

**L'ATTUAZIONE, IL CONTROLLO E LA RENDICONTAZIONE DEI
PROGETTI DEGLI ENTI LOCALI E DEI SOGGETTI ATTUATORI SUL
PNRR**

Dipartimento di Giurisprudenza - Aula Magna Via San Faustino 41 Brescia

Giovedì 18 aprile 2024

Intervento del Pres. Paolo EVANGELISTA, Procuratore regionale presso la Corte dei conti per la Lombardia sul tema:

Il ruolo della Procura della Corte dei Conti nel controllo dei progetti finanziati con fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

SCHEMA ARTICOLATO RELAZIONE

Ringrazio gli organizzatori del convegno per avermi dato l'opportunità di svolgere un intervento su una tematica, quella del controllo sulla gestione dei fondi del PNRR, della quale come magistrati della Corte dei conti ed in particolare come Pubblici Ministeri contabili, avvertiamo l'estrema rilevanza ed attualità.

Quello del Pubblico Ministero contabile è un ruolo molto delicato perché si deve coniugare fermezza, per illeciti conseguenti a condotte dolose e, nello stesso tempo, prudenza ed equilibrio nella valutazione di condotte omissive gravemente colpose.

Ciò premesso, nel poco tempo che ho a disposizione, vorrei:

1) cercare di illustrare sinteticamente il ruolo che le Procure regionali della Corte sono chiamate a svolgere nel fronteggiare situazioni di *mala gestio* di risorse finanziarie pubbliche del Piano di Ripresa e Resilienza.

2) chiarire i presupposti per configurare una responsabilità amministrativa-contabile e quindi illustrare i rischi che possono correre, in concreto, gli Amministratori e/o i dirigenti di Enti territoriali di essere citati in giudizio dinanzi alla Corte dei conti dalla Procura contabile regionale, anche per smentire il 'mantra' della paura della firma e

della responsabilità amministrativa come ostativa all'efficienza delle Pubbliche amministrazioni.

Mi sia consentito osservare al riguardo che tale convincimento non solo non è supportato da alcuna indagine o da alcun dato ma evidenzio che sono trascorsi circa 4 anni da quando è stato approvato il D.l. semplificazione (luglio 2020) e sinceramente, sia come magistrato contabile che come comune cittadino, non mi sono avveduto di significativi miglioramenti dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Assumere come causa di inefficienza la responsabilità dinanzi alla Corte dei conti ritengo sia un alibi per lo stesso legislatore che non riesce nella semplificazione delle norme dell'agire pubblico ovvero a rimuovere **la principale fonte dei ritardi dei procedimenti amministrativi.**

L'illustre amministrativista Enrico Guicciardi negli anni Cinquanta del secolo scorso sottolineava che *“La prima garanzia di una buona amministrazione è una buona legislazione”*.

I. Al fine di cogliere appieno la *‘mission’* delle Procure finanziarie ritengo necessario fare un cenno alla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice contabile **in capo ai soggetti privati**, persone fisiche e/o giuridiche, percettori degli indebiti finanziamenti a valere sui fondi siano essi europei o nazionali o regionali.

La giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa di **soggetti privati** non è nuova:

- Tradizionalmente è stato configurato il rapporto di servizio in senso lato con una Pubblica Amministrazione ogni qual volta il soggetto privato è inserito nell'apparato organizzativo della PA e provoca un danno erariale esercitando poteri pubblicistici (Es. Direttore dei lavori o istituto bancario che ha stipulato una convenzione di tesoreria con un Ente territoriale).

L'ampliamento significativo della sfera di intervento del PM contabile è invece avvenuto quando le sezioni unite della Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione

del giudice contabile in materia di illecito utilizzo di fondi UE , anche fondi diretti della Commissione Europea .

Si deve quindi tenere presente al riguardo l'evoluzione giurisprudenziale del **cd. rapporto di servizio cd. 'funzionale'** , che radica la giurisdizione della Corte dei conti ogni qual volta viene riscontrato che soggetti privati abbiano non correttamente utilizzato risorse finanziarie pubbliche a destinazione vincolata ovvero in tutti i casi in cui i beneficiari di erogazioni pubbliche abbiano, di fatto, distolto le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

In una recente decisione (Cass. sez. un. 24 gennaio 2022, n. 1994) la Corte di Cassazione ha precisato che *“il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico (SSUU n. 1775/2013; SSUU n. 2287/2014; SSUU n. 3310/2014; SSUU n. 1515/2016; SSUU n. 21297/2017; SSUU n. 28504/2017; SSUU n. 11185/2018; SSUU n. 15342/2018; SSUU n. 13245/2019)”*.

In un'altra importante pronuncia (ord. SS.UU. n. 3100/2021) viene affermato che *“ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra P.A. erogatrice e soggetto privato percettore, e dunque ai fini dell'astratta configurabilità di un danno erariale con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione, ma è sufficiente che il beneficiario l'abbia illegittimamente percepita”*.

La fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, merita di essere segnalata in quanto consente di cogliere **il ruolo rilevante che può e deve essere svolto dal PM contabile nell'intercettare, a livello territoriale, l'uso deviato di ingenti flussi finanziari per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).**

Peraltro in sede giuscontabile è possibile il ricorso a misure cautelari anche più efficaci rispetto al sequestro preventivo in sede penale, quali sequestri conservativi, azioni revocatorie ed azioni simulatorie nelle ipotesi di intestazione fittizia di beni.

Ed è per questo motivo che lascia ben sperare l'accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore generale con EPPO che, in aggiunta a precedenti protocolli di intesa con OLAF, con la Guardia di Finanza, con l'Arma dei Carabinieri e con le Procure della Repubblica, costituisce un grande passo in avanti sulla via della piena collaborazione nell'azione di contrasto alle lesioni degli interessi finanziari dell'UE.

II. Una volta chiarita la funzione del PM contabile nel caso di gestione illecita di fondi del PNRR cerchiamo di esaminare quali rischi corra in concreto un amministratore o dirigente di un ente territoriale per condotte omissive o per omesso controllo sia in fase di assegnazione dei finanziamenti sia in fase di verifica dei progetti da realizzare. Mi concentrerò sulla responsabilità per le condotte omissive in quanto fino al dicembre 2024 non sono sanzionate le condotte commissive per la proroga del cd. scudo erariale. Verranno elencate di seguito alcune fattispecie che cercherò di esaminare nei limiti temporali consentiti.

I. Fattispecie di inerzie e ritardi che non hanno consentito l'assegnazione ad un Comune di fondi del PNRR – Il problema della finanza pubblica allargata.

In questi casi è stata prospettata in una pubblicazione che ho avuto modo di leggere una fattispecie di danno erariale; sul punto osservo tuttavia che avendo presente il principio della finanza pubblica allargata ritengo sia difficile ipotizzare un danno erariale atteso che, se è vero che in una visione atomistica l'Ente non ha acquisito al proprio patrimonio un finanziamento pubblico, è altrettanto vero che in parallelo non vi è stata una diminuzione del patrimonio dell'Ente che avrebbe dovuto erogare il finanziamento. Mi risulta altresì che l'omessa assegnazione di fondi al PNRR a Comuni di piccole dimensioni è stata spesso motivata anche dalla carenza di personale tecnico in grado di gestire i fondi assegnati, per cui appare difficile comprovare dal PM contabile una condotta gravemente colposa omissiva.

II. Fattispecie transazioni. Mi capita abbastanza frequentemente che Amministratori e dirigenti pubblici mi rappresentino, allarmati, l'ipotesi di definire il contenzioso con soggetti privati/terzi con accordo transattivo, in quanto con la

transazione l'Ente di appartenenza rinunciarebbe, come la controparte, a parte dei propri crediti e quindi sarebbe configurabile un danno erariale da mancata entrata.

Al riguardo richiamo la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti secondo cui è configurabile una responsabilità amministrativa per danno erariale conseguente ad accordi transattivi solo qualora la scelta di stipulare una transazione risulti "manifestamente irragionevole". Di conseguenza suggerisco con po' di pazienza nel curare meglio la motivazione della delibera con la quale l'Ente approva l'accordo transattivo, nel senso che vengano indicati gli aspetti 'aleatori' ed i rischi di incertezza nonché la probabile soccombenza che potrebbe derivare qualora si continuasse il contenzioso. In questo modo il Pubblico Ministero contabile può riscontrare l'assenza di grave negligenza e superficialità nell'addivenire all'accordo transattivo nonché la trasparenza dell'agire dell'Ente e quindi la buona fede degli Amministratori che hanno adottato il provvedimento autorizzatorio.

Attualmente, in sintesi, rischia maggiormente chi, nonostante vi fossero i presupposti (indicati sovente dai propri legali/consulenti) - al fine di avere una 'copertura giudiziale della spesa' - **non** definiscono in maniera transattiva il contenzioso e non evitano la successiva soccombenza in giudizio (di recente è stata depositata una citazione in giudizio dalla Procura Lombardia). Ricordo peraltro che la sentenza sfavorevole all'Amministrazione viene di regola comunicata alla Procura contabile, essendo oggetto di delibera di debito fuori bilancio.

III. Il concorso di condotte dolose e condotte omissive gravemente colpose

L'azione risarcitoria può essere inoltre esercitata anche nei confronti di Amministratori/dirigenti pubblici che, avendo omesso ogni minima attività di controllo hanno concorso, con i beneficiari dei fondi del PNRR responsabili a titolo di dolo, nella realizzazione del danno erariale.

In questi casi la giurisprudenza contabile configura una responsabilità amministrativa per colpa grave omissiva in via **cd. sussidiaria**, fino alla concorrenza di una percentuale del danno erariale contestato in via principale: una sorta di *beneficium excussionis* nel senso che, in caso di condanna in via principale dei

responsabili a titolo di dolo ed in via sussidiaria dei responsabili per colpa grave omissiva, l'amministrazione deve prima richiedere il pagamento dell'intero danno ai responsabili in via principale e solo in caso di esito negativo deve rivalersi, per una percentuale del danno, nei confronti dei dipendenti pubblici coinvolti in via sussidiaria.

Ma nella valutazione della responsabilità concorrente per colpa grave omissiva la Procura erariale deve agire con la massima prudenza, perché innanzitutto è difficile riscontrare l'utilizzo illecito dei fondi del PNRR a fronte di condotte dolose fraudolente o meglio di commissione di reati di truffa aggravata che si realizzano attraverso false attestazioni, artifici e raggiri.

In secondo luogo se è vero che è possibile la condanna dei controllori pubblici solo in via sussidiaria e per una percentuale del danno, di regola il 10%, è altrettanto vero che si arriva a determinare importi significativi in presenza di rilevanti danni erariali; non solo ma pur con le tempestive iniziative cautelari adottate in sede giuscontabile è difficile ottenere l'integrale risarcimento del danno in via principale; per cui vi è il rischio che del danno rispondano in concreto chi ha agito pur con rilevante negligenza ma che non si è arricchito illecitamente.

La scarsa giurisprudenza in tema di responsabilità sussidiaria costituisce a mio avviso una conferma delle criticità che le Procure contabili riscontrano nella valutazione delle condotte omissive dei dirigenti pubblici, nel controllo sulla gestione di risorse finanziarie pubbliche a destinazione vincolata.

E con queste ultime riflessioni spero di aver fatto meglio comprendere il tipo di controllo che la Corte dei conti, a livello territoriale ed a garanzia della migliore riuscita del PNRR, può esercitare in sede giurisdizionale e previa attività di impulso dell'azione risarcitoria del PM contabile.

