



Sent. n. 387/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Tommaso Miele	Presidente
Dott. Giuseppe Di Benedetto	Consigliere rel.
Dott.ssa Paola Lo Giudice	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 79838**
del registro di segreteria, promosso dalla Procura
regionale del Lazio nei confronti di

- X X, nato il OMISSIS a OMISSIS ed ivi residente
in via OMISSIS, c.f. OMISSIS, rappresentato e
difeso dall'avv. Aristide Police, c.f:
PLCRTD68E10F839F, presso il cui studio in Roma,
Viale Liegi n. 32, ha eletto domicilio (pec:
aristide.police@ordineavvocatiroma.org);
- X X, nato il OMISSIS a OMISSIS, e residente a
OMISSIS in Via OMISSIS, c.f.: OMISSIS,
rappresentato e difeso dall'avv. Nino Paolantonio,
c.f. PLNNNI65P28C6320, presso il cui studio in

Roma, Via Brescia n. 15, ha eletto domicilio (pec: nino.paolantonio@pec.it).

Visti l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 10 aprile 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza Dott. Antonio Fucci, il relatore Consigliere Giuseppe Di Benedetto, il Vice Proc. Gen. Gaia Palmieri in rappresentanza della Procura regionale attrice, l'Avv. Aristide Police e l'avv. Raimondo D'Aquino Di Caramanica per il convenuto X X, l'Avv. Nino Paolantonio per il convenuto X X.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione del 10 gennaio 2023, ritualmente notificato e depositato nella Segreteria della Sezione in data 11 gennaio 2023 mediante il Sistema Giudico, la Procura regionale del Lazio ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione OMISSIS, all'epoca dei fatti OMISSIS Regione Lazio, e il dott. X X, OMISSIS regionale, come in atti generalizzati, per ivi sentirli condannare al pagamento, in parti eguali, a favore della Regione Lazio, della somma complessiva di euro 11.776.662,20

(undicimilionisettecentosettantaseimilaseicentosess

antadue,20), o alla diversa somma che sarà determinata dal Collegio giudicante, a titolo di risarcimento del danno sofferto dal predetto Ente, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, in relazione ad un'ipotesi di danno erariale da incauto affidamento per l'acquisto di 9,5 milioni di mascherine ffp2, ffp3 e chirurgiche.

In via subordinata, si prospetta una responsabilità a titolo di colpa grave con l'addebito a carico dei convenuti solo per le somme presenti nei conti di OMISSIS alla data del grave inadempimento (18 e 23 marzo 2020) e ivi rimaste per un paio di settimane, pari a € 4.356.211,45, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

A sostegno della richiesta di risarcimento la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale del Lazio ha rappresentato che:

- a) l'incauto affidamento della fornitura è avvenuto in applicazione di una normativa (Decreto-Legge 9 marzo 2020, n. 14, poi non convertito) emanata per fronteggiare la pandemia e che prevedeva particolari esenzioni dalla responsabilità amministrativa e contabile per l'acquisizione di dispositivi medici;
- b) in tale ambito temporale l'amministrazione regionale provvedeva a ingentissimi e incauti

acquisti di mascherine facciali allo scopo dichiarato di fronteggiare l'emergenza Covid 19;

c) gli acquisti erano effettuati senza gara e senza confronto con altri operatori economici, senza pubblicare un bando, si ometteva anche di selezionare l'appaltatore attraverso "l'invito di almeno 5 operatori individuati sul mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni» (OMISSIS), applicando tutte le semplificazioni previste dalla normativa emergenziale";

d) si ritenevano sussistenti le condizioni per le procedure di cui all'art. 63, comma 2, lettera c (uso della procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara) e all'art. 163, comma 6 (procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile) del D.L.gs. n. 50/2016;

e) l'acquisto di 9,5 milioni di mascherine chirurgiche, ffp2 e ffp3 per l'importo di € 35.819.200,00 era concluso con una società, la OMISSIS, del tutto priva di caratteristiche idonee per un affidamento con un rilevante pagamento anticipato di € 14.680.000,00;

f) nella fattispecie gli affidamenti erano effettuati dall'Agenzia Regionale di Protezione civile (ARPC), in quanto con D.P.G.R. Lazio 5 marzo

2020, n. T00055, il OMISSIS, X X, prevedeva che per le attività di approvvigionamento di lavori, beni e servizi legati all'emergenza Covid-19, al posto della consueta Direzione Regionale Centrale Acquisti, avrebbe dovuto operare l'Agenzia Regionale di Protezione Civile (ARPC) e la Direzione Regionale Salute;

g) l'acquisto dei 9,5 milioni di mascherine era frazionato, ad avviso dell'organo requirente senza ragione giustificativa, in tre affidamenti, tutti rivolti alla OMISSIS, e con caratteristiche similari (termini brevissimi ed essenziali per la spedizione certificata e consegna merce, assenza di verifica dell'idoneità dell'affidatario, ingente pagamento di un anticipo);

h) a seguito dell'inadempimento della OMISSIS, la Regione Lazio dopo una iniziale risoluzione dei contratti, a fronte della presentazione di fideiussioni rilasciate da OMISSIS e di una certificazione circa la propria disponibilità di più del doppio (20 milioni) delle mascherine richieste dai contratti, stoccate e pronte per l'invio, nell'aeroporto di OMISSIS (poi rivelatesi entrambe false), stipulava contratti di "novazione", attribuendo nuovi termini (nonostante i termini

essenziali dell'affidamento) per la spedizione e consegna dei 9,5 milioni di mascherine.

In particolare, erano effettuati dalla Regione Lazio a OMISSIS tre affidamenti:

a) un primo affidamento con Determinazione n. OMISSIS del 16.03.2020, a firma del Dott. X X, l'ARPC Lazio, per la fornitura di 1.500.000 mascherine FFP2 e 1.000.000 mascherine FFP3 per un ammontare totale complessivo di euro 11.346.000,00 (IVA inclusa);

b) un secondo affidamento con Determinazione n. OMISSIS del 16.03.2020, a firma del Dott. X X, per la fornitura di 1.000.000 mascherine FFP2, 1.000.000 mascherine FFP3 e 2.000.000 mascherine triplo strato, per un ammontare totale complessivo di euro 10.565.200,00 (IVA inclusa al 22%);

c) un terzo affidamento con Determinazione n. OMISSIS del 20.03.2020, a firma del Dott. X X, per la fornitura di 1.000.000 mascherine FFP2 e 2.000.000 mascherine FFP3, per un ammontare totale complessivo di euro 13.908.000,00 (IVA inclusa al 22%).

L'organo requirente ha poi esaminato i vari aspetti della vicenda ritenuta causativa di danno erariale ed in particolare il mancato adempimento da parte di OMISSIS, la scadenza dei termini essenziali e la risoluzione di diritto dei contratti.

La Regione Lazio effettuava il pagamento immediato del 50% dell'importo dei 3 contratti, per il rilevante complessivo importo di € 14.680.000,00 (4.650.000,00 + 4.330.000,00 + 5.700.000,00). La spedizione di tutta la merce con invio della documentazione avrebbe dovuto essere effettuata tra il 18 e il 23 marzo, mentre le consegne avrebbero dovuto avvenire tassativamente in gran parte (per diversi milioni di mascherine) entro il termine essenziale del 23 marzo 2020. La OMISSIS non eseguiva alcuna fornitura, e l'inadempimento emergeva nella sua evidenza nel giro di pochissimi giorni, cioè già dal 18 marzo, quando non veniva trasmessa (come da programma contrattuale) la documentazione attestante la spedizione di milioni di mascherine e alla scadenza dei termini essenziali di consegna dei materiali, vale a dire il 23.03.2020, per la gran parte della merce.

In data 27.03.2020, l'ARPC Lazio inviava alla OMISSIS una "diffida ad adempiere" entro e non oltre la data del 27.03.2020 avvertendo che, in caso di omesso adempimento, l'Agenzia avrebbe proceduto all'immediata risoluzione del contratto e al recupero dell'acconto versato.

In data 29.03.2020, con Determinazione n. OMISSIS la

Regione Lazio comunicava la risoluzione del contratto di cui alla Determinazione n. OMISSIS del 20.03.2020 con la formale intimazione alla OMISSIS di restituire l'acconto, entro 5 giorni dalla notifica del provvedimento.

In data 02.04.2020, con Determinazione OMISSIS la Regione Lazio comunicava la risoluzione dell'altro contratto di cui alla conferma d'ordine prot. n. OMISSIS del 16.03.2020, intimando alla OMISSIS la restituzione dell'importo di euro 4.650.000,00, versato alla stessa quale acconto, entro 5 giorni dalla notifica del provvedimento.

In relazione all'affidamento di cui alla Determinazione n. OMISSIS del 16.03.2020, l'ARPC procedeva a due ulteriori diffide ad adempiere in data 27.03.2020 e in data 29.03.2020.

L'organo requirente ha poi evidenziato come in relazione alla vicenda vi fosse stato l'intervento pubblico del OMISSIS per la prosecuzione dei contratti nonostante l'inadempimento.

Per proseguire il rapporto di fornitura, la Regione (con determinazioni OMISSIS e OMISSIS del 10.4.2020) disponeva, in assenza dei requisiti di legge, "l'annullamento in autotutela" delle determinazioni che avevano risolto i contratti e promuoveva una cd

"novazione" dei contratti già risolti.

La decisione della Regione di siglare nuovi accordi con OMISSIS, definiti "novazione", si basava, anche secondo le dichiarazioni pubbliche dello X X nonché secondo quanto dichiarato dallo stesso X X nei c.d. annullamenti in autotutela, sulle seguenti novità:

- la società affidataria si dichiarava disposta a rilasciare una garanzia fideiussoria, tramite due polizze ex art. 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016; tali polizze, erano in realtà garanzie irregolari e illegittime, non idonee in alcun modo a ridurre i rischi per la Regione;
- la società OMISSIS forniva una certificazione, poi rivelatasi anch'essa falsa, circa la propria disponibilità di più del doppio (20 milioni) delle mascherine richieste dai contratti, stoccate e pronte per l'invio, nell'aeroporto di OMISSIS.

Si è trattato di due garanzie fideiussorie, rilasciate ex art 35, comma 18, ex D. lgs 50/2016, rispettivamente di € 10.000.000,00 e € 4.000.000,00, rilasciate dalla OMISSIS con sede a OMISSIS, per la quale ha sottoscritto le polizze tale X X X.

L'amministrazione regionale, si attivava -ad avviso dell'organo requirente- con lentezza (circa venti giorni dopo) per verificare la natura del soggetto

garante, chiedendo all'IVASS chiarimenti circa la correttezza e idoneità della garanzia fideiussoria soltanto in data 23.04.2020, dopo che risultava palese l'inadempimento anche degli accordi novativi che prevedevano una consegna dei materiali entro il 17.4.2020.

Emergeva così che la cd. polizza fideiussoria era stata rilasciata da un soggetto (OMISSIS) inidoneo non solo a rilasciare la garanzia, ma anche a svolgere qualsiasi attività assicurativa in Italia.

Nonostante le novazioni contrattuali prevedessero l'ultimazione della consegna dei dispositivi di protezione individuale entro il nuovo termine del 17.04.2020, a quella data veniva consegnato da parte di OMISSIS un minoritario e non significativo numero di mascherine, e segnatamente, in data 11, 15 e 19 aprile 2020, n. 1.995.410 di mascherine "triplo strato" (le più economiche, quelle che erano state acquistate per 0,58 € più iva) relative solo ad una parte del secondo affidamento, per un ammontare complessivo di euro 1.157.337,80 (IVA esclusa).

Il quadro normativo di riferimento mutava con la mancata conversione della limitazione di responsabilità per i funzionari di cui all'art 11 comma 3 del citato Decreto-legge, n.14/20202.

Il giorno successivo alla promulgazione della legge di abrogazione, in data 25.04.2020, con Determinazioni n. OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS, l'ARPC Lazio risolveva la ormai già inesistente relazione contrattuale con l'inadempiente OMISSIS, intimandole la restituzione delle somme versate quale acconto sulle forniture, nonché il pagamento delle penali da ritardo e ogni maggior danno da determinarsi.

La Regione Lazio ha ottenuto la restituzione solo di una minima parte dei 14,68 milioni versati come anticipo e, in particolare:

- a) la fornitura di nr. 1.995.410 mascherine triplo strato, cd chirurgiche;
- b) in data 11.5.2020, l'importo di € 746.000,00 e dalla OMISSIS l'importo di € 1.000.000,00 (in quanto, la OMISSIS in qualità di fornitore, aveva in precedenza ricevuto dalla OMISSIS la somma di € 4.533.418,85 a titolo di anticipo per la fornitura che, in seguito, non ha adempiuto.

Alla luce di tali accadimenti, la Procura Regionale in data 13.7.2022 ha notificato, con consegna a mani proprie ad entrambi i convenuti, l'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, invitandoli a presentare entro quarantacinque giorni le deduzioni.

Le deduzioni presentate, tuttavia, non sono state ritenute sufficienti a superare i rilievi mossi.

La fattispecie in esame produttiva di un grave danno alla Regione Lazio per la perdita dell'ingente anticipo per omesse forniture e foriera di responsabilità amministrativa -ad avviso dell'organo requirente-sarebbe riconducibile alla all'inerzia nell'attivarsi, anche con la polizia giudiziaria, per riavere le somme, quando queste erano per diversi milioni di euro ancora nei conti correnti dell'OMISSIS.

Altri profili di responsabilità emergerebbero per le condotte post-negoziali (dopo la risoluzione dei contratti) ritenute gravemente colpose per l'erronea valutazione delle fasulle polizze fideiussorie prodotte.

In particolare l'organo requirente ha precisato che l'azione di responsabilità non si fonda sui comportamenti illegittimi nella scelta del contraente, ma sulla scelta del vertice dell'Ente di non procedere al recupero degli anticipi versati, pur conoscendo l'incresciosa e inadeguata situazione tecnica e patrimoniale della OMISSIS.

Al riguardo ha sostenuto la responsabilità dei vertici dell'amministrazione regionale che

deriverebbe dalla carente tutela del credito erariale, e che diversi episodi testimonierebbero che il OMISSIS X X si occupava direttamente di intessere rapporti per l'acquisizione di mascherine.

In sede di istruttoria, la Guardia di Finanza delegata audiva, in data 13.09.2021, il Sig. X X, in qualità di OMISSIS che rappresentava di aver offerto all'ARPC Lazio, senza intermediazione alcuna, 50 milioni di mascherine FFP3, FFP2, KN95 e chirurgiche, a tale offerta non era mai stato dato riscontro (anche se a un prezzo inferiore a quello riconosciuto ad OMISSIS).

Nella vicenda emergerebbe il ruolo centrale di X X la cui responsabilità amministrativa sarebbe da ricondurre all'inerzia e omissione nel tutelare gli interessi dell'amministrazione, una volta emerso il chiaro inadempimento e il pericolo per l'ingentissimo anticipo versato.

Pur non avendo la titolarità dell'azione legale che spetta al OMISSIS, avrebbe dovuto denunciare, appena avutane contezza, l'evidente illecita appropriazione dell'anticipo da parte della Ditta fornitrice all'autorità giudiziaria penale anche per favorire l'immediato sequestro dei soldi pubblici ancora nel conto corrente di OMISSIS.

In sintesi, l'organo requirente pone a carico dei convenuti per lo meno a titolo di colpa grave, le seguenti condotte produttive di danno:

- a) l'irragionevole omessa tempestiva valutazione delle polizze fideiussorie e dei falsi documenti di trasporti presentati dalla OMISSIS;
- b) l'imperizia e imprudenza per aver posto in essere, dopo l'accertamento della risoluzione di diritto per scadenza del termine essenziale, una nuova illegittima e inefficace procedura amministrativa per tentare di proseguire il rapporto di fornitura con la OMISSIS;
- c) la tardività della denuncia alle autorità competenti della sottrazione degli acconti.

Il danno patito dalla Regione coinciderebbe con l'anticipo che non è stato restituito dalla OMISSIS, nonostante la mancata consegna della merce, e che non è stato recuperato. L'anticipo è stato di 14.680.000,00 milioni di euro, ma da tale somma devono essere sottratti gli importi restituiti, pari ad € 1.746.000,00. Dal danno deve poi essere sottratto il valore della quantità di mascherine consegnate in ritardo. La OMISSIS consegnava, in data 11, 15 e 19 aprile 2020, n. 1.995.410 di mascherine "triplo strato" (le più economiche quelle che erano state acquistate per 0,58 € più iva)

relative solo ad una parte del secondo affidamento, per un ammontare complessivo di euro 1.157.337,80. Il danno patito dalla Regione ammonta, quindi, ad € 11.776.662,20 (pari alla differenza € 14.680.000,00 - € 1.746.000,00 - €1.157.337,80).

La responsabilità a titolo per lo meno di colpa grave, ad avviso dell'organo requirente va addebitata ai soggetti indicati in parti uguali, in ragione del loro concorso causale nell'omessa denuncia che si ritiene paritario, avendo lo X X promosso l'indirizzo che dava ancora fiducia alla OMISSIS e il X X avendo posto in essere, con in parte autonomi impulsi, l'intera vicenda.

In subordine, si prospetta l'addebito a carico dei responsabili a titolo di colpa grave solo per le somme presenti nei conti di OMISSIS alla data del grave inadempimento (18 e 23 marzo 2020) e ivi rimaste per un paio di settimane, pari a € 4.356.211,45.

Sulle somme per le quali si chiede la condanna dei convenuti, si reclamano anche rivalutazione e interessi legali, dalla data del pagamento fino al saldo.

2. Il convenuto X X si è costituito in giudizio con l'assistenza degli avv.ti Aristide Police e Raimondo d'Aquino di Caramanico, i quali con memoria, dopo

aver ricostruito i fatti di causa, hanno richiamato la nota del 9 settembre 2020, con cui l'ANAC rendeva articolata e documentata archiviazione del procedimento avviato, fondata, tra l'altro, sulla *"assenza di significative anomalie nella gestione della commessa OMISSIS, ora in fase contenziosa innanzi all' OMISSIS",* sull'intervenuta *"segnalazione che la stessa Agenzia ha depositato all'attenzione della Procura della Repubblica di Roma"* e delle *"iniziative condotte dall'ente in vigenza di un contesto normativo emergenziale"*.

L'ANAC - interessatasi della vicenda sin dal suo principio - aveva modo di rilevare come fosse emersa *"l'assenza di significative irregolarità nell'operato dell'amministrazione, in quanto improntato a fronteggiare criticità di estrema gravità rispetto alle quali si è data preminenza alla tutela della salute pubblica nel rispetto di una disciplina eccezionale ed in deroga che ha caratterizzato l'attività di approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale e di altre forniture sanitarie destinate a contenere l'epidemia da Covid 19"*.

I difensori hanno poi sostenuto l'insussistenza della responsabilità amministrativa e contabile ipotizzata

a carico dell'X X.

A tal fine è stato evidenziato il quadro emergenziale di cui all'art. 11, co. 3 del d.l. n. 14 del 2020 che prevedeva la limitazione della responsabilità ai soli casi in cui l'agente abbia agito con dolo (a nulla rilevando, la circostanza per cui, con l. 24 aprile 2020 n. 27, detta previsione sia stata abrogata per mancata conversione, restando di fatto *"validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del presente provvedimento"* a tenore dell'art. 1, co. 2 della l. n. 27 del 2020), sia muovendosi nell'ordinaria cornice di riferimento costituita dall'art. 1 della l. n. 20 del 1994.

I difensori hanno sostenuto che:

a) in capo all'X X difetti sia il cd. elemento causale, non avendo lo stesso con la propria condotta (sviluppatasi in esecuzione del suo ruolo di natura esclusivamente politica di OMISSIS) concorso in alcun modo al prodursi del pregiudizio paventato dalla Procura; sia il cd. elemento psicologico, in entrambe le forme del dolo ovvero della colpa grave, essendo ampiamente documentato come la scelta di accordare un ulteriore credito di fiducia alla OMISSIS - oltre ad essersi cristallizzata (solo e soltanto) in atti a

firma esclusiva del OMISSIS - si sia fondata sulla persistente necessità di conseguimento dei DPI nel preminente interesse alla salute pubblica e sulla presenza di documentazione che, sia pure rivelatesi falsa ad un esame più approfondito, l'odierno convenuto non aveva alcuna competenza specifica, né onere qualificato, per riconoscere come tale;

b) l'azione di responsabilità avviata dalla Procura sarebbe sprovvista di uno dei suoi elementi essenziali, quello attinente all'elemento soggettivo "qualificato" di rilievo nella presente fattispecie;

c) la vicenda in questione si è in buona parte sviluppata in un arco temporale in cui l'X X si trovava in stato di malattia (avendo contratto proprio il Covid-19) per quel che concerne l'arco temporale intercorrente tra il 7 ed il 30 marzo 2020;

d) la formazione professionale specifica dell'X X non è mai stata caratterizzata da specifiche competenze in materia giuridica o economica, in disparte la considerazione per cui l'attività di controllo e validazione formale e materiale di una polizza è attività che incontestabilmente spetta agli organi amministrativi dotati di poteri e competenze gestorie specifiche rispetto alle vicende contrattuali finalizzate al reperimento di beni e servizi

nell'interesse della pubblica Amministrazione.

I difensori hanno ritenuto che la vicenda in esame sarebbe caratterizzata dallo svolgimento di un'attività amministrativa lineare, congrua, prudente e del tutto in linea con la (pur eccezionale) cornice normativa e regolamentare di riferimento. A comprova di ciò, hanno evidenziato che:

a) l'intervenuto provvedimento di archiviazione reso dall'ANAC rispetto ai fatti oggetto della vicenda in esame, con una pronuncia espressa nel senso di una complessiva ragionevolezza della condotta serbata dall' OMISSIS, a tal fine rilevando "l'assenza di significative anomalie nella gestione della commessa" e la congruità delle "iniziative condotte dall'ente in vigenza di un contesto normativo emergenziale", per l'effetto fornendo comprova documentale della sostanziale legittimità dell'azione amministrativa sviluppatasi nella questione controversa in questa sede;

b) la OMISSIS - a differenza di quanto sostenuto dalla Procura nell'atto di citazione - era stata riconosciuta interlocutrice affidabile ai fini del reperimento emergenziale di DPI non solo dalla Regione Lazio, ma anche dalle Regioni OMISSIS ed OMISSIS, anch'esse firmatarie di specifici accordi

con la società. Accordi che, nella specie, sono stati risolti da tali Amministrazioni soltanto a seguito della seconda risoluzione contrattuale disposta dall'OMISSIS. Circostanza, questa, che comprova non solo come la (apparente) affidabilità della OMISSIS fosse tale da legittimamente convincere a stipulare ingenti accordi anche altri, e diversi, soggetti, ma anche come, in una prospettiva più ampia, la vicenda occorsa in seno alla Regione Lazio abbia potenzialmente precluso il prodursi di più ampio, e generalizzato, pregiudizio alle casse dell'Erario;

c) l'Unità di crisi - articolazione pluri-soggettiva direttamente responsabile del reperimento dei DPI - era composta da diverse, ed autorevoli, figure e non dal solo OMISSIS.

4. Il convenuto X X si è costituito in giudizio con l'assistenza dell'avv. Nino Paolantonio che con memoria ha dedotto che:

a) la nullità della domanda, sia perché introdotta in violazione dell'art. 87 dell'all. 1 al d.lgs. 174/2016 sia perché generica. Nell'invito a dedurre non vi sarebbe traccia della qualificazione dell'elemento soggettivo delle condotte in esame in termini di dolo; la qualificazione dell'elemento soggettivo è particolarmente significativa nella

specie poiché la distinzione tra presunta responsabilità erariale a titolo di colpa grave e a titolo di dolo costituisce il criterio discrezionale per valutare la applicabilità o meno della esimente - nella specie pacificamente applicabile - di cui all'art. 11 del d.l. n. 14/20, la cui efficacia viene anzi assunta quale elemento significativo della presunta illiceità delle condotte cronologicamente più recenti tra quelle ascritte al dott. X X;

b) le condotte tenute dal dott. X X potrebbero tutt'al più (ed erroneamente) essere qualificate soggettivamente come manifestazione di colpa grave, mentre ai sensi dell'art. 11, co. 3 del d.l. 14/2020, in relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza, la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 1, co. 2 della l. 27/2020, di conversione in legge del d.l. 18/2020, con effetto abrogativo (non retroattivo) dal 30 aprile 2020, laddove l'ultima condotta addebitata a titolo di illecito al

dott. X X risale al 27 aprile 2020, data in cui il concludente depositava un esposto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Roma;

c) l'infondatezza della tesi circa l'artificioso frazionamento della complessiva fornitura. In fatto la tesi è smentita dalla circostanza che molte altre amministrazioni, nel periodo di prima applicazione della normativa emergenziale per l'acquisizione di DPI, hanno affidato plurime forniture ai medesimi operatori economici. La Procura, nel ritenere tale dinamica un artificioso frazionamento, non indica quale sia l'interesse pubblico che si assume lesa o non giustificato e non tiene conto della delibera di ANAC, adottata in data 01.10.2020, con la quale si disponeva l'archiviazione del procedimento. Gli affidamenti sono stati effettuati nel pieno rispetto della normativa emergenziale;

d) la soc. OMISSIS presentava parametri di affidabilità perfettamente analoghi e coincidenti con quelli di altre aziende cui Amministrazioni centrali hanno affidato forniture per milioni di euro. Peraltro, la OMISSIS risultava costituita nel 2014, aveva un socio di nazionalità cinese (circostanza che è stata valorizzata dall'ANAC) e l'oggetto sociale prevedeva un'attività di importazione. Sul punto,

l'ANAC ha convenuto che "La procedura di acquisto non ha previsto specifici requisiti speciali di qualificazione in capo all'operatore economico in applicazione della possibilità offerta dall'art. 83, commi 4 e 6 del d.lgs. n. 50/2016 in ragione della primaria esigenza di assicurarsi la disponibilità della fornitura." Tale approccio risultava vincolato alla luce della conclamata assenza di fornitori. I tempi dettati dalla gravissima emergenza non consentivano neppure l'esperimento di una procedura evidenziale, ancorché celerissima, come consentito dalla disciplina derogatoria sopra descritta; e, quanto all'anticipo, era la stessa fonte emergenziale (OMISSIS /2020) che consentiva un'anticipazione sino al 100% dell'intera fornitura;

e) con riguardo alla contestata colpa grave per "inerzia-omessa denuncia" della Regione Lazio in conseguenza dell'inosservanza del termine di consegna pattuito con la soc. OMISSIS, che la "essenzialità" del termine concerneva la sola consegna dei DPI, e non anche il giorno di spedizione, la pattuizione contrattuale prevedeva che, decorsi cinque giorni dalla mancata consegna, era nella facoltà della regione risolvere i contratti. Tale pattuizione è conforme al modello di cui all'art. 1457, cod. civ.,

ispirato al principio di conservazione del contratto, tanto più rilevante nella fase esecutiva di un negozio stipulato non in una situazione di ordinarietà ma - come ricorda sempre il provvedimento di archiviazione di ANAC - di imperiosa urgenza, strumentale alla acquisizione di DPI che faceva la differenza tra la vita e la morte degli operatori sanitari del S.S.R. laziale;

f) l'inosservanza del termine previsto per il completamento della fornitura (e non della spedizione) aveva quale necessaria e vincolata conseguenza l'applicazione di penali da ritardo e, solo potenzialmente, la risoluzione del contratto, da comunicarsi, comunque, entro cinque giorni dall'inosservanza del predetto termine di completamento della fornitura;

g) sino al 25 aprile 2020 data di adozione delle determine di risoluzione dei tre contratti, l'Agenzia ha proseguito nel perseguimento degli scopi frutto di una scelta discrezionale ed insindacabile (e, sviata da "artifici e raggiri" ascrivibili alla OMISSIS), ben precisa, tentare, nell'esclusivo interesse della salute e della salvaguardia delle vite degli operatori sanitari, di mantenere i contratti per acquisire, con le dovute cautele, i DPI;

h) nessuno strumento di tutela cautelare disponibile - tanto più in epoca di pandemia, nel corso della quale l'attività giudiziaria è rimasta sostanzialmente sospesa per settimane - avrebbe consentito di recuperare l'importo. In data 25 aprile 2020, con determinazioni n. OMISSIS, n. OMISSIS e OMISSIS gli affidamenti venivano risolti per inadempimento. Solo con nota prot. n° OMISSIS /20 del 30/04/2020, assunta al protocollo regionale n. OMISSIS del 1° maggio 2020 - e quindi a risoluzione dei rapporti ormai perfezionata - l'IVASS comunicava che "con la denominazione "OMISSIS" non esiste alcuna società, italiana o estera, autorizzata a esercitare l'attività assicurativa in Italia, come emerge dalla consultazione del citato Albo delle imprese di assicurazione tenuto dall'IVASS e degli Elenchi I e II annessi all'Albo stesso";

i) che in relazione alle risoluzioni definitive dei contratti avvenute il 25 aprile 2020, in data 27 aprile 2020 il dott. OMISSIS ha depositato un dettagliato esposto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, cui hanno fatto seguito ben 11 integrazioni;

l) sino al 25 aprile 2020 il convenuto ha perseguito l'obiettivo di assicurare alla Regione la fornitura,

avendo adottato ogni cautela praticabile in un contesto storico, burocratico e commerciale senza precedenti;

m) in ragione della sopra descritta sequenza dei fatti, nessuna inerzia e nessun ritardo possono essere addebitati alla Regione Lazio e al dott. OMISSIS;

n) da quanto riferito dalla Guardia di Finanza in fase istruttoria si evince la circostanza che, in data 23.03.2020, l'Azienda Ospedaliero-universitaria di OMISSIS aveva bonificato sul medesimo conto corrente l'importo di € 2.616.000,00, con data valuta beneficiario il 24.03.2020. Quindi, i 4.356.211,45 euro presenti alla data del 29 marzo 2020, non erano tutti riferibili agli acconti erogati dalla Regione Lazio, ma comprendevano anche i 2.616.000,00 euro liquidati dalla Regione OMISSIS - Azienda Ospedaliero-universitaria di OMISSIS;

o) dal 27 aprile 2020, data di presentazione della denuncia da parte del dott. OMISSIS, al mese di luglio 2020, nessun provvedimento di sequestro è stato adottato dall'Autorità Giudiziaria o dalla Polizia Giudiziaria e sul conto della OMISSIS sono transitati almeno 3.349.600,00 euro, sicché una diversa tempistica della denuncia non avrebbe prodotto alcun

risultato;

p) alla data del 29 marzo 2020 non era ancora scaduto il termine di adempimento del contratto per il quale era stato versato un acconto di € 4.330.000,00 (contratto, peraltro, parzialmente adempiuto), non era quindi possibile procedere ad alcuna risoluzione e conseguente recupero dell'acconto stesso;

q) l'assenza di qualsiasi negligenza imputabile al dott. X X e di qualsivoglia nesso causale tra il depauperamento del conto di OMISSIS e condotte attive o omissive del convenuto. La ritenuta modifica del quadro normativo, e il conseguente venir meno della limitazione di responsabilità, avrebbe dovuto indurre, semmai, il dott. OMISSIS a non assumere ulteriori decisioni che lo avrebbero potuto esporre a conseguenze e responsabilità ben più ampie di quelle disegnate dal perimetro di efficacia del d.l. 9 marzo 2020, n. 14;

r) come rilevato dall'ANAC in relazione alla presente vicenda e a quella relativa alla OMISSIS (contrattualizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento OMISSIS), che non vi era alcun obbligo di rilascio di garanzie fideiussorie da parte degli appaltatori, anche a fronte della percezione di acconti.

4. Con ordinanza n. OMISSIS di questa Sezione giurisdizionale è stato disposto un supplemento istruttorio a cura della Procura regionale con la richiesta:

"1) di far conoscere lo stato del procedimento penale RGNR n. OMISSIS incardinato nei confronti dei responsabili della OMISSIS per truffa ai sensi dell'art. 640 c.p. e frode nelle pubbliche forniture ai sensi dell'art. 356 c.p., poi confluito per riunione nel procedimento penale RGNR n. OMISSIS e nel cui ambito sono stati adottati provvedimenti di sequestro preventivo nei confronti anche di altri soggetti ai primi connessi;

2) di acquisire, con riferimento alla posizione del convenuto X X, informazioni e documenti che possano meglio ricostruire lo svolgimento dei fatti, e, in particolare:

- di far conoscere le società interpellate dal convenuto X X prima di rivolgersi alla OMISSIS, e i soggetti tra i quali intervenivano i contatti telefonici, e se di essi è rimasta traccia in relazioni di servizio interne;*
- premesso che dal verbale di audizione personale redatto dalla Guardia di Finanza in data 28.07.2021 nei confronti del Dott. X X, emergeva che allo stesso*

contattato telefonicamente dal Dott. X X (OMISSIS), per a fornitura di Dpi, era richiesto che la consegna della merce avvenisse entro 48 ore; di far conoscere il motivo per cui la richiesta di una tempistica così stringente (48 ore) non abbia connotato anche le trattative svolte con la società OMISSIS;

- premesso che "l'ARPC Lazio effettuava il pagamento anticipato dell'acconto del Primo Affidamento (Determinazione n. OMISSIS) di euro 4.650.000,00 in data 16.03.2020, e in pari data il pagamento dell'acconto, pari ad euro 5.282.600,00, del Secondo affidamento (Determinazione n. OMISSIS), mentre il pagamento dell'acconto del Terzo affidamento (Determinazione n. OMISSIS), pari ad euro 5.700.000,00, avveniva in data 20.03.2020", si chiede di far conoscere il motivo per cui si procedeva al pagamento dell'acconto del Terzo affidamento nonostante alla data del 20.03.2020 già risultava inadempita la clausola relativa al primo affidamento, che richiedeva la spedizione della fornitura entro il 18 marzo 2020, corredata da relativa documentazione comprovante l'approntamento e l'invio".

4.1 La Procura regionale ha dato riscontro all'incombente istruttorio con deposito della

relativa documentazione in data 16.09.2024.

In particolare, con riferimento alla posizione del convenuto X X, dalla Guardia di Finanza delegata sono state riportate le dichiarazioni rese dallo stesso in relazione agli approfondimenti richiesti e, segnatamente è stato rappresentato:

- "... Benché non esistano specifiche relazioni di servizio nelle quali il personale riportasse i contatti telefonici finalizzati alla ricerca di materiale, il dott. OMISSIS ha prodotto evidenze relative alla ricerca di fornitori, oltre che da parte della dott.ssa X X e del Sig. X X, già menzionati anche dal dott. X X e dal Sig. X X nel corso delle audizioni personali rispettivamente del 28.07.2021 e del 13.09.2021, anche da parte del dott. X X (ALL. 9) e del dott. X X (ALL. 10). Inoltre, al fine di provare che la ricerca di disponibilità di materiali non si sia limitata alla sola società OMISSIS, nel corpo della nota prodotta in sede di audizione, il convenuto ha riportato n. 3 tabelle in cui vengono elencate le società con cui l'OMISSIS ha intrattenuto rapporti affidando forniture (Tabella 1)

- di cui si allegano i contratti stipulati (ALL. 11)

- e le società i cui preventivi (ALL. 12 e 13) sono stati valutati e le motivazioni per cui sono state

escluse (Tabelle 2 e 3)";

- "che il dott. X X è entrato in contatto con l'OMISSIS su iniziativa dell'Agenzia stessa. A seguito di preliminari contatti intercorsi con il Sig. X X, il dott. X X, in data 1 1 .03.2020, ha inoltrato a mezzo e-mail un preventivo (ALL. 15) proponendo mascherine chirurgiche al prezzo unitario di € 0,70 + IVA, con tempi stimati di fornitura pari a una settimana circa. Il Dott. X X ha tenuto a precisare che telefonicamente il dott. X X avrebbe richiesto il pagamento anticipato dell'intero importo. In effetti, nel preventivo, vengono indicati unicamente il prezzo unitario e l'importo totale della fornitura. Pertanto il dottor X X ha dichiarato che il preventivo del dott. X X non è stato preso in considerazione non solo per la tempistica di consegna, infatti: "il prezzo proposto dal dott. X X, e le modalità di integrale pagamento anticipato richieste dallo stesso, avrebbero trovato giustificazione esclusivamente in caso di assoluta certezza e immediatezza della fornitura; l'Agenzia aveva già avuto prova empirica della effettiva possibilità di realizzare con immediatezza le forniture...; il prezzo proposto dalla OMISSIS, e le modalità di pagamento proposte, sono state ritenute

in linea con i valori di mercato di quel determinato momento, come chiaramente rilevato da ANAC nella propria valutazione di congruità del prezzo unitario di affidamento; le condizioni temporali di fornitura relative ad OMISSIS fanno riferimento alla proposta della stessa e sono state accettate, a differenza di quelle del dott. X X, perché coerenti con il prezzo offerto e con le modalità di pagamento proposte (prezzo 0, 58 a fronte di 0.70 proposto dal dott. X X e con acconto del 50% a fronte del 100% anticipato richiesto dal dott. X X)";

- "in relazione al punto sub 1.b.(3), che a seguito delle conferme d'ordine inviate dall'Agenzia, la OMISSIS inviava mail:

il 16.03.2020 alle ore 1 5:50 (ALL. 16), con cui trasmetteva una comunicazione della società OMISSIS (ALL. 17) con la quale la stessa rappresentava che le forniture avrebbero avuto luogo dall'OMISSIS con inizio il giorno 18 e che da quella data sarebbero stati disponibili ben 5 milioni di pezzi oggetto di ordine; il 19.03.2020, alle ore 15:19 (ALL. 18), con cui forniva dettagliata pianificazione delle consegne degli ordini effettuati, in particolare, si dava atto che 2.000.000 di mascherine FFP2 e 2.000.000 di FFP3 sarebbero state consegnate entro 5

giorni lavorativi, le mascherine chirurgiche entro il 24 e le restanti mascherine FFP3 entro il 29.03.2020; il 19.03.2020 alle ore 16:15, comunicando una disponibilità ulteriore di mascherine con consegne a partire dal 27.03.2020 (ALL. 19).

Secondo quanto asserito dal dott. X X, quindi, tali elementi - su tutti, la nota della società OMISSIS (cfr. all. 17) - hanno contribuito a ritenere credibile l'effettiva disponibilità di prodotti da parte di OMISSIS.

Inoltre, il dott. X X ha dichiarato che:

per le vie brevi, la OMISSIS forniva rassicurazioni circa il fatto che l'ulteriore disponibilità di mascherine, contrariamente a quanto indicato nell'e-mail di cui all'allegato 19, sarebbe stata consegnata ancor prima del previsto, motivo per cui l'OMISSIS avrebbe accettato e sottoscritto la conferma d'ordine con consegna per il giorno 23.03.2020; il GIP del Tribunale di Roma, nell'ordinanza con la quale ha disposto il sequestro di beni a carico, tra gli altri, della stessa OMISSIS, ha messo in evidenza come "le rassicurazioni fornite da X X e X X in merito agli arrivi dei dispositivi con l'invio di documentazione attinente ad altro carico sono elementi tali da trarre in inganno la PA sulla corretta esecuzione dei

contratti".

A riprova del fatto che l'affidamento effettuato dalla società OMISSIS non ha sostituito altri affidamenti o è stato preferito rispetto ad altri fornitori, il dott. X X ha segnalato che sempre nella data del 19.03.2020, l'OMISSIS ha affidato una fornitura di 5 milioni di mascherine FFP2 alla società OMISSIS (ALL. 20) che, seppur garantendo l'acconto con una polizza fideiussoria, non aveva fornito documentazione analoga a quella prodotta dalla OMISSIS circa la prontezza alla spedizione".

5. Nel corso dell'udienza pubblica odierna, sia il rappresentante della Procura attrice che i difensori dei convenuti si sono richiamati agli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni in punto di fatto e in punto di diritto già in essi rappresentate, ed hanno ribadito le eccezioni e le conclusioni già rassegnate per iscritto. Sentiti gli interventi delle parti e le loro repliche, la causa è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La questione all'esame della Sezione riguarda una fattispecie di responsabilità amministrativa che la

Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio ritiene sussistere nei confronti dell'X X, all'epoca dei fatti OMISSIS, e del dott. X X, OMISSIS regionale, come in epigrafe generalizzati, per il danno subito dalla Regione Lazio da incauto affidamento per l'acquisto di 9,5 milioni di mascherine ffp2, ffp3 e chirurgiche.

Sulla base di tale ipotesi di danno, la Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio chiede che i convenuti siano condannati:

- al pagamento, in parti eguali, a favore della Regione Lazio, della somma complessiva di euro 11.776.662,20, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia;
- in via subordinata, per responsabilità a titolo di colpa grave con l'addebito a carico dei convenuti solo per le somme presenti nei conti di OMISSIS alla data del grave inadempimento (18 e 23 marzo 2020) e ivi rimaste per un paio di settimane, pari a € 4.356.211,45, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

2. Preliminarmente seguendo un ordine logico giuridico delle questioni poste, va scrutinata l'eccezione formulata dalla difesa del convenuto X X di nullità della domanda, sull'assunto secondo cui la stessa sia

stata introdotta in violazione dell'art. 87 dell'all. 1 al d.lgs. 174/2016, sia perché generica.

L'eccezione è infondata.

2.1 Al riguardo deve evidenziarsi che i rapporti tra invito a dedurre e citazione sono disciplinati dall'art. 87 del c.g.c contemplante la nullità della citazione "qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86 comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni".

Ne consegue che la nullità colpisce l'atto di citazione solo quando differisce dall'invito a dedurre con riferimento a "l'esposizione dei fatti, della qualita' nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni" (comma 2, lett. e) dell'art. 86).

Ciò posto sul versante normativo, va evidenziato che nel valorizzare la funzione istruttoria svolta dall'invito a dedurre - in quanto diretto ad assicurare la massima completezza all'attività d'indagine della Procura regionale, sia sotto il profilo fattuale che di quello giuridico, onde

pervenire a un più ponderato esercizio del potere-dovere di azione di cui è titolare l'organo requirente (così SS.RR., 16 febbraio 1998, n. 7/QM/1998) - la giurisprudenza uniforme di questa Corte ha ritenuto che il rapporto tra l'invito e la citazione non debba - anzi non possa - essere di totale corrispondenza, stante proprio la predetta funzione dell'invito a seguito del quale possono emergere elementi probatori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti prima della sua emissione che possono anche consentire alla Procura di individuare altri presunti responsabili e/o escludere i soggetti già invitati (Sez. II centr. app. 15 gennaio 2016, n. 43). Le Sezioni Riunite (n. 7/QM/1998) hanno quindi circoscritto il limite di variabilità dell'atto di citazione evidenziando come sia da garantirsi unicamente il rispetto della fattispecie dannosa nella sua essenza tipica, di modo che la citazione stessa sia pur sempre ricollegabile alla fattispecie contestata alle ipotesi in cui "il contenuto della citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e petitum tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito".

2.2 Parimente va disattesa l'eccezione di nullità

dell'atto di citazione per genericità.

Al riguardo va evidenziato che ai sensi:

- dell'art. 86, comma 3, del c.g.c. "3. La citazione è nulla se è omessa o risulta assolutamente incerta l'identificazione del convenuto ai sensi della lettera b) del comma 2 o la sottoscrizione del pubblico ministero";
- dell'art.86, comma 6, "La citazione è altresì nulla se è omissa o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2, lettera c), ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2, lettera e).

La disciplina normativa richiamata posta per la nullità dell'atto di citazione è nel senso di limitare le conseguenze distruttive dei vizi, ai casi in cui ciò sia imposto da reali esigenze di rispetto del contraddittorio; la linea seguita dal legislatore è quella per cui il processo deve mirare alla decisione di merito sulla domanda, e l'absolutio ab instantia deve costituire un evento eccezionale, legittimo solo quando inevitabile.

Orbene, non si ravvisano nell'atto di citazione introduttivo del presente giudizio nullità relative alla vocatio in ius né nullità relative alla edictio actionis. Nell'atto di citazione, infatti, risulta

ben determinata la causa oggetto della domanda e sufficiente l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda con le relative conclusioni.

3.Prima di soffermarsi più diffusamente nella verifica della sussistenza, nel caso di specie, degli elementi che integrano la responsabilità amministrativa degli odierni convenuti, giova ricordare che, affinché possa sussistere la responsabilità amministrativa è necessario che ricorrano gli elementi tipici della stessa, e cioè, che vi sia un danno patrimoniale, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, il nesso di causalità fra la condotta del convenuto e l'evento dannoso, che il comportamento omissivo o commissivo del soggetto a cui il danno è ricollegabile sia connotato dall'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, e che sussista un rapporto di servizio fra l'agente che ha cagionato il danno e l'ente pubblico che lo ha sofferto, ovvero, sulla base di un orientamento giurisprudenziale affermato dal giudice contabile (cfr. Corte dei conti - Sez. giur. Molise n. 234/2002 del 7 ottobre 2002), e successivamente conclamato dalle SS.UU. Civili della Corte di

Cassazione in sede di regolamento giurisdizione (cfr. Cass. - SS.UU. civ., 1° marzo 2006, n. 4511), che sia ravvisabile, nella fattispecie concreta dedotta in giudizio, la natura oggettivamente pubblica delle risorse finanziarie in relazione alle quali il danno patrimoniale alle finanze pubbliche viene individuato e in relazione alle quali viene avanzata la pretesa risarcitoria di parte attrice.

4. Ciò premesso, nel procedere all'accertamento della sussistenza, nel caso specifico, dei predetti elementi, prioritario si appalesa l'accertamento dell'elemento oggettivo del danno patrimoniale per le finanze pubbliche, da ritenere presupposto prioritario, indispensabile ed indefettibile ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa. Al riguardo si considera condivisibile l'assunto della Procura attrice in ordine alla sussistenza di un danno patrimoniale subito dalla Regione Lazio in relazione ai fatti esposti, e ammontante, secondo un calcolo puntualmente illustrato nell'atto di citazione, alla somma complessiva di euro 11.776.662,20 (undicimilionisettecentosettantaseimilaseicentosesantadue,20).

5. Con riferimento all'elemento soggettivo della

responsabilità amministrativa, occorre tener conto dello specifico quadro normativo applicabile ratione temporis. In particolare

- l'Art.11 (Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici) del d.l. 14/2020, che al comma 3, prevedeva "In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui allo stesso comma 1,... Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione";
- l'art. 1, comma 2, della l. n. 27 del 2020), che nel prevedere l'abrogazione dei decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14, stabiliva "Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14".

Per il periodo di vigenza del decreto legge 14/2020, quindi, l'elemento soggettivo rilevante ai fini dell'affermazione della responsabilità

amministrativa era integrato esclusivamente dal dolo. La natura dell'elemento soggettivo va poi scrutinata con riguardo ai vari rilievi mossi dall'organo requirente, in sintesi:

- "l'annullamento in autotutela" della legittima risoluzione di diritto e l'invalida "novazione" dei contratti al posto della denuncia;

- la tardività della denuncia alle autorità competenti della sottrazione degli acconti, del tutto conclamata dopo la violazione del termine essenziale di consegna di 7 milioni di mascherine il 23 marzo.

Ciò posto, si ritiene che dai fatti descritti, non emerga una condotta dei convenuti sorretta dall'elemento soggettivo del dolo con riferimento al periodo di vigenza del decreto-legge n. 14/2020, né di colpa grave con riguardo al periodo successivo. In tal senso convergono:

- gli accertamenti istruttori richiesti con l'ordinanza n. OMISSIS di questa Sezione giurisdizionale -nella parte in fatto riportati- e finalizzati ad acquisire ulteriori elementi per individuare l'elemento soggettivo che aveva connotato la condotta del convenuto X X, che hanno consentito di escludere comportamenti arbitrari o irragionevoli nella scelta del contraente e, quindi di escludere il

dolo;

- il parere Anac dell'1.10.2020 che concludeva la disamina della vicenda - come evidenziato dalla difesa dei convenuti- per l'archiviazione del procedimento *"..tenuto conto della segnalazione che la stessa Agenzia ha depositato all'attenzione della Procura della Repubblica di Roma"*, e considerando che *"L'affidabilità di OMISSIS è stata dedotta sia dalla significativa disponibilità di materiale manifestata dalla società, costituita nel 2014 e avente nel proprio oggetto sociale il riferimento a merceologie che presuppongono attività di importazione. Inoltre, ulteriore elemento ritenuto significativo dall'Agenzia per misurare il buon esito dell'approvvigionamento è costituito dalla presenza di un socio OMISSIS residente in OMISSIS, circostanza questa che veniva credibilmente rappresentata dalla OMISSIS come presupposto di affidabilità."*

- la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti degli amministratori di OMISSIS e di società subfornitrici, con la quale è stato contestato il delitto di truffa aggravata di cui agli articoli 61 numero 7, 110, 640, commi 1 e 2 codice penale, *"perché in concorso tra loro quale OMISSIS in*

fatto (X X) e diritto (X X) della OMISSIS mediante artifici artifizii e raggiri consistenti nel far credere ai funzionari della protezione civile della Regione Lazio di avere la disponibilità immediata di DDPI inducevano in errore la pubblica amministrazione di riferimento ottenendo tre distinti affidamenti (OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS) concernenti complessivamente le forniture di dispositivi sanitari di protezione individuale per un costo totale di euro 35.000.819,200 comprensivo di Iva, ottenendo il pagamento dell'acconto di euro 14.680.000 cui tuttavia non seguiva alcuna consegna, inizialmente stimata tra il 23 Marzo il 6 Aprile 2020 fatta eccezione per parte delle mascherine triplo strato non DPI; successivamente al fine di impedire azioni di recupero forzoso seguenti al provvedimento di annullamento in autotutela sfruttando il preminente interesse della PA a conseguire comunque l'oggetto della commessa mediante ulteriori raggiri consistiti nell'indicare falsamente quale fornitore la OMISSIS ottenevano la novazione di contratti anche grazie alla presentazione di fidejussioni false formalmente rilasciate dalla OMISSIS società in realtà non abilitata al rilascio di garanzie in Italia nei confronti del pubblico perché risultata non iscritta

all'Albo Unico di cui all'articolo 106 del TUB inducendo nuovamente l'errore l'amministrazione e ottenendo ulteriore tempo nel corso del quale facevano confluire capitale all'estero ...".

- il decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP/GUP in data 13 aprile 2024 adottato nell'ambito del procedimento penale RG OMISSIS, con il quale è stato evidenziato il fumus dei reati di truffa aggravata e frode nelle pubbliche forniture. Il reato di truffa è stato ritenuto sussistente in quanto *"...la società OMISSIS al fine di ottenere gli affidamenti da parte dell'amministrazione regionale, ha dapprima falsamente dichiarato di avere la pronta disponibilità dei dispositivi di protezione individuale rappresentando come suo unico fornitore la società OMISSIS (affidabile sul mercato), allorquando la PA persistendo l'inadempimento procedeva alla risoluzione dei contratti, presentava una garanzia fideiussoria, fornita da una società non abilitata al rilascio delle garanzie nei confronti del pubblico inducendo in errore la Regione Lazio che procedeva a novare i termini del contratto..."*. Il fumus del delitto di frode nelle pubbliche forniture è stato ritenuto sussistente in quanto *"... le assicurazioni fornite da X X e X X in merito agli*

arrivi dei dispositivi con l'invio di documentazione attinente ad altro carico sono elementi tali da trarre in inganno la PA sulla corretta esecuzione dei contratti".

Artifici e raggiri (truffa) posti in essere dagli amministratori di diritto e di fatto della OMISSIS, ma anche malafede contrattuale consistente nel porre in essere un espediente malizioso ingannevole, idoneo a far apparire l'esecuzione del contratto conforme agli obblighi assunti (frode nelle pubbliche forniture), che non possono non avere peso nella valutazione della sussistenza della colpa grave (anche in relazione al pagamento del terzo acconto, avvenuto in ogni caso -come evidenziato dalla difesa del convenuto- quando non era ancora scaduto il termine riferito alla consegna dei dispositivi).

Infine, si ritiene che l'accertamento della colpa grave non possa essere svolto in modo decontestualizzato, sicché deve tenersi conto che le condotte riferite dall'organo requirente e ritenute foriere di responsabilità amministrativa, erano tenute in un contesto emergenziale (Covid) nel cui ambito i convenuti -in ragione delle rispettive funzioni - dovevano dare risposta all'esigenza di acquisire DPI con la massima urgenza come la

situazione pandemica richiedeva.

Va, peraltro, evidenziato che non appare integrata la colpa grave anche alla luce dei principi di diritto affermati dalle SS.RR. della Corte dei conti che hanno identificato l'elemento soggettivo della colpa grave con l'"intensa negligenza", la "sprezzante trascuratezza dei propri doveri", l'"atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni", la "macroscopica violazione delle norme", il "comportamento che denoti dispregio delle comuni regole di prudenza", tutte connotazione della condotta che non si ritengono riscontrabili nella fattispecie in esame.

In conclusione, non si reputa che sia configurabile il dolo nelle condotte dei convenuti con riguardo ai fatti avvenuti nella vigenza del decreto legge 14/2020, e si esclude la colpa grave in relazione agli ulteriori rilievi mossi dalla Procura regionale, con conseguente reiezione della domanda attrice.

6. Le spese legali seguono la soccombenza e poste a carico della Regione Lazio, sono liquidate come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel

giudizio di responsabilità iscritto al **n. 79838** del registro di Segreteria, promosso ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per il Lazio con atto di citazione del 10 gennaio 2023, ritualmente notificato ai convenuti e depositato nella Segreteria della Sezione, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, rigetta la domanda attrice. Liquidà le spese legali poste a carico della Regione Lazio, in euro 20.000,00, oltre oneri accessori in favore di ogni Collegio difensivo. Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa

l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 10 aprile 2025.

L'estensore

Il Presidente

Giuseppe Di Benedetto

Tommaso Miele

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 28 agosto 2025

Il Dirigente

F.to digitalmente