attivazione del sistema di tutela giurisdizionale contabile. Accade ancora troppo frequentemente che, nonostante esista ormai una chiara normativa al riguardo, le Procure contabili vengano a conoscenza dei danni erariali dalla stampa, nonostante organi istituzionali obbligati per legge a inoltrare le segnalazioni siano già al corrente dell’illecito, con il rischio, anche, del decorso dei termini prescrizione che potrebbe determinare lo spostamento della responsabilità per il danno cagionato su chi ha omesso di denunciarlo.

Al riguardo, è necessario sottolineare come il successo dell'azione di recupero sia spesso legato alla tempestività dell'acquisizione delle *notitie danni*. Il ritardo nell'acquisizione delle segnalazioni, infatti, può compromettere o limitare significativamente la possibilità di svolgere indagini e di perseguire i responsabili, oltre che di assumere provvedimenti cautelari.

Tornando alle risultanze dell'attività svolta, che ha portato alla definizione di ben n. 5.897 fascicoli istruttori, compendiate nei seguenti dati statistici, esse possono senz'altro ritenersi positive.

Sono stati, infatti, attivati **n. 53 nuovi giudizi tutti afferenti a fattispecie di responsabilità risarcitoria**, per un totale complessivo di 9 milioni e 438 mila euro; mentre sono **stati riassunti n. 4 giudizi** già introitati negli anni precedenti.

Avverso le sentenze emesse nel corso dell'anno dalla Sezione giurisdizionale, sono stati promossi **n. 9 atti di appello**.

Sono state svolte anche le seguenti ulteriori attività:

- formulati **n. 1.724 atti istruttori**, comprese le deleghe di indagini agli organi di polizia giudiziaria;
- disposte **n. 5.844 archiviazioni**;
- formulati **n. 65 inviti a dedurre**;
- effettuate **n. 52 audizioni** personali su espressa richiesta di altrettanti soggetti invitati a dedurre;
- formulati **n. 8 pareri in ordine ad altrettante istanze di ammissione al rito abbreviato** ex art. 130 c.g.c.;
- esaminate **n. 814 relazioni su conti giudiziali**.

Deve, altresì, rappresentarsi che, **nell'anno 2023, la percentuale delle decisioni di accoglimento delle domande avanzate dalla Procura**, emesse dalla Sezione giurisdizionale risulta pari all'80%, mentre **le sentenze emesse dalle Sezioni Centrali di appello, nel periodo a riferimento,**

hanno confermato, nel 75% dei casi, le richieste avanzate da questo Ufficio requirente, condannando, in via definitiva, i soggetti ivi chiamati a rifondere all'Erario la somma complessiva di circa 1 milioni e 543 mila euro.

Atteso, poi, l'ammontare complessivo delle condanne divenute definitive già in primo grado, pari a circa **2,1 milioni di euro**, deve rilevarsi che le attività di questa Procura hanno portato all'emissione di condanne definitive per un ammontare complessivo di **3 milioni e 643 mila euro**.

Infine, si ritiene di evidenziare che, nel corso del 2023, i magistrati hanno partecipato (a turno) a n. 25 udienze, portando complessivamente in discussione n. 140 giudizi (di cui n.135 di responsabilità e n.5 di conto).

Atteso quanto sopra, anche nel 2023, il risultato delle attività svolte da questa Procura deve ritenersi apprezzabile nonostante le difficoltà registrate da questo Ufficio nello svolgimento delle proprie attività istituzionali derivanti dal collocamento fuori ruolo, nel mese di maggio, del precedente Procuratore regionale e dalla nomina di un reggente facente funzioni, sino alla mia nomina, intervenuta il 9 gennaio scorso nonché dalla circostanza che la giovane referendaria, assegnata nel mese di febbraio 2023, ha svolto anche (e prevalentemente) funzioni aggiuntive presso l'ufficio di provenienza fino al mese di ottobre.

Appare evidente che tali avvicendamenti, pur nel meritorio ed indiscusso impegno profuso dai colleghi nella situazione data, hanno inevitabilmente comportato un aggravio nella gestione dei fascicoli, tenuto altresì conto della circostanza che l'organico magistratuale di questa Procura risulta coperto solo per 2/3 (all'Ufficio sono attualmente assegnati solo n.5 sostituti procuratori o vice procuratori generali rispetto ai n.7 previsti in pianta organica).

Tuttavia, le notevoli capacità dimostrate dai colleghi, unitamente

all'elevato spirito di abnegazione del personale amministrativo, costituiscono sicure premesse per poter assicurare alla comunità pugliese la tutela delle sue finanze pubbliche, indirizzando le proprie indagini, in maniera incisiva e continua.

2. L'Esecuzione delle sentenze

§. La nuova formulazione dell'art.212 c.g.c. e la formula esecutiva

Nello scorso anno, a decorrere dal **28 febbraio 2023**, è **entrata in vigore la nuova formulazione dell'art.212 c.g.c., rubricato "Titolo esecutivo"**, introdotta dall'art.26, comma 1, del d.lgs 10 ottobre 2022, n.149, nell'ambito dell'attuazione della legge delega n.206 del 2021 per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nonché in materia di esecuzione forzata.

La novella ha previsto che le decisioni definitive di condanna, l'ordinanza esecutiva emessa nell'ambito del rito monitorio e i provvedimenti adottati nel rito sanzionatorio costituiscono, se formati in copia attestata conforme all'originale, titolo per l'esecuzione forzata per la parte a favore della quale è stato pronunciato il provvedimento o per i suoi successori.

La modifica ha riguardato l'eliminazione della necessità che i suddetti provvedimenti giurisdizionali siano muniti della formula esecutiva al fine di farli valere come titolo esecutivo. Infatti, all'art.212 c.g.c. è stato introdotto un nuovo comma 2, ai sensi del quale, *"Il rilascio della copia attestata conforme all'originale alle amministrazioni interessate avviene d'ufficio, da parte della segreteria della sezione giurisdizionale"*.

Ne consegue che è stata eliminata dall'ordinamento la procedura di spedizione in forma esecutiva: d'ora in avanti, qualunque copia, purché certificata conforme all'originale, potrà astrattamente valere come titolo esecutivo.

Atteso che tutte le copie autentiche sono ormai idonee ad avviare l'azione esecutiva, il legislatore ha selezionato i soggetti a favore dei quali la copia conforme all'originale costituisce titolo esecutivo, prevedendo che le sentenze e ordinanze di cui all'art.212, comma 1, c.g.c. *"valgono come titolo per l'esecuzione forzata per la parte a favore della quale è stato pronunciato il provvedimento o per i suoi successori"*. La norma, quindi, a seguito della modifica, non individua più i soggetti legittimati a chiedere il rilascio della copia, bensì i soggetti che possono utilizzare una qualsiasi delle copie autentiche in circolazione come titolo esecutivo per dare avvio all'esecuzione.

Premesso quanto sopra, tuttavia, deve ritenersi che mantengano efficacia di titoli esecutivi le copie esecutive rilasciate anteriormente alla data del 28 febbraio 2023, atteso che la copia esecutiva è anzitutto una copia certificata conforme all'originale arricchita di un *quid pluris* (la formula esecutiva) che la riforma ha privato di rilevanza giuridica, lasciando, però, intatta la valenza di copia certificata conforme; in quanto tale, essa può continuare ad essere utilizzata come titolo esecutivo anche dopo il 28 febbraio 2023.

§. L'attività di monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze e i suoi risultati

La Procura, anche nell'anno trascorso, ha dedicato molte delle proprie energie all'attività di vigilanza e di consulenza sull'esecuzione delle

sentenze di condanna, per l'ovvio motivo che proprio questo è il campo in cui si misura l'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi finanziari delle amministrazioni danneggiate.

L'attività, sia pure di mera vigilanza, risulta particolarmente complessa, innanzitutto per i numeri elevati delle sentenze di condanna che non si riferiscono solo a quelle depositate negli ultimi anni, ma riguardano anche fattispecie risalenti nel tempo, considerato che *l'actio iudicati* è decennale e le amministrazioni danneggiate, ancora oggi, appaiono spesso quasi riluttanti ad esercitare i loro diritti e ancora piuttosto sensibili alle esigenze dei condannati, in molti casi loro dipendenti e amministratori.

Numerose sono, poi, risultate le richieste di indicazioni, soprattutto da parte degli enti locali più piccoli - ma non solo - in merito alle modalità di riscossione dei propri crediti accertati con sentenza definitiva cui questa Procura ha sempre provveduto con sollecitudine, fornendo anche precise indicazioni in merito allo stato patrimoniale dei debitori, grazie anche al supporto della Guardia di Finanza, all'uopo delegata ad effettuare specifiche indagini.

Occorre, inoltre, ricordare che, sempre più spesso, fra il danno definitivamente accertato con sentenza passata in giudicato e l'importo successivamente riscosso dai debitori, in sede di esecuzione delle sentenze, vi è una rilevante differenza che purtroppo non è suscettibile di essere colmata. Al riguardo, si deve evidenziare che l'ammontare del danno, oggetto della condanna, molto di frequente, non è proporzionato al patrimonio del condannato: il pubblico amministratore o il pubblico funzionario che gestiscono spesso ingenti risorse pubbliche, infatti, sopportano un rischio di danno di entità neppure comparabile a quella del loro patrimonio personale. Tale elevata sproporzione si verifica soprattutto con riferimento a danni patrimoniali connessi alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di contratti per forniture o servizi nonché con

riferimento ai danni patrimoniali conseguenti all'illecito percepimento di finanziamenti pubblici da parte di soggetti privati, tanto se persone fisiche quanto se persone giuridiche.

Deve, purtroppo, continuare a constatarsi che la possibilità di procedere al recupero del danno patrimoniale risulta inversamente proporzionale alla sua entità: maggiore è il danno, minore la possibilità del suo recupero.

La Procura, tuttavia, anche nell'anno appena trascorso, ha portato avanti un'attività capillare di vigilanza e di consulenza sulla esecuzione delle sentenze di condanna mediante la verifica dello stato reddituale/patrimoniale dei condannati, il controllo dei piani di rateizzazione predisposti dalle Amministrazioni, la formulazione di indicazioni ai responsabili dei procedimenti nonché, qualora necessario, la prospettazione che, a fronte di una perdurante inerzia, può essere esperita l'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari responsabili dei procedimenti che restino inadempienti; azione di responsabilità, peraltro, espressamente ribadita dall'art. 214, comma 4, del codice di giustizia contabile.

Tale attività, come è facile intuire, ha determinato un notevole aggravio dell'attività dell'Ufficio coordinato da un funzionario che sovrintende anche all'Ufficio Giudizi, e richiesto un costante e notevole impegno da parte del personale che se ne occupa.

Come più volte ricordato, ai sensi dell'art. 214, comma 5, la riscossione del credito erariale per mano dell'amministrazione titolare del credito può avvenire mediante recupero in via amministrativa, mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile e mediante iscrizione a ruolo, ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina

delle sopresse disposizioni di cui al d.p.r. n. 260/1998) dagli artt. 214-216 c.g.c., come novellati dal d.lg.vo n. 114/2019.

La scelta attuativa delle modalità di recupero, secondo i criteri previsti dall'art. 214, comma 3, c.g.c. deve essere condotta in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante. Ne consegue che il recupero in via amministrativa non sempre si atteggia come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, la prima modalità di esecuzione non potrebbe trovare applicazione nei casi in cui la sentenza di condanna sia stata emessa nei confronti di un soggetto non legato all'amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, come, ad esempio, nel caso di indebite erogazioni di finanziamenti pubblici a favore di soggetti privati.

Premesso quanto sopra, l'attività di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze definitive di condanna svolta nel 2023 ha consentito il **recupero effettivo della somma complessiva di 2 milioni e 888 mila euro** da parte delle amministrazioni danneggiate.

§. La cosiddetta "riparazione spontanea"

Per effetto della cd. **"riparazione spontanea"** e cioè della refusione spontanea dei danni da parte del responsabile, avvenuta nel corso dell'attività istruttoria o a seguito della notifica di invito a dedurre, **sono stati recuperati circa 262 mila euro**, mentre in corso di svolgimento dei giudizi sono stati risarciti danni per l'importo complessivo di **euro 80 mila circa**, oltre ad **euro 70 mila** incamerati a seguito di attivazione del giudizio abbreviato di cui all'art. 130 c.g.c..

In conclusione, nel 2023, sono stati introitati complessivamente circa **euro 3 milioni e 300 mila**.

3. Gli ambiti delle indagini del 2023

Gli scorsi anni è già stato rilevato come sempre più di frequente, si imponga l'attuazione di strategie investigative mirate, al fine di portare alla luce aree di illegalità che altrimenti rimarrebbero celate.

Si assiste, infatti, all'espansione di metodi di azione sempre più sofisticati e meno appariscenti, in cui la mimetizzazione e la ramificazione delle attività illecite si traducono in un inquinamento del tessuto economico amministrativo che - sebbene, all'esterno, appaia integro - al suo interno si caratterizza per la realizzazione di guadagni e vantaggi ingiusti, sprechi e improduttività a carico del pubblico erario, che sono di sicuro e notevole impatto per gli interessi della collettività.

In tal modo, la fluidità degli affari, la circolazione dei capitali e la concentrazione degli investimenti nei settori imprenditoriali in cui è possibile accedere a cospicui **finanziamenti pubblici**, sono più difficilmente percepibili, secondo gli schemi tradizionali.

Questa Procura negli ultimi anni si è particolarmente concentrata sulle azioni in materia di indebita percezione di contributi pubblici, tanto di provenienza nazionale quanto di derivazione eurounitaria, occupandosi sia di ipotesi di rilevanza penale sia di casi in cui il finanziamento non viene debitamente utilizzato ovvero viene distratto dalle finalità cui era destinato.

L'evoluzione in senso ampliativo della giurisdizione contabile ha consentito alle Procure di perseguire in maniera sempre più efficace questa tipologia di danno, potendo agire anche nei confronti dei soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, beneficiari dei finanziamenti pubblici, con estensione delle pretese risarcitorie anche ai rappresentanti legali, agli amministratori ed ai soci degli stessi, oltre che a coloro che omettono le

doverose verifiche nelle diverse fasi di accesso e di gestione dei finanziamenti, ampliando, in tal modo, la consistenza dei patrimoni posti a garanzia del risarcimento dei danni erariali.

Tuttavia, da tempo, si è prospettata l'urgenza di un intervento delle stesse amministrazioni, con più penetranti controlli che si pongano oltre la verifica meramente "documentale" dell'impiego delle somme assegnate ai privati.

I documenti, spesso formalmente ineccepibili, esibiti per dimostrare il corretto uso delle risorse, se valgono ad escludere la responsabilità del "controllore", non rappresentano garanzia assoluta del buon esito delle iniziative, con la conseguenza che la comunità subisce un doppio pregiudizio: il denaro disperso e il sistema produttivo non arricchito.

Per conseguenza, non può non rilevarsi che dall'illecito sviamento dei fondi dai fini pubblici (questi ultimi rappresentanti il fine per il quale una gran massa di liquidità viene immessa nel circuito dell'imprenditoria privata) deriva oltre al danno emergente, correlato all'inutilità dell'uscita, anche il maggior aggravio cagionato all'economia locale, in cui non si attiva quell'effetto moltiplicatore, su sviluppo ed occupazione, cui la disposizione economica tendeva.

In tale ambito, un punto di nevralgica debolezza deve individuarsi nella limitatezza di un efficace sistema di prevenzione e di contrasto che intercetti le illegalità tempestivamente, attraverso l'esecuzione di puntuali ed estesi riscontri, sin dalla fase di concessione del contributo.

Molto si è detto, nelle passate inaugurazioni, sulla necessità di un adeguamento degli strumenti di controllo, anche dal lato normativo (nazionale, regionale e settoriale), ai fini di un rafforzamento delle attività di vigilanza, soprattutto quando l'iniziativa è in corso di realizzazione, poiché una verifica, spesso solo formale nella fase conclusiva, rende non più utilmente esperibile un intervento risolutivo, allorquando la maggior parte

dei pagamenti sono ormai avvenuti.

Il profondo mutamento registrato nella rinnovata fisionomia delle azioni a favore delle imprese, il quale trova attuazione attraverso partecipazioni azionarie o quasi-azionarie in capitali societari privati, prestiti e garanzia ad aziende, *capital venture*, fa sì che debbano mettersi in atto, da parte degli stessi operatori pubblici tenuti alla verifica della corretta finalizzazione delle risorse, competenze altamente specialistiche in grado di cogliere i fenomeni patologici, in termini di irregolarità o di frode, che possono annidarsi in tali più rarefatti ambiti.

La stessa concessione dell'agevolazione, avente a presupposto situazioni caratterizzate da particolare "rischio di impresa" o da "fragilità economica" dei beneficiari, impone un pronto adattamento dei presidi di controllo sulle condizioni che consentono l'accesso agli aiuti, idonei ad accertare la reale produttività e la conforme destinazione dei capitali da parte dei percettori.

Non marginali, anche nell'anno trascorso, sono stati i casi di indebita percezione di finanziamenti pubblici segnalati dagli organi di polizia giudiziaria (Guardia di Finanza o Carabinieri) e, conseguentemente, numerose sono state le iniziative intraprese, al riguardo, da cui emerge l'impegno, sempre più rilevante, di questa Procura, nell'area del contrasto **alle frodi ed alle irregolarità nella percezione ed utilizzazione di risorse pubbliche, anche erogate dall'Unione Europea**; impegno che sarà posto, in chiave prospettica, con la massima attenzione anche sulle ingentissime risorse finanziarie relative alla fase esecutiva del programma Next Generation EU e del conseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), seppure con le limitazioni imposte dall'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020.

Sul tema della corretta gestione dei finanziamenti di origine eurocomunitaria, è da segnalare la forte collaborazione reciproca fra la

Corte dei conti e l'**OLAF** (Ufficio europeo per la lotta antifrode) con il quale la Procura generale della Corte ha rinnovato un "*Accordo di cooperazione amministrativa*". Tale accordo prevede la cooperazione e lo scambio di informazioni e dati, l'assistenza nelle indagini, la condivisione delle analisi strategiche e l'incentivazione delle attività di formazione del personale nonché l'assistenza dell'OLAF per l'esecuzione, da parte dell'Unione, di sentenze emesse dalla Corte dei conti a favore della medesima, nelle ipotesi di frodi sui fondi diretti.

Più di recente, la Procura generale ha stipulato un Accordo di lavoro anche con la **Procura Europea (EPPO)** per una stretta cooperazione ed un intenso scambio informativo relativamente a frodi, irregolarità o qualsiasi altra condotta lesiva degli interessi finanziari, anche dell'Unione Europea.

In dipendenza di tale Accordo, questa Procura ha già attivato gli opportuni contatti con i competenti Procuratori Europei Delegati (PED) e sono già state effettuate le prime segnalazioni di frodi e irregolarità finanziarie.

Del resto, proprio in ragione delle funzioni rivestite dalla Corte dei conti, sul Procuratore contabile ricadono altissime aspettative, sia a livello nazionale, sia a livello europeo, per la tutela delle ingenti risorse pubbliche, messe a disposizione dal PNRR, anche considerata la possibilità, ormai pacificamente riconosciuta già dal 2013 dalla Cassazione (SS.UU. n.20701/2013), di agire anche a tutela dei danni cagionati direttamente al bilancio dell'Unione Europea (spese dirette ed entrate proprie), per conto dell'Unione stessa.

Il principio posto a base dell'attuazione del Piano valorizza il fattivo conseguimento degli obiettivi e dei traguardi prefissati, delineando una nuova impostazione che non si basa sui meccanismi di rendicontazione delle spese da parte delle autorità nazionali, ma si riferisce alla valutazione delle *performance*. E' però importante sottolineare che la nuova

impostazione, cui l'Europa ha inteso improntare la materia dei finanziamenti per la ripresa e la resilienza, non prescinde comunque dal rispetto della legalità, cui va uniformata l'attività di impiego delle risorse; il controllo sulla legalità, infatti, non si pone in contrapposizione con il pronto raggiungimento degli obiettivi, ma anzi ne costituisce il principale corollario, anche in considerazione del fatto che, se l'Europa vigilerà sulle *performance*, agli Stati membri è affidato il controllo sul rispetto delle regole e della legalità nell'attuazione dei programmi.

L'Europa, infatti, richiede agli Stati membri di verificare regolarmente il corretto utilizzo dei finanziamenti, di *"prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi"* e tale obbligo deve essere espressamente previsto tanto negli accordi di prestito, quanto negli accordi attuativi di esecuzione del Piano nazionale (artt.15 e 22 Reg. (UE) 2021/241).

L'art.8 del reg.241 fa anche rinvio al regolamento finanziario dell'Unione Europea che, nel disciplinare la gestione del bilancio europeo, sancisce la responsabilità disciplinare e patrimoniale dei funzionari dell'Unione (art.91 del reg. (UE) n.1046/2018) e, richiamando il Reg. (Cee, Euratom, Ceca) n.259/68, ribadisce che *"il funzionario può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni"* (art.22 par.1 regolamento n.31 (CEE) 11 (C.E.E.A.)).

Negli anni scorsi si è già avuto modo di sottolineare come il **comparto sanitario** rappresenti un ambito di interesse nevralgico, in ragione dell'elevato assorbimento di risorse destinate al finanziamento del servizio e delle non poche criticità che si riscontrano sia nel funzionamento delle strutture, sia nell'erogazione delle prestazioni alla collettività.

Alta è, perciò, l'attenzione su sprechi e disfunzioni, a fronte dei molteplici aspetti di rilevanza erariale che dal settore possono generare, i quali vanno dalle illegalità più propriamente correlate ad attività gestionali (cd. *maladministration*) ai casi di responsabilità medica, per errori che si manifestano nel processo clinico assistenziale (*malpractice*), con conseguenze, in entrambi i casi, negative per le casse pubbliche, non meno che per gli stessi servizi forniti.

Tuttavia, a fronte di un panorama in continua evoluzione, che vede in espansione le fattispecie dannose, deve continuare a rilevarsi che la materia soffre di un'informazione assai limitata: come già osservato in precedenza, il numero delle denunce pervenute alla Procura da soggetti qualificati, rispetto all'importanza dei centri di spesa e alle molteplici aree di intervento cosiddette "a rischio" (appalti e contratti per servizi e forniture, gestione di personale, misure riparatorie per i danni clinici, spesa farmaceutica) costituisce un'evidente singolarità che chiede, ancora oggi, di essere osservata.

Sebbene, infatti, si rilevi un incremento di comunicazioni, limitatamente ad alcune aziende del settore, gran parte dei procedimenti risulta aperta sulla base di notizie pervenute da fonti estranee all'amministrazione interessata (dagli organi investigativi, da privati cittadini o dalla stampa).

Occorre, quindi, ancora una volta, ribadire che la sostanziale mancanza di denuncia da parte dei soggetti a ciò tenuti costituisce violazione di uno specifico precetto di legge, sancito dall'art. 52 del Codice di giustizia contabile.

Non senza contare che l'omissione è essa stessa fonte di responsabilità, quale stabilita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 in capo a coloro che abbiano determinato, serbando un atteggiamento inadempiente, la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale.

Il problema riveste la massima importanza con riferimento ai casi di “malpractice” per i pregiudizi prodotti all’erario dai risarcimenti liquidati, in via diretta o in franchigia, alle vittime di pratiche professionali scorrette, per i quali risulta evidente che ricorre un preciso obbligo di portare a conoscenza della Procura contabile i fatti, affinché possano essere attivati gli accertamenti volti a ricostruire le responsabilità o anche l’assenza di esse, nello stesso interesse del medico o di altro operatore sanitario coinvolto.

Da segnalare, infine, la norma di cui all’art. 13 della legge n. 24/2017 (cd. “Gelli-Bianco”) secondo la quale le strutture devono portare a conoscenza dell’esercente la professione sanitaria, entro il termine di dieci giorni, l’instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato, ovvero l’avvio di trattative stragiudiziali. Conseguentemente, l’omissione, la tardività o l’incompletezza della comunicazione, se preclusive dell’azione erariale, possono dar luogo ad autonome forme di responsabilità a carico dei soggetti tenuti agli obblighi informativi medesimi.

Venendo, poi, al merito delle vicende dannose riscontrate negli anni, deve rilevarsi che, dal punto di vista della responsabilità amministrativa, il “punto nodale” è costituito dall’accertamento dell’elemento psicologico (dolo o colpa grave) del personale ospedaliero individuato quale autore della condotta (commissiva od omissiva) ritenuta causa dell’inesatto adempimento della prestazione a cui è obbligata l’Azienda sanitaria quando eroga i propri servizi sanitari.

Nonostante la giurisprudenza contabile, negli anni, abbia fornito utili chiavi interpretative per definire, da un punto di vista contenutistico, la colpa grave in ambito medico, l’insopprimibilità della specificità e peculiarità di ogni singola fattispecie comporta che tale accertamento andrà comunque compiuto caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze, oggettive e soggettive, della fattispecie concreta, il che deve, perciò, indurre

ad essere assai prudenti nell'utilizzare acriticamente talune definizioni ricorrenti e stereotipate di colpa grave ai fini della risoluzione del "punto nodale" di cui si discorre.

Ulteriore aspetto su cui si ritiene utile soffermarsi è quello che attiene al periodo in cui i fatti di *malpractice* medica sono accaduti, in quanto a ciò si correla l'individuazione della disciplina normativa applicabile nel caso concreto. La maggior parte delle fattispecie finora attenzionate da questa Procura risalgono, infatti, ad anni precedenti all'entrata in vigore della c.d. legge "Gelli-Bianco" (legge n.24/2017), talché finora non sono venute in rilievo le disposizioni di tale legge e, in particolare l'art. 9, commi 5 e 7, e l'art.13, che, come noto, hanno delineato un peculiare regime di responsabilità amministrativa nei confronti dell'esercente la professione sanitaria il quale prevede, tra le altre cose, che nei giudizi di responsabilità amministrativa, il potere del giudice di "*desumere argomenti di prova dalle prove assunte nel giudizio instaurato dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria (...) se l'esercente la professione sanitaria ne è parte*" (art.9, comma 7) e la preclusione dell'azione stessa nell'ipotesi di inosservanza dell'obbligo di comunicazione tempestiva, puntuale e completa all'esercente la professione sanitaria del giudizio basato sulla sua responsabilità o dell'avvio di trattative stragiudiziali con il danneggiato (art.13). Come è facile intuire, nell'immediato futuro, per effetto dell'applicazione della legge "Gelli - Bianco", l'attività requirente in *subiecta materia* sarà orientata, altresì, alla considerazione degli aspetti sopra indicati - anche ai fini della valutazione della sussistenza di eventuali condotte omissive, gravemente colpose, queste perseguibili ai sensi dell'art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020 convertito in legge n.120/2020 - determinanti la preclusione dell'azione di responsabilità amministrativa di cui si tratta.

Nell'ambito della giurisdizione contabile rientrano, accanto a fattispecie atipiche relative a distrazioni, condotte appropriative e, più in generale, a sprechi di risorse pubbliche, anche fattispecie causative di **danno erariale da mancata entrata e, nello specifico, da mancata riscossione delle entrate**. Si tratta di fatti che, spesso, non godono di adeguato risalto presso i cittadini, ma che determinano, tuttavia, un significativo pregiudizio per il bilancio delle singole Amministrazioni pubbliche, in danno alla collettività amministrata. Infatti, se da un lato tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (art.53, comma 1, Cost.), dall'altro lato, tuttavia, una corretta gestione delle entrate è essenziale per l'equilibrio del bilancio e per il conseguimento degli obiettivi di sana finanza pubblica locale: ne consegue che una non efficiente gestione amministrativa, determinando minori entrate negli esercizi finanziari di riferimento, provoca gravi ricadute sul ciclo del bilancio delle Amministrazioni e, per l'effetto, minori risorse a disposizione per far fronte ai bisogni della collettività.

Non secondarie, in termini di importanza, sono anche le attività di tutela delle entrate proprie del bilancio europeo, in considerazione del fatto che in quasi tutte le Regioni italiane esistono porti o aeroporti in cui possono circolare merci assoggettate a dazi doganali; anche laddove non si riuscisse a configurare la qualità di agente contabile sul debitore finale, occorre considerare che l'eventuale coinvolgimento nelle condotte illecite di operatori doganali, funzionari delle agenzie fiscali o verificatori infedeli radica senza alcun dubbio la giurisdizione contabile anche su tali fattispecie.

Di non minore gravità sono, poi, le vicende illecite, aventi risvolti anche di natura penale, caratterizzate da un'eco sociale tale da costituire un'offesa al prestigio e alla personalità pubblica dello Stato, che

determinano azioni di responsabilità a titolo di **danno all'immagine**.

Come già evidenziato negli anni scorsi, a seguito degli interventi legislativi, ormai non più recenti (cd. "*Lodo Bernardo*"), la fattispecie è stata fortemente circoscritta, essendo stato previsto, quale condizione di proponibilità della domanda, a pena di nullità, che il fatto costituisca uno dei reati contro la Pubblica amministrazione (codificati nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale) accertato con sentenza di condanna passata in giudicato.

Il rigore, appena mitigato con la riformulazione della disciplina nel codice di giustizia contabile (art. 51, comma 7), non ha fatto venire meno tale forma di "pregiudiziale penale", dai più ritenuta non in linea con il principio di autonomia tra il giudizio erariale e quello penale.

La disposizione, tuttavia, sia pure in termini non del tutto univoci, ha esteso la perseguibilità del danno a qualsiasi reato o delitto commesso dai pubblici agenti a danno delle pubbliche amministrazioni.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 191/2019, ha, poi, confermato che la lettura del codice di giustizia contabile supporta effettivamente anche l'ipotesi interpretativa estensiva, ove il Giudice di merito la ritenga costituzionalmente orientata. Infatti, la Corte ha rilevato che la disciplina del danno all'immagine, contenuta nel codice di giustizia contabile, si presta a differenti interpretazioni quanto all'individuazione dei reati per i quali la Procura contabile può agire per chiedere il risarcimento di questo tipo di danno.

Orbene, dall'osservatorio privilegiato dell'Inquirente può, allora, cogliersi il contesto in cui si verificano gli episodi di cattiva amministrazione, facendo così emergere le patologie o le criticità di sistema; l'analisi delle responsabilità individuali, non di rado, consente di intercettare più estese manifestazioni di inefficienza o anomalie,

determinate da carenze di regolamentazione, da prassi deviate o inutili, da rigidità strutturali che lo stesso apparato dovrebbe essere in grado di riconoscere e correggere.

Più volte si è rimarcato come la portata degli effetti della negativa gestione non è circoscritta all'ambito in cui le disfunzioni o gli abusi, i ritardi o le inerzie, sono riscontrati; essi, oltre a ledere direttamente la sfera finanziaria, ingenerano costi riflessi smisurati, sovente connessi alla perdita di funzionalità che inevitabilmente accompagna l'errata conduzione del bene pubblico.

Non è inusuale, in questi casi, che l'organizzazione sia costretta a fare ricorso a ingenti risorse umane ed economiche per ripristinare il corretto svolgimento delle attività e dei servizi, compromesso dalle condotte di operatori infedeli o negligenti.

4. LE AZIONI ESERCITATE

§. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A. e il danno all'immagine

Nel corso dell'anno trascorso sono state esercitate complessivamente n.10 nuove azioni di responsabilità afferenti alla commissione di reati contro la P.A. e anche al risarcimento del danno all'immagine causato ad una pubblica amministrazione.

Fra di esse, una prima azione è stata esercitata nei confronti del Responsabile del Servizio Economico-Finanziario di un Comune che, con numerosi mandati di pagamento, emessi in proprio favore, si è illecitamente appropriato, nell'arco di alcuni anni, di ben euro 1.480.796,50. Unitamente al danno patrimoniale, la Procura ha contestato anche quello da disservizio per l'importo di euro 21.000,00. La richiesta risarcitoria ammonta, quindi, a complessivi **euro 1.501.796,50**. Il giudizio è tutt'ora pendente.

Con altra azione è stata chiesta la condanna di due dirigenti comunali per un ammanco di complessivi **euro 7.137,77** afferente alle entrate per rilascio di carte di identità (la richiesta fra i due presunti responsabili è stata ripartita in base al periodo di svolgimento delle funzioni dirigenziali). Nello specifico, ai due dirigenti è stata contestata la totale disorganizzazione del servizio che ha, poi, determinato anche l'impossibilità di individuare il soggetto che si è illecitamente appropriato del denaro sottratto. Il giudizio è ancora pendente.

Con la **sentenza n. 248/2023** è stata accolta l'azione promossa da questa Procura in relazione all'**appropriazione indebita di somme da parte di un agente contabile**: la vicenda riguarda la condotta dell'agente contabile del

Comando provinciale dei Carabinieri di Brindisi che ha causato un danno all'erario, **pari ad euro 116.708,46**, derivante da disallineamenti contabili e dall'effettuazione di n.44 bonifici dal conto corrente postale della SAP a proprio favore. In sintesi, in occasione del pagamento di fatture ai fornitori, l'agente effettuava il bonifico a favore dell'impresa fornitrice versando, però, la somma relativa al pagamento dell'IVA sul proprio conto corrente (sfruttando il sistema del pagamento dell'IVA denominato "split payment" la scoperta dell'illecita appropriazione si rendeva più difficile). Tuttavia, poiché il convenuto, in corso del giudizio, ha provveduto a risarcire gran parte della somma illecitamente sottratta (circa 70 mila euro), il Collegio, con la sentenza n.248/2023, lo ha condannato a rifondere solo la parte residua ammontante a circa 45 mila euro.

Fra le sentenze depositate nel corso del 2023, in riferimento a giudizi introdotti dalla Procura nello stesso anno, merita di essere menzionata anche la **sentenza n. 241/23** con la quale un ex sindaco di Brindisi è stato condannato a rifondere al citato Ente locale **sia il danno patrimoniale che quello all'immagine (complessivamente euro 115 mila** a fronte di una domanda di condanna per 140 mila euro) derivanti del compimento di una serie di atti corruttivi. In sintesi, l'ex sindaco, a titolo corruttivo, si era fatto consegnare dall'azienda che si occupava dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani la somma di 30 mila euro, utilizzati per pagare alcune rate dell'ingente debito che costui aveva contratto nei confronti dell'agente della riscossione Equitalia spa.

Con la **sentenza n.165/2023**, un magistrato ordinario, all'epoca dei fatti in servizio presso gli Uffici giudiziari di Taranto, è stato condannato a risarcire, in favore del Ministero di Grazia e Giustizia e a titolo di danno all'immagine, la somma di **euro 150 mila**, in conseguenza delle condotte

delittuose dal medesimo commesse, mediante le quali costui aveva realizzato un'arbitraria strumentalizzazione della funzione di magistrato, risultata piegata a fini privati del tutto egoistici ed utilitaristici.

Questo Ufficio requirente ha, anche, esercitato l'azione per il risarcimento del **danno all'immagine (euro 8.000) causato al Ministero della Difesa** in conseguenza delle condotte illecite poste in essere da tre Carabinieri, concretizzatesi nell'aver abusato della rivestita qualità di pubblici ufficiali per ottenere da parte dei gestori di alcuni bar "...consumazioni..." gratuite, "...facendo intendere implicitamente che (...) non vi fossero alternative diverse da un'arrendevole adesione alle loro richieste...", salvo, in caso contrario, subire possibili spiacevoli conseguenze. **Il giudizio è stato definito con la sentenza di condanna n. 239/2023** nei confronti di uno dei convenuti, mentre per gli altri due è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere per avere costoro, *medio tempore*, corrisposto al Ministero quanto richiesto dalla Procura nella chiamata in giudizio.

L'azione per danno all'immagine è stata esercitata anche con riferimento ad **alcune ipotesi di assenteismo**, in applicazione di quanto disposto dall'art.55- *quinquies* del d. lgs. n. 165/2001.

In un primo caso, la Procura ha azionato il danno all'immagine (€8.230,62, quantificato in via equitativa) per un'ipotesi di assenteismo di cui all'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001, a seguito della falsa attestazione della presenza in servizio da parte di un lavoratore interinale presso ARIF (ente strumentale della regione Puglia). Il predetto è stato chiamato in giudizio unitamente ad altri dipendenti che, con la propria condotta attiva o omissiva, hanno agevolato la condotta fraudolenta del primo. **Il giudizio è in corso di definizione mediante applicazione del rito abbreviato di cui all'art.130 c.g.c..**

Altra azione, sia per il danno patrimoniale da assenteismo che per quello all'immagine, conseguente anche alla commissione di reati contro la P.A. (pur a fronte di sentenza di patteggiamento resa ai sensi dell'art. 444 c.p.p.), è stata esercitata nei confronti di un ispettore della Polizia di Stato assegnato ad un Procuratore della Repubblica con mansioni di autista e di tutela personale. Il danno contestato ammonta a complessivi **euro 64.841,72** ed il relativo giudizio risulta ancora pendente.

Azione analoga è stata esercitata sia per il danno patrimoniale da assenteismo che per il conseguente danno all'immagine nei confronti di docenti e personale ATA di un istituto scolastico, per un totale di **euro 150.853,40**. Questa Procura ha, altresì, chiamato a rispondere del danno, sebbene in via sussidiaria, anche il dirigente scolastico che aveva assunto il suddetto personale in violazione delle corrette procedure amministrative. Il giudizio è ancora pendente.

§. Le azioni conseguenti all'illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici

Diverse, anche nel corso dell'anno appena concluso (n. 16), sono state le azioni esercitate in ambito di illecito utilizzo e percepimento di contributi e finanziamenti pubblici, tanto di origine nazionale quanto eurocomunitaria. La Procura Puglia si è occupata prevalentemente delle patologie riscontrate nell'impiego dei fondi principalmente relativi alle **politiche di coesione** (Fondi strutturali quali FEAGA, FESR, FEASR e FSE).

Le condotte illecite perseguite, non sempre sovrapponibili a fattispecie di rilevanza penale, sono riconducibili, in molti casi, all'utilizzo di falsa

documentazione o di dichiarazioni e attestazioni mendaci, tanto in sede di presentazione dell'istanza di ammissione al contributo quanto in fase di realizzazione del progetto finanziato.

In un primo caso, la Procura ha contestato al titolare di un'azienda privata l'indebita percezione di contributi pubblici gestiti dalla regione Puglia, ed erogati da AGEA, nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 - Asse I - Misura 123 - "*Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali*", per un importo di **euro 417.623,84** in relazione ad un investimento che avrebbe dovuto essere finalizzato all'ammodernamento e alla razionalizzazione di impianti di lavorazione, trasformazione e commercializzazione nel comparto lattiero-caseario. Le indagini svolte hanno, invece, accertato che il beneficiario, al fine di ottenere i contributi in questione, ha presentato preventivi di spesa artefatti. **Il giudizio si è concluso con la sentenza di condanna n.18/2023** avverso la quale, tuttavia, il condannato ha proposto appello.

La Procura ha anche contestato l'illecita percezione di contributi comunitari, sempre in ambito agricolo, per l'importo di **euro 44.478,24** nei confronti di un agricoltore che, al fine di ottenere i contributi, ha prodotto falsa documentazione attestante il possesso dei requisiti legittimanti il diritto in questione. In particolare, l'agricoltore ha presentato autocertificazioni, riportanti la falsa sottoscrizione dei fratelli coeredi, con le quali si attestava (falsamente) di averlo autorizzato alla conduzione, in via esclusiva, dei fondi ereditati e di avergli ceduto i titoli dell'integrazione ai medesimi spettanti. Il giudizio è ancora pendente.

Con ulteriore azione, è stata contestata l'indebita percezione di contributi pubblici FEP 2007/2013 Misura 2.1, Sottomisura 1, "*Misure per gli*

investimenti produttivi nel settore dell'acquacoltura - art.34 e art.35 reg. CE 1199/06" da parte di una società cooperativa che avrebbe dovuto realizzare un progetto finanziato per l'importo complessivo di euro 720.579,00 sia con fondi pubblici (euro 432.347,40) che con fondi propri (euro 288.231,60). **Il danno erariale contestato ammonta ad euro 348.328,04.** Il giudizio di primo grado è ancora pendente.

Altra azione, analoga alla precedente, è stata esercitata, nei confronti della medesima suddetta società cooperativa, per l'indebita percezione di altro contributo pubblico, a valere sempre sul FEP 2007/2013, per un importo di **euro 393.820,72.** Anche per questa azione il giudizio risulta ancora pendente.

Ben n.8 azioni sono state, poi, esercitate in relazione ad ipotesi di illecita percezione di contributi pubblici, a valere sui fondi FEASR, da parte di altrettanti diversi soggetti privati i quali sono stati agevolati nella commissione delle rispettive truffe dalle condotte illecite poste in essere da due funzionari regionali. **Le vicende hanno prodotto un danno patrimoniale complessivamente quantificato in euro 2.763.345,30.** I giudizi sono ancora pendenti.

Sono stati introdotti anche n. 4 giudizi di responsabilità, definiti con altrettante sentenze di condanna (nn.65/2023, 126/2023, 207/2023 e 209/2023), **per un importo complessivo di euro 475.000,00,** in relazione a fattispecie di **illecito percepimento di contributi in agricoltura, a valere su fondi FEAGA, erogati da AGEA.**

Altro giudizio ha riguardato, poi, un danno patrimoniale di **euro 14.623,00** arrecato ad Invitalia spa in conseguenza dell'illecita percezione di

finanziamenti pubblici erogati ai sensi della **legge n.185/2000 (cd. imprenditoria femminile)**. Nello specifico, alla ditta individuale convenuta in giudizio è stato contestato di aver cessato l'attività prevista nel progetto finanziato, prima del decorso di cinque anni dalla data della delibera di ammissione alle agevolazioni, in aperta violazione di specifica norma contenuta nel relativo regolamento. Il giudizio è pendente.

Con altra citazione è stata esercitata l'azione per il risarcimento del **danno patrimoniale e di quello all'immagine** patito dal Comune di Gravina in Puglia in conseguenza della condotta illecita serbata dal Responsabile *pro tempore* delle Politiche sociali il quale ha elargito **sussidi per il contrasto alla povertà**, in violazione delle procedure previste dalle delibere della Giunta comunale. Il predetto funzionario, non solo ometteva di chiedere l'ISEE ai potenziali beneficiari, ma neppure avviava alcuna istruttoria finalizzata alla compilazione di una graduatoria dei richiedenti il sussidio. Per tale condotta il funzionario è stato anche condannato dal giudice penale, in via definitiva, sebbene a seguito di patteggiamento ex art.444 c.p.p., per i reati di abuso d'ufficio e falso. **Il convenuto ha chiesto alla Sezione giurisdizionale l'applicazione del giudizio abbreviato ed avendo costui assolto all'obbligo del pagamento della somma di euro 34.480, quale ritenuta congrua dal pubblico ministero, il giudizio è stato dichiarato estinto con la sentenza n.336/2023.**

Con riferimento alla fattispecie dannosa di illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici, nel corso del 2023, sono state depositate diverse sentenze in relazione ad azioni esercitate dalla Procura nell'anno 2022.

Tra di esse merita di essere menzionata la **sentenza n.96/2023 con la quale è stata parzialmente accolta** l'azione di questa Procura avente ad

oggetto l'illecita percezione di contributi pubblici nel *"Comparto ricerca e innovazione - assistenza alle P.M.I. (Piccole Medie Imprese) nella promozione di prodotti e processi di produzione ecologici"*, di cui al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) - Fondi Strutturali, relativi alla programmazione 2007/2013 del POR Convergenza FESR Puglia - da parte della società OMER srl, con sede legale in Bari (BA), esercitata nei confronti della predetta società e dei due amministratori della stessa. Dalle indagini è emerso che sulla base del Regolamento Regionale 19/01/2009, n. 1, della Regione Puglia *"Regolamento generale dei regimi di aiuto in esenzione"*, pubblicato nel B.U.R.P. n. 13 suppl. del 22/01/2009, è stato emanato Avviso per l'erogazione di *"aiuti ai programma di investimento promossi da Micro e Piccole Imprese"* approvato con Determinazione del Dirigente del Servizio Artigianato della Regione Puglia n. 192 del 10.04.2009, pubblicato nel B.U.R.P. n. 62 del 23/04/2009. In data 24.06.2013 la OMER S.r.l. ha presentato la domanda per l'accesso alle agevolazioni previste dall'Avviso Pubblico relativo all'attuazione del Titolo II del Regolamento Regionale 19.1.2009, n. 1, da realizzarsi nell'ambito di unità locali ubicate nel territorio della Regione Puglia. L'azienda, che operava nel settore dei lavori di meccanica generale con unità locali in centro nord, al fine di realizzare una diversificazione territoriale, richiedeva i finanziamenti pubblici al dichiarato fine di voler aprire una nuova unità produttiva in Trani; unità che, a seguito delle indagini, si è appurato non essere mai stata realizzata, se non in modo del tutto fittizio. Per la realizzazione dell'investimento, la società ha ricevuto dalla Regione Puglia, un finanziamento **di € 353.465,34, rappresentante una prima posta di danno contestata ai responsabili.**

In relazione alla vicenda, infatti, questo Ufficio requirente ha contestata anche un'altra posta di danno erariale: la OMER S.r.l., in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 13 del "Regolamento" regionale di cui sopra, ha stipulato con Banca UNICREDIT S.p.A. – Agenzia di

Ravenna Randi, un contratto di finanziamento per un importo di euro 975.500,00, finalizzato all'acquisto di macchinari, chiedendo, altresì, l'accesso al Fondo di Garanzia a favore delle piccole e medie imprese Legge 662/96. Con delibera del 23.10.2013 MEDIO CREDITO CENTRALE ha ammesso al fondo di garanzia per l'80% del suo ammontare il suddetto piano degli investimenti. UNICREDIT S.p.A., in data 07.12.2013, ha erogato il finanziamento di euro 958.428,75. Il piano di ammortamento del finanziamento prevedeva che lo stesso dovesse essere rimborsato in 84 rate mensili dal 31.01.2014 al 31.12.2020. Tuttavia, da accertamenti eseguiti presso UNICREDIT è emerso che la società ha corrisposto solo n.25 rate di rimborso e che l'istituto bancario, a seguito del mancato pagamento, ha considerato il contratto di finanziamento risolto. Inoltre, ha invitato la OMER S.r.l. a versare immediatamente il residuo importo di € 973.612,53, oltre gli interessi maturati e maturandi ed accessori, senza ottenere riscontro. Per tale motivo, il Consiglio di Gestione del Fondo di Garanzia, nella riunione del 12/02/2021, ha deliberato la liquidazione della perdita per l'importo di euro 780.400,00, in favore di UNICREDIT. La Procura ha contestato ai responsabili anche tale posta di danno, ritenendo che la loro condotta dolosa, peraltro preordinata a ottenere il mutuo garantito senza avere alcuna intenzione di avviare un'attività imprenditoriale in Puglia, mirasse ad ottenere liquidità dalla banca mutuante nonché ad evitare azioni da parte di quest'ultima nel caso di mancato rimborso del finanziamento (come di fatto avvenuto e preordinato fin dall'inizio), affidandosi al Fondo di Garanzia, ossia a risorse pubbliche. **Il danno complessivamente contestato ammonta, perciò, ad euro 1.133.865,34. Il giudice, come detto, ha accolto solo parzialmente la domanda non riconoscendo i caratteri della concretezza e attualità in riferimento al danno prodottosi a carico del Fondo di Garanzia, per l'importo di euro 780.400,00. In relazione a tale capo della sentenza, la Procura ha interposto appello.**

Con la **sentenza 23/2023** una società ed il suo rappresentante legale sono stati condannati, in solido, a risarcire la somma di **euro 450.000,00** alla Regione Puglia a seguito dell'illecita percezione di un finanziamento finalizzato alla realizzazione di una RSA. Nel caso di specie, la società ha utilizzato il finanziamento per sostenere delle spese non ritenute congrue dalla Regione.

La **sentenza n.298/2023**, invece, ha disposto la condanna di una ditta privata a risarcire il danno patrimoniale causato al Ministero della Cultura (euro 51.264,00) in conseguenza dell'illecita gestione del cd. "bonus cultura" ovvero di contributi pubblici nell'ambito dell'iniziativa legislativa a sostegno della cultura e della conoscenza del patrimonio culturale. Il Collegio, oltre ad accogliere la prospettazione della Procura in ordine alla sussistenza di un rapporto di servizio fra l'Amministrazione attuatrice della misura agevolativa e l'esercente privato abilitato all'accettazione dei buoni spesa, ha determinato l'ammontare del danno nel differenziale tra quanto il Ministero ha rimborsato indebitamente alla ditta e quanto quest'ultima avrebbe potuto incassare dalla vendita dei beni ammessi.

Merita, infine, di essere menzionata anche **la sentenza n.68/2023 della Sezione Seconda giurisdizionale centrale d'appello con la quale è stata accolta l'impugnazione di questa Procura avverso la sentenza n.956/2021 della Sezione giurisdizionale Puglia** che aveva dichiarato la carenza di interesse ad agire dell'attore pubblico nell'ipotesi in cui l'azione erariale venisse avviata quando l'Amministrazione interessata avesse già ottenuto un titolo esecutivo e provveduto all'iscrizione a ruolo del credito (generalmente a seguito di ingiunzione).

Il Giudice di appello, in accordo con quanto sostenuto da questo

Ufficio requirente, ha, quindi, affermato che *“Il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, esperendo le ordinarie azioni civilistiche.*

E' indubbio che l'amministrazione possa provvedere a esercitare il proprio diritto di credito autonomamente. Tuttavia, quando il credito sia diretta conseguenza della condotta dolosa o gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, è inevitabile che insorgano questioni di interferenza tra gli strumenti amministrativi e giudiziari di cui dispone l'amministrazione e l'azione di responsabilità amministrativa di competenza della procura contabile.

Una interferenza è certamente riscontrabile nell'ipotesi in cui il credito sia stato integralmente soddisfatto in via amministrativa (ovvero in conseguenza del fortunato esperimento delle azioni civili). In tal caso, è evidente che l'azione di responsabilità amministrativo-contabile sia da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile.

Se, invece, come nella fattispecie all'esame, i rimedi alternativi posti in essere dall'amministrazione non abbiano ancora condotto all'integrale soddisfacimento del credito, secondo la consolidata giurisprudenza innanzi citata, non vi è alcuna preclusione per il P.M. contabile ad esercitare l'azione di risarcimento erariale.”

Con riferimento, poi, all'affermazione della Sezione giurisdizionale Puglia, secondo la quale non sussisterebbe un interesse ad agire del P.M. contabile tutte le volte in cui l'amministrazione danneggiata fosse già in possesso di un titolo esecutivo, costituito dall'iscrizione a ruolo del credito, il Giudice di appello ha affermato come *“in generale, nessun impedimento sia configurabile per il creditore che, nell'intento di soddisfare un proprio diritto, voglia munirsi di più titoli esecutivi, non esistendo nel nostro ordinamento giuridico alcun divieto assoluto di duplicazione dei titoli”* atteso, peraltro, che *“la duplicazione dei titoli esecutivi non arreca alcun pregiudizio al debitore in quanto gli eventuali pagamenti in forza di un titolo esecutivo comunque sarebbero*

conteggiati in sede di esecuzione dell'altro".

Atteso l'accoglimento dell'appello di questa Procura, il giudizio, afferente all'indebita percezione di finanziamenti *ex lege* n.185/2000, è stato riassunto davanti al giudice di primo grado, il quale **con sentenza n.291/2023 ha integralmente accolto la domanda originaria disponendo il risarcimento della somma di euro 24.325,39.**

§. Le azioni in materia sanitaria

In campo sanitario sono state esercitate solo le seguenti quattro azioni di responsabilità.

Una prima azione ha avuto a riferimento la prescrizione di false ricette da parte di un medico di medicina generale operante nel comune di Conversano (BA), al duplice scopo di procurarsi medicinali, anche ad alto costo, da consegnare ad un ricettatore per la rivendita in Albania nonché la promozione della vendita, dietro compensi illeciti, di medicinali proposti da informatori scientifici. La vicenda vede coinvolti (dolosamente o anche in modo solo gravemente colposo) anche diversi farmacisti, dello stesso comune, che accettavano la consegna continua di un cospicuo numero di ricette, intestate ad ignari pazienti, da parte dello stesso medico il quale, sempre personalmente, provvedeva a ritirare i medicinali falsamente prescritti. **La Procura ha chiamato il medico a rispondere dell'intero danno quantificato in € 568.909,86, nonché i singoli farmacisti. Il giudizio è stato definito con sentenza di condanna n. 367/2023, ad oggi non impugnata.**

Altra azione ha riguardato un **dipendente della ASL di Foggia per avere costui cagionato, all'Amministrazione di appartenenza, un danno**

di euro 123.309,60. Nel caso di specie, il danno patrimoniale è conseguito dall'acquisto, mediante falsa documentazione, di beni pagati dall'Azienda sanitaria, ma ad essa mai consegnati o comunque dalla medesima mai richiesti; beni, peraltro, non diretti a soddisfare le effettive esigenze e necessità dei reparti ospedalieri ai quali risultavano destinati ed il cui acquisto mirava unicamente ad arrecare vantaggio patrimoniale alle ditte fornitrici compiacenti. **La domanda della Procura è stata accolta con la sentenza di condanna n.166/2023.**

Un terzo atto di citazione ha riguardato due dipendenti della Asl di Foggia per avere costoro svolto, per anni, l'attività di "Tecnici della prevenzione" senza essere iscritti, come richiesto per legge (art.2 della legge n.43/2006 e art.4 della legge n.3/2018), al relativo albo professionale. Il danno è stato quantificato in misura pari agli emolumenti indebitamente percepiti dai due dipendenti (rispettivamente euro 184.791,90 ed euro 185.387,68) nel periodo in questione. Si è in attesa del deposito della sentenza.

Altra citazione ha avuto a riferimento un caso di *malpractice* medica avvenuto nel 2007 quando, a seguito di un (primo) intervento chirurgico di adenotomia, al paziente è stata diagnosticata una "*ostruzione fossa nasale dx da corpo estraneo. Ipertrofia Adenoidea*"; il paziente è stato, quindi, sottoposto d'urgenza ad un secondo intervento chirurgico con anestesia generale per la rimozione di un tampone dalla narice destra e revisione di adenotomia. In sede di citazione la Procura ha chiesto la condanna al pagamento di euro 9.242,73 in favore dell'ASL Bari. Previo parere favorevole del pubblico ministero, **la parte ha chiesto la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130 c.g.c. dietro versamento del 30% dell'importo della richiesta di condanna (€ 2.772,82).** Con decreto n. 145/2022 il Collegio ha accolto la

richiesta e, verificato l'avvenuto pagamento all'udienza del 15.12.2023, **il giudizio è stato definito con sentenza n. 134/2023.**

Con riferimento all'ambito sanitario, nel corso del 2023 sono state anche depositate alcune sentenze in riferimento ad azioni della Procura esercitate nell'anno 2022.

Con la **sentenza n.17/2023**, riconosciuta la sussistenza di un rapporto di servizio, n.3 **soggetti, appartenenti ad un'associazione di volontariato di Fasano che operava in ambito sanitario, sono stati condannati a corrispondere la somma di circa euro 89 mila in favore della ASL di Brindisi, a titolo di danno all'immagine**, essendo stata accertata la prescrizione di quello patrimoniale. I condannati erano tutti volontari di un'associazione di Fasano convenzionata con l'ospedale "Perrino" di Brindisi per lo svolgimento del servizio del 118, i quali avevano sottratto medicinali e denaro al citato ospedale. I predetti sono anche stati condannati per peculato dal GUP di Brindisi, a seguito di patteggiamento ex art. 447 c.p.p. introdotto già nella fase delle indagini preliminari. Ai fini della quantificazione del danno all'immagine, la Procura ha ritenuto di applicare il cd. "criterio del doppio" di cui al comma 1-*sexies* dell'art. 1 della legge 20 del 1994.

§. Le azioni in materia di lavori pubblici

L'unica azione esercitata in materia di lavori pubblici afferisce alla vicenda dei lavori per la messa in sicurezza della "discarica di Autigno" nel territorio del comune di Brindisi. La società che gestisce la discarica, infatti, non ha adeguatamente mantenuto la stessa determinando la fuoriuscita di percolato ed il conseguente inquinamento della zona circostante. Il danno

erariale contestato dalla Procura, pari **ad euro 1.160.665,20**, è rappresentato dalle spese sopportate per i lavori di messa in sicurezza della discarica, svolti in emergenza; tale danno è stato imputato sia all'amministratore della società di gestione che al responsabile dell'ufficio ambiente, considerati i gravi inadempimenti imputabili all'impresa. Il giudizio è ancora *sub judice*.

Con la **sentenza n.352/2023** è stata, invece, parzialmente accolta l'azione promossa per il risarcimento del danno subito dal comune di Valenzano a seguito della risoluzione, per grave proprio inadempimento, di un contratto di appalto relativo ai lavori di costruzione di strade arginali.

A seguito della soccombenza nel giudizio civile intrapreso dall'impresa incaricata dei lavori, iniziati e poi interrotti perché avviati dal Comune in assenza della necessaria autorizzazione della Regione, l'Ente locale ha dovuto versare alla società, a titolo di risarcimento, la somma di euro 174.117,67. Il Collegio giudicante, tuttavia, con la citata sentenza n.352/2023, deceduto uno dei tre presunti responsabili (segretario generale), e dopo aver disposto l'assoluzione di uno dei due convenuti superstiti (il sindaco) ha condannato il responsabile unico del procedimento al risarcimento della quota parte di danno al medesimo imputata e quantificata in **euro 52.235,30**, previo esercizio del potere riduttivo.

§. Le azioni in materia di personale

Con riferimento a tale tipologia di danni, vengono, in primo luogo, in rilievo le fattispecie relative allo svolgimento di incarichi extraistituzionali in assenza di preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

Con una prima citazione, la Procura ha contestato lo svolgimento, con continuità, di attività libero - professionale, non autorizzata, nel proprio studio medico dal 2011 al mese di gennaio 2017 (ad eccezione degli anni 2014 e 2015) da parte di un (ex) dirigente medico della ASL Bari, in servizio a tempo pieno presso il reparto di Ortopedia e Traumatologia del presidio ospedaliero di Corato. Stante l'esclusività del rapporto di lavoro che lo legava alla ASL ed ai sensi dell'art. 26 C.C.N.L. integrativo 2004 e art. 33 C.C.N.L. del 03.11.2005, il medico ha percepito: la retribuzione di posizione minima unificata contrattuale, la retribuzione di posizione variabile, l'indennità di esclusività, l'indennità di risultato (ex retribuzione di posizione) prevista dall'art. 50, comma 4, C.C.N.L. 08.06.2000, per un importo totale di € **100.258,31**. Tale importo rappresenta il danno che il medico è stato chiamato a risarcire per avere contravvenuto agli obblighi derivanti dalla scelta del regime di esclusività. **Il giudizio è stato definito con sentenza di condanna n. 58/2023.**

Altra vicenda ha avuto a riferimento l'indebita percezione di indennità di esclusività da parte di un dirigente medico, sempre in servizio presso il Presidio Ospedaliero di Corato - reparto di Ginecologia e Ostetricia, per aver costui esercitato **attività extramuraria non autorizzata** nel suo studio medico privato. La Procura ha chiesto che il medico venisse condannato alla restituzione di quanto percepito, a titolo di indennità di esclusività (€ 185.589,43), dal mese di gennaio 2012 a quello di febbraio del 2020. **Il giudizio è stato definito con la sentenza di condanna n. 83/2023.**

Un'altra citazione ha, poi, riguardato l'attività non autorizzata, svolta da un militare in favore della società calcistica "Monopoli Calcio", nell'ambito dei servizi di sicurezza allo stadio. L'attività per la quale ha

agito la Procura è quella svolta nel 2012, atteso che per gli anni 2014 e 2015, invece, risultava richiesta l'autorizzazione. Questo Ufficio requirente, in applicazione di quanto disposto all'art.53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. n.165/2001, ha agito in giudizio al fine di ottenere la refusione del danno patrimoniale quantificato in **euro 32.760,00** (compensi percepiti e non versati all'Amministrazione di appartenenza). Il giudizio è ancora pendente.

Un'ultima citazione ha riguardato, poi, un dipendente dell'Avvocatura dello Stato che ha svolto, per circa 8 anni, attività extraistituzionale, non autorizzata, di presentatore e organizzatore di eventi musicali. Questa Procura ha chiesto la condanna per la somma di **euro 10.755,50**, pari all'ammontare degli emolumenti percepiti e non versati all'Amministrazione di appartenenza. Il giudizio è ancora pendente.

§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche

Come già negli ultimi anni, anche nel corso del 2023 sono state introdotte alcune azioni (n.4) in relazione a vicende di mancata riscossione di entrate.

Fra di esse, una prima azione ha avuto a riferimento la mancata riscossione, da parte del Comune di Trani, di imposte ICI/IMU (e annesse imposte regionali) per un importo complessivo di € **33.625,80**, asseritamente dovute da una società concessionaria di aree di demanio marittimo.

Altra azione, invece, è stata esercitata nei confronti di tre dipendenti del Comune di Polignano a Mare per non avere provveduto a ad esigere i previsti adeguamenti quinquennali, relativi agli anni 2012 e 2017, degli

oneri di urbanizzazione per il rilascio dei titoli edilizi onerosi del Comune. **Il giudizio è stato definito con ricorso al rito abbreviato di cui all'art. 130 c.g.c., mediante il pagamento della somma complessiva di circa 18 mila euro a fronte di un danno contestato nella misura di circa 91 mila euro (sentenza n. 214/2023).**

§. Le azioni esercitate in relazione ai “danni indiretti”

Nella giurisprudenza della Corte dei conti si intende per danno indiretto il pregiudizio occorso all'amministrazione che sia stata condannata a risarcire soggetti terzi per fatto imputabile a suoi agenti.

In tal caso, alla Procura regionale compete l'azione nei confronti dei pubblici amministratori o funzionari che abbiano, in concreto, tenuto il comportamento lesivo.

In siffatto contesto vengono, quindi, in rilievo i giudizi introdotti da questo Ufficio requirente (n.9) nei confronti dei pubblici funzionari e dirigenti che si ritiene abbiano arrecato danno all'amministrazione di appartenenza mediante l'adozione di provvedimenti illegittimi e in violazione dei propri doveri di servizio, coinvolgendola in contenziosi civili e penali, con conseguente pagamento da parte della stessa delle somme dovute a titolo di risarcimento danni e spese di giudizio.

In primo luogo, mette conto segnalare la **sentenza di condanna n.90/2023, con la quale è stata accolta una azione della Procura in materia di “danno da straining”**. Nel caso di specie, la Procura ha contestato al Presidente e ad uno dei membri del CdA di una società *in house* del Comune di Bari il danno indiretto subito dalla società medesima, condannata in sede

civile e con sentenza passata in giudicato al risarcimento del danno non patrimoniale da *straining* subito dall'ex direttore generale della società. Nella vicenda viene contestato che i vertici societari sarebbero rimasti non solo inerti rispetto ai propri doveri di protezione ex art. 2087 c.c. nei confronti della lavoratrice, ma avrebbero contribuito attivamente ad "ingenerare" nelle organizzazioni sindacali e nei dipendenti stessi la convinzione che un'iniziativa volta a recuperare gli emolumenti dei dipendenti in base all'applicazione dell'art. 4 co. 1, del d.l. n.95/2012, conv. in legge n. 135/2012 dipendesse dalla esclusiva volontà del Direttore Generale e non anche un atto dovuto in ragione dell'applicabilità della citata norma alla medesima società. Secondo quanto accertato in sede civile, tale comportamento della società avrebbe creato una situazione di aperta conflittualità ed ostilità da parte dei sindacati e di parte dei dipendenti nei confronti dell'ex dipendente apicale accusata di aver dato corso ad azioni illegittime in danno dei lavoratori. **Il danno totale contestato dalla Procura è pari a circa 71 mila euro.**

Con la **sentenza 380/2023** è stata accolta l'azione di questa Procura in relazione ad un **danno indiretto subito dalla ASL di Brindisi a seguito del demansionamento di un proprio dipendente** accertato con sentenza del tribunale civile. Il giudice ha, infatti, accertato che le scelte operate dal Direttore sanitario *pro tempore* avevano, di fatto, impedito al dipendente di svolgere un'attività congrua al proprio inquadramento professionale causando, quindi, un suo demansionamento.

Il Direttore sanitario è stato condannato a risarcire alla ASL di Brindisi la somma di circa 33 mila euro.

Altra azione per danno indiretto (€ 125.788,96) è stata esercitata nei confronti di un funzionario comunale, responsabile, all'epoca dei fatti, del

Servizio Lavori pubblici del comune di Barletta, in relazione al crollo di un edificio nel quale si stavano svolgendo lavori di demolizione. A seguito del crollo perdevano la vita cinque donne e numerose altre persone riportavano lesioni personali che venivano tutte risarcite dal comune. La condotta gravemente colposa contestata al funzionario consiste nella mancata adozione dei provvedimenti immediati a tutela della pubblica e privata incolumità (quali la sospensione dei lavori e l'ordine di sgombero immediato del fabbricato); di tali condotte omissive risultava ampiamente comprovato il ruolo eziologico nella causazione del crollo e delle morti. Il responsabile del danno indiretto, tuttavia, ha chiesto la definizione del giudizio mediante l'applicazione del rito abbreviato di cui all'art.130 c.g.c..

In riferimento a tale richiesta, il pubblico ministero ha espresso parere favorevole. Si è in attesa della decisione del giudice.

Sempre nell'ambito dei danni erariali cc.dd. "indiretti", la Procura ha introdotto tre giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa conseguente alla **tardiva esecuzione di provvedimenti giudiziari**.

Tutti e tre i giudizi hanno preso le mosse dalla formale trasmissione delle deliberazioni che il Consiglio Comunale di Taranto aveva adottato per il **riconoscimento dei debiti fuori bilancio** derivanti dal pagamento delle spese giudiziali a cui l'Ente locale era stato condannato da diversi Giudici dell'esecuzione del Tribunale civile di Taranto.

In tutti e tre i casi è emerso che il Comune di Taranto era stato originariamente condannato dal Tribunale civile competente a pagare determinate somme, a titolo di risarcimento del danno, in favore di taluni creditori; tuttavia, nonostante la notifica dei titoli giudiziali, il Comune aveva omesso il tempestivo pagamento. Ne erano, quindi, conseguiti ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall'emissione di (ulteriori)

provvedimenti giudiziali, questa volta adottati dai *Giudici dell'esecuzione* presso il Tribunale civile di Taranto, mediante i quali il Comune è stato condannato al pagamento delle spese di precetto e di pignoramento. Tutti tali ulteriori esborsi hanno rappresentato l'ingiustificato danno patrimoniale prodottosi a carico del bilancio del Comune, oggetto di contestazione. I giudizi risultano ancora *sub judice*.

Nel corso del 2023, infine, è stato introdotto un giudizio anche per l'accertamento della responsabilità amministrativa del funzionario comunale addetto alla pubblicazione sull'Albo Pretorio On Line degli atti riguardanti l'Amministrazione di appartenenza.

L'attività istruttoria ha preso le mosse dall'acquisizione di una delibera del Consiglio comunale per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio: nella specie, il debito rinveniva dal risarcimento pagato ad un cittadino in esecuzione di una sentenza pronunciata dal Giudice di Pace che aveva riconosciuto la responsabilità del predetto Ente civico per avere violato, in conseguenza della pubblicazione di una determina dirigenziale sull'*Albo Pretorio On Line*, la *privacy* di un minore, di cui erano state diffuse notizie in merito allo stato di salute. La Procura ha, perciò, agito nei confronti del funzionario che aveva provveduto alla pubblicazione della determina dirigenziale chiedendo la refusione del **danno quantificato in circa 7 mila euro**. La vicenda è ancora *sub judice*.

§. Le azioni esercitate in relazione ad altre fattispecie di danno

Con la **sentenza n.114/2023** è stata **parzialmente accolta** la domanda di questa Procura con la quale si è contestato ai direttori generali, al collegio dei revisori e agli amministratori del Consorzio ASI di Bari la

corresponsione dell'indennità di carica al Presidente del Consorzio in difformità da quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del d.l. n.78/2010, il mancato recupero delle indennità corrisposte per un determinato periodo di tempo ai consiglieri di amministrazione ed il riconoscimento, sempre in favore del Presidente, di un rimborso spese forfettario per l'uso del mezzo proprio, per un **importo complessivo di € 465.897,46**. La Procura ha interposto appello avverso la sentenza n.114/2023 che ha parzialmente rigettato l'azione.

Con altra azione, la Procura ha agito nei confronti di un ex dirigente scolastico per il risarcimento del danno indiretto (**€ 4.180,57**) subito da un istituto scolastico per avere, costui, posto in essere una condotta gravemente colposa consistente nel mancato rispetto dei requisiti richiesti da un Avviso pubblico finalizzato alla percezione di fondi a finanziamento di progetti scolastici. Il mancato rispetto dei requisiti e delle prescrizioni imposte dall'Avviso ha fatto sì che l'Istituto scolastico non abbia potuto essere ammessa al finanziamento con il conseguente obbligo di restituzione delle somme *medio tempore* ricevute e già spese. Il giudizio è ancora pendente.

Nel corso del 2023, la Procura si è anche occupata di vicende afferenti al cd. **danno da disservizio**. In particolare, si ritiene di menzionare quella relativa al danno da disservizio (articolato in due sottovoci: per il ripristino della legittimità dell'azione amministrativa e per le retribuzioni percepite e parzialmente sviate) causato da due (ex) funzionari all'INPS (amministrazione di appartenenza) in relazione ad una articolata vicenda, oggetto anche di un procedimento penale conclusosi in via definitiva con sentenza n. 361/2021 della Corte di Cassazione. In sintesi, dalle indagini è emersa l'esistenza di una associazione per delinquere che organizzava una

serie di frodi in danno dell'INPS, realizzando benefici sia per i lavoratori fittizi (concretizzatisi nell'illecito percepimento di prestazioni previdenziali quali, ad esempio, indennità di CIG, mobilità, indennità di disoccupazione, indennità di malattia o gravidanza), sia per le imprese compiacenti (che così portavano a costo le spese - assolutamente fittizie - sostenute per il personale e, a conguaglio con propri debiti contributivi, le apparenti erogazioni per le prestazioni previdenziali fittiziamente anticipate, beneficiando anche delle provvidenze previste dalla legge per l'assunzione di lavoratori in mobilità). Le truffe venivano realizzate anche grazie alla collaborazione dei due dipendenti infedeli, mediante la precostituzione di un considerevole numero di rapporti di lavoro fittizi presso imprese talora ignare, talora compiacenti, al fine di far conseguire indebite prestazioni previdenziali ai lavoratori, o altre agevolazioni previste dalla normativa in materia di mobilità, CIG e contribuzione previdenziale, alle imprese. In disparte le responsabilità penali dei due funzionari, questa Procura ha ritenuto di agire per il grave disservizio causato all'Istituto previdenziale in conseguenza delle condotte illecite poste in essere dai due funzionari. Il danno azionato è pari a € **185.916,28**.

5. Le denunce provenienti dalla Sezione di controllo

Un breve cenno va fatto anche alle sinergie che derivano dalla cointestazione, in capo alla Corte dei conti, di funzioni giurisdizionali e di controllo.

In attuazione dell'art.52 del codice di giustizia contabile, nel corso del 2023, sono stati aperti n.8 fascicoli istruttori in relazione ad ipotesi di danno erariale segnalate dalle Sezioni di controllo (regionale e centrali) aventi ad oggetto fattispecie eterogenee che hanno riguardato, per lo più, ipotesi di danno erariale connesse alle procedure di dissesto, all'irregolare compilazione dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali, alla tardiva compilazione della relazione finale di mandato da parte di Sindaci.

Fra tali segnalazioni si ritiene di menzionare quella rinveniente dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la quale è stata trasmessa la deliberazione n.96/2020/PREV avente ad oggetto la gestione integrata dei servizi aggiuntivi per diverse sedi museali e monumenti collocati nel territorio pugliese.

Questa Procura ha ritenuto di contestare al concessionario del servizio la responsabilità contabile per il mancato riversamento degli introiti connessi al servizio di biglietteria e delle royalties per un importo complessivo di euro 458.931,53.

Il giudizio si è definito con la **sentenza di condanna n.217/2023** avverso la quale, tuttavia, la società concessionaria ha interposto appello.

6. I riti speciali

§. Il rito abbreviato (art.130 c.g.c)

Come evidenziato in occasione delle cerimonie degli scorsi anni, il Codice di giustizia contabile, in vigore dal 2016, ha introdotto la rilevante novità del “rito abbreviato” (art. 130), modellato sul rito processualpenalistico dell’applicazione della pena su richiesta delle parti, in quanto prevede la possibilità, per il convenuto, di proporre al Collegio, previo concorde parere del Pubblico ministero, la definizione immediata del giudizio con il pagamento di una somma non superiore al 50% del danno contestato in citazione, se avanzata in primo grado, o non inferiore al 70%, se avanzata in grado di appello.

A tal proposito, deve evidenziarsi che le richieste di ammissione al rito abbreviato rimangono ancora piuttosto limitate (nel 2023 ve ne sono state soltanto 8). Esse, peraltro, attengono a contestazioni di danno di ridotta entità con conseguente altrettanto ridotta misura delle somme introitate.

Nell’anno da poco concluso, i giudizi abbreviati hanno dato luogo ad un introito di circa 70 mila euro.

Nel corso del 2023, invece, non è stato introdotto alcun giudizio relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria di cui all’art.133 c.g.c..

Considerazioni conclusive

Nonostante le numerose vicende dannose esaminate nel corso dell'anno appena trascorso, deve evidenziarsi che questa Regione si caratterizza per una amministrazione e un tessuto economico sostanzialmente sani, ma non privi di criticità, che derivano più da comportamenti individuali che da fenomeni criminali organizzati. Tuttavia, anche in considerazione delle ingenti risorse messe a disposizione dal PNRR, occorre mantenere alta l'attenzione nei confronti di potenziali infiltrazioni criminali orientate sempre di più ad avvantaggiarsi dei finanziamenti pubblici a discapito di operatori economici "sani".

Si rende, perciò, necessaria una costante vigilanza sui beneficiari e sull'utilizzo di rilevanti flussi di denaro, sulle nuove modalità di commissione di illeciti sempre più orientate a sfruttare le lacune nelle previsioni normative o ad insinuarsi nei margini di discrezionalità della pubblica amministrazione, compromettendo, quando non del tutto vanificando, l'impiego di finanziamenti pubblici per risanare i territori, sostenere le comunità, rilanciare le attività imprenditoriali.

Ne consegue che il regime della responsabilità erariale andrebbe rafforzato e non indebolito, atteso che la sua attenuazione, di certo, non giova all'azione di contrasto alla cattiva amministrazione la quale, è bene ricordare, rappresenta il fertile terreno per illiceità, sperperi di pubblico denaro, abusi e corruzione.

Invero, proprio le tante fattispecie scrutinate dal giudice contabile su impulso di questa stessa Procura regionale, evidenziano come le vicende dannose risultano riconducibili tanto a condotte illecite commissive quanto omissive, per lo più connotate dall'elemento psicologico della colpa grave, con ciò risultando confermate la ragionevolezza e l'indefettibilità della suddetta soglia di responsabilità.

E' appena il caso di ricordare che proprio quest'anno ricorre il trentennio dalla promulgazione delle leggi 19 e 20 del 1994 che hanno prodotto rilevanti riflessi, molti dei quali ancora attuali, sulle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti. Non può, tuttavia, sottacersi che, dopo tali riforme, l'ambito delle attribuzioni giurisdizionali ha costituito oggetto di ulteriori provvedimenti normativi, spesso avviati con decretazione d'urgenza che, sovrapponendosi all'originario tessuto legislativo, ne hanno indebolito l'iniziale organicità.

Da ultimo, l'innalzamento della soglia della responsabilità amministrativa (art.21, comma 2, del d.l. n.76/2020) che, inizialmente introdotto dal legislatore al dichiarato scopo di far fronte alle difficoltà operative determinate dalla pandemia da Covid 19, con il passare del tempo, e in un contesto amministrativo ormai ben fuori dalla fase emergenziale, sta acquistando caratteristiche di stabilità e sistematicità nel nostro ordinamento.

Così facendo, tante fattispecie saranno consegnate all'impunità e i danni che ne scaturiranno dovranno essere sopportati dalla collettività dei contribuenti, non potendo più essere addossati ai loro effettivi responsabili: è il caso, giusto per citarne alcuni, dei danni cagionati da lavori pubblici eseguiti male o difformemente dal progetto iniziale o incompiuti, da macroscopici errori sanitari determinanti rilevanti risarcimenti ai privati che resteranno tutti a carico del sistema sanitario, dalla violazione dell'obbligo di stabilità degli investimenti finanziati dall'Europa di cui lo Stato italiano sarà comunque responsabile verso quest'ultima, restituendo gli importi indebitamente erogati a chi non ne aveva diritto o non ne ha fatto buon uso.

Ne consegue, quindi, che, intervenendo sui connotati strutturali della responsabilità erariale, attraverso la previsione di situazioni di immunità, operata "*ratione materiae*", ovvero secondo la tipologia delle condotte, il

legislatore finisce con il determinare asimmetriche erosioni del perimetro della giurisdizione contabile che non sembrano idonee né funzionali a risolvere specifiche criticità, ma che incidono significativamente su uno degli elementi identitari e qualificanti dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, posto a presidio del vincolo teleologico che connota indefettibilmente la spendita delle risorse pubbliche.

Nei descritti termini, esse sembrano porsi al di là anche della linea di bilanciamento dei principi di legalità e precauzione, laddove non risulta adeguatamente ponderato il rischio di compromissione della piena tutela della comunità nazionale, in ordine all'utilizzo delle ingenti risorse che si sono e che ancora si renderanno disponibili per l'attuazione del PNRR.

L'appuntamento con le scadenze imposte dall'Unione Europea per l'attuazione degli interventi finanziati con il PNRR si sta velocemente avvicinando e, per centrare gli obiettivi di crescita già definiti, sarà necessario operare con il massimo rigore, evitando che le ingenti risorse pubbliche stanziare dall'Europa a beneficio della collettività amministrata possano andare sprecate; in tal senso, appare contraddittorio configurare una limitazione degli strumenti di tutela perché il raggiungimento degli obiettivi non può, in ogni caso, prescindere dal rispetto della legalità dell'azione amministrativa.

Non è sufficiente *fare*, ma è necessario *fare bene* per garantire il raggiungimento degli scopi per i quali le risorse pubbliche sono state approntate e per evitare errori e sprechi o, ancor peggio, illeciti utilizzi, distrazione delle somme e corruzione.

La riduzione dell'area della responsabilità non sembra, quindi, la risposta più idonea a superare le difficoltà dell'azione amministrativa, sebbene si sia consapevoli dell'esigenza, rappresentata da più parti, di una più puntuale perimetrazione degli istituti di diritto sostanziale, in funzione di una maggiore garanzia per i destinatari dell'azione giudiziaria.

Semplificare le regole e i processi decisionali, investire nella digitalizzazione e nell'innovazione, formare una dirigenza consapevole e preparata, in grado di affrontare le difficoltà con coraggio e determinazione, è la strada giusta per velocizzare la ricostruzione.

A conclusione della presente relazione mi sento, tuttavia, di assicurare che i compiti affidati a questa Procura, pur nella difficoltà del momento, saranno svolti con il consueto rigore ed equilibrio, nel solco delle disposizioni del codice di giustizia contabile, assicurando un'istruttoria pienamente rispettosa delle garanzie processuali, tesa alla ricerca degli elementi di prova ed alla piena e doverosa valutazione delle ragioni della controparte e, soprattutto, al servizio della collettività, nel più assoluto rispetto della legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa.

Ringraziamenti

Sento, *in primis*, il dovere di esprimere il mio ringraziamento ai Colleghi di questa Procura, con i quali condivido l'esercizio della funzione requirente, per l'impegno profuso e l'elevata professionalità dimostrata anche nello scorso anno.

Un vivo sentimento di gratitudine, anche quest'anno, va al personale amministrativo che ha collaborato in maniera encomiabile, nonché al Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale ed al suo personale per la efficiente collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Ringrazio, altresì il sig. Presidente e i Magistrati della Sezione regionale di controllo per le segnalazioni di danno erariale che pervengono da detta Sezione.

Un saluto ed un ringraziamento ai Colleghi delle Procure della

Repubblica dei Distretti di Corte d'appello di Bari e di Lecce a cui questa Procura regionale è legata da ottimi rapporti di collaborazione.

Mi sia, altresì, consentito di esprimere un caloroso ringraziamento a tutte le forze di Polizia e, in particolare, ai militari del Comando Regionale Puglia della Guardia di Finanza, Corpo, quest'ultimo, che rappresenta, in ragione delle peculiari competenze e capacità investigative, un punto di riferimento per questo Ufficio requirente in istruttorie molto complesse a tutela delle risorse pubbliche, ma anche all'Arma dei Carabinieri e alla Polizia di Stato per il prezioso lavoro svolto nei specifici settori nei quali sono stati delegati alle indagini.

Un'attestazione di stima desidero, inoltre, rivolgere anche alla classe forense, per il leale e proficuo confronto con questa Procura ed agli organi di informazione che, seguendo con professionalità ed impegno il nostro lavoro, hanno consentito di farlo conoscere all'opinione pubblica.

Nel rivolgere, infine, un ringraziamento anche a tutti i presenti per la cortese attenzione riservatami,

Sig. Presidente,

Le chiedo, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2024 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.

TABELLE RIASSUNTIVE

E

GRAFICI

ATTIVITA' ISTRUTTORIA

Tipologia	Numero
Fascicoli pendenti al 01/01/2023	14.015
Fascicoli istruttori aperti	1.330
Archiviazioni immediate	2.604
Archiviazioni a seguito di istruttoria	5.844
Fascicoli pendenti al 31/12/2023	9.448
Richieste istruttorie	1.724
Inviti a dedurre	65
Audizioni personali	52
Relazioni sui conti	814

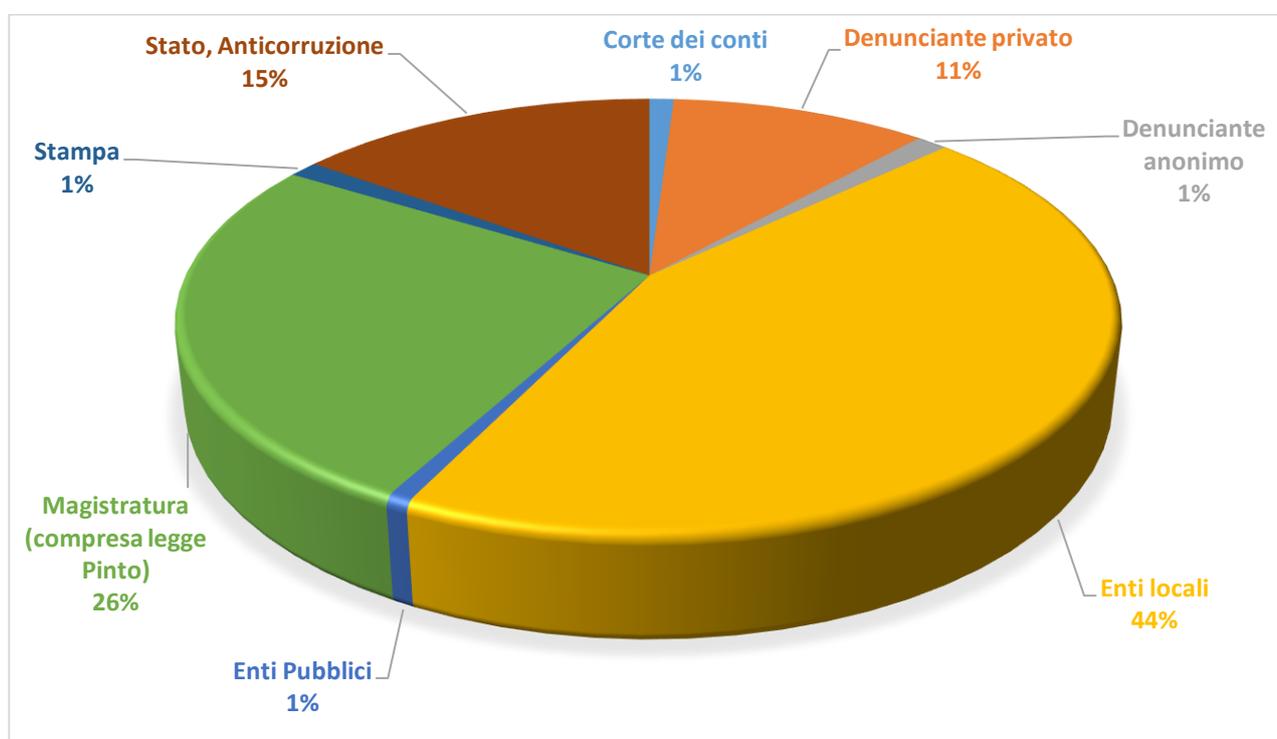
ATTI DEPOSITATI

Tipologia	Numero
Citazioni	53
Istanze di riassunzione	4
Appello alle Sezioni Centrali	9
Pareri ex art. 130	8

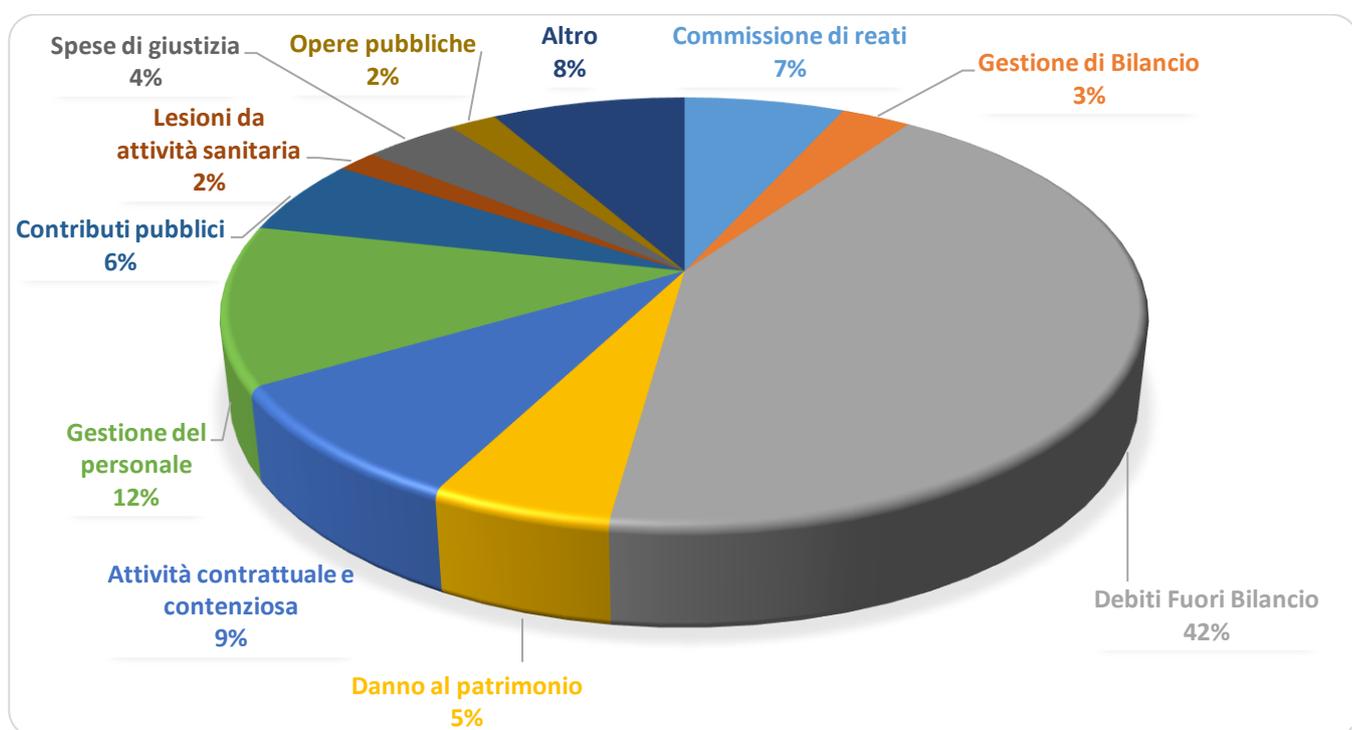
IMPORTI RECUPERATI

a seguito di attività istruttoria	€ 184.914,00
a seguito di invito a dedurre	€ 76.891,00
a seguito di rito abbreviato/monitorio	€ 70.480,00
in corso di giudizio	€ 79.780,00
a seguito di monitoraggio	€ 2.888.000,00

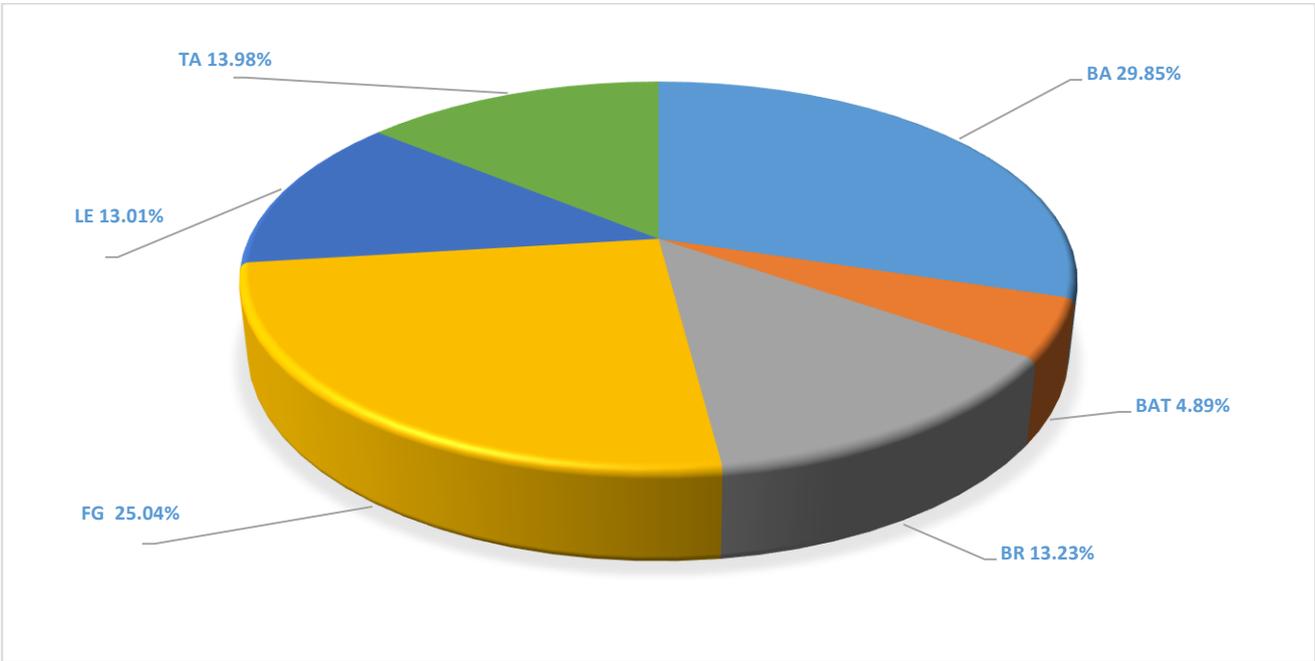
SOGGETTI DENUNCIANTI



FASCICOLI ISTRUTTORI – FATTISPECIE DANNOSE



FASCICOLI ISTRUTTORI SU BASE PROVINCIALE



CITAZIONI – EVENTO DANNOSO

