



CORTE DEI CONTI

**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA**

**INAUGURAZIONE
DELL' ANNO GIUDIZIARIO
2018**

**Procuratore Regionale
Tiziana Spedicato**

TRIESTE, 16 FEBBRAIO 2018

Parte Prima

Gli orientamenti legislativi

Il dovere di informare le Istituzioni e la società civile delle attività svolte e dei risultati conseguiti dalla Magistratura finanziaria in relazione alla tutela dei diritti alla buona amministrazione e alla sana gestione delle risorse pubbliche costituisce contenuto naturale della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, che si aggiunge a quello di confronto sulle problematiche riguardanti l'Istituto nell'unitarietà delle sue funzioni.¹

L'eventuale inefficienza dei pubblici poteri e le scelte lontane dal principio di economicità, nella progressiva riduzione delle risorse disponibili, da una parte condizionano - potendola incidere ingiustamente - la realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini, dall'altro minano inevitabilmente il rapporto di fiducia tra questi ultimi e le Istituzioni.

La legislazione degli ultimi anni – esito della necessaria revisione delle politiche pubbliche - ha inteso rispondere all'accresciuto bisogno di buona amministrazione, inizialmente attraverso un percorso necessario di *spending review*, orientato al contenimento e all'ottimizzazione della spesa (in coerenza con gli impegni assunti a livello europeo per il risanamento dei conti pubblici), successivamente con interventi di sostegno e promozione della crescita, dello sviluppo e della competitività, ai quali è stata chiamata a contribuire in primo luogo la Pubblica Amministrazione, oggetto di un disegno riformista che la vede come “tema unitario”² in un nuovo rapporto con i cittadini (la PA non è solo chiamata ad esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma deve occuparsi di crescita e sviluppo e considerare l'impatto concreto della sua azione sul comportamento dei cittadini, sulle imprese e sull'economia), infine con il potenziamento degli strumenti di prevenzione e di garanzia della legalità amministrativa e finanziaria, indispensabili alla realizzazione degli equilibri di bilancio (art. 81 della Costituzione).

Il contrasto delle illegalità amministrativa e finanziaria, dalle quali discende il cattivo uso di tali risorse pubbliche – provenienti, per la maggior parte, dal prelievo fiscale e, quindi, dal contribuente – è peculiare funzione di garanzia assegnata dall'ordinamento alla Corte dei Conti, che già “*nella legge istitutiva n. 600 del 1862 (...) veniva disegnata come Organo a tutela degli interessi finanziari dello Stato e, sotto tale profilo, la giurisdizione non era altro che l'elemento di chiusura del controllo sugli atti e sui conti. Un'organizzazione magistratuale programmata per proteggere con terzietà e indipendenza gli interessi erariali dello Stato e delle sue articolazioni amministrative, in modo graduale e proporzionato: controllo preventivo, controllo successivo, infine giurisdizione per le violazioni di legge sfuggite alla precedente interdizione*”³.

Tale funzione di presidio della legalità vede coinvolte le due componenti del controllo sulle pubbliche finanze (art. 100 della Costituzione) e della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (art. 103 della Costituzione) in un'attività congiunta e complementare finalizzata alla tutela degli equilibri di bilancio e della corretta gestione delle risorse pubbliche - che rendono possibile la realizzazione dei diritti della Persona (artt. 2 e 3 della Costituzione) – e costituisce una delle ragioni della cointestazione delle due funzioni nella Corte dei conti.

¹ Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti deliberazione n. 210 del 25.11.2016

² Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 515 del 24.2.2016

³ relazione del Vice Presidente della Corte Costituzionale Aldo Carosi “Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei Conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale” pag. 1, nota n. 2, in Atti del Convegno Università degli Studi di Napoli Parthenope e Università degli Studi del Molise del 5.5.2017

Le due funzioni sono state implementate e potenziate legislativamente ed è stata riordinata e ridefinita in un codice ⁴ la disciplina processuale giuscontabile.

L'effettività di queste attribuzioni richiede, tuttavia, un funzionamento delle funzioni di controllo e di giurisdizione efficace, perché organicamente e sistematicamente integrato e sinergico. E ancora *“Il coordinamento e la completa sinergia tra i controlli e le responsabilità pubbliche presuppongono il completamento della cultura dell'autocorrezione amministrativa con i nuovi contesti normativi fondati sulle misure comminatorie e inibitorie e sulla tutela risarcitoria di carattere patrimoniale, che – nelle più recenti discipline di finanza e di contabilità pubblica – sono costantemente incluse nelle finalità dei controlli di regolarità e d'efficienza amministrativa”*.⁵ Per il raccordo dei controlli con la tutela risarcitoria di carattere patrimoniale non sussistono ostacoli giuridici e anzi essi trovano *“attuale giustificazione nel fatto che le pronunce delle sezioni di controllo della Corte, che, ai sensi del citato d.l. n. 174 del 2012, accertino, a carico degli enti territoriali, squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, l'inadempimento dei gruppi consiliari agli obblighi di rendicontazione dei finanziamenti regionali, possono evidenziare, in assenza di misure correttive, profili di danno erariale, sotto l'aspetto di maggiori oneri evitabili e di spese inutili sostenute dai suddetti enti, tali da giustificare anche un'azione diretta all'accertamento di un'ordinaria responsabilità amministrativa. La stessa violazione dell'obbligo di assicurare, da parte degli enti pubblici, l'equilibrio dei bilanci, può essere causa di eventi lesivi nel patrimonio di questi ultimi, sanzionabili a titolo di responsabilità amministrativa, quando tale violazione ha comportato maggiori oneri per anticipazioni di cassa, per ritardi nei pagamenti o per interventi finanziari statali. Analoghi effetti dannosi, sotto l'aspetto di maggiori o inutili spese a carico degli enti locali, possono evidenziarsi dal dissesto finanziario di questi ultimi”*⁶.

Sotto questo profilo, l'attività della Procura degli scorsi anni (come è prova la materia delle spese dei gruppi consiliari regionali), quella recente (come è prova il deposito nel 2017 di un atto di citazione, con il quale si è contestato il danno da maggiori oneri per anticipazioni di cassa del tesoriere in una situazione in un ente locale di violazione degli equilibri di bilancio, sulla quale si è pronunciata la Sezione di Controllo) e quella in corso d'istruttoria (segnalazione della Sezione di Controllo sul mancato utilizzo degli spazi finanziari ceduti dallo Stato nell'ambito del patto di stabilità 2013 e 2014) sono risultate arricchite dalla sinergia controllo/giurisdizione.

All'effettività delle attribuzioni è necessario inoltre un efficace coordinamento della giurisdizione finanziaria con gli altri istituti di garanzia della legalità, tra i quali l'ANAC – con la quale la Corte dei Conti ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa a valenza triennale nel 2015 e dalla quale sono pervenute segnalazioni di situazioni di illegalità nei contratti pubblici potenzialmente lesiva degli interessi finanziari dello Stato – e anche le altre giurisdizioni.

Quanto al rapporto con la Magistratura penale, la Procura ha già espresso lo scorso anno il proprio apprezzamento per il riconoscimento, all'art. 58, comma 1, del codice di giustizia contabile, del potere di chiedere all'autorità giudiziaria ordinaria l'invio degli atti e dei documenti da essa detenuti, che restano comunque coperti da segreto investigativo, anche nei confronti dei destinatari delle richieste istruttorie del PM contabile.

Sempre in questa direzione e nell'ottica di una collaborazione non occasionale, è intenzione della Procura promuovere un Protocollo d'Intesa con le Procure della Repubblica operanti nel territorio regionale, in modo tale che si giunga, con il massimo impegno reso possibile dalle risorse disponibili, ad un immediato e reciproco collegamento informativo e documentale e, attraverso

⁴ D.Lgs. 26.8.2016, n. 174

⁵ relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 del Procuratore Regionale della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia Salvatore Pilato, pag. 10

⁶ relazione della Procura Generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, pag. 6

un coordinamento investigativo (anche tra attività di polizia economico-finanziaria e attività di polizia giudiziaria), all'integrazione delle fonti di prova.

Nel 2017 è stato sottoscritto dai Presidenti della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte Conti e dai Procuratori Generali della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti un 'Memorandum intermagistrature', con la finalità di garantire la cooperazione istituzionale (dialogo, scambio conoscitivo) e, nel rispetto dell'indipendenza di ogni magistratura, la certezza delle regole, in modo da armonizzare le interpretazioni e conseguire una ragionevole prevedibilità delle decisioni, componente essenziale della certezza del diritto.

Il ruolo del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti

Il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti è "*parte imparziale*" a tutela della legalità finanziaria della Pubblica Amministrazione, con funzioni obiettive e neutrali, nell'interesse generale al corretto esercizio delle gestioni amministrative e contabili, in rappresentanza degli interessi generali e indifferenziati della collettività e non degli interessi specifici perseguiti dai singoli enti pubblici (Corte Cost., sentenza n. 104/1989).

In senso sostanziale, il Pubblico ministero è inteso quale organo "*promotore di giustizia*" a tutela dei valori collettivi e della corretta gestione delle risorse pubbliche.

La sua azione, oltre che essere dissuasiva, ha costituito stimolo alla progressiva espansione dell'area del danno risarcibile - come provano le figure di creazione giurisprudenziale del danno da tangente, da disservizio, all'immagine di enti pubblici, da lesione della concorrenza e degli equilibri dei bilanci pubblici, da lesione dei beni ambientali - e dei soggetti convenibili in giudizio, attraverso la valorizzazione del carattere pubblico delle risorse finanziarie gestite illecitamente anche da parte di privati.

La presenza del Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione del bilancio statale e dei bilanci regionali consente di leggere unitariamente le due funzioni della Corte dei Conti.

Il Procuratore partecipa, infatti, a tale giudizio quale osservatore della legalità finanziaria, con il dovere di segnalare – sul fondamento dell'istruttoria e della relazione della Sezione Regionale di Controllo sul rendiconto generale – non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in dati settori della spesa regionale. In tal senso l'intervento del PM contribuisce, pertanto, alla verifica anche dell'efficacia e dell'efficienza della spesa dei settori analizzati e alla proposizione delle misure di correzione e degli interventi di riforma necessari per assicurare l'equilibrio dei bilanci.

Ulteriori raccordi tra le funzioni inquirenti e quelle di controllo sono richiesti dal nuovo sistema dei controlli della Corte, come riferito nel paragrafo precedente.

Occorre ricordare che negli ultimi anni, a scopo dissuasivo e repressivo, il legislatore ha qualificato quali illeciti erariali alcune fattispecie potenzialmente lesive degli equilibri dei bilanci pubblici, prevedendo talvolta l'importo minimo e massimo della sanzione patrimoniale applicabile o la misura interdittiva. Nell'ambito di tali fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa, il PM è chiamato a svolgere attività di accertamento istruttorio sui presupposti della responsabilità finanziaria (in queste fattispecie è l'illiceità ad essere predeterminata legislativamente), che è personale.

L'accertamento istruttorio della Procura è necessario tanto per le fattispecie tipizzate⁷ soggette al rito ordinario previsto dal codice di giustizia contabile (artt. 67 e ss.) che per quelle tipizzate sanzionatorie⁸ (quelle per le quali il legislatore non si limita a descrivere solo tassativamente la condotta, ma che direttamente punisce con una sanzione variabile tra un minimo e un massimo) alle quali si applica il rito speciale sanzionatorio (artt. 133 e ss. del codice di giustizia contabile).

Il nuovo codice di giustizia contabile ha individuato, in base a criteri di sussidiarietà e di prossimità, la figura del Pubblico Ministero territorialmente competente quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e monitoraggio sulle decisioni di condanna, ma è rimasta inattuata la delega quanto alla legittimazione dello stesso PM nel processo di esecuzione.

Ai sensi dell'art. 214, comma 3, del nuovo codice, l'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale, a seguito della comunicazione del titolo giudiziale esecutivo, ha l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito, secondo le modalità previste, effettuando la scelta attuativa ritenuta più proficua in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante.

La titolarità del potere di vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale spetta, come riferito, al Pubblico Ministero e con riferimento a tutte le amministrazioni titolari del credito stesso.

“Detto potere comprende la possibilità di ‘indirizzare all’amministrazione o ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell’azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale’ (art. 214, comma 6) ed è da ritenersi che ‘gli accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell’esecuzione’ propedeutici all’esperienza dell’azione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all’art. 216, comma 1, possano essere svolti dal pubblico ministero contabile anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all’art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore (215, comma 3) e alla valutazione effettuata per l’approvazione del piano di rateizzazione sottoposto al pubblico ministero dall’amministrazione precedente.

L’attività di consulenza del pubblico ministero prosegue, inoltre, ai sensi del comma 2 dell’art. 216, per tutto il corso della procedura esecutiva, potendo l’amministrazione precedente sottoporre alla sua valutazione le ‘problematiche’ eventualmente insorgenti. L’art. 216, comma 1, fa espresso riferimento all’ambito di esercizio dei poteri di vigilanza di cui all’art. 214, comma 6”⁹.

Dal potere di indirizzo del PM sono escluse le amministrazioni statali o ad esse equiparate, che, ex art. 214, comma 7, “per l’esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell’attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario,

⁷ art. 2, comma 9, L. 241/1990; art. 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001 e art. 3, comma 56 L. 244/2007; art. 36, comma 5, dgs 165/2001, art. 55 quinquies, comma 2, D.Lgs. 165/2001, art. 3, comma 54, L. 244/2007, art. 1, comma 12, L. 190/2012, art. 46 D.Lgs. 33/2013, art. 60, comma 14., D.L. 112/2008 (conv. in L. 133/2008), art. 28, comma 2, D.L. 185/2008 (conv. in L. 2/2009), art. 9 D.L. 78/2009 (conv. in L. 102/2009), art. 6, comma 2, D.L. 31.5.2010, n. 78 (conv. in L. 122/2010), art. 1, commi 1, 7, 8 D.L. 95/2012 (conv. in L. 135/2012), art. 4, commi 4 e 12, D.L. 95/2012 (conv. in L. 135/2012), art. 240, comma 15 bis D.Lgs. 163/2006 (come introdotto dall’art. 1, comma 23 L. 244/2007, ora abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016 non riproposto nel codice appalti)

⁸ art. 46 rd1214/1934; art. 30. Comma 15, L. n. 289/2002, poi integrata dall’art. 3, commi 17 e 18, L. 350/2003; art. 3, comma 44, L. 244/2007; art. 3, comma 59, L. n. 244/2007; art. 1, comma 11 ter, L. n. 220/2010 e art. 31, comma 31, L. 183/2011; art. 1, comma 4, D.L. 35/2013 (conv. in L. 64/2013); art. 248, commi 5 e 5bis, D.Lgs. n. 267/2000, come novellato dall’art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 149/2011 e poi sostituito dall’art. 3, comma 1, lett. s, D.L. n. 174/2012 conv. in L. 213/2012; art. 20, comma 7, D.Lgs. 175/2016)

⁹ *Indirizzo di coordinamento operativo in tema di esecuzione delle decisioni di condanna della Corte dei conti del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti. I.C./1/2017/CG.*

del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia".

Resta ferma, ai sensi dell'art. 214, comma 4, ogni ipotesi di responsabilità per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale configurabile in ragione della mancata attuazione del recupero.

Come si è già segnalato lo scorso anno, la delega è stata attuata con riferimento all'inclusione del credito erariale tra crediti assistiti da privilegio¹⁰.

Le prime applicazioni del codice di giustizia contabile

Come è noto, con il D.Lgs. 26.8.2016, n. 174, è stato approvato il codice del processo avanti alla Corte dei Conti (c.d. codice della giustizia contabile), emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 20 della legge 7.8.2015, n. 124.

Il legislatore delegato ha inteso perseguire, tra gli altri, gli obiettivi del rafforzamento delle garanzie difensive e dell'introduzione, nei giudizi di responsabilità, dei principi del "giusto processo"¹¹ e della parità di trattamento delle parti.

Il potenziamento dei diritti della difesa ha riguardato anche la fase istruttoria e preprocessuale, nella quale è stata assicurata la partecipazione piena dei presunti responsabili del danno erariale.

L'applicazione alla Procura del codice, che assoggetta i diversi atti istruttori a disposizioni puntuali garantite da nullità processuali, ha comportato una fase di necessaria riorganizzazione dell'Ufficio e di ridefinizione delle prassi operative all'interno e nei rapporti esterni, con non poche difficoltà in presenza di quello che a volte è risultato un inutile appesantimento del lavoro – obbligo di motivazione per tutti gli atti, anche per quelli non incidenti sul diritto di difesa; limitazione generica a soli casi eccezionali e motivati delle deleghe a dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione - nella persistenza di organici di magistratura e di personale amministrativo ridotti.

In questa fase di transizione verso il nuovo sistema, la Procura ha ripetutamente rappresentato (ove reso necessario dall'esito dell'istruttoria e reso possibile dal momento contingente) l'obbligo per la Pubblica Amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie ad evitare l'aggravamento del danno, intervenendo, ove possibile, in autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari ad evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione (art. 52, comma 6 del nuovo codice).

L'azione pubblica di danno non è irretrattabile e nel corrente anno, nell'udienza di discussione di un giudizio instaurato nel 2017, la Procura, valutate le eccezioni formulate nelle memorie difensive, ha motivatamente rinunciato agli atti del processo - ai sensi dell'art. 110¹², comma 2, del codice di giustizia contabile - nei confronti di due dei quattro soggetti convenuti in giudizio.

¹⁰ art. 216, comma 3 del nuovo codice.

¹¹ art. 111 Cost.

¹² Art. 110 Codice Giustizia Contabile - Rinuncia agli atti del processo - *La rinuncia agli atti del processo puo' essere fatta dalle parti in qualunque stato e grado della causa. 2. Il pubblico ministero puo', anche mediante dichiarazione in udienza, rinunciare motivatamente agli atti del processo. 3. La rinuncia produce i suoi effetti solo dopo l'accettazione fatta dalla controparte nelle debite forme. 4. L'accettazione non e' efficace se contiene riserve o condizioni. 5. Le dichiarazioni di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali, verbalmente all'udienza o con atti sottoscritti e notificati alle altre parti. 6. Il giudice, se la rinuncia e l'accettazione sono regolari, dichiara l'estinzione del processo. 7. La declaratoria di estinzione del processo non dà luogo a pronuncia sulle spese.*

Quanto alle prime applicazioni giudiziali, in tema di regolazione delle spese processuali si richiama la sentenza n. 94 della Sezione FVG sull'interpretazione dell'art. 31 del codice.

E' stata data applicazione anche alle disposizioni in materia di rito speciale abbreviato, finalizzato alla rapida soddisfazione del credito erariale e alla deflazione del contenzioso.

Con decreto n. 1 del 2017 la Sezione ha accolto l'istanza (ritenuta ammissibile) di definizione del giudizio nelle forme del rito abbreviato¹³, presentata da uno dei soggetti convenuti (giudizio instaurato nel 2016 e discusso nel 2017), determinando la somma da versare all'Amministrazione danneggiata nella misura, ritenuta congrua, indicata nell'istanza e nel parere favorevole del PM.

Con sentenza n. 54 del 2017, la Sezione ha preso atto dell'avvenuto versamento e dichiarato l'estinzione del giudizio relativamente alla posizione processuale del convenuto istante, condannandolo al pagamento delle spese di giudizio.

Quanto al regolamento di queste ultime, il Collegio non ha ravvisato motivi per accedere alla richiesta di compensazione formulata dalla difesa del convenuto, tenuto conto del fatto che gli elementi posti a fondamento della stessa avevano già formato oggetto di valutazione ai fini dell'ammissione al rito abbreviato.

Gli orientamenti giurisprudenziali

Si segnalano alcune pronunce, anche (e non esclusivamente) per l'interesse che rivestono in relazione a fattispecie dannose oggetto di attività istruttoria della Procura nel corso dello scorso anno.

Corte di Cassazione SS.UU. civili, sentenza 31.7.2017, n. 18991

La sentenza, confermativa ancora una volta della giurisdizione della Corte dei conti in tema di distrazione di finanziamenti pubblici dagli scopi per i quali risultano assegnati, è interessante perché richiama il criterio di riparto della giurisdizione contabile e penale qual è delineato dall'art. 538 c.p.p.¹⁴

Corte di Cassazione SS.UU. civili, ordinanza 14.9.2017, n. 21297

E' una pronuncia intervenuta in sede di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione presentato da uno dei soggetti convenuti dinanzi alla Sezione Giurisdizionale FVG (che ha emesso la sentenza n. 83 del 2015), confermativa della giurisdizione della Corte dei Conti in fattispecie di distrazione delle risorse pubbliche assegnate dalla realizzazione dell'obiettivo proposto, approvato e finanziato perché ritenuto di interesse pubblico.

Tutte le volte che vi sia una dazione di denaro, anche ricorrendo a strumenti proprio del diritto privato (es. contratto di sponsorizzazione), connessa alla realizzazione di un'attività che risponda al soddisfacimento di un interesse pubblico, il beneficiario del contributo ha l'obbligo di utilizzare le somme per lo specifico scopo.

¹³ art. 130 Codice di giustizia contabile

¹⁴ art. 538 Codice di procedura penale. *1. Quando pronuncia sentenza di condanna, il giudice decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli articoli 74 e seguenti. 2. Se pronuncia condanna dell'imputato al risarcimento del danno, il giudice provvede altresì alla liquidazione, salvo che sia prevista la competenza di altro giudice. 3. Se il responsabile civile è stato citato o è intervenuto nel giudizio, la condanna alle restituzioni e al risarcimento del danno è pronunciata anche contro di lui in solido, quando è riconosciuta la sua responsabilità.*

In tali ipotesi, tra privato e Amministrazione pubblica viene ad instaurarsi un rapporto di servizio *funzionale e non organico*, in cui il privato partecipa, di fatto, alla realizzazione del pubblico interesse perseguito dell'Ente erogatore.

La distrazione delle somme vanifica, pertanto, la finalità pubblica perseguita dall'Ente che si è avvalso del soggetto privato, il quale, nel caso di dolo o colpa grave, sarà chiamato a rispondere in sede giuscontabile della *mala gestio*.

Corte di Cassazione Sezione Lavoro, sentenza 5.5.2017, n. 11015

Nell'ambito del lavoro alle dipendenze delle PA, con riguardo agli incarichi dirigenziali,¹⁵ le uniche ipotesi in cui l'applicazione dello "*spoils system*" può essere ritenuta coerente con i principi costituzionali configurati all'art. 97 sono quelle nelle quali si riscontrano i requisiti dell'apicalità dell'incarico e della fiduciarità della scelta del soggetto da nominare, con l'ulteriore precisazione che la fiduciarità deve essere intesa come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico nominante.

Il meccanismo non è pertanto applicabile in caso di incarico di tipo tecnico-professionale che non comporta il compito di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma solo lo svolgimento di funzioni gestionali e di esecuzione rispetto agli indirizzi deliberati dagli organi di governo dell'ente di riferimento.¹⁶

Corte di Cassazione SS.UU. civili, ordinanza n. 11983 del 15.5.2017

Tale pronuncia conferma l'orientamento restrittivo sulle società a partecipazione pubblica a partire dalla sentenza n. 26806 del 2009, affermando che spetta alla giurisdizione ordinaria decidere sull'azione di responsabilità promossa nei confronti dell'amministratore unico della società totalmente partecipata che gestisce il servizio di trasporto ferroviario locale. Tale società - stante la conformazione privatistica, caratterizzata da indipendenza e autonomia, dall'apertura al libero mercato e dall'adozione del modello privatistico - non, infatti, è riconducibile né all'ente pubblico né a società *in house providing*.

Corte di Cassazione SS.UU. civili, sentenza n. 4880 del 27.2.2017

Tale pronuncia conferma la giurisdizione della Corte dei Conti nella materia delle spese dei gruppi consiliari regionali.

Corte Cassazione Sesta Sezione Penale, sentenza n. 25502 del 22.5.2017

La Corte di Cassazione annulla senza rinvio la sentenza n. 400/16 del 18.4.2016 pronunciata dal G.u.p. del Tribunale di Trieste, che ha dichiarato, ai sensi dell'art. 425 c.p.p., non esservi luogo a procedere nei confronti di alcuni consiglieri regionali per insussistenza del fatto in ordine a plurime condotte di peculato loro rispettivamente ascritte, in concorso con i Presidenti dei gruppi consiliari, condotte consistenti nell'appropriazione di somme attribuite a quei gruppi consiliari con il vincolo di destinazione al loro funzionamento e delle quali detti consiglieri avevano ottenuto l'erogazione a titolo di rimborso di spese effettuate per ragioni private e comunque in mancanza di qualsiasi fine istituzionale pertinente al gruppo consiliare di appartenenza.

La Suprema Corte, premesso che la sentenza di non luogo a procedere "*è una sentenza di merito su un aspetto processuale, in cui il giudice dell'udienza preliminare è chiamato a valutare non la fondatezza dell'accusa, bensì la capacità degli elementi posti a sostegno della richiesta di cui all'art.*

¹⁵ Cfr. Corte Cost. nn. 103 e 104 del 2007

¹⁶ in base ad una lettura costituzionalmente orientata al rispetto dell'art. 97 Cost. del combinato disposto artt. 51 e 110, commi 3, primo periodo, e 4 D.Lgs. 267/2000 e art. 19 D.Lgs. n. 165 del 2001

416 c.p.p. (...) di dimostrare la sussistenza di una ‘minima probabilità’ che, all’esito del dibattimento, possa essere affermata la colpevolezza dell’imputato”, ha ritenuto “la prognosi negativa circa l’utilità della fase dibattimentale formulata dal G.u.p. affetta da vizi di violazione di legge penale sostanziale e conseguente illogicità di valutazione degli elementi di prova acquisiti che rendono evidente il mancato rispetto della regola di giudizio di cui all’art. 425 c.p.p.”.

Di particolare rilievo, nell’iter logico motivazionale, sono i richiami alla sentenza della Sezione VI n. 23066 del 14.5.2009, che ha affermato che *“integra il delitto di peculato l’utilizzazione di denaro pubblico accreditato su un capitolo di bilancio intestato a ‘spese riservate’, quando non si dia una giustificazione certa e puntuale del suo impiego per finalità corrispondenti alle specifiche attribuzioni e competenze istituzionali del soggetto che ne dispone, ovvero di quelle specificamente previste dalla legge. (...)”*. Con riferimento all’individuazione della disciplina di tali spese e alla sussistenza di un corrispondente normale obbligo di rendicontazione o di giustificazione causale o di un regime di assoluta insindacabilità, la decisione del 2009 (Provenzano) ha affermato che *“ciò da cui muoverecome sempre quando manchi un’esplicita ed espressa disciplina positiva, e in particolare nel settore pubblico, sono i principi posti dalla Costituzione e i connessi principi generali. Nella materia della spesa pubblica rilevano gli artt. 3, 81, 97, 100 e 103 Cost., che nel loro insieme (...)”* dettano principi convergenti¹⁷ sintetizzati nel generale obbligo di giustificazione della spesa secondo le precipe finalità istituzionali.

La decisione richiamata *esamina inoltre la questione dell’inversione dell’onere della prova e di automatismo tra la mancata prova documentale della singola destinazione di spesa e la sussistenza del reato*, affermando che la giustificazione causale della singola spesa, intesa come indicazione puntuale e coeva della sua destinazione nell’ambito delle finalità strettamente connesse alle attribuzioni istituzionali dei soggetti che ne possono disporre, è *“vera e propria condizione necessaria per la liceità della spesa stessa. In assenza di tale coeva giustificazione, la spesa (...) per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un’utilizzazione intrinsecamente illecita (...). Va pertanto affermato l’ulteriore principio di diritto che costituisce peculato l’utilizzazione di denaro pubblico nell’ambito di spese riservate quando non si dia giustificazione certa – secondo le norme generali della contabilità pubblica ovvero quelle derogative previste dalla legge nella singola fattispecie – del loro impiego per finalità corrispondenti alle attribuzioni e competenze istituzionali del soggetto che le effettua”*.

Quanto alla normativa di riferimento nel caso concreto (L.R. n. 54 del 1973 e Regolamento di esecuzione approvato con Deliberazione U.P. n. 196 del 22.5.1996), la sentenza del 2017 afferma che essa, nel definire dettagliatamente le spese oggetto dei contributi e quelle per le quali era vietato il loro utilizzo, stabilisce le modalità di tenuta della relativa rendicontazione in via generale enucleato dalla sentenza del 2009 e che, pertanto, *“destituito di fondamento e contra legem è l’assunto posto a base della decisione liberatoria in ordine all’assenza di un obbligo di rendiconto analitico delle spese portate a rimborso, per essere tale obbligo inconciliabile con la sfera di autonomia dell’attività politica, e fumoso l’argomento della pretesa ambiguità del sistema vigente all’epoca dei fatti. Erroneo ancora quello che fa leva sull’inversione dell’onere della prova applicato in sede di giurisdizione contabile ma inapplicabile al processo penale in base alle pertinenti richiamate argomentazioni svolte nella citata sentenza Provenzano, secondo la quale la coeva e specifica rendicontazione della spesa è condizione sostanziale della legittimità del rimborso”*.

¹⁷ ogni tipo di spesa deve avere una propria autonoma previsione normativa, che non può essere la mera indicazione della legge di bilancio; la gestione delle spese pubbliche è sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale; l’impiego delle somme deve essere conforme alle corrispondenti finalità istituzionali, come previste dalla propria specifica previsione normativa; tale impiego deve in ogni caso rispettare i principi di uguaglianza, imparzialità, efficienza, che ricomprende quelli di efficacia, economicità e trasparenza

Corte Costituzionale, sentenza n. 10 del 18.1.2017

Il controllo delle Sezioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, “*se da un lato non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, dall’altro non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei Conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge*” (conferma sentenze n. 260 del 2016, n. 104 del 2016, n. 263 del 2014).

Gli orientamenti della Corte dei Conti in tema di danno all'immagine delle Istituzioni pubbliche

Anteriormente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, l'art. 17, comma 30 ter primo periodo, del D.L. n. 78 del 2009¹⁸ prevedeva limiti all'azione per il risarcimento del danno all'immagine, consentendola nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della L. 27.3.2001, n. 97¹⁹, e, quindi, nei soli casi di sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni e di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale (delitti del pubblico ufficiale contro la Pubblica Amministrazione).

Con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, sono stati riconfigurati i presupposti dell'azione di danno all'immagine della PA.

L'art. 4, comma 1, dell'all. 3 al codice (*"norme transitorie e abrogazioni"*) ha, infatti, abrogato, alla lettera g, l'art. 7 della legge n. 97 del 2001 e, alla lettera h, il precitato primo periodo dell'art. 17, comma 30 ter. Ne consegue il venir meno del richiamo alle fattispecie penali (delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione) che, in base alle disposizioni appena citate, rendevano ammissibile, limitandola ad esse, l'azione della Procura per danno all'immagine.

Nella giurisprudenza della Corte post codice appare esserci condivisione sull'ampliamento dell'azione all'esame anche ai reati comuni contro la PA quali presupposto del danno in questione.

Non può dirsi altrettanto con riferimento alla circostanza dell'accertamento del reato con sentenza passata in giudicato, ritenuta necessaria ai fini dell'ammissibilità dell'azione²⁰ dalla giurisprudenza prevalente.

¹⁸ Art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78 del 2009. *Le procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione nei soli casi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. Per danno erariale perseguibile innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si intende l'effettivo depauperamento finanziario o patrimoniale arrecato ad uno degli organi previsti dall'articolo 114 della Costituzione o ad altro organismo di diritto pubblico, illecitamente cagionato ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile. L'azione è esercitabile dal pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia stato cagionato per dolo o colpa grave. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta.*

La disposizione, quanto al primo periodo, ha superato indenne il vaglio di costituzionalità, come da sentenza della Corte Costituzionale n. 355 del 2010, alla quale hanno aderito, in sostanziale condivisione degli approdi interpretativi, la Corte di Cassazione e le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la sentenza n. 8/QM del 2015. Nel 2016 si sono registrate alcune aperture dei confini dell'azione di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, da parte di alcune Sezioni della Corte dei Conti – con riferimento a reati diversi dai delitti del pubblico ufficiale contro la P.A. quantomeno nelle fattispecie di reati complessi, nei quali i delitti previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II c.p. (l'abuso d'ufficio, in particolare, favorisce la commissione di reati più gravi, con i cui elementi specifici si combina variamente) siano "assorbiti"

¹⁹ Art. 7. (*Responsabilità per danno erariale*). 1. La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

²⁰ per i differenti orientamenti, cfr. Sezione Lombardia 201 del 2016, Sezione Sicilia 187 del 2017; Sezione Emilia Romagna 73, 106 del 2017; Sezione Veneto 219 del 2016

Parte Seconda

Le attività inquirenti e i loro esiti

La riorganizzazione dell'Ufficio e l'andamento delle attività inquirenti

L'esercizio da parte della Procura della funzione di contrasto dei fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche non è esclusivamente repressivo, ma, anche attraverso un confronto diretto con quanti – amministratori, dipendenti pubblici, cittadini, avvocature e altre magistrature – richiedano ascolto su disfunzioni e patologie rilevabili e/o risolvibili, mira ad essere dissuasivo e ad indurre misure di autocorrezione nel funzionamento delle istituzioni pubbliche nel territorio regionale.

In questa direzione, la Procura ha effettuato anche nel 2017 numerose (66) audizioni.

Pur sempre con il massimo impegno, tenuto conto delle risorse disponibili, non ha, tuttavia, potuto garantire risposta a tutte le istanze di consiglio, intervento, collaborazione istituzionale presentate.

Nel 2017 l'Ufficio di Procura (con un organico di diritto di un posto di Procuratore Regionale e di tre Sostituti) ha vissuto, infatti, inizialmente l'assottigliamento dell'organico dei Pubblici Ministeri - per la cessazione al 31.12.2016 dell'assegnazione aggiuntiva di un collega, il dott. Roberto Leoni, sostituito nel marzo dello scorso anno da altro magistrato, il dott. Giovanni Di Pietro, in assegnazione aggiuntiva a Trieste e titolare di posto di funzione presso la Sezione del Controllo della Regione Sicilia - e l'avvicendamento – in marzo - tra la collega dott.ssa Emanuela Pesel trasferita ad altro incarico, e la collega, dott.ssa Marilisa Beltrame, proveniente dalla Procura per la Regione Calabria, presso la quale ha continuato a prestare servizio in assegnazione aggiuntiva sino al 31 luglio scorso.

Superata la prima fase di transizione - con riorganizzazione interna dell'Ufficio e ridefinizione delle prassi operative anche in ragione dell'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile (che assoggetta le attività istruttorie a disposizioni analitiche e puntuali, distinte per tipi di atti, prevedendo modalità tipiche, assistite da un regime diffuso di nullità processuali) e comunque per la nuova distribuzione dei fascicoli giacenti al momento della presa di servizio dei nuovi colleghi -, è stato possibile reimpostare, con la massima collaborazione del personale amministrativo²¹, l'attività del 2017 e raccoglierne i frutti.

Si è proceduto prioritariamente a riordinare l'archivio istruttorio e a redistribuire diversamente, e secondo un programma condiviso, i carichi di lavoro complessivi, tenendo sempre conto del contestuale impegno istituzionale dei due colleghi di Procura in altre realtà lavorative.

Sono stati analizzati a tal fine i fascicoli istruttori pregressi, assegnati anche per settori di materie omogenee e/o secondo criteri di selettività della gravità finanziaria e anche in base al livello di istruttoria già svolta, in modo tale da poter mettere i Sostituti nella condizione di poter agire in tempi brevi.

Contemporaneamente, sono state individuate e smaltite le fattispecie il cui danno è apparso privo di attualità e quelle carenti dei presupposti necessari all'azione pubblica.

Sono state, inoltre, archiviate immediatamente, come previsto all'art. 54 del codice di giustizia contabile e sempre in funzione del miglioramento nella gestione dei fascicoli istruttori aperti,

²¹ Il personale amministrativo attualmente in servizio (con varie qualifiche) presso la Procura è di n. 8 unità, ma una rilevazione dei carichi di lavoro effettuata nello scorso mese dal Segretariato Generale della Corte, accerta la necessità di n. 10 unità di personale

quelle denunce di danno per le quali si sono rilevati il difetto di specificità e concretezza e la manifesta infondatezza.

Il 2017 è stato caratterizzato da un'intensa e complessa attività investigativa, che ha impegnato la Procura in vari settori della gestione pubblica.

Dai dati statistici generali, rilevanti per la valutazione complessiva delle attività inquirenti, è così possibile rilevare che:

- nonostante la sopravvenienza annuale di nuove denunce di danno (per il 2017: n. 580), il carico complessivo dell'archivio istruttorio alla fine dell'anno non è aumentato sostanzialmente rispetto al 2016 (1.1.2017: n. 1243; 31.12.2017: n. 1272), circostanza che denota un indice di smaltimento dei fascicoli aperti positivo;
- sono stati incrementati gli indici di deposito degli atti di citazione (2015: n. 21; 2016: n. 23; 2017: n. 29), degli inviti a dedurre (2015: n. 32; 2016: n. 37; 2017: n. 45) e dei ricorsi per sequestro conservativo (2017: n. 2; assenti negli scorsi anni);
- le domande di condanna al risarcimento dei danni accertati e contestati negli atti di citazione depositati nel 2017 registrano nel complesso l'importo di euro 6.716.198,43;
- sono stati emessi n. 45 inviti a dedurre con i quali sono state contestate responsabilità erariali pari ad euro 15.791.853,47;
- l'attività investigativa è stata svolta (oltre che con le audizioni) attraverso un numero elevato di richieste e deleghe istruttorie (soprattutto alla Guardia di Finanza), sostanzialmente invariato (2015: n. 851; 2016: n. 891; 2017: n. 879).

I dati statistici di tipo quantitativo richiedono per loro natura di essere integrati con criteri di analisi di tipo qualitativo, che la Procura espone come segue.

I giudizi venuti a definizione lo scorso anno si sono conclusi con pronunce di condanna per una cifra complessiva di euro 6.287.801,41 (richieste originarie: euro 8.235.681,84).

Recuperi e riparazioni spontanee per effetto delle attività inquirenti

A seguito dello svolgimento di continuativa attività istruttoria, che ha indotto le Amministrazioni danneggiate all'adozione di misure di autocorrezione della propria azione, si sono registrati nel 2017 recuperi per un totale di euro 222.185,11 (V2003/391; V2014/127; V2015/151; V2008/15; V2013/291, V2016/117 e V2013/871).

All'esito dell'emissione di inviti a dedurre, i recuperi delle somme accertate e contestate dalla Procura (V2014/547; V2017/125) quale danno sono stati pari ad euro 314.713,86 (2015: euro 341.674,49; 2016: euro 66.587,04).

Sono stati recuperati, in corso di giudizio e quale prima applicazione in questo territorio del rito abbreviato, euro 22.853,00 (G13873).

All'esito dell'attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna risultano avvenuti risarcimenti per euro 482.021,60 (2015: euro 325.365,41; 2016: euro 595.014,84). Si tratta di un dato perfettibile, tenendo conto anche dell'implementazione dei poteri del Pubblico Ministero nel nuovo codice di giustizia contabile, che ha peraltro inserito il credito erariale tra quelli assistiti da privilegio.

L'attività inquirente, i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile e le sentenze della Sezione Giurisdizionale Friuli Venezia Giulia nel 2017

Le attività inquirenti - sviluppate per ambiti di materia e orientate verso le fattispecie di maggior rilievo per entità delle risorse pubbliche impiegate, gravità delle violazioni di legge, percezione di aspettative diffuse di tutela degli interessi delle Comunità territoriali alla sana gestione della cosa

pubblica - sono state molteplici e variegata e hanno impegnato la Procura in complesse e costanti attività di indagine.

Alcune delle istruttorie definite con atto di citazione sono in corso di trattazione processuale.

La gestione delle c.d. quote latte

Le quote latte erano il sistema giuridico (abolito dal 1.4.2015) attraverso il quale l'Unione Europea riteneva di regolare la produzione del latte, disincentivandola oltre certi limiti, al fine di preservare livelli di prezzo remunerativi per gli allevatori.

Lo sfioramento delle soglie prefissate determinava l'insorgenza dell'obbligo di versamento del c.d. prelievo supplementare, cioè un prelievo finanziario dovuto per ogni chilogrammo di latte prodotto in eccedenza.

Il Primo Acquirente – il soggetto economico che ha la facoltà, assegnatagli con provvedimento amministrativo autorizzativo, di acquistare latte bovino direttamente dalle aziende agricole – aveva l'obbligo di trattenere mensilmente il prelievo supplementare dovuto dai produttori oltre quote e di versarlo ad AGEA entro il mese successivo.

La Procura aveva contestato, con due atti di citazione emessi nel 2016, il mancato versamento del prelievo supplementare ad AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) da parte di due cooperative agricole, nella qualità pubblicistica di Primi Acquirenti, in un caso nelle campagne lattiere 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009 e, nel secondo, per il periodo 1.4.2008-31.3.2009.

La Sezione ha emesso le sentenze n.ri 31 e 32, con le quali ha condannato le due cooperative a risarcire danni pari ad euro 4.931.970,80 nel primo caso e ad euro 731.500,74 nell'altro.

Il rapporto di servizio del Primo Acquirente con AGEA è stato rinvenuto nell'inserimento stabile nell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale predisposta dallo Stato, in funzione del conseguimento di un fine di interesse pubblico rappresentato dal raggiungimento di obiettivi di politica nazionale e comunitaria di regolazione del mercato lattiero-caseario.

Le frodi e le irregolarità nella gestione dei contributi eurounitari, nazionali, regionali

Rientrano nella giurisdizione della Corte, per consolidati approdi giurisprudenziali, i casi nei quali un soggetto, anche privato, cui siano affidati beni appartenenti alla collettività, per sue scelte li distolga dalle finalità per le quali siano a lui assegnati, causando pregiudizio all'Amministrazione che abbia proceduto alla loro attribuzione e veda vanificato lo scopo della stessa.

Nella tipologia all'esame rientrano in particolare i danni derivati dall'indebita destinazione di contributi pubblici, tanto di provenienza eurounitaria, quanto nazionale e regionale, a finalità diverse da quelle previste. Può verificarsi, infatti, che le risorse pubbliche siano state erogate non correttamente (in assenza dei presupposti di legge e/o di fatto) o che il beneficiario non mantenga il loro vincolo di destinazione o ancora che non si proceda, con tempestività ed efficacia, al loro recupero, quando se ne accerti l'indebita assegnazione.

Le istruttorie sulle fattispecie di frodi nella percezione e nell'illecito impiego dei finanziamenti rivelano anche fragilità nella vigilanza sui beneficiari di pubbliche erogazioni, riscontrate nell'attività investigativa e giudiziaria.

Anche nel 2017 sono stati numerosi i fascicoli istruttori trattati in materia, e per rilevanti importi.

Con un atto di citazione (V2015/505) è stata contestata ad una fondazione (ex IPAB), ai suoi Presidenti/legali rappresentanti che si sono succeduti dal 2007 al 2014 e ad un revisore dei conti, la cattiva gestione - e l'omesso controllo sulla gestione – di un contributo regionale pluriennale di

euro 100.000,00 per 10 anni, finalizzato alla realizzazione di interventi a supporto del completamento degli immobili a servizio dell'attività assistenziale oggetto statutario del soggetto beneficiario. Il finanziamento, erogato dal 2007 al 2014 per un importo complessivo di 800.000,00 euro - che la Procura ha contestato quale inutile spesa per l'ente erogatore e, quindi, danno - è stato destinato a scopi diversi da quelli individuati dalla norma e oggetto di contribuzione e, in particolare, al pagamento di fornitori, stipendi, rate di mutui, in generale alla gestione ordinaria. Il giudizio sarà discusso nei prossimi mesi.

Un altro atto di citazione (V2013/345) è stato notificato all'amministratore unico di una società a responsabilità limitata, dichiarata fallita nel 2011, alla quale è stato erogato un contributo regionale di euro 1.745.512,98 per un progetto di ricerca relativo alle reti wireless di terza generazione, da effettuarsi in collaborazione con due istituzioni universitarie e con l'ausilio di personale dipendente e di collaboratori. Tale contributo risulta distratto, invece, dalla sua destinazione e utilizzato, per la maggior parte, per regolare posizioni debitorie verso Equitalia e, nel restante importo, per far fronte a costi correnti di impresa. Il giudizio è stato appena discusso.

In relazione ad una rilevante manifestazione sportiva della città di Trieste, per l'indebita percezione di contributi erogati dal Comune di Trieste, dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trieste, dalla Provincia di Trieste e dalla Regione FVG - è stato emesso un atto di citazione (V2016/245) per l'importo di euro 286.184,66 nei confronti del Presidente di un'associazione sportiva, al quale la Procura ha contestato di aver rendicontato infedelmente spese in misura inferiore rispetto a quanto formalmente esposto, spese non pagate nelle modalità normativamente previste e spese pagate oltre il termine fissato per la presentazione del rendiconto, ma date per sostenute in quel momento.

Una fattispecie dedotta in giudizio (V2015/255) ha riguardato l'indebita percezione, da parte di un soggetto già destinatario di un contributo regionale per il recupero di parte di un immobile storico adibito ad attività di ricezione turistica, di un secondo contributo, pari ad euro 100.000,00, formalmente assegnato ad un secondo soggetto, per un'altra porzione dello stesso immobile nella disponibilità del beneficiario apparente in base ad un contratto di comodato stipulato con il primo soggetto, beneficiario effettivo. L'istruttoria espletata ha consentito di accertare che il contratto di comodato era solo un artificio utilizzato per ottenere due volte lo stesso contributo e che le due unità immobiliari non erano entità separate con gestioni di affittacamere indipendenti l'una dall'altra, ma destinate a costituire, invece, insieme ad altre porzioni dell'immobile, parte di una più ampia struttura ricettiva, gestita solo dal soggetto che aveva dato il bene in comodato.

La Sezione ha emesso, con riferimento a tale ultima fattispecie, la sentenza di condanna (euro 100.000,00) n. 93 del 2017.

Sono stati convenuti in giudizio (V2015/247 e V2017/287) amministratori e società percettrici di contributi regionali e comunitari per lo sviluppo dell'attività imprenditoriale sul territorio. I contributi risultano indebitamente percepiti, come da esito dell'indagine della Guardia di Finanza, in forza di falsa documentazione attestante l'acquisizione e il pagamento di servizi in realtà inesistenti o l'avvenuto svolgimento di ricerca e sviluppo di tecnologie su territorio altro e diverso da quello svantaggiato contemplato dal bando per l'ottenimento del contributo. Il danno complessivamente contestato è pari ad euro 108.515,50.

Sono state emesse in materia le seguenti sentenze con riferimento all'attività di Procura svolta, con riferimento a tale tipologia di fattispecie dannosa, nel 2016:

- sentenza n. 51 di accoglimento della domanda e di condanna dell'amministratore unico e legale rappresentante di una società in fallimento a risarcire il danno di euro 159.998,19 conseguente alla *mala gestio* di un contributo, erogato dalla Camera di Commercio, Industria e

Artigianato di Udine a valere sul POR FESR 2007-2013 - obiettivo competitività regionale e occupazione – asse 5 – ecosostenibilità ed efficienza energetica – attività 5.1.a.1 – sostenibilità ambientale. L'amministratore unico della società, beneficiaria di un contributo per la riqualificazione delle strutture e delle dotazioni esistenti e per la realizzazione di nuovi impianti per lo sfruttamento della risorsa geotermica, con atti fraudolenti, prospettava alla CCIAA condizioni fattuali e giuridiche insussistenti (al momento della concessione, non poteva più disporre del capannone sul quale si sarebbero dovuti eseguire i lavori finanziati; in sede di rendicontazione, produceva fatture parzialmente false per asseverare il concreto avvio dei lavori, non eseguiti in tutto o in parte, e una polizza fideiussoria truffaldina);

- sentenza n. 94, con la quale è stata rigettata la domanda della Procura, che ha convenuto nel 2016 un'associazione operante nel settore della formazione e il suo legale rappresentante per l'indebita percezione, ad avviso del Pubblico Ministero, di contributi pubblici di provenienza comunitaria e statale, in assenza, cioè, del carattere non lucrativo del soggetto percettore del contributo, richiesto dalla normativa di riferimento ai fini dell'accreditamento delle aziende da ammettere ai bandi per l'erogazione di finanziamenti nel settore della formazione professionale. La Sezione ha ritenuto che non sia possibile affermare che la sola presentazione della dichiarazione a fini fiscali, mediante un modello EAS pur proprio di enti che svolgono in misura prevalente attività lucrativa/commerciale, in assenza di elementi probatori che attestino tale carattere in concreto nell'attività espletata nel periodo di riferimento, integri un fattore genetico di illiceità soggettiva rispetto alle erogazioni pubbliche percepite dall'associazione, come tale foriero di responsabilità per danno erariale per sviamento delle stesse dalle finalità pubblicistiche cui sono destinate. La Sezione ha disposto, a carico della Regione FVG e in favore dei due convenuti in giudizio, la rifusione delle spese di giudizio e di difesa, liquidandole.

Le maggiori spese del personale

La Procura ha continuato a porre attenzione a tali spese, che, se ingiustificate perché inutili o sostenute con spreco di risorse pubbliche, ledono il pubblico erario e il comune sentire della società civile.

Tra le fattispecie definite con atto di citazione, si segnalano:

- un atto di citazione (V2016/561) di un professore universitario per l'indebita percezione, nel trattamento retributivo, dell'indennità spettante per i rapporti a tempo pieno con l'ateneo. Il soggetto convenuto, infatti, risulta aver svolto, sotto varie forme, attività privata professionale in assenza della necessaria autorizzazione, in palese violazione della normativa di riferimento. Il danno contestato è stato quantificato in oltre 350.000 euro, tenendo conto della differenza tra l'indennità percepita per l'impegno a tempo pieno e quella che sarebbe spettata per l'impegno a tempo definito; il medesimo professore, con lo stesso atto di citazione, è stato chiamato a rispondere di un altro profilo di danno che sarà oggetto di trattazione nel paragrafo dedicato alle incompatibilità e conflitto d'interessi nell'esercizio non autorizzato di attività professionale privata;

- un atto di citazione con il quale è stato contestato un indebito previdenziale conseguito con presupposti artificiosi e fittizi. E' stato convenuto un soggetto – appartenente ai ruoli ministeriali dell'istruzione – distaccato come rappresentante sindacale presso un sindacato di categoria, con qualifica di Segretario provinciale. Tale soggetto ha fatto attestare, nel corso del suo ultimo anno di lavoro, l'avvenuto svolgimento di funzioni amministrative adeguatamente retribuite, mettendo a disposizione la provvista finanziaria per il pagamento della retribuzione aggiuntiva con fondi successivamente dirottati nella propria retribuzione maggiorata e nel versamento di contributi previdenziali idonei a far conseguire una maggiorazione del trattamento pensionistico in successivo godimento. La Procura ha contestato l'artificiosità dolosa dell'intera operazione

finalizzata a conseguire un maggior trattamento pensionistico ai danni dell'INPS (V2016/309 per euro 65.311,82).

Con riferimento ad atti di citazione emessi nel 2016 e discussi in dibattimento nello scorso anno, sono state emesse nel 2017:

- la sentenza n. 69, con la quale sono stati condannati i Sindaci di due comuni e il Segretario comunale 'a scavalco' nei predetti enti a risarcire il danno (circa euro 95.000) correlato all'erogazione dei corrispettivi per l'assegnazione delle funzioni aggiuntive di Direttore Generale conferite al Segretario nei due enti, in assenza di idonee motivazioni, nei pertinenti provvedimenti sindacali, di una struttura burocratica di complessità tale da richiedere la designazione del Direttore Generale (enti di dimensioni molto contenute), di situazioni di particolare necessità per il ricorso a tale figura professionale e nel verificato svolgimento di ordinarie attività burocratiche e gestionali corrispondenti alle diverse aree funzionali degli uffici;

- la sentenza n. 70, con la quale è stata affermata la responsabilità (euro 60.000 circa) del Vice Presidente di un'Amministrazione provinciale per il danno conseguente all'assunzione di un dirigente, al di fuori della dotazione organica, in palese violazione dei principi di ragionevolezza e di buon governo della cosa pubblica e in carenza dei requisiti normativamente previsti, in specie i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire (titoli di comprovata professionalità, quali l'esperienza almeno quinquennale in funzioni dirigenziali, o di particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica), pur in presenza di orientamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile e di pareri resi dall'ANCI (atti, questi ultimi, pur rinvenuti nel fascicolo sequestrato presso gli uffici dell'ente) che offrivano precise indicazioni sulla necessità del rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 19, co. 6, del D.Lgs. n. 165 del 2011 anche per le nomine dirigenziali ex art. 110 del TUEL. La Sezione ha dichiarato, nella stessa sentenza, anche il difetto di giurisdizione in relazione all'azione promossa dalla Procura anche nei riguardi del dirigente assunto, affermando che, non essendo stata dedotta la falsità di un documento presentato a comprova dell'esperienza professionale, non è possibile ritenere realizzato l'inserimento fraudolento del dirigente nei processi decisionali dell'ente, che giustificerebbe la giurisdizione di questa Corte;

- la sentenza n. 10 con la quale si è condannato, a titolo di colpa grave, un funzionario dell'INPS responsabile dell'indebita protrazione dell'erogazione di un trattamento pensionistico di reversibilità di guerra;

- la sentenza n. 29, con la quale è stato condannato un Ufficiale dei Carabinieri a risarcire il danno causato all'Amministrazione di appartenenza per il rimborso della spesa per pernottamenti in albergo non effettuati e per remunerazione di servizi esterni non espletati.

Altre attività della Procura, con i suoi esiti, in relazione alle spese ingiustificate del personale, sarà trattata nella parte relativa ai danni da reato.

L'incompatibilità e il conflitto di interessi nell'esercizio non autorizzato di attività professionali extra-lavorative

Anche in questo ambito il legislatore ha introdotto negli ultimi anni diverse fattispecie tipizzate di responsabilità.

La ratio di questi interventi è da ricercare, da una parte, nella loro capacità offensiva degli equilibri di bilancio, dall'altra nella peculiare efficacia deterrente di clausole di responsabilità chiaramente e immediatamente percepibili.

Tra le fattispecie tipizzate di responsabilità rientra quella prevista all'art. 53 comma 7 del TUPI in caso di attività extra istituzionale non autorizzata da parte dei dipendenti pubblici, che non

possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza, che deve essere messa in condizione di verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

In mancanza di autorizzazione, 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 della PA di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

Secondo la prevalente giurisprudenza contabile, si tratta di una fattispecie di responsabilità da mancato riversamento delle somme illecitamente percepite in carenza di autorizzazione e/o in situazione di incompatibilità e non di una fattispecie di responsabilità tipizzata sanzionatoria (la sanzione non varia tra un minimo e un massimo), con conseguente applicabilità del rito ordinario previsto dal codice di giustizia contabile e non del rito speciale sanzionatorio (artt. 133 e ss. del codice di giustizia contabile).

E' stato depositato un atto di citazione in giudizio di un professore universitario, che non ha riversato i compensi percepiti a seguito dello svolgimento di attività esterna non autorizzata e/o incompatibile, ai sensi dell'art. 53 commi 7 e 7 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 - TUPI. Il soggetto convenuto, pur intrattenendo un rapporto a tempo pieno con un ateneo, ha svolto, sotto varie forme, attività privata professionale in assenza della necessaria autorizzazione, in palese violazione del richiamato art. 53 e della specifica normativa che regola l'attività dei professori universitari. Il danno contestato sotto questo profilo è pari ad oltre 800.000 euro (V 2016/561).

Contestualmente all'emissione dell'atto di citazione è stata presentata un'istanza di sequestro conservativo in corso di causa (per il maggiore importo di euro 1.155.571,77 comprensivo del danno di euro 350.000, riferito nel paragrafo relativo alle maggiori spese del personale).

I danni indiretti

E' stato depositato un atto di citazione (V2015/337) in giudizio di alcuni dipendenti regionali per il danno indiretto causato alla Regione, che ha dovuto provvedere al risarcimento di euro 83.000,00 nei confronti di un terzo danneggiato durante la realizzazione di alcuni lavori, eseguiti incautamente dal predetto personale.

Un altro atto di citazione (V2015/329), con contestuale richiesta di rito monitorio ex art. 131 del c.g.c., è stato emesso nei confronti di un dirigente provinciale in riferimento alla violazione dell'art. 19 del Codice per la protezione dei Dati Personali, e della conseguente applicazione della sanzione di euro 4.000,00 posta a carico dell'Amministrazione di appartenenza.

I danni da violazione degli equilibri di bilancio

E' stato emesso un atto di citazione, con il quale si è contestato al Responsabile dei Servizi finanziari di un ente locale, al Segretario comunale e ai due revisori dei conti che si sono succeduti nell'arco temporale di riferimento, gli effetti dannosi di gravi anomalie contabili (venivano iscritti in bilancio residui attivi insussistenti, perché relativi a crediti già riscossi dall'ente), reiterate in diversi esercizi e causative di pesanti squilibri di bilancio, con conseguente disavanzo di amministrazione di un Comune della provincia di Udine.

La Sezione Regionale di Controllo ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dall'ente locale.

Con l'atto di citazione la Procura ha contestato il danno derivante dal pagamento di interessi alla tesoreria comunale per l'anticipazione di cassa richiesta a causa della mancanza di liquidità

conseguente all'insana gestione del bilancio (euro 765,75); il danno – pari ad euro 153.467,77 - derivante da ingiustificate operazioni di prelevamento di denaro contante dalla tesoreria comunale effettuate dal Responsabile della Ragioneria; il danno derivante dalla mancata restituzione del fondo economato 2013, da parte dello stesso soggetto, per un importo pari ad euro 2.304,07; il danno – euro 7.158,50 - consistente nella spesa sostenuta dall'ente locale per il riordino, affidato all'esterno (in considerazione della condotta del Responsabile Ragioneria), della banca dati catastale ai fini dell'emissione dei ruoli TARES/TARSU 2012 e 2013, attività non svolta in precedenza dal Responsabile Ragioneria. Agli altri soggetti convenuti la Procura ha contestato l'omissione del controllo cui erano tenuti. Il giudizio è stato discusso in gennaio 2018 e la Procura ha ridotto, nei confronti di tutti i convenuti, la pretesa azionata per le operazioni di prelevamento in contanti del Ragioniere, rinunciando agli atti del processo nei confronti dei due revisori dei conti.

I maggiori costi degli appalti di lavori pubblici

E' stato emesso lo scorso anno un invito a dedurre con il quale è stata contestata ad un progettista e direttore lavori di un ente locale la responsabilità per colpa grave discendente dalla violazione di normativa chiara sulle distanze legali tra edifici, oltre che di orientamenti giurisprudenziali pur disponibili. Nel corso del 2018 è stato depositato l'atto di citazione in giudizio del professionista.

E' stata recuperata nel corso del 2017 la somma di euro 300.000,00, ritornata nella disponibilità dell'ente danneggiato, a seguito di emissione nel 2016 (V2014/547) di un invito a dedurre per il danno (maggiori inutili spese) connesso all'esecuzione di un appalto di lavori deliberati da un ente regionale - danni derivanti dall'errata contabilizzazione, da parte del direttore lavori, di lavori e materiali a piè d'opera, non eseguiti e non rinvenuti.

La locale Sezione ha emesso nel 2017 (atto di citazione 2016) sentenza di condanna (n. 20) di un progettista e direttore lavori al quale la Procura ha contestato il danno subito da un ente locale in provincia di Udine in dipendenza dagli errori, le omissioni, le inadempienze e le violazioni di legge commesse dal professionista sia nell'attività di progettazione che in quella di direzione lavori di realizzazione di un parcheggio, in conseguenza dei quali l'Amministrazione si è determinata a recedere unilateralmente dal rapporto contrattuale, commissionando ad altri professionisti la redazione delle perizie di variante in corso d'opera dei lavori principali e la direzione lavori, così come la progettazione e la direzione dei lavori di completamento e di completamento esteriore. Per le maggiori spese tecniche e per il mancato guadagno per il ritardato utilizzo del parcheggio, ritenuti tutti causalmente collegati ai gravi inadempimenti già riferiti, come accertato anche dal consulente tecnico nominato dalla Sezione, il convenuto in giudizio è stato condannato a risarcire il danno complessivo di euro 50.902,89.

In relazione ad un atto di citazione emesso nel 2016 (danno contestato: euro 444.156,73) nei confronti di un direttore lavori che ha contabilizzato, nei documenti contabili dell'appalto di lavori di un ente locale, con colpa grave, maggiori opere rispetto a quelle effettivamente realizzate dalla società appaltatrice, con conseguente maggior costo dei lavori non eseguiti - non recuperabile, peraltro, stante il fallimento dell'appaltatore - la Sezione, con sentenza n. 44, ha dichiarato l'estinzione del giudizio in presenza del sopravvenuto decesso del convenuto e in assenza dei presupposti legittimanti la prosecuzione dell'azione verso gli eredi (illecito arricchimento del dante causa e conseguente indebito arricchimento degli eredi). Era stato contestato al direttore lavori un danno di euro 444.156,73.

I danni da reato

- i danni da peculato

La Procura ha svolto azione investigativa per contrastare quelle forme di illegalità nella gestione dell'attività pubblica a rilevanza anche penale.

La recente legge 27.5.2015, n. 69, ha, da una parte, inasprito le previsioni edittali per i delitti contro la Pubblica Amministrazione - nell'ottica di una strategia di contrasto dell'illegalità amministrativa, che, in casi come quelli esaminati, arricchisce ingiustamente l'autore del reato e frena lo sviluppo economico del Paese – e, dall'altra, mira a riparazioni pecuniarie in favore dell'amministrazione danneggiata dal reo (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio), quali la restituzione del prezzo del reato, il recupero del profitto illecito, il pagamento di una somma equivalente, salvo e impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.

E' stato emesso un atto di citazione nei confronti di un funzionario delegato della Regione FVG che, nel periodo 1998-2012, si è appropriato dolosamente, attraverso la produzione di falsi giustificativi per i prelievi di denaro contante effettuati tra il 1996 e il 2012, di euro 2.110.526,79, costituenti il danno quantificato e contestato dalla Procura. La fattispecie è stata oggetto di trattazione dibattimentale nel 2017 ed è stata emessa a gennaio 2018 la sentenza n. 5/2018 con la quale è stata accolta la domanda attorea e il convenuto è stato condannato a risarcire il danno nell'importo già citato.

In relazione ad un ammanco di oltre euro 350.000 è stato emesso un invito a dedurre con contestuale richiesta di sequestro conservativo *ante causam* nei confronti di un Agente di Polizia, svolgente funzione di agente contabile per la cassa della mensa di polizia, il quale si è appropriato delle somme riscosse dai colleghi per il servizio mensa, omettendo di riversarle e di rendicontare. Sulla fattispecie in esame pende parallelo processo penale, non ancora definito in primo grado.

Con riferimento a fattispecie, a rilevanza nazionale, segnalata dalla Procura della Corte dei Conti per la Lombardia (segnalazione a 17 Procure), sono stati depositati diversi atti di citazione, distinti per singolo Comune danneggiato, nei confronti del concessionario della pubblicità (società AIPA spa in liquidazione giudiziale), il quale non ha rispettato l'obbligo di presentare la compiuta rendicontazione di quanto accertato e riscosso, limitandosi a dar conto all'ente titolare dell'entrata solo della 'quota' di gestione e riscossione idonea a raggiungere il previsto plafond contrattuale, stabilito in canone 'minimo' o in canone 'fisso'. Tramite svariati artifici (manipolazione dei sistemi informatici societari, creazione di contabilità parallela, rendicontazione 'contingentata' dell'attività gestoria, ecc.) l'amministratore della concessionaria ha di fatto impedito all'ente locale di avere complessiva e compiuta conoscenza del gettito dei suoi tributi (rendicontazione manipolata) e di percepire l'aggio compartecipato sulle 'maggiori entrate' ottenute dalle nuove pubblicità o dalle pubblicità temporanee, determinando danno erariale (nel territorio regionale, circa 330.000 euro complessivamente).

E' stata oggetto di trattazione dibattimentale e di due complesse memorie di replica della Procura alle numerose e variegate eccezioni formulate da parte convenuta la fattispecie dannosa oggetto dell'azione (2016) erariale nei confronti del Cassiere Principale (a titolo di dolo), agente contabile di fatto, e di due Agenti Contabili – Ricevitori Principali, tenuti al controllo sull'attività del Cassiere (a titolo di colpa grave e in via sussidiaria) dell'Ufficio di una delle Agenzie fiscali, in relazione all'omesso versamento alla Tesoreria dello Stato, in esito ad un meccanismo sofisticato, di somme riscosse dai Cassieri secondari e pari ad euro 423.285,09, costituenti il danno contestato sotto un primo profilo. Nei confronti dei medesimi soggetti, e a titolo di responsabilità amministrativa (e non contabile, come per il primo danno), è stato censurato il danno da

disservizio, consistente nei maggiori oneri, quantificati in euro 62.293,05 e sostenuti per le attività di verifica dell'ammacco.

Nel paragrafo relativo alle prime applicazioni del codice di giustizia contabile, si è riportata la sentenza n. 54 del 2017 emessa al termine di procedimento abbreviato. È stato recuperato al bilancio statale un importo di euro 23.000 circa.

- **il danno da falsità ideologica e da indebita compensazione di imposte**

Una complessa attività istruttoria ha riguardato una vicenda (già oggetto d'attenzione da parte del Giudice penale) inerente un giro di false esportazioni posto in essere da società commerciali con la complicità di un dipendente di un'Agenzia fiscale del Friuli Venezia Giulia: in pratica alcune società produttrici di merci e società vettore facevano sì (ognuna in base al proprio ruolo svolto) che venissero registrate esportazioni di merci in realtà destinate al mercato interno, e talora addirittura inesistenti (quindi false), ottenendo un ingiusto vantaggio in termini di benefici legati al recupero dell'IVA, con pari (ed ingente) danno per l'Amministrazione finanziaria. L'attività istruttoria è sfociata nell'emissione di un invito a dedurre nei confronti del dipendente pubblico che omettendo i dovuti controlli ha permesso, rendendosi complice, simili alterazioni dei traffici commerciali. Il danno contestato è di importo molto rilevante.

- **il danno da disservizio**

E' stata emessa la sentenza n. 14, con la quale si è accolta la domanda di risarcimento per il danno da disservizio causato ad un'Azienda per i Servizi alla Persona della provincia di Udine da alcuni operatori sociosanitari e socioassistenziali con condotte anche penalmente rilevanti, integranti il reato di maltrattamento ai danni degli ospiti anziani non autosufficienti.

La sentenza ha condannato anche il soggetto incaricato della direzione della struttura, la cui posizione ha assunto rilevanza in ragione sia del peculiare ruolo di tutela dell'incolumità e del benessere degli anziani ospiti della struttura, sia del lungo arco temporale durante il quale si sono svolte le condotte violente e ingiuriose ai danni degli stessi.

Il danno da disservizio è stato ritenuto effettivo, concreto e attuale e quantificato tenendo conto del fatto che i soggetti convenuti sono stati retribuiti (in situazione di alterazione del sinallagma prestazione/erogazione trattamento stipendiale) per prestazioni di cura che non hanno reso e per un servizio pubblico desostanziato dell'utilità (assistenza agli anziani non autosufficienti) cui tendeva.

La Sezione ha ritenuto, infatti, provate le condotte - palesemente contrarie ai doveri di servizio e improntate ad un'aggressività volgare, violenta e gratuita posta in essere nei confronti degli anziani ospiti della casa di riposo - che hanno impedito il conseguimento dell'attesa legalità dell'azione amministrativa e causato inefficacia e inefficienza di tale azione, con conseguente spreco delle risorse impiegate per un servizio che ha raggiunto finalità antitetiche al modello di assistenza fondato sui valori della persona e del rispetto della dignità umana.

- **i danni da assenteismo**

Nei casi di assenza ingiustificata dal lavoro mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, viene contestata la violazione dell'art. 55 quinquies del D.Lgs. 30.3.2001, n. 165.²² .

²² il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (...), ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale pari al compenso

Si tratta di fattispecie tipizzata di responsabilità, in considerazione dell'elevata offensività della condotta, che lede il comune sentire della società civile soprattutto in tempi, come questi, di riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

Il legislatore, anche recentemente²³, ha adottato nuove misure per colpire i dipendenti che si avvantaggiano indebitamente di benefici economici e di carriera, a scapito della collettività.

La Procura ha in corso di trattazione, in questo ambito di materia, diverse istruttorie, che sono state oggetto di attenzione anche da parte della stampa (vari fenomeni di assenteismo di dipendenti della Regione, del Comune di Trieste, della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Friuli Venezia Giulia), e che saranno definite nel corso del 2018, al termine dell'attività di indagine sui recuperi medio tempore intervenuti (con riferimento sia alle somme indebitamente erogate dalla Pubblica Amministrazione, sia al danno all'immagine) e, quindi, sull'esatta quantificazione del danno. Si tratta di casi di allontanamento quotidiano dalla sede di servizio da parte di diversi dipendenti, che, senza far rilevare le proprie assenze, si trattenevano abusivamente fuori dall'ufficio, oppure, fuori sede per servizio, non svolgevano le mansioni ad essi affidate, come emerso dalle indagini svolte dagli organi di polizia giudiziaria, comprovate da riprese video.

Sono state definite con atti di citazione alcune fattispecie di assenteismo del personale militare. Si tratta di soggetti che hanno accumulato assenze ingiustificate (anche simulando infermità e/o producendo certificazione sanitaria contraffatta), percependo la relativa retribuzione senza effettuare alcuna prestazione lavorativa (V2017/150 per euro 29.800,94 e V2015/337 per euro 7.825,72).

La Sezione Giurisdizionale territoriale ha emesso nel 2017 le sentenze n.ri 7 e 8, con le quali ha condannato due militari che hanno simulato infermità e truffato l'amministrazione al fine di percepire indebitamente compensi.

- **il danno all'immagine delle Istituzioni Pubbliche**

La Sezione ha emesso la sentenza di condanna n. 22/2017 nei confronti di un dipendente del Comune di Trieste per il danno all'immagine, pari al doppio del trattamento retributivo indebitamente percepito, connesso alla diffusione sui media di fattispecie di assenteismo definita in sede penale con sentenza di condanna passata in giudicato. Il dipendente aveva alterato manualmente entrate ed uscite nel programma informatico di registrazione delle presenze.

- **il danno da simulazione di infermità e truffa aggravata poste in essere da dipendenti pubblici**

Si rinvia a quanto segnalato nei danni consistenti in maggiori inutili spese per il personale derivanti da assenteismo.

Le società partecipate

E' stata emessa la sentenza n. 35 dichiarativa del difetto di giurisdizione della Corte dei Conti con riferimento ad una fattispecie di danno (atto di citazione del 2016) direttamente arrecato al patrimonio della "Aeroporto FVG spa" e di riflesso alle finanze dell'azionista unico Regione Friuli Venezia Giulia, conseguente alla mancata assunzione, da parte del Presidente del Consiglio di Amministrazione della citata società, di idonee iniziative volte all'applicazione della normativa

corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione nonché il danno all'immagine subito dall'Amministrazione

²³ D.Lgs. n. 116 del 2016 in materia di licenziamento disciplinare, che, peraltro, all'art. 1, comma 3 quater, è intervenuto sull'art. 55 quater del D.Lgs. n. 165 del 2001, prevedendo la segnalazione al PM contabile dell'avvio del procedimento disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio di dipendenti entro quindici giorni dal suo inizio)

regionale di contenimento delle retribuzioni erogabili in favore dei dipendenti e, nello specifico, del Direttore Generale.

Rilevata, da una parte, nell'analisi dello statuto della società, l'assenza, nella società danneggiata, dei caratteri propri dell'*in house providing* (il Giudice precisa che nello statuto della società non risultano previste deroghe particolari alle norme civilistiche, né poteri di veto o ingerenza in merito a specifiche tipologie di deliberazioni di competenza dell'assemblea dei soci o del C.d.a. superiori rispetto a quelli spettanti al socio unico secondo le norme del codice civile, né forme di controllo analogo a quelle esercitate dalla Regione sui propri uffici), alla presenza dei quali la giurisprudenza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione e l'art. 12 del D.Lgs n. 175 del 2016 condizionano la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti, e, dall'altra, non ritenendo sufficiente, nel riparto delle giurisdizioni legislativamente delineato, la natura (affermata dalla Procura) di organismo di diritto pubblico²⁴ e da ultimo ritenendo carenti i presupposti per la qualificazione giuridica della società quale ente strumentale della Regione, la Sezione ha dichiarato il difetto di giurisdizione, indicando l'Autorità Giudiziaria Ordinaria quale Giudice al quale rivolgersi (da parte dell'Amministrazione danneggiata) in merito alla fattispecie di danno all'esame.

I danni al patrimonio

È stato emesso un atto di citazione (V2016/504) nei confronti di un militare il quale, addetto alla custodia di un magazzino, ometteva di agire con la necessaria diligenza, permettendo la sottrazione di beni e materiali di valore (euro 13.482,75).

È stata emessa, in relazione a differente attività di Procura definita nel 2016, la sentenza n. 6, con la quale è stato condannato un agente pubblico, ritenuto responsabile di guida gravemente imprudente, a risarcire il danno derivante dalle spese per la riparazione del veicolo, per il ripristino delle infrastrutture militari e per l'erogazione di compensi al conducente e al militare trasportato nei periodi di assenza conseguenti al sinistro.

²⁴ ritenuta non di ostacolo alla giurisdizione del Giudice ordinario per i danni inferti al patrimonio della società per azioni dalla Corte di Cassazione SS.UU n. 3692/2012 e 14655/2011

UN ESEMPIO DI SINERGIA TRA L'ATTIVITA' DI CONTROLLO E L'ATTIVITA' REQUIRENTE

ATTIVITA' DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

in materia di controllo eseguito ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 e degli artt. 148 e 148 bis del decreto legislativo n. 267 del 2000, limitatamente alla verifica dell'avvenuto rispetto degli obblighi di finanza pubblica concernenti il patto di stabilità 2013 e 2014

Nell'ambito del citato controllo, con deliberazioni nn. 12, 14, 16, 17, 19, 21, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 36, 43 del 2017, la Sezione riscontrava un insufficiente utilizzo, da parte di alcuni Comuni, degli spazi finanziari dagli stessi richiesti, ai fini della rimodulazione dei loro obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2013 e 2014, cui i Comuni erano tenuti nel rispetto delle norme sul patto di stabilità.

Nei casi concreti, si è trattato, ha rilevato la Sezione, di un non adeguato utilizzo di strumenti di flessibilità di fonte statale che, per l'ammontare dello spazio finanziario ceduto, consentivano all'ente di poter escludere dai pagamenti rilevanti ai fini del patto, per il 2013, quelli relativi ai pagamenti di debiti scaduti dalla Pubblica Amministrazione previsti all'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2013; per il 2014, quelli relativi ai pagamenti dei debiti previsti all'art. 1, commi 546 e seguenti, della legge 147/2013.

In specie, la legge predetermina il livello di adeguatezza in un utilizzo dello spazio finanziario corrispondente almeno al 90% dell'importo ceduto, stabilendo delle sanzioni per il caso in cui, senza un giustificato motivo, non si sia realizzato tale utilizzo.

Tali sanzioni sono poste a tutela degli obiettivi di finanza pubblica previsti per l'Italia dal patto di stabilità e crescita e dai trattati internazionali, in un'ottica che vede il singolo ente responsabilmente partecipare al perseguimento di tali obiettivi.

Per quanto attiene alla disciplina legislativa, relativamente al 2013, ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 del D.L. n. 35/2013, *“Su segnalazione del collegio dei revisori dei singoli enti locali, la procura regionale competente della Corte dei conti esercita l'azione nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che, senza giustificato motivo, non hanno richiesto gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità di cui al comma 2, ovvero non hanno effettuato, entro l'esercizio finanziario 2013, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. Nei confronti dei soggetti di cui al periodo precedente e degli eventuali corresponsabili, per i quali risulti accertata la responsabilità ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell'ente. Sino a quando le sentenze di condanna emesse ai sensi della presente disposizione non siano state eseguite per l'intero importo, esse restano pubblicate, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali, sul sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione degli estremi della decisione e della somma a credito”*.

Relativamente al 2014, ai sensi del comma 549 dell'articolo 1 della legge n. 147/2013, *“Su segnalazione del collegio dei revisori o del revisore dei singoli enti, la procura regionale competente della Corte dei conti esercita l'azione nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che, senza giustificato motivo, non hanno richiesto gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità di cui al*

comma 547, ovvero non hanno effettuato, entro l'esercizio finanziario 2014, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. Nei confronti dei soggetti di cui al periodo precedente e degli eventuali corresponsabili, per i quali risulta accertata la responsabilità ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell'ente. Sino a quando le sentenze di condanna emesse ai sensi della presente disposizione non siano state eseguite per l'intero importo, esse restano pubblicate, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali, nel sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione degli estremi della decisione e della somma a credito. In caso di ritardata o mancata segnalazione da parte del collegio dei revisori o del revisore, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano ai componenti del collegio o al revisore, ove ne sia accertata la responsabilità, una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, e si applicano il terzo e quarto periodo del presente comma”.

Le deliberazioni della Sezione di controllo citate

- individuano l'anno cui si riferiscono le mancate adeguate utilizzazioni degli spazi finanziari;
- individuano la rilevanza finanziaria dell'inadeguato utilizzo dello spazio (entità dei pagamenti mancati);
- precisano se c'è stata o meno la segnalazione da parte dell'organo di revisione;
- offrono sommari elementi di cognizione sulla natura del debito, sulla sua effettiva scadenza alle date che rilevano, sull'esistenza di fatti e circostanze che potrebbero assumere rilevanza ai fini dell'esistenza del “giustificato motivo” esimente.

La Sezione ha trasmesso copia delle deliberazioni, corredate da copia degli atti istruttori in esse citati, alla Procura Regionale, che, riscontrata la ricorrenza di fattispecie tipizzate sanzionatorie di responsabilità, ha aperto diversi fascicoli istruttori.

L'attività di indagine è in corso e sarà definita entro il 2018.

A conclusione dell'intervento, si desidera ringraziare tutti i presenti per l'attenzione e, insieme, assicurare che le funzioni assegnate ai Magistrati e al Personale amministrativo in servizio presso la sede di Trieste continueranno ad essere esercitate con il massimo impegno consentito dalle risorse disponibili.

La Procura Regionale pertanto Le chiede

Sig. Presidente

di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2018 della Corte dei Conti presso la Regione Friuli Venezia Giulia al termine degli interventi che seguiranno.

Dati statistici

Personale addetto

			in assegnazione		
			al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017
	in organico				
MAGISTRATURA	da 29.01.2003 Delib. C.P. 33/2003	4	2,5 *	2,5 *	2,5 *
AMMINISTRATIVO	da 25.01.2002 D.P. Corte dei conti	8	8	8	8

* 1 unità in posizione aggiuntiva

	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017
FASCICOLI GIACENTI	1276	1243	1272

		2015	2016	2017
DENUNCE PERVENUTE		645	588	521 + 59 **
di cui:	DA PRIVATI *	162	162	100
	DA ENTI LOCALI	256	126	252
	DA AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	227	300	228

* comprensive delle segnalazioni tratte da articoli di stampa

** ulteriori 59 denunce sono pervenute nel 2017 ma sulle stesse sono stati aperti fascicoli istruttori nel 2018

		2015	2016	2017
FASCICOLI ARCHIVIATI		896	598	450
di cui:	SENZA ISTRUTTORIA	232	113	35
	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA	664	485	415

		2015	2016	2017
AUDIZIONI PERSONALI		121	109	66
RICHIESTE ISTRUTTORIE		851	891	879
NOTIFICHE		221	181	224
INVITI A DEDURRE		32	37	45
persone invitate a fornire deduzioni		109	66	39
		2015	2016	2017
CONTI GIUDIZIALI ESAMINATI		1348	1864	1645
di cui:	di ENTI LOCALI	1147	1693	1500
	di AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	201	171	145
GIUDIZI DI CONTO		7	3	2
		2015	2016	2017
CITAZIONI IN GIUDIZIO		21	23	29
SOMME RICHIESTE		€ 1.763.731,14	€ 8.542.788,04	€ 6.716.198,43
n° PERSONE CITATE		38	58	29
		2015	2016	2017
SEQUESTRI CONSERVATIVI		0	0	2
ISTANZE DI PROROGA		16	9	4
ATTI INTEGRATIVI DI CITAZIONE		0	0	0
ATTI DI RIASSUNZIONE		3	1	0
RECLAMI		0	0	0
CONTRORICORSI IN CASSAZIONE		1	0	0
ISTANZE DI REVOCA ORD. SEZ. GIUR.		0	0	0
MEMORIE		1	2	2

	2015	2016	2017
SOMME DI CONDANNA	€ 1.525.207,59	€ 1.347.068,49	€ 6.287.801,41
RICHIESTE ORIGINARIE	€ 2.008.446,97	€ 3.155.964,00	€ 8.235.681,84

	2015	2016	2017	
SOMME RECUPERATE	a seguito di attività istruttoria	€ 23.260,10	€ 43.977,01	€ 222.185,11
	a seguito invito a dedurre	€ 341.674,49	€ 66.587,04	€ 314.713,86
	in corso di giudizio	€ 0,00	€ 2.338,68	€ 22.853,00
	esito di sentenze esecutive di I e II grado	€ 325.365,41	€ 595.014,84	€ 482.021,60

	2015	2016	2017	
APPELLI	17	10	8	
di cui	di parte	17	10	8
	della Procura	0	0	0

	2015	2016	2017
ISTANZE per resa di conto	0	0	0

Fonte/Origine dei dati: Corte dei conti - Procura Regionale Friuli Venezia Giulia