



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Pres. Carlo Alberto Manfredi Selvaggi

BARI, 4 MARZO 2022



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA PUGLIA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022**

Relazione

del Procuratore Regionale

Pres. Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI

BARI, 4 MARZO 2022

Memoria disponibile sul sito web della Corte dei conti all'indirizzo www.corteconti.it

INDICE

1.	Le innovazioni legislative intervenute di recente nelle materie di interesse della Corte dei conti	pag. 1
1.1	La Giustizia contabile nell'emergenza epidemiologica da Covid-19	pag. 1
1.2	Le limitazioni al regime della responsabilità per danno erariale	pag. 2
1.3	Una nuova fattispecie tipizzata di responsabilità amministrativa	pag. 8
1.4	Le modifiche al Codice di giustizia contabile	pag. 9
1.5	Le novità in tema di procedimento amministrativo	pag. 11
1.6	Le misure in materia di appalti pubblici	pag. 12
2.	Le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile	pag. 13
2.1	La giurisprudenza della Corte costituzionale	pag. 13
2.2	La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione	pag. 20
2.3	La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	pag. 24
3.	L'attività della Procura	pag. 29
3.1	Breve riepilogo statistico	pag. 29
3.2	Principali tipologie di danno dedotte in giudizio	pag. 29
3.2.1	Danni da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici, anche provenienti dall'Unione Europea	pag. 29
3.2.2	Danni nel settore dei lavori, delle forniture e dei servizi pubblici	pag. 38
3.2.3	Danni nel settore della sanità pubblica	pag. 38
3.2.4	Danni derivanti dalla commissione di reati, da disservizio e all'immagine della Pubblica Amministrazione	pag. 41
3.2.5	Danni da illecito conferimento di incarichi	pag. 42
3.2.6	Danni in materia di personale	pag. 44
3.2.7	Danni derivanti dalla mancata riscossione di entrate	pag. 46
3.2.8	Danni in ambito scolastico	pag. 47
3.2.9	Danni indiretti	pag. 48
3.2.10	Danni conseguenti a comportamenti omissivi o gravemente negligenti dei pubblici dipendenti	pag. 49
3.2.11	Danni derivanti dal mancato introito del c.d. contributo per costo di costruzione	pag. 50
3.2.12	La c.d. "riparazione spontanea"	pag. 51
3.3	Giudizi di conto e per resa di conto	pag. 51

1.- LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE INTERVENUTE DI RECENTE NELLE MATERIE DI INTERESSE DELLA CORTE DEI CONTI

Nel 2021, come nel passato, il legislatore è intervenuto a più riprese in materie di interesse della Corte dei conti.

1.1 LA GIUSTIZIA CONTABILE NELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

Tra le novità normative dell'anno appena trascorso, assolutamente preminenti sono quelle legate all'esigenza di contenimento dei gravissimi effetti sanitari, sociali ed economici connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 che ha determinato l'adozione a tutti i livelli istituzionali di una varietà di atti normativi di indubbia rilevanza e di ampia portata, sovente caratterizzati da contenuti assai eterogenei.

Nella seconda fase dell'emergenza epidemiologica, dall'inizio del 2021 a tutto il mese di dicembre dell'anno appena trascorso, in ossequio alle previsioni di cui all'art. 26 del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020) i procedimenti ed i processi in materia giuscontabile si sono svolti nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 85 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020) nonché secondo le regole tecniche ed operative, incentrate sul più ampio ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento delle funzioni istruttorie, requirenti, giurisdizionali, contenute nei decreti del Presidente della Corte dei conti n. 138 del 1° aprile 2020 (Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti), n. 153 del 18 maggio 2020 (Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti) e n. 176 del 29 maggio 2020 (Regole tecniche e operative in materia di svolgimento mediante collegamento da remoto delle audizioni del pubblico ministero della Corte dei conti).

In conseguenza della proroga dello stato di emergenza al 31 marzo 2022 disposta dall'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 221 del 24 dicembre 2021, l'art. 16 del decreto-legge n. 228 del 30 dicembre 2021, con il comma 6, ha disposto la proroga al 31 marzo 2022 dei termini di cui all'art. 26 comma 1° del decreto-legge n. 137 del

28 ottobre 2020 (e s.m.i.) e, con il comma 7, ha disposto la proroga al 31 marzo 2022 dei termini di cui ai commi 2, 5, 6 e 8-bis dell'articolo 85 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020.

Le susseguenti regole tecniche e operative per lo svolgimento in videoconferenza delle udienze nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni svolte dal Pubblico Ministero mediante collegamento da remoto sono previste dal decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31 dicembre 2021.

Va evidenziato, tuttavia, che **nella Regione Puglia la Corte dei conti ha proseguito, anche nel 2021, a svolgere le udienze in presenza, nel rigoroso rispetto delle normative anti-Covid, e parimenti ha fatto questo Pubblico Ministero per l'attività istruttoria, comprese le audizioni personali.**

1.2 LE LIMITAZIONI AL REGIME DELLA RESPONSABILITA' PER DANNO ERARIALE

In tema di profili sostanziali della responsabilità per danno all'erario, viene in rilievo la previsione di cui all'art. 51, comma 1 lett. h), del decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021) che ha ulteriormente prorogato (dal 31 dicembre 2021) al 30 giugno 2023 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, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020).

Conseguentemente, fino al 30 giugno del 2023, 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.

La previsione in esame rappresenta l'esito attuale di un dibattito mai sopito, ma salito prepotentemente alla ribalta negli ultimi tempi, inerente al tema della *"paura della firma"*: l'idea di fondo è quella per 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 è parsa misura idonea alla velocizzazione dell'azione degli apparati amministrativi, ritenuta viepiù necessaria al fine di uscire dalla crisi economica provocata dall'epidemia da COVID 19, la temporanea introduzione di una parziale - ma sostanziale -

deresponsabilizzazione degli operatori pubblici per le condotte gravemente colpose di tipo commissivo: 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).

In realtà, anche la soluzione normativa in discorso, che appare non armonizzata con l’individuazione di nuove e ulteriori fattispecie “*ammonitrici*” di responsabilità per danno all’erario nella parte del medesimo decreto n. 76 del 2020 dedicata ai contratti pubblici (così ad esempio nel primo comma dell’articolo 1 e nel primo comma dell’articolo 2), è stata oggetto di approfondimento sia sotto il profilo della opportunità, sia sotto quello più strettamente tecnico-giuridico: sotto il primo profilo, da più parti si è osservato come nel contesto attuale, caratterizzato da inestinguibili fenomeni di *maladministration*, la limitazione dell’esercizio dell’azione di danno erariale operata dalla norma in esame altro non sia se non un perfetto *assist* alla ulteriore deresponsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, poi, molte delle argomentazioni comunemente addotte nel senso del 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.

Sotto il profilo temporale, la particolare limitazione di responsabilità per danno all’erario, prevista dal secondo comma dell’articolo 21 del decreto n. 76 del 2020, nasce come destinata a rimanere circoscritta ai soli “*fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*” e dunque dal 16 luglio 2020 fino al 31 dicembre 2021 (ora 30 giugno 2023): deve ritenersi che ciò valga indipendentemente dal momento in cui le predette condotte esplichino concretamente i propri effetti dannosi sul pubblico erario (ciò che, come è noto, può realizzarsi anche a distanza di diversi anni: si pensi alle ipotesi di responsabilità per danno indiretto, in cui il danno all’erario sovente si materializza concretamente all’esito di lunghi e articolati giudizi civili).

Ogni tentativo di invocare l’applicazione della norma in discorso anche con riferimento a condotte commissive realizzate in epoca anteriore all’entrata in vigore della stessa, appare destituito di fondamento normativo già alla luce del chiaro disposto della legge; come tale esso è stato già, in più occasioni, respinto dal giudice contabile nelle pronunce sul punto emesse nel corso degli ultimi mesi del 2020 e nel 2021.

Maggiormente fondato appare il dubbio, che sin da ora emerge dalla lettura della norma, sul trattamento da riservare alle condotte illecite di carattere continuativo avviate dall’autore in epoca anteriore al 16 luglio 2020 e continuate nella vigenza del regime speciale dell’articolo 21 cit.; del pari si porrà verosimilmente questione per la fattispecie inversa, in cui le condotte illecite di

carattere continuativo comincino in costanza di regime speciale ex secondo comma articolo 21 cit., per protrarsi ininterrottamente anche dopo che tale regime sia cessato e abbia ripreso vigore la disciplina generale.

Problemi di non agevole soluzione possono facilmente prevedersi anche con riferimento alla precisa individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione del secondo comma dell'articolo 21 del citato decreto-legge n. 76 del 2020: il riferimento operato dalla norma all' *“azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20”*, ed il carattere derogatorio della stessa rispetto alla disciplina generale, paiono orientare verso una applicazione restrittiva della previsione (arg. art. 14 preleggi) limitata alla sola responsabilità patrimoniale per danno all'erario in senso stretto, escludendo quindi la possibilità di riferire la limitazione di responsabilità introdotta (seppure in via temporanea) alla responsabilità contabile in senso stretto e alla responsabilità sanzionatoria.

Fortemente dubbia appare anche la riferibilità della previsione del secondo comma dell'articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 a talune fattispecie speciali di responsabilità per danno all'erario assoggettate ad una disciplina particolare (così, ad esempio, la responsabilità del medico nei confronti dell'erario per *malpractice* sanitaria di cui alla legge n. 24 del 2017, cd. *Legge Gelli-Bianco*), come anche, più in generale, a quelle fattispecie di responsabilità per danno all'erario discendenti da condotte puramente materiali (ad esempio, incidenti stradali, distruzioni, smarrimenti, ecc.) rispetto alle quali non si vede in che senso possa invocarsi la ricorrenza della *ratio* della norma limitativa di responsabilità (cd. *paura della firma*).

Da escludere parrebbe anche l'applicabilità del secondo comma dell'articolo 21 e della limitazione di responsabilità ivi prevista, a meno di non voler pervenire a risultati paradossali, alle condotte commissive gravemente colpose che determinino in concreto l'arricchimento dell'autore delle stesse in danno dell'erario.

Problema centrale alla luce del disposto del secondo comma dell'articolo 21, ed in particolare dalla lettura *a contrario* dell'ultimo inciso della norma (*“la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*), appare quello della distinzione tra condotte illecite di tipo commissivo e condotte illecite di tipo omissivo: per le condotte del primo tipo la colpa grave non costituirà, nel periodo in considerazione, idoneo criterio di imputazione soggettiva, onde il danno che dovesse conseguire da tali condotte si consoliderebbe irreversibilmente a carico dell'erario (cioè della collettività), senza alcuna possibilità di rivalsa da parte delle Procure contabili; per le condotte del secondo tipo, invece, la limitazione di responsabilità in discorso non opererebbe e, dunque, continuerebbero ad applicarsi le regole generali sulla responsabilità per danno all'erario.

La distinzione tra condotte commissive e condotte omissive, in linea astratta e teorica, non pone particolari problemi: nel primo caso la condotta integrativa del danno ha carattere positivo e si identifica in un fare o in un dare antigiusdittico; nel

secondo caso invece la condotta integrativa del danno ha carattere negativo, esplicandosi in un non fare antigiuridico (cioè nel non fare ciò che invece l'ordinamento esige sia fatto); nella realtà dei fatti, peraltro, 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. Altrettanto frequenti sono i casi in cui una medesima condotta illecita si presti ad essere riguardata contemporaneamente sia in positivo (in termini di condotta commissiva) sia in negativo (in termini di condotta omissiva); né può trascurarsi, del resto, che per principio generale dell'ordinamento (arg. articolo 40 del codice penale) “*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo*”.

Di qui il dubbio sulle modalità di applicazione della previsione di cui al secondo comma dell'articolo 21 del *Decreto Semplificazioni 2020* a fronte di condotte illecite connotate tanto da aspetti commissivi quanto da aspetti omissivi: l'ultimo inciso del secondo comma dell'articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 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 (generale e di settore); la limitazione di responsabilità sembrerebbe da escludere, 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 dei presupposti di fatto e di diritto previsti dall'ordinamento per l'adozione di un atto o per il compimento di una attività.

Più in generale, la limitazione di responsabilità di cui al secondo comma dell'articolo 21 del citato decreto n. 76 del 2020 sembrerebbe da escludere quante volte la condotta illecita commissiva del funzionario altro non sia se non l'esito del mancato compimento - e dunque dell'omissione - di atti o attività di carattere strettamente vincolato quanto all'*an*, al *quomodo*, al *quando* e al *quid*: rispetto a situazioni di tal genere, del resto non si vede su cosa possa fondarsi la cd. *paura della firma*, atteso che il funzionario si muove nell'ambito di attività interamente tipizzate e procedimentalizzate dal legislatore.

La limitazione di responsabilità, ai sensi secondo comma dell'articolo 21 del decreto n. 76 del 2020, parrebbe invece attagliarsi senza particolari problemi alle condotte commissive in senso stretto, a quelle ipotesi cioè in cui il danno all'erario segue come effetto esclusivo diretto ed immediato dell'atto adottato o della condotta posta in essere dal funzionario in colpa grave (così ad esempio nel caso in cui, nonostante l'istruttoria risulti svolta correttamente, il funzionario cada in un errore inescusabile nell'apprezzamento degli elementi di fatto o diritto comunque accertati in istruttoria, adottando l'atto foriero di danno o determinandosi a tenere la condotta giuridica dannosa).

L'ambito di operatività della limitazione di responsabilità in discorso, anche in ossequio allo spirito della norma, non dovrebbe eccedere in definitiva l'ambito degli apprezzamenti discrezionali affidati dall'ordinamento al funzionario e/o amministratore: unico ambito in cui, in effetti, potrebbe adombrarsi con qualche ragione il *timore della firma* e per il quale già il regime generale ordinario della responsabilità prevede l'esimente legata all'insindacabilità nel merito delle scelte relative (articolo 1, comma primo, legge n. 20 del 1994); le condotte illecite gravemente colpose in relazione alle quali potrebbe operare la limitazione di responsabilità prevista dal secondo comma dell'articolo 21 del decreto-legge n.76 del 2020 sarebbero in definitiva quelle "*esclusivamente*" commissive (o commissive in senso stretto) non anche quelle che si presentino come indissolubilmente legate e frammiste a condotte illecite di tipo omissivo.

Un altro indice dell'eccessiva semplificazione concettuale da cui muove il decreto-legge n. 76 del 2020 in materia di responsabilità sta nel non aver minimamente 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 dalla responsabilità amministrativo-contabile (di cui all'articolo 1 legge n. 20 del 1994), ma anche la comune responsabilità civile nei confronti dell'amministrazione di appartenenza; di qui la domanda se, per i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del predetto decreto e fino al 31 dicembre 2021, la limitazione di responsabilità per danno all'erario prevista dal secondo comma dell'articolo 21 concerna unicamente l'azione delle procure contabili o invece anche eventuali azioni civili promosse direttamente nei confronti del funzionario dalla pubblica amministrazione di appartenenza.

In mancanza di espresse previsioni al riguardo, non risultando in alcun modo intaccato il sistema del cd. *doppio binario* a più riprese affermato anche dalla Corte di Cassazione - secondo cui l'azione per danno erariale delle Procure contabili non preclude la normale azione risarcitoria civile dell'amministrazione innanzi il giudice ordinario, ove non vi siano particolari limitazioni di responsabilità - sembra doversi concludere nel senso che il funzionario ben potrebbe (e, anzi, dovrebbe per le ragioni che seguono) essere chiamato davanti al giudice ordinario direttamente dalla sua 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 del funzionario pubblico delineato dalla legge n. 20 del 1994, operante unicamente in sede giuscontabile a seguito dell'azione di responsabilità per danno all'erario promossa dal pubblico ministero contabile.

Né potrebbe farsi a meno di rilevare come, per effetto del diverso trattamento accordato alle condotte omissive rispetto alle condotte commissive dal secondo

comma dell'articolo 21 del *Decreto Semplificazioni 2020*, 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'articolo 21 decreto-legge n. 76/2020, trattandosi di condotta omissiva - in profili di responsabilità erariale.

In definitiva, come è stato già condivisibilmente 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, 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.

L'incursione normativa operata dall'articolo 21 del *Decreto Semplificazioni 2020* nel territorio della responsabilità per danno all'erario appare, poi, discutibile anche sotto il profilo della sua conformità a Costituzione: il problema non concerne tanto in questo caso la tipizzazione a regime del dolo contabile nei medesimi termini del dolo penalistico in sé considerata, quanto piuttosto l'effetto transitorio che scaturisce dal combinato disposto del primo e del secondo comma dell'articolo 21 del decreto n. 76/2020: quello cioè di aver reso - per il periodo considerato - il dolo (in senso penalistico) requisito soggettivo minimo per l'imputazione di responsabilità a fronte di condotte causative di danno all'erario di tipo commissivo: in pratica, al fine dichiarato di non offrire più scuse all'inerzia dei funzionari pubblici (asseritamente) indotti a non firmare o a procrastinare l'adozione degli atti di loro competenza dal timore di sbagliare e di essere poi soggetti all'azione di responsabilità per danno all'erario, il legislatore si spinge sino al punto di prevedere per loro un'ampia esclusione di responsabilità, operante quante volte il danno erariale sia conseguenza di loro condotte gravemente colpose di tipo commissivo.

La scelta così operata appare non in linea con quanto, a più riprese, in precedenza 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 normativa adottata non sembra collimare con principi cardine del nostro ordinamento amministrativo, quali il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (articolo 97 Cost.) e quello della responsabilità diretta dei funzionari pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti (articolo 28 Cost.).

A fronte delle evidenziate problematicità, appare revocabile in dubbio che a fornire copertura costituzionale alla normativa in esame possa essere sufficiente, in uno al semplice richiamo a generiche esigenze di accelerazione dell'attività amministrativa nella situazione contingente, il carattere temporaneo della limitazione di responsabilità per danno all'erario portata dal secondo comma dell'articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 2020.

Accanto alla norma limitatrice di carattere generale ora ricordata, ha operato poi, anche nel 2021, la previsione di carattere speciale di cui al comma 8 dell'art. 122 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020). Detta norma, in relazione agli atti e ai contratti relativi all'acquisto di beni e servizi ritenuti necessari a fronteggiare l'emergenza Covid, prevede che la responsabilità contabile e amministrativa sia comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li abbia posti in essere o che vi abbia dato esecuzione; la medesima limitazione di responsabilità è stata estesa per gli atti, i pareri e le valutazioni tecnico scientifiche resi dal Comitato tecnico scientifico funzionali alle dette operazioni negoziali.

1.3 UNA NUOVA FATTISPECIE TIPIZZATA DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 31 dicembre 2021) ha tipizzato una nuova fattispecie di responsabilità per danno all'erario nell'ambito della riforma del reddito di cittadinanza.

In particolare, l'art. 1, comma 74 della predetta legge, nel ridisegnare il sistema delle verifiche relative al possesso dei requisiti dichiarati dagli interessati al momento della presentazione della domanda del reddito di cittadinanza, dispone che le amministrazioni comunali siano tenute a comunicare all'INPS, dietro richiesta di accertamenti da parte di questo, tramite apposita piattaforma telematica, nel termine di centoventi giorni, l'esito delle verifiche effettuate; durante il decorso di tale termine il pagamento delle somme è sospeso; spirato il termine, ove l'esito delle verifiche non venga comunicato dai Comuni all'INPS, il

pagamento delle somme dovrà essere comunque disposto; il responsabile del procedimento amministrativo presso l'amministrazione comunale che avrebbe dovuto riscontrare tempestivamente la richiesta dell'INPS, fornendo i dati necessari, potrà incorrere in responsabilità per il danno erariale causato in conseguenza dell'eventuale corresponsione di somme non dovute.

La nuova fattispecie normativa appare configurare una particolare ipotesi di responsabilità per danno cagionato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza (cd. danno obliquo), nella misura in cui le condotte illecite del funzionario di una pubblica amministrazione comunale vengono a produrre i propri effetti negativi non sul patrimonio e nella sfera giuridica di detta amministrazione (cioè quella alla quale appartiene e per la quale opera), bensì su altra e differente amministrazione pubblica (l'ente previdenziale pubblico che eroga materialmente la prestazione).

Prefigurandosi inoltre in capo al funzionario comunale una tipica responsabilità da condotta inerte o omissiva, parrebbe non poter venire in soccorso del funzionario comunale inadempiente l'esimente (temporanea) di cui al secondo comma dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 (vedi *supra*, par. 1.2) sempre che, ovviamente, ricorrano gli ulteriori requisiti per l'addebito di responsabilità discendenti dal regime generale della responsabilità per danno all'erario.

1.4 LE MODIFICHE AL CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE

Di rilievo non marginale appaiono anche le modifiche apportate di recente al Codice di giustizia contabile (decreto legislativo n. 174 del 2016 e s.m.i.)

Il decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020) con l'art. 23-quater, comma 2, ha modificato l'art. 11 del Codice di giustizia contabile con riferimento alle attribuzioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'ISTAT.

Nel testo originario, la norma richiamata, alla lett. b), prevedeva che le Sezioni Riunite in speciale composizione, nell'esercizio della riconosciuta giurisdizione in tema di contabilità pubblica, decidono, in unico grado, anche sui *giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'ISTAT*.

Il riferimento è ai ricorsi presentati dagli enti interessati avverso la loro inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (cd. elenco ISTAT), individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (legge di contabilità pubblica) in applicazione del Reg. n. 2013/549/UE, il cui allegato A costituisce il Sistema Europeo dei Conti (cd. SEC) 2010.

Nel testo novellato si viene a prevedere che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT si espliciti, ora, unicamente con riferimento all'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Il legislatore, dunque, è intervenuto a limitare la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (riconosciuta dall'art. 1 del vigente Codice di giustizia contabile in attuazione dell'art. 103, comma 2 della Costituzione) per quel che concerne l'esatta delimitazione del perimetro delle pubbliche amministrazioni, ritenendo, in definitiva, che le decisioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione sull'inserimento nell'elenco ISTAT debbano assumere rilievo ai soli fini della legislazione nazionale e non (più) anche ai fini dei vincoli finanziari di fonte eurounitaria.

Peraltro, con ordinanza n. 5 del 2021 (vedi *infra*, par. 2.3), le Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione hanno rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione se la recente disposizione limitativa possa ritenersi conforme al diritto dell'Unione Europea sotto il profilo dei principi di effettività della tutela, di equivalenza dei rimedi e di effetto utile delle disposizioni comunitarie in materia finanziaria: il cd. elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni, infatti, è strumentale alla formazione del conto economico consolidato dello Stato, dal momento che le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ciascuna unità istituzionale qualificata come pubblica amministrazione concorrono a determinare i saldi del bilancio nazionale; conseguentemente, restringere o ampliare il perimetro delle pubbliche amministrazioni che vi si ricomprendono rileva ai fini della formazione di detto bilancio e, in definitiva, ai fini dell'applicazione dei trattati europei in materia di finanza pubblica (valutazione dei parametri di indebitamento, disavanzi, ecc.).

Circoscritte alla dimensione tecnico-procedurale appaiono le ulteriori modifiche al Codice di giustizia contabile apportate dall'art. 6, comma 3 lett. a) e b), del decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021 (recante Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici, convertito con modificazioni dalla legge n. 76 del 28 maggio 2021).

In particolare, la lett. a) ha inciso sull'articolo 178, comma 4 del Codice di giustizia contabile che individua la disciplina in materia di termini per le impugnazioni e decorrenza degli stessi, specificando che - così come già previsto per la revocazione - indipendentemente dalla data della notificazione della sentenza, il termine per proporre appello sia di un anno calcolato dalla pubblicazione della sentenza stessa.

Si ricorda che l'art. 178, comma 1 c.g.c. prevede che il termine per proporre l'appello, la revocazione, l'opposizione di terzo e il ricorso per cassazione è di 60 giorni e che i termini decorrono dalla notificazione della sentenza.

Il comma 4, ante novella, dettava la disciplina per la proposizione della sola revocazione (nei casi di sentenza effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa oppure di sentenza contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata purché la stessa non abbia pronunciato sulla relativa eccezione) stabilendo che, indipendentemente dalla notificazione della sentenza, i termini erano di un anno dalla pubblicazione della sentenza stessa.

Secondo quanto specificato dalla relazione illustrativa, la modifica, fissando il termine di un anno dalla pubblicazione della sentenza entro cui poter formulare l'appello, consentirebbe di evitare il rischio che la decisione contabile di primo grado, ove non notificata, non acquisisca mai la stabilità della cosa giudicata formale, con i conseguenti effetti sulla esecuzione della sentenza.

La lett. b) ha inciso, invece, sull'articolo 180, comma 1 del Codice di giustizia contabile, il quale disciplina il deposito degli atti di impugnazione, uniformando le modalità previste per la revocazione e l'opposizione di terzo a quelle previste per il solo giudizio di appello.

Ante novella, l'articolo 180 del Codice, così come modificato dal decreto legislativo n. 114 del 2019 (cd. Correttivo), prevedeva che solo nei giudizi di appello l'atto di impugnazione dovesse essere depositato nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione, unitamente ad una copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni.

Secondo quanto specificato nella Relazione illustrativa, la modifica di cui alla lettera b), uniformando le modalità previste per l'appello, per la revocazione e l'opposizione di terzo, consentirebbe ora di acquisire immediatamente prova della avvenuta regolare costituzione del contraddittorio, così garantendo i tempi del processo e la sua ragionevole durata.

1.5 LE NOVITA' IN TEMA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

A distanza di poco più di un anno dal precedente Decreto Semplificazioni del 2020 (il già citato decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020, convertito, con modifiche, dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020), nell'ambito delle misure relative alla Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con il decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021 (noto anche come *Decreto Semplificazioni bis*), convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, sono state adottate nuove misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

L'obiettivo dichiarato del provvedimento legislativo è quello di imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni contenute nel PNRR e nel PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari), così da consentire una realizzazione efficace, tempestiva ed efficiente degli interventi ad essi riferiti.

Salienti in tal senso appaiono le disposizioni che intervengono sulla legge generale del procedimento amministrativo, rafforzando il potere sostitutivo in caso d'inerzia e il meccanismo del silenzio assenso: sotto il primo profilo, si prevede l'individuazione da parte dell'organo di governo di un soggetto, tra le figure apicali dell'amministrazione o dell'unità organizzativa, a cui attribuire il potere sostitutivo in caso d'inerzia; tale soggetto, una volta decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, avrà il compito di esercitare il potere sostitutivo e concluderlo entro un termine pari alla metà di quello previsto in origine, attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Quanto al silenzio assenso, invece, lo si rafforza attraverso la previsione del rilascio, su richiesta del privato e in modalità telematica, di un'attestazione che dichiara l'avvenuto decorso dei termini del procedimento e l'intervenuto accoglimento della domanda; trascorsi dieci giorni dalla richiesta, ove l'attestazione non venisse rilasciata, potrebbe essere sostituita da una dichiarazione del privato.

Si interviene, poi, nuovamente, sull'annullamento d'ufficio, riducendo da diciotto a dodici mesi il termine massimo entro il quale le pubbliche amministrazioni possono esercitare il potere di autotutela e procedere all'annullamento dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici; ciò al fine di conseguire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico; superato il nuovo termine, le PP.AA. non potranno più annullare in autotutela i provvedimenti amministrativi illegittimi, a meno che non si tratti di atti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni false o mendaci, per i quali il termine dei dodici mesi non opera.

1.6 LE MISURE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Quanto alle novità introdotte in tema di appalti pubblici, incidenti più che sul regime ordinario dei contratti pubblici disciplinato dal relativo codice (decreto legislativo n. 50 del 2016), direttamente sulla normativa derogatoria al medesimo già introdotta dal primo Decreto Semplificazioni e dal cosiddetto Decreto Sblocca Cantieri del 2019, il *Decreto Semplificazioni bis* contiene importanti misure di semplificazione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture sotto il profilo dei tempi delle procedure di gara e degli oneri in capo agli operatori economici.

È prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5, del codice degli appalti, contemplando nel bando di gara o nella lettera di invito, l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici (cd. BIM).

Al fine di conferire certezza del provvedimento di aggiudicazione anche a fronte di impugnazione davanti al giudice amministrativo degli atti relativi alle procedure di affidamento finanziate, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, a favore del ricorrente vittorioso prevede esclusivamente la tutela risarcitoria in luogo del subentro nel contratto già concluso tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario.

Per evitare che la stazione appaltante ritardi la stipulazione del contratto, la consegna dei lavori, la costituzione del collegio consultivo tecnico, gli atti e le attività di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 76 del 2020, o non osservi gli altri termini (anche endoprocedimentali) previsti dalla legge, dall'ordinamento della stazione appaltante o dal contratto per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC, si prevede l'immediata attivazione d'ufficio o su richiesta dell'interessato del titolare del potere sostitutivo.

Quanto al subappalto, si è innalzata, sino al 31 ottobre 2021, la soglia del subappalto dal 40% al 50% dell'importo complessivo del contratto di appalto; dal 1° novembre 2021, invece, è operativo un nuovo meccanismo in ragione del quale il subappalto sarà possibile solo per le prestazioni individuate dalle stazioni appaltanti sulla base di valutazioni svolte, anche in collaborazione con le Prefetture, a tutela degli interessi dei lavoratori; il contraente principale e il subappaltatore restano responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni del contratto di subappalto.

2.- LE NOVITA' GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI GIURISDIZIONE CONTABILE

Si procede, di seguito, ad una breve disamina dei più significativi arresti, in tema di giurisdizione contabile, compiuti nel 2021 da parte della Corte costituzionale, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

2.1 LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nell'anno 2021, attraversato dalla perdurante emergenza pandemica da Covid-19, il Giudice delle leggi si è espresso su questioni di significativo rilievo che si andranno qui sinteticamente ad esporre per i profili di maggiore interesse per le funzioni istituzionali della Corte dei conti.

Nello scenario emergenziale imposto dalla situazione sanitaria, di significativo rilievo si presenta, in primo luogo, la sentenza **n. 198 del 23.9.2021** che si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale dei primi interventi adottati nel febbraio e marzo 2020 per fronteggiare il rischio sanitario. Le questioni

venivano sollevate dal giudice remittente nell'ambito del giudizio che aveva ad oggetto il divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo. Il giudice *a quo* denunciava la violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative e più in generale del sistema delle fonti laddove le norme censurate avrebbero delegato al Governo la funzione legislativa in materia di misure di contenimento della pandemia che veniva esercitata mediante DPCM in violazione degli artt. 76, 77 e 78 Cost. e, dunque, in contrasto con il principio di tipicità delle fonti di produzione normativa.

Nello specifico, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23.2.2020, n. 6 (convertito, con modificazioni, nella legge 5.3.2020, n. 13) per difetto di rilevanza, essendo le disposizioni inapplicabili *ratione temporis*, mentre dichiarava non fondate le questioni che investivano gli artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25.3.2020, n. 19 (convertito, con modificazioni, nella legge 22.5.2020, n. 35), entrambe sollevate in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 Cost., ritenendo che le norme censurate non avessero conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione dei parametri evocati, né poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost., avendo attribuito il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi tipizzati.

Il Giudice delle leggi ha osservato che **le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri risultavano sufficientemente tipizzate dalla fonte primaria e che non residuassero spazi per l'assunzione di provvedimenti *extra ordinem*, laddove veniva imposto un criterio tipico di esercizio della discrezionalità coerente con la potestà amministrativa ad efficacia generale.** E' stato richiamato il criterio sancito dal comma 2 dell'art. 1 del citato d.l. n. 19 del 2020, secondo cui, ai sensi e per le finalità descritte al comma 1, possono essere adottate una o più misure tra quelle specificatamente indicate dal legislatore *“secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso”*.

In sostanza, si è osservato che **la tipizzazione delle misure di contenimento operata dal legislatore risultava corredata dall'indicazione dei criteri necessari ad orientare la sfera discrezionale e che il d.l. n. 19, lungi dal conferire potestà legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., si limitava ad autorizzare l'esecuzione delle misure tipiche previste.** Si è aggiunto inoltre che *“... il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti ... non ne costituisce l'unica attuazione possibile”*, essendo *«ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima»*, come appunto accaduto *«a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire»* (sentenza n. 37 del 2021).

Nel richiamare una precedente pronuncia resa dal Consiglio di Stato in sede consultiva su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento di alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi del d.l. n. 19 del 2020, la Corte ha osservato che ben ha potuto il Parlamento individuare un modello alternativo mediante la conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati.

Quanto alle censure rivolte alle **norme introdotte dal legislatore per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 nel settore della giustizia**, un cenno va senz'altro riservato alla **sentenza n. 140 del 6.7.2021** pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83, c. 4 e 9, del decreto-legge 17.3.2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del SSN e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, nella legge 24.4.2020, n. 27 in riferimento agli artt. 3, 25, c. 2, e 117, c. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU. In tale sede, **la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 9 nella parte in cui prevedeva la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali venivano rinviati ai sensi del precedente comma 7, lettera g).**

Il citato d.l. n. 18 confermava il potere, già previsto dal d.l. n. 11 del 2020 in capo ai vertici degli uffici giudiziari, di adottare misure organizzative connesse alle esigenze sanitarie al fine di controllare la diffusione del contagio. In merito alla sospetta violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole, e dunque del parametro costituzionale recato dall'art. 25, comma 2 Cost., le questioni venivano dichiarate manifestamente infondate sul rilievo che tutte le ordinanze di rimessione non prospettavano argomenti e profili di censura ulteriori rispetto a quelli già esaminati nella precedente sentenza n. 278 del 2020.

Con specifico riguardo al comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18, la Corte ha evidenziato che la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata dal legislatore come ha fatto in concreto la disposizione oggetto di censura. Si è ritenuta quindi non integrata l'asserita violazione del principio di non retroattività nella misura in cui la sospensione recata dai primi due commi dell'art. 83 rientrava nella fattispecie di cui al primo comma dell'art. 159 c.p. e costituiva esplicitazione di una regola già contenuta nel codice quale generale causa di sospensione.

Inoltre, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni prospettate nei confronti dello stesso comma 4, in riferimento alla violazione dell'art. 7 CEDU per il tramite dell'art. 117, comma 1 Cost., in quanto analoghe a quelle già scrutinate e ritenute inammissibili nella sentenza richiamata. La Corte si è pronunciata ancora nel senso della manifesta inammissibilità della questione inerente al comma 9, sollevata in riferimento all'art. 117, 1° comma Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, rinviando alle ragioni già espresse, laddove si rilevava che il giudice *a quo* proponeva argomentazioni analoghe a quelle svolte nei confronti del c. 4 del d.l. n. 18.

Con riferimento alle questioni sollevate nei confronti del comma 9 dell'art. 83 del d.l. n.18, il collegio ha riscontrato invece significativi elementi di novità. E' stata, infatti, ritenuta **fondata la questione riferita al principio di legalità ai sensi dell'art. 25, comma 2 Cost., sotto il profilo della sua violazione per insufficiente determinatezza della fattispecie legale che prevedeva la sospensione della durata del termine di prescrizione dei reati nell'arco temporale indicato** (dal 12 maggio al 30 giugno 2020). Il comma 9 disponeva infatti che nei procedimenti penali il corso della prescrizione restava sospeso per il tempo in cui il procedimento risultava rinviato ai sensi del comma 7, lett. g) (in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020).

La Corte ha posto in evidenza che, nonostante la formulazione della norma fosse apparentemente simile a quella del comma 4 dello stesso art. 83 già scrutinato, veniva in realtà in rilievo una sostanziale differenza laddove il comma 4 ancorava la sospensione del termine di prescrizione a presupposti compiutamente definiti nei precedenti commi 1 e 2, con conseguente sufficiente determinatezza della fattispecie delineata. Per converso, il comma 9 faceva riferimento al precedente comma 7, lettera g), recante un rinvio alle «misure organizzative» che i capi degli uffici giudiziari potevano adottare per contenere gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, tra le quali rientrava il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020.

La Corte ha rilevato che il rinvio delle udienze penali comportava significative ricadute sostanziali laddove il comma 9 dell'art. 83 prevedeva la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui il processo veniva rinviato, con il conseguente effetto in *malam partem* dell'allungamento complessivo del termine di realizzazione della fattispecie estintiva della punibilità. La misura organizzativa del dirigente dell'ufficio, cui conseguiva il censurato effetto sfavorevole per l'imputato in caso di rinvio del processo, non trovava, nelle disposizioni recate dall'art. 83, commi 6, 7 e 9, del d.l. n. 18 del 2020, adeguata specificazione circa le condizioni e i limiti legittimanti l'adozione del provvedimento di rinvio. Non risultava infatti soddisfatto il criterio della sufficiente determinatezza della fattispecie dalla quale derivava l'effetto sostanziale dell'allungamento della durata del termine prescrizionale, con conseguente lesione del principio di legalità in ragione dell'incidenza sul decorso della prescrizione.

Con sentenza n. 80 del 29.4.2021, pronunciata nel giudizio promosso dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Comune di Lecce ai sensi dell'art. 243-*quater* TUEL, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*ter*, c. 2 e 3 del d.l. 30.12.2019, n. 162 convertito, con modificazioni, nella legge n. 8 del 28.2.2020.

La Corte costituzionale ha posto in primo luogo in rilievo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, anche in sede di controllo, l'incidente di legittimità costituzionale per la fondamentale funzione di garanzia assoluta nell'ambito del controllo esterno e neutrale affidato all'Istituzione contabile.

Il Giudice delle leggi ha rilevato che le **disposizioni censurate consentivano l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente e precludendo il corretto ripiano del disavanzo, in violazione degli artt. 81 e 97, comma 1. Cost sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria e della copertura pluriennale della spesa, derogando alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso e allungando i tempi di rientro dal deficit.**

La Corte, sul solco della consolidata giurisprudenza costituzionale, ha ribadito la criticità di quelle soluzioni normative che, dilatando i tempi del riassorbimento dei disavanzi, non possono che **porsi in contrasto con il fondamentale valore dell'equità intergenerazionale**. Si è osservato, nello specifico, che la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit avrebbe determinato ricadute negative su tale principio e che il meccanismo previsto dal comma 2 dell'art. 39-ter, sacrificando il ripianamento nel rispetto dei tempi del mandato elettorale, consentiva di spostare nel tempo l'accertamento dei risultati, con l'ulteriore effetto di trasferire l'onere del debito e del disavanzo dalla generazione beneficiaria dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive.

La Corte ha rilevato che anche il comma 3 dell'art. 39-ter violava gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto i medesimi profili, aggravando gli effetti prodotti dal comma 2. La norma, infatti, prevedendo l'utilizzo del FAL fino al suo esaurimento per il rimborso dell'anticipazione, ne consentiva una destinazione diversa rispetto al pagamento dei debiti pregressi, laddove invece tali disponibilità avrebbero dovuto essere destinate al rimborso del pagamento delle passività pregresse, evitando tra l'altro che la relativa contabilizzazione in bilancio possa costituire surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa.

Si è rilevata, altresì, la violazione dell'art. 119, comma 6 Cost., in quanto l'impiego dello stesso FAL per il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo, esonerando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura, produceva l'effetto di realizzare un **fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa da destinare indebitamente all'ampliamento di quella corrente**. In proposito, la Corte ha rimarcato che l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per fini diversi dal pagamento dei residui passivi già iscritti in bilancio si pone **in contrasto con il precetto costituzionale** richiamato e che l'indebitamento deve essere riservato agli investimenti onde garantire un tendenziale equilibrio tra costi e benefici arrecati nel tempo alla collettività.

Con sentenza n. 139 del 6.7.2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18.5.2020, n. 8 (*Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico*), impugnato con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e nella prospettiva

di garantire certezza alle situazioni giuridiche, assicurando l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, la norma prevedeva l'estensione, fino al 31.12.2033 e a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni in essere alla data del 31.12.2018 con scadenza antecedente al 2033.

La Corte, nel rilevare che la disciplina delle concessioni demaniali interseca ambiti di competenza legislativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha rimarcato quanto a più riprese già evidenziato e cioè che le norme regionali che dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali incidono sulla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale, e ostacolano l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato.

Si è posto in evidenza che **qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso di altri operatori nel mercato, come accade quando si stabiliscano proroghe dei rapporti concessori in corso, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla legislazione statale, restando precluso qualsiasi intervento legislativo regionale in materia.**

Con la sentenza n. 171 del 23.7.2021 la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L.R. Veneto n. 29 del 2020, sollevata con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30.4.2019 n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28.6.2019 n. 58.

Il ricorrente sosteneva che la disposizione regionale impugnata, nell'applicare i valori soglia anche al Consiglio e alla Giunta regionale, avrebbe determinato *«il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio»*, che costituiscono principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. per assoluta genericità della doglianza carente di argomentazioni a sostegno del contrasto con il parametro indicato e la non fondatezza della questione relativa alla lesione dell'art. 117, comma 3, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019.

A tale ultimo proposito, si è posto in evidenza che **la scelta del legislatore veneto di applicare i valori soglia anche al personale del Consiglio regionale e della Giunta non si pone in contrasto con il parametro interposto ponendosi invece in linea con il principio di coordinamento della finanza pubblica.** L'art. 33, comma 1 del citato d.l. n. 34 del 2019 prevede che, ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la *«spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione»*. Sicché la Corte ha rilevato che **risulta conforme all'applicazione del principio assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia determinati complessivamente per tutto il personale regionale.**

Il Giudice delle leggi ha evidenziato che **siffatta scelta si presenta coerente con**

la costante giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla spesa per il personale che non rappresenta una minuta voce di dettaglio nei bilanci delle pubbliche amministrazioni ma un importante aggregato della spesa di parte corrente.

Il Giudice delle leggi ha rilevato ancora che la disposizione regionale censurata si presenta pure coerente con il principio contabile di unità del bilancio recato dall'all. 1 del d.lgs. 23.6.2011, n. 118. Si è osservato, inoltre, che concorre a dimostrare la coerenza della normativa regionale impugnata con i principi contabili richiamati anche il fatto che, per il calcolo del valore soglia, le voci rilevanti devono essere ricavate dal rendiconto consolidato, laddove in esso confluiscono i bilanci di Giunta e Consiglio.

La Corte conclusivamente ha evidenziato che la norma impugnata non determina alcuna violazione del principio fondamentale indicato dal parametro interposto laddove il calcolo della spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, nell'insieme complessivo della spesa per tale voce, produce l'effetto di indurre la Regione a un maggiore risparmio.

Ulteriore argomento di interesse in questa sede attiene alla nota tematica della definizione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, sul quale la Corte è tornata ad pronunciarsi nella **sentenza n. 220 del 26.11.2021** resa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 554 e 849, della legge 27.12.2019, n. 160 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*) e dell'art. 57, comma 1 del decreto-legge 26.10.2019, n. 124 (*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*), convertito, con modificazioni, nella legge 19.12.2019 n. 157, promosso dalla Regione Liguria.

Al di là delle specifiche questioni poste al vaglio della Corte, sulle quali per ragioni di economia non è dato in questa occasione soffermarsi, va certamente posta in luce la riflessione svolta ancora una volta dalla Corte sul solco della consolidata giurisprudenza costituzionale.

Il Giudice delle leggi non ha mancato di valutare negativamente il persistente ritardo nella definizione dei LEP, che indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali fondamentali e dunque «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti, come ricordato a più riprese, in particolare, nelle sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020. La Corte ha posto in rilievo che **i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per lo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie territoriali e che il ritardo nella definizione di tali livelli essenziali costituisce un ostacolo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti sul territorio e al pieno superamento dei divari esistenti nel godimento delle prestazioni che ineriscono ai diritti sociali.**

La Corte ha richiamato altresì l'attenzione sulla circostanza che l'adempimento di tale dovere ad opera dello Stato, oltre a ridurre il contenzioso sulle

regolazioni finanziarie fra enti, si presenta particolarmente urgente anche nell'ottica dell'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto legge 6.5.2021 n. 59 (*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*), convertito, con modificazioni, in legge 1.7.2021 n. 101.

Sul tema delle modalità di accesso al pubblico impiego, merita di essere richiamata la recentissima **sentenza n. 250 del 21.12.2021** che non ha mancato di porre in evidenza le ragioni sottese alla **diversa disciplina tra settore pubblico e privato con particolare riguardo ai rimedi dell'inosservanza delle regole imperative sul contratto di lavoro a termine e al divieto di trasformazione in rapporto a tempo indeterminato**.

Viene posto in luce che la regola non determina un'illegittima e discriminatoria riduzione della tutela del pubblico dipendente ma costituisce espressione dell'esigenza di rispettare il canone espresso dall'art. 97 Cost., secondo cui agli impieghi nelle pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso pubblico. La Corte ha osservato che si tratta di un principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, che costituisce il presupposto della scelta del legislatore di ricollegare conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche.

2.2 LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Numerose e rilevanti sono le pronunce in materia di giurisdizione della Corte dei conti emesse nel corso del 2021 dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione.

Infatti, l'ampiezza della giurisdizione contabile, in grado di ricomprendere ogni ipotesi di gestione di risorse pubbliche, ha trovato, anche nell'anno appena trascorso, ulteriore conferma proprio nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione.

In tema di incompatibilità e di omesso versamento del compenso per incarichi non previamente autorizzati, significativo interesse presenta l'**ordinanza n. 4852 del 23.2.2021** con la quale le SS.UU. hanno affermato che **l'azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 53, comma 7 del d.lgs.n. 165 del 2001 nei confronti di dipendente della P.A. rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche ove si tratti di compensi percepiti in epoca antecedente all'introduzione del comma 7-bis dell'art. 53, non avendo la norma portata innovativa**.

La Corte regolatrice non ha mancato di porre in evidenza che si tratta di un'ipotesi tipizzata di responsabilità erariale tesa a tutelare il proficuo svolgimento dell'attività istituzionale del dipendente pubblico.

Con l'ordinanza n. 27890 del 13.10.2021 le Sezioni Unite sono poi tornate a pronunciarsi in merito ai **rapporti, configurati in termini alternativi, tra tutela azionata in sede erariale ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e iniziativa dell'Amministrazione volta ad ottenere la restituzione delle somme percepite in assenza di autorizzazione.**

La Corte di Cassazione ha sostenuto, nella prospettiva di evitare conflitto di giudicati, che **la legittimazione del Procuratore contabile sorge a fronte all'inerzia dell'Amministrazione e che l'esercizio dell'azione erariale determina l'impossibilità di quest'ultima di agire per ottenere il riversamento.** La Cassazione ha affermato, nella specie, la giurisdizione del giudice ordinario rigettando il ricorso proposto per regolamento preventivo di giurisdizione dal dirigente esterno della Regione nei confronti dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, in sede di opposizione a due ordinanze ingiunzione ex art. 3 del RD n. 639 del 1910 emesse dal Tribunale su domanda dell'Amministrazione.

Con le due ordinanze-ingiunzione, si deduceva che gli incarichi conferiti al dirigente dovevano ritenersi aggiuntivi ai sensi della legge regionale di riferimento e che, in attuazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico della dirigenza, i relativi compensi dovevano essere versati nel conto del bilancio. In sede di opposizione, il lavoratore eccepiva il difetto di legittimazione attiva dell'Amministrazione e passiva del ricorrente, sostenendo di non essere tenuto al versamento, in quanto il principio invocato avrebbe operato per i soli dipendenti di ruolo. Nella stessa direttrice interpretativa si era già posta **l'ordinanza n. 8507 del 25.3.2021** che ha affermato l'alternatività delle due azioni.

Sul tema del concorso delle tutele attivate rispettivamente dalla Procura contabile e dall'Amministrazione di appartenenza per il recupero dei compensi, va richiamata **l'ord. SS.UU. n. 6473 del 9.3.2021** che ha rigettato il ricorso proposto da un docente universitario. I fatti dedotti in causa riguardavano la **contestazione formulata dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna ad un professore per lo svolgimento di attività libero-professionale non autorizzata.**

La Corte di Cassazione, dopo aver escluso la portata innovativa del comma 7-bis, confermando l'orientamento della **sussistenza della giurisdizione contabile anche per le fattispecie in cui la percezione dei compensi si è realizzata in epoca antecedente all'introduzione del comma 7-bis dell'art. 53,** poneva in luce che la pendenza dei due procedimenti non costituisce questione di giurisdizione, laddove l'accertamento dell'esistenza del danno, sotto il profilo della sussistenza dei requisiti dell'attualità e della certezza, attiene al concreto esercizio della *potestas iudicandi* del giudice contabile.

Le SS.UU. hanno rilevato, in questa prospettiva, che ogni contestazione, inerendo all'applicazione delle norme relative alla fondatezza della pretesa risarcitoria, non può essere sindacata dinanzi alla Corte regolatrice, in base al consolidato orientamento secondo cui **il vaglio delle Sezioni Unite sulle decisioni del**

giudice contabile è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione, e dunque, in concreto, all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio.

In tema di rapporti tra giurisdizione contabile e ordinaria, va pure richiamata l'ordinanza n. 614 del 15.1.2021 che, con particolare riferimento all'azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno erariale e all'azione sociale di responsabilità nei confronti di amministratori e componenti degli organi di controllo di società *in house providing*, si è pronunciata nel senso dell'alternatività delle tutele.

La Corte ha richiamato l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, secondo cui la circostanza che le azioni abbiano ad oggetto lo stesso danno non costituisce ostacolo alla loro coesistenza, né comporta un rischio di violazione del principio del *ne bis in idem*, tenuto conto che le due giurisdizioni sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali nonché della tendenziale diversità di oggetto e di funzione tra i relativi giudizi, fermo restando il limite, che può essere fatto valere anche in sede di esecuzione, del divieto di duplicazione del risarcimento, il quale impone a ciascuno dei giudici di tener conto, nella liquidazione, di quanto già riconosciuto nell'altra sede.

In tema di controllo analogo nell'ambito di compagine sociale composita che, nella specie, interessava una finanziaria regionale, merita un cenno l'ord. n. 26738 del 25.5.2021 che ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti. Secondo le SS.UU., ai fini della qualificazione di una società *in house* ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 175 del 19.5.2016 è sufficiente la verifica della sussistenza di un controllo esercitato da un socio pubblico di maggioranza, non risultando necessaria l'estensione in forma congiunta a tutti i soggetti pubblici partecipanti al capitale sociale.

In tale ottica, la Corte ha posto in rilievo che l'art. 2, lett. o), del d.lgs. n. 175 del 2016 fa riferimento ad un controllo analogo esercitato, in via alternativa, individualmente da un'amministrazione o congiuntamente da più amministrazioni. Le SS.UU. hanno fatto pure riferimento all'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 50 del 2016, richiamato dall'art. 2, lett. d), del d.lgs. n. 175 ai fini della definizione della nozione di controllo congiunto, laddove la norma subordina la configurabilità del controllo alle seguenti tre condizioni: - che tutte le amministrazioni controllanti siano rappresentate negli organi decisionali, - che le stesse siano in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni della società, - che esse non siano titolari di interessi contrari a quelli perseguiti da quest'ultima, non risultando pertanto esclusa la possibilità dell'esistenza di altri soci pubblici non partecipanti all'esercizio del controllo.

Quanto all'ambito di estensione della cognizione del giudice regolatore della giurisdizione, di significativo interesse si presenta l'ord. n. 2139 del 29.1.2021, per il carattere innovativo della soluzione proposta rispetto al precedente orientamento. Nello specifico, la Corte regolatrice, nel richiamare la risalente prospettazione in

virtù della quale le Sezioni Unite, investite di un'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione riferita alla domanda riconvenzionale, non hanno il potere di risolvere la questione di giurisdizione rispetto alla domanda principale (ancorché proposta davanti ai giudici del merito), ha prospettato una diversa interpretazione, nella misura in cui **ha ritenuto che la giurisdizione debba essere regolata anche in relazione alla domanda principale non investita dal ricorso per regolamento** *“dovendosi risolvere una volta per tutte gli aspetti relativi alla competenza giurisdizionale con riferimento all'intera controversia”*.

Per i profili di sicuro interesse erariale, un cenno a parte merita anche la sentenza delle **Sezioni Unite penali n. 6087 del 10.2.2021**, pronunciata sulla seguente questione di diritto: *"se l'omesso versamento del prelievo unico erariale (PREU), dovuto sull'importo delle giocate al netto delle vincite erogate, da parte del "gestore" degli apparecchi da gioco con vincita in denaro o del "concessionario" per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito, costituisca il delitto di peculato"*.

All'esito di un'ampia riflessione svolta anche alla luce della giurisprudenza sul tema, la Corte è giunta ad affermare che **integra il reato di peculato la condotta del gestore o dell'esercente degli apparecchi da gioco leciti di cui all'art. 110, 6 e 7 c. TULPS, che si impossessi dei proventi del gioco anche per la parte destinata al pagamento del prelievo erariale unico (PREU) di competenza della Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato non versandoli al concessionario competente**.

In materia di contratti derivati, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 2157 del 1.2.2021**, hanno dichiarato il **difetto di giurisdizione contabile nei confronti della banca d'affari privata che aveva posto in essere operazioni in strumenti finanziari derivati**, laddove il titolo della responsabilità risultava individuato nell'inadempimento di obblighi contrattuali o precontrattuali riconducibili al duplice ruolo di controparte e di specialista del debito pubblico, non ravvisando nella fattispecie alcun rapporto di servizio comportante l'assunzione, da parte della banca, di potestà pubblicistiche.

La Corte regolatrice, dopo aver premesso l'insindacabilità delle scelte e delle strategie di determinazione e gestione del debito pubblico mediante ricorso a contratti in strumenti finanziari derivati, ha affermato la **sussistenza della giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità nei confronti dei dirigenti del MEF per il danno cagionato dalle operazioni in prodotti derivati realizzate mediante decisioni inerenti alle concrete modalità operative e negoziali sui prodotti di finanza derivata, vertendo il sindacato su parametri di legittimità e buon andamento e non sull'opportunità o convenienza delle scelte**.

Per l'approfondita disamina della giurisdizione, merita menzione, infine, la **sentenza del 13.5.2021 n. 12903** con la quale le Sezioni Unite, nel richiamare significativa giurisprudenza in materia, hanno ribadito che **la giurisdizione contabile**

in materia pensionistica è giurisdizione di merito e che il giudice dispone, per l'accertamento e la valutazione dei fatti, degli stessi poteri anche istruttori del giudice ordinario pure ai fini dell'accertamento del grado d'invalidità.

Le SS.UU. non hanno mancato di porre in rilievo che è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti non soltanto la domanda di accertamento della causa di servizio, proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche la sola domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, atteso il carattere esclusivo di tale giurisdizione, affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia.

2.3 LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

In primo luogo, tra le numerose pronunce rese nell'anno 2021 dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, va richiamata, relativamente alla materia della **responsabilità amministrativa** rimessa alle **Sezioni Riunite in composizione ordinaria**, in punto di quantificazione del pregiudizio all'erario derivante dall'omesso riversamento dei compensi percepiti per attività non autorizzata, **la sentenza n. 13/2021/QM/SEZ** resa nel giudizio per questione di massima deferita dalla Sez. I giur. centr. d'appello con ordinanza n. 28/2021.

La questione aveva ad oggetto il quesito *“Se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme”*.

All'esito dell'interessante ricostruzione dell'elaborazione giurisprudenziale, svolta anche alla luce della soluzione interpretativa espressa nella sentenza n. 24 del 2020, la Corte è giunta ad affermare che, **in ipotesi di danno all'erario conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 ss., del d.lgs n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti o, comunque, di soggetti legati da un rapporto di servizio con la p.a., la quantificazione del pregiudizio vada effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile**.

In riferimento a tematiche afferenti alla sospensione del giudizio di responsabilità nell'ambito dei **regolamenti di competenza**, con l'**ordinanza n. 3 del 17.3.2021**, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno accolto il **regolamento di competenza ed annullato l'ordinanza della Sezione giurisdizionale territoriale che poneva in capo alla Procura contabile l'onere di riassumere il giudizio sospeso**.

Si è riscontrato nella fattispecie il diritto della parte a proporre il ricorso ex art. 119 c.g.c. avverso l'ordinanza assunta a verbale dalla Sezione che disponeva formalmente un rinvio, con onere per la Procura di acquisire e depositare copia

autentica della decisione di appello relativa al giudizio civile. Si è osservato che, nella fattispecie l'ordinanza impugnata non tendeva ad acquisire elementi di giudizio, ma a sospendere il giudizio in attesa della conclusione del secondo grado del giudizio civile, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge. Le Sezioni Riunite hanno posto in evidenza che **il potere di acquisizione istruttoria del giudice concerne atti e riguarda documenti già esistenti al momento dell'assunzione del provvedimento istruttorio e non quelli la cui esistenza appare futura e incerta.**

Si è rilevato che **siffatta ipotesi di rinvio non trova specifica disciplina nel Codice della giustizia contabile** che, all'art. 92, comma 2 prevede il potere di rinviare l'udienza su motivata istanza di parte, sentito il pubblico ministero. Il provvedimento gravato sottendeva, invece, un rinvio *sine die* con onere di riassunzione del giudizio, senza alcuna indicazione di modalità e termini.

E' stata, dunque, accertata la natura sospensiva del provvedimento impugnato, che onerava la parte della presentazione di apposita istanza di fissazione dell'udienza di prosecuzione del giudizio di responsabilità, con conseguente affermazione della piena ammissibilità del regolamento di competenza proposto dalla Procura. Ritenuta l'ammissibilità del gravame, le Sezioni Riunite passavano quindi a valutare la fondatezza dell'ordinanza impugnata, prendendo in considerazione i presupposti della sospensione.

Veniva in rilievo nella vicenda l'assenza del rapporto di pregiudizialità tra giudizi prescritto dall'art. 106 c.g.c.. In proposito, la Corte non mancava di ricordare il consolidato orientamento delle Sezioni Riunite che ha valorizzato *“l'insufficienza, al fine della sospensione del processo, di un mero collegamento fra due giudizi, ovvero ragioni di opportunità, essendo necessario, come detto, un vero e proprio vincolo di consequenzialità, sicché uno dei due giudizi, oltre a coinvolgere le stesse parti, deve investire un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo da evitare un possibile contrasto di giudicati”* (Sez. Riun. giur. nn. 13 e 12/2019; n. 4/2018).

In tema di sospensione va pure richiamata l'ordinanza n. 4 del 30.3.2021, con la quale le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno annullato l'ordinanza della Sezione territoriale di sospensione del giudizio di responsabilità, in attesa della definizione del giudizio promosso da alcuni convenuti dinanzi alla Corte di Cassazione, con onere in capo alla parte più diligente di riassumere il processo innanzi al giudice di primo grado entro il termine perentorio di tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza di regolamento, ai sensi dell'art. 122 c.g.c..

Le Sezioni Riunite hanno posto in rilievo che **l'oggetto dell'impugnazione restava circoscritto alla questione di giurisdizione e che, pertanto, non risultava integrata la condizione prescritta dall'art. 106 c.g.c., in quanto non ricorreva alcuna “altra controversia” con carattere pregiudiziale**, laddove la questione nasceva in seno alla medesima controversia e difettava di conseguenza il requisito dell'alterità dei rapporti previsto nella norma richiamata.

In concreto, la sentenza di primo grado declinava la giurisdizione in favore del giudice ordinario nei confronti di tutti i convenuti e la pronuncia veniva riformata in appello con remissione alla sezione territoriale per la decisione del merito ai sensi dell'art. 199 c.g.c.. La decisione del giudice di appello veniva impugnata con ricorso per Cassazione e i giudici di primo grado, in attesa della relativa definizione, decidevano di accogliere l'istanza di sospensione.

Le Sezioni Riunite hanno sottolineato che **l'art. 199 c.g.c. non prevede che il termine per la riassunzione dinanzi al giudice di primo grado rimanga interrotto per effetto della proposizione del ricorso per Cassazione, come accade invece nel processo civile ai sensi dell'art. 353, c. 3, c.p.c..** La Corte ha osservato che, nel processo contabile, l'art. 7 c.g.c., e, più in generale, il principio di tassatività della disciplina dei termini, soprattutto se perentori e decadenziali, ostano all'applicazione analogica di tale disposizione del processo civile, che non costituisce norma di principio.

La Corte ha rilevato l'insussistenza delle condizioni per la sospensione necessaria ex art. 106, comma 1 c.g.c., in assenza di rapporti legati da pregiudizialità tecnica e delle condizioni prescritte dall'art. 106, comma 2 c.g.c. e dall'art. 102, comma 7 c.g.c., in assenza dell'accordo delle parti, evidenziando che siffatta ricostruzione ermeneutica consente di demandare all'accordo tra le parti e alla valutazione del giudice, lo scrutinio di opportunità della sospensione, avendo sempre a riferimento il canone della ragionevole durata del processo. Le Sezioni Riunite hanno ritenuto che, in mancanza delle condizioni legittimanti, l'ordinanza di sospensione non poteva considerarsi validamente emessa nella misura in cui mancava nel caso di specie l'accordo e risultava in atti l'opposizione del Procuratore regionale alla richiesta di sospensione del giudizio.

In materia di regolarità della rendicontazione della spesa dei gruppi consiliari, significativo interesse assume la **sentenza n. 18 del 2021/RGC** pronunciata dalle **Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione** che, all'esito dell'interessante ricostruzione normativa e giurisprudenziale svolta, hanno **respinto il ricorso proposto dal Gruppo del Consiglio regionale** ai sensi dell'art. 123 del d.lgs. n. 174 del 2016. Il giudizio riguardava la **declaratoria di irregolarità dell'imputazione di due incarichi professionali tra le spese di personale anziché tra quelle di funzionamento** e, in particolare, tra le voci destinate alla remunerazione di "consulenze, studi e incarichi", con conseguente accertamento dell'onere restitutorio della spesa.

La Corte ha posto in luce, in primo luogo, la **finalità del controllo intestato alle Sezioni regionali che trova fondamento nella tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale di cui il rendiconto del Gruppo consiliare costituisce parte integrante** e che ha ad oggetto la verifica dell'attinenza delle spese alle finalità istituzionali, in considerazione della provenienza pubblica delle risorse. Si è rilevato che la distinzione tra spese di funzionamento e spese di personale trova rispondenza nel modello di rendicontazione annuale approvato con DPCM e che il modello

utilizzato per la rendicontazione delle spese dei Gruppi consiliari della Regione risultava sostanzialmente conforme.

In ordine alla ontologica eterogeneità delle spese sostenute per incarichi di consulenza rispetto a quelle sostenute per il personale, le Sezioni Riunite non hanno mancato di richiamare l'autorevole precedente di cui alla sentenza n. 28/2020/RGC. In questa prospettiva la Corte ha ritenuto condivisibile il criterio di lettura coordinata della disciplina statale (recata dal DPCM 21.12.2012) e di quella regionale (di cui alla LR n. 3/1994) che la Sezione regionale di controllo aveva incentrato sull'inerenza della tipologia di spesa ai fini della corretta rendicontazione dei rapporti.

La Corte ha osservato che, dall'analisi dei contratti stipulati con i due professionisti, emergeva che l'oggetto delle prestazioni riguardava attività consulenziale altamente qualificata e senza vincolo di subordinazione, funzionale al regolare assolvimento delle funzioni del Consiglio regionale e che conseguentemente il relativo corretto inquadramento doveva essere individuato nelle “...*collaborazioni operative e professionali di esperti necessari per l'attività funzionale collegata ai lavori del Consiglio*” contemplate tra le spese di funzionamento ai sensi dell'art. 6 della LR n. 34/1994.

Per concludere, merita un cenno anche l'**ordinanza n. 5/2021/RIS di rinvio pregiudiziale alla CGUE**, pronunciata dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nel **giudizio proposto per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione del ricorrente nell'elenco ISTAT delle PP.AA. inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, c. 3, della l. 31/12/2009, n. 196 e ss.mm.**, elenco nel quale sono individuati gli enti che compongono il settore S13 del SEC 2010.

Nell'ordinanza è stato evidenziato che lo scopo del conto economico consolidato delle PP.AA è di “*sommare*” i dati di bilancio di tutta l'Amministrazione pubblica, indentificata in base al SEC 2010 e ai criteri stabiliti per il c.d. “settore 13” (S.13) e che la corretta formazione dell'elenco, nella misura i cui determina le pubbliche amministrazioni tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio, condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche (OMT) ai sensi degli artt. 121 e ss. TFUE.

In tale quadro, l'art 23-*quater*, comma 2 del decreto-legge 28.10.2020 n. 137, introdotto dalla legge 18/12/2020 n. 176 (vedi *supra*, par. 1.4), ha modificato la disposizione del Codice di giustizia contabile, disponendo che «*All'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*». In sostanza, si è rilevata l'incidenza della norma sulla giurisdizione avendone limitato gli effetti ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa. Le Sezioni Riunite hanno quindi chiesto alla Corte di giustizia dell'UE, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, se la norma sia compatibile con i

principi di effettività della tutela, equivalenza dei rimedi ed effetto utile delle disposizioni comunitarie in materia finanziaria laddove esclude o rende sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblico disciplinato dal SEC 2010.

E' stata ravvisata una violazione del diritto comunitario, sub specie dei principi di effettività e di equivalenza dei rimedi, del diritto ad un ricorso effettivo e del divieto di limitare o rendere praticamente inaccessibile la tutela giudiziaria per diritto o obblighi di origine comunitaria (Reg. n. 2020/20192/UE), anche in materia finanziaria.

Il giudice remittente ha ritenuto che la riforma del 2020 abbia determinato una **mancaanza di tutela** sull'esatta perimetrazione del settore S.13 e di conseguenza **sui saldi di finanza pubblica**, impedendo al SEC 2010 e alla direttiva 85/2011 di raggiungere il loro effetto. E' stato posto in luce che, mediante l'elenco ISTAT, lo Stato determina l'ambito di applicazione del SEC 2010 agli effetti anche della disciplina degli art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12. In questa prospettiva, si è osservato che lo scopo principale del regolamento SEC 2010 è quello di assicurare il funzionamento del Trattato nella materia finanziaria (art. 120 ss TFUE) laddove *«La definizione delle politiche dell'Unione e il monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'unione economica e monetaria (UEM) richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione»* (Considerando n. 1 del regolamento). Si è rilevato, in sostanza, che *“l'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020 elimina ogni controllo giudiziario e, in ogni caso, lo rende “inutile” rispetto al diritto comunitario medesimo, perché sgancia la tutela giudiziaria e il provvedimento del giudice rispetto all'unico effetto necessario secondo il diritto comunitario, vale a dire l'obbligo di rassegnare i dati e di consolidamento ai fini del rispetto dell'Obiettivo di Medio Termine. Ciò sottrae, di fatto, al diritto UE, la valutazione della corretta attuazione del SEC 2010 e della Direttiva quadri di bilancio. ... Ciò posto si chiede a codesta Corte di giustizia se sia compatibile con il diritto UE una disciplina nazionale che, eliminando ogni controllo giudiziario, non consenta di verificare la correttezza e l'affidabilità dei dati sulla base dei quali si effettua il confronto dei saldi di bilancio tra gli Stati membri. In particolare, si chiede se siffatta disciplina nazionale sia compatibile con il principio dell'effetto utile del diritto UE, alla luce degli artt. 4, § 3, e 19 TUE, 267 TFUE, in rapporto agli scopi dell'art. 121, 126 TFUE e del Protocollo n. 12, perseguiti a mezzo della disciplina del SEC e della direttiva sui “quadri di bilancio” ... Inoltre, si chiede a codesta Corte di giustizia di valutare se il pregiudizio all'effetto utile del diritto comunitario sussiste, non soltanto quando le nuove norme dispongano la sua sospensione o pongono un ostacolo ai suoi scopi, ma anche quando, come nel caso di specie, esse incidono sulla disciplina previgente alterandone l'efficacia, in modo da compromettere l'applicazione piena e uniforme delle disposizioni comunitarie (Corte di giustizia, sentenza 31 marzo 1971)”*.

3.- L'ATTIVITA' DELLA PROCURA

3.1 BREVE RIEPILOGO STATISTICO

Al 1° gennaio 2021 risultavano **pendenti 20.733** procedimenti istruttori; nel corso dell'anno:

- sono stati aperti **6.229 nuovi procedimenti** (di cui **12 fascicoli** aperti sulla base delle comunicazioni della Sezione Giurisdizionale relative **agli agenti contabili che non hanno presentato il conto giudiziale**);
- sono stati disposti **2.233 decreti e richieste istruttorie**;
- sono state effettuate **7.922 archiviazioni** (inoltre sono stati **trasferiti 33 fascicoli**);
- sono stati formulati **57 inviti a dedurre** per un totale di **94 presunti responsabili**;
- sono state depositate **52 citazioni** in giudizi di responsabilità (di cui 5 riassunzioni), per un importo complessivo del danno erariale di **euro 5.877.994,73**, e sono stati introdotti **2 giudizi per resa di conto**;
- sono stati proposti **18 appelli**;
- vi sono state **condanne in primo grado** per complessivi **euro 6.553.275,85** (importo comprensivo delle sentenze con rito abbreviato per euro 215.522,60);
- è stata **recuperata**, a seguito di sentenze di condanna e di procedimenti definiti con rito abbreviato, la somma di **euro 2.256.304,21**;
- è stata recuperata, a seguito di attività istruttoria, di inviti a dedurre e di citazioni (c.d. “**spontanea riparazione**”), la somma di **euro 206.330,13**;
- al **31 dicembre 2021** risultano **pendenti 18.888** procedimenti, di cui **8 per mancata resa del conto**.

3.2 PRINCIPALI TIPOLOGIE DI DANNO DEDOTTE IN GIUDIZIO

3.2.1 DANNI DA ILLECITO UTILIZZO DI CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI PUBBLICI, ANCHE PROVENIENTI DALL'UNIONE EUROPEA

Materia di grande interesse per l'intera collettività, considerati gli esposti che pervengono alla Procura con la richiesta di interventi a tutela del pubblico erario, è quella dei finanziamenti e contributi elargiti in vari settori e con finalità diverse.

Conseguentemente, numerose sono 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).

Da tempo viene affermata la giurisdizione della Corte dei conti anche per i finanziamenti direttamente erogati ai privati dall'Unione Europea, perfino senza

l'intermediazione dell'Amministrazione italiana. Perseguendo i danni prodotti direttamente ai bilanci comunitari, il **Pubblico Ministero contabile si caratterizza, quindi, sempre più quale garante degli equilibri finanziari nazionali ed europei.**

Da segnalare, sul tema, 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, nell'anno appena trascorso, la **Procura Generale della Corte dei conti, anche a seguito del Progetto C.A.T.O.N.E. che ha visto impegnati magistrati contabili e penali di diversi Paesi dell'Unione Europea, ha stipulato un Accordo di lavoro 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 e sono già state effettuate le prime segnalazioni di frodi ed irregolarità finanziarie.

La peculiarità di siffatta tipologia di illeciti risiede nel fatto che - in conformità ad un ormai pacifico orientamento giurisprudenziale, di poi avallato dalla Corte di Cassazione - la **responsabilità amministrativa viene ravvisata direttamente in capo al soggetto privato che ha percepito o utilizzato indebitamente il contributo o il finanziamento pubblico**, in assenza, quindi, di un precostituito rapporto di impiego o di servizio tra costui e l'amministrazione danneggiata che lo ha erogato.

Secondo tale indirizzo, infatti, – così superandosi interpretativamente vetusti schemi concettuali – ciò che è dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti non è punto l'elemento soggettivo dell'esistenza di un preesistente rapporto di impiego e/o di servizio tra l'autore del danno e l'Ente danneggiato, bensì quello oggettivo della natura pubblica delle risorse attribuite e la loro finalizzazione alla realizzazione di un programma di interesse parimenti pubblico.

La riferita giurisprudenza è, inoltre, ferma nel ritenere che, nell'ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia – come frequentemente accade - natura societaria o associativa, **l'azione risarcitoria ben può essere esercitata anche nei confronti della persona fisica che rivestiva la qualità di amministratore o nei confronti del quale sia riconoscibile la qualità di effettivo dominus della persona giuridica**, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere

a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse che trascende l'assetto societario o associativo.

Ciò consente di conseguire, a volte, **concreti risultati sul piano del recupero dell'indebitato**, posto che assai spesso ci si trova dinanzi a società fallite o in liquidazione, ad associazioni ormai sciolte, oppure, nella migliore delle ipotesi, a situazioni in cui il patrimonio sociale è insussistente o, comunque, incapiente.

Con riferimento, nello specifico, alle fattispecie dedotte in giudizio nell'anno appena trascorso, vengono in rilievo, in primo luogo, i **danni in materia di contributi pubblici erogati dall'Unione europea**.

Al riguardo, va segnalato, innanzi tutto, l'atto di citazione con il quale questa Procura ha convenuto in giudizio il **titolare di un'azienda agricola** per sentirlo condannare al pagamento della somma di €. 20.542,50, erogata dall'Organismo pagatore Agea per effetto della presentazione di domanda di aiuto nell'ambito del Programma di Sviluppo rurale Regione Puglia 2007-2013, Fondo FEASR, Asse I miglioramento della competitività del settore agricolo forestale, Misura 121. Dall'attività di indagine, è emerso che i **beni mobili finalizzati all'ammodernamento dell'azienda agricola ed acquistati dal convenuto con le risorse pubbliche erano stati sottratti allo scopo e venduti in epoca antecedente al periodo quinquennale minimo di utilizzo previsto dalla normativa nazionale ed eurounitaria**.

Altro Giudizio introdotto in tale ambito è quello relativo alla **perceptrice di finanziamenti comunitari in agricoltura** che è stata chiamata in giudizio per avere beneficiato delle risorse finanziarie pubbliche in modo illecito, avendo conseguito gli aiuti economici sulla base di attestazioni mendaci in merito alla conduzione di terreni sui quali, in realtà, non vantava alcun legittimo titolo di reale godimento. La vicenda è stata oggetto anche di un procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile del Tribunale di Potenza.

I comproprietari del fondo, infatti, non avevano mai acconsentito ad un accordo di comodato e la convenuta aveva **falsamente attestato la conduzione del terreno, a titolo di comodato, esibendo una dichiarazione sostitutiva di notorietà con la contraffazione della sottoscrizione di uno dei comproprietari**.

Essendo, quindi, gli aiuti in agricoltura parametrati all'estensione dei terreni, le dichiarazioni mendaci hanno consentito alla perceptrice di ottenere le erogazioni in modo illecito, in assenza della disponibilità delle superfici di terreno e quindi in violazione delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia, determinando il conseguente pregiudizio patrimoniale a carico dell'Agea.

Nel dettaglio, una società cooperativa aveva ricevuto dall'Agea **contribuzioni pubbliche, nonostante fosse stata revocata la concessione comunale che conferiva alla predetta cooperativa la disponibilità di circa 200 ettari di terreni che, peraltro, apparivano incolti**.

In relazione alle suddette domande, la Cooperativa percepiva illecitamente la somma complessiva di **euro 209.582,63**.

La Cooperativa, in persona del proprio rappresentante legale, ben consapevole dell'assenza di un valido titolo di conduzione dei terreni, beneficiava di ingenti risorse finanziarie pubbliche in modo illecito, avendo conseguito gli aiuti economici sulla base di attestazioni mendaci intenzionalmente prodotte.

Altra azione ha riguardato l'illecito percepimento di finanziamenti a valere sul FEAGA, da parte di un **agricoltore che ha illecitamente inserito nelle domande, presentate dal 2012 al 2019, terreni di cui in realtà non aveva la conduzione.** Costui, infatti, si avvaleva di falsi “contratti verbali” al fine di far risultare l'esistenza di un valido titolo legittimante la concessione degli aiuti economici in questione. La Procura ha quindi chiamato in giudizio l'agricoltore al fine di ottenere la rifusione di circa **324 mila euro** in favore di Agea.

Un'ulteriore citazione ha riguardato la indebita percezione della somma di €.14.525,70 da parte di un **soggetto privato il quale, mediante l'esposizione di dati e notizie falsi circa la propria posizione interdittiva in presenza di un provvedimento di misura di prevenzione, ha indebitamente ottenuto finanziamenti comunitari a carico del FEAGA negli anni 2010-2014.**

In proposito, occorre premettere che la normativa introdotta dal “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia”, di cui al D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, prevede all'art. 67, comma 1, lettera g), che i soggetti ai quali sia stata applicata, con provvedimento definitivo, una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II, del medesimo Decreto Legislativo, non possono ottenere contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina, tra l'altro, la decadenza del diritto alle erogazioni.

I menzionati divieti e le decadenze di cui alla norma citata operano anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tale ultimo caso, i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni. Il quadro sanzionatorio di cui sopra si applica anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art.51, comma 3-bis c.p.p. nonché per i reati di cui all'art.640, comma 2, n.1 e all'art.640 bis c.p.

Pertanto, **il chiamato in giudizio, con la presentazione delle domande annue, ha rilasciato dichiarazioni non corrispondenti al vero finalizzate all'ottenimento di erogazioni pubbliche, pur in presenza di cause di divieto di cui all'art. 10 della Legge 575/65 e all'art. 67 del D. Lgs. 159/2011.** In particolare, nelle domande uniche di pagamento degli anni dal 2010 al 2014, ha attestato di:

- essere a conoscenza delle disposizioni e norme comunitarie e nazionali che

disciplinano l'ammissibilità e la corresponsione degli aiuti richiesti con la presente domanda;

- essere a conoscenza degli effetti sanzionatori per le affermazioni non rispondenti al vero anche in relazione alla perdita degli aiuti previsti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia.

Alla luce di quanto sopra, il convenuto si è reso responsabile della violazione di cui all'art. 2 della legge 23 dicembre 1986 n. 898 (indebita percezione di erogazioni a carico del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) in relazione alla legge n. 575 del 1965 e al D. Lgs. 159 del 2011, per aver ottenuto, dal 19.10.2010 al 12.02.2015, aiuti per €. 14.525,70 mediante l'esposizione di dati e notizie falsi circa la propria posizione interdittiva in presenza di provvedimento di misura di prevenzione.

Altro Giudizio introdotto ha preso le mosse da un'attività di indagine all'esito della quale è emerso che una società aveva presentato dichiarazione di accesso in qualità di "nuovo agricoltore" ottenendo, per la campagna 2013, n. 19 titoli, ovvero diritti all'aiuto della Riserva nazionale ed un contributo a carico del FEAGA per l'importo di €. 19.239,90 accreditato dall'Agea.

I predetti titoli della Riserva nazionale risultavano abbinati a 9 particelle di terreno per un totale di 42 ettari, 99 are e 49 centiare che la predetta società dichiarava di condurre in virtù di contratto di affitto di fondi rustici. Successivamente la società, con atto di vendita dei diritti senza terra, cedeva, per l'importo complessivo di €. 10.358,61, i diritti all'aiuto ad una persona fisica.

Dalla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza di Lecce, si è appalesato che la società non svolgeva attività agricola poiché l'oggetto sociale, modificato in data 28.1.2013, ovvero in epoca precedente alla domanda di accesso alla Riserva nazionale quale "nuovo agricoltore" sottoscritta in data 8.9.2013, atteneva, invece, alla *"promozione, organizzazione, progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di centrali eoliche, centrali fotovoltaiche"* e, infatti, dalla visura della Camera di Commercio di Lecce si accertava che l'attività prevalente consisteva *"nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili"*.

Nel corso delle attività istruttorie si è evidenziato, inoltre, che neppure il legale rappresentante della società poteva assumere la veste di "nuovo agricoltore" in quanto già titolare della omonima ditta, iscritta nel registro delle imprese con la qualifica di "impresa agricola" ed avente quale oggetto l'attività di coltivazione di seminativi, di ortaggi in piena aria e serra, di oliveti e vigneti, come rilevabile dalla visura della Camera di Commercio di Lecce.

Inoltre, dall'esame delle su richiamate domande e dalla scheda di validazione è emersa la coincidenza del medesimo nominativo sia quale legale rappresentante della società che di responsabile dell'Ufficio del Centro di assistenza agricola di Lecce 003 presso il quale venivano presentate le domande da trasmettere telematicamente all'Agea; proprio il medesimo soggetto aveva sottoscritto, infatti, in tale duplice veste, la scheda di validazione, la domanda unica di pagamento per la campagna 2013 e la dichiarazione di accesso alla Riserva nazionale, come

rilevabile anche dall'indicazione del codice operatore riportato nelle predette domande.

Tale circostanza veniva confermata in seguito alle attività delegate da questa Procura alla Guardia di Finanza di Lecce.

Pertanto, per effetto delle attestazioni non conformi alla realtà rese ed in assenza, quindi, dei requisiti richiesti per assumere la definizione di “nuovo agricoltore”, l'Agea provvedeva all'erogazione dell'importo di €. 19.239,90. Conseguentemente, all'esito delle articolate attività di indagine svolte, questa Procura, ritenendo configurabile un'evidente fattispecie di danno erariale attuale e concreto, riconducibile alle condotte dolose e solidalmente tenute dalla società e dal legale rappresentante dell'epoca per il pregiudizio subito da Agea per la **somma complessiva di €.19.239,90**, li conveniva in giudizio.

Parimenti degna di menzione è l'**illecita percezione di contributi Agea**, dal 2012 al 2019, per circa **323 mila euro**, poiché il convenuto ha **attestato, unilateralmente ed in modo non rispondente al vero, l'esistenza di un contratto verbale di affitto di fondi, che appartengono all'ASL di Bari**. Il dirigente dell'ASL all'epoca preposto ha smentito categoricamente di aver mai prestato il suo consenso per la stipulazione di un contratto verbale, in quanto, tra l'altro, non avrebbe potuto avere la forma verbale ma la forma scritta previa delibera dell'organo amministrativo.

Un'altra significativa fattispecie è quella relativa alla **indebita percezione, da parte di una società, di contributi pubblici gestiti dalla Regione Puglia ed erogati da Agea** per un importo di **€ 83.012,37** nell'ambito del **Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 – Asse I – Misura 123** “Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”. Dalle indagini svolte è emerso che tali aiuti sono stati percepiti in relazione ad un investimento per l'ammodernamento e la razionalizzazione degli impianti di lavorazione/trasformazione e commercializzazione nel comparto lattiero-caseario.

L'esame della documentazione contabile ed amministrativa acquisita dalla Guardia di Finanza ha portato in evidenza situazioni di anomalia circa la veridicità dei preventivi posti a base per l'ottenimento dei contributi e, conseguentemente, la genuinità degli stessi. Sono stati, quindi, presentati alla Regione Puglia (che, sulla scorta anche di documentazione apparentemente vera, ha approvato la liquidazione del contributo pari ad € 83.012,37 da parte di Agea in favore del caseificio) preventivi artefatti, e ciò in spregio agli impegni posti a carico del beneficiario dalla normativa sia regionale sia eurounitaria.

Gli impegni disattesi dalla società beneficiaria sono quelli previsti dal “Bando pubblico per la presentazione delle domande di aiuto per l'ammodernamento tecnico e tecnologico delle singole imprese di trasformazione” (allegato A della Determinazione dell'Autorità di Gestione PSR Puglia 2007-2013 21 aprile 2015, n. 88 Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 - Asse I - Misura 123 - “Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali” - Approvazione Bando pubblico

per la presentazione delle domande di aiuto inerenti l'ammodernamento tecnico e tecnologico delle singole imprese di trasformazione).

L'art. 14 del citato bando, al comma 2, n. 9 e n. 10, nell'indicare la documentazione da porre a corredo della domanda di aiuto, prevedeva la presentazione di n. 3 preventivi in originale rilasciati da altrettante ditte diverse ed in concorrenza tra loro, datati e firmati su apposito timbro, per la fornitura di macchinari, impianti ed attrezzature. **La ditta, a corredo della domanda di aiuto, ha presentato tre preventivi, due dei quali artefatti.**

Nel caso di specie, quindi, **la società beneficiaria, nella persona della socia amministratrice nonché rappresentante legale, ha presentato i preventivi non veritieri pur sapendo di non aver mai interloquito almeno con una delle società di cui ha prodotto il preventivo e che, pertanto, quel preventivo presentato alla Regione per ottenere gli aiuti era "artefatto". Con ciò dolosamente (ponendo intenzionalmente in essere una condotta contraria a quanto stabilito dalla specifica disciplina sia eurounitaria sia regionale) ha contravvenuto a uno degli impegni il cui mancato rispetto comporta l'esclusione dagli aiuti, ricevuti in importo pari ad € 83.012,37. L'Agea ha subito, di conseguenza, un danno di pari importo di cui la società e il soggetto che per essa ha agito sono stati chiamati a rispondere.**

In altri Giudizi introdotti, i convenuti hanno provveduto al versamento all'amministrazione danneggiata dell'intero importo contestato: le sentenze nn. 745 e 1059 del 2021 della Sezione Giurisdizionale per la Puglia hanno pertanto dichiarato la cessazione della materia del contendere.

In materia di illecita percezione di finanziamenti provenienti dall'Unione Europea, la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha accolto, nel corso del 2021, le tesi di questa Procura con le seguenti sentenze:

- con sentenza n. 269/2021, la Sezione Giurisdizionale ha integralmente accolto la prospettazione di questa Procura in tema di **indebita percezione di risorse pubbliche erogate dalla Regione Puglia per favorire l'accesso al lavoro femminile nell'ambito del POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo asse II Occupabilità, Misure Anticrisi per le donne, condannando il convenuto al pagamento della somma di € 347.086,50**. In detto procedimento, tra l'altro, questa Procura aveva chiesto ed ottenuto il sequestro conservativo ante causam, confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 90/2021;

- con sentenza n. 739/2021, la Sezione Giurisdizionale ha integralmente accolto la prospettazione di questa Procura in tema di **indebita percezione di risorse pubbliche erogate dalla Regione Puglia per favorire l'accesso al lavoro femminile nell'ambito del POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo asse II Occupabilità, Misure Anticrisi per le donne, condannando in solido la società convenuta e l'amministratore della stessa al pagamento della somma di € 154.000,00;**

- con sentenza n. 1115/2021, inquadrabile nell'ambito della medesima fattispecie volta all'**indebita percezione di risorse pubbliche erogate nell'ambito POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo asse II Occupabilità, Misure Anticrisi per**

le donne, è stata integralmente accolta la domanda introduttiva di questa Procura nei confronti di una società, dell'amministratore legale rappresentante e dell'amministratore di fatto con condanna in solido al pagamento dell'importo di € 74.544,66;

- con sentenza n. 994/2021, una società cooperativa ed il suo legale rappresentante sono stati condannati al risarcimento in solido dell'importo di € 126.000,00 per l'illecita percezione di risorse, provenienti dal Fondo Europeo per la Pesca, per la realizzazione di un impianto innovativo di maricoltura integrata *offshore*, non avendo fornito prova del possesso dei requisiti richiesti.

- con sentenza n. 929/2021, la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha integralmente accolto la prospettazione di questa Procura in tema di indebita percezione di risorse pubbliche erogate da Agea a coloro che avviano per la prima volta un'attività agricola, condannando il convenuto al pagamento della somma di €. 4.759,74;

- con sentenza n. 965/2021, la Sezione Giurisdizionale ha integralmente accolto la prospettazione di questa Procura in tema di indebita percezione di risorse pubbliche erogate da Agea a coloro che avviano per la prima volta un'attività agricola, condannando la convenuta al pagamento della somma di €. 5.335,70;

E' da segnalare, infine, in tale ambito, l'accoglimento, con **Ord. n. 15/2021/RCS delle Sezioni Riunite della Corte dei conti**, del ricorso proposto da questa Procura nell'ambito del Giudizio incardinato in primo grado al fine di ottenere la condanna al pagamento della somma complessiva di €. 267.035,65, in favore di Agea per l'ottenimento di **contributi pubblici mediante un'articolata e complessa fattispecie elusiva incentrata sulla costituzione di una società in accomandita semplice** a cui la socia accomandante (imprenditore agricolo) cedeva in locazione molteplici terreni ed il socio accomandatario/amministratore, in qualità di "nuovo agricoltore" chiedeva l'accesso ai titoli della Riserva nazionale; subito dopo aver ottenuto le connesse risorse pubbliche, il socio accomandatario trasferiva i titoli alla socia accomandante che, in quanto imprenditore agricolo, non avrebbe potuto beneficiare di risorse spettanti ai nuovi agricoltori e quest'ultima, sempre in base ai medesimi titoli, otteneva nei successivi anni ulteriori ingenti risorse, mentre la società veniva estinta.

Con riferimento, poi, ai **danni in materia di contributi pubblici nazionali**, va segnalata, in primo luogo, la citazione con la quale la Procura ha contestato l'illecita percezione, da parte di una ditta individuale, di finanziamenti agevolati per € 17.354,88, nell'ambito della misura "Lavoro Autonomo" di cui al D. Lgs. n. 185/2000 – Titolo II, in attuazione del comma 1 dell'art. 45 della Legge 17 maggio 1999 n. 144, per un programma di incentivi in favore dell'autoimpiego.

In numerose altre simili fattispecie, l'azione è stata introdotta, a seguito delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza, nei confronti di **beneficiari del finanziamento pubblico** che erano stati ammessi alle agevolazioni per lavoro

autonomo di cui al D. Lgs. n. 185 del 2000 - Titolo II. Essi, infatti, avevano provveduto a far cessare l'attività della propria ditta individuale (con conseguente cancellazione della società dal Registro delle imprese) prima del decorso dei cinque anni dalla data della concessione del finanziamento pubblico, in violazione degli impegni assunti a presupposto del finanziamento ricevuto. Va al riguardo menzionata la sentenza n. 1036/2021 con la quale la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha definito il giudizio con rito abbreviato, ai sensi dell'art. 130 cgc.

Altro giudizio introdotto nell'ambito delle fattispecie dannose in materia di contributi pubblici nazionali ha avuto ad oggetto l'accertamento della responsabilità amministrativa per il **danno procurato alla Regione Puglia in conseguenza dell'indebita percezione del finanziamento regionale di € 91.824,81 da parte di una società e della sua amministratrice unica, in dipendenza del mancato rispetto del vincolo quinquennale in forza del quale la società beneficiaria avrebbe dovuto mantenere, o comunque evitare di distogliere, gli attivi materiali o immateriali oggetto di agevolazione.**

Infatti, come accertato dalla Guardia di Finanza, la società ha ceduto prima della scadenza del quinquennio i beni di cui alla contribuzione e la medesima era stata dapprima posta in stato di "liquidazione volontaria" e successivamente "cancellata".

E' stata, quindi, chiamata a rispondere del danno l'amministratrice unica che aveva agito per conto della società: essa, infatti, avvalendosi dello "schermo societario", aveva prima fatto conseguire alla società il finanziamento regionale e poi aveva gestito l'illecita alienazione dei beni "agevolati", così frustrando gli obiettivi perseguiti dalla Pubblica Amministrazione erogatrice.

L'azione erariale è stata integralmente accolta con sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Puglia n. 996/2021.

Altro importante ambito è quello dei contributi di cui alla legge 23.12.1998 n.448 (agevolazioni in favore delle emittenti televisive).

Da indagini svolte, è infatti emerso che il **legale rappresentante di una società aveva presentato al Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.) per la Puglia le domande per la concessione delle agevolazioni pubbliche a favore delle emittenti televisive locali, previste dalla L. 23.12.1998 n. 448 e connesso D.M. 5.11.2004 n. 292, per gli anni 2009, 2010 e 2011 dichiarando falsamente l'ammontare dei fatturati riferiti ai trienni 2006-2008, 2007-2009 e 2008-2010 ed ottenendo contributi a fondo perduto per €. 308.214,77 per l'anno 2009, per €. 227.805,51 per l'anno 2010 e per €. 236.469,35 per l'anno 2011.**

Per i predetti fatti, il Tribunale penale di Brindisi, Giudice per le indagini preliminari, con sentenza divenuta irrevocabile, ha disposto l'applicazione della pena su richiesta, ritenendo sussistente il reato di cui all'art. 316 ter c.p. in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

I contributi, pari a complessivamente euro 788.709,36, sono stati ottenuti dalla società per effetto di attestazioni non veritiere dei propri fatturati.

Pertanto, questa Procura, ritenendo accertato che la società avesse ottenuto l'erogazione dell'importo complessivo di € 788.709,36 sulla base di attestazioni non conformi alla realtà sottoscritte dal proprio legale rappresentante, ha provveduto a far notificare alla società ed al suo predetto amministratore unico l'atto di citazione in giudizio.

Il giudizio è stato definito con la sentenza n. 830/2021 che ha accolto le tesi della Procura, condannando l'amministratore unico al risarcimento dell'intero danno prodotto per € 788.709,36 nonché la società, in solido con l'amministratore, per la parte del finanziamento per la quale non era stato già disposto il recupero in via amministrativa.

3.2.2 DANNI NEL SETTORE DEI LAVORI, DELLE FORNITURE E DEI SERVIZI PUBBLICI

Nella gestione e conduzione dei contratti di cui è parte la P.A., l'osservanza delle norme eurounitarie e nazionali, anche regolamentari, è essenziale al fine di rafforzare la concorrenza nel mercato e di assicurare la realizzazione in tempi certi e alle migliori condizioni in termini di qualità-prezzo degli interventi previsti, evitando distorsioni e ripercussioni negative sull'intero sistema economico.

In tale ambito, molteplici sono le azioni introdotte da questa Procura nell'anno appena trascorso.

In particolare, una citazione è stata esitata in relazione ad un articolato sistema fraudolento finalizzato a pilotare vari appalti, relativi a strutture militari, dietro la percezione o la promessa di denaro o altre utilità in favore di un dipendente del Ministero della Difesa con funzioni di Capo Ufficio Progetti del Genio. A quest'ultimo, è stata applicata, a seguito di patteggiamento, dal Tribunale di Bari, con sentenza divenuta poi irrevocabile, la pena di anni 2 e mesi 4 di reclusione, con interdizione temporanea dai pubblici uffici, incapacità di contrattare con la P.A. e pagamento delle spese processuali, in riferimento a più procedure di appalto, per i delitti previsti dagli articoli 317 c.p., divenuto poi 319-quater c.p. (induzione indebita a dare o promettere utilità), 318 c.p. (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 c.p. (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio), 326 c.p. (rivelazione ed utilizzazione dei segreti d'ufficio), 353 c.p. (turbata libertà degli incanti) e 640 c.p. (truffa).

Con l'atto di citazione questa Procura ha contestato al convenuto un danno erariale complessivo di euro 394.335, di cui euro 342.890 per il danno all'immagine dell'Amministrazione pubblica di appartenenza ed euro 51.445 per danno da tangente.

3.2.3 DANNI NEL SETTORE DELLA SANITÀ PUBBLICA

Numerose sono state le iniziative portate a compimento nel 2021 da questa Procura in tale delicato settore.

In particolare, per quanto attiene ai **danni in materia sanitaria**, va segnalato l'atto di citazione con il quale questa Procura ha convenuto in giudizio un **dirigente medico presso il presidio ospedaliero di Massafra (TA)** che, all'atto della sottoscrizione di un contratto individuale di lavoro a tempo pieno ed indeterminato con qualifica di inquadramento di dirigente medico di 1° livello, **ometteva di segnalare che già ricopriva presso l'Asl di Bari l'incarico a tempo indeterminato di medico addetto alla continuità assistenziale**; Asl presso la quale aveva anche accettato l'incarico a tempo indeterminato nell'ambito dell'assistenza primaria.

Al riguardo, si è contestata la **violazione dell'art. 53, comma 1, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165** il quale prevede espressamente che: *“resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con DPR 10 gennaio 1957, n. 3”* e che, in particolare, richiama, tra le altre, le disposizioni di cui all'art. 4, comma 7, della L. 30/12/1991, n. 412, ai sensi del quale: *“con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale”* nonché l'art. 65 del citato DPR n. 3/1957 che stabilisce che: *“gli impieghi pubblici non sono cumulabili”*.

Questa Procura ha contestato, quindi, una fattispecie di **incompatibilità assoluta** essendo l'attività esterna, in concreto, non autorizzabile; il conseguente **danno patrimoniale** per la Asl è stato quantificato nell'importo complessivo di € 45.530,87, ricomprendente le **indennità di esclusività ed a titolo di retribuzione di risultato e di posizione variabile aziendale non dovute stante la violazione dei doveri di unicità ed esclusività del rapporto di lavoro**.

Trattandosi di fattispecie di **doloso arricchimento improntata ad una reiterata condotta omissiva** della convenuta che ha continuativamente e volontariamente sottaciuto per molteplici anni al proprio datore di lavoro tale situazione di assoluta incompatibilità, questa Procura ha espresso parere contrario alla richiesta di definizione del giudizio mediante rito abbreviato. Il Presidente della Sezione Giurisdizionale, con proprio decreto, ha rigettato la richiesta di rito abbreviato reiterata dalla convenuta che riteneva ingiustificato il dissenso espresso da questa Procura ed ha fissato l'udienza, secondo il rito ordinario.

Questo Requirante ha, poi, convenuto in giudizio un dirigente medico, **Primario del Reparto di Ortopedia** di un presidio ospedaliero dell'ASL di Lecce autorizzato ad operare in regime professionale di cd. *“intramoenia allargata”* presso il proprio studio professionale privato e che, in regime di partita IVA, risultava aver effettuato **numeroso prestazioni libero professionali di varia natura, quali visite e consulenze medico legali, attività peritali, di docenza e visite private, in assenza delle prescritte autorizzazioni** di cui all'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165 del 2011, **senza riversamento nelle casse della ASL delle percentuali di spettanza ed in palese violazione dei doveri di esclusività**. Il giudizio è stato definito, a seguito alla richiesta di applicazione del rito abbreviato, con **sentenza n. 1034/2021**, mediante versamento

dell'importo di €. 21.054,95.

Con un **altro atto di citazione**, questa Procura ha convenuto in giudizio, per l'importo di €. 21.522,93, un **dirigente medico** del Reparto di Ginecologia-Ostetricia presso un presidio ospedaliero dell'ASL di Lecce, condannato, con sentenza definitiva, per peculato per aver **omesso il versamento della quota parte dei corrispettivi di spettanza dell'amministrazione di appartenenza, contestando anche la violazione del vincolo di esclusività e l'inosservanza della normativa in materia di intramoenia allargata** per effetto del consistente volume di prestazioni rese presso il proprio studio professionale e documentate da numerose fatture per prestazioni libero-professionali sanitarie.

Altra azione ha riguardato un medico degli Ospedali Riuniti di Foggia che ha svolto, come accertato definitivamente in sede penale, varie visite mediche senza autorizzazione, appropriandosi dell'intero corrispettivo.

Questa Procura ha, quindi, convenuto in giudizio il medico e la Sezione Giurisdizionale per la Puglia, con sentenza n. 388/2021, lo ha condannato al versamento all'Azienda ospedaliera del corrispettivo delle visite effettuate in assenza di autorizzazione.

Per quel che concerne poi più strettamente ai danni da "**errori sanitari**", merita di essere in primo luogo segnalata la citazione relativa ad una vicenda di **malpractice medica** occorsa nel 2017 presso l'Ospedale pediatrico "Giovanni XXIII" di Bari ove, a seguito di un intervento per la riduzione della frattura scomposta ad una gamba, una paziente minorenni è deceduta a causa della mancata diagnosi di ipotermia maligna.

Essendosi attivato un giudizio civile per il risarcimento del danno, l'Azienda ospedaliera è stata chiamata a sottoscrivere una transazione con conseguente esborso di euro € 630.170,28 complessivi, a tacitazione definitiva, anche a stralcio e transazione, di tutti i danni materiali ed immateriali, patrimoniali e non patrimoniali, presenti e futuri, a persone e cose, e delle spese sostenute, in conseguenza del sinistro.

Questa Procura, pertanto, nel rispetto della normativa applicabile *ratione temporis*, ossia della legge n. 24 del 2017 (cd. legge Gelli Bianco), ha chiamato in giudizio i due medici responsabili (l'anestesista ed il responsabile della Unità di anestesia e rianimazione dell'ospedale pediatrico) del decesso della minore, parametrando il risarcimento ad una annualità (quella in cui è stata posta la condotta: anno 2017) della retribuzione lorda percepita per un ammontare complessivo di **€ 192 mila** circa.

Altra vicenda di **malpractice medica** è quella comunicata a questa Procura con una nota dell'Istituto Tumori Giovanni Paolo II – Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico - relativa ad una definizione transattiva tra l'Istituto medesimo ed una paziente oncologica sottoposta a cure presso lo stesso. Dalla transazione è emerso che la paziente, sottoposta ad un intervento di mastectomia totale destra, ha

effettuato in seguito otto cicli di chemioterapia e ulteriori cicli di radioterapia presso l'U.O. di Radioterapia.

I predetti cicli di radioterapia, tuttavia, sono stati erroneamente effettuati presso la parete toracica sinistra e, successivamente, effettuati sulla parte corretta.

La paziente, constatata la suddetta negligenza, ha esperito processo di mediazione ex d. lgs. 28/2010 innanzi all'organismo di conciliazione istituito presso l'Ordine degli avvocati di Bari per risolvere stragiudizialmente la vertenza e conseguire in via bonaria tutela indennitaria e/o risarcitoria per i danni subiti; l'Istituto ha aderito a tale procedura e, a fronte del parere positivo del Comitato Valutazione Rischi, ha corrisposto alla paziente la somma di € 40.000, allo scopo di evitare l'alea di un giudizio e la divulgazione di informazioni circa l'operato del personale dell'Istituto stesso.

Dei 40.000 euro, alla struttura sanitaria euro 15.000 sono stati rifusi dalla compagnia assicurativa per cui la Procura ha agito nei confronti del medico responsabile per i restanti **euro 25 mila.**

3.2.4 DANNI DERIVANTI DALLA COMMISSIONE DI REATI, DA DISSERVIZIO E ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In tale ambito, sovente, l'azione di questa Procura nella contestazione del danno erariale prende le mosse dalla trasmissione della notizia di reato da parte delle Procure della Repubblica dei Distretti e da altri Uffici Giudiziari: trattasi per lo più dei reati di cui al capo I del titolo I del libro II del Codice penale (concussione, peculato, falso e abuso di ufficio) commessi da pubblici dipendenti.

Si richiama, in primo luogo, per l'assoluta gravità del fenomeno criminoso cui afferisce, la vicenda attinente alla partecipazione di un operatore giudiziario, applicato presso il Tribunale di Bari, ad un sistema truffaldino posto in essere da uno studio legale che, ricorrendo ad un artificioso frazionamento del credito, ha aumentato in maniera esponenziale le spese legali poste a carico della Regione Puglia.

Gli è stato quindi contestato un danno complessivo di euro 203.685,29, composto dal danno da interruzione del nesso sinallagmatico (di impiego/servizio) tra l'operatore e il Ministero della Giustizia datore di lavoro pubblico (€ 22.762,71 in favore del Ministero della Giustizia) e dal danno causato alla Regione Puglia (€ 180.922,58).

Significativa citazione è poi quella nei confronti di un dipendente del Comune di Bitetto (BA) che, con **condotta illecita** connotata da evidente dolo, **sfruttando il proprio ruolo di dipendente incardinato nel Servizio ragioneria e le proprie credenziali di accesso al sistema informativo di gestione della contabilità dell'Ente, inseriva, nelle quietanze di pagamento dei mandati emessi per pagare utenze o fornitori, dati bancari riconducibili a sé o a propri congiunti**, inducendo in errore sia il Responsabile del Servizio finanziario (il quale firmava mandati in origine corretti), sia il Tesoriere

(che liquidava le somme sui conti correnti indicati in quietanza), con ciò appropriandosi della somma di € 36.139,88, causando un danno al Comune di Bitetto di pari entità.

Rilevante è, inoltre, la citazione con la quale la Procura ha contestato, sussistendone tutti i presupposti, il danno all'immagine causato al Ministero del lavoro da alcuni **ispettori del lavoro** che, con sentenza penale passata in giudicato, sono stati riconosciuti **responsabili di alcuni reati contro la Pa** (per comportamenti illeciti concussivi e corruttivi posti in essere con la complicità di consulenti del lavoro, di dipendenti di CC.AA.FF. e di imprenditori) **finalizzati ad evitare, tramite il versamento di tangenti, le sanzioni per irregolarità riscontrate durante visite ispettive sui luoghi di lavoro**. Si è contestato, quindi, un danno all'immagine pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale o di altra utilità illecitamente percepita, per un importo totale contestato pari a € 13.300.

Altre azioni hanno riguardato il danno all'immagine, per euro 30.000, cagionato al Comune di Lucera (FG) da due amministratori condannati definitivamente in sede penale per tentata concussione nei confronti di una impresa aggiudicataria di lavori pubblici da realizzarsi nello stesso Comune ed il danno all'immagine cagionato al Comune di Foggia da un maresciallo della Polizia municipale condannato definitivamente per corruzione, interruzione di pubblico servizio e falso ideologico.

E' inoltre da menzionare la **sentenza n. 692/2021** con la quale la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha condannato un ispettore di Polizia di Stato per danno all'immagine conseguente alla rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

Va in ultimo dato conto di una importante istruttoria conclusa nel 2021 e che ha portato al deposito, nei primi giorni del 2022, della **citazione in giudizio nei confronti di un ex sostituto procuratore della Repubblica per la vicenda dannosa conseguita alla commissione di reati di concussione e corruzione**.

Dalla vicenda processuale penale era, infatti, emerso che, in più occasioni, il predetto magistrato, abusando della sua qualità di pubblico ufficiale derivante dalla funzione requirente svolta, **aveva perseguito personali scopi politici e utilitaristici**, allestendo un "apparato di potere".

Questa Procura ha quindi contestato il **danno procurato all'immagine del Ministero della Giustizia** per un importo di euro 150 mila.

3.2.5 DANNI DA ILLECITO CONFERIMENTO DI INCARICHI

Nell'anno appena trascorso, questa Procura ha continuato a contrastare il fenomeno ancora diffuso del conferimento di incarichi in assenza dei presupposti legittimanti.

In particolare, si segnala al riguardo l'azione, introdotta da questa Procura

e definita con rito abbreviato, riguardante l'affidamento, da parte della Responsabile del Servizio economico-finanziario di un Comune salentino, di un **incarico esterno di consulenza rientrante, invece, nell'attività ordinaria dell'ufficio** da lei diretto; tale affidamento risultava, quindi, sprovvisto di reale giustificazione ed assunto in palese violazione della normativa di cui all'art. 7, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Nello specifico, **l'art. 7, comma 6 del D. Lgs. n. 165 del 2001 (T.U.P.I.)**, prevede, infatti, che per specifiche esigenze cui non possano far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche sono legittimate a conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

Il ricorso a tali contratti per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che li abbia stipulati.

La giurisprudenza contabile ha conseguentemente affermato il principio per cui **gli incarichi esterni sono ammessi e legittimi per lo svolgimento di attività rispondenti agli obiettivi dell'amministrazione per compiti che esorbitino dalle conoscenze e dalle mansioni delle strutture interne e per i quali la p.a. non abbia organizzato appositi uffici** o, in caso di sussistenza degli stessi, non vi abbia destinato una adeguata dotazione di mezzi e di personale; previa indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento e della durata dell'incarico; e ove sussista proporzione tra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione (cfr. Corte dei conti, Sez. I app., sent. n. 142/2020; Sez. II app., n. 304/2017).

La stessa giurisprudenza contabile ha altresì chiarito che **le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di far fronte alle proprie competenze istituzionali mediante il più proficuo utilizzo delle risorse umane e professionali esistenti nell'ambito delle proprie strutture e che il ricorso agli incarichi professionali esterni,**

avendo natura eccezionale, può avvenire solo nei casi di necessità e urgenza, nell'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse, ossia nella carenza di figure interne aventi professionalità e/o idoneità specifica (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. III app., n. 339/2012).

3.2.6 DANNI IN MATERIA DI PERSONALE.

Con riferimento a tale tipologia di danni, vengono in primo luogo in rilievo le fattispecie relative alle **irregolarità nel rimborso delle spese di missione**.

In tale ambito, una **citazione** ha riguardato gli illeciti rimborsi per le spese di missione di una **dirigente** dell'I.N.P.S. che aveva **continuativamente alterato ricevute alberghiere**.

La Sezione Giurisdizionale per la Puglia, accogliendo le prospettazioni di questa Procura, ha **condannato**, con **sentenza n. 1035/2021**, la **dirigente al risarcimento** dell'importo di euro 6.160,50 affermando, tra l'altro, che il pregiudizio al pubblico erario è configurabile a prescindere dalla sussistenza del reato di cui all'art. 640, comma 2 n. 1, c.p. oggetto del procedimento penale e dagli esiti del contenzioso giuslavoristico relativo alla sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso comminata e concludendo che **la lesione all'integrità delle pubbliche finanze consegue all'illegittimo ottenimento di rimborsi di spesa a fronte di costi non effettivamente sostenuti**.

In un **altro Giudizio** attivato, questa Procura ha contestato ad un funzionario del Comune di Bisceglie **irregolarità nel rimborso di spese di missioni istituzionali degli amministratori locali** del Comune medesimo, che hanno causato un danno di € 3.953,25. Il convenuto ha fatto richiesta di rito abbreviato che è stato definito con il pagamento di € 1.200.

Meritano poi ampia menzione le **azioni intraprese relativamente allo svolgimento di incarichi extraistituzionali in assenza di preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza**.

Oltre quelle già menzionate in ambito sanitario (v. *supra*, par. 3.2.3), va segnalata una prima fattispecie in cui questa Procura ha contestato, ad un **dipendente della Regione Puglia**, l'**incompatibilità assoluta con lo status di dipendente pubblico a tempo indeterminato e pieno, avendo assunto un impiego (non occasionale, ma abituale e professionale) alle dipendenze di un privato**. La condotta è stata connotata, ad avviso della Procura, dall'elemento soggettivo del **dolo**, poiché – a fronte della doverosa conoscenza del regime applicabile al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – **il dipendente non solo ha omesso di recedere dal preesistente contratto con il datore di lavoro privato, ma neanche ha ritenuto di comunicare alcunché alla Regione o chiedere l'autorizzazione per la prosecuzione del rapporto di lavoro privato** (che non si sarebbe potuta rilasciare, ma che avrebbe deposto per la buona fede del dipendente). Il danno contestato ammonta ad **€ 189.755,30** ed è parametrato (sul punto, v. Sez. Sicilia,

sent. n. 417/2020; Sez. Veneto sent. n. 65/2020; Sez. III appello, sent. n. 26/2017) ai **trattamenti stipendiali percepiti** poiché questi, per sei anni, ha operato in una situazione di grave e assoluta incompatibilità, erogando una **prestazione lavorativa non esclusiva e, dunque, non corrispondente a quella pattuita** e di valore diverso, dovendo considerarsi la natura esclusiva della prestazione lavorativa alla stregua di una qualità essenziale della stessa, finalizzata a garantire la totale disponibilità al servizio del dipendente e il buon andamento della p.a., garantito anche dalla osservanza del divieto di svolgere attività extra-istituzionali incompatibili (art. 97 Cost.).

Altra vicenda dannosa afferisce ad un **docente universitario** del Policlinico di Bari, a tempo pieno, che **aveva effettuato sia attività incompatibili con il regime a tempo pieno sia attività non autorizzate**.

La Procura ha contestato il danno per **€ 56.161,68**, sussistendo l'elemento soggettivo che ha connotato la condotta poiché **deve essere ben nota ad un docente universitario la normativa che disciplina il proprio regime giuridico e la necessità di dover richiedere l'autorizzazione per effettuare alcuni incarichi**.

In un'altra fattispecie, questa Procura ha citato in giudizio un **dipendente a tempo indeterminato dell'Agenzia delle Entrate** per le seguenti due voci di danno:

1) per aver esercitato **attività assolutamente incompatibile** con il pubblico impiego (dopo l'assunzione **ha continuato a gestire, di fatto, il proprio studio di commercialista anche se intestato ad un prestanome**), il trattamento stipendiale percepito per gli anni dal 2014 al 2017 pari ad **€ 100.223,00**;

2) ai sensi dell'art. 53 comma 7-bis del D.Lgs. n. 165/2001, l'**omesso versamento al datore di lavoro pubblico di quanto percepito a titolo di compenso per lo svolgimento di una serie di incarichi in società nonché attività di amministratore condominiale, attività mai autorizzate**, pari ad **€ 36.000**.

L'elemento soggettivo che ha connotato la condotta del dipendente in questione è stato individuato nel dolo e l'**ammontare complessivo del danno contestato risulta pari ad euro 136 mila**.

Altro significativo fenomeno illecito in materia di personale, contrastato con decisione da questa Procura, è quello relativo al cd. "Assenteismo".

In tale ambito, sono stati curati, infatti, nel 2021 diversi procedimenti, fornendo la rapida risposta richiesta dal Legislatore.

Una prima azione riguarda il solo **danno all'immagine cagionato al Comune di Foggia da un dipendente che avrebbe attestato falsamente la fruizione di cure termali (assenteismo)**. Non è stato contestato anche il **danno patrimoniale** perché è risultato nel frattempo **recuperato dall'Amministrazione**.

Altro Giudizio introdotto ha riguardato l'**attività esterna non autorizzata svolta da un medico dell'ASL di Foggia anche in periodi di tempo in cui risultava**

presente in servizio. E' stato contestato, per complessivi euro 65.372,05, il danno patrimoniale e di immagine da assenteismo.

La Sezione Giurisdizionale per la Puglia, con sentenza n. 103/2021, ha accolto le richieste di questa Procura sia per il danno patrimoniale che per quello di immagine da assenteismo.

Significativa fattispecie è poi quella relativa ad episodi di **assenteismo da parte di dipendenti** del Comune di Carpino (FG). Questa Procura ha agito per il danno, per **oltre 22 mila euro**, prodotto dai dipendenti comunali: è finora intervenuta la **sentenza di condanna n. 576/2021** per l'impiegato assenteista già condannato definitivamente in sede penale, mentre per gli altri il giudizio era stato sospeso ed è in corso la riassunzione.

Altra citazione per assenteismo è quella che ha riguardato 5 dipendenti dell'ASL di Foggia. Quattro di loro hanno pagato il dovuto nelle more dell'espletamento del giudizio, mentre il quinto è stato condannato dalla Sezione Giurisdizionale per la Puglia con sentenza n. 741/2021.

3.2.7 DANNI DERIVANTI DALLA MANCATA RISCOSSIONE DI ENTRATE

Significativa, in tale ambito, è l'azione introdotta da questa Procura relativamente al danno erariale derivante dal **mancato adeguamento dei canoni demaniali**, così come previsto dall'art. 1 comma 251, lett. b) punto 2 della legge 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), da parte dell'Ufficio Demanio del Comune di Barletta.

Da accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza – Stazione Navale Bari, era infatti emerso che il Comune di Barletta (nello specifico, l'Ufficio Demanio) non aveva provveduto ad adeguare l'importo dei canoni demaniali, disapplicando, quindi, quanto previsto dall'art. 1, comma 251 della legge 27.12.2006 n. 296, a vantaggio di alcune società titolari di stabilimenti balneari.

Il Comune, infatti, aveva richiesto ai concessionari esclusivamente di versare il canone demaniale annuale determinato applicando i cosiddetti valori tabellari, aggiornato secondo gli indici ISTAT, pur essendo i soggetti sopra richiamati titolari di concessioni demaniali comprendenti pertinenze, dal momento che gli immobili esistenti nelle aree detenute dai concessionari erano già stati incamerati in epoca antecedente al rilascio delle concessioni demaniali. **L'adeguamento non è stato effettuato anche se le richieste di pagamento del canone e le stesse concessioni demaniali facevano sempre riserva di congruaggio, mai chiesto fino alle indagini della Guardia di Finanza**, quando è emersa (ed è stata rilevata dai concessionari e di essa ha preso atto il Comune titolare del credito) anche la prescrizione di parte degli importi dovuti.

Alla luce di quanto sopra, la mancata quantificazione e richiesta in tempo utile dei canoni demaniali spettanti ha comportato un danno all'erario per la prescrizione di alcune annualità dovute.

Questa Procura ha, pertanto, chiamato a rispondere di tale danno, quantificato in **203 mila euro**, i dirigenti e responsabili del procedimento che avevano l'obbligo di gestire le concessioni demaniali marittime secondo principi di imparzialità, economicità, efficienza, produttività, redditività e razionalizzazione dell'uso delle risorse, anche provvedendo ad aggiornare i canoni ai sensi della Legge finanziaria 2007.

Altre azioni introdotte da questa Procura hanno poi riguardato il **mancato versamento** al Comune di Manfredonia ed al Comune di Anzano di Puglia di **varie entrate riscosse dai rispettivi concessionari**: le **sentenze nn. 1021 e 1097 del 2021** hanno accolto integralmente le domande proposte da questa Procura Regionale.

Inoltre, con **sentenza n. 237/2021** la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha **condannato la curatela di una società di riscossione di tributi comunali e gli amministratori della stessa** al pagamento, in favore del Comune di Statte (TA), della somma complessiva di **€. 168.950,28**, di cui € 120.263,22 a titolo di danno patrimoniale per omesso riversamento dei tributi e € 48.687,06 a titolo di danno da disservizio, per avere questa Procura fornito adeguata prova dei costi sopportati dall'ente locale in seguito ai **gravi inadempimenti nella gestione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi** e generati dalla necessità di intraprendere in sede penale e civile azioni legali volte ad ottenere dalla società inadempiente la documentazione amministrativa e contabile afferente alla gestione del servizio; dalla necessità di procedere all'affidamento, in capo ad altra ditta esterna, dell'attività di supporto al servizio di riscossione coattiva e di bonifica della banca dati, al fine di garantire la continuità di un servizio indispensabile e di procedere con urgenza all'emissione di avvisi e ingiunzioni di pagamento per partite a rischio di prescrizione; dalla necessità di retribuire le ore di lavoro straordinario svolto da dipendenti comunali per la notifica urgente di avvisi di accertamento.

3.2.8 DANNI IN AMBITO SCOLASTICO

Al riguardo, vengono in rilievo, in primo luogo, le **fattispecie dannose afferenti alla gestione delle scuole**.

Emblematica, in proposito, è la vicenda relativa all'**appropriazione di fondi Erasmus nell'ambito di irregolarità gestionali presso l'Accademia di Belle Arti di Lecce**: dalle indagini delegate alla Guardia di Finanza sono emerse discrasie, con riferimento alla gestione delle borse di studio "Erasmus", tra i pagamenti risultanti sulla contabilità bancaria e quelli risultanti dal registro di cassa telematico dell'Accademia.

In particolare, **numerosi mandati sono stati modificati successivamente all'inserimento e pagati direttamente al Direttore**, all'epoca dei fatti, **dell'Ufficio ragioneria dell'Accademia** che è stato pertanto **chiamato in giudizio per il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'Istituto per circa 63 mila euro**.

Diversa fattispecie dannosa riscontrata in ambito scolastico è quella relativa all'utilizzazione di **falsi titoli di studio o false autocertificazioni per ottenere incarichi di insegnamento**, con contestazione del danno derivante dagli emolumenti percepiti e, per i convenuti già condannati penalmente in via definitiva, del danno all'immagine.

Dall'istruttoria svolta, che ha avuto, come detto, anche esiti penali, era infatti emersa l'esistenza di un **complesso organizzativo strutturato per la predisposizione materiale di falsi titoli di studio e per l'attività di supporto successivo** consistente, ad esempio, nella compilazione delle domande e nell'indicazione delle scuole a cui indirizzare le stesse domande.

Questa Procura ha, conseguentemente, agito in giudizio nei confronti degli insegnanti che avevano utilizzato un falso titolo di studio, chiedendo la restituzione delle somme da ciascuno percepite a titolo di retribuzione nonché, sussistendone i requisiti, il risarcimento del danno all'immagine prodotto a carico del Ministero dell'istruzione.

3.2.9 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 nei confronti di pubblici funzionari e dirigenti che si ritiene abbiano arrecato **danno all'amministrazione di appartenenza attraverso 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.

Al riguardo, una prima azione fa seguito al riconoscimento, da parte del Comune di San Nicandro Garganico (FG), di un debito fuori bilancio di circa 52 mila euro, conseguente alla doverosa esecuzione di una **sentenza del Tribunale di Foggia che aveva accolto la domanda proposta da un dipendente comunale, iscritto nell'Elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati, il quale era stato assegnato dall'Amministrazione comunale a mansioni dequalificanti con perdurante e consapevole demansionamento e mobbing**.

Il Giudice civile, infatti, riconosceva che il Sindaco ed i componenti della Giunta avevano tenuto un atteggiamento vessatorio nei confronti del dipendente, concretizzatosi nella emanazione di una serie di atti amministrativi successivamente sospesi e/o annullati dal Giudice amministrativo e nella loro reiterazione, nonostante le pronunce giurisdizionali. Pertanto, **il Tribunale di Foggia condannava**

il Comune di San Nicandro Garganico (FG) alla corresponsione, in favore del dipendente, delle differenze retributive conseguenti al demansionamento, del danno non patrimoniale e biologico e delle spese di giudizio.

Conseguentemente, questa Procura ha agito per il cd. danno indiretto, chiedendo al Sindaco pro tempore ed ai componenti della Giunta il risarcimento del danno per la somma di euro 24 mila circa.

Altra citazione, in tale ambito, attiene alla soccombenza in un giudizio civile del Comune di Pietramontecorvino (FG). L'Ente aveva proceduto a risarcire i danni subiti da un privato nell'ambito di lavori pubblici. Con sentenza n. 254/2021, la Sezione Giurisdizionale ha condannato, previo esercizio del potere riduttivo, la convenuta Segretaria comunale, che aveva omesso di comunicare al legale designato dall'Ente il relativo provvedimento di affidamento dell'incarico legale, al pagamento di euro 5.000,00. La gravemente colpevole omissione, infatti, non ha consentito la costituzione e difesa dell'Ente nel giudizio avviato dal danneggiato nel quale l'Amministrazione avrebbe potuto agevolmente far valere la propria estraneità ai fatti contestati e far emergere l'esclusiva responsabilità della ditta esecutrice dei lavori, da chiamare in manleva.

Parimenti, con sentenza n. 495/2021 è stato condannato, con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 cgc, un Ispettore della Polizia di Stato per fattispecie di danno indiretto, avendo l'Amministrazione dovuto corrispondere un risarcimento a soggetto terzo conseguente a colpa grave del convenuto nell'uso dell'arma in dotazione.

3.2.10 DANNI CONSEGUENTI A COMPORTAMENTI OMISSIVI O GRAVEMENTE NEGLIGENTI DEI PUBBLICI DIPENDENTI.

Non possono essere tralasciate, inoltre, le chiamate in giudizio che vedono coinvolti pubblici dipendenti che, con comportamenti omissivi o connotati da colpa grave, in quanto tenuti in violazione dei fondamentali doveri di servizio ad essi facenti capo, hanno arrecato all'Amministrazione di appartenenza un grave nocumento.

Al riguardo, va in primo luogo menzionata la citazione con la quale questa Procura ha chiamato in giudizio un funzionario comunale, per la mancata adozione degli atti dovuti, per il risarcimento delle spese legali pagate dal Comune di Novoli (LE) in dipendenza di un contenzioso amministrativo attivato da un privato. La sentenza n. 252/2021 della Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha integralmente accolto le richieste di questa Procura.

Analoga fattispecie è stata definita con sentenza n. 441/2021 che ha integralmente accolto la richiesta di condanna avanzata da questo Requirente nei confronti di un funzionario del Comune di Foggia, che aveva omesso l'adozione degli atti dovuti, per le spese sostenute dall'Ente a seguito della soccombenza dinanzi al

TAR.

Altro Giudizio in tale ambito è quello in cui questa Procura ha chiesto la condanna di un **dirigente della Provincia di Foggia per il risarcimento delle spese legali e di Commissario *ad acta* sostenute dall'Ente a seguito della mancata adozione di atti disposti dal TAR per la Puglia**. Il Giudizio è stato definito, con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 c.g.c., con **sentenza n. 868/2021** mediante il **versamento della somma dovuta da parte del dirigente**.

Significativa è inoltre la **sentenza n. 896/2021** con la quale la Sezione Giurisdizionale per la Puglia ha definito, con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 c.g.c., mediante il **versamento della somma dovuta**, il Giudizio nei confronti di una **funzionaria dell'U.N.E.P.** della Corte di Appello di Lecce – Sezione distaccata di Taranto per il danno procurato in conseguenza dell'**ammanco** di euro 117.604,67 verificatosi nelle casse del predetto Ufficio.

3.2.11 DANNI DERIVANTI DAL MANCATO INTROITO DEL C.D. CONTRIBUTO PER COSTO DI COSTRUZIONE

Anche nel 2021 questa Procura si è occupata della indicata fattispecie che ha ad oggetto la **responsabilità amministrativa da mancato introito di somme spettanti ai Comuni, a seguito di errate o omesse operazioni di aggiornamento del c.d. contributo per costo di costruzione rispetto agli indici ufficiali ISTAT e alle conseguenti variazioni percentuali**, alla luce di quanto previsto dalla normativa.

La Procura ha evidenziato i seguenti indici di colpa grave: 1) la posizione dirigenziale rivestita e il titolo professionale posseduti dal tecnico comunale, a dimostrazione delle competenze e conoscenze specialistiche concretamente esigibili dal medesimo, al fine di evitare un danno da mancate entrate per l'erario comunale; 2) l'errore non è stato frutto di complesse valutazioni tecnico-discrezionali, bensì di un mera operazione matematica, ovvero dalla mancata individuazione e/o non corretta applicazione dell'aliquota ISTAT, tenuto conto altresì che le tabelle ufficiali ISTAT contenenti i numeri indice per l'adeguamento del costo di costruzione degli edifici nuovi o già esistenti sul territorio sono agevolmente reperibili anche su vari siti telematici, *in primis* quello dell'Istituto nazionale di statistica; 3) la normativa nazionale e regionale violata non presenta oscurità interpretative e non prevede deroghe applicative, ad eccezione di quelle tassativamente previste dalla stessa (v. art. 17, comma 3 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380); 4) l'accertamento tecnico delle aliquote di aggiornamento del costo di costruzione costituisce un'operazione meramente esecutiva, di carattere vincolato e di routine, con cadenza annuale, e ciò sino alla rideterminazione regionale di detta voce di costo.

In particolare, si segnala che, in seguito alla notifica di un atto di citazione per fattispecie di danno per colpa grave da mancato aggiornamento di oneri di costruzione, il convenuto provvedeva alla refusione dell'importo del danno e la

Sezione Giurisdizionale per la Puglia dichiarava, con **sentenza n. 689/2021**, la cessazione della materia del contendere.

3.2.12 LA C.D. “RIPARAZIONE SPONTANEA”

Va segnalato, infine, il sempre crescente fenomeno della cd. “riparazione spontanea”, cioè il recupero economico a seguito di istruttoria o di notifica di invito a dedurre o dell’atto di citazione.

Si tratta di somme importanti, che si aggiungono alle somme recuperate in sede di esecuzione delle sentenze di condanna e che testimoniano l’elevato livello di considerazione attribuito all’attività svolta da questa Procura.

3.3 GIUDIZI DI CONTO E PER RESA DI CONTO

Un settore di rinnovato interesse per la Procura è quello relativo ai **giudizi di conto e per resa di conto**. Questi ultimi sono introdotti dalla Procura nei confronti degli Agenti contabili che non abbiano ottemperato all’obbligo di rendere il conto, mentre i primi sono curati dalla Sezione Giurisdizionale a seguito della presentazione del conto giudiziale ed alle relative Udienze, che si svolgono nei casi in cui in sede istruttoria si siano evidenziate irregolarità, partecipa il Pubblico Ministero.

Nel 2021 sono stati **aperti, sulla base delle segnalazioni della Sezione Giurisdizionale relativamente agli agenti contabili che non hanno presentato il conto, 12 fascicoli**: sono stati introdotti **2 Giudizi per resa di conto** e archiviati **6 fascicoli** perché il conto è stato poi presentato; i rimanenti fascicoli sono attualmente **in avanzata fase istruttoria al fine dell’introduzione dei relativi giudizi per resa di conto**.

Inoltre, questa Procura ha espresso **parere favorevole su n. 601 relazioni di discarico/estinzione di conti giudiziali** predisposte dalla Sezione Giurisdizionale.

RINGRAZIAMENTI

Prima di concludere, sento il dovere di esprimere il mio ringraziamento ai Colleghi di questa Procura Regionale, con i quali condivido l'esercizio della funzione requirente, per l'impegno profuso e l'elevata professionalità, doti che hanno permesso un risultato di lavoro particolarmente lusinghiero tenuto conto della situazione emergenziale.

Un significativo e vivo sentimento di gratitudine va anche quest'anno al personale amministrativo che ha collaborato in maniera encomiabile pur in una difficilissima situazione dovuta alla pandemia.

Un ringraziamento al Sig. Presidente, ai Magistrati ed al personale amministrativo della Sezione Giurisdizionale, le cui pronunce (quale che sia l'esito per le azioni introdotte dalla Procura) formano una giurisprudenza meditata, significativa ed autorevole, attentamente valutata da questa Procura anche nelle fisiologiche ipotesi nelle quali si decida di proporre appello alle Sezioni Centrali.

Ringrazio altresì il Sig. Presidente, i Magistrati ed il personale tutto della Sezione regionale di controllo, anche per le segnalazioni di danno erariale che provengono da detta Sezione, nonché il Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale ed il suo personale per la efficace collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Un saluto ed un ringraziamento ai Colleghi delle Procure della Repubblica dei Distretti di Corte d'Appello di Bari e di Lecce con i quali questo Ufficio Requirente è in continuo contatto.

Un sentito grazie va poi alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri ed alla Polizia di Stato che, con abnegazione e notevole spirito di servizio, uniti ad altrettanta passione e professionalità, hanno contribuito ad accrescere il nostro impegno nella lotta comune contro gli sprechi di denaro pubblico.

Un particolare saluto desidero inoltre rivolgere ai rappresentanti della classe forense per il continuo, 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 ringraziare, infine, tutti i presenti per la cortese attenzione, Le chiedo, Sig. Presidente, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2022 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

