



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER LA PUGLIA

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

*Carmela de Gennaro*

BARI, 28 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE

PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE

DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2020

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

*Carmela de Gennaro*

BARI, 28 FEBBRAIO 2020



## INDICE

<b>Considerazioni introduttive</b>	pag. 3
<b>Il d. leg.vo 7 ottobre 2019, n. 114: brevi annotazioni</b>	pag. 6
<b>Le pronunce della Corte costituzionale in materia di interesse del Giudice contabile</b>	pag. 12
<b>L'attività svolta dalla Procura</b>	
<b>1. Il ruolo della Procura contabile</b>	pag. 26
<b>2. L'attività svolta nell'anno 2019</b>	
§. I dati numerici dell'attività	pag. 30
§. L'attività di esecuzione delle sentenze	pag. 32
§. La trasmissibilità del debito erariale agli eredi	pag. 36
§. La cosiddetta "riparazione spontanea"	pag. 38
<b>3. Natura e provenienza delle denunce</b>	pag. 39
<b>4. I diversificati ambiti di indagine e le relative patologie</b>	pag. 42
<b>5. Le azioni esercitate</b>	
§. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A.	pag. 57
§. Le azioni in materia di danno all'immagine	pag. 60
§. Le azioni conseguenti all'illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici	pag. 63
§. Le azioni in materia sanitaria	pag. 66
§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche e mancato riversamento di tributi	pag. 68

§. Le azioni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti	pag. 70
§. Le azioni esercitate in relazione ad altre fattispecie di danno	pag. 80
<b>6. Le azioni cautelari a tutela delle ragioni del credito erariale</b>	pag. 83
<b>7. I riti speciali</b>	
§. I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria	pag. 89
§. Il rito abbreviato	pag. 94
<b>8. Gli atti di gravame avverso le decisioni del giudice</b>	pag. 96
§. Il gravame avverso la sentenza n. 758/2018 ed il suo esito	pag. 96
§. L'appello avverso la sentenza n. 324/2019	pag. 98
§. L'appello avverso la sentenza n. 622/2019	pag. 102
<b>Considerazioni conclusive</b>	pag. 109
<b>Ringraziamenti</b>	pag. 112
<b>Tabelle e grafici</b>	

## Considerazioni introduttive

L'udienza nella quale viene formalmente dichiarata l'apertura dell'anno giudiziario è occasione di riflessione e di presentazione delle attività svolte dalla magistratura contabile e dei risultati conseguiti nell'anno appena terminato.

Essa costituisce momento significativo di informazione rivolto alla Comunità locale, idealmente presente in questa sede per il tramite dei rappresentanti delle istituzioni, dei cittadini e della stampa, tenuto conto che la magistratura contabile agisce non solo nell'interesse della legge e delle singole Amministrazioni, ma anche a tutela dell'interesse finanziario della collettività e, in sostanza, alla salvaguardia delle risorse pubbliche.

Nelle funzioni di Procuratore regionale, che ho l'onore di svolgere in Puglia da quattro anni, vorrei rivolgermi, per il tramite di questa occasione, a tutti i cittadini di questa amata regione e, comunque, ai componenti di questa complessa ed articolata comunità, fatta di persone e di istituzioni, per trasmettere un messaggio di sicurezza e legalità, nonché di affidabilità nelle istituzioni democratiche.

Il Pubblico ministero contabile, infatti, interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce per questa via, non solo a tutela delle amministrazioni pubbliche, ma anche dei singoli cittadini.

Il ruolo del Pubblico ministero è quello di un vero e proprio promotore di giustizia; ruolo difficile e complesso in una società "liquida", quale è quella in cui oggi viviamo, in cui la giustizia viene spesso cercata, rivendicata, urlata ma anche ritardata, osteggiata e addirittura negata a seconda degli interessi particolari.

La presente cerimonia rappresenta l'unica occasione, che consente a

giudici e pubblici ministeri, di parlare dentro le aule d'udienza al di fuori dei processi, nella consapevolezza che altre forme di esternazione possono mettere a repentaglio i valori di indipendenza e di imparzialità, ma anche di credibilità, nonché la loro percezione.

Non può esistere giustizia senza prudenza, senza adeguata ponderazione delle persone e dei precetti normativi da applicare al caso concreto: la *“cultura della giurisdizione”* va recuperata ed ampliata a tutti i procedimenti giudiziari come dato valoriale imprescindibile.

In questo periodo, in cui sono alla ribalta della cronaca ciclici episodi di presunto malaffare, è sempre più forte e diffusa, da un lato, l'esigenza di un buon governo della cosa pubblica e, dall'altro, di una magistratura tutta, e contabile in particolare, dotata non solo di adeguato bagaglio giuridico, ma anche – e direi soprattutto – di equilibrio, sobrietà e prudenza.

Chi persegue realmente la giustizia, così come il buon governo, non ha mai avuto vita facile e men che meno ai nostri giorni, in cui viviamo ed agiamo, infatti, in una società lacerata da edonismo, individualismo e relativismo esasperati in un continuo confronto con una persistente crisi sociale, economica e finanziaria, particolarmente acuta nel nostro mezzogiorno; in tale contesto va collocata l'azione del pubblico ministero che media fra la richiesta di giustizia della parte lesa e la presunzione di innocenza della parte indagata e svolge, dunque, una funzione delicatissima per il cui esercizio sono quanto mai necessarie doti di ragionevolezza ed equilibrio.

Il Pubblico ministero, infatti, è chiamato a testare lo stato delle pubbliche amministrazioni e a verificare se, nel caso fatto oggetto di azione giudiziaria, si sia violato il principio di efficienza dell'azione amministrativa che, mai disgiunto da quello della legalità, deve (o, più realisticamente, dovrebbe) guidare ogni azione dei pubblici poteri, anche quando questi operano, come sempre più spesso avviene, attraverso



“schemi societari”.

Come già ricordato in passato, l'azione giudiziaria deve, però, costituire una fase puramente eventuale, in quanto deve intervenire solo in presenza di comportamenti violativi di norme di azione o di relazione: nel nostro campo, un puntuale rispetto delle regole di azione dell'Amministrazione ed il perseguimento del buon andamento della stessa – come disposto dall'art. 97 della Costituzione – dovrebbero limitare naturalmente l'azione di responsabilità amministrativa che, invece, vive da molti anni una fase espansiva a causa della diffusività di situazioni di cattiva gestione delle risorse pubbliche realizzata ad ogni livello di governo in una sostanziale assenza di tempestivi ed efficaci controlli sull'uso delle risorse pubbliche che, non deve dimenticarsi, non appartengono ai funzionari o agli amministratori pubblici in carica in un dato momento storico - essi ne sono dei meri gestori - ma a tutti coloro che compongono la Comunità, anche nell'interesse delle generazioni future che ciascuno di noi ha l'obbligo, etico e morale, prima ancora che giuridico, di salvaguardare.

## Il decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114: brevi annotazioni

Tra le novità normative dell'anno appena trascorso, assumono sicuramente rilievo le disposizioni integrative e correttive del Codice di Giustizia Contabile, adottate con il decreto legislativo n. 114 del 7 ottobre 2019, in vigore dal 31 ottobre 2019, con le quali sono state revisionate, novellate e completate, in più punti, le originarie previsioni del predetto Codice adottato con il decreto 26 agosto 2016, n. 174.

In questa sede, per ovvie esigenze di sintesi, ci si limiterà solo ad alcuni cenni in merito agli aspetti innovativi del codice che più direttamente riguardano le attività ed attribuzioni del Pubblico Ministero contabile.

Fra di esse, assume rilievo, anzitutto, la previsione (introdotta al **comma 1-bis dell'articolo 12** del Codice) secondo cui, comportando le funzioni di Procuratore regionale l'esercizio di funzioni direttive, esse possono essere conferite esclusivamente ai magistrati che abbiano conseguito la qualifica di Presidente di Sezione. Nella relazione illustrativa, la disposizione in esame (non applicabile agli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore del Correttivo) è motivata dall'esigenza di rendere omogenea la posizione del Procuratore regionale rispetto a quella del Procuratore della Repubblica, per ragioni di coerenza logica e sistematica.

Con particolare riferimento alla fase preprocessuale, si segnala che il Decreto Correttivo, dopo aver ampliato la platea dei soggetti obbligati alla denuncia di danno (individuati dall'**articolo 52** del Codice, novellato), ricomprendendovi i liquidatori di società a partecipazione pubblica, introduce misure volte a rafforzare ulteriormente la tutela della riservatezza dei soggetti che denunciano alla Procura contabile eventi di danno, prevedendo che debbano rimanere, comunque, riservate le generalità (oltre che del pubblico dipendente denunziante) anche dei

soggetti pubblici o privati che segnalino al Procuratore regionale tali eventi, ancorché non tenuti all'obbligo di denuncia. Inoltre, la riservatezza del soggetto denunciante viene assicurata anche con riferimento all'ipotesi in cui, ancor prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità, venga proposta l'azione di nullità (art. 51, comma 4, novellato). Il Decreto Correttivo, inoltre, ha avuto cura di precisare (introducendo il **comma 1-bis nell'art.54**) che, ferma restando l'ulteriore disciplina attinente alla riservatezza della fase istruttoria (di cui all'invariato articolo 57), il Procuratore regionale non comunica al soggetto denunciante le proprie determinazioni in ordine all'eventuale apertura del procedimento istruttorio.

Con riferimento, più specifico, all'attività istruttoria, il Decreto Correttivo interviene, in primo luogo, in materia di deleghe istruttorie (**art.56**), eliminando l'obbligo di motivazione dell'attività istruttoria svolta direttamente dal pubblico ministero ed ampliando le possibilità di delega ai dirigenti e funzionari di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e, ove possibile, di territorialità, superando l'originaria limitazione che circoscriveva tale possibilità a soli casi eccezionali e motivati. La omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero è, dunque, suscettibile di produrre la nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti solo nei casi in cui tale motivazione sia espressamente prevista (**art. 65**, novellato). Per quanto attiene, invece, agli strumenti istruttori, viene introdotta la possibilità per il pubblico ministero di accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico, all'anagrafe tributaria (**art. 58, comma 2-bis**); mentre, con riferimento al sequestro documentale che il pubblico ministero dispone in caso di mancata esibizione di atti e (ora anche) di documenti, il termine per proporre reclamo alla Sezione, da parte di chi vi abbia interesse, contro il decreto del pubblico ministero, ora, decorre dalla data di conoscenza del decreto stesso, anziché dalla sua



consegna. Infine, con riguardo alle audizioni personali di soggetti informati (**art. 60**), viene introdotta la possibilità, per il pubblico ministero, di delegare, con decreto motivato, l'individuazione e l'audizione di soggetti informati, ovviamente finalizzata ad acquisire elementi utili alla ricostruzione dei fatti e alla emersione delle personali responsabilità.

In merito alla disciplina attinente alla conclusione della fase istruttoria, si evidenzia che, oltre che sulla disciplina dell'invito a dedurre, laddove risulta ampliata la possibilità (prevista dall'art. 67, comma 7 del Codice) per il pubblico ministero, di compiere attività istruttoria dopo l'emissione dell'invito a dedurre (ammissibile ora non più solo ove si renda necessario compiere accertamenti su ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle deduzioni fornite dall'invitato, ma anche ove ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente, quando esse non richiedano l'emissione di un nuovo invito e salva la comunicazione dei nuovi elementi istruttori ai soggetti invitati), il Decreto Correttivo è intervenuto sulla procedura di comunicazione alle parti dell'ordinanza che consente o nega la proroga dei termini per il deposito dell'atto di citazione, precisando che di tale adempimento deve farsi carico la segreteria del giudice (**art. 68, comma 5**).

Risulta, poi, innovata anche la disciplina dell'archiviazione (**art. 69**), rispetto alla quale il Decreto Correttivo ha precisato che: il pubblico ministero può disporla per assenza di colpa grave previa sua valutazione (quindi, non in modo automatico) riguardo alla conformazione dell'azione amministrativa al parere reso dalla Corte in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; il decreto di archiviazione deve essere "tempestivamente" comunicato al destinatario dell'invito; i fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti, dopo la formale adozione del decreto di archiviazione, nell'ipotesi in cui successivamente emergano



elementi nuovi consistenti non solo in fatti sopravvenuti, ma anche in fatti preesistenti, ove dolosamente occultati (**art. 70**). Innovativa è anche la previsione (**comma 1-bis dell'art. 70**) per la quale deve essere data notizia della riapertura del fascicolo ai soggetti ai quali sia stata precedentemente comunicata l'archiviazione.

Novità, peraltro, sotto diversi e non marginali aspetti, si segnalano anche con riferimento alle attività preprocessuali della parte privata, intervenendo anzitutto sulla disciplina dell'accesso al fascicolo istruttorio: infatti, si riconosce il diritto ad accedere al fascicolo depositato, nonché a visionare ed estrarre copia di tutti gli atti e i documenti, ivi contenuti, non solo al presunto responsabile, ma anche, ove nominato, al difensore dotato di procura alle liti, limitando il possibile ricorso del destinatario dell'invito a dedurre al pubblico ministero per l'attivazione dei suoi propri poteri istruttori unicamente alle richieste di documenti che non siano già acquisiti al fascicolo istruttorio. Con tale modifica (**art. 71, novellato**), si è inteso evitare un possibile uso dilatorio del potere della parte di richiedere al pubblico ministero contabile di acquisire o sequestrare i documenti non resi ostensibili dalla pubblica amministrazione senza che vi siano effettive esigenze giustificative.

Il Decreto Correttivo interviene, inoltre, sulla disciplina relativa alla presentazione delle deduzioni scritte (**art. 72**): atteso che il presunto responsabile può presentare deduzioni scritte con la relativa documentazione e gli altri elementi su cui si basa la sua difesa entro 45 giorni dalla notifica dell'invito (o nel maggior termine fissato dal pubblico ministero), nella previsione originaria del Codice a costui era riconosciuta la facoltà di richiedere, motivatamente, una proroga del termine suddetto entro 5 giorni dalla notifica dell'invito a dedurre; il Decreto Correttivo interviene su tale termine disponendo, ora, che il destinatario dell'invito a dedurre può presentare l'istanza di proroga al pubblico ministero non oltre

15 giorni prima della scadenza del termine. Nel caso di pluralità di destinatari dell'invito a dedurre, il nuovo termine concesso dal pubblico ministero per il deposito delle altrui deduzioni dovrà necessariamente essere portato a loro conoscenza ai soli effetti della proroga della scadenza del termine per il deposito dell'atto di citazione (**comma 5 bis dell'art. 72**).

Il Decreto Correttivo interviene, poi, sulla disciplina delle **azioni a tutela del credito erariale** con plurime disposizioni. Con riferimento alla disciplina del sequestro conservativo *ante causam*, attribuisce al terzo, che assuma di essere stato leso da un provvedimento di sequestro, il diritto di opporsi, intervenendo all'udienza davanti al giudice designato (art. 74, comma 4-bis del Codice). In modo analogo, viene a modificare anche la disciplina prevista per il sequestro conservativo in corso e durante la pendenza dei termini per l'impugnazione, riconoscendo al terzo, che assuma di essere stato leso dal provvedimento di sequestro e che ne abbia avuto conoscenza successivamente alla scadenza del termine per proporre reclamo, la possibilità di rivolgersi direttamente al Collegio in corso di causa con specifica istanza (**art. 75, ultimo comma**); si completa, inoltre, la tutela del terzo, riconoscendogli il diritto di proporre reclamo avverso il provvedimento cautelare lesivo dei suoi diritti (**art. 76, comma 1**). Il Decreto Correttivo interviene, per conseguenza, anche sullo specifico procedimento del sequestro conservativo in appello (**art. 77**), modellandolo su quello previsto nel primo grado.

Per quanto attiene, poi, alla disciplina relativa all'esecuzione del sequestro e alla gestione dei beni sequestrati, risulta eliminato (**art. 79 del Codice**) il riferimento all'articolo 684 del Codice di procedura civile in conseguenza della previsione dell'articolo 81 del Codice di Giustizia Contabile che disciplina la prestazione di una cauzione o di una fideiussione in luogo del sequestro. Relativamente, poi, alla possibilità per il debitore di offrire una fideiussione bancaria in luogo dei beni sequestrati

(art. 81 del Codice), il Decreto Correttivo sostituisce il riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze con quello più ampio di "amministrazione danneggiata"; come precisa, in proposito, la relazione illustrativa, tale modifica è finalizzata a far coincidere il soggetto beneficiario della garanzia con quello titolare del diritto al risarcimento, ossia l'amministrazione pubblica (anche non statale) concretamente lesa.

Quanto alle disposizioni inerenti al **giudizio di responsabilità, con riferimento al rito ordinario**, il Decreto Correttivo, precisato che è vietata la chiamata in causa (sostituendo il precedente "in giudizio") per ordine del giudice, elimina (**dall'art. 83 del Codice**) l'originario riferimento (di difficile verifica) al litisconsorzio necessario sostanziale e, con esso, alla necessità di convenire tutte le parti nei cui confronti la decisione doveva essere presa, fermo restando, peraltro, che quando il fatto dannoso risulti causato da più persone ed alcune di esse non siano state convenute nello stesso processo, ove si tratti di responsabilità parziaria, il giudice debba tenere necessariamente conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia la sentenza. Relativamente alla facoltà di terzi di intervenire nel giudizio contabile, si precisa (modificando l'**art. 85 del Codice**) che l'interesse all'intervento deve essere qualificato e meritevole di tutela, al fine di evitare interventi privi di interesse e di ogni concreta utilità.



## Le pronunce della Corte costituzionale in materie di interesse del Giudice contabile

Nel corso del 2019, il panorama della giurisprudenza costituzionale, intervenuta su questioni d'interesse per la magistratura contabile, ha seguito l'andamento degli ultimi anni, registrando diverse e rilevanti pronunce.

La Corte costituzionale, con la **sentenza n. 43/2019**, ha, per la prima volta, affermato la legittimazione autonoma di una Procura regionale della Corte dei conti (nella specie, questa Procura regionale) ad intervenire, anche in assenza di costituzione della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel giudizio per conflitto di attribuzioni promosso da una Regione (nella specie, la Regione Emilia Romagna), relativamente ad un atto di citazione con il quale erano stati convenuti in giudizio il Presidente ed i componenti dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, oltre che due dirigenti generali della stessa Assemblea.

In particolare, la Consulta ha ritenuto che l'intervento nel giudizio costituzionale della Procura regionale della Corte dei conti che ha adottato l'atto non sia da considerarsi quale intervento adesivo ma, al contrario, del tutto autonomo rispetto alla (mancata) costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri e, pertanto, la sua ammissibilità non discende da tale costituzione. Solo in questo modo, infatti, può spiegarsi l'obbligo per il ricorrente di notificare il ricorso per conflitto di attribuzioni anche *«all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo»*. Ha sostenuto al riguardo la Corte costituzionale che *“Non si tratta di semplice litis denuntiatio, ma dell'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel*



*processo". Nel merito, poi, la Consulta ha statuito che "non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio" in carica al momento dell'adozione delle delibere di nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale. In particolare, la sentenza ha affermato che non rileva la circostanza della necessità - ritenuta dalla Procura regionale sulla base della ricostruzione della disciplina, anche regionale, applicabile - del diploma di laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale. Si tratta di un incarico altamente fiduciario che si basa su "valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico».*

Merita rilievo anche la **sentenza n. 51/2019**, relativa ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Abruzzo, nell'ambito di tre giudizi promossi dalla società di riscossione SOGET s.p.a. avverso il diniego dell'ente creditore, il Comune di Teramo, al discarico di quote iscritte a ruolo ed affidate alla stessa. Il giudice contabile remittente ha dubitato in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 687, della legge n. 190/2014 (Legge di stabilità per il 2015), il quale stabilisce che il controllo dell'inesigibilità delle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 può essere avviato solo decorsi i termini previsti dalla stessa legge, anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa, e che le quote inesigibili di valore inferiore o pari a 300 euro non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 119 del D.Lgs n. 112/1999. Tali norme, secondo la Corte dei conti, si

sarebbero poste in palese contrasto con gli articoli 3, 24, 63, 81, 97, 102, 103 e 111 della Costituzione per l'irragionevolezza sia della previsione di un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione, sia della sottrazione al controllo delle quote affidate di valore inferiore ai 300 euro, in contrasto anche con l'art. 53 Cost., poiché l'attività di controllo verrebbe ad essere svolta in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, "tollerando" situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione. La Consulta, con la sentenza in esame, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale in quanto, a suo avviso, la Corte dei conti è partita da un erroneo presupposto interpretativo dei soggetti destinatari della normativa, attribuendo alla SOGET s.p.a. la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, mentre tale società riveste la natura di cessionaria (e, quindi, c.d. scorporata) del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; per tale ragione non può annoverarsi tra gli "agenti della riscossione" cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata. Ciò emerge chiaramente, a giudizio della Corte costituzionale, dal quadro della evoluzione normativa che ha condotto alla riforma del sistema dell'affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, con la soppressione di Equitalia recata dall'art. 3, comma 28 del D.L. n. 203/2005 il quale ha disposto: *"a decorrere dal primo ottobre 2006, i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione s.p.a."* (poi Agenzia Entrate Riscossione) *"ed alle società dalla stessa partecipate"*. Ad avviso della Consulta, l'inciso *"complessivamente denominate agenti della riscossione"*, aggiunto alla fine del suddetto comma 28 dell'articolo 3 del D.L. n. 203/2005, risponde alla finalità di consentire una formula sintetica per designare la Riscossione s.p.a. e le società partecipate pubbliche, senza volere con ciò estendere la denominazione in modo univoco ai vecchi

concessionari o, per traslato, ai soggetti privati che da essi siano eventualmente scaturiti come, appunto, le “società scorporate”. La *ratio* di favore per i soggetti di diritto pubblico preposti alla riscossione dei tributi di spettanza degli enti locali trova fondamento, secondo la Corte costituzionale, “...nell’ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti “pubblici” nell’attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno obtorto collo, alle disfunzioni nell’attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz’altro irragionevole l’estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (come detto, non facendo parte del sistema “pubblico” della riscossione) a suo tempo liberamente avevano assunto l’attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate...”. Inoltre, con l’emanazione delle varie successive proroghe riguardanti la disciplina per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, è stato precluso alle società scorporate, dalla data del trasferimento del ramo di azienda, di procedere alla riscossione coattiva delle entrate degli enti locali utilizzando il ruolo, potendo le medesime operare solo mediante l’ingiunzione fiscale, ai sensi del R.D. n. 639/1910. Di particolare rilievo sono, poi, due pronunce emesse dalla Corte costituzionale su questioni sollevate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti nell’ambito dei Giudizi di parificazione del rendiconto regionale. La prima è la sentenza n. 138/2019 che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni delle leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo che prevedevano la trasformazione delle indennità dei dirigenti in assegni personali pensionabili dopo la cessazione dell’incarico. La Consulta ha messo in luce che la parificazione dei consuntivi regionali da parte della Corte dei conti consente di evidenziare violazioni altrimenti confinate in zone d’ombra e, per ciò stesso, più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica. È stato, infatti, sottolineato che: a) gli interessi erariali alla corretta



spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto, essendo di regola adespoti; b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini di legge dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente lo sfioramento dei vincoli di spesa del personale, divenendo così intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata. La Consulta ha avuto modo di precisare che la normativa censurata, violativa delle materie di competenza esclusiva statale – nella specie, l’ordinamento civile e la previdenza sociale – si sostanzia in *“una lesione diretta dei principi posti a tutela dell’equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall’art. 81 Cost.”*, con ciò influenzando *“sull’articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva”*. È stato, infine, respinto l’argomento della Provincia autonoma di Bolzano secondo cui il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo sani l’assenza di legittimazione delle spese inerenti all’assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali. L’avanzo di amministrazione, infatti, non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio il cui impiego sarebbe nell’assoluta discrezionalità dell’amministrazione. Anzi, l’avanzo di amministrazione “libero” delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato in cui non rientrano affatto dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge. La seconda pronuncia relativa a questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di Giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è la sentenza n.146/2019, adottata su impulso della Sezione regionale di controllo per la Campania, nell’ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione per gli esercizi finanziari 2015 e 2016. La questione attiene alla conformità agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l),



della Costituzione, delle disposizioni, contenute in due leggi regionali della Campania che, tra il 2002 ed il 2005, avevano istituito fondi per il trattamento accessorio del personale, intervenendo in una materia (quella dell'ordinamento civile) riservata alla legislazione statale ed alla contrattazione collettiva nazionale. In particolare, secondo la Sezione campana, le norme regionali censurate, nel violare la competenza esclusiva dello Stato nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, avrebbero determinato la lesione dei <beni-valori> della contabilità pubblica, incidendo negativamente *"sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost."*. La Corte costituzionale ha confermato la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare la questione, facendo richiamo alla precedente sentenza n. 196/2018 (emessa su una questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Liguria) ed al principio ivi affermato, secondo cui le Sezioni regionali di controllo possono sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso *"disposizioni che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"*. Nel merito, la Corte ha condiviso le censure di costituzionalità mosse dalla Sezione regionale di controllo per la Campania alle norme istitutive dei Fondi, in violazione della riserva di legge statale, rilevando che *"Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di <ordinamento civile> con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto"*, in quanto l'istituzione di nuovi fondi *"ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, <per la sua importanza strategica [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio> nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma <un*

*importante aggregato della spesa di parte corrente> (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011)".*

Altre tre pronunce hanno avuto a riferimento il cd. **"danno all'immagine della P.A."** Il riferimento è alle distinte questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale della Liguria con due atti di promovimento che hanno prospettato l'illegittimità costituzionale della nota previsione di cui all'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102), nella parte in cui ha previsto che le Procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), così circoscrivendone la risarcibilità al solo caso in cui il pregiudizio sia riconnesso alla commissione di delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, accertata da sentenza irrevocabile di condanna.

Nello specifico, le censure sollevate dalla Sezione regionale remittente avevano riguardato (ordinanza Sez. Giur. Liguria n. 31/2018), in un primo caso, il presupposto normativo della sussistenza di una sentenza irrevocabile di condanna, non ravvisabile nella specifica vicenda scrutinata, ove l'addebito era riferito a condotte che in sede penale avevano dato luogo a dichiarazione di prescrizione dei reati ascritti ai soggetti incolpati.

In una seconda vicenda processuale, la questione di costituzionalità (sollevata con ordinanza Sez. Giur. Liguria n. 42/2018) aveva, invece, investito la limitazione della risarcibilità del danno all'immagine legata alla necessaria attinenza ai soli delitti contro la P.A. indicati dall'art. 7,

L. n. 97/2001, peraltro sulla premessa che il caso specifico fosse governato, *ratione temporis*, dalla disciplina antecedente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile e, quindi, all'intervenuta abrogazione della disposizione legislativa da ultimo citata.

In entrambi i casi, il dubbio di legittimità costituzionale viene, nuovamente, prospettato con riferimento agli artt. 3, 97 e 103 Cost., in termini d'irragionevolezza e illogicità di tale scelta legislativa, argomentata anche sotto il profilo della coerenza con il più recente quadro normativo nel quale diverse disposizioni hanno introdotto fattispecie tipizzate d'illecito erariale, anche con riguardo al danno all'immagine, prevenendone l'azionabilità del tutto avulsa da un parallelo accertamento definitivo di responsabilità penale del soggetto incolpato, né limitata a talune categorie di reati (la Sezione menziona specificamente l'art. 1, comma 12, legge n.190/2012 per il ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dell'art. 46, d.lgs. n. 33/2013 per l'inadempimento agli obblighi in punto di trasparenza, ovvero di diritto di accesso civico, degli artt. 55-quater, comma 3 quater, e 55 quinquies, comma 2, per i casi di falsa attestazione della presenza in servizio dei dipendenti pubblici).

La Consulta, con le **ordinanze 07 luglio 2019, n. 167 e 168**, ha sancito la manifesta infondatezza di entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate. Con argomentazione sostanzialmente analoga, la Corte richiama quanto già osservato in precedenti pronunce del Giudice Costituzionale (in particolare, la sentenza Corte Cost. n. 355/2010) in merito alla non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, evidenziando che le condotte offensive, foriere di danno all'immagine sono fatte coincidere proprio con quelle integranti *“gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione”*; d'altra parte, si ritiene che siffatta scelta limitatrice resti coerente con un complessivo disegno



legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, *“all’evidente scopo di consentire un esercizio dell’attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti”*. Proprio rispetto a tale disegno legislativo, la Consulta non reputa sia incoerente la previsione di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità per danno all’immagine, che si giustificano in ragione della loro specialità e della valutazione legislativa di meritevolezza di una tutela rafforzata dei valori e degli interessi di volta in volta pregiudicati dagli illeciti tipizzati.

Una terza questione di legittimità costituzionale ha riguardato una vicenda nella quale, ugualmente, si era formulata incolpazione per danno all’immagine, sempre con riferimento a condotte integranti fattispecie delittuose diverse da quelle di cui all’art. 7, l. n. 97/2001 e per le quali, in sede penale, era intervenuta sentenza non già di condanna, bensì dichiarativa dell’estinzione del reato per prescrizione.

Tuttavia, in questo caso, i referenti normativi erano diversi.

Trattandosi di giudizio governato dal codice di giustizia contabile, la Sezione remittente, secondo un’impostazione ricostruttiva emersa in dottrina e in alcune pronunce delle Sezioni territoriali, ha assunto che, dopo l’intervenuta abrogazione del primo periodo dell’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 e dell’art. 7, l. n. 97/2001, la disciplina delle condizioni di risarcibilità del danno all’immagine trova sede compiuta nel combinato disposto dei commi 6 e 7 dell’art. 51 c.g.c. Sicché, in sostanza, il danno all’immagine resterebbe svincolato dalle pregresse categorie di delitti contro la P.A. (menzionate nell’ormai abrogato art. 7, l. n. 97/2001), richiedendo condotte integrative di delitti “a danno” dell’Amministrazione, comunque accertate da sentenze irrevocabili di condanna in sede penale (secondo la disposizione letta nell’art. 51, comma 6, c.g.c. che prevede la trasmissione di siffatte pronunce al requirente contabile ai fini dell’esercizio



delle domande risarcitorie dei pregiudizi erariali).

Ravvisando che nella vicenda controversa venisse in rilievo un fatto di matrice plurioffensiva e senz'altro rivolto "a danno" della P.A. (nello specifico, condotte di lesioni personali arrecate da un agente di polizia a danno di alcuni manifestanti), la Sezione remittente ha superato la condizione ostativa legata alla tipologia di condotta; per converso, essa ha, invece, prospettato l'illegittimità costituzionale della persistenza della pregiudiziale pronuncia penale di condanna, evidenziandone profili di contrasto con i precetti di razionalità, ragionevolezza e logicità con argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle addotte nei precedenti atti di promovimento poc'anzi menzionati.

Con la **sentenza 19 luglio 2019, n. 191**, la Consulta ha disinnescato i dubbi di legittimità costituzionale così prospettati, rilevandone la liminale inammissibilità.

Più nello specifico, la condizione ostativa alla pronuncia sul merito della questione è ravvisata nella incerta o quanto meno non adeguatamente motivata assunzione che, in quella vicenda, l'ostacolo all'azionabilità del danno all'immagine fosse rappresentato dalla pregiudiziale condanna penale e non anche dall'attinenza delle condotte controverse a quelle legislativamente tipizzate a tal fine; condotte che, secondo la Sezione ligure, sono ora da individuarsi in quelle integranti reati "a danno" dell'Amministrazione, anziché i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al pregresso art. 7, l. n. 97/2001.

In altri termini, il Giudice Costituzionale ritiene che la Sezione remittente sia giunta a tale ultima conclusione senza confrontarsi con ogni elemento ricostruttivo rilevante e, in particolare, con quelli che potevano condurre a una soluzione diversa: vale a dire, la sostanziale persistenza dei precedenti presupposti di perseguibilità anche nella vigenza del c.g.c.. L'argomentazione della sentenza in discorso non giunge al punto di

propendere esplicitamente in tale ultimo senso, ma offre all'interprete dati ricostruttivi che dovranno indurre adeguata riflessione.

In primo luogo, la Consulta rileva la mancata indagine del giudice remittente sulla ricostruzione dell'ambito operativo della delega governativa sottesa all'emanazione del codice di giustizia contabile, né sull'indicazione - comunque desunta dalla parte ancora vigente dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 - che continua a prevedere la risarcibilità del danno all'immagine "*ai soli casi previsti dalla legge*".

A ciò si aggiungerebbe il mancato approfondimento delle conseguenze dell'avvenuta abrogazione dell'art. 7, l. n. 97/2001, sul piano della ricostruzione della fattispecie normativa, desumibile dalle disposizioni dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 che continuano a farvi riferimento.

Secondo la Consulta era - e resta - da chiedersi se quel rinvio fosse da considerarsi fisso o mobile, in modo da poter ulteriormente convalidare - in questo secondo caso - la conclusione che quell'impianto normativo (il combinato disposto dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 e l'art. 7, legge n. 97/2001) avesse effettivamente esaurito qualsiasi forza prescrittiva e, di conseguenza, la disciplina dei presupposti di perseguibilità del danno all'immagine fosse da ricercare altrove, come asserito dalla Sezione giurisdizionale Liguria.

Non da ultimo, la Corte Costituzionale sottolinea la sostanziale indeterminatezza della predicata categoria dei delitti "a danno" della P.A., locuzione che, secondo la Consulta, *ex se* sarebbe sintomatica dell'indirizzo legislativo di delimitare l'ambito della relativa responsabilità e, dunque, richiederebbe un'adeguata perimetrazione - non affrontata dal remittente - dei connotati tipizzanti di tale categoria.

Dietro questo arresto negativo, pur se formalmente limitato al piano dei presupposti processuali per l'instaurazione del giudizio di

costituzionalità in via incidentale, si leggono, dunque, argomentazioni rilevanti sul piano della ricostruzione della disciplina sostanziale dei presupposti di configurabilità del danno all'immagine, relegando nell'area del "dubbioso", o quanto meno, del "discutibile" quanto la Sezione remittente – al pari di una parte della giurisprudenza contabile e della dottrina – aveva dato per assodato nel valutare gli effetti della novella del c.g.c. sull'argomento.

Tra le pronunce del 2019, infine, appare meritevole di segnalazione anche la **sentenza 14 febbraio 2019, n. 18**, con la quale la Consulta, accogliendo quanto prospettato dalla Sezione di controllo della Regione Campania, ha statuito l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt.81 e 97, co. 1, Cost., della norma di legge statale (l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016) che consentiva una rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale finalizzata allo scorporo della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui (ai sensi dell'art. 243-bis, co. 8, lett. e) TUEL), nonché al relativo ripiano nell'arco di trent'anni.

Appaiono ben rilevanti i passaggi con i quali la Corte Costituzionale ha ribadito, ancora una volta, la cogenza dei preminenti principi dell'equilibrio del bilancio e della garanzia di sana gestione finanziaria nella loro dimensione dinamica e diacronica, collegandosi, per tal verso, ai precetti della copertura pluriennale della spesa in termini di equità intergenerazionale, ma, soprattutto, al principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica. Difatti, laddove gli effetti finanziari delle decisioni gestionali siano così dilatati nel tempo, s'impedisce ai rappresentanti politici di poter separare i risultati della propria azione da quelli attribuibili alle gestioni pregresse, con evidente alterazione della basilare regola – vero "motore" della democrazia



rappresentativa – che fa coincidere la responsabilità politica con l'esatta percezione degli effetti delle scelte gestionali da parte delle comunità amministrate nell'arco della durata del mandato elettorale.

Meritano ancor maggiore attenzione e sottolineatura – per lo meno nell'ambito delle odierne considerazioni – gli argomenti seguiti dalla Consulta per affermare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche nell'esercizio delle peculiari funzioni di controllo di legittimità-regolarità finanziaria nell'ambito della vigilanza sull'esecuzione dei Piani di Riequilibrio Finanziario Pluriennale assegnata alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Il Giudice Costituzionale offre una ricostruzione “di sistema” delle garanzie di legalità finanziaria dell'agire pubblico, in cui si inverano le funzioni assegnate alla magistratura contabile, ancora una volta ispirata all'argomentata sottolineatura della loro dimensione unitaria e coordinata. Per tal verso, si giunge ad una rinnovata affermazione della dimensione “giurisdizionale” del peculiare controllo delle Sezioni regionali nell'ambito della c.d. procedura di predissesto.

Nella sentenza, se da un lato, si rimarca il connotato della definitività dei peculiari effetti latamente “accertativi” riconnessi alle decisioni in discorso, d'altro lato, è ben enfatizzata l'impalcatura tutta “giurisdizionalizzata” del percorso lungo il quale detti effetti accertativi si “stabilizzano”. In tale ordine di considerazioni, nell'argomentazione della Corte si ritorna sul ruolo decisivo svolto dalla giurisdizione “esclusiva” esercitata dalle Sezioni riunite in speciale composizione, nell'ambito di un giudizio a istanza di parte che, in termini sistematici, è la proiezione di quel connotato “obiettivo” caratteristico delle funzioni - tanto di giurisdizione che di controllo - intestate alla Corte dei conti e del collocamento istituzionale della stessa con le prerogative di terzietà e indipendenza proprie dell'ordine magistratuale.

In questi termini, si collocano i riferiti accenti della Consulta anche sul ruolo della Procura nel citato peculiare giudizio, ove la stessa viene vista, come accennato, in veste di rappresentante di “interessi adespoti” di natura finanziaria, posta a salvaguardia di un unitario valore di “legalità finanziaria”.

## L'attività svolta dalla Procura

### 1. Il ruolo della Procura contabile

Tralasciando i motivi storici per cui in epoca repubblicana fu scelta la soluzione di collocare il Pubblico ministero nell'ambito dell'ordine giudiziario come magistrato, distinguendolo, nel contempo, dalla figura del giudice, e ciò al fine di elevare gli equilibri del processo in funzione della garanzia che un tale ruolo potesse rappresentare per l'imputato, va detto che, nelle vigenti norme sull'ordinamento Giudiziario, il legislatore ha manifestato la decisione di definire il ruolo del P.M. in termini più marcatamente di parte *"organo di inchiesta ed azione, non più di decisione"*.

Tuttavia, il Pubblico ministero contabile, al pari di quello ordinario, è chiamato a mantenere un proprio distacco dai fatti connotandosi quale *"garante della legalità"*, tanto da dover svolgere anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini, come espressamente disposto all'art. 55 del recente codice di giustizia contabile (d.lg.vo n. 174/2016).

Al Pubblico ministero è, quindi, attribuito sia il ruolo di garante della legalità, sia quello di promotore primario del processo e la sua ragion d'essere è costituita non solo dalla necessità di rendere effettiva l'istanza punitiva dello Stato nei confronti di coloro che lo abbiano danneggiato, ma dalla garanzia di partecipare al processo quale rappresentante del patto di giustizia che lega i consociati di una comunità democratica.

In questo senso può e deve parlarsi di *"cultura della giurisdizione"* in relazione al diverso atteggiarsi dell'accertamento processuale della pubblica accusa per la quale il risultato di reale giustizia deve guidare finalisticamente l'intero operato.



Ciò non significa depurare l'attività del P.M. da ogni passione; anzi, la passione rappresenta la più alta espressione di una tensione all'accertamento capace di perseguire la giustizia e non semplicemente la condanna.

Peraltro, sin dall'approvazione della legge n. 102 del 2009, l'azione di responsabilità erariale è esercitabile dal pubblico ministero contabile solo in presenza di una specifica e concreta notizia di danno, disposizione, questa, ritenuta compatibile con la Costituzione nella sentenza dell'Alta Corte n. 55 del 2010 e refluata sostanzialmente nel Codice di Giustizia contabile all'art.51.

A tal proposito, deve comunque evidenziarsi che, da sempre, le iniziative giudiziarie di questa Procura regionale sono nate a seguito di circostanziate denunce ed hanno normalmente risposto all'unico canone della ricerca del ripristino della legalità finanziaria, ritenuta violata da malaccorte condotte amministrative risultando senz'altro coerenti con le forze disponibili: non posso qui non ricordare come, a fronte di un notevolissimo e costante flusso di denunce che perviene alla Procura Puglia, siano ad essa assegnati, con vicende alterne, solo cinque o sei magistrati, compresa la sottoscritta, sicché appare improbo il compito affidatoci, anche al fine di non deludere le aspettative dei cittadini.

Nelle mie precedenti relazioni ho sottolineato l'importanza che, nell'ambito del sistema delle garanzie giudiziarie delineato dalla nostra Costituzione, riveste la giurisdizione di responsabilità amministrativa, non soltanto sotto un profilo meramente finanziario, con riguardo al reintegro del patrimonio pubblico danneggiato, ma soprattutto, in funzione della superiore esigenza di giustizia sostanziale in virtù della quale è necessario che comportamenti dannosi per la collettività non siano lasciati privi di risposta da parte dell'Ordinamento giuridico, tanto più in momenti di grave crisi economico-finanziaria come quella che stiamo ancora attraversando.

La nostra Carta costituzionale ha previsto saggiamente un vigoroso sistema di garanzie in cui occupa un posto di rilievo la funzione giudiziaria nel cui ambito, a buon titolo, si colloca l'attività della Procura contabile pugliese che, non certo per smania di giustizialismo, si è sempre mossa in tale perimetro (con i lusinghieri risultati di cui riferirò nel seguito della presente relazione).

Anche in avvenire, sarà perseguito l'obiettivo di una sempre maggiore incisività e capillarità della nostra azione attraverso indagini mirate in tutti i settori della vita pubblica che hanno formato oggetto di chiare segnalazioni di possibili malversazioni al solo scopo di difendere, anche in chiave general-preventiva, l'integrità patrimoniale delle amministrazioni pubbliche della Puglia e cioè la ricchezza di questa terra e dei suoi abitanti, anche in considerazione della tendenziale autonomia finanziaria di entrata e di spesa che l'art. 119 della Costituzione sancisce per tutti gli enti locali.

Nella consapevolezza di tale delicato ruolo operano certamente gli uffici della Corte che hanno sede in questa regione, consapevoli di come il lavoro svolto debba concorrere a restituire ai cittadini l'indispensabile fiducia nelle istituzioni e ad indicare agli amministratori pubblici i valori cui conformare la propria attività amministrativa da caratterizzare univocamente per la soddisfazione dell'interesse pubblico.

Tale attività è viepiù essenziale in quanto, ad alcuni anni di distanza dall'introduzione di taluni principi del cd. "federalismo fiscale" con la legge n. 42/2009, emanata allo scopo di responsabilizzare cittadini ed amministratori, può affermarsi, senza tema di smentita, che si è trattata di un'ennesima riforma miseramente naufragata per assenza di qualsiasi serio studio sul suo impatto concreto il quale ha comportato solo un aumento dei costi fisiologici o patologici delle Pubbliche amministrazioni che certo non possono essere contenuti con il rinnovato richiamo agli illuministici principi di leale collaborazione istituzionale, della trasparenza e dell'efficienza.

In tale contesto, la Procura contabile, pur con i ridotti uomini e mezzi di cui dispone, vuole svolgere vera attività di verifica delle gestioni pubbliche attraverso un giusto processo in cui le stesse vengono esaminate congiuntamente alla ricerca dei responsabili delle deviazioni dai canoni di sana amministrazione, dovendosi provare, dall'attore pubblico, tanto il danno quanto l'ascrivibilità dello stesso a specifiche condotte antigiuridiche di singoli soggetti in rapporto di servizio "funzionale" con la P.A. connotate almeno da colpa grave.

Si tratta di un'attività complessa ed onerosa in cui, frequentemente, si lotta contro il tempo (atteso anche lo stringente regime della prescrizione) per chiamare il maggior numero di amministrazioni e funzionari pubblici a rispondere delle rispettive condotte ritenute dannose nella consapevolezza che le spese inefficienti (non meno delle entrate evase) diminuiscono i servizi e accrescono il parassitismo clientelare.



## 2. L'attività svolta nell'anno 2020

### §. I dati numerici dell'attività

La “resa del conto” in ordine all'attività della Procura nel corso dell'anno appena trascorso passa inevitabilmente attraverso l'indicazione dei “numeri” che hanno caratterizzato le singole attività, l'illustrazione del loro significato, anche in relazione al contesto normativo e sociale nel quale si collocano.

Nel corso del 2019 sono stati aperti n. 6.551 nuovi fascicoli, con un incremento del 23% rispetto al 2018 (di cui n. 3.382 afferenti a delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio, n. 1.807 riguardanti la cd. “legge Pinto” e n. 157 attinenti agli incidenti stradali e danneggiamenti che coinvolgono personale militare), mentre ne sono stati definiti n. 5.253 (con un incremento del 27% rispetto al 2018); **la giacenza finale, al 31 dicembre 2019, è risultata essere, pertanto, di n. 22.097 fascicoli istruttori, pari ad un carico medio per ogni magistrato (compreso il Procuratore regionale) di n. 3.682 fascicoli.**

Le segnalazioni oggetto di archiviazione immediata, cioè quelle in relazione alle quali non è stato aperto alcun fascicolo istruttorio, trattandosi di notizie prive dei requisiti di specificità e concretezza richiesti dall'art. 54 c.g.c., risultano pari a n. 288, dato che è, quindi, raddoppiato rispetto all'anno precedente.

Come già evidenziato negli ultimi quattro anni, anche nel 2019, e nonostante la contrazione dell'organico che è passato da cinque a quattro magistrati (oltre alla sottoscritta), la Procura regionale per la Puglia si è collocata al primo posto, fra tutte le Procure regionali, con riguardo non solo al numero dei nuovi fascicoli aperti ed al carico medio per ogni magistrato

assegnato all'Ufficio, bensì anche con riferimento al numero dei fascicoli definiti e, più in generale, alla produttività complessiva.

Risulta sostanzialmente confermata anche la media del numero di atti di chiamata in giudizio (comprese le azioni cautelari) depositati nell'anno da ciascun Procuratore nell'ultimo quadriennio (n. 30), attestandosi, nel 2019, sul dato di 26,5.

Il dato, inoltre, risulta particolarmente apprezzabile se si considera che, già al termine del primo trimestre dello scorso anno, un magistrato ha lasciato la Procura pugliese per andare a svolgere funzioni diverse (quelle di controllo). Solo nello scorso mese di dicembre è stata attuata la sua sostituzione con un giovane collega vincitore di concorso e, perciò, nuovo all'esercizio della funzione requirente e, più in generale, magistratuale.

Premesso quanto sopra, le risultanze dell'attività svolta possono, quindi, compendiarsi nei seguenti dati statistici.

Sono stati attivati **n. 106 nuovi giudizi** suddivisi come segue:

- **n. 90 relativi a fattispecie di responsabilità risarcitoria**, per un totale di 15 milioni 968 mila euro circa;
- **n. 9 aventi finalità cautelare**, di cui: n. 2 azioni revocatorie ex art. 2901 c.c. e n. 7 sequestri cautelari *ante causam* per un importo garantito complessivo pari a **5 milioni e 944 mila euro circa**;
- **n. 4 di appello** alle Sezioni Centrali;
- **n. 1 atto di reclamo** ex art. 76 c.g.c.;
- **n. 2 giudizi per resa di conto**;

mentre sono **stati riassunti n. 8 giudizi** già introitati negli anni precedenti.

Inoltre, sono state svolte le seguenti ulteriori attività:

- formulati **n. 2.120 atti istruttori (+ 47%)**, comprese le deleghe di indagini agli organi di polizia giudiziaria;
- disposte **n. 5.154 archiviazioni (+ 28%** rispetto al dato del 2018 che già aveva incrementato del 100% quello del 2017);

- formulati **n. 107 inviti a dedurre**;
- effettuate **n. 72 audizioni** personali su espressa richiesta di altrettanti soggetti invitati a dedurre;
- formulati **n. 10 pareri in ordine ad altrettante istanze di ammissione al rito abbreviato** ex art. 130 c.g.c.;
- esaminate ben **n. 2.080 relazioni su conti giudiziali** con un incremento del 470% rispetto all'anno precedente.

Deve, altresì, rappresentarsi che **la percentuale delle decisioni emesse dalla Sezione giurisdizionale di accoglimento delle domande avanzate dalla Procura nell'anno 2019**, alla data del 31 gennaio 2020, è **pari al 98%**, dato ormai costante nell'ultimo quinquennio, a conferma della pregevole qualità del lavoro svolto dai Magistrati di questa Procura.

Va rappresentato che anche **le sentenze emesse dalle Sezioni Centrali di appello, nel periodo a riferimento, hanno confermato, nel 90% dei casi, le richieste avanzate da questo Ufficio requirente**, condannando, in via definitiva, i soggetti ivi chiamati a rifondere all'Erario la somma complessiva di poco più di 17 milioni di euro.

Infine, si ritiene di evidenziare che, nel corso del 2019, i magistrati hanno partecipato (a turno) a n. 34 udienze, portando complessivamente in discussione n. 146 giudizi.

#### **§. L'attività di esecuzione delle sentenze.**

La Procura, anche nell'anno trascorso, ha dedicato molte energie all'attività di vigilanza e di consulenza sull'esecuzione delle sentenze di condanna, per l'ovvio motivo che proprio questo è il campo in cui si misura l'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi finanziari delle amministrazioni danneggiate.

Il legislatore, con il **d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114** (cd. Correttivo al



Codice di Giustizia contabile), è intervenuto sul Capo relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna. Gli artt. 90 e 91 del correttivo, infatti, hanno modificato e/o sostituito i commi dell'art. 212 (titolo esecutivo) e dell'art. 124 (attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato), prevedendo, in un'ottica di semplificazione, da un lato, che la spedizione del titolo esecutivo in forma esecutiva possa farsi soltanto a ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento e, dall'altro, che il rilascio della copia in forma esecutiva alle amministrazioni interessate debba avvenire d'ufficio, da parte della Sezione giurisdizionale, per il tramite del Pubblico ministero al quale le stesse si rivolgono indicando il numero di copie conformi necessarie all'esecuzione del provvedimento. In chiave di coordinamento e di efficacia dell'azione esecutiva, l'art. 91 del correttivo ha previsto, altresì, che l'amministrazione possa richiedere al Procuratore regionale di conoscere gli esiti degli accertamenti patrimoniali volti a verificare le condizioni di solvibilità del debitore, modificando e integrando al riguardo il comma 3, dell'art. 214 c.g.c., dando così attuazione e concretezza alle disposizioni di cui all'art. 216 c.g.c., concernenti l'esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario e la sua proficuità.

Con riguardo agli accertamenti patrimoniali, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n. 114/2019, risultano ampliati i poteri intestati al pubblico ministero contabile che può accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico diretto, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'art. 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 (comma 2 *bis*, art. 58, c.g.c.).

L'attività, sia pure di mera vigilanza, risulta, tuttavia, particolarmente complessa innanzitutto per i numeri elevati che non si riferiscono solo alle sentenze di condanna depositate negli ultimi anni, ma riguardano anche fattispecie risalenti nel tempo, sia perché *l'actio iudicati* è decennale e le

amministrazioni danneggiate spesso appaiono quasi riluttanti ad esercitare i loro diritti e ancora piuttosto sensibili alle esigenze dei condannati, spesso loro dipendenti e amministratori.

Occorre precisare, inoltre, che fra l'ammontare del danno accertato, oggetto della domanda giudiziale, ed il danno effettivamente recuperato dall'esecuzione delle sentenze di condanna vi è un notevole divario, in presenza di due gradi di giudizio. Ma anche fra il danno definitivamente accertato con sentenza passata in giudicato e l'importo successivamente riscosso dai debitori, in sede di esecuzione delle sentenze, vi è una rilevante differenza che è fisiologica e non è suscettibile di essere colmata. Al riguardo, si deve evidenziare che **l'ammontare del danno, oggetto della condanna, non è di regola proporzionato al patrimonio del condannato**, atteso che l'entità del danno da risarcire dipende solo dall'evento che la condotta di costui ha prodotto. Il pubblico amministratore o il pubblico funzionario che gestiscono spesso ingenti risorse pubbliche, sopportano un rischio di danno di entità neppure comparabile a quella del loro patrimonio personale. Tale elevata sproporzione si verifica soprattutto con riferimento ai danni patrimoniali conseguenti all'illecito percepimento di finanziamenti pubblici da parte di soggetti privati, tanto se persone fisiche quanto se persone giuridiche.

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

La Procura, tuttavia, vigila con particolare attenzione sull'esecuzione delle sentenze di condanna da parte delle pubbliche amministrazioni, titolari del diritto risarcitorio procedendo, se del caso, ad inoltrare alle predette ripetuti solleciti ad assumere le opportune iniziative e ad espletare i necessari adempimenti finalizzati al conseguimento del ristoro, nonché, qualora necessario, prospettare che a fronte di una perdurante inerzia, può

essere esperita l'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari responsabili dei procedimenti inadempienti, peraltro espressamente ribadita dall'art. 214, comma 4, del codice di giustizia contabile.

Ai sensi dell'art. 214, comma 5, la riscossione del credito erariale per mano dell'amministrazione titolare del credito può avvenire mediante recupero in via amministrativa, mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile e mediante iscrizione a ruolo, ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle sopresse disposizioni di cui al d.P.R. n. 260/1998) dagli artt. 214-216 c.g.c.

La scelta attuativa delle modalità di recupero, secondo i criteri previsti dall'art. 124, comma 3, c.g.c. deve essere condotta in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante. Ne consegue che, alla luce delle nuove disposizioni, il recupero in via amministrativa non sempre si atteggia come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, la prima modalità di esecuzione non potrebbe trovare applicazione nei casi in cui la sentenza di condanna sia stata emessa nei confronti di un soggetto non legato all'amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, come, ad esempio, nel caso di indebite erogazioni di finanziamenti pubblici a favore di soggetti privati.

Occorre, tuttavia, rilevare che l'iscrizione dei debiti a ruolo frequentemente non porta i risultati sperati, anche per la scarsa incisività dei concessionari alla riscossione nell'effettuazione dei recuperi.

Sul punto, sarebbe auspicabile un intervento normativo che introducesse una disciplina *ad hoc* del giudizio esattoriale quando il credito derivi da una sentenza di condanna della Corte dei conti, non diversamente



da quanto previsto per le spese pecuniarie derivanti da sentenze penali di condanna.

Questa Procura, anche nell'anno trascorso, ha portato avanti un'attività capillare di vigilanza e di consulenza sulla esecuzione delle sentenze di condanna mediante la verifica dello stato reddituale/patrimoniale dei condannati, il controllo dei piani di rateizzazione predisposti dalle Amministrazioni, la formulazione di indicazioni ai responsabili dei procedimenti. Tale attività, come è facile intuire, ha determinato un notevole aggravio dell'attività dell'Ufficio e richiesto un costante e notevole impegno da parte del personale che se ne occupa (purtroppo limitato ad una sola unità, coordinata da un funzionario che sovrintende anche all'Ufficio Giudizi).

Nonostante le difficoltà cui si è fatto cenno, i risultati dell'attività di monitoraggio svolta nel 2019 appaiono soddisfacenti, avendo sostanzialmente confermato un livello di recupero pari a quello dell'anno precedente: essa ha consentito il **recupero effettivo della somma complessiva di 1 milione e 247 mila euro** da parte delle amministrazioni danneggiate, in sede di esecuzione di sentenze definitive.

#### **§. La trasmissibilità del debito erariale agli eredi**

Problematiche possono evidenziarsi, in sede di esecuzione, nel caso in cui l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti del debitore deceduto.

Come noto, ai sensi dell'art.1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 l'azione di responsabilità amministrativo-contabile ha natura personale e il debito si trasmette agli eredi solo in caso di illecito arricchimento.

Conseguentemente, nel caso di decesso del presunto responsabile, il giudice non può che procedere alla declaratoria di estinzione del giudizio,

salvo che la Procura non abbia proceduto alla riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi nell'ipotesi dell'illecito arricchimento del *dante causa* e del conseguente illecito arricchimento degli stessi eredi.

Sulla questione dell'indebito arricchimento degli eredi la giurisprudenza contabile ha fissato canoni generali di estrema chiarezza per cui non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile, come se la trasmissione di responsabilità dal *dante causa* agli aventi diritto fosse automatica, essendo, tuttavia, configurabile una presunzione *iuris tantum*, a fronte della quale l'erede può fornire prova contraria, dimostrando la mancanza dell'arricchimento o che esso non ha carattere antigiuridico.

Diverso è il caso della trasmissibilità del debito agli eredi allorquando la sentenza definitiva di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e venga portata ad esecuzione nei confronti degli eredi. Risulta, infatti, che assai spesso l'esecuzione delle sentenze di condanna da parte della P.A., invece di essere tempestiva, si protrae per tempi lunghi, con la conseguenza che, *medio tempore*, possa verificarsi il decesso del responsabile. In tal caso, laddove sia stata promossa una controversia per far constatare l'assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio *dante causa* davanti al giudice dell'esecuzione e, quindi, nel caso la contestazione cada in *executivis*, la controversia volta a far valere l'assenza di un titolo esecutivo, viene rimessa alla competenza del giudice ordinario anche se la condanna da portare ad esecuzione è una sentenza pronunciata da un giudice speciale come nel caso della Corte dei conti.

Questi principi sono stati di recente ribaditi negli arresti della Cassazione laddove ha affermato che *"in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissibilità agli eredi si verifica soltanto nei casi in cui il fatto abbia non soltanto arrecato un*

*danno all'erario, ma anche procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento (v. Cass. Sez. Un. N. 4332 del 2008), il che richiede che tale presupposto – così come il conseguente indebito arricchimento degli eredi – sia stato “accertato nel giudizio dinanzi al giudice contabile”, salvo il caso in cui venga attivato un giudizio di esecuzione innanzi al giudice ordinario competente a decidere la sussistenza dei presupposti della trasmissione del debito.” (Cass. Sez. III 29 novembre 2018, n. 30856).*

#### **§. La cosiddetta “riparazione spontanea”**

Per effetto della cd. **“riparazione spontanea”** e cioè della refusione dei danni, da parte del responsabile, avvenuta spontaneamente nel corso dell'istruttoria o a seguito della notifica di invito a dedurre, invece, **sono stati recuperati ben 954 mila euro**, mentre in corso di svolgimento dei giudizi sono stati risarciti danni per l'importo complessivo di **euro 24 mila circa**.

A seguito di attivazione del rito abbreviato (art. 130 c.g.c.) è stata incamerata la somma complessiva di euro 22.609,25, mentre risulta attivato un unico procedimento monitorio (art. 131 c.g.c.) che ha consentito il recupero di euro 1.321,12.

In conclusione, nel 2019 sono stati introitati complessivamente **euro 2 milioni 239 mila**.



### 3. Natura e provenienza delle denunce

Il *trend* dell'elevato numero dei fascicoli aperti nel corso dell'anno, come sopra già evidenziato, conferma quello dei precedenti.

Guardando alla provenienza delle denunce, si rileva che, alle sempre numerose denunce aventi natura obbligatoria (essenzialmente rappresentate dalle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio adottate dagli Enti locali e dai decreti di accoglimento delle domande di equa riparazione per eccessiva durata dei processi pronunciati dalle Corti d'Appello che devono essere trasmessi alle Procure regionali ai sensi, rispettivamente, dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002 e dell'art. 5, ultimo comma, della legge n. 89/2001), si aggiungono, in modo considerevole, gli esposti provenienti da fonti non qualificate (soprattutto minoranze consiliari degli enti territoriali e privati cittadini), mediante il ricorso, sempre più crescente, ai nuovi mezzi di comunicazione (e-mail e posta certificata).

Risultano, invece, ancora molto limitate le segnalazioni provenienti dalle Amministrazioni danneggiate, nonché dai revisori dei conti, e dai dirigenti o responsabili dei servizi delle pubbliche amministrazioni, nonostante la tutela apportata a coloro che segnalino le condotte illecite e l'obbligo espressamente sancito all'art. 52 del d. lgs. n. 174/2016; questi ultimi, infatti, a mente della predetta norma, se *"...nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute segrete"* (art. 52, comma 1). Tale comportamento omissivo è sicuramente da censurare, atteso che, oltre a porsi in contrasto con gli specifici obblighi di

denuncia, potrebbe avere conseguenze pregiudizievoli, per esempio, in termini di prescrizione, considerato che il termine iniziale decorre dall'oggettiva conoscibilità da parte della Procura o dell'amministrazione danneggiata.

Non senza considerare che l'amministrazione danneggiata è sicuramente la più idonea a fornire puntuali ed esaurienti dati per l'istruttoria e che l'immediatezza dell'intervento della Procura è spesso indispensabile per il tempestivo esercizio dell'azione cautelare e degli altri mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, utili al futuro soddisfacimento del credito erariale.

Deve, altresì, evidenziarsi che sono limitate anche le segnalazioni per illegittime assenze dal servizio: in base a quanto previsto dal d. lgs n.116/2016, le amministrazioni, in tutti i casi di flagranza ovvero falsa attestazione della presenza in servizio con modalità fraudolenta, sono tenute ad avviare il procedimento disciplinare e a trasmettere con estrema sollecitudine, la notizia alla Procura contabile, la quale, da suo canto, ha termini particolarmente stringenti per esercitare la relativa azione di responsabilità.

Anche per l'anno appena trascorso è risultato significativo il contributo pervenuto, da parte delle Procure della Repubblica, in attuazione dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale che prevede l'obbligatoria comunicazione alla Procura contabile delle azioni penali esercitate per reati da cui sia derivato un danno all'erario: la collaborazione con i colleghi dell'Autorità giudiziaria ordinaria, ed in particolare con quelli degli Uffici requirenti, indubbiamente, costituisce uno strumento prezioso per il perseguimento dei danni patrimoniali conseguenti alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione.

In continuità con quanto evidenziato già lo scorso anno, deve rilevarsi

che anche nel 2019 risultano numerose le segnalazioni pervenute dai cittadini e da pubblici dipendenti che esulano del tutto dalle competenze istituzionali di questo Ufficio requirente o che afferiscono a vicende in relazione alle quali non sono conseguiti danni al pubblico erario: le segnalazioni pervenute che non hanno dato luogo ad apertura di fascicoli sono state ben n. 288, più del doppio rispetto all'anno precedente.

Tale dato se, per un verso, conferma quanta aspettativa e fiducia il cittadino riponga nei confronti dell'azione che questo Ufficio requirente può svolgere a tutela delle pubbliche finanze, per altro verso, mette in luce come costui non sia ancora chiaramente consapevole dei presupposti necessari affinché il pubblico ministero contabile possa esercitare l'azione di responsabilità, primo fra tutti l'esistenza di una notizia di danno "concreta e specifica" e cioè di una notizia che contenga informazioni circostanziate e non riferibile a fatti ipotetici o indifferenziati, giusta quanto previsto dal Legislatore già con l'approvazione della legge n. 102 del 2009 ed ora ribadito all'art. 51, commi 1 e 2, e all'art. 53 del ridetto d. lgs n.174/2016.



#### 4. I diversificati ambiti di indagine e le relative patologie

Sempre più frequentemente, nelle vicende all'attenzione della Procura, si riscontra l'attuazione di strategie di malaffare particolarmente raffinate che disvelano come la condotta illegale si innesti in una "rete" di situazioni le quali, dando luogo a patologie di contesto, non di rado inquinano l'intera struttura, rendendo particolarmente difficile l'emersione degli illeciti.

Tali realtà complesse, per poter essere fermamente contrastate, necessitano di forme di cooperazione investigativa e di vigilanza, quest'ultima da parte delle stesse pubbliche amministrazioni, in cui si confrontano ed operano diverse competenze specialistiche, unendo ruoli e saperi.

Il superamento della "*mala gestio*", intesa come distrazione delle risorse pubbliche dal fine precostituito, richiede, pertanto, interventi multidirezionali, di natura non solo repressiva, ma anche preventiva perché i suoi effetti quasi mai restano circoscritti all'ambito in cui le anomalie, che si sostanziano in abusi o disfunzioni, ritardi o inerzie, sono riscontrate. Esse, oltre a ledere direttamente la sfera finanziaria, ingenerano costi riflessi smisurati, sovente connessi alla perdita di efficienza che inevitabilmente accompagna la cattiva conduzione della *res publica*. Non è, perciò, inusuale che l'amministrazione sia costretta a fare ricorso a ingenti risorse umane ed economiche per ripristinare il corretto andamento delle attività e dei servizi, anche al fine di ricostruire il rapporto fiduciario con i cittadini, leso dalla perdita di credibilità che sempre permea la scoperta degli episodi di disonestà.

In termini di reazione giudiziaria, infatti, anche nell'anno appena trascorso, non sono mancate iniziative a tutela dell'interesse patrimoniale e non patrimoniale dell'Erario, connesse a forme di risarcimento riconducibili

alla fluida categoria del cd. "**danno da disservizio**".

È frequente, infatti, che, a causa della lesione delle norme di buon andamento, sancite dalla Costituzione all'art. 97, si realizzi una diminuzione in termini di produttività e di corretto funzionamento di un servizio o di un intero settore, la cui regolare ripresa comporta un dispendio di energie e di mezzi che non può non essere accollato al soggetto resosene responsabile.

È quanto, ad esempio, avviene nei casi, che non sono mancati anche nel periodo considerato, di **assenteismo dei dipendenti pubblici** i quali, allontanandosi ingiustificatamente dal posto di lavoro, creano pesanti disagi alle funzioni svolte dall'ufficio di appartenenza.

Con maggiore assiduità, ci si imbatte, poi, in **casi di distrazione di somme** da parte di pubblici impiegati che, agendo sui sistemi contabili, generano vere e proprie gestioni parallele. Attraverso l'alterazione di documenti o la manipolazione di dati, i soggetti si appropriano, con singolare abilità, di considerevoli importi, disponendo liquidazioni a proprio favore o prelevando direttamente dal denaro che sono incaricati di riscuotere.

Di non minore gravità sono, poi, le vicende illecite, aventi risvolti anche di natura penale caratterizzate da un'eco sociale tale da costituire un'offesa al prestigio e alla personalità pubblica dello Stato, che determinano azioni di responsabilità a titolo di **danno all'immagine**.

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

Il rigore, appena mitigato con la riformulazione della disciplina nel

codice di giustizia contabile (art. 51, comma 7), non ha fatto venire meno tale forma di “pregiudiziale penale”, dai più ritenuta non in linea con il principio di autonomia tra il giudizio erariale e quello penale.

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

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 191/2019, depositata il 19 luglio 2019, ha confermato che la lettura del codice di giustizia contabile supporta effettivamente anche l’ipotesi interpretativa estensiva, ove il Giudice di merito la ritenga costituzionalmente orientata. Infatti, la Corte ha rilevato che la disciplina del danno all’immagine, contenuta nel codice di giustizia contabile, si presta a differenti interpretazioni quanto all’individuazione dei reati per i quali la Procura contabile può agire per chiedere il risarcimento di questo tipo di danno.

Interesse rivestono, poi, le decisioni del Giudice contabile, intervenute in materia, che hanno contribuito a chiarire alcuni aspetti di tale tipologia risarcitoria, quali l’azionabilità in caso di sentenze, emesse dal giudice penale, di patteggiamento o di non luogo a procedere per prescrizione, per le quali è stato ritenuto comunque esercitabile il danno all’immagine connesso alla condotta delittuosa esaminata.

Nell’anno trascorso è tornata in primo piano anche la questione legalità *versus* **corruzione**, il cui dibattito parlamentare, agli inizi dello scorso anno, ha portato all’approvazione della legge n. 3 del 9 gennaio 2019 con la quale sono state adottate misure per il contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione, oltre che di trasparenza dei partiti, dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento.

L’intervento repressivo non è, però, di per sé sufficiente ad estirpare



illeciti e malaffare.

L'individuazione e la punizione degli autori degli illeciti acquista un rilievo anche in funzione deterrente per l'esempio e il monito che ne derivano. Efficacia deterrente che, però, svanisce quando le indagini si prolungano per anni e le condanne definitive intervengono quando si è perso il collegamento con i fatti che le hanno presupposte.

Il sistema di formazione della prova, quale disegnato nel Codice di giustizia contabile, presenta utili caratteri di flessibilità che consentono al Pubblico ministero di adeguare le modalità investigative alle molteplici situazioni di fatto.

Ad esempio, nel campo della corruzione, il Pubblico ministero deve orientare la propria azione a seconda del contesto "culturale" di riferimento nel quale si trova ad operare. La corruzione ha aspetti multiformi pressoché infiniti e si manifesta sia attraverso episodi apparentemente minimali a carattere individuale, sia nell'ambito di vere e proprie organizzazioni dedite all'illecito.

Esse si pongono, a loro volta, rispetto alla Pubblica amministrazione e ai poteri dello Stato, seguendo due filosofie diverse: alcune hanno comportamenti alternativi e danno vita a vere e proprie strutture parallele e contrappositive, altre tentano di entrare all'interno dell'amministrazione per condizionarne la gestione; altre ancora, più sofisticate, operano sotto copertura della perfetta legalità, con infiltrazioni mascherate di tipo elusivo, solitamente a preminente carattere finanziario.

Il tema dei danni conseguenti dalla commissione dei reati e, nello specifico, di quelli cd. "propri", chiama in campo il più rilevante problema della gestione della spesa pubblica.

Non da oggi, l'impiego e la destinazione delle finanze statali (in senso lato), soprattutto quelle di parte corrente, così come il debito pubblico su

cui si riverberano, sono individuati come uno dei principali ambiti sui quali occorre proseguire con potenti interventi di revisione che conducano ad un efficientamento generale del Paese.

Per lungo tempo, tuttavia, è stata curata la sintomatologia piuttosto che la patologia, con non poche ricadute sociali: la frammentazione in multiformi complessi normativi di disposizioni che singolarmente sono intervenute a definire regole di dettaglio, minute prescrizioni e divieti, accompagnate da sanzioni di varia natura (penale, erariale, disciplinare, dirigenziale e di risultato), ha prodotto, di fatto, un indebolimento generale delle forme di controllo più incisive, originariamente concepite come parte integrante dell'esplicazione della funzione pubblica e tacciate ingenerosamente di formalismo e di eccesso di burocrazia.

L'opzione verso moduli improntati ai valori di efficacia e di economicità, intesi quale specificazione del più generale principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) e, dunque, rilevanti sul piano della legittimità dell'azione, è stata accompagnata da una consistente apertura verso concetti e regole di matrice privatistica, nel nome dell'incremento dell'efficienza dei servizi, della produttività e della *performance* delle strutture che, quando non si è tradotta in un cambiamento solo lessicale, ha portato a un rivolgimento dell'intero modo di essere dell'organizzazione, non senza che residuassero, tuttavia, ampie zone d'ombra.

Tale percorso avrebbe dovuto segnare il passaggio dalla logica dell'adempimento a quella del risultato e, quindi, approdare ad una revisione globale dell'attività, comprese le gestioni privatistiche condotte con denaro pubblico, in grado di porsi al servizio di una società in trasformazione, i cui tempi sono spesso dettati dall'esigenza di una crescente integrazione con i canoni europei.

Malgrado il lasso di tempo trascorso dall'avvio di tale processo di

ammodernamento (risalente ai primi anni '90), molti degli obiettivi fissati, per quanto concerne l'adeguamento di metodi e contenuti, stentano a definirsi realizzati.

Da tempo è stata avvertita la sensazione che andasse progressivamente dilagando e intensificandosi uno stato di crisi, indotto dal sovrapporsi di nuove a vecchie patologie, di disfunzioni e disservizi tali da far dubitare che questo tipo di amministrazione sia veramente adeguato a realizzare gli obiettivi di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi.

E questo è tanto più vero in considerazione dell'attenuazione delle rigide regole della spesa pubblica nei rinnovati assetti, caratterizzati da un sempre maggiore ricorso alla esternalizzazione di interi segmenti di azione e alla costituzione di **società partecipate con capitale pubblico**, nonché da un ritorno a logiche di affidamenti in "emergenza" operati in deroga alle procedure ordinarie.

La fuoriuscita di ingenti risorse dal circuito tradizionale della contabilità e dai suoi precetti, in tali settori, si è spesso tramutata nella fuoriuscita della stessa spesa dal circuito della legalità.

Una particolare attenzione deve, pertanto, continuare a riservarsi, per l'importanza rivestita dagli interessi erariali implicati, all'incremento di gestioni di inerenza pubblica affidate a figure estranee all'amministrazione, ovvero, per così dire, "delocalizzate" (come accade per le aziende private destinatarie di contributi, per le banche affidatarie di denaro pubblico, per le imprese concessionarie di servizi primari, per le società partecipate), in cui è stato sovente riscontrato un insanabile scollamento tra lo strumento economico-imprenditoriale tipico e la loro natura privata (improntata al profitto) e la finalizzazione verso obiettivi generali di cui sono state rese compartecipi o portatrici.

Il conflitto che ne è scaturito ha assunto forme di vere e proprie



deviazioni le quali, quando non raggiungono la soglia penale, di certo si sostanziano nella grave lesione delle sostanze pubbliche che alimentano le composite realtà.

Diversi casi giunti all'esame della Procura hanno messo in risalto il descritto fenomeno, particolarmente evidenziabile nell'espansione di organismi societari a partecipazione pubblica, costituiti con lo scopo di tenere in vita "spazi di potere" e sottrarre interi comparti alle regole di evidenza pubblica o ai vincoli di bilancio, con ripercussioni negative per la collettività, in termini di aumento costante dei livelli di indebitamento e di correlate perdite di esercizio da ripianare.

Analogamente è a dirsi per il ricorso indiscriminato, in tali ambiti, ad assunzioni di personale senza alcuna predeterminazione del reale fabbisogno e al di fuori di ogni procedura selettiva, nonché dei sempre più elevati costi di funzionamento connessi al mantenimento di dispendiose strutture o agli incarichi negli organi di amministrazione, in assenza di una chiara cornice normativa, intervenuta solo gradualmente, a posteriori e in funzione di rimedio.

In simili contesti, più che mai, possono essersi determinate le condizioni per un più agevole radicamento di comportamenti corruttivi, di nuove forme di scambio, di non tollerabili sprechi e di ingiustizie, anche a causa della fragilità del tessuto economico e sociale, particolarmente gravato dal problema del lavoro che porta ad oscurare i valori elementari della legalità e mette a repentaglio la personale dignità di chi vive una situazione di svantaggio.

Nel quadro tracciato, a rimarcare i punti di interferenza, e di sostituzione, tra sfera pubblica e sfera privata, si colloca uno degli ambiti di indagine maggiormente caratterizzati dall'ingente impiego di fondi di provenienza erariale e da rilevanti situazioni di illegalità diffusa: quello

relativo ai **danni erariali correlati all'uso illecito dei finanziamenti a supporto delle attività produttive.**

Già in passato non sono mancate analisi e ricostruzioni tese ad evidenziare il consistente impatto sul tessuto economico che l'immissione di grandi liquidità dovrebbe generare, con indubbio effetto di moltiplicatore e di crescita del sistema, anche dal lato dell'occupazione.

Con altrettanto vigore è stato anche rilevato che, a causa delle ricorrenti deviazioni riscontrate nella percezione e nell'utilizzo delle somme, le occasioni di rilancio e di sviluppo non hanno affatto raggiunto gli scopi programmati, con la consapevolezza che le forme patologiche giunte a emersione rappresentano solo una parte del variegato mondo delle irregolarità, delle frodi o delle malversazioni, messe in atto in violazione degli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Le numerose indagini svolte dalla Procura, anche nel 2019, continuano a registrare la persistenza del fenomeno che non accenna a diminuire sia sotto il profilo dell'entità delle provvidenze accordate, sia sul piano delle illiceità riscontrate.

Le fattispecie accertate sono, di volta in volta, caratterizzate dalle condotte più varie che spaziano dall'utilizzo di dichiarazioni non veritiere alla simulazione di apporto di capitali propri, dalla presentazione di fatture per operazioni inesistenti o sovrapprezzamenti a più ingegnosi artifici contabili e documentali, per dimostrare, sulla carta, la corretta esecuzione dell'opera finanziata o, ancora, nei casi più eclatanti, alla costituzione di società di comodo risultate cessate dopo aver ottenute le erogazioni.

Non marginali sono i casi di indebita percezione segnalati dalla polizia giudiziaria (Guardia di finanza o Carabinieri) in materia di agricoltura: alla minore incidenza dell'importo delle contribuzioni, singolarmente considerate, fa da contrappeso la loro pervasività. Usualmente, le irregolarità si sostanziano nella falsa attestazione, da parte dei beneficiari

delle condizioni per accedere alla sovvenzione, *in primis*, lo stato di agricoltore o la disponibilità dei terreni che, talora, risultano persino locati da soggetti deceduti.

Nella maggior parte delle ipotesi descritte, oltre a determinarsi pesanti ricadute nel territorio interessato, si rivela difficile conseguire l'effettivo e integrale recupero delle somme erogate, posto che le iniziative, quando fraudolente, sono spesso accompagnate dal fallimento dell'impresa, se non dall'occultamento dei capitali definitivamente distratti dalla loro destinazione.

In conclusione, come per altri settori, per così dire, sensibili, in cui il livello di spesa si mantiene su soglie piuttosto elevate, il punto di nevralgica debolezza deve individuarsi nella limitatezza di un efficace sistema di prevenzione e di contrasto che intercetti le illegalità tempestivamente, attraverso l'esecuzione di puntuali e generalizzati riscontri, sin dalla fase di concessione del contributo.

Molto si è detto sulla necessità di un adeguamento degli strumenti di controllo, dal lato anche normativo, ai fini di un rafforzamento delle attività di vigilanza, soprattutto quando l'iniziativa è in corso di realizzazione, poiché una verifica nella sola fase di collaudo, che molto spesso si esaurisce in un riscontro sul piano formale, rende non più utilmente esperibile un intervento successivo allorquando la maggior parte delle liquidazioni (che avviene per *tranches*) è ormai avvenuta.

Senza contare che molte delle leggi di incentivazione prevedono l'affidamento delle attività istruttorie a soggetti estranei all'amministrazione, spesso istituti di credito, talvolta depositari degli stessi stanziamenti, per i quali il previsto onere di monitorare il corretto andamento dell'attuazione del progetto finanziato si basa prevalentemente sul riscontro documentale dei dati, non di rado oggetto di autocertificazione da parte dei richiedenti.



Le sollecitazioni verso una maggiore effettività nell'impiego delle somme non consentono lacune e limitazioni che possono portare nocimento al pubblico erario e al sistema nel suo complesso.

Problema, questo, che potrebbe profilarsi anche sul fronte dei più moderni strumenti finanziari o di ingegneria finanziaria i quali rappresentano, nel contesto europeo e nazionale, le nuove frontiere in termini di misure di sostegno, in sostituzione dei contributi a fondo perduto, per conseguire uno o più obiettivi strategici. Essi possono assumere forme diversificate, che vanno dagli investimenti azionari ai prestiti o garanzie, o altre tipologie di condivisione del rischio.

La peculiarità di queste operazioni, caratterizzate sovente da situazioni di particolare "rischio d'impresa" o di "fragilità economica" dei beneficiari, impone un pronto adeguamento dei presidi di vigilanza, con rinnovati moduli organizzativi di controllo, idonei a monitorare sia la reale ricaduta che si potrà liberare in termini di sviluppo produttivo ed occupazionale, sia la conforme destinazione delle risorse da parte dei percettori.

Il sindacato giudiziario, nelle sue differenti espressioni, non può rimanere l'unica forma di reazione a fronte di situazioni ad alta intensità di abuso e di illegalità, dovendo invece promuovere un sistema integrato di tutele, in grado di intercettare prontamente la patologia e di adottare ogni strumento correttivo utile (quale il blocco immediato delle erogazioni).

In questo generale contesto, si collocano le iniziative che vedono la cooperazione delle diverse istituzioni, di polizia e giudiziarie, tra cui la Corte dei conti, in funzione antifrode, a protezione degli interessi di ordine finanziario, anche dell'Unione europea, fino all'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo con il compito di combattere le frodi transfrontaliere e i danni al bilancio comunitario.

Sullo specifico versante, deve richiamarsi il potere, già in capo al

giudice erariale, di conoscere dei pregiudizi arrecati direttamente alla Comunità europea (per l'illecita percezione di fondi che non transitano nel bilancio delle amministrazioni italiane) secondo un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato che fonda tale affermazione sul principio di assimilazione sancito dall'art. 280 del Trattato CE (ora art. 325, Capo 6° del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

In forza del criterio enunciato, gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che devono essere adottati gli stessi mezzi e le stesse misure, previsti dal diritto interno, per la difesa dei medesimi beni (Cass. SS.UU. n. 20701/2013).

Altro ambito che presenta molteplici aspetti di interesse per l'Ufficio requirente è quello **sanitario**, inteso in senso ampio, le cui vicende dannose vanno dalle illegalità più propriamente correlate alle attività gestionali (cd. *maladministration*) ai casi di responsabilità medica per errori che si manifestano nel processo clinico assistenziale (cd. *medical malpractice*), in entrambi i casi, con conseguenze negative per l'erario.

Su quest'ultimo punto, già in più occasioni, si è evidenziata l'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. legge Gelli - Bianco) la quale, recependo la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti, ha espressamente sancito la competenza del Pubblico ministero contabile ai fini dell'esercizio dell'azione per il danno risarcito dall'azienda pubblica alle vittime.

È stato confermato che, nella determinazione del pregiudizio imputabile, dovrà tenersi conto delle situazioni di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, in cui l'esercente la professione medica ha operato, mentre si è stabilito che l'importo della condanna, ad esclusione dei casi di dolo, non potrà essere superiore al triplo della retribuzione annua. Tale limite, come già osservato lo scorso anno, costituisce

un'eccezione nel panorama della responsabilità pubblica, ontologicamente e storicamente diretta alla riparazione del detrimento sofferto dalle finanze collettive.

Esso, peraltro, è fissato automaticamente *ex lege* (art. 9, comma 5) e si pone al di fuori del generale potere riduttivo che consente, comunque, al giudice contabile di porre a carico del condannato il danno cagionato, in tutto o in parte, sulla base però di valutazioni che possono attenere all'intensità dell'elemento soggettivo, alla posizione rivestita dall'agente nell'ambito dell'amministrazione, alle anomalie di contesto eventualmente incontrate nell'esercizio delle sue funzioni.

Diverse pronunce giurisprudenziali hanno respinto l'eccezione di riduzione dell'addebito prevista dalla legge "Gelli - Bianco", per fatti accaduti prima della sua emanazione, escludendo la portata retroattiva della disposizione, volta ad un'inammissibile decurtazione della pretesa erariale.

L'esclusione dell'applicazione, per il periodo precedente, è stata argomentata con la motivazione per la quale, sul piano sostanziale, a un contenimento, ingiustificatamente retroattivo, del diritto recuperatorio della pubblica amministrazione non corrisponderebbe un'adeguata garanzia assicurativa della struttura sanitaria, quale solo oggi obbligatoriamente prevista in via generalizzata dall'art. 10 della nuova legge.

Per quanto attiene alle coperture assicurative, per i danni legati ad errore medico si pongono alcune riflessioni.

Gli squilibri connessi ad una non adeguata ponderazione dei fattori rilevanti per l'adozione delle formule di tutela risarcitoria più efficaci e convenienti rappresentano un punto delicato della gestione dei rischi clinici, tenuto conto degli elevati impegni economici che ne derivano a carico del Servizio sanitario nazionale.



Gli esborsi connessi ai meccanismi riparatori, sia per il pagamento di premi assicurativi, sia per la liquidazione degli indennizzi, raggiungono spesso livelli consistenti, tanto da far ritenere prioritaria l'adozione di misure adeguate di regolazione e di contenimento.

La messa in campo di opportuni interventi di ottimizzazione e di monitoraggio, sia sul piano nazionale che locale, volta a realizzare un ragionevole bilanciamento tra il peso finanziario che grava sugli enti e il diritto ad un pronto e pieno ristoro a favore degli assistiti, costituisce un passaggio obbligato, la cui attuazione, in quanto fonte di diseconomie, potrebbe diventare di interesse per gli aspetti erariali.

La legge "Gelli - Bianco", inoltre, ha introdotto, quale parametro di valutazione della congruità degli interventi terapeutici, quello del doveroso rispetto, da parte dei medici, delle cosiddette "linee guida bollinate". La violazione di tali linee guida potrebbe configurarsi in contrasto con gli obblighi di servizio rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa.

Tuttavia, si ritiene necessario procedere in modo piuttosto prudente nell'applicazione di questi principi, atteso che l'azione terapeutica, per la sua complessità e specificità *ad personam*, è difficilmente riconducibile alla rigidità di schemi cogenti.

Pertanto, il parametro di riferimento predominante continua ad essere quello della "buona pratica terapeutica", all'interno della quale collocare le linee guida, da intendersi come indirizzo generale redatto ed aggiornato sulla base delle dinamiche evoluzioni della scienza medica.

Il meccanismo previsto dal Legislatore, del resto, è finalizzato ad offrire anche al personale medico le più ampie garanzie di tutela, garanzie indispensabili perché esso possa intraprendere gli interventi sanitari in una condizione di tranquillità, senza temere un sistema di responsabilità a piovra che, di fatto, verrebbe inopportuno a favorire la cosiddetta medicina difensiva, a danno sia dei pazienti che della spesa sanitaria.

La Procura ha recepito le prescrizioni del Legislatore condividendone le finalità che coniugano e contemperano sia le aspettative dei pazienti a cure appropriate, sia quelle dei sanitari ad una corretta tutela professionale. Anzi, le due finalità finiscono con il coincidere. Tanto maggiormente il medico si sentirà tutelato, tanto più realizzerà le opportune strategie sanitarie.

Per quanto più strettamente concerne le attività dell'Ufficio requirente, non si può non evidenziare la perdurante carenza di denunce relative ai risarcimenti liquidati dalle aziende sanitarie, in via diretta o in franchigia, per le lesioni cagionate ai pazienti, nonostante l'ipotesi evidentemente dannosa per l'erario che tali eventi concretano.

Deve rammentarsi che la sostanziale mancanza di segnalazione da parte degli organi a ciò tenuti, oltre a costituire violazione di uno specifico obbligo di legge (art. 52 c.g.c.), è essa stessa fonte di responsabilità, quale sancita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20/'94 in capo a coloro che abbiano serbato un atteggiamento omissivo, determinando la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale.

Nondimeno, tale tendenza si riscontra anche nelle numerose altre vicende che si verificano nel complesso mondo della sanità e di cui la Procura si è occupata: dall'esercizio della professione medica *extramoenia* senza autorizzazione, all'erogazione di compensi e indennità a favore del personale in violazione della legge o della contrattazione collettiva, dal conferimento di incarichi in carenza dei presupposti di cui all'art. 7 del d.lgs n. 165/2001, all'iperprescrizione di prestazioni, nonché al fenomeno dell'assenteismo di dipendenti. In tutti i suddetti casi, la denuncia del danno è pervenuta, quasi sempre, da altri canali istituzionali e, solo in casi limitatissimi, dalle stesse strutture nelle quali il fatto si è verificato.

Non diverso andamento si registra sul versante delle attività più propriamente gestionali degli enti, con riferimento alle ipotesi di acquisto

di beni in lesione del principio della concorrenza, di mancato utilizzo di macchinari o strumenti diagnostici destinati a divenire obsoleti senza mai essere entrati in funzione, di appropriazione di beni o valori delle aziende.



## 5. Le azioni esercitate

### §. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A.

Nel presente paragrafo si riportano le azioni esercitate in riferimento a fattispecie strettamente connesse alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, idonei a determinare un danno erariale (turbativa degli incanti, truffa in danno dello Stato, peculato, corruzione, concussione, ecc...).

Nel corso del 2019, fatta eccezione per le vicende che hanno avuto a riferimento l'illecita percezione di contributi pubblici e quelle di mancato riversamento di tributi comunali e/o tasse automobilistiche (di cui si riferirà in seguito), sono n. 17 le azioni di responsabilità nelle quali è venuta in rilievo la commissione di reati contro la P.A. Fra le diverse vicende dannose, si ritiene di menzionare, sia pure in modo sintetico, le seguenti:

- il Direttore sanitario dell'ospedale di San Severo, due dipendenti della ASL Foggia, assegnati all'Area gestione tecnica, Settore manutenzione, nonché un dipendente della Sanitàservice srl, società *in house* della citata azienda sanitaria, nel 2013, utilizzavano un mezzo di servizio di proprietà della ASL, di cui avevano la disponibilità, per finalità private (trasporto di materiale edile proveniente da un immobile privato ubicato in altra regione) completamente estranee a quelle istituzionali. Ai predetti, la Procura ha contestato sia il danno patrimoniale conseguito dall'illecito utilizzo del mezzo, sia il danno da disservizio conseguito dalla circostanza che, a seguito dell'attivato correlato giudizio penale, il mezzo in proprietà della Asl Foggia, è stato sottoposto a sequestro per un periodo di circa sei mesi e perciò non si è potuto utilizzare. Il giudizio si è concluso con **sentenza di condanna n. 634/2019**;

- un conducente di autoambulanza in servizio presso il presidio ospedaliero di Bisceglie che, in concorso e previo concerto con il titolare di una stazione di rifornimento carburante, avendo per ragione del suo servizio il possesso e comunque la disponibilità di POS *"fuel card"*, relativo ai veicoli ospedalieri condotti, li utilizzava per rifornire indebitamente i veicoli di sua proprietà o ricevere in contanti, la differenza tra il costo della quantità di carburante scaricato sulle carte e quello effettivamente erogato. La vicenda è stata definita dalla Sezione giurisdizionale con **sentenza di condanna n. 488/2019**.
- negli anni fra il 2001 ed il 2003, dirigenti e funzionari del comune di Taranto commettevano diversi reati (abuso d'ufficio, falso ideologico, truffa, corruzione) nell'ambito dell'affidamento e della successiva gestione, da parte della ditta "Ok Executive" di Ladiana Loredana, di un'area attrezzata per la sosta e il parcheggio per il turismo itinerante, sita in località Rondinelli, denominata "Paddy's Bar". Le indagini, che trovavano riscontro nella sentenza n. 385/2017 del Tribunale penale di Taranto, accertavano che i citati dirigenti e funzionari comunali, al fine di arrecare un ingente vantaggio patrimoniale alla ditta affidataria della gestione, con conseguente **danno patrimoniale per il comune di circa 685 mila euro**, provvedevano a liquidare e pagare, in favore della predetta, fatture aventi a riferimento spese che la stessa non aveva diritto ad essere rimborsata o, in alcuni casi, addirittura a pagare più volte le medesime attività e servizi in relazione ai quali era già stata (indebitamente remunerata, nonché omettevano, ciascuno per quanto di competenza, di riscuotere il canone concessorio dovuto dalla ditta;
- il Commissario liquidatore di una cooperativa di produttori agricoli, con sede in Maruggio (Ta) si appropriava di una ingente somma che deteneva per ragioni del suo ufficio e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di assicurarsi l'impunità per il citato

delitto di peculato, ometteva di indicare i bonifici effettuati nella relazione inviata al Ministero delle Attività produttive e nel piano di riparto parziale. Poiché costui, successivamente, provvedeva a restituire in parte le somme di cui si era illecitamente appropriato, la Procura esercitava azione di responsabilità nei suoi confronti per il risarcimento della quota parte mai restituita (**euro 100 mila circa**), nonché del danno prodotto all'immagine del citato Ministero (**euro 50 mila circa**);

- un funzionario del Comune di Trani, negli anni 2009-2013, provvedeva a pagare corrispettivi, non dovuti o dovuti in misura minore, in favore di alcune imprese appaltatrici di servizi di vigilanza e di attacchinaggio e *data entry*. Nello specifico, le indagini accertavano l'alterazione informatica di impegni di spesa legittimamente assunti, ma aumentati nel loro importo rispetto alle attestazioni di copertura finanziaria, oppure la creazione *ad hoc* di impegni che, seppure agganciati a livello informatico a determinazioni dirigenziali di spesa riguardanti il fornitore del servizio, non trovavano corrispondenza con le attestazioni di copertura finanziaria. Le alterazioni venivano effettuate, mediante accesso al sistema informatico dell'Ente, da parte di un istruttore contabile dell'Ufficio di Ragioneria, abilitato ad istruire gli atti di liquidazione di spesa, ad inserirli e annotarli informaticamente nel Sistema, a verificare la corrispondenza degli importi da liquidare con gli impegni assunti nelle determinazioni dirigenziali e a sottoporre alla firma del dirigente i mandati di pagamento per l'invio alla Banca tesoriere;
- il Capo Servizio amministrativo ed il sottufficiale addetto ai servizi di approvvigionamento della portaerei "Cavour", tra il mese di dicembre 2013 ed il gennaio 2014, commettevano, nell'esercizio delle loro rispettive qualità, i reati di truffa ai danni dello Stato, corruzione e falso ideologico. Costoro, infatti, adducendo ragioni di necessità ed urgenza, si facevano autorizzare, dal Comandante, al ricorso alla procedura in economia per



l'acquisto di viveri, per un importo massimo di circa 67 mila euro. Per conseguenza, si procedeva alla convenzione di acquisto, con una ditta di ristorazione compiacente, di nove tonnellate di carne per il corrispettivo di circa 35 mila euro. In realtà, sebbene risultasse compilata la relativa attestazione di consegna, la fornitura di carne non veniva mai effettuata: infatti, le indagini accertavano la falsità ideologica e la contraffazione della documentazione afferente alla procedura di acquisto e la relativa fornitura. Poiché al momento dell'introduzione del giudizio, il correlato procedimento penale non risultava ancora definito, la Procura ha contestato ai due militari solo il danno patrimoniale, riservandosi di procedere anche per quello all'immagine al momento della definizione del processo penale;

- il Sindaco di Cellino San Marco, unitamente al Vice Sindaco ed alcuni assessori, con la compiacenza di alcuni dipendenti dell'Ente, nel periodo 2010-2014, creava un collaudato sistema criminoso per agevolare commercianti, imprenditori, favorire alcuni soggetti nell'ambito dei concorsi presso l'Ente, pilotare i lavori pubblici, in cambio di promesse o dazioni di corrispettivi in denaro. Poiché dalle risultanze delle indagini e dalle sentenze emesse dal Tribunale penale di Brindisi, divenute irrevocabili tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, emergeva la sussistenza, nella vicenda, di un duplice profilo di danno, il primo sul piano patrimoniale in senso stretto, *sub specie* di danno da tangente, il secondo sul piano dell'immagine e del decoro della P.A., questa Procura agiva in giudizio per il risarcimento degli stessi.

#### **§. Le azioni in materia di danno all'immagine della P.A.**

Per altre vicende, anch'esse correlate alla commissione di reati contro

la P.A., questa Procura, attesa l'intervenuta condanna definitiva dei relativi responsabili davanti al giudice penale, ha anche (e, in alcuni casi, solo) esercitato l'azione per il risarcimento del **danno all'immagine**.

Una prima ipotesi ha visto coinvolto il Sindaco *p.t.* del comune di Ascoli Satriano che, nel 2008, abusando della sua carica istituzionale, imponeva ad alcune ditte di affidare, in via esclusiva, ad una terza ditta, tutta una serie di lavori inerenti alla realizzazione di un parco eolico, nonché quelli in fase di realizzazione nell'ambito del Parco territoriale di Ascoli Satriano e Candela. Costui, in sostanza, imponeva alle ditte in questione, una sorta di regime di "monopolio" di fatto, mediante la minaccia di ritorsioni e di dinieghi da parte dell'amministrazione comunale, nell'affidamento di lavori in subappalto in favore di un'impresa della quale erano titolari ed interessati alcuni suoi amici e sostenitori politici. Poiché il Sindaco, per le predette condotte illecite, veniva definitivamente condannato nel 2016 per il reato di concussione (art. 317 c.p.), questa Procura agiva nei suoi confronti per il risarcimento del danno recato all'immagine del Comune. Il giudizio si è concluso con **sentenza di condanna n. 485/2019**.

Altra vicenda ha riguardato diversi agenti in servizio presso la Sezione di Polizia Stradale di Lecce che, sia pure in epoca risalente, in concorso fra loro, abusando della qualità e dei poteri di pubblici ufficiali, presentandosi sistematicamente a numerosi imprenditori, i cui automezzi erano frequentemente in circolazione sulle strade della provincia, garantendo preventivamente l'esenzione da ogni controllo di essi da parte della Polizia Stradale della Sezione di Lecce ed assicurando loro e ai guidatori dei loro mezzi l'impunità da ogni violazione del codice della strada, con atteggiamenti intimidatori, si facevano consegnare somme di denaro o altre utilità. Al fine, poi, di occultare tali illeciti "giri", presentavano fogli di servizio ideologicamente falsi. I relativi procedimenti penali si sono

conclusi con sentenza di patteggiamento e questa Procura ha esercitato, nei confronti degli agenti, l'azione per il risarcimento del danno da costoro prodotto all'immagine della Polizia Stradale, riservandosi per quelli per i quali i processi penali sono ancora in corso.

Altra vicenda illecita, svoltasi nella primavera del 2016, ha visto protagonista un consulente tecnico, incaricato dalla Procura della Repubblica di Foggia, di svolgere accertamenti nell'ambito di un procedimento penale che, nella predetta qualità, ha compiuto atti idonei e diretti, in modo non equivoco, ad indurre l'indagato a promettergli e a corrispondergli una somma di denaro di diverse migliaia di euro, prospettandogli, tra l'altro, la possibilità di alleggerire la sua posizione processuale. In relazione a tali condotte ed a seguito della condanna definitiva del predetto consulente per i reati di cui agli artt. 56 e 319 *quater* c.p. (induzione indebita a dare o promettere utilità), questa Procura ha esercitato l'azione per il risarcimento del danno all'immagine arrecato al Ministero della Giustizia.

Analoga è anche l'azione per il risarcimento del danno all'immagine, sempre del Ministero della Giustizia, che ha visto destinatario un curatore fallimentare il quale, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, induceva l'imprenditore fallito a dargli denaro per poter chiudere al più presto la procedura fallimentare.

Infine, si segnala una vicenda, ai danni del comune di Cellino San Marco, che ha riguardato un pubblico dipendente il quale, in qualità di responsabile dell'Ufficio Tributi, avendo, per ragioni del suo ufficio, la disponibilità di denaro rinveniente dalla raccolta delle somme pagate dai commercianti ambulanti per la partecipazione alla Fiera annuale (COASP), sia nel 2012 che nel 2013, si appropriava di parte di esse senza procedere ai versamenti nelle casse comunali. Sebbene il responsabile del reato di peculato abbia provveduto alla restituzione del danno patrimoniale, questo



Ufficio ha comunque agito nei suoi confronti in relazione al danno all'immagine comunque prodotto a carico dell'Ente territoriale.

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

Come già negli anni passati, le fattispecie di danno contestate in materia di illecito percepimento o utilizzo dei finanziamenti e contributi pubblici hanno avuto a riguardo quelli erogati ai sensi della legge n.488/1992 per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno e della legge n. 185/2000 afferenti allo sviluppo dell'imprenditoria femminile, ovvero quelli erogati nell'ambito dei Fondi strutturali comunitari (principalmente FEAGA e FERS), nonché dei P.O.R. Puglia 2007-2013.

**In particolare, sono circa 6 milioni e 294 mila euro di danno**, di cui €1.344.196,00 da risarcire in favore di AGEA, € 4.132.545,00,00 in favore della Regione Puglia, € 198.849,00 in favore del Ministero per lo Sviluppo Economico e, infine, € 618.835,00 in favore di Invitalia spa.

Tra le numerose azioni promosse (n. 26), merita di essere segnalata la vicenda dannosa occorsa alla Regione Puglia in conseguenza dell'illecita percezione di contributi pubblici nell'ambito del Programma Operativo Puglia - FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) 2007-2013 *"aiuti alle Medie Imprese e ai Consorzi di PMI per Programmi Integrati di Agevolazioni"*, da parte di una società avente sede in Massafra (TA). Nello specifico, la società in questione, al fine di far figurare realizzato l'incremento occupazionale richiesto per la percezione dei contributi, nella misura di circa **2 milioni e 600 mila euro**, provvedeva a far fittiziamente transitare un determinato numero di personale (sempre gli stessi dipendenti) tra le tre diverse imprese facenti parte dello stesso gruppo. Questa Procura, rilevato che l'obiettivo

dell'incremento occupazionale risultava conseguito solo in modo fittizio mediante l'artificio sopra illustrato e ritenuta, per conseguenza, la sussistenza di un ingente danno patrimoniale a carico della Regione, oltre ad esercitare l'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore *pro tempore* della società beneficiaria dei contributi, ha chiesto anche il sequestro conservativo dei beni del predetto nonché della società; sequestro confermato dal giudice designato.

Altra vicenda afferisce all'illecita percezione di finanziamenti, per un ammontare di **circa 795 mila euro**, a valere sui Fondi strutturali per la politica della pesca F.E.P. 2007-2013 Misura 2.3 "Trasformazione e commercializzazione" da parte di una società esercente l'attività di gestione del Centro depurazione, trattamento e commercializzazione di prodotti ittici all'interno del compendio ubicato in Trani (BAT). Sebbene la società avesse richiesto ed ottenuto i contributi economici in questione al fine di provvedere all'aggiornamento, con le ultime tecnologie, di tutta la linea di lavorazione dei prodotti ittici, al riammodernamento di tutti gli impianti già esistenti, nonché all'effettuazione, attraverso un laboratorio interno, per la ricerca, ispezione e sorveglianza su alimenti, ambienti e materiale biologico, le indagini svolte dagli organi di p.g. accertavano la falsità di diversi preventivi esibiti dalla società, nonché delle liberatorie asseritamente emesse al fine di attestare l'avvenuto pagamento delle forniture delle attrezzature. Si accertava, inoltre, che i titolari della società beneficiaria si erano addirittura spinti a falsificare gli estratti del conto corrente bancario presentato all'Ente erogatore. La società, pertanto, deliberatamente creava le condizioni necessarie per conseguire il contributo pubblico, mediante documentazione contraffatta, mancando di realizzare le finalità per le quali esso era stato richiesto, quale l'incremento occupazionale.

Altra vicenda afferisce all'illecita percezione, da parte di una ditta individuale avente sede in Martina Franca (TA), di contributi pubblici, per

un ammontare complessivo di **347 mila euro**, a valere sul P.O.R. Puglia 2007/2013 nell'ambito delle iniziative per l'accesso al lavoro. Nello specifico, a seguito di dettagliate indagini svolte dalla Guardia di Finanza - Compagnia di Martina Franca, emergeva che una impresa esercente l'attività di *call center* aveva richiesto ed ottenuto i citati finanziamenti pubblici sulla base di false assunzioni: infatti, pur avendo l'impresa regolarmente denunciato alla sede INPS competente (mediante invio telematico delle relative denunce contributive), l'assunzione di un determinato numero di dipendenti, costoro in realtà non erano mai stati assunti e la società in questione risultava essere una "scatola vuota", dolosamente costituita sulla carta, all'esclusivo fine di poter percepire i relativi contributi pubblici. La Procura, considerato l'importo del danno patrimoniale e la gravità delle condotte dolose poste in essere dal titolare della (fittizia) impresa, oltre ad esercitare l'azione di responsabilità, ha anche richiesto il sequestro dei beni del predetto. Il sequestro è stato confermato dal giudice designato.

Infine, nel corso del 2019, sono state diverse le azioni esercitate in conseguenza dell'illecita percezione di aiuti economici in agricoltura, erogati da AGEA, richiesti ed ottenuti sulla base della presentazione di false dichiarazioni in merito al possesso di un legittimo titolo di conduzione dei terreni. Nelle vicende trattate, gli agricoltori coinvolti, al fine di attestare il possesso dei terreni in relazione ai quali richiedevano gli aiuti per le campagne 2006-2013, avevano presentato i cd. "contratti verbali di affitto", nei quali avevano indicato, quali danti causa, soggetti che la Guardia di Finanza accertava essere deceduti diversi anni prima della data di stipula dell'accordo. In altri casi, venivano presentate false dichiarazioni nelle quali si attestava di avere la proprietà dei terreni e di averne concesso la conduzione in favore degli agricoltori richiedenti l'aiuto. Nei casi in questione, la responsabilità del danno arrecato ad AGEA (di diverse decine



di migliaia di euro) è stata imputata, in via principale e a titolo di dolo, ai beneficiari dei contributi, avendo costoro presentato false dichiarazioni e, in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, ai responsabili del Centro di Assistenza in Agricoltura (C.A.A.), presso cui le domande uniche di pagamento erano state presentate, in conseguenza delle gravi omissioni da costoro perpetrate nelle attività di controllo e verifica della documentazione.

#### **§. Le azioni in materia sanitaria**

Nel presente paragrafo si riportano alcune delle azioni della Procura che hanno visto danneggiate aziende sanitarie od ospedaliere situate nel territorio regionale ed aventi ad oggetto diverse fattispecie.

Una prima vicenda ha avuto a riferimento l'indebita corresponsione di compensi, alcuni anni fa, da parte della ASL Lecce, in favore di una *onlus* che svolgeva il servizio di postazione S.E.U.S. 118 di Lecce e di postazione estiva di San Cataldo. Nello specifico, la *onlus* in questione, mediante la presentazione di false attestazioni in merito all'impiego dei mezzi di soccorso primario H/24 e lo svolgimento di attività di trasporto infermi e feriti, traeva in inganno la ASL di Lecce che provvedeva a corrispondere alla predetta circa **295 mila euro** non dovuti. La vicenda è stata definita dalla Sezione giurisdizionale con **sentenza di condanna n. 73/2019**.

Altra azione ha avuto a riferimento lo svolgimento, da parte di un medico in rapporto di servizio a tempo pieno presso la ASL Foggia, di attività libero professionale presso studi medici privati e sedi di associazioni, in totale assenza della necessaria autorizzazione da parte della citata azienda sanitaria. Con riguardo a tale ipotesi, questa Procura ha contestato al medico in questione, l'illecita percezione della indennità di

esclusività per tutto il periodo in cui ha svolto l'attività libero professionale, per un ammontare complessivo di **circa 65 mila euro**.

In un altro caso, verificatosi sempre presso la ASL Foggia, invece, un dirigente medico in servizio presso il presidio ospedaliero di Lucera, autorizzato a svolgere attività libero professionale *intramuraria* (cd. ALPI), a fronte degli onorari percepiti dai pazienti, ometteva di rilasciare le ricevute fiscali trattenendo, in tal modo, per sé l'intero importo percepito. Il danno contestato dalla Procura ha avuto a riferimento l'indennità di esclusività da costui illegittimamente percepita (atteso che, di fatto, aveva svolto una attività libero professionale), oltre all'indennità di risultato percepita nello stesso periodo (ai sensi dell'art.47, comma 4, CCNL 1988-2001 l'indennità di risultato non era dovuta per i dirigenti che avessero optato per il rapporto non esclusivo), nonché il 50% della parte variabile del trattamento in godimento (atteso che ai sensi dell'art. 47, co. 2, lett. b) del citato CCNL ai dirigenti in regime non esclusivo essa spetta in misura del 50%).

Altra azione, analoga alla precedente, è stata esercitata anche nei confronti di due medici in servizio presso la ASL Lecce i quali, sebbene autorizzati allo svolgimento di attività professionale in regime di *intramoenia* allargata, omettevano di rilasciare la dovuta fattura per alcune delle prestazioni effettuate e, per conseguenza, omettevano di versare la quota spettante all'azienda sanitaria. Il danno patrimoniale arrecato a quest'ultima è stato calcolato in modo analogo a quello precedente atteso che la giurisprudenza contabile è ormai consolidata nel ritenere che l'accertato esercizio, in aggiunta alla regolare attività intramuraria, di altra attività professionale, determina il concreto venir meno dell'esclusività del rapporto, con conseguente indebita percezione di quelle componenti retributive spettanti solo in ragione del vincolo di esclusività.

**§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche e mancato riversamento di tributi.**

Come già negli ultimi tre anni, nel corso del 2019 sono state introdotte diverse azioni (n. 7 atti di citazione per **complessivi 421 mila euro circa**) in relazione al mancato aggiornamento annuale secondo gli indici Istat, del costo di costruzione, ai fini della determinazione del contributo dovuto all'atto del rilascio dei permessi di costruire inerenti ai fabbricati residenziali, a norma della legge n. 10/1977 e del d.p.r. n. 380/2000, da parte di numerosi comuni della provincia di Lecce, nel periodo ricompreso tra il 2008 ed il 2012.

Il fenomeno, peraltro non limitato ad una sola provincia, come già evidenziato lo scorso anno, denota una poca attenzione, da parte degli Enti locali, alla cura delle proprie entrate, nonostante essi lamentino, sempre più di frequente, la scarsità delle risorse economiche a loro disposizione.

Sotto il profilo delle mancate entrate, si segnala anche una vicenda dannosa occorsa al comune di Acquarica del Capo in relazione alla mancata riscossione dei canoni di locazione di un immobile concesso in uso, a titolo oneroso, ad una cooperativa per l'esercizio di attività di gestione di una casa di riposo sin dall'anno 2001 e fino al 2014, anno in cui la cooperativa cessava la propria attività. Questa Procura ha agito nei confronti del funzionario comunale che non si è mai preoccupato di riscuotere i canoni locativi in questione, chiedendo la restituzione della somma complessiva di **circa 28 mila euro**. La condotta del funzionario è risultata aggravata anche dalla circostanza che, nel 2011, in sede di rinnovo del contratto di locazione, costui ha pure omesso di esigere la presentazione della polizza fidejussoria prevista quale condizione per la stipula del contratto, nonostante la cooperativa si fosse già dimostrata inadempiente ai propri obblighi con riferimento al precedente contratto di locazione.



Sempre sotto il profilo della ingiusta riduzione delle risorse economiche di cui l'Ente locale potrebbe disporre, assume particolare rilievo anche il fenomeno del mancato riversamento, da parte delle società private concessionarie dell'accertamento e riscossione tributi, di questi ultimi nelle casse degli enti impositori, nello specifico, le casse comunali.

Nel corso dell'anno appena trascorso è stato, infatti, depositato un atto di citazione, per un ammontare complessivo di **circa 169 mila euro** in relazione al mancato versamento, nei confronti del comune di Statte, delle somme riscosse a titolo di tributi locali da parte della società privata concessionaria del relativo servizio (CERIN s.p.a.).

L'ammontare del danno contestato è in parte riconducibile al mancato riversamento (126 mila euro) ed in parte ascrivibile al danno da disservizio (43 mila euro) conseguito al Comune in conseguenza dei costi che esso ha dovuto sostenere al fine di garantire, nel rispetto dei principi di legalità ed efficienza, il ripristino del servizio delle attività di accertamento e riscossione dei tributi, indispensabile per il rispetto ed il mantenimento degli equilibri di bilancio. L'Ente, infatti, è stato costretto ad analizzare e ricostruire compiutamente ed in via d'urgenza (nelle more di procedere a nuova gara per l'individuazione di nuova società concessionaria) lo stato di accertamento e riscossione dei propri tributi, con la conseguente necessità di procedere all'internalizzazione del servizio di gestione dei tributi minori ed all'affidamento, in capo ad altra ditta esterna, dell'attività di supporto allo svolgimento del servizio di riscossione coattiva. A tali costi si sono anche aggiunte le somme erogate al personale dipendente distolto dai propri compiti istituzionali e chiamato allo svolgimento di ulteriori attività che non avrebbero avuto ragion d'essere se il servizio di riscossione, da parte della CERIN srl, si fosse svolto nel rispetto della legge e dei canoni contrattuali.

Va, tuttavia, evidenziato che difficilmente sarà possibile recuperare

per intero l'ingente danno conseguito al comune di Statte, atteso che la società di riscossione è soggetta a procedura fallimentare e i due soci amministratori p.t. non sono muniti di un patrimonio sufficiente. Nonostante ciò, questo Ufficio requirente si è determinato ad agire comunque nei confronti degli ex amministratori e della società, al fine di dotare il comune danneggiato, laddove il Giudice dovesse ritenere di emettere la relativa sentenza di condanna, di un titolo idoneo a far valere il "privilegio" del credito in sede di giudizio fallimentare. E' appena il caso di ricordare che, a seguito dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, *"Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'art. 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte di conti sui beni mobili e immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile"* (art. 216, comma 3, d.lgs n. 174/2016).

Altre due vicende hanno visto danneggiata la Regione Puglia dal mancato riversamento dei proventi delle tasse automobilistiche da parte di alcune società di servizi per un ammontare complessivo di **108 mila euro**.

#### **§. Le azioni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti**

I danni in questa materia si concretano generalmente nell'illegittima erogazione di emolumenti, indennità e compensi vari, contravvenendo a specifiche norme che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché nello svolgimento di attività non autorizzate o, ancora, nell'illegittimo affidamento di incarichi esterni.

Escluse le vicende di cui si è già riferito nel paragrafo attinente all'ambito sanitario, le azioni esercitate in materia di rapporto di lavoro ammontano a n. 17, pari al 19% degli atti di citazione nel merito, depositati

nell'anno appena trascorso. L'ammontare complessivo dei danni contestati assomma a **810 mila euro circa**.

Un cenno deve essere rivolto alle indagini che hanno avuto ad oggetto la violazione del **dovere di esclusività** che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico (art. 98 Cost.).

La *ratio* fondamentale sottesa al sostanziale divieto di disperdere le energie lavorative al di fuori dell'ente di appartenenza risiede, tra l'altro, nell'esigenza di scongiurare conflitti di interesse ed evitare che l'impiegato possa trarre utilità dirette o indirette dallo *status* rivestito, subordinando lo svolgimento di attività in proprio a regimi autorizzativi preventivi, che permettano controlli di legalità, al fine di garantire l'imparzialità nell'esercizio di funzioni pubbliche.

Nel corso del 2019, la materia è venuta in rilievo più volte, e non solo con riferimento alla categoria dei medici che esercitano attività *extramoenia*, (delle cui vicende dannose si è già riferito nel paragrafo relativo alle azioni esercitate nell'ambito sanitario) rivelando disfunzioni nell'organizzazione degli uffici in grado di condizionare in maniera determinante, a seconda del settore in cui si verificano, il rendimento complessivo della struttura e, in quanto tali, meritevoli di una rigorosa vigilanza.

Una prima vicenda ha visto coinvolto un sottufficiale della Marina Militare il quale, durante il periodo di servizio, segnatamente dal 2003 al 2009, ha svolto attività extra-lavorativa, non autorizzata, consistente in prestazioni professionali di natura infermieristica presso società private, strutture sanitarie private e pubbliche (pronto soccorso estivo della Asl Taranto), percependo compensi complessivamente quantificati in **71 mila euro circa**. Nella vicenda rileva, quindi, la violazione del divieto di cumulo di impieghi, sancito sia dalla normativa in tema di ordinamento militare, che dall'art. 53, commi 7 e seguenti, del d. lgs. 30/03/2001 n. 165 recante il



Testo Unico del pubblico impiego e che disciplina la materia dello svolgimento di attività extra-professionale non autorizzata ed il mancato riversamento dei relativi proventi in favore dell'Amministrazione di appartenenza.

Deve, infatti, osservarsi che già l'art. 12 della L. 31/07/1954, n. 599, in materia di stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, applicabile *ratione temporis* alla vicenda *de qua*, disponeva che: *“Il sottufficiale in servizio permanente è vincolato da rapporto di impiego di carattere stabile e continuativo. ...e non può esercitare alcuna professione, mestiere, industria o commercio ..., né comunque attendere ad occupazioni o assumere incarichi incompatibili con l'adempimento dei suoi doveri...”*.

Tale disposizione, che trova il suo fondamento nel dettato costituzionale posto a garanzia del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego ed a tutela della imparzialità, efficienza e buon andamento della stessa P.A., è stata poi confermata dal d. lgs. 15/03/2010 n. 66, (abrogativo della L. 599/54) istitutivo del Codice dell'Ordinamento Militare che, all'art. 894 (*“Incompatibilità professionali”*), ha ribadito il divieto di cumulo di impieghi per il personale militare e, all'art. 896, ha specificato che i militari non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

L'art. 53, co. 7, del richiamato d.lgs. n. 165/2001 già nel testo previgente alle modifiche apportate dall'art. 1, co. 42, della legge n. 190 del 2012, richiedeva per lo svolgimento di attività extra-impiego, la necessità della previa autorizzazione ed, al riguardo, statuiva che: *“I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano preventivamente autorizzati dall' Amministrazione di appartenenza (...omissis) In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente*

*svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".*

L'art. 53, co. 6, del citato d.lgs. n. 165/2001 estende espressamente la disposizione del comma 7, appena richiamato, anche al personale non soggetto al regime di privatizzazione del pubblico impiego come gli appartenenti alle Forze armate, mentre il comma 7-bis, con disposizione meramente confermativa degli indirizzi giurisprudenziali, precisa che l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, non solo in ordine alle azioni di responsabilità (da *"omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore"*) proposte dopo la data della sua entrata in vigore (14 novembre 2012), ma anche a quelle riferite a fatti anteriori a tale dato temporale, come affermato dalla stessa Sezione Giurisdizionale per Puglia, nella sentenza n. 828/2018.

Deve, inoltre, osservarsi che, in assenza della prescritta preventiva autorizzazione, non può essere considerata valida esimente per l'odierno convenuto la mera circostanza di *"aver informato verbalmente"* i propri superiori, o che gli stessi fossero eventualmente a conoscenza dello svolgimento delle predette attività extra-impiego presso terzi, giacché, la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di tali attività prevista dal richiamato art. 53, rientra tra le *"prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto"* (Sez. II<sup>a</sup> App. sent. n. 291/2018).

La presunta *"comunicazione"* alla gerarchia, peraltro in forma verbale, non può, quindi, integrare gli estremi di un efficace, sebbene

implicita, “richiesta” di atto autorizzativo, né tanto meno di “implicito rilascio” dello stesso poiché l’autorizzazione deve necessariamente ed espressamente precedere l’attività “autorizzanda” dovendo consentire all’amministrazione di appartenenza un concreto giudizio di “compatibilità”. Tant’è che, con l’entrata in vigore della legge anticorruzione, il primo periodo del comma 7 è stato completato con l’inciso secondo il quale: *“Ai fini dell’autorizzazione, l’amministrazione verifica l’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi”*.

Infine, questa Procura ha anche sostenuto che non fosse valida ad escludere la sussistenza dell’elemento soggettivo in capo al militare in questione o ad attenuarne la posizione la circostanza che la citata Circolare M.D., contenente le modalità operative per la presentazione/rilascio dell’autorizzazione *de qua*, fosse stata emanata in via successiva allo svolgimento dell’attività extra-lavorativa; infatti, risultava emanata analoga circolare n. 301/1999 già in data 20.12.1999 la quale imponeva, tra le condizioni per l’esercizio di attività extraprofessionali retribuite, che queste fossero meramente isolate e saltuarie ed effettuate senza carattere di continuità. Tali circolari, stante il ruolo rivestito all’interno della gerarchia delle fonti, forniscono solo una corretta interpretazione di disposizioni di legge già esistenti e vincolanti stabilendo le uniformi procedure o modalità da seguire, non assumendo alcun valore “innovativo” nell’ordinamento giuridico. All’esito del giudizio, il Collegio ha emesso **sentenza di condanna n. 651/2019**.

Altra vicenda ha riguardato un dipendente della Direzione Territoriale del Lavoro di Bari che, negli anni 2004-2008, ha svolto una serie di incarichi extraistituzionali, in materia di prevenzione incendi e sicurezza sul lavoro, presso soggetti giuridici privati percependo indebitamente **circa 89 mila euro**.



Nel corso dell'anno appena trascorso non sono mancate anche azioni in materia di **assenteismo fraudolento**. Sebbene si siano susseguite nel tempo normative sempre più stringenti, i risultati conseguiti non sono pari alle aspettative: ci si riferisce all'art. 69 del d. lgs n. 150/2009 e al d. lgs n.118/2017.

L'assenteismo costituisce il presupposto per la responsabilità amministrativa dell'impiegato infedele, sotto il profilo del danno patrimoniale, per omessa prestazione, e del danno all'immagine (per il quale è anche sufficiente il solo *clamor* interno all'amministrazione di appartenenza ed ai soggetti attorno ad essa gravanti).

A tal proposito, si segnalano n. 3 distinte azioni: una ha avuto a riferimento episodi verificatisi presso la ASL Brindisi nell'anno 2009, accertati definitivamente in sede penale solo nel dicembre del 2016 con la sentenza della Corte d'Appello di Lecce n. 2713/2016; altra, episodi verificatisi, fra il novembre 2013 ed il marzo 2014, presso il Comune di Manfredonia; altra ancora, episodi verificatisi, nel 2015-2016, presso il Centro Anziani del comune di Brindisi

Con riferimento alla vicenda della Asl Brindisi, atteso che, successivamente alla notifica dell'invito a dedurre ex art. 67 c.g.c., diversi dipendenti hanno provveduto a risarcire il danno ai medesimi contestato, l'azione risarcitoria è stata esercitata per il residuo ammontare di **euro 20 mila circa**, mentre, per quanto attiene a quella del comune di Manfredonia, la richiesta risarcitoria (comprensiva sia del danno patrimoniale che di quello all'immagine) ammonta a circa **89 mila euro** e per quella del comune di Brindisi, che ha visto coinvolto un unico dipendente, a circa **43 mila euro**

Altre due vicende hanno avuto riguardo, invece, alla violazione del **principio di onnicomprensività della retribuzione** dei pubblici dipendenti.

Una prima azione prendeva le mosse da una segnalazione del 2014 del Collegio sindacale della società AMIU spa, società *in house* del comune di Trani, che evidenziava come, nei confronti di un dipendente risultasse erogato un “*assegno ad personam*”, in aggiunta al normale compenso collegato all’applicazione del CCNL. Le indagini svolte dalla Guardia di Finanza, su apposita delega di questo Ufficio requirente, evidenziavano che il dipendente in questione, negli anni dal 2014 al 2018, aveva percepito un indebito incremento dell’indennità di funzione al medesimo spettante, di circa complessivi **60 mila euro**. L’azione risarcitoria è stata promossa nei confronti dell’Amministratore delegato della società *p.t.* che aveva disposto gli incrementi retributivi citati senza alcuna considerazione delle limitazioni imposte dal CCNL e delle norme pubblicistiche in materia di regolamentazione dei rapporti di lavoro, le quali prescrivono che le retribuzioni dei propri dipendenti debbano essere in linea con le regole e i limiti fissati dalla legge, in ossequio anche al principio dell’onnicomprendività della retribuzione, il quale impedisce che dette retribuzioni escano dai perimetri fissati normativamente.

Altra azione ha avuto a riferimento l’indebita corresponsione di compensi accessori ai dipendenti del comune di Corato assegnati all’Ufficio di Piano - Ambito Territoriale n.3 - Triennio 2005-2007 per un ammontare complessivo di **21 mila euro**. Il giudizio si è concluso mediante ricorso, da parte dei convenuti, al rito abbreviato di cui all’art. 130 c.g.c..

Infine, deve accennarsi che, nel corso del 2019, sono stati introdotti n.2 giudizi di responsabilità, per un danno complessivo di **circa 122 mila euro**, a carico del Direttore generale *p.t.* dell’ARIF Puglia in merito all’affidamento di numerosi incarichi di consulenza esterni in violazione della disciplina di cui all’art. 7 del d. lgs n. 165/2001, negli anni 2013-2015.

Altro giudizio, per un danno complessivo di circa **98 mila euro**, è stato

introdotto a carico del Sindaco di Foggia *p.t.* il quale, nel 2004, provvedeva ad affidare incarico legale a due professionisti esterni pur essendo dotata l'Amministrazione comunale di un Ufficio legale interno, composto, tra l'altro, da due funzionari regolarmente iscritti all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati dell'Ordine di Foggia e senza che questi ultimi fossero stati interpellati in ordine ad eventuali impossibilità o difficoltà ad esperire gli incarichi legali in questione.

A tal proposito, si rammenta che l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001, sin dalla originaria formulazione, prevede che le Amministrazioni pubbliche conferiscano incarichi solo per esigenze alle quali non possano fare fronte con il personale in servizio. Sul punto la giurisprudenza contabile ha subito chiarito che il conferimento di incarichi esterni è ammissibile solo quando si debba far fronte a compiti di carattere straordinario e quando all'interno della struttura amministrativa non siano rinvenibili, previa diligente ricognizione, professionalità adeguate (Sez. giur. Emilia-Romagna, 7 giugno 2002, n. 1703) e che, in caso di conferimento di incarichi a soggetti esterni, in violazione delle prescrizioni che ne disciplinano i presupposti, la giurisdizione della Corte dei conti non è limitata dall'insindacabilità nel merito delle scelte amministrative, atteso che il giudizio riguarda la violazione dei limiti che il legislatore ha posto alla discrezionalità stessa (Sez. giur. Puglia, 21 marzo 2003, n. 244).

In particolare, l'affidamento degli incarichi di patrocinio delle Amministrazioni pubbliche deve avvenire, in via preferenziale, al fine di evitare inutili spese, in favore degli avvocati interni dell'ente. L'affidamento di un incarico legale ad un libero professionista può, infatti, avvenire nelle Amministrazioni pubbliche solo una volta che sia stata adeguatamente dimostrata l'effettiva impossibilità per i legali dipendenti dell'ente di assumere l'incarico. Prima di affidare all'esterno gli incarichi di patrocinio di pubbliche amministrazioni è, quindi, sempre necessario accertare



l'impossibilità da parte dei componenti dell'ufficio legale dell'ente di svolgere l'attività difensiva, ciò allo scopo di evitare una spesa inutile e un danno all'erario. Tali considerazioni, espressione del principio generale secondo il quale le Amministrazioni pubbliche devono svolgere le proprie funzioni istituzionali, prioritariamente e salvo dimostrato impedimento, con il proprio personale, risultano confermate da un consolidato orientamento della Magistratura contabile, sia in sede di controllo (*ex multis*, Sez. Controllo Emilia-Romagna, n. 75/2017) che di giurisdizione (*ex multis*, Sez. Giur. Lazio, n. 124/2017 e Sez. Giur. Lombardia, n. 102/2017).

Questo orientamento risulta, per l'ennesima volta, confermato anche molto recentemente (Sez. II Appello, 19 settembre 2019, n. 327). Riassumendo l'univoca giurisprudenza in materia, dopo aver premesso che *"la materia degli incarichi a consulenti esterni alla pubblica amministrazione risulta disciplinata dall'art.7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165"*, la Sez. II<sup>a</sup> Appello ha, tra l'altro, chiaramente affermato che:

- *"le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di svolgere i compiti istituzionali avvalendosi di personale interno, essendo tale regola espressione del principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa anche, e soprattutto, sotto il profilo dell'economicità della stessa;*

- *"gli incarichi di consulenza a soggetti esterni possono sì rappresentare un'opzione operativa percorribile, ma a condizione che ricorrano specifiche situazioni, ovvero: la carenza organica che impedisca, o renda oggettivamente difficoltoso, l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione condotta sulle professionalità in servizio; la complessità dei problemi da risolvere, che richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale interno; l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico e la sua durata; la proporzione fra il compenso corrisposto al soggetto incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione. Tali condizioni, che per la giurisprudenza citata costituiscono altrettanti presupposti di legittimità, non solo devono coesistere, ma devono anche essere logicamente*

*esplicitati nel provvedimento amministrativo di conferimento, in quanto indefettibilmente concorrenti a costituirne il supporto motivazionale. Infatti, pur con l'ovvia precisazione che un profilo di illegittimità formale non possa di per sé costituire fonte di danno erariale, non si può tuttavia revocare in dubbio che, soprattutto in una materia quale quella in esame in cui la condotta da osservare risulta delineata da ristretti ambiti normativi, l'assenza di questo o quel presupposto di legittimità del provvedimento appare chiaramente sintomatica di un comportamento contrario, o quantomeno non in linea, con il modello legale della corretta gestione amministrativa (Sezione Terza d'appello, sent. n. 347/2018)";*

*- "pur se ingente, la "quantità" di lavoro che un ufficio pubblico è chiamato a svolgere non può ex se giustificare il ricorso a collaborazioni esterne se, oltre al numero dei fascicoli da trattare, non si evidenzino profili di complessità tecnica tale da richiedere l'intervento di competenze professionali non presenti all'interno dell'amministrazione".*

Nell'ambito delle vicende in qualche modo connesse con lo svolgimento di un rapporto di lavoro pubblico, sono venute all'attenzione di questo Ufficio requirente anche alcune afferenti al **cd. danno indiretto**, nelle quali il danno patrimoniale conseguito alle finanze della pubblica amministrazione si è sostanziato nel pagamento di un risarcimento danni in favore del dipendente.

Una prima vicenda ha avuto ad oggetto il risarcimento dei danni causati al Direttore generale *p.t.* di una ASP (azienda di pubblica di servizi) del foggiano in conseguenza del suo illegittimo licenziamento. Il danno da risarcire, da parte di coloro che hanno deliberato il licenziamento, ammonta a poco più di **95 mila euro**.

Altre n. 2 vicende, invece, hanno avuto a riferimento altrettanti casi di *mobbing* perpetrati dai dirigenti *p.t.* che, agli inizi degli anni 2000, si sono succeduti alla Direzione Provinciale del Lavoro di Lecce. All'esito dei due processi civili, conclusisi entrambi con le relative sentenze della Corte

d'Appello di Lecce emesse nel 2010 e nel 2011, e dopo aver provveduto alla costituzione in mora dei responsabili, il Ministero del Lavoro notiziava questo Ufficio dell'avvenuto pagamento del risarcimento dei danni biologici e morali, prodottisi a carico dei due dipendenti, nella rispettiva misura di **euro 48 mila** ed **euro 40 mila**. Per conseguenza, venivano attivati i due giudizi per responsabilità amministrativa a carico dei due dirigenti dell'Ufficio Provinciale del Lavoro di Lecce.

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

Nel presente paragrafo si riportano altre azioni esercitate dalla Procura, non propriamente rientranti nella catalogazione di cui sopra, ma che, sia per il tipo di vicenda, che per l'entità del danno, rapportata alle dimensioni dell'ente danneggiato, si ritiene meritino attenzione.

Una prima vicenda afferisce al conferimento, tra gli altri, di un immobile di proprietà del comune di Taranto alla società interamente partecipata AMAT spa ai fini della ricapitalizzazione di quest'ultima, nonostante la Giunta comunale avesse deliberato di espungere il citato immobile dall'elenco delle unità immobiliari che sarebbero divenute oggetto di cartolarizzazione. Inoltre, alcuni piani dell'immobile, anche dopo la cessione, continuavano ad essere adibiti ad archivio storico, sebbene alcun contratto di locazione venisse mai sottoscritto tra l'Ente e la società a tal proposito. Nonostante ciò, e quindi senza che fosse mai stata assunta alcuna valida obbligazione giuridica, l'Amministrazione comunale provvedeva a riconoscere quale debito fuori bilancio e successivamente a pagare nei confronti di AMAT spa, una somma pari a **circa 1 milione e 600 mila euro** a titolo di canone di locazione, peraltro in misura del tutto sproporzionata rispetto al valore dell'immobile, stimato in circa un milione



di euro.

Altra vicenda riguarda un ingente danno patrimoniale **di circa 700 mila euro**, occorso al comune di San Giovanni Rotondo (FG), verificatosi nell'estate del 2007, per avere un dirigente del Comune incautamente anticipato un'ingente somma, a titolo di compenso, ad una società che avrebbe dovuto realizzare una serie di spettacoli teatrali nell'ambito di una iniziativa culturale da svolgersi nell'arco di alcuni mesi. Purtroppo, l'iniziativa non è stata portata a compimento, e nei tempi fissati sono state realizzati spettacoli in numero inferiore a quello concordato e la società non ha mai provveduto a restituire le somme indebitamente percepite a titolo di anticipo.

Altra ancora afferisce ad una serie di irregolarità manifestatesi nella esecuzione dei lavori di adeguamento e completamento della rete pluviale – bacino sud del comune di Veglie (LE). Dopo che l'impresa aggiudicataria avviava i lavori, essi venivano sospesi a seguito di alcune interferenze con altri sottoservizi, quali la rete elettrica di pubblica illuminazione e rete gas. Nonostante le diverse sollecitazioni da parte dell'impresa, il Comune non provvedeva agli adempimenti formali per la ripresa dei lavori per cui la prima provvedeva ad adire il Collegio arbitrale per far dichiarare l'illegittimità della prolungata sospensione dei lavori, la risoluzione del contratto ed il risarcimento dei danni che venivano quantificati in circa **107 mila euro**. Per il danno conseguito al comune di Veglie, questo Ufficio ha proceduto con l'azione risarcitoria nei confronti del responsabile unico del procedimento cui è stata imputata una condotta gravemente colposa, a differenza del direttore dei lavori la cui condotta è stata ritenuta solo lievemente colposa.

Altra azione ha avuto a riferimento l'affidamento, da parte del

comune di Gioia del Colle (BA), del servizio di affissione manifesti ad una cooperativa sociale a titolo oneroso, nonostante il servizio avrebbe dovuto essere fornito, peraltro a titolo gratuito, dalla società a cui era stata già affidata la gestione dei tributi locali. Dalla vicenda è conseguito un danno patrimoniale a carico del comune di oltre **106 mila euro**.

## 6. Le azioni cautelari a tutela delle ragioni del credito erariale

Nel corso dello scorso anno, a tutela delle ragioni dell'Erario, sono stati richiesti **n. 7 sequestri conservativi** di beni mobili ed immobili, fra i quali si segnalano, di seguito, quelli maggiormente significativi, sia sotto il profilo del particolare disvalore delle condotte emerse dalle relative vicende, che per l'entità del danno erariale conseguenzialmente prodotto:

- sequestro per circa **2 milioni e 612 mila euro**, in relazione ad una vicenda dannosa occorsa alla Regione Puglia in conseguenza dell'illecita percezione di contributi pubblici nell'ambito del Programma Operativo Puglia – FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) 2007-2013 *“aiuti alle Medie Imprese e ai Consorzi di PMI per Programmi Integrati di Agevolazioni”*, da parte di una società avente sede in Massafra (TA.) Nello specifico, la società in questione, al fine di far figurare realizzato l'incremento occupazionale richiesto per la percezione dei contributi, provvedeva a far fittiziamente transitare un determinato numero di personale (sempre gli stessi dipendenti) tra le tre diverse imprese facenti parte dello stesso gruppo. Questa Procura, rilevato che l'obiettivo dell'incremento occupazionale risultava conseguito solo in modo fittizio mediante l'artificio sopra illustrato e ritenuta, per conseguenza, la sussistenza di un ingente danno patrimoniale a carico della Regione, prima ancora di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore *pro tempore* della società beneficiaria dei contributi, chiedeva il sequestro conservativo dei beni del predetto, nonché della società. Il sequestro è stato confermato dal giudice designato con ordinanza n. 81/2019;
- sequestro per circa **950 mila euro**, in relazione ad una vicenda dannosa



occorsa ai danni del comune di Sava (TA), in conseguenza del mancato riversamento dei tributi comunali, da parte della società concessionaria del servizio di riscossione, negli anni 2011-2016, che se ne appropriava in modo illecito. Questa Procura, rilevato l'ingente danno per il comune di Sava e riscontrato l'elemento psicologico del dolo nelle condotte tenute dagli amministratori della società di riscossione, ancor prima di introdurre l'azione di responsabilità contabile, chiedeva il sequestro cautelare dei beni della società e dei suoi due amministratori *pro tempore*. Il sequestro è stato confermato dal giudice designato con ordinanza n.62/2019;

- sequestro per circa **674 mila euro** circa, in relazione ad una vicenda dannosa occorsa al Comune di Trani, negli anni 2009-2013, in conseguenza dell'illecito pagamento di corrispettivi, non dovuti o dovuti in misura minore, in favore di alcune imprese appaltatrici di servizi di vigilanza e di attacchinaggio e *data entry*. Nello specifico, le indagini accertavano l'alterazione informatica di impegni di spesa legittimamente assunti, ma aumentati nel loro importo rispetto alle attestazioni di copertura finanziaria, oppure la creazione *ad hoc* di impegni che, seppure agganciati a livello informatico a determinazioni dirigenziali di spesa riguardanti il fornitore del servizio, non trovavano corrispondenza con le attestazioni di copertura finanziaria. Le alterazioni venivano effettuate, mediante accesso al sistema informatico dell'Ente, da parte di un contabile dell'Ufficio di Ragioneria, abilitato ad istruire gli atti di liquidazione di spesa, ad inserirli e annotarli informaticamente nel Sistema, a verificare la corrispondenza degli importi da liquidare con gli impegni assunti nelle determine dirigenziali e a sottoporre alla firma del dirigente i mandati di pagamento per l'invio alla Banca tesoriere. Pertanto, la Procura richiedeva, nei confronti del citato dipendente, il

sequestro cautelare dei suoi beni mobili ed immobili che veniva confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 38/2019 e, a seguito del reclamo promosso dal sequestrato, anche dal Collegio con ordinanza n. 80/2019 che rigettava il gravame.

- sequestro per circa **351 mila euro**, in relazione ad una vicenda dannosa afferente all'illecita percezione di contributi pubblici, erogati da AGEA nel quadro della *"Filiera Ortofrutticola l'Eccellenza della Frutta Pugliese - Asse I - misura 123 "Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali"* da parte di una società avente sede in Rutigliano (in liquidazione dal 2017) per l'ampliamento del proprio stabilimento ortofrutticolo. Le attività di indagine, svolte dalla Guardia di Finanza - Tenenza di Mola di Bari, accertavano che l'amministratore della società in questione distraeva i fondi percepiti dalle finalità per le quali erano stati richiesti ed ottenuti per versarli su altri conti correnti bancari utilizzati ad altri fini. Il sequestro cautelare dei beni richiesto dalla Procura veniva confermato dal giudice designato con ordinanza n.78/2019;
- sequestro per circa **347 mila euro**, in relazione ad un danno occorso alla Regione Puglia in conseguenza dell'illecita percezione, da parte di una ditta individuale avente sede in Martina Franca (TA), di contributi pubblici a valere sul P.O.R. Puglia 2007/2013, nell'ambito delle iniziative per l'accesso al lavoro. Nello specifico, a seguito di precipue indagini svolte dalla Guardia di Finanza - Compagnia di Martina Franca, emergeva che un'impresa esercente l'attività di *call center* aveva richiesto ed ottenuto i citati finanziamenti pubblici sulla base di false assunzioni: infatti, pur avendo l'impresa regolarmente denunciato alla sede INPS competente (mediante invio telematico delle relative denunce

contributive), l'assunzione di un determinato numero di dipendenti, costoro, in realtà, non erano mai stati assunti e la società in questione risultava essere una "scatola vuota", dolosamente costituita sulla carta, all'esclusivo fine di poter percepire i contributi pubblici in questione. La Procura, considerato l'importo del danno patrimoniale e la gravità delle condotte dolose poste in essere dal titolare della (fittizia) impresa, ha richiesto il sequestro dei beni del predetto. Il sequestro è stato confermato dal giudice designato con ordinanza n. 90/2019;

- sequestro per circa **310 mila euro**, in relazione ad una vicenda di illecita percezione di contributi pubblici da parte di una società avente sede in Taranto, a titolo di agevolazioni *ex lege* n. 46/1982 per la realizzazione del programma di sviluppo sperimentale denominato: *"Ricerca e sviluppo di un sistema di rivestimento refrattario totale, caratterizzato da elevata capacità termica e bassa-conducibilità per siviere e/o contenitori similari utilizzati nell'industria siderurgica"*. Nello specifico, la società aveva formalmente richiesto il contributo in questione al MISE al fine di sperimentare, sviluppare e mettere a punto nuovi prodotti additivati, con diverse formulazioni della famiglia dei refrattari e, in particolare, la società illustrava che il programma sarebbe stato finalizzato alle attività di ricerca e sviluppo di un nuovo rivestimento di siviera, denominato "New Isolblock", realizzato con mattoni e cementi refrattari con Carbonxide 010/LP.

L'oggetto del programma risultava, quindi, incentrato sul rivestimento refrattario totale (rivestimenti di sicurezza e di usura) caratterizzato da elevata capacità termica e bassa conducibilità per siviere e/o contenitori similari utilizzati nell'industria siderurgica ed, in particolare, per quanto riguardava i cementi refrattari, si aggiungeva che il prodotto avrebbe rappresentato una soluzione ottimale al problema dell'infiltrazione



dell'acciaio e che l'utilizzo del cemento/stucco Microset additivato con Carbonxide-010/LP, di cui si dichiarava essere in possesso del brevetto di proprietà, avrebbe consentito di raggiungere una sigillatura sia dei giunti della muratura di protezione, che delle facce verticali di interstrato.

Secondo le valutazioni espresse dalla società nel su indicato piano di sviluppo, *“un prodotto che presenti caratteristiche significativamente migliori troverebbe ampi spazi commerciali nelle industrie siderurgiche nelle quali è continua la ricerca di nuovi materiali refrattari che lavorano in situazioni estreme di temperature di sollecitazioni meccaniche, in ambienti fortemente corrosivi”*.

In realtà, le indagini rivelavano che l'additivo “Carbonxide 010/LP” costituiva un rifiuto speciale pericoloso in quanto miscuglio di rifiuti contenenti almeno un rifiuto pericoloso (nello specifico, olii lubrificanti esausti codice CER 130206, ossia scarti di olio sintetico per motori, ingranaggi e lubrificazione). Infatti, il Carbonxide 010/LP è un olio lubrificante usato, contaminato in modo significativo da carburante diesel e benzina, che presenta pericoli per l'uomo e l'ambiente, poiché non è biodegradabile ed è ecotossico e, se scaldato, sviluppa gas irritanti. Risultava anche che la stessa società produceva due additivi Carbonxide e “CLW” (Carbo Long Working) i quali, per composizione, sono costituiti dalla medesima miscela e, per ragioni commerciali, sono diversamente denominati: il prodotto destinato alla produzione di materiali refrattari è chiamato Carbonxide, mentre quello destinato alla produzione di bitumi ha l'acronimo CLW per il quale l'Ufficio italiano Brevetti e Marchi ha anche respinto l'istanza di brevetto.

Nella fattispecie all'esame, è risultato, quindi, evidente il pregiudizio patrimoniale subito dal Ministero dello Sviluppo Economico che, in seguito alle richieste, alla documentazione ed alle false attestazioni

prodotte dalla società in questione, provvedeva all'erogazione del finanziamento pubblico per circa 310 mila euro.

Per quanto sopra, questa Procura provvedeva ad agire sia nei confronti della società direttamente percettrice del contributo pubblico illecitamente conseguito, che nei confronti del suo amministratore e legale rappresentante, nonché del responsabile del programma, in quanto quest'ultimo, per il ruolo rivestito, risultava pienamente a conoscenza della circostanza che il piano di sviluppo aveva ad oggetto l'uso di cemento/stucco realizzato con la miscelazione di additivi contenenti rifiuti pericolosi. Il sequestro conservativo richiesto dalla Procura è stato confermato dal giudice designato con ordinanza n.82/2019.

\*\*\*\*\*

A fini di tutela delle ragioni del credito erariale, nel corso del 2019, sono state depositate anche due **citazioni in revocazione ex art. 2901 c.c.**, di cui, però, soltanto una ha trovato accoglimento da parte della Sezione giurisdizionale con sentenza n. 678/2019.

Tale azione cautelare è stata esercitata al fine di tutelare un credito complessivo di **circa 925 mila euro** vantato da AGEA in relazione ad una vicenda dannosa che ha visto coinvolti un agricoltore ed il responsabile del Centro Assistenza Agricola presso il quale il primo, a nome proprio e di alcuni stretti congiunti (genitori e fratelli), del tutto inconsapevoli della truffa perpetrata, aveva presentato domande uniche di pagamento, per gli anni dal 2009 al 2014, indicando terreni per i quali non era in possesso di alcun titolo di conduzione. A tal fine, l'agricoltore aveva compilato contratti di affitto nei quali aveva falsamente rappresentato di condurre terreni di proprietà di diversi enti pubblici, dell'Amministrazione della Difesa, del Demanio nonché di diversi Comuni ed anche Regioni.

## 7. I riti speciali

### §. I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria

Sebbene la responsabilità amministrativa mantenga il suo tradizionale carattere della atipicità, di modo che qualsiasi fattispecie di danno erariale determina l'imputazione ai soggetti che lo hanno causato, purché sussistano il dolo o la colpa grave ed il nesso di causalità, tuttavia il Legislatore ha sviluppato la tendenza alla tipizzazione di alcune fattispecie ed ha introdotto una nuova forma di responsabilità, quella sanzionatoria, nella quale l'elemento costitutivo del danno è sostanzialmente regredito.

Vengono, infatti, definite ipotesi di "*responsabilità sanzionatoria*" quelle rispetto alle quali la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di determinati comportamenti, ma provvede a determinare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto, talora fissato tra un minimo e un massimo, con conseguente impossibilità, per il giudice, di addebitare al responsabile un importo diverso.

Rientrano, invece, tra le ipotesi di "*responsabilità tipizzata*", quelle fattispecie nelle quali una norma di legge si limita a prevedere che una determinata condotta "determina responsabilità erariale", o espressioni simili, senza però stabilire sanzioni precise e non derogabili.

Casi, questi ultimi, nei quali ricorre una ordinaria fattispecie di responsabilità amministrativa, che si distinguono unicamente per avere il legislatore stesso qualificato la condotta come rilevante, senza possibilità per l'interprete di valutazioni difformi.

Il codice di giustizia contabile, agli artt. 133 e seguenti, disciplina un peculiare giudizio per le ipotesi in cui sia comminata una sanzione



compresa tra un minimo e un massimo. Ne sono, quindi, escluse quelle fattispecie in cui il legislatore, pur descrivendo la fattispecie, rimanda alla determinazione di un danno per il riconoscimento di responsabilità. In tal senso, peraltro, si sono espresse le **Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti con la sentenza n. 26 del 31 luglio 2019**, resa sull'atto di deferimento della questione di massima proposto dal Procuratore generale **in merito alla natura sanzionatoria o risarcitoria della ipotesi di responsabilità prevista all'art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs n. 165/2001 e, conseguentemente, quale rito debba trovare applicazione.**

La disposizione normativa prevede, infatti, che *"i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza"* e che *"in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogatore o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti"* (comma 7) e che *"l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti"* (comma 7 bis).

L'arresto nomofilattico pretorio, nel soffermarsi sugli aspetti della responsabilità sanzionatoria pecuniaria, alla luce del rito introdotto all'art.133 e ss. del Codice della Giustizia contabile, ha definitivamente chiarito che *"la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni*

*sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c."*

Deve, infine evidenziarsi che è proprio la norma di cui all'art. 133 c.g.c. a fornire, in controtela, ulteriori argomenti anche per ritenere non più sostenibile la configurazione della generale responsabilità amministrativa come una responsabilità di natura sanzionatoria, mettendo un punto fermo sulla questione qualificatoria della responsabilità che così tanto ha occupato la dottrina in materia.

Proprio perché diversa per processo, ma anche per struttura, rispetto alla responsabilità sanzionatoria pecuniaria, la responsabilità amministrativa, che in modo significativo il codice definisce "*responsabilità amministrativa per danno all'erario*", torna a connotarsi per i suoi caratteri principalmente restitutori.

L'*incipit* dell'art. 133 prevede, infatti, una chiara distinzione concettuale tra le ipotesi disciplinate dalla legge n. 20 del 1994 e quelle sanzionatorie.

Anzi, le due fattispecie potrebbero addirittura concorrere rispetto ad un comportamento che, violando un precetto a presidio degli equilibri di finanza pubblica, sia contemporaneamente produttivo di danno: in un caso, il giudizio sarebbe promosso al fine dell'irrogazione della sanzione pecuniaria, nell'altro, ai fini dell'accertamento dell'eventuale sussistenza di una generale fattispecie di danno erariale.

\*\*\*\*\*

Venendo alle azioni di responsabilità sanzionatoria pecuniaria esercitate da questa Procura regionale, si segnala che, nel corso del 2019, è venuto a definizione un giudizio introdotto nel 2018 con riferimento al comune di Andria a cui, peraltro, già si è fatto cenno lo scorso anno.

Questa Procura acquisiva notizia specifica e concreta di danno dai contenuti della deliberazione della Sezione regionale di controllo

n.55/PRSP/2015, trasmessa per le valutazioni di competenza, la quale appurava che il comune di Andria, con determinazione n. 304 del 30 gennaio 2013, con riferimento all'esercizio 2012, aveva indebitamente contabilizzato dei residui attivi in conto competenza, in assenza dei quali il comune non avrebbe mai potuto rispettare il patto di stabilità, ravvisando, nella condotta posta in essere, un'ipotesi elusiva quale individuata dall'art.31, comma 31, della legge n. 183/2011.

Le indagini istruttorie portavano a verificare che i crediti in questione, essendo maturati nelle annualità 2006-2011, avrebbero dovuto essere imputati a quelle pregresse annualità (2006-2011) e non essere iscritti, totalmente, nella competenza dell'esercizio 2012, tanto più considerato che un analogo accertamento era stato già effettuato nell'anno 2011 e poi appositamente cancellato.

Nonostante ciò, il comune di Andria con nota del 23 marzo 2013 (prot.26466) certificava al Ministero dell'Economia e Finanze il rispetto del patto di stabilità per l'anno 2012.

Il principio, posto a garanzia della certezza e della veridicità delle scritture contabili, secondo il quale il conto dei residui deve essere tenuto distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sui fondi della competenza e viceversa, non può assolutamente essere derogato (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sent. n. 18/2015/EL del 15.05.2015).

Atteso quanto sopra, questa Procura, ritenendo sussistenti i presupposti perché la Sezione giurisdizionale, accertata la violazione, mediante elusione, del patto di stabilità del comune di Andria, procedesse ad irrogare la sanzione prevista dall'art. 31, comma 31, della legge n.183/2011, attivava il rito di cui all'art. 133 c.g.c..

Giova rilevare che, al riguardo, la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze 14 febbraio 2012, n. 5, nell'evidenziare alcuni



esempi di *“pratiche elusive”*, cita espressamente *“l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (patto di stabilità)”*.

Sotto il profilo dell'imputazione soggettiva, questo Requirente ha ritenuto che le sanzioni fossero da ascrivere sia al Sindaco che al Responsabile del Settore finanziario del comune di Andria: al primo, per avere costui sia rassicurato il Consiglio comunale, in sede di approvazione del bilancio consuntivo, sulla regolarità dell'operazione posta in essere che sottoscritto la citata certificazione al MEF, assumendosi la responsabilità delle informazioni in essa contenute; al secondo, per avere apposto il visto di regolarità contabile sulla determinazione n. 304 del 2013 e, quindi, certificato la regolarità contabile dell'operazione effettuata.

La sanzione pecuniaria da irrogare è stata quantificata prendendo a parametro le retribuzioni percepite dai presunti responsabili nel mese di marzo 2013, nella misura massima di legge.

La Sezione giurisdizionale, in composizione monocratica, con **decreto n. 7/2018, depositato il 16.05.2018, ha accolto pienamente la prospettazione della Procura sebbene**, in considerazione del fatto che i chiamati in giudizio nel 2015 hanno poi ritrasmesso al MEF la nuova certificazione con cui hanno corretto l'errore contabile, facendo venir meno, sia pure con notevole ritardo, le conseguenze della violazione delle norme sul patto di stabilità interno, **abbia determinato la sanzione da irrogare in misura inferiore rispetto a quella chiesta dalla Procura.**

**Avverso il suddetto decreto di condanna, hanno, poi, interposto opposizione i condannati, ai sensi dell'art. 135 c.g.c..**

**Con sentenza n. 314/2019, depositata il 23 maggio 2019, il Collegio, nel respingere il gravame, ha confermato totalmente il precedente decreto di condanna del Sindaco p.t. affermando, a tal proposito, che “Non rileva,**

*intanto, nella specie, il principio di separazione tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di governo, e la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, che è attribuita ai dirigenti dell'ente locale.*

*Il rispetto della disciplina sul patto di stabilità interno non necessita di declinazione in termini di indirizzi politico-amministrativi da parte degli organi di governo perché sottende la regolare gestione amministrativa dell'ente nel suo complesso e poiché il Sindaco, per legge, è individuato in primo luogo quale organo responsabile dell'amministrazione del comune (cfr. art. 50 D. Lgs. n. 267/2000), è evidente che a costui si impone di impedire operazioni amministrativo-contabili elusive quando queste si identificano nel contrasto con la corretta rappresentazione della gestione amministrativa dell'ente. Non a caso il legislatore ha previsto che la certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista conseguito deve essere sottoscritta prima di tutto dal rappresentante legale dell'ente locale oltre che dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria"*

## **§. Il rito abbreviato**

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

A tal proposito, deve evidenziarsi che le richieste di ammissione al rito abbreviato rimangono ancora piuttosto limitate (anche nel 2019 sono state soltanto n. 10). Esse, peraltro, attengono a contestazioni di danno di ridotta

entità con conseguente altrettanto ridotta misura delle somme introitate. Nell'anno da poco concluso, sia pure con riferimento ai soli n.6 giudizi abbreviati definiti, sono stati introitati poco più di 22 mila euro.



## 8. Gli atti di gravame avverso le decisioni del giudice

Nel corso del 2019 questa Procura ha ritenuto di interporre gravame avverso n. 4 sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale, in relazione a n.3 giudizi di merito per responsabilità amministrativa ed un giudizio per revocazione ex art. 2901 c.c., oltre che a proporre n. 1 reclamo ex art. 76 c.g.c. avverso l'ordinanza con la quale il giudice designato ha revocato il sequestro di beni nei confronti di un presunto responsabile di danno erariale.

Le sentenze di merito appellate hanno tutte a riferimento giudizi introdotti dalla Procura nel corso del 2018 e di cui si è dato conto nella relazione dello scorso anno.

Di seguito, oltre a quello del giudizio di appello già definito, si riportano, in via sintetica, i contenuti degli atti di gravame che, per le questioni affrontate, si ritengono di interesse più generale.

### §. Il gravame avverso la sentenza n. 758/2018 ed il suo esito

Con la recente **sentenza n. 27/2020, depositata il 31 gennaio 2020**, la Sezione prima centrale d'Appello ha accolto il gravame proposto da questa Procura avverso la sentenza n. 758/2018 con la quale la Sezione giurisdizionale pugliese aveva dichiarata prescritta l'azione promossa dalla Procura in relazione ad una fattispecie di danno erariale, occorso al comune di Alliste (LE), in conseguenza dal mancato aggiornamento, negli anni 2010-2011, dei valori connessi alla determinazione del costo di costruzione per il rilascio di permessi di costruire relativi a fabbricati residenziali - la cui obbligatorietà è stabilita dalla legge n. 10/1977.

Con la sentenza impugnata, il Collegio, dopo aver operato una ricostruzione in fatto che riportava la prospettazione operata da questa P.R.,

ha inopinatamente dichiarato la prescrizione dell'azione di responsabilità in quanto *"..l'invito a dedurre, che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 66 e 67, comma 8, c.g.c., interrompe il termine quinquennale di prescrizione, risulta essere stato notificato ad entrambi i convenuti soltanto in data 8 giugno 2017 e, quindi, tardivamente, in relazione alla data di verifica del danno"*.

La Procura con l'atto di gravame lamentava che il Collegio fosse caduto in errore laddove aveva mancato di considerare, ai fini della decisione, gli atti di costituzione in mora emessi dal Comune danneggiato e notificati ai convenuti in data 09.11.2012, nonostante essi fossero stati depositati dalla Procura regionale agli atti del giudizio di primo grado.

Risultava evidente che, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, l'azione introdotta dal PM risultasse del tutto tempestiva in quanto il diritto al risarcimento del danno si prescrive nel termine di cinque anni ex art.1 comma 2, della legge n. 20/94 ed il relativo termine risultava validamente interrotto dalla costituzione in mora effettuata ex artt. 1219 e 2943 c.c. nel 2012, nonché dalla notifica, entro il successivo termine quinquennale, dell'invito a dedurre che, come rilevato nella stessa sentenza *"... ai sensi del combinato disposto degli artt. 66 e 67, comma 8, c.g.c., interrompe il termine quinquennale di prescrizione"* e che risultava essere stato notificato ad entrambi i convenuti in data 8 giugno 2017.

La Sezione Prima Centrale d'appello, con la sentenza sopra richiamata, dopo avere, peraltro precisato che *"Né può in senso contrario, diversamente da quanto sostenuto dall'appellato, invocarsi la disciplina di cui all'art. 66, comma 2, c.g.c., posto che tale norma non ha efficacia retroattiva per espresso dettato di legge (cfr. art. 2, comma 2, disp. Trans. C.g.c.), trattandosi evidentemente di una vicenda verificatasi antecedentemente all'entrata in vigore del codice"*, ha pienamente accolto le motivazioni dell'atto di gravame promosso da questa Procura e, per l'effetto, ai sensi dell'art. 199, comma 2,

c.g.c., rinviato il giudizio alla Sezione Giurisdizionale pugliese, in diversa composizione fisica, per la prosecuzione del giudizio nel merito.

#### **§. L'appello avverso la sentenza n. 324/2019**

Con la sentenza n. 324/2019, il Collegio ha rigettato la domanda, avanzata a fini cautelari dalla Procura, di revocazione ex art. 2901 c.c. dell'atto di costituzione di un fondo patrimoniale, fra il responsabile di un danno patrimoniale (verificatosi a carico delle finanze del comune di Foggia) ed il proprio coniuge.

Il Collegio nella sentenza appellata, in sintesi, ha affermato che, nel caso di specie, pur potendosi ipotizzare la sussistenza dell'*eventus damni* - in quanto la costituzione del fondo patrimoniale impedisce del tutto all'amministrazione danneggiata di poter aggredire la quota indivisa di proprietà dell'immobile del responsabile del danno (posto che l'art. 170 cc non consente l'esecuzione sui beni del fondo per crediti estranei ai bisogni della famiglia) - con riferimento alla *scientia damni*, la conoscenza, da parte del responsabile del pregiudizio che l'atto recava alle ragioni creditorie dell'ente, non sarebbe stato suffragato da indicazioni documentali precise.

A parere del Collegio, vi sarebbero altri elementi che deporrebbero per disattendere la domanda di revocatoria proposta dalla Procura regionale: la circostanza che con l'atto di costituzione del fondo patrimoniale la proprietà dei beni è rimasta in capo ai coniugi nella medesima precedente percentuale pro quota; il fatto che il convenuto ha provato di aver stipulato, con una primaria compagnia assicurativa, quale la Lloyd's di Londra, già da diversi anni addietro, una polizza che copre la sua responsabilità amministrativa per condotte colpose fino ad un massimale di due milioni e mezzo di euro, unitamente alla circostanza che la Procura regionale con atto di citazione in giudizio di merito ha contestato al predetto la responsabilità



amministrativa a titolo di colpa grave senza prefigurare una condotta dolosa; la dimostrazione documentale, da parte dello stesso, di aver inoltrato regolare denuncia della contestata responsabilità amministrativa alla compagnia di assicurazione e del fatto che la stessa ha preso in carico il sinistro; la completa irrilevanza delle deduzioni della Procura regionale in ordine alla posizione del coniuge del convenuto e l'intangibilità della quota di proprietà di costei dei beni confluiti nel fondo patrimoniale, da parte di qualsivoglia azione esecutiva che possa promuovere l'ente pubblico per far valere l'eventuale credito risarcitorio nei confronti del convenuto.

A parere della Procura, tutti i sopra riportati motivi, posti dal Collegio alla base della propria decisione, non sono condivisibili.

In primo luogo, si è osservato che il convenuto era ben a conoscenza della esistenza di indagini in corso, anche in ambito penale: dagli atti offerti in comunicazione in allegato alla citazione, che compongono l'intero fascicolo processuale, emerge, infatti, che la vicenda che ha portato (anche) all'azione contabile di cui è causa (originata da un esposto di un ex dirigente del Comune di Foggia) ha dato luogo all'apertura di due altri fascicoli, ora collegati, nei quali, peraltro, vi è un riscontro dello stesso convenuto all'esposto originario.

Peraltro, si può ragionevolmente supporre che la coniuge del convenuto, ricoprendo la funzione di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, sia sicuramente venuta a conoscenza delle indagini in questione.

Per quanto sopra, la Procura ritiene che sussistano indizi seri, precisi e concordanti sulla circostanza che il convenuto fosse venuto a conoscenza delle indagini a suo carico ben prima della costituzione del fondo patrimoniale, che sapeva con tutta evidenza essere pregiudizievole per le ragioni del creditore, Comune di Foggia. Né, in realtà, la difesa del convenuto (ma il Collegio,) nel corso del giudizio di primo grado, ha

contestato tale circostanza.

Con riferimento, poi, alla stipula da parte del predetto di una polizza assicurativa, che copre la sua responsabilità amministrativa per condotte colpose fino ad un massimale di due milioni e mezzo di euro, la Procura ha evidenziato, nell'atto di gravame, che essa non collima con la *ratio* che il codice di giustizia contabile sottende all'ammissibilità dell'utilizzo di tali strumenti in garanzia del credito erariale.

Essa non possiede, infatti, i requisiti, non solo formali, ma neanche sostanziali, di cui, per esempio, all'art. 81, c. 2, cgc (anche *ante* modifica apportata dal cd. correttivo): per essere idonea a sostituire un sequestro (o, con interpretazione estensiva, ogni azione a tutela del credito erariale) dovrebbe essere stipulata *"in favore del Ministero dell'economia e delle finanze o alla diversa amministrazione in favore della quale il giudizio è stato promosso"*. Nel caso di specie, invece, la polizza è stata stipulata in favore del dirigente comunale convenuto (che è l'Assicurato, ossia il soggetto il cui interesse è protetto dall'assicurazione): non viene quindi protetto l'interesse dell'ente danneggiato. Inoltre, la polizza prevede di *"tenere indenne l'assicurato dall'azione di rivalsa esperita dalla pubblica amministrazione per i danni provocati dall'assicurato stesso con colpa grave, sempre escluso il dolo, e dei quali la Pubblica amministrazione sia chiamata a rispondere direttamente qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti nell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità degli stessi"*. Sembrerebbe, quindi, che la polizza non copra il caso in cui il danneggiato sia l'ente di appartenenza.

Ancora, tra le clausole contrattuali della polizza, il cui effetto parte dalle ore 24,00 del 31.12.2016, è previsto che *"sono escluse dall'assicurazione le richieste di risarcimento e/o circostanze delle quali l'assicurato abbia avuto formale notizia, anticipazione o segnalazione precedentemente alla data dell'adesione alla presente convenzione"*. E per richiesta di risarcimento e/o circostanza si intende anche l'avvio di un procedimento, compresa la fase stragiudiziale;

avvio di un'indagine o inchiesta ufficiale o verifica riguardante un evento dannoso specificato e commesso dall'assicurato; qualsiasi inchiesta condotta nei confronti dell'assicurato riferita ad un evento dannoso e nella quale lo stesso sia identificato dalla Procura della Corte dei conti come persona nei cui confronti possa essere intentato un procedimento.

Alla luce di tali clausole assicurative e della conoscenza, da parte del convenuto, delle indagini già prima del 31.12.2016 (decorrenza dell'efficacia della polizza), la Procura dubita fortemente che la Lloyd's assicuri la copertura del sinistro pur denunciato e preso in carico, con la conseguenza che *l'eventus damni* non possa ritenersi scongiurato.

Sul punto, in sede di gravame, questa Procura ha anche evidenziato la contraddittorietà nel ragionamento seguito dal Collegio nella sentenza n.324/2019: pur avendo esordito affermando la sussistenza *dell'eventus damni*, con motivazione insufficiente se non del tutto assente, ha concluso per il rigetto della domanda attorea sulla base del fatto che il convenuto ha stipulato la citata polizza e ne ha inoltrato regolare denuncia alla compagnia di assicurazione che ha preso in carico il sinistro. Il Collegio, in sostanza, senza alcuna motivazione e solo inferendo da quanto dedotto dalla parte, ha ritenuto la polizza sufficiente ad elidere *l'eventus damni*, contraddicendo, in tal modo, quanto affermato nelle premesse delle motivazioni di diritto.

Oggetto di gravame, poi, sono state anche le motivazioni del Collegio in merito alla circostanza che, con l'atto di costituzione del fondo patrimoniale, la proprietà dei beni è rimasta in capo ai coniugi nella medesima precedente percentuale *pro quota*, con la conseguente intangibilità della quota di proprietà dei beni confluiti nel fondo patrimoniale in capo al coniuge da parte di qualsivoglia azione esecutiva che possa promuovere l'ente pubblico per far valere l'eventuale credito risarcitorio nei confronti del convenuto.

A tal proposito, la Procura ha innanzitutto osservato che, come noto,



con l'azione revocatoria non si intraprende alcuna azione esecutiva su alcun bene, ma, in presenza dei presupposti di cui all'art. 2901 cc, si rende inefficace nei confronti del creditore un atto dispositivo. Nel caso del fondo patrimoniale, l'effetto della revocatoria, pacificamente ammessa dalla giurisprudenza civile (tra le tante, Cass. ord. sez. 6 n. 19046 del 27/9/2016, n. 15917/2006, Cass. n. 15310/2007, n. 24757/2008, n. 5359/2009, n.21494/2011, n. 13343/2015) e contabile (da ultimo, Sez. Calabria n.409/2019, Sez. Toscana n. 426/2019) è quello di rendere inefficace la costituzione del fondo patrimoniale nei soli confronti del creditore procedente, sciogliendo così il vincolo che grava sui beni che ne fanno parte.

Ciò posto, con la citazione in revocazione, certamente non è stata avviata alcuna azione esecutiva, meno che mai sulla quota del coniuge: le azioni esecutive saranno evidentemente effettuate (a seguito della dichiarazione di inefficacia nei confronti del creditore del vincolo creato con il fondo patrimoniale) per la sola quota di proprietà del convenuto debitore, restando intangibile la quota di proprietà della coniuge, la quale, tuttavia, è litisconsorte necessaria, poiché la sentenza è destinata a fare stato anche nei confronti di quest'ultima.

In definitiva, la Procura ha ritenuto viziata la sentenza n. 324/2019 sia in punto di fatto che di diritto.

Il giudizio di appello, introdotto nel mese di dicembre 2019, ovviamente, è ancora pendente.

### **§. L'appello avverso la sentenza n. 622/2019**

Il Collegio, con sentenza n. 622/2019, depositata il 15 ottobre 2019, ha ritenuto fondata l'eccezione preliminare sollevata dal convenuto nella propria memoria di costituzione, in relazione ad una asserita

inammissibilità dell'atto di citazione depositata da questa Procura per mancata comunicazione dell'audizione richiesta; ha, pertanto, dichiarato l'inammissibilità dell'atto di citazione, ai sensi dell'art. 67, comma 2, c.g.c. e per l'effetto, ai sensi dell'art. 78, comma 3, c.g.c, ha dichiarato inefficace il sequestro disposto dal Presidente in data 8 giugno 2018, come confermato dal giudice designato con ordinanza n. 91 del 2018.

La sentenza n. 622/2019, è stata appellata dalla Procura per erronea applicazione dell'art. 67, co. 2, c.g.c. e dell'art. 141 c.p.c., richiamati nelle motivazioni.

Con la citata sentenza il Collegio ha accolto l'eccezione di inammissibilità, presentata dal convenuto, per mancata comunicazione dell'audizione da costui richiesta per le seguenti motivazioni:

- "i) il D., in calce alle deduzioni difensive depositate in data 2 agosto 2018, ha presentato rituale richiesta di audizione dinanzi alla Procura regionale ai sensi dell'art. 67 c.g.c.;*
  - ii) la Procura ha effettuato la comunicazione della convocazione per l'audizione con un telegramma alla "via Antonio Gramsci 8/B 71122 Foggia" e con una comunicazione trasmessa all'indirizzo di posta elettronica dell'avv. L.D.;*
  - iii) la comunicazione a mezzo telegramma è stata effettuata presso un indirizzo diverso da quello di residenza del D. e quella a mezzo PEC è stata trasmessa a destinatario (avv. L.D.) presso il quale l'interessato non ha eletto domicilio. La comunicazione presso il domiciliatario è possibile solo ove sussista una elezione di domicilio (art. 141 c.p.c.);*
- ciò comporta il vizio della comunicazione della convocazione che si sostanzia in una mancata audizione che determina l'inammissibilità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 67, comma 2, c.g.c."*

Nel proprio atto di gravame la Procura ha preliminarmente osservato che, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, il convenuto D., in data 2 agosto 2018, non ha avanzato la

richiesta di audizione personale secondo le modalità previste dall'art. 67, co. 2, c.g.c..

Infatti, sebbene la predetta norma disponga che la richiesta di audizione vada formulata in calce alle deduzioni o con apposito atto separato, il predetto ha formulato l'istanza, peraltro in modo del tutto incidentale, nella pagina precedente all'ultima e non ne ha fatto alcuna menzione nelle proprie "conclusioni" laddove si è limitato a chiedere l'archiviazione del procedimento.

Tuttavia il P.M., lette le deduzioni *"rese dall'avvocato L.D. "in nome e per conto del dott. C. D. che sottoscrive la presente ad ogni effetto di legge..."*, ha fissato giorno ed ora dell'audizione e inviato la relativa convocazione alla parte, mediante telegramma postale ad un indirizzo diverso da quello di residenza, ma presso il quale il postino ha comunque lasciato apposito avviso (come comprovato dalla dichiarazione resa in data 22.10.2018 dal dirigente dell'Ufficio postale competente e depositata al fascicolo di primo grado) e all'avvocato, mediante posta elettronica certificata.

Nonostante ciò, il Collegio ha ritenuto viziata la comunicazione equiparandola, per conseguenza, ad una mancata audizione, in quanto quella *"a mezzo telegramma è stata effettuata presso un indirizzo diverso da quella di residenza del D. e quella a mezzo PEC è stata trasmessa a destinatario (avv. L.D.) presso il quale l'interessato non ha eletto domicilio. La comunicazione presso il domiciliatario è possibile solo ove sussista una elezione di domicilio (art.141 c.p.c.)"*.

Orbene, a parere di questo P.M., il Collegio, nell'aver ritenuto viziata la comunicazione fatta all'indirizzo pec dell'avvocato, per difetto di elezione di domicilio, è incorso in una errata applicazione dell'art. 67, co. 2 c.g.c. e dell'art. 141 c.p.c..

*In primis*, ritiene che il richiamo fatto dal Collegio all'art. 141 c.p.c. risulti del tutto inconferente atteso che il codice di giustizia contabile, ai fini



della conoscibilità della data e dell'ora dell'audizione personale, da parte dell'invitato che l'abbia richiesta, non dispone che il pubblico ministero vi provveda mediante una “*notificazione*”, formalità cui, invece, fa riferimento l'art. 141 c.p.c..

Al più, con riferimento all'art. 67 c.g.c. può parlarsi di “comunicazione” della convocazione.

Tale strumento, a mente del combinato disposto degli art. 58, 136 c.p.c. e 45 disp. att. c.p.c., è tradizionalmente ritenuto attività del cancelliere, il quale, per dovere d'ufficio o per ordine del giudice, trasmette alle parti, al pubblico ministero, al consulente tecnico, ad altri ausiliari del giudice, ai testimoni la conoscenza di un fatto del processo o di un provvedimento.

Tuttavia, la gamma di ipotesi in cui la legge prescrive modi e forme di trasmissione della conoscenza tra soggetti che operano nel processo appare ampia e variegata e suggerisce un allargamento della nozione di comunicazione sino a comprendervi altre forme non riconducibili al paradigma di attività propria del cancelliere; è, quindi, plausibile intendere per comunicazione ogni modalità di trasmissione, della quale l'autore della dichiarazione è anche autore dell'attività materiale, consistente nel garantire, attraverso il rispetto di forme caso per caso diverse, la conoscenza di fatti, atti o provvedimenti tra soggetti che operano, a vario titolo, all'interno delle numerose varianti di processi (e nel nostro caso, anche di procedimenti).

Sono, infatti, “comunicazioni” quelle compiute dal cancelliere per dovere d'ufficio – alle quali pure la legge fa riferimento quando dispone che il cancelliere “dà notizia” (cfr. artt. 53, 133, 267, 524, 525, 640, 731, 825 c.p.c.) – o in esecuzione di un ordine del giudice, ma anche altre forme che rispondono ad una tecnica diversa e che sono poste in essere dalle parti, dal custode, dal debitore esecutato costituito custode dei beni pignorati, dal terzo *debitor debitoris*, dal professionista delegato alle operazioni di vendita,

dall'ufficiale giudiziario o, addirittura, con qualche forzatura di carattere sistematico, dagli arbitri (v., ad es., gli artt. 71, 165, 166, 167, 292, 414, 521, 521 bis, 591 bis, 702 bis, 824, 826 c.p.c.).

Pertanto, la tradizionale maggior semplicità delle forme prescritte dalla legge per le comunicazioni, unitamente all'assenza di una norma analoga a quella dell'art. 160 c.p.c., che riguarda la nullità della notificazione (*"La notificazione è nulla se non sono osservate le disposizioni circa la persona alla quale deve essere consegnata la copia, o se vi è incertezza assoluta sulla persona a cui è fatta o sulla data, salva l'applicazione degli articoli 156 e 157"*), ha indotto la giurisprudenza a ritenere che il mancato rispetto delle forme non sia di per sé in grado di viziare la comunicazione, potendosi ammettere modalità equipollenti (cfr. Cass., 19.2.2008, n. 4061), purché risulti accertata, con un grado assimilabile a quello garantito dal rispetto della forma corretta, la conoscenza da parte del destinatario e la data del suo conseguimento. Del resto, l'art. 156 cpc chiaramente stabilisce che *"Non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge. Può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo. La nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato."*

Pertanto, nel proprio atto di gravame, la Procura ha sostenuto che, nel caso di specie, non potesse trovare applicazione la disciplina di cui all'art.141 cpc, bensì quella dell'istituto della rappresentanza.

Infatti, la Procura ha proceduto alla comunicazione della convocazione (per la quale nessuna forma è prescritta, essendo solo stabilito all'art. 67 c.g.c. che *"il pubblico ministero fissa ora e luogo dell'audizione"*) sia all'invitato (sia pure ad un indirizzo rivelatosi non essere più l'attuale residenza) che all'avvocato che ha sottoscritto le deduzioni e la richiesta di audizione *"in nome e per conto"* dell'invitato.

Nelle motivazioni del gravame si sono perciò sinteticamente ripercorse le caratteristiche e gli effetti della rappresentanza; istituto che consiste nella sostituzione di un soggetto (rappresentante) ad un altro (rappresentato) nel compimento di uno o più negozi giuridici (art. 1387 c.c.). Con la procura, infatti, viene conferito al rappresentante (parte formale del negozio giuridico, che manifesta all'esterno la volontà del rappresentato) il potere di agire in nome (*contemplatio domini*) e per conto del rappresentato, così che gli effetti dei negozi compiuti dal primo ricadano direttamente nella sfera giuridica del secondo.

Nella rappresentanza diretta e volontaria si verifica un fenomeno di sostituzione di un soggetto ad un altro nel compimento di un'attività giuridica: il rappresentante partecipa con la propria volontà alla stipula dell'atto giuridico e gli effetti giuridici dell'atto compiuto dal rappresentante ricadranno direttamente nella sfera giuridica del rappresentato.

A parere di questa Procura, nel momento in cui l'avvocato L.D. ha reso in prima persona (sottoscrivendole) le deduzioni in nome e per conto del C.D., il quale a sua volta le ha sottoscritte ad ogni effetto di legge, si è legittimato quale rappresentante (procuratore), appunto, del C.D. Del resto, la procura, per l'atto di che trattasi, non necessitava di forme particolari.

Orbene, poiché in sede di tali deduzioni (non, quindi, con separato atto), il rappresentante, in nome e per conto del rappresentato, ha chiesto audizione personale ed il P.M., a tal fine, ha fatto pervenire la comunicazione relativa a data e ora fissate, al domicilio del rappresentante che per l'atto agiva, e quindi con effetti diretti nella sfera del rappresentato (l'invitato), la Procura ritiene che la convocazione in questione sia stata fatta pervenire a soggetto assolutamente legittimato a riceverla.

Nell'atto di gravame avverso la sentenza n. 322/2019, la Procura lamenta, quindi, che il Collegio abbia inopinatamente rilevato una non



meglio specificata irregolarità della comunicazione effettuata all'avvocato, in conseguenza della mancanza di elezione di domicilio, sulla base di un articolo del codice di procedura civile (art. 141) del tutto inconferente, trascurando i principi di diritto civile che disciplinano l'istituto della rappresentanza e comunque trascurando la circostanza che il mancato rispetto delle forme – che, peraltro, nel caso dell'art. 67 c.g.c. non sono prescritte – non sia di per sé in grado di viziare la comunicazione, ben potendosi ammettere modalità equipollenti (cfr. Cass., 19.2.2008, n. 4061), purché risulti accertata, con un grado assimilabile a quello garantito dal rispetto della forma corretta, la conoscenza da parte del destinatario e la data del suo conseguimento.

Oltretutto il Collegio, senza che la normativa consenta tale salto logico e senza alcun ragionamento logico-giuridico, ha dedotto che la asserita generica irregolarità nella comunicazione, equivalga alla mancanza di audizione con la conseguenza dell'inammissibilità della citazione sancita dal comma 2 dell'art. 67 c.g.c.

Il giudizio d'appello è tutt'ora pendente.

## Considerazioni conclusive

Come già osservato gli scorsi anni, molto spesso l'attività giurisdizionale della Corte dei conti viene valutata solo in relazione all'entità degli importi recati nelle sentenze di condanna o con le somme annualmente in concreto recuperate, traendo dalla dimensione di tali importi le valutazioni in merito alla "produttività" o "efficienza" del sistema giudiziario della Corte.

Tale sistema di valutazione si sostanzia, però, in una visione riduttiva della nostra attività: pur riconoscendo la sussistenza di margini di miglioramento, bisogna tener presente le difficoltà che connotano l'esercizio della giurisdizione che, peraltro, aumentano appena si eleva il livello di indagine per giungere a processi che riguardino vicende particolarmente complesse.

Sono passati oltre 25 anni dalla emanazione delle leggi n. 19 e n. 20 del 1994, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e certamente si sono potute apprezzare le ricadute concrete di tali interventi normativi sul funzionamento della Pubblica Amministrazione italiana: la Corte da sola non riesce a contenere entro limiti accettabili la cattiva gestione delle risorse pubbliche che nello stesso ultimo quarto di secolo non si è fermata, per cui c'è da interrogarsi su quali ulteriori rimedi debbano essere posti in campo per evitare che continui episodi di malversazione di danaro pubblico si ripetano a scapito della collettività.

La crisi finanziaria internazionale che stiamo ancora attraversando ha messo in evidenza le debolezze del nostro sistema-paese che, a causa dell'enorme debito pubblico, ha difficoltà nel finanziare politiche di sviluppo e di sostegno: oggi, più che mai, si avverte l'esigenza di uno Stato forte, snello, oculato gestore dei beni pubblici e capace di giocare un ruolo

attivo nell'avvio di una duratura fase di ripresa economica che purtroppo tarda ad affermarsi.

Peraltro, negli ultimi anni si è diffuso un sentimento di assuefazione all'illegalità ed alle sopraffazioni che comporta una lacerazione del tessuto sociale e la percezione che la conformità a legge dell'azione amministrativa non sia un valore condiviso e un compito istituzionale di amministratori e dipendenti pubblici, ma una competenza della Procura contabile.

Del resto, tutta una serie di misure normative adottate nell'ultimo ventennio ha contribuito ad alimentare tale disaffezione, aprendo la strada ad un arretramento dello Stato che si è ritenuto di "compensare" con una proliferazione incontrollata sul territorio di onerosi organismi di diritto pubblico; è stata, infatti, prevista una serie di misure interne e/o esterne, di *audit* e di verifica dei saldi, prescrittive e collaborative, sulla gestione e sull'attività, sui parametri di finanza e sul personale, la cui stessa ricognizione appare ardua, dalla quale si evince una sostanziale incapacità strutturale del sistema a correggere tempestivamente gli scostamenti della sana gestione del danaro pubblico.

In queste condizioni, la Magistratura contabile continua a svolgere un ruolo di "supplenza" che non le è proprio, che è irto di ostacoli e pericoli ed ha il difetto strutturale di giungere dopo che i fatti si siano verificati.

La Giustizia contabile ha da tempo cercato di individuare nuove direttrici sul sistema-paese che è venuto delineandosi, nella consapevolezza che la funzione reintegratoria del patrimonio pubblico danneggiato ha acquistato particolare rilievo in un'epoca di moltiplicazione dei criteri di imputazione dell'agire amministrativo e, dunque decisorio di spesa, che hanno un costo gestionale che sarà sempre più direttamente proporzionale al carico fiscale gravante sui contribuenti delle singole collettività territoriali ad essi facenti capo, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

Nel difficile momento economico ed istituzionale che stiamo



attraversando, ormai da oltre un decennio, il perseguimento della tutela dell'interesse pubblico deve costituire la bussola di chi opera con spirito di servizio nella pubblica Amministrazione, specie in funzioni apicali ed esponentziali, capaci di visibilità e di esercitare un magistero di influenza in grado di invertire la tendenza ed originare un circuito virtuoso, sia sul fronte delle entrate che delle spese, di cui si sente tremendamente bisogno.

Tutti, nei rispettivi compiti, siamo chiamati a concorrere con passione alla ricostruzione della cultura della legalità finanziaria abbandonando la sola attenzione al proprio "*particolare*" per attuare la tutela generalizzata dell'interesse pubblico da autentici "*civil servant*": ciò postula l'avocazione al Parlamento sovrano dell'onere di adozione di provvedimenti drastici di riorganizzazione e vera semplificazione della struttura amministrativa che non sono più differibili e che costituiscono non solo la ragion d'essere della tante volte annunciata e mai realizzata revisione della spesa, ma anche una vera e propria semplificazione in grado di consentire la possibilità di fare impresa e creare vera occupazione senza dover soggiacere ad estenuanti pastoie burocratiche.

La ripresa dell'economia non può che partire dai cittadini e dalle loro istanze. Una seria politica di investimenti pubblici potrebbe incrementare i livelli di occupazione e favorire il *know how* delle conoscenze scientifiche e tecnologiche. Una serie di investimenti pubblici in agricoltura, sul patrimonio culturale e sull'istruzione consentirebbe di centralizzare il *focus* su alcuni dei comparti maggiormente in sofferenza, a fronte delle loro immense potenzialità. Il nostro Paese ha bisogno di competenze, in politica, nella Pubblica amministrazione, nel manageriato pubblico e privato, in tutte le professioni. Competenza, conoscenza e sapere costituiscono la base fondante di qualsiasi società proiettata verso la conquista del futuro.

Un paese democratico, del resto, è quello che consente a tutti i cittadini di acquisire, con eguali opportunità, il necessario bagaglio di conoscenze,

culturali e professionali, attraverso l'impegno, la responsabilità e la consapevolezza critica.

Per fortuna, nella nostra regione si fa sempre più strada un tessuto sociale giovane e reattivo che può costituire *l'humus* per una nuova classe dirigente che operi laboriosamente curando con oculatezza e con la diligenza del "*bonus pater familias*" gli interessi della collettività locali la cui somma costituisce "*l'interesse nazionale*".

## Ringraziamenti

A conclusione della relazione mi sento di assicurare che i compiti affidati a questa Procura saranno svolti con il consueto rigore ed equilibrio, al servizio della collettività e nel più assoluto rispetto della legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa, confortata sia dalla valida collaborazione dei colleghi, sia dall'impegno lavorativo leale e proficuo di tutto il personale amministrativo che qui ringrazio.

Sono, inoltre, sicura di poter confidare, per l'espletamento delle numerose indagini delegate, nella professionalità e disponibilità degli ufficiali e sottufficiali della Guardia di Finanza che operano sul territorio fornendo il loro qualificato ed indispensabile apporto.

Al pari, rivolgo un sentito riconoscimento all'Arma dei Carabinieri per la dedizione e la sensibilità dimostrata nel corrispondere alle istanze della Procura erariale.

Ringrazio, altresì, la Magistratura ordinaria - in particolare le Procure della Repubblica - e la Magistratura amministrativa per la consueta collaborazione prestata nell'interesse della collettività pugliese, mediante la trasmissione di provvedimenti giurisdizionali a segnalazione di possibili

situazioni di danno erariale, nonché di altri provvedimenti ed atti necessari alle istruttorie di competenza dell'ufficio Requirente contabile.

Un'attestazione di stima va manifestata anche alla classe forense, per l'indiscussa competenza - accompagnata da correttezza professionale - dimostrata dai difensori nell'espletamento dei loro delicati compiti di patrocinio, pur nella naturale contrapposizione delle parti che, tuttavia, non può trascendere il rispetto per le istanze avversarie e l'umana solidarietà per i convenuti in giudizio.

Non posso non manifestare, altresì, il mio plauso agli Organi di informazione, sempre attenti alle iniziative assunte dalla Corte dei conti, che sovente riescono a portare a conoscenza della Procura fatti che, in mancanza di segnalazione per le vie ordinarie, rimarrebbero ignoti.

Un particolare ringraziamento, infine, intendo indirizzare ai cittadini che, sempre più numerosi, vedono nella Procura e nella magistratura contabile tutta un fondamentale presidio alla tutela della legalità finanziaria e sento di poter assicurare loro che continueremo a svolgere la nostra funzione magistratuale obbedendo sempre e solo alla legge ed avendo come guida sicura la Carta Costituzionale.

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

*Sig. Presidente,*

*Le chiedo, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2020 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.*



**TABELLE RIASSUNTIVE**  
**E**  
**GRAFICI**

## ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

Tipologia	Numero
Fascicoli pendenti al 01/01/2019	20.799
Denunce pervenute	7.560
Fascicoli istruttori aperti	6.551
Citazioni	90
Archiviazioni	5.154
Fascicoli pendenti al 31/12/2019	22.097
Richieste istruttorie	2.120
Inviti a dedurre	107
Audizioni personali	72

## ATTI DEPOSITATI

Tipologia	Numero
Citazioni	90
Sequestri	7
Azioni revocatorie	2
Reclamo ex art.76	1
Istanze di riassunzione	8
Ricorso ex art.133	0
Ricorso in opposizione ex art.135	0
Appello alle Sezioni Centrali	4
Giudizi per resa di conto	2
Pareri ex art. 130	10

### AZIONI A TUTELA DEL CREDITO

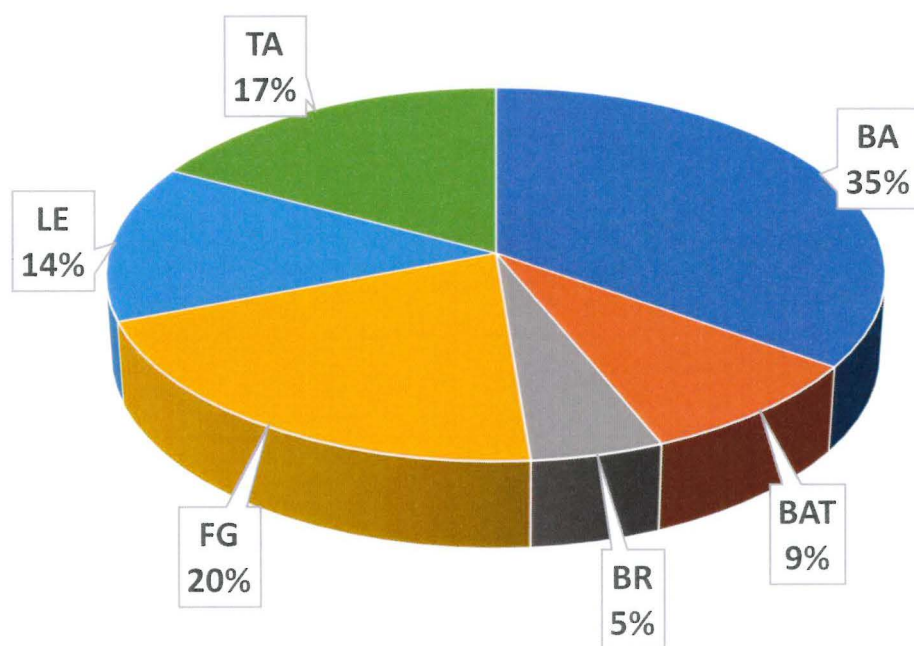
TIPOLOGIA DI ATTI	NUMERO DI ATTI	IMPORTI GARANTITI	CATEGORIA DI BENI	
			MOBILI	IMMOBILI
Sequestri ante causam	7	€ 5.943.714,76		€ 382.913,51 (crediti)
Sequestri in corso di causa				
Azioni revocatorie	2			
Altre azioni a tutela				

### IMPORTI RECUPERATI

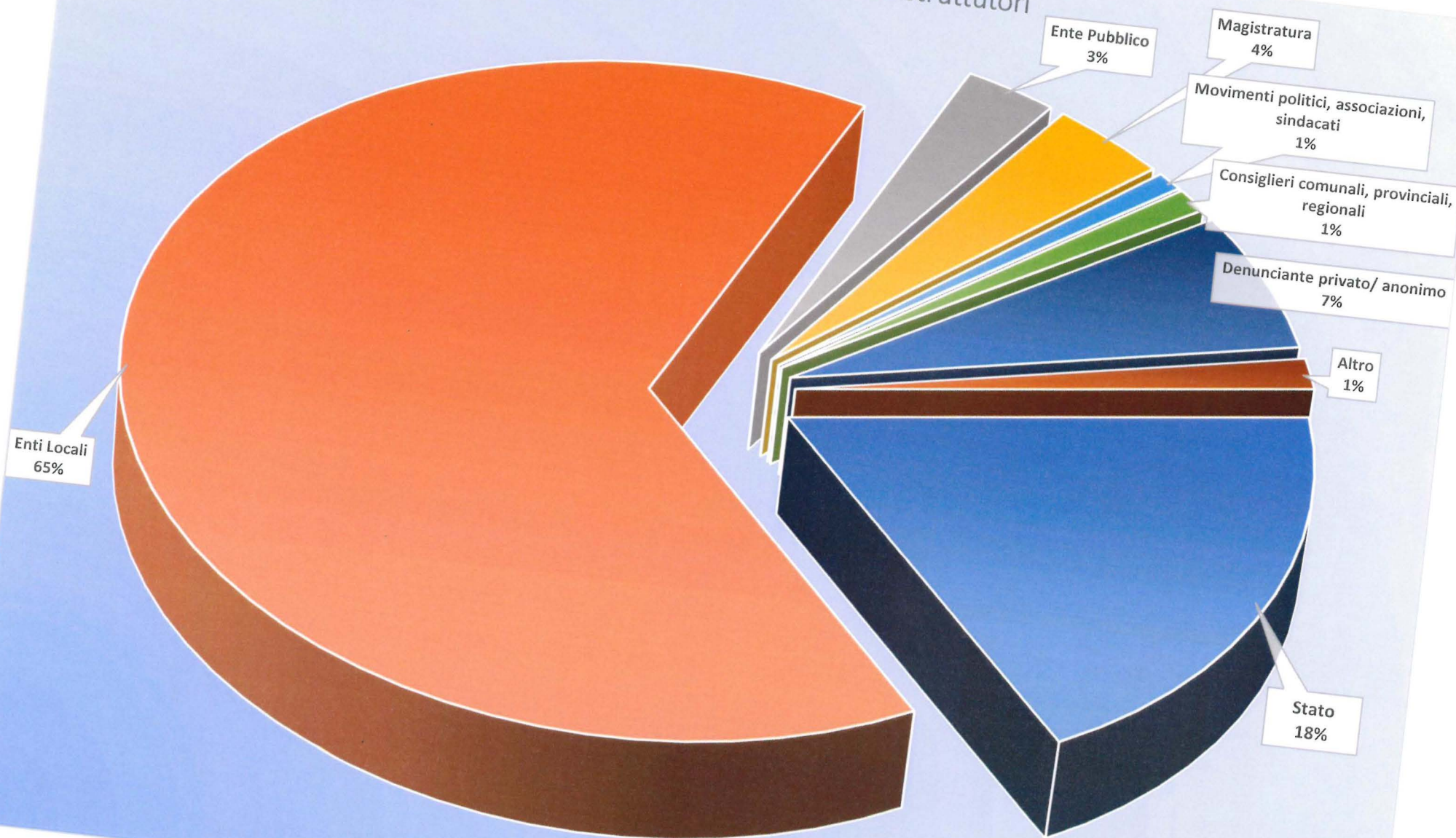
a seguito di attività istruttoria	a seguito di invito a dedurre	a seguito di rito abbreviato / monitorio	a seguito di monitoraggio
€ 944.816,53	€ 9.009,21	€ 23.930,37	€ 1.246.968,78



Fascicoli istruttori aperti su base provinciale

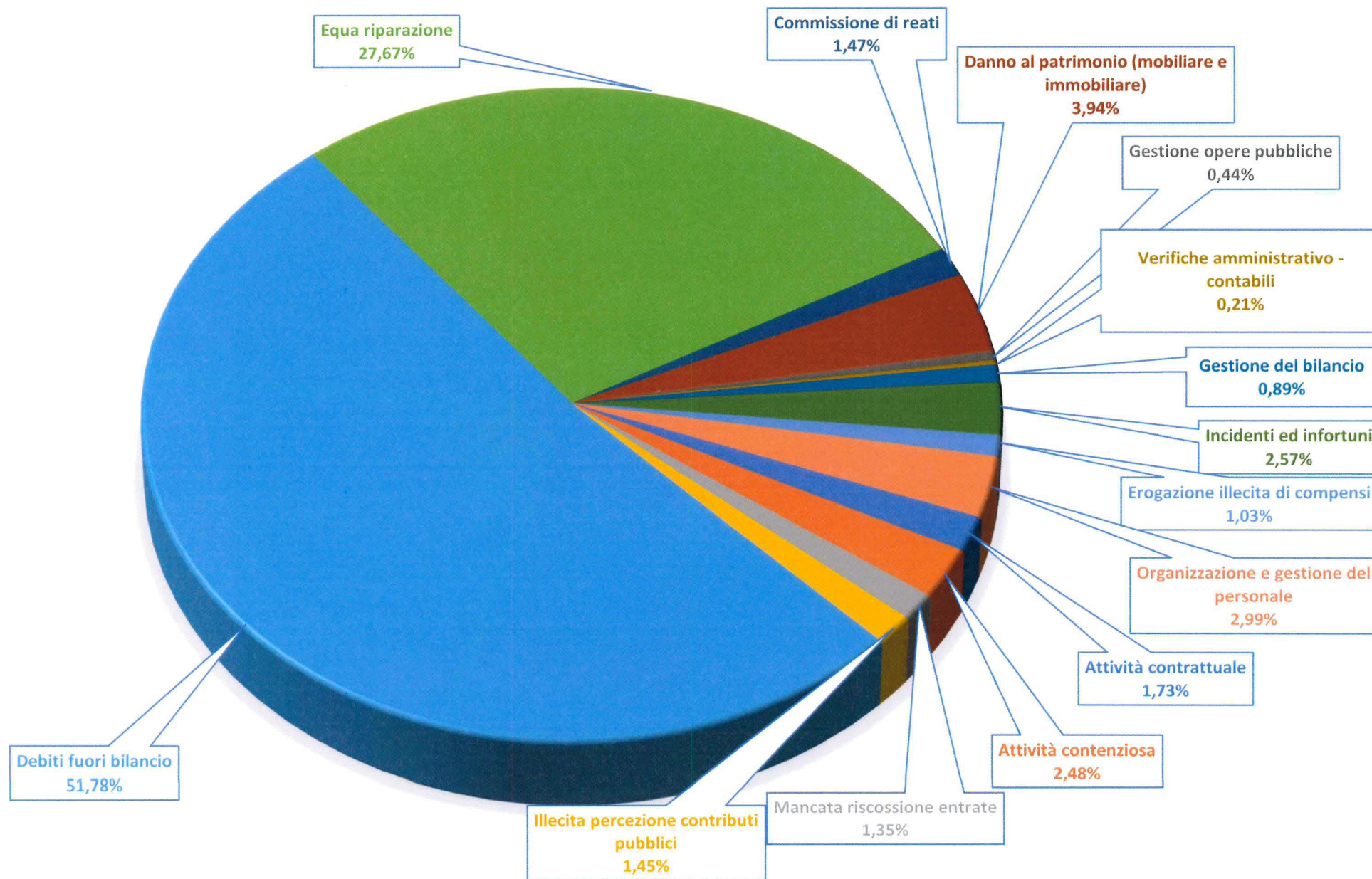


# Soggetti denuncianti - Fascicoli Istruttori



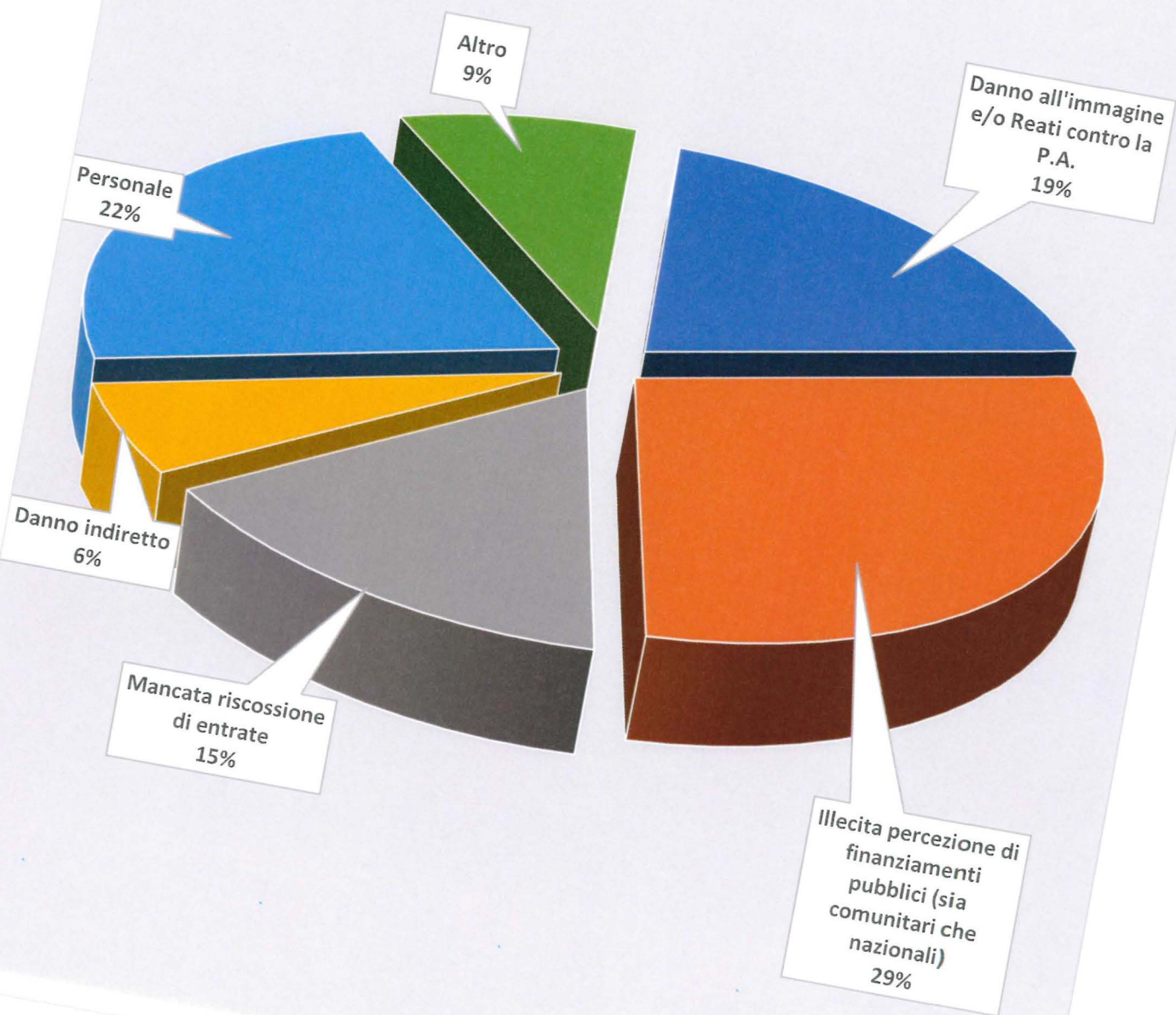


## FASCICOLI ISTRUTTORI APERTI NEL 2019 PER FATTISPECIE DANNOSE

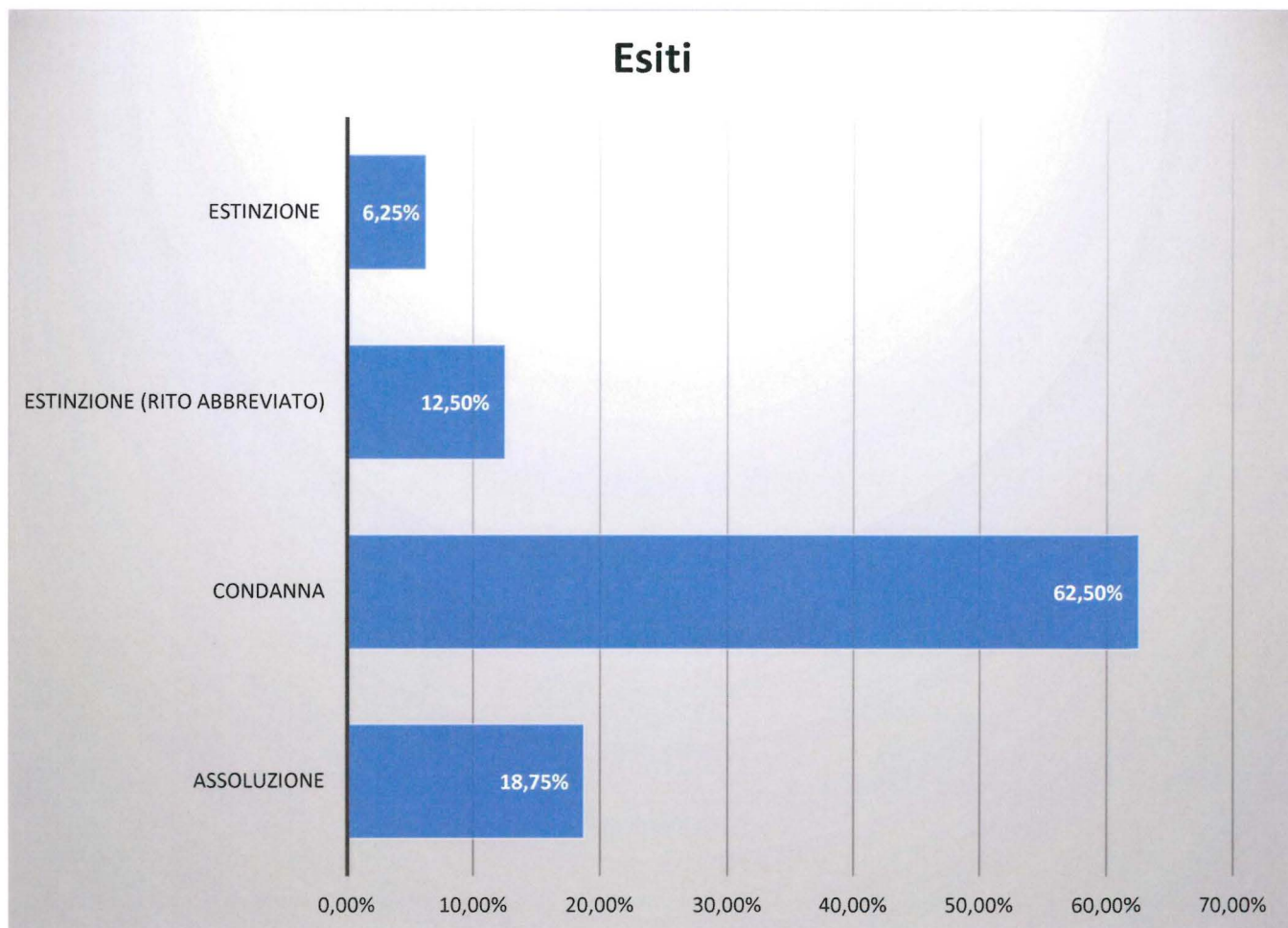




# Citazioni - Evento dannoso



## Sentenze emesse al 31/01/2020 su citazioni depositate nell'anno 2019



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

