



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

PROCURATORE REGIONALE

Stefano Grossi



CAMPOBASSO, 28 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL MOLISE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020**

**Relazione
del Procuratore Regionale
Stefano GROSSI**



CAMPOBASSO, 28 FEBBRAIO 2020

INDICE

1.	Premessa	pag. 1
2.	Novità legislative: il codice di giustizia contabile e le sue modifiche	pag. 2
3.	Le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile	pag. 10
4.	L'attività della Procura	pag. 20
	4.1. Breve riepilogo statistico	pag. 20
	4.2. Principali tipologie di danno dedotte in giudizio	pag. 21
	4.2.1. Danni derivanti da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici	pag. 21
	4.2.2. Danni derivanti in materia di urbanizzazione	pag. 22
	4.2.3. Danni conseguenti alla realizzazione di impianti foovoltaici	pag. 24
	4.2.4. Danni conseguenti a comportamenti omissivi o negligenti dei pubblici dipendenti	pag. 25
	4.2.5. Danni derivanti da attività contrattuale	pag. 27
	4.2.6. Fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni	pag. 28
	4.3. Giudizi di conto e per resa del conto	pag. 29
	4.4. Appelli	pag. 30



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

***“I diritti aumentano automaticamente per
chi compie debitamente i suoi doveri”***

Mahatma Gandhi



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

1. PREMESSA

Sig. Presidente,

Prima di dar luogo alla lettura della Relazione per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 desidero rivolgere il mio ringraziamento ed il mio rispettoso saluto a tutto il qualificato auditorio che oggi è qui presente; in particolare ai rappresentanti delle Magistrature, alle Autorità Militari nonché alle autorità civili e, segnatamente, al Presidente della Giunta Regionale, agli Onorevoli e ai Senatori presenti, ai Prefetti, al Sindaco di Campobasso e al Presidente della Provincia, ai rappresentanti del mondo accademico, agli avvocati del libero Foro, dell'Avvocatura dello Stato, degli enti pubblici e ai rappresentanti delle categorie professionali e delle associazioni. Un saluto speciale rivolgo al rappresentante del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Nazionale Magistrati Contabili che sono qui a testimoniare l'attenzione dell'Organo di autogoverno e dell'intero Corpo della Magistratura contabile per questo Territorio.

Desidero ancora una volta manifestare grande soddisfazione per avere l'opportunità di tenere questa Relazione in questa bella regione, frequentata, ormai, da oltre tre anni e che apprezzo grandemente in quanto la sua storia, la sua cultura e le sue tradizioni si fondono con le bellezze naturalistiche e dove ho potuto costruire piacevoli rapporti con persone vivaci, laboriose e ricche di valori.

Per tradizione questa cerimonia ha lo scopo di riferire sull'attività espletata nell'anno appena trascorso e, nel contempo, di offrire l'occasione per una riflessione sulle questioni che interessano la giurisdizione di questa Corte. Un bilancio è innanzitutto fatto di numeri e so che il segno del numero non è a volte gradito agli ascoltatori; d'altronde il fisico ed ingegnere britannico William Thomson Kelvin ha scritto: “Se potete esprimervi con un numero, sapete qualcosa del vostro argomento”.

Al fine di rimanere nei 15 minuti assegnatimi per la lettura della Relazione, procederò adesso a dar conto di alcune e più significative novità legislative che hanno interessato il nostro Istituto, passando ad esaminare alcuni arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione sulla giurisdizione della Corte dei Conti ed infine darò conto, sinteticamente, dell'attività svolta e delle principali citazioni in giudizio depositate dall'ufficio di Procura.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



2. NOVITA' LEGISLATIVE: IL CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE E LE SUE MODIFICHE

Il Codice di giustizia contabile - emanato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 ed entrato in vigore il 7 ottobre 2016 - è stato oggetto di un recente e significativo intervento modificativo da parte del legislatore delegato.

Con il decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114, infatti, il Governo ha dettato delle disposizioni integrative e correttive al citato Codice recependo, in sostanza, molte delle indicazioni elaborate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel parere n. 3 del 1° luglio 2018. Il decreto correttivo è entrato in vigore il 31 ottobre 2019.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 costituisce una sede consona ed importante per illustrare sinteticamente quali siano le innovazioni legislative introdotte dal legislatore con il richiamato d.lgs. n. 114/2019, sottolineando l'impatto che le medesime avranno sul modo di operare degli organi pubblici, amministrativi, giurisdizionali e sulla collettività in genere.

In primo luogo occorre rilevare come le modifiche al Codice di giustizia contabile abbiano interessato aspetti rilevanti anche del ruolo e delle attività delle procure regionali. Sono state apportate importanti modifiche in tema di: *i.* denuncia di danno (articoli 51-54-*bis*); *ii.* attività istruttoria del pubblico ministero presso la Corte dei conti (articoli 55-65); *iii.* conclusione della fase istruttoria (articoli 66-70); *iv.* attività preprocessuali di parte (articoli 71-72).

Si stima utile richiamare l'attenzione sugli articoli 51 e 52 del Codice di giustizia contabile, come integrati dall'intervento del legislatore delegato. Già nella relazione dello scorso anno questa Procura regionale, invero, aveva posto l'attenzione sull'articolo 51 del Codice, rubricato “*Notizia di danno*”, con particolare riferimento alle sue caratteristiche di “*specificità*” e “*concretezza*” e alle conseguenze in termini di nullità, in caso di violazione. La relazione di quest'anno si concentrerà, invece, sulle esigenze di riservatezza e tutela del denunciante.

Il decreto legislativo n. 114/2019, proprio in quest'ottica, rafforza l'esigenza di riservatezza del soggetto denunciante, inserendo al comma 4 dell'articolo 51 del Codice di giustizia contabile, l'inciso “*sono comunque tenute riservate le generalità del denunciante*” anche nell'ipotesi di *actio nullitatis* proposta prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Similmente, l'articolo 52 del Codice, rubricato “*Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione*”, è stato interessato da una modifica finalizzata a tutelare la riservatezza del denunciante. Il comma 1 della disposizione codicistica in parola, infatti, stabilisce che siano comunque riservate le generalità dei soggetti pubblici o privati che segnalino al procuratore regionale eventi di danno, anche se non sottoposti all’obbligo di denuncia.

È di tutta evidenza che gli informatori o “*whistleblowers*”, come definiti a livello internazionale, svolgano, nel segnalare violazioni che ledono il pubblico interesse, un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni. I segnalanti che forniscono alle Autorità notizie di violazioni di legge permettono l'avvio dell'indagine, l'accertamento e il perseguimento delle responsabilità, rafforzando in tal modo i principi di legalità, trasparenza, buon andamento, tutela degli interessi erariali, nonché di sana, oculata e prudente gestione delle risorse pubbliche.

I potenziali informatori, tuttavia, sono spesso poco inclini a segnalare violazioni nel timore di ritorsioni. In tale contesto, come avremo modo di illustrare, l'importanza di garantire loro una protezione equilibrata ed efficace è sempre più riconosciuta a livello nazionale, comunitario e internazionale. Il nostro ordinamento, infatti, garantendo fino alla fase istruttoria l'anonimato tende ad incentivare qualsiasi cittadino, associazione, persona giuridica, dipendente pubblico non obbligato, a denunciare ipotesi di danno erariale alle procure contabili, costituendo queste un indubbio presidio territoriale alla tutela del principio di legalità.

Le disposizioni citate debbono essere lette in combinato disposto con l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale sancisce la non rilevabilità dell'identità del segnalante: nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Anche l'ordinamento comunitario è intervenuto in materia con la recentissima Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

La Direttiva citata è fortemente improntata alla tutela degli informatori-*whistleblowers*, nella consapevolezza che chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o entra in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di pericoli di danno o pregiudizi conclamati al pubblico interesse.

Anche la Corte costituzionale ha ricordato più volte come i titolari delle risorse



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

pubbliche siano i cittadini, titolari di veri e propri interessi diffusi in ordine alla corretta gestione di tali risorse.

La Costituzione intesta alla Corte dei conti, quale organo magistratuale terzo ed imparziale, al servizio dello Stato Comunità, il compito di tutelare i citati interessi diffusi; e ciò avviene sia nell'ambito della funzione di Controllo, sia in quella Giurisdizionale (sentenza 18 del 2019).

Accanto alla maggior tutela di riservatezza e protezione di coloro che non sono obbligati alla denuncia e che, quindi, hanno una mera facoltà di segnalazione, il decreto correttivo del 2019 amplia la platea dei soggetti obbligati alla denuncia di danno, ricomprensivo anche i liquidatori delle società a partecipazione pubblica (articolo 52, comma 2, del Codice). La novella normativa è finalizzata a responsabilizzare i soggetti liquidatori delle società a partecipazione pubblica; detti organi, dunque, dovranno non solo gestire le vicende societarie legate alla liquidazione del patrimonio sociale, ma saranno anche tenuti a presentare - senza ritardo - specifiche denunce alle Procure della Corte dei conti.

La disposizione codicistica costituisce il completamento “processuale” della disciplina sostanziale in materia di società a partecipazione pubblica di cui al Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Il legislatore, quindi, ribadisce la centralità della denuncia alla Procura contabile di fatti e comportamenti lesivi delle finanze pubbliche, anche in tema di società partecipate.

Sempre in tema di obbligo di denuncia, si stima utile ricordare l'importante arresto giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in tema di obbligo di autodenuncia (sentenza 30 gennaio 2017, n. 2), che supera il precedente orientamento della Corte affermativo della mera facoltà di denuncia (e non dell'obbligo). In altri termini, le SS.RR. hanno statuito la sussistenza di tale obbligo anche in ipotesi di pregiudizi erariali cagionati dallo stesso soggetto tenuto alla denuncia.

Il soggetto danneggiante potrà, dunque, essere evocato in giudizio per due distinte violazioni causalmente collegate: la prima inerente all'evento dannoso principale, la seconda afferente alla omessa (o tardata) denuncia/segnalazione del danno principale che ha determinato la non recuperabilità di esso.

“L'antigiuridicità, infatti, è collegata all'inerzia che, avendo impedito il tempestivo esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli autori del danno “principale”, ha determinato, al decorso della prescrizione, la mancata reintegrazione dell'erario. Nel caso in cui l'obbligato ometta (o ritardi), mediante condotta gravemente colposa (in quanto avrebbe potuto



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

conoscere i fatti dannosi mediante la diligenza esigibile in relazione alle funzioni espletate) o intenzionale-dolosa, di denunciare il danno erariale, derivandone la prescrizione del diritto alla compensazione, risulterà perfezionato l'illecito amministrativo-contabile disciplinato dall'art. 1 comma 3 della l. n. 20 del 1994".

Sempre nell'ambito del Capo I concernente la “*Denuncia di danno*”, il legislatore introduce al Codice di giustizia contabile una nuova disposizione, l’articolo 54-bis, rubricata “*Astensione e sostituzione del pubblico ministero contabile*”.

La norma è importante in quanto sancisce espressamente la non ricusabilità del pubblico ministero, fermo restando per lo stesso l’obbligo di astensione già previsto per i giudici della Corte dallo stesso Codice (articolo 20 del Codice, che rinvia all’articolo 51 del Codice di procedura civile).

Con riferimento all’attività istruttoria del Pubblico Ministero (articoli 55-65), il decreto correttivo, all’articolo 56 del Codice di giustizia contabile, elimina l’obbligo per il Pubblico ministero di motivare le ragioni poste alla base della decisione di svolgere direttamente l’attività istruttoria, senza delegare altri organi.

La stessa novella ha poi ampliato le possibilità per il procuratore contabile di delegare, per “specifiche esigenze”, gli adempimenti istruttori ai dirigenti e funzionari di qualsiasi PA, anche al di fuori dell’ambito territoriale del Pubblico ministero.

La versione originaria, infatti, costituiva una duplice limitazione per il Pubblico ministero contabile: da un lato l’organo requirente contabile, nell’individuazione dei soggetti delegabili, doveva necessariamente attenersi a criteri di “professionalità e territorialità” e, dall’altro, la delega istruttoria era consentita a dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione solo al ricorrere di “*casi eccezionali e motivati*”. Il legislatore ha quindi preferito attenuare il criterio della “territorialità” rendendolo rilevante nei limiti del possibile, in ragione dell’esigenza di rimettere alla valutazione del pubblico ministero delegante l’opportunità di evitare perniciosi collegamenti con l’ambiente indagato dei dirigenti o dei funzionari delegati.

Va osservato che tradizionalmente la maggior parte delle deleghe viene conferito dalla Procure regionali alla Guardia di Finanza, tanto che a livello normativo era stata avanzata una proposta di legge concernente l’istituzione di un nucleo di polizia erariale specializzata, al fine di strutturare stabilmente la collaborazione con la magistratura contabile.

Occorre rilevare che in data 9 luglio 2019, è stato sottoscritto un apposito protocollo



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



di intesa tra il Procuratore generale presso la Corte dei conti e l’Arma dei Carabinieri teso a favorire forme più estese di collaborazione finalizzate ad agevolare lo svolgimento da parte dei reparti dell’Arma delle deleghe istruttorie conferite dai Pubblici ministeri contabili, ai fini dell’esercizio dell’azione erariale. Le attività di collaborazione coinvolgeranno i reparti dell’Organizzazione territoriale dell’Arma nonché le unità operative delle organizzazioni speciali per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare.

Per queste ragioni verranno organizzate, territorialmente, apposite sessioni formative e di aggiornamento professionale riguardante l’attività della Corte dei conti e, in particolare, le tematiche connesse alla responsabilità amministrativo e contabile, secondo le indicazioni impartite dalla Procura generale.

Merita segnalazione anche la modifica dell’articolo 60 del Codice di giustizia contabile in materia di audizioni personali delle persone informate sui fatti. È, infatti, prevista la possibilità per il Pubblico ministero di disporre o delegare, con decreto motivato, l’individuazione e l’audizione di soggetti informati, al fine di acquisire elementi utili alla ricostruzione dei fatti e alla emersione delle personali responsabilità.

Passando, poi, alla conclusione della fase istruttoria, la cui disciplina è prevista dal Capo III (artt. 66-70 del Titolo I della Parte II, del Codice) merita segnalazione la modifica dell’articolo 67 relativa ad un atto fondamentale per il Pubblico ministero contabile: l’invito a dedurre. Il decreto correttivo, infatti, interviene sui commi 5 e 7 dell’articolo 67, correggendo l’errore materiale del rinvio all’articolo 86 (Citazione), anziché, all’articolo 68 (Istanza di proroga) e riconoscendo al Pubblico ministero la possibilità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni.

La *ratio* della modifica legislativa appare incentrata sull’esigenza di favorire l’accertamento compiuto della verità da parte delle Procure contabili; il pubblico ministero, infatti, potrebbe avere l’esigenza di svolgere ulteriori atti investigativi, successivi all’invito a dedurre, anche su elementi diversi da quelli indicati nelle controdeduzioni: queste ultime potrebbero contenere non soltanto elementi difensivi della posizione dell’invitato ma anche spunti per nuove indagini.

Le situazioni che potrebbero verificarsi in concreto sono molteplici: una sentenza di assoluzione del presunto responsabile nel giudizio penale che possa incidere sulle contestazioni, fatte all’invitato, in sede contabile, ma che richieda l’acquisizione degli atti del processo penale, che al tempo dell’invito a dedurre non aveva ancora avuto definizione. Sotto questo profilo, a fini di trasparenza e di garanzia, è stato però previsto, in questo caso,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

l'obbligo del pubblico ministero di comunicare i nuovi elementi istruttori acquisiti ai soggetti destinatari dell'invito.

Con riferimento alla disciplina dell'archiviazione del fascicolo istruttorio, la novella non muta il quadro normativo e conferma l'orientamento, già espresso dalla Corte Costituzionale, in ordine alla non decisoria del provvedimento di archiviazione (sentenza C. Costituzionale 27 luglio 1995, n. 415); l'attività istruttoria, infatti, è finalizzata esclusivamente ad introdurre il giudizio contabile. Conseguentemente, il provvedimento di archiviazione non assume i caratteri del giudicato e al Pubblico ministero contabile non può essere preclusa una successiva attività istruttoria per lo stesso fatto causativo del danno erariale.

Occorre precisare che il decreto correttivo modifica in modo significativo l'articolo 70 del Codice di giustizia contabile in merito alla riapertura del fascicolo istruttorio archiviato.

Prima della modifica, infatti, i fascicoli istruttori archiviati potevano essere riaperti con decreto motivato del procuratore regionale solo in presenza di fatti nuovi e diversi, successivi alla archiviazione. Attualmente, invece, il Codice di giustizia contabile stabilisce che i fascicoli istruttori archiviati possano essere riaperti, con decreto motivato del procuratore regionale, se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergano elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati. Della riapertura del fascicolo è data notizia ai soggetti ai quali sia stata precedentemente comunicata l'archiviazione.

Il decreto correttivo modifica, inoltre, gli articoli 71 e 72 del Codice di giustizia contabile, concernenti le attività difensive nell'ambito delle attività preprocessuali di parte.

In primo luogo, viene emendata la disciplina dell'accesso al fascicolo istruttorio (articolo 71), riconoscendo il diritto non solo al presunto responsabile ma anche al difensore, ove nominato e dotato di procura alle liti, di visionare e di estrarre copia dei documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale. A tal fine è richiesta la presentazione di una specifica istanza, salva la tutela della riservatezza di cui all'articolo 52, comma 1 (tutela dell'anonimato del segnalante non obbligato alla denuncia).

In secondo luogo, il decreto correttivo interviene sulla disciplina relativa alla presentazione delle deduzioni scritte (articolo 72). Come è noto il presunto responsabile può presentare deduzioni scritte, con la relativa documentazione e gli altri elementi di prova su cui si basa la sua difesa, entro quarantacinque giorni dall'invito (o nel maggior termine



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

fissato dal Pubblico ministero).

Anteriormente all'entrata in vigore del correttivo al Codice di giustizia contabile, detto termine era prorogabile su richiesta motivata del destinatario dell'invito da presentarsi, entro cinque giorni dalla notificazione dell'invito a dedurre.

Il legislatore ha eliminato il riferimento ai cinque giorni, evidentemente ritenendolo troppo breve per consentire al presunto responsabile una ponderata valutazione dell'intera vicenda.

Oggi, a seguito della modifica, il destinatario dell'invito a dedurre può presentare al pubblico ministero, non oltre quindici giorni prima della scadenza del termine dei quarantacinque giorni (o maggior termine fissato dal Pubblico ministero), istanza motivata di proroga del termine stesso. L'istanza di proroga è depositata presso la segreteria del pubblico ministero ed è decisa entro tre giorni con decreto motivato e non può essere presentata per più di due volte.

L'intento della modifica, chiaramente, è quello di permettere all'invitato di avere a disposizione un congruo *spatium deliberandi* per valutare se chiedere o meno la proroga del termine per il deposito delle deduzioni e documenti.

Il decreto correttivo, infine, interviene sull'esecuzione delle sentenze di condanna, con modifiche minimali.

Questa Procura regionale, tuttavia, è particolarmente attenta alla fase dell'esecuzione e per questa ragione esaminerà talune criticità

Come già illustrato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, il Codice di giustizia contabile ha rafforzato, in capo al Pubblico Ministero e nei confronti di tutte le Amministrazioni pubbliche, i poteri di monitoraggio e vigilanza sulle singole procedure di recupero, in ordine alle quali incombe un obbligo di tempestivo avvio e di contestuale comunicazione al Procuratore regionale, del responsabile del procedimento preposto al recupero.

È bene immediatamente chiarire che trattasi di un obbligo - non una mera facoltà – per la Pubblica amministrazione danneggiata, quello di procedere alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti.

L'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale, a seguito della comunicazione del titolo giudiziale esecutivo, è tenuta ad avviare immediatamente l'azione di recupero del credito.

Il legislatore (articolo 214, comma 4) stabilisce espressamente che “*resta ferma ogni*



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



ipotesi di responsabilità per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale configurabile in ragione della mancata attuazione del recupero”.

Appare chiaro l'intento del legislatore del Codice di giustizia contabile di responsabilizzare le amministrazioni danneggiate (e titolari di veri e propri diritti di credito certi, liquidi ed esigibili nei confronti dei soggetti condannati) nell'espletamento di tutte le attività utili alla riscossione dei crediti.

Il Codice intesta, quindi, al Procuratore regionale un significativo potere di impulso, vigilanza e monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze, anche al fine di contrastare inerzie e comportamenti elusivi del giudicato da parte di soggetti sui quali, invece, grava uno specifico obbligo di legge. La notizia di un'eventuale mancata esecuzione di sentenze di condanna permetterà a questa Procura di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti dei responsabili, ove tali condotte siano poste in essere con dolo o colpa grave.

Sotto un diverso profilo, il recupero delle somme di cui è condanna appare ancora più impellente per quelle amministrazioni pubbliche (soprattutto enti locali) che si trovano in difficoltà finanziarie o presentano disavanzi, problemi di liquidità o forti tensioni di cassa.

La riscossione dei crediti erariali derivanti da sentenze di condanna esecutive costituisce, senza dubbio, una modalità di reperimento delle risorse pubbliche. Spesso enti territoriali danneggiati, titolari di siffatti crediti erariali, preferiscono ricorrere all'accensione di debiti (con maturazione di interessi passivi), all'incremento delle aliquote dei tributi, ovvero alla riduzione quantitativa e qualitativa dell'erogazione dei servizi locali in favore della comunità amministrata, piuttosto che procedere con determinazione alla tempestiva riscossione dei crediti.

La mancata esecuzione delle sentenze della Corte dei conti finalizzata all'incameramento delle risorse finanziarie finisce, in definitiva, nel de-sostanziare l'intero sistema processuale e sostanziale della responsabilità amministrativa, circostanza che ovviamente non può essere condivisa da questa Procura.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

3. LE NOVITA' GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI GIURISDIZIONE CONTABILE

Per quanto concerne le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione contabile, appare opportuno dare conto di alcuni significativi arresti della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, delle Sezioni Riunite, Sezioni Giurisdizionali Centrali di Appello e Sezioni Regionali della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa e contabile, pronunciati nel corso del 2019.

Tra le pronunce più significative si segnala la sentenza della Corte Costituzionale 10 maggio 2019, n. 112 in materia di illegittimità del cumulo di sanzioni penali/amministrative da illecito profitto; con detto pronunciamento la Consulta ha dichiarato “*l'illegittimità costituzionale dell'articolo 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 nel testo originariamente introdotto dall'articolo 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto.”*

Più in particolare il Giudice delle Leggi ha osservato: “*8.1.1. – Nell’ambito del diritto penale, la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce un’ampia discrezionalità al legislatore nella determinazione delle pene da comminare per ciascun reato. Tale discrezionalità si estende in linea di principio al quomodo così come al quantum della pena, essendo riservata al legislatore, in forza dello stesso art. 25, secondo comma, Cost., la scelta delle pene più adeguate allo scopo di tutelare i beni giuridici tutelati da ciascuna norma incriminatrice, nonché la determinazione dei loro limiti minimi e massimi.*

“*Tale discrezionalità è soggetta, tuttavia, a una serie di vincoli derivanti dalla Costituzione, tra i quali il divieto di comminare pene manifestamente sproporzionate per eccesso, che viene in questa sede in considerazione”.*

8.1.2. – Il sindacato sulla proporzionalità della pena si è storicamente affermato, nella giurisprudenza di questa Corte, anzitutto sotto il profilo del principio di egualianza ex art. 3 Cost. Da tale principio si è tratta la naturale implicazione relativa alla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie; con conseguente atteggiarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla misura della pena secondo uno schema triadico,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



imperniato attorno al confronto tra la previsione sanzionatoria censurata e quella apprestata per altra figura di reato di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale tertium comparationis (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974, nonché – sotto il duplice profilo del contrasto con gli artt. 3 e 8 Cost. – sentenze n. 327 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997) ”.

Questa Procura regionale osserva, tuttavia, che la questione dell'illegittimità del cumulo delle sanzioni penali/amministrative, aventi entrambe carattere afflittivo, punitivo con funzione di deterrenza e general preventiva, non risulta immediatamente applicabile alle ipotesi di pregiudizi erariali rientranti nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti; la stessa Corte Costituzionale con la storica sentenza n. 371/1998, ha affermato che la responsabilità amministrativa è connotata dalla “*combinazione di elementi restitutori e di deterrenza nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti e amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo*”.

In altri termini, la responsabilità erariale si differenzia dalla responsabilità penale e dal sistema delle sanzioni amministrative in quanto nella prima vi è l'indefettibilità della componente risarcitoria/compensativa e non meramente afflittiva e punitiva che, invece, caratterizza le seconde.

Sempre la Corte Costituzionale, con l'ordinanza della Corte costituzionale 10 maggio 2019 n.117, ha affrontato la questione dell'operatività del principio del *nemo tenetur se detegere*, tradizionalmente applicato nel campo penale, ma soventemente invocato anche in altri settori del diritto.

Si tratta dell'ordinanza con cui la Corte Costituzionale ha deciso di “*sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, le seguenti questioni pregiudiziali:*

- a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”;
- b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

b), del Regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”.

Al centro della questione pregiudiziale sollevata dalla Corte Costituzionale vi è il principio fondamentale secondo il quale nessuna persona accusata di un reato può essere costretta a testimoniare contra sé stessa, ossia il cd. diritto al silenzio.

Volendo compendiare il complesso quesito, si potrebbe porre il seguente interrogativo: il diritto al silenzio trova applicazione esclusivamente nel diritto e nel processo penale oppure potrebbe trovare applicazione anche nell’ambito del diritto amministrativo sanzionatorio - come ad esempio nel caso delle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti, i.e. CONSOB e nell’ambito del processo contabile?.

Questa Procura regionale ha già osservato *infra*, con riguardo al decreto correttivo al Codice di giustizia contabile, come le SS.RR della Corte dei conti abbiamo affermato, nell’ambito del sistema della responsabilità amministrativo-contabile, la sussistenza del cd. obbligo di autodenuncia (QM2/2017) che si pone in palese antitesi rispetto al diritto al silenzio di stampo penalistico.

In altri termini, le SS.RR. hanno affermato che il principio *nemo tenetur se detegere* è limitato al diritto penale e non è applicabile, in mancanza di specifiche disposizioni normative, nel processo contabile, in quanto profondamente diversi risultano essere i beni giuridici oggetto di tutela: il patrimonio nel primo caso, la libertà personale nel secondo.

Diversi sono, altresì, i sistemi di responsabilità, poiché quella amministrativa ha carattere risarcitorio/compensativo, mentre quella penale ha natura punitiva/afflittiva.

Si stima utile proseguire l’esame delle novità giurisprudenziali con il cd. **danno da omesso o minore riversamento** di somme riscosse dai concessionari a titolo di entrate erariali (tributi, diritti, canoni), spettanti agli Enti pubblici anche territoriali (a puro titolo esemplificativo, le ricevitorie del gioco del Lotto, i gestori di parcheggi comunali, le delegazioni ACI, etc.).

Sul punto le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 31755/2019, nel ribadire la giurisdizione della Corte dei conti in materia hanno affermato la natura di “agenti contabili” dei soggetti privati che riscuotano entrate pubbliche.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

In particolare, le Sezioni Unite hanno statuito che “*Nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dalla natura - pubblica o privata - del soggetto dal quale proviene la condotta produttiva del danno (cfr. Cass., S.U., 25 maggio 2005, n.10973; Cass., S.U., 20 giugno 2006, n.14101; Cass., S.U., 1 marzo 2006, n.4511; Cass., S.U., 15 febbraio 2007, n.3367, Cass., S.U., 18 luglio 2008, n.19815)*”.

Si è così affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento dei danni patiti da un Ente Locale a causa della condotta posta in essere da una società concessionaria che omette, in tutto o in parte, di riscuotere i relativi tributi, ovvero non riversa i tributi riscossi. Si legge nella richiamata sentenza delle SS.UU che “*poiché la gestione e la riscossione delle imposte comunali hanno natura di servizio pubblico e l'obbligazione, a carico della società concessionaria, di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate ha natura di servizio pubblico, il rapporto tra società ed ente si configura come rapporto di servizio, in quanto il soggetto esterno si inserisce nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come compraticipe dell'attività pubblicistica di quest'ultimo (cfr. Cass., S.U., 9 maggio 2005, n.10063; Cass., S.U., 23 febbraio 2010, n.4317; Cass., S.U., 16 dicembre 2009, n.26280; Cass., S.U., 21 dicembre 2009, n.268.)*”

La responsabilità del concessionario per mancato riversamento delle entrate riscosse non va, tuttavia, ad escludere la responsabilità amministrativa degli organi politici e amministrativi dell’Ente pubblico in merito al diritto/dovere di richiedere allo stesso concessionario il versamento in parola.

Sotto un diverso ma connesso profilo, la Cassazione penale, con due recenti pronunce (sentenze n. 32058 del 12 luglio 2018 e n. 19925 del 9 maggio 2019) ha assunto una posizione assai rigorosa, stabilendo la configurabilità del reato di peculato di cui all’articolo 314 del Codice penale in caso di omesso versamento di tributi da parte dei soggetti che, a vario titolo, li incassino o gestiscano per conto del soggetto pubblico.

Tali indirizzi giurisprudenziali, in estrema sintesi, confermano l’orientamento in base al quale la qualifica di agenti contabili compete non solo ai dipendenti pubblici e a coloro che sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, ma anche a tutti soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) che instaurino con l’Ente Pubblico un rapporto di servizio *latu sensu* inteso, in virtù di un provvedimento autoritativo (concessione), di un atto negoziale (contratto) ovvero in via di fatto (attraverso la gestione materiale di risorse pubbliche).



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

Altra tematica molto attuale è quella relativa ai **contributi comunitari indiretti e diretti**.

Si tratta, invero, di due diverse modalità di concessione ed erogazione di finanziamenti pubblici: nella prima ipotesi della cosiddetta contribuzione indiretta, il contributo comunitario entra nel bilancio dell'amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere concesso e, successivamente erogato, a soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) attraverso specifiche procedure amministrative; nella seconda ipotesi, il contributo non entra nel bilancio dell'ente nazionale ma viene gestito integralmente dalle Istituzioni europee dall'indizione del bando alla erogazione, parlandosi di contribuzione diretta.

Nel caso di contribuzione indiretta, tra l'amministrazione nazionale pubblico e soggetto privato si instaura un rapporto di servizio in senso lato, di tipo funzionale, con la conseguenza che la cattiva utilizzazione del contributo, lo sviamento dalle finalità per il quale lo stesso è stato concesso, ovvero l'indebita percezione, configurano specifiche ipotesi di danni erariali idonei a radicare la giurisdizione contabile; sulla specifica questione, a partire dal 2006 (ordinanza n. 4511/2006) si è consolidato un orientamento univoco della giurisprudenza delle SS.UU della Corte di Cassazione.

In sintesi detto orientamento prospetta “*ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo tale titolo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.*

Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico – alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguiti, esso realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore) e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile”.

Per quanto attiene, invece, alla cd. contribuzione diretta e al connesso danno diretto agli



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

interessi finanziari dell’Unione europea, non si può non menzionare il recentissimo arresto giurisprudenziale pronunciato dalla Seconda Sezione Giurisdizionale d’Appello della Corte dei conti, sentenza n. 430/2019, depositata il 29 novembre 2019.

La sentenza richiamata supera l’orientamento tradizionale secondo il quale, in caso di contributi comunitari diretti, l’eventuale danno erariale “comunitario” dovrebbe essere conosciuto non già dalla Corte dei conti, bensì, dalla Corte di Giustizia della UE; la violazione di norme comunitarie, secondo questa interpretazione, determinerebbe l’applicazione della legislazione comunitaria a tutela del patrimonio dell’UE e dei relativi rimedi giurisdizionali comunitari, escludendo, conseguentemente, la giurisdizione della Corte dei conti (giudice deputato a conoscere solo il danno erariale nazionale).

Con la citata sentenza n. 430/2019, la Seconda Sezione Giurisdizionale d’Appello della Corte dei conti, richiamando specifici precedenti giurisprudenziali delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ha statuito la propria giurisdizione anche in materia di contributi comunitari diretti; non sussiste, infatti, un rapporto di conflittualità o esclusività tra la giurisdizione italiana e la giurisdizione comunitaria, quanto piuttosto un rapporto “*di concorrenza - o al più di alternatività di azioni idonea esclusivamente a determinare inammissibilità dell’azione per violazione del principio del ne bis in idem qualora una di esse sia già stata satisfattiva dell’interesse azionato*” (cfr. sentenze Corte Cassazione SS.UU 5548/2015, 8927/2014, 26582/2013).

La citata sentenza è importante in quanto ha visto l’intervento *ad adiuvandum* della Commissione Europea, nell’ambito del giudizio innanzi alla Corte dei conti avviato dalla Procura regionale territorialmente competente a seguito della denuncia presentata dall’Ufficio Europeo per la lotta alle frodi (OLAF) alle Autorità giudiziarie nazionali competenti.

Sempre in tema di indebita percezione di contributi pubblici, si segnala l’ordinanza 16 maggio 2019 n. 13245 della Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili.

Si legge nella citata ordinanza che “*ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale conseguente alla illecita percezione di un contributo pubblico, risulta decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto*



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

privato”.

Questa Procura regionale ulteriormente stima utile richiamare l’attenzione sul cd. **danno alla concorrenza**: si tratta di una voce di danno derivante dalla violazione delle norme che disciplinano le procedure dell’evidenza pubblica, prima fra tutte il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici. Detto Codice trova il suo addentellato costituzionale sia nell’articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione (tutela della concorrenza), sia negli articoli 97 e 41 della stessa Carta fondamentale. L’alterazione del corretto funzionamento del mercato determina una grave lesione dei principio della trasparenza, *della par condicio competitorum*, del divieto di discriminazione, nonché dei criteri dell’economicità, dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa che oramai rappresentano i profili di maggior rilievo della “*legalità sostanziale*” del sistema giuscontabile, in relazione ai quali non è più consentito “*omettere un minimo di confronto concorrenziale per qualsiasi procedura contrattuale ad oggetto pubblico*” (Sez. I Centr. app. 12 dicembre 2017, n. 533).

Come è noto le regole dell’evidenza pubblica subordinano la stipulazione di un contratto per l’acquisto di servizi, forniture o l’esecuzione di lavori ovvero il rinnovo contrattuale, al previo espletamento di una procedura di gara finalizzata all’individuazione dell’operatore economico maggiormente competitivo che offre il miglior rapporto qualità/prezzo (criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa) ovvero il minor prezzo (criterio del prezzo più basso).

Con sentenza 431 del 2019 la Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale d’Appello, ha avuto modo di chiarire che per danno alla concorrenza si intende tanto il pregiudizio patito dalla Pubblica amministrazione per non aver conseguito un risparmio di spesa che sarebbe stato possibile ottenere mediante l’espletamento della gara, quanto il danno derivante dall’esborso dell’intero corrispettivo pagato all’impresa in esecuzione di un contratto nullo per violazione delle norme imperative.

Si tratta di due tipologie di danno ontologicamente diverse, che sono assoggettate a regimi probatori diversi.

La prima tipologia è agevolmente riconducibile alla categoria del danno da “lucro cessante”, in quanto quella che viene prospettata è la mancata utilità aggiuntiva che l’amministrazione avrebbe conseguito qualora il funzionario avesse stimolato il confronto competitivo. È chiaro che, in casi del genere, l’onere probatorio deve essere rigorosamente assolto, occorrendo che il pubblico ministero contabile provi in concreto il risparmio di spesa,



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

anche in termini di “*chance eziologica*”, ossia di mera probabilità di conseguire tale vantaggio, che l’amministrazione avrebbe ottenuto o potuto ottenere qualora fosse stata espletata la procedura ad evidenza pubblica (cd. “accertamento controfattuale”); l’ulteriore conseguenza è che, in mancanza di una prova di siffatto contenuto, anche per presunzioni, non può configurarsi alcun pregiudizio per il pubblico erario.

La seconda tipologia di danno è, per converso, inquadrabile nel genere dei “danni emergenti”, perché corrisponde alla diminuzione patrimoniale subita dall’ente pubblico per effetto della stipula di un contratto invalido, nullo o inefficace. In questo caso, al pubblico ministero si impone la prova dell’illiceità della condotta e dell’evento dannoso, oltre che del nesso causale e dell’elemento psicologico, mentre la liquidazione del danno deve corrispondere all’intero esborso (indebitamente erogato), pur potendosi tener conto del vantaggio comunque conseguito dall’amministrazione danneggiata o dalla comunità per effetto dell’esecuzione (parziale o totale) della prestazione richiesta.

Tra le novità giurisprudenziali, infine, risultano di interesse le sentenze della Sezioni Riunite in sede giurisdizionale e delle Sezioni centrali di appello in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi ai sensi dell’articolo 53 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche (di seguito, “T.U.P.I”).

La citata disposizione del T.U.P.I. stabilisce al comma 7 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’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*”.

Il successivo comma 7-bis, introdotto dall’articolo 1, comma 42 della legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce 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.*”

Su questa tematica si sono posti rilevanti questioni in ordine alla giurisdizione, al carattere risarcitorio o sanzionatorio della responsabilità e al conseguente rito processuale applicabile.

Quanto alla questione della giurisdizione è sufficiente rammentare le ordinanze n. 17124/2019 e 17125/2019 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le quali si pone



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

fine al dibattito sorto all'indomani dell'entrata in vigore della citata legge n. 190/2012 (28 novembre 2012) modificativa dell'articolo 53 del TUPI.

Con l'ordinanza 17124/2019, il Giudice della Giurisdizione, nell'affermare la sussistenza della giurisdizione contabile, ha definitivamente ribadito che “*l'anzidetta disposizione del comma 7 bis, per il principio tempus regit actum, è da ritenersi applicabile comunque ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge (che lo ha introdotto: legge n. 190 del 2012), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore*”. Con altra ordinanza n. 17125/2019, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ulteriormente statuito che “*rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53. Si verte, infatti, secondo quanto fatto palese dal comma 7 bis del citato art. 53, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente), attraverso la quale si è inteso tutelare - come messo in rilievo dalla citata Cass., S.U., 22688/2011 - la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, quali profili non sovrapponibili, ma strumentali rispetto al corretto adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l'amministrazione*”.

Quanto poi alla natura giuridica della responsabilità in parola, si sono pronunciate le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti che, con sentenza n. 26/2019/QM/PROC del 31 luglio 2019. Le SS.RR, risolvendo i quesiti deferiti, hanno enunciato il seguente principio di diritto: l'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 “*ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall'assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell'amministrazione di appartenenza e determina l'attrazione del relativo compenso in conto entrata del bilancio dell'amministrazione; 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*



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

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.”.

A tale principio di diritto si sono conformate due successive pronunce delle Sezioni Centrali di Appello: la sentenza n. 230/2019 della Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello e la sentenza n. 362/2019 della Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello.

Sempre sul medesimo argomento, si segnala la recentissima sentenza Corte dei Conti, Sezione Terza Giurisdizionale d'Appello, 7 novembre 2019, n. 216, che, con particolare riferimento all'individuazione del momento in cui sorge il credito in capo alla p.a., *dies a quo* della prescrizione, nonché all'obbligo di riversamento gravante sul dipendente infedele, ha affermato che: “*L'appellante ha eccepito, inoltre, il mancato scorpo delle somme percepite post pensionamento e di quelle relative a collaudi definiti, redatti e sottoscritti in quiescenza. Lo stesso si rivela infondato poiché gli incarichi espletati dall'appellante in assenza di autorizzazione sono stati conferiti tutti tra l'anno 2006 e l'anno 2009 ovvero in un arco temporale nel quale il medesimo era sicuramente in servizio. Dunque, tenuto conto del dettato normativo di cui all'art. 53 t.u.p.i. che contempla, tra le altre cose, una ipotesi di trasferimento automatico in capo alla p.a. del credito maturato dal dipendente che espleta incarichi extraistituzionali retribuiti non autorizzati, appare evidente che il momento genetico del sorgere del credito in capo al dipendente - e dunque in capo alla p.a. titolare di detto credito per effetto del trasferimento automatico ex lege - non può che fissarsi alla data del conferimento dell'incarico medesimo. E poiché nello specifico tutti gli incarichi extraistituzionali sono stati conferiti all'appellante in un arco temporale nel quale egli era senz'altro in servizio, il credito “retributivo” afferente gli stessi è contemplato nell'atto di conferimento dell'incarico, appare senz'altro reclamabile alla p.a. di appartenenza ovvero, il che è lo stesso, perdura in capo al dipendente pubblico, anche dopo la cessazione del rapporto di servizio, l'obbligo di riversamento ex art. 53 cit.”.*



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4. L'ATTIVITA' DELLA PROCURA

4.1. BREVE RIEPILOGO STATISTICO

Al 31 dicembre 2018 risultavano pendenti **2509** fascicoli istruttori; nel corso dell'anno:

- sono stati aperti **419** nuovi fascicoli;
- sono state effettuate **627** richieste istruttorie;
- sono state disposte **352** archiviazioni;
- sono stati formulati **32** inviti a dedurre per un totale di **68** presunti responsabili;
- sono stati introdotti **19** giudizi di responsabilità;
- sono stati proposti **5** appelli;
- sono stati esaminati **282** conti giudiziali;
- vi sono state condanne in primo grado per complessivi euro **9.592.745,49**;

è stata recuperata, a seguito di sentenze di condanna e di ordinanze di pagamento in procedimenti monitori la somma di euro **231.947,79**.

A questo riguardo merita di essere segnalato anche il recupero in corso d'indagine pari ad euro **29.884,09**, derivante sia dall'intensa attività istruttoria relativa al mancato adeguamento dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria da parte delle amministrazioni locali della Provincia di Isernia su segnalazione del Nucleo di Polizia Economica e Finanziaria e sia dal recupero di contributi pubblici.

Le contestazioni di responsabilità amministrativa hanno infatti attivato numerose azioni correttive e virtuose da parte degli Enti locali che hanno permesso di ristorare le amministrazioni danneggiate e di evitare un inutile contenzioso.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



4.2. PRINCIPALI TIPOLOGIE DI DANNO DEDOTTE IN GIUDIZIO

4.2.1. Danni derivanti da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici

La Procura ha continuato ad interessarsi alla materia dei finanziamenti pubblici concessi, introducendo diverse azioni di responsabilità per danno erariale.

In particolare, nell'ambito del piano d'azione denominato “Bonifica” ideato dal Nucleo Speciale della Guardia di Finanza di Roma-Sezione Spesa Pubblica e repressione frodi comunitarie, è emersa la responsabilità amministrativa dei percettori di finanziamenti comunitari i quali, con dichiarazioni non corrispondenti al vero, hanno fruito di aiuti non dovuti.

Nella domanda presentata la ditta citata in giudizio ha dichiarato falsamente di condurre terreni appartenenti a soggetti che hanno disconosciuto i contratti in essere. Il finanziamento erogato dall'Agea costituisce, quindi, danno erariale e la condotta tenuta si colora di colpa grave per la grave negligenza dimostrata nelle dichiarazioni di affitto verbale resa dalla parte citata.

Sempre in tema di illecita percezione di contributi pubblici si deve segnalare un'altra chiamata in giudizio da parte della Procura regionale.

Dopo l'invio da parte della Regione Molise di proprie note concernenti il programma pluriennale di interventi volti alla incentivazione della ripresa produttiva, a seguito del susseguirsi degli eventi sismici del 31/10/2002 e di quelli metereologici del gennaio 2003 e nelle quali si evidenziavano alcune posizioni debitorie di beneficiari di contributi regionali, questa Procura delegava, per accertamenti istruttori, il Nucleo di Polizia Economica e Finanziaria del capoluogo molisano.

Agli esiti dell'attività investigativa risultava che dopo l'emanazione del bando pubblico per l'erogazione dei suddetti contributi, alle ditte richiedenti, dopo la presentazione di una domanda ad hoc, venivano concessi i contributi richiesti, con acconti pari al 50% dei su menzionati finanziamenti regionali.

Dopo successivi controlli effettuati dalla Regione Molise, si procedeva all'esclusione dai finanziamenti di alcune ditte per la mancata presentazione delle richieste, entro i termini previsti, dei saldi dei contributi spettanti, nonché alla restituzione dell'anticipazione



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



concessa maggiorata degli interessi maturati.

Con la revoca della concessione e la richiesta da parte dell'ente regionale della restituzione dei contributi concessi, le ditte citate non hanno, comunque, provveduto alla restituzione delle somme erogate in loro favore dalla Regione medesima. I contributi in argomento di fatto sono stati resi improduttivi per l'ente locale, non avendo conseguito le finalità per le quali erano stati originariamente concessi.

L'ultima chiamata in giudizio attiene alla concessione di un contributo regionale, ai sensi dell'art. 11 legge regionale n°598/94, finalizzato alla costituzione di due società per la produzione ed il commercio di articoli di abbigliamento ed affini. Dagli accertamenti espletati dalla Polizia Economica e Finanziaria del capoluogo molisano è emerso che il suddetto contributo non è stato utilizzato dalle citate società per le finalità richieste ma è transitato sul conto della G&B Investments per la scalata allo Zuccherificio Molisano.

La carenza documentale non ha impedito, tra l'altro, di accettare il danno erariale contestato in violazione dei più elementari doveri professionali e di servizio al cui rispetto erano tenuti i responsabili regionali, nell'esercizio delle loro funzioni di competenza. Lo strumento di agevolazione era finalizzato alla concessione di contributi in conto capitale a sostegno degli investimenti per la ricerca industriale e lo sviluppo precompetitivo nelle PMI.

Le somme che sono state erogate hanno finanziato, in realtà, un'attività fraudolenta volta a favorire due società fantasma che non hanno mai utilizzato per scopri propri i finanziamenti erogati dalla Regione Molise ma li hanno dirottati verso altre società, non collegate tra di loro né tanto meno con le società assegnatarie dei suddetti contributi regionali.

4.2.2. Danni derivanti in materia di urbanizzazione

Su segnalazione del Nucleo di Polizia Economica e Finanziaria del capoluogo isernino, sono state aperte apposite istruttorie relative al mancato adeguamento dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Relativamente alle chiamate in giudizio, il modus operandi dei Responsabili comunali ha disatteso le disposizioni emanate dalla Giunta Regionale con le delibere n° 4724 del 27/11/95 e n° 5548 del 5/12/94 nonché il dettato dell'art.16 DPR n° 380/2001 che impone: "la quota di contributo relativo agli oneri di urbanizzazione deve essere corrisposta al



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria deve essere stabilita, con delibera consiliare comunale, in base alle tabelle parametriche definite da ciascuna regione; in caso di mancata definizione delle stesse i comuni devono provvedere, in via provvisoria, con delibera comunale, ogni 5 anni, ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in conformità alle disposizioni regionali.”

Il costo di costruzione, secondo l'art.6 del su menzionato decreto si attesta tra un minimo del 5% ed un massimo non superiore al 20% del costo stesso e prevede, secondo l'art.42 comma 2 lettera F D. lgs n°267/2000, un aumento da calcolarsi tra lire 455.000 (euro 235.000) al metro quadro per superficie complessiva, tenuto conto dei riscontri e prevedibili costi di urbanizzazione primaria, secondaria e generale in ragione dell'avvenuta variazione degli stessi accertata dall'ISTAT.

Con la stessa delibera la Giunta comunale deliberava: “di demandare in via transitoria alle amministrazioni comunali che lo ritenevano necessario un ulteriore abbattimento del costo di costruzione di una aliquota percentuale non superiore al 30%, stabilendone anche la durata, nonché di stabilire che i comuni entro 30 giorni dalla pubblicazione recepiscono, con proprio atto deliberativo, il costo di costruzione così come determinato dal punto 1 e successivi della menzionata delibera”.

In realtà l'iter procedurale seguito dai Responsabili comunali ha causato un danno erariale dovuto alle susseguenti minori entrate rispetto a quelle che il comune avrebbe potuto pretendere dai contribuenti, se avesse provveduto al relativo aggiornamento degli oneri di urbanizzazione comunali.

La stessa Sezione Giurisdizionale del Molise, con sentenza n°21/13 del 15/02, ha ribadito che “compito precipuo degli amministratori e responsabili del settore tecnico comunale è attivare e curare la corretta determinazione ed acquisizione delle entrate di spettanza comunale”. La sentenza di cui trattasi era stata emessa per una fattispecie analoga a quella indicata in discorso, riferita alla provincia isernina.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



4.2.3. Danni conseguenti alla realizzazione di impianti fotovoltaici

Le presenti chiamate in giudizio discendono dall'invio di due esposti da parte di alcuni privati concernenti la costruzione di una centrale fotovoltaica in prossimità delle proprietà degli stessi denuncianti.

L'attività investigativa, delegata alla Polizia Economica e Finanziaria della provincia campobassana, evidenziava numerose criticità relative alla procedura espletata in assenza dei presupposti di legge (mancato affidamento con procedura aperta e mancato rispetto delle regolari forme di pubblicità ai sensi dell'art 66 Codice dei Contratti). L'iter procedurale seguito dagli amministratori comunali ha violato i principi comunitari della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e pubblicità imposti dall'art.2 del Codice, comma 173 legge 244/07 che riconosce agli enti locali, e specificamente ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, il diritto di operare in tale settore.

In effetti, con l'affidamento, tramite apposita Convenzione, alla società concessionaria la Casalciprano Energia, all'uopo delegata per la realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici, il comune ha ceduto i diritti vantati, consentendo alla suddetta ditta il conseguimento di consistenti ricavi a scapito delle stesse casse comunali, dapprima con la cessione delle sole tariffe incentivanti e successivamente anche del credito derivante dalla vendita dell'energia elettrica prodotta dall'impianto con mandato irrevocabile all'incasso da parte dell'ente bancario.

La Convenzione di cui in premessa aveva concesso per 20 anni il diritto di superficie alla Newco (Casalciprano Energia) che si era impegnata a realizzare l'impianto fotovoltaico, provvedere alla sua manutenzione ordinaria e straordinaria e a gestirlo, effettuando tutte le pratiche necessarie per l'ammissione dell'ente alle tariffe incentivanti corrisposte dal GSE, dietro corresponsione all'Ente di un canone annuo di circa 40.000,00.

L'iter procedurale seguito dai responsabili comunali non aveva ottemperato al dettato previsto dalla normativa vigente (DM 19/02/07, 06/08/2010, 05/05/11) con la cessione alla società Casalciprano Energia dei diritti vantati dal comune nei confronti della GSE di cui in premessa in violazione, anche, della norma prevista dal paragrafo 1.3 delle Linee Guida M.S.E : “l'attività di produzione è attività economica non riservata agli enti pubblici e non soggetta a regime di privativa”, con ciò escludendo la possibilità per gli enti pubblici



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



di godere o attribuire a terzi il godimento di diritti speciali o esclusivi ed in aperta violazione dell'art.10 che vieta alle parti di trasferire a terzi in qualsiasi forma i crediti derivanti dal medesimo accordo.

4.2.4. Danni conseguenti a comportamenti omissivi o negligenti dei pubblici dipendenti

Con l'invio di una nota dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, questa Procura regionale apriva apposita istruttoria. Si segnalava l'omesso versamento dei proventi del lotto da parte di una ricevitoria della provincia isernina.

Ai sensi dell'art.33 DPR n°303/90, come modificato dall'art.1 DPR 560/1996, il concessionario del lotto è tenuto a versamenti settimanali alla competente tesoreria e l'omesso e ritardato versamento genera una corrispondente responsabilità per danno erariale.

A tali adempimenti l'art.38 del citato DPR 303/90 impone una serie di obblighi di rendicontazione nei confronti dello Stato i quali consentono di affermare che il ricevitore è agente contabile, atteso il maneggio del denaro pubblico; obblighi che nella fattispecie in esame sono stati puntualmente disattesi.

In tale ambito non può non essere menzionata anche l'istruttoria che vede coinvolto un responsabile del Servizio finanziario di un comune dell'hinterland isernino, sospeso, altresì, dal servizio, con privazione della retribuzione economica pari ad un giorno lavorativo.

Le contestazioni di responsabilità erariale riguardano il mantenimento di condotte illegittime che violano gli obblighi imposti dagli articoli 12, comma 4, 28, comma 5 e 44 del DPR 1124 del 1965 concernenti l'omessa denuncia della variazione concernente l'individuazione del titolare del L.R. dell'ente, la mancata presentazione dell'autoliquidazione INAIL riferita agli anni 2015-17 e infine il mancato pagamento dei premi relativi agli anni 2011-14.

Le condotte omissive sono emerse in occasione dell'accesso all'ufficio INAIL del Segretario comunale, a seguito di una complessa attività d'indagine conseguente al ricevimento di alcune cartelle esattoriali. Dalla condotta tenuta è emerso un documento per le casse pubbliche in conseguenza della maturazione di oneri accessori e di riscossione che, in



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



caso di regolare versamento, non sarebbero risultati dovuti.

Il comportamento del responsabile comunale risulta connotato di negligenza per la mancata adozione di misure di competenza, anche dopo i dovuti controlli ispettivi che avevano evidenziato l'omesso assolvimento agli obblighi di legge.

Sempre in tale ambito è stata esercitata un'ulteriore azione contabile nei confronti di un altro responsabile del settore finanziario in servizio presso un comune dell'hinterland isernino.

L'esposto inviato dal capogruppo di minoranza notiziava del credito vantato dagli eredi di una famiglia locale nei confronti del comune per pagamento somme dovute a titolo di indennità per occupazione irreversibile sine “titulo” di terreni espropriati ai legittimi proprietari. Dopo l'avvenuta transazione, il comune non aveva ottemperato a quanto stabilito nell'accordo siglato tra le parti.

Stante la perdurante inerzia comunale, i creditori si rivolgevano ai competenti uffici giudiziari che con vari provvedimenti obbligavano il comune ad adempiere a quanto disposto nell'intesa tra le parti. Per ovviare alle inadempienze comunali, la Prefettura isernina nominava un Commissario ad acta che, con delibera di riconoscimento debito fuori bilancio, provvedeva al pagamento del credito dovuto, secondo quanto stabilito nei vari provvedimenti giudiziari comprese le spese legali.

Il modus operandi seguito dal responsabile finanziario è risultato difforme dall'operare legittimo della P.A, essendosi connotato per trascuratezza, inoperosità, ritardi che hanno fatto lievitare il primordiale importo stabilito nell'accordo transattivo stipulato con gli aventi diritto dal comune isernino.

Nell'iter procedurale seguito si sono ravvisati ritardi, omissioni e negligenze che hanno avuto come conseguenza eclatante un grande spreco di denaro pubblico, distratto dalle finalità di interesse istituzionale perseguiti da sempre nella P.A e non si evidenzia alcuna utilità per l'ente comunale ma solo inerzia o inoperosità del Responsabile competente, a cui era stato richiesto solo l'adozione del provvedimento esecutivo del giudicato sulla base dei calcoli ritenuti corretti e non un comportamento connotato da inerzia ed inoperosità.

La mancata adozione del suddetto provvedimento amministrativo dovuto, lasciando che lo stesso fosse adottato da un terzo a spese dell'ente, costituisce un comportamento antieconomico nei confronti dell'amministrazione pubblica, i cui principi basilari si ravvisano nell'efficacia, economicità ed efficienza, a garanzia di un ottimale funzionamento della stessa.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.2.5. Danni derivanti da attività contrattuale

Nella delicata materia contrattuale, nell'anno appena trascorso, è stato introdotto un giudizio di responsabilità erariale per illecito esborso di denaro derivante dalla locazione di un immobile da adibire alla nuova sede compartmentale ANAS del capoluogo molisano.

Nell'esposto anonimo inviato dal Nucleo della Polizia Economica e Finanziaria di Campobasso, si evidenziava un ingente danno erariale dovuto non solo al pagamento della locazione in premessa ma, altresì, quest'ultimo risultava maggiorato delle spese relative al servizio trasporto, smontaggio, spostamento archivi dalla originaria sede alla nuova, per un importo annuale pari ad euro 252.000,00 più IVA e per una durata di 6 anni rinnovabile.

Il modus operandi dei suddetti responsabili ha determinato in capo all'Anas, un 'inutile spendita di denaro, derivata dalla scelta di locare un terzo immobile, dopo aver già comprato un nuovo edificio da adibire a sede compartmentale, in assenza di valide e concrete motivazioni, idonee a supportare tale decisione se non quelle, non confermate, di gravi carenze strutturali gravanti sull'edificio in discorso. L'iter procedurale seguito risulta connotato da grave negligenza, avendo operato in spregio alla vigente normativa di settore; in realtà l'attività posta in essere non risulta corredata da pareri, valutazioni tecniche e di convenienza economica che le norme stesse prevedono, difettando di adeguata ponderazione sulle numerose scelte tecniche praticabili.

Si è trattato, invero, di un comportamento posto in essere in spregio alle più elementari norme dell'agire amministrativo e produttivo di danno erariale, essendo stati violati i principi di economicità ed efficacia che dovrebbero guidare qualunque attività amministrativa della pubblica amministrazione e che in tale fattispecie sono stati ampiamente disattesi.

La seconda chiamata in giudizio prende l'avvio dopo la trasmissione di due relazioni di servizio a firma di un appartenente alla Guardia di Finanza in servizio presso il capoluogo molisano.

All'uopo questa Procura regionale delegava il Nucleo Tributario del capoluogo molisano ad espletare gli accertamenti istruttori in merito a presunte irregolarità perpetrate da dipendenti in servizio presso il comune di Campobasso nell'esercizio dell'attività di riscossione dei tributi corrisposti dai commercianti ambulanti, per l'occupazione dei posteggi negli spazi della fiera mercantale organizzata dall'ente comunale.

Le indagini compiute e la documentazione acquisita accertavano che alcuni



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



provvedimenti di concessione non recavano gli estremi identificativi del posteggio e non corrispondevano alle tariffe stabilite e che altri, pur se corredati con gli estremi identificativi del posteggio, indicavano importi diversi da quelli stabiliti con delibera giuntale rispetto alle dimensioni degli stessi. Per di più per le tariffe corrisposte in contanti non erano previste riduzioni in relazione al tempo destinato alla vendita da parte degli operatori commerciali, rispetto ai quattro giorni di durata complessiva dell'evento.

Soltanto per le successive edizioni fieristiche sono state adottati specifici provvedimenti giuntali, applicando riduzioni delle tariffe corrisposte in contanti, graduando gli importi stabiliti rispetto agli effettivi quattro giorni di presenza all'evento fieristico.

Nella fattispecie evidenziata all'agente contabile spettavano compiti di riscossione delle entrate dell'ente che dovevano essere riservate all'Amministrazione di appartenenza. Le somme riscosse dovevano essere registrate prontamente in entrata dall'agente contabile riscuotitore e riversate alla cassa comunale. L'iter procedurale seguito dai responsabili comunali ha violato le sopracitate norme ed il mancato introito nelle casse comunali dei tributi dovuti rappresenta il danno erariale contestato.

4.2.6. Fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni

Rientrante nella fattispecie che stiamo per esaminare è la chiamata in giudizio relativa all'illegittimo rimborso di spese non spettanti erogate ad un consigliere comunale dell'hinterland termolese.

Dopo l'invio di un esposto, la scrivente Procura regionale delegava la Polizia Economica e Finanziaria per lo svolgimento delle indagini istruttorie.

Al termine degli accertamenti espletati risultava che il suddetto consigliere aveva artatamente precostituito, a proprio vantaggio, un rapporto di lavoro subordinato per ottenere, dal Comune presso il quale era stato chiamato a svolgere il proprio mandato elettorale, il rimborso di spese non spettanti, dovendosi ritenere che questi non svolgesse alcuna attività alle dipendenze di una società di cui egli era il dominus esclusivo e del quale aveva mantenuto il pieno controllo. L'iter procedurale seguito aveva violato il dettato della vigente normativa di settore.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



4.3. GIUDIZI DI CONTO E PER RESA DEL CONTO

Un settore di rinnovato interesse per la Procura è quello relativo ai giudizi di conto e per resa del conto. Questi ultimi sono introdotti dalla Procura nei confronti degli Agenti contabili che non abbiano ottemperato all'obbligo di rendere il conto, mentre i primi sono aperti dalla Sezione Giurisdizionale a seguito della presentazione del conto giudiziale ed alle relative Udienze partecipa il Pubblico Ministero.

Nel 2019 sono stati discussi in Udienza, con la presenza della Procura Regionale, ben n° 19 giudizi di conto.

La Sezione Giurisdizionale ha, altresì, emesso n° 2 sentenze relative a giudizi di conto, di cui n° 2 di condanna più spese di giustizia.

Da segnalare che in dette sentenze gli Agenti Contabili convenuti sono stati condannati al pagamento di complessivi euro 10.448,29 di cui euro 8.670,49 riferite a spese di condanna ed euro 1.817,80 inerenti spese di giustizia.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso

4.4. APPELLI

Come è noto, le sentenze di primo grado possono essere appellate sia dal convenuto che dalla Procura.

L'appello della Procura può essere alternativamente proposto dal Procuratore Generale che siede a Roma, ovvero dal Procuratore regionale territorialmente competente.

La Sezione Molise ha pronunciato nel decorso anno n. 30 sentenze di cui:

- n. 21 sentenze di condanna (di queste n. 2 su giudizi di conto e n. 1 su giudizio di agglio);
- n. 7 sentenze di assoluzione/prescrizione;
- n. 1 sentenza che definisce il giudizio a seguito di avvenuto ristoro dell'Amministrazione danneggiata su richiesta di rito abbreviato.

La Procura Regionale ha impugnato n. 5 sentenze emesse dalla Sezione Molise, di queste n. 3 sono state rese nel 2019 e n. 2 sentenze nel 2018.

Le Sezioni Centrali d'Appello – presso le quali pendevano al 31 dicembre 2018 numerosi giudizi riferiti al Molise – hanno pronunciato nel corso dell'anno 2019 n. 26 sentenze di secondo grado provenienti da pronunciamenti della locale sezione Giurisdizionale.

Queste sentenze hanno sancito in un caso l'inammissibilità dell'appello per carenza degli elementi di contestazione, in un altro l'inammissibilità per intervenuto recupero delle somme da parte dell'amministrazione danneggiata e in un altro caso l'inammissibilità del gravame per genericità della contestazione.

Sono stati respinti n. 18 appelli; n. 11 dei convenuti e n. 9 della parte pubblica.

Sono stati accolti n. 2 appelli proposti dalla parte pubblica e n. 4 quelli proposti dalle parti private.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



RINGRAZIAMENTI

Sono assolutamente consapevole del paziente onere di ascolto di questa relazione che mi avvio, quindi, a concludere prima che la noia dell'uditario prenda il sopravvento.

La noia- osservava Baudelaire- è un mostro delicato che, senza strepito e con uno sbadiglio, inghiotte il mondo.

Prima di concludere, sento il dovere di esprimere il mio ringraziamento al collega Cons. Roberto D'Alessandro con il quale ho condiviso l'esercizio della funzione requirente in questi due anni, per l'elevata professionalità che ha permesso di raggiungere un risultato di lavoro particolarmente lusinghiero. Tra breve lascerà questa Procura perché assegnato agli uffici requirenti della Procura Regionale, presso la Sezione Giurisdizionale della Toscana. Mi sento di augurargli uno sviluppo di carriera brillante e ricco di altre soddisfazioni.

Nel contempo rivolgo un saluto ed uno speciale augurio di buon lavoro al collega Dott. Stefano Brizi, recentemente assegnato alla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Molise, in quanto vincitore dell'ultimo concorso di accesso alla magistratura contabile. Sono certo che l'attività della Procura riceverà nuova linfa dalla recente sua applicazione perché ho già intravisto nel collega un grande spirito d'iniziativa, competenza, senso del dovere e visione dinamica delle problematiche investigative. A questo riguardo, stante la perdurante scopertura d'organico presso questo ufficio requirente, auspico che il Consiglio di Presidenza voglia seriamente valutare la possibilità di assegnare a questa Procura uno dei nuovi giovani colleghi vincitore dell'ultimo concorso per referendari conclusosi il mese scorso, al fine di assicurare ai componenti della collettività molisana la migliore ed inderogabile esigenza di tutela contro comportamenti inefficienti, inefficaci, antieconomici poco trasparenti o, comunque, difformi dall'etica pubblica e non rispondenti alle aspettative del gruppo sociale organizzato.

Un particolare e vivo ringraziamento va al personale amministrativo della Procura regionale e al suo Preposto. La loro professionalità e dedizione ha consentito comunque il funzionamento dell'Ufficio, pur afflitto dalla scarsità di risorse umane, soprattutto per quanto riguarda l'Area funzionale III. Infatti, presso questa Procura, si sta assistendo alla preoccupante realtà di un progressivo depauperamento del personale amministrativo, la cui consistenza numerica ha raggiunto, proprio con riguardo all'Area III, livelli di assoluta emergenza. È questa veramente una situazione di estrema criticità in quanto all'attualità



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



sono scoperti tre dei quattro posti da funzionario amministrativo e collaboratore dei magistrati assegnati in Procura, situazione che mi auspico venga prontamente ed efficacemente fronteggiata dal Segretariato Generale, in quanto i funzionari amministrativi sono essenziali per il buon funzionamento dell'ufficio, gravato da numerose istruttorie complesse e articolate. La copertura di tali posti di funzione rappresenta una priorità assoluta per il buon funzionamento dell'ufficio di Procura, pena un sicuro rallentamento di tutte le attività istruttorie dei magistrati, attesa la mancanza di altre unità amministrative dotate del profilo professionale necessario per l'attività di collaborazione con i magistrati. Una situazione che potrebbe peggiorare con i prossimi pensionamenti per i quali non è, allo stato, prevista una rapida sostituzione.

A questo riguardo ritengo doveroso ringraziare la Dott.ssa Maria Liliana Cappelletti recentemente in quiescenza dopo decenni di intenso impiego negli uffici della Corte molisana. Le auguro di trascorrere un periodo di lunga serenità, nella consapevolezza che in questi uffici ha dato prova di grande professionalità e di dedizione al lavoro. Desidero anche ringraziare il Dott. Mimmo Polidori che è rientrato presso l'Amministrazione di appartenenza dopo un anno e mezzo di comando presso questa Procura, avendo contribuito notevolmente, nell'anno appena trascorso, all'attività di questo ufficio con dedizione ed indubbia abnegazione lavorativa. Da ultimo vorrei augurare un buon lavoro alla Dott.ssa Maria Carmela Ionata, anche lei in comando, unico funzionario presente, attuale Preposto della Segreteria della Procura, per il contributo che, sono certo, saprà dare ai magistrati di questa Procura nelle loro delicate e complesse istruttorie e per le sue indubbi capacita' gestionali, che ho potuto già conoscere e sperimentare.

Un ringraziamento al Sig. Presidente, ai Colleghi ed al personale amministrativo della Sezione giurisdizionale, le cui pronunce formano sempre una giurisprudenza significativa ed autorevole.

Ringrazio altresì i Colleghi ed il personale tutto della Sezione Regionale di Controllo, nonché il Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale ed il suo personale, per l'efficace collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Un saluto ed un ringraziamento ai colleghi delle Procura della Repubblica di Campobasso, Isernia e Larino, con i quali questa Procura Regionale è in continuo contatto. La collaborazione tra questa procura contabile e le Procure della Repubblica si sviluppa nel quotidiano esercizio delle rispettive funzioni, anche con scambi informativi consentiti dai rispettivi assetti processuali.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



Ed ancora ringrazio la Guardia di Finanza per l'impegno profuso, affiancando questa Procura, nell'accertamento delle fattispecie di danno erariale con ottimi risultati, unitamente alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, al Corpo Forestale dello Stato, alla Polizia Municipale, ai Rappresentanti delle collettività locali, ai rappresentanti delle Associazioni esponenziali di interessi diffusi e collettivi e a tutti gli Organi dello Stato.

Grande stima nutro per gli Avvocati del libero Foro, con cui è intensa la dialettica in occasione dei giudizi, sempre corretta e professionalmente arricchente e che assicurano la proficua intermediazione con le istanze di giustizia che provengono dai cittadini.

Apprezzabilissima è stata l'opera informativa degli organi di stampa, delle reti televisive, cui rivolgo un vivo ringraziamento per la scrupolosità dell'informazione.

Nel ringraziare infine tutti i presenti per la cortese attenzione ed il Presidente per avermi dato la parola Le chiedo Sig. Presidente, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2020 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Molise.



Corte dei Conti

Procura Regionale per il Molise – Campobasso



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

