



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

Inaugurazione
Anno Giudiziario
2017

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
TIZIANA SPEDICATO

TRIESTE, 17 FEBBRAIO 2017

Parte Prima

Il quadro normativo e giurisprudenziale

Il codice del processo avanti alla Corte dei Conti

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, d'ora in avanti anche *c.g.c.*), 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"¹ e della parità di trattamento delle parti.

Il potenziamento dei diritti della difesa ha riguardato anche la fase istruttoria e preprocessuale², nella quale è stata assicurata la partecipazione piena dei presunti responsabili del danno erariale, nell'ottica di una giusta azione, dalla quale non può prescindere un giusto processo³.

Il decreto delegato ha positivizzato, in molti casi, spontanee prassi delle Procure e anche posizioni consolidate del Giudice contabile, ma il riordino e la ridefinizione, in modo sistematico e chiaro, della disciplina processuale giuscontabile, intervenuti a distanza di molti decenni dalla precedente normativa⁴, non possono che essere accolti con favore.

Eventuali necessità o opportunità di modifiche della nuova disciplina, rilevate in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni, potranno essere soddisfatte attraverso la previsione, contenuta nell'art. 20, comma 6, della legge delega del 2015, di decreti legislativi correttivi e integrativi della legislazione delegata, da emanarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore del codice.

Ci si soffermerà, in questa sede, sulle disposizioni legislative riguardanti l'attività del Pubblico Ministero nella fase istruttoria e preprocessuale con riferimento all'esecuzione delle sentenze di condanna, mentre, per quanto attiene alle novità rappresentate dal rito abbreviato, previsto all'art. 130, e dal rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, previsto dall'art. 133⁵, si intende far rinvio alle osservazioni, condivise, contenute nella relazione del Presidente.

I poteri istruttori del Pubblico Ministero risultano riordinati, potenziati e accuratamente disciplinati e vanno dalla richiesta di documenti e informazioni, all'ordine di esibizione di documenti, alle audizioni personali (anche di terzi informati), alle ispezioni e accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a

1 art. 111 Cost.

2 L'art. 20 della legge n. 124 del 2015 ha previsto, alla lettera g, il riordino della fase istruttoria e dell'emissione di un eventuale invito a dedurre.

3 P. Santoro, Dal giusto processo alla giusta azione, Intervento alla conferenza nazionale di Caserta del marzo 2000 su Le garanzie oggettive delle gestioni pubbliche, atti in Nuova Rass. 2001, n. 19, 204; A. Oddi, Il giusto processo innanzi alla Corte dei Conti, Napoli, 2010, pag. 131.

4 r.d. 12.7.1934, n. 1214, r.d. 13.8.1933, n. 1038, d.l. 15.11.1993, n. 453, conv. in l. 14.1.1994, n. 19, l. 14.1.1994, n. 20, l. 21.7.2000, n. 205, e successive modifiche; ai sensi dell'art. 26 r.d. 13.8.1933, n. 1038, rinvio dinamico alle disposizioni del codice di procedura civile, per quanto non disciplinato.

5 Per tutti i casi in cui la legge prevede una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo e un massimo edittale, per la violazione di specifiche disposizioni di legge, l'art. 133 istituzionalizza la titolarità dell'impulso processuale in capo al PM contabile, d'ufficio o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo.

carico dei bilanci pubblici, al sequestro documentale, alle deleghe di indagini, alle consulenze tecniche, ai procedimenti di istruzione preventiva.

In considerazione del numero cospicuo di fascicoli istruttori aperti dalla Procura con riferimento a fattispecie interessate contemporaneamente da indagini penali, si apprezza molto il riconoscimento (art. 58, comma 1) del potere di chiedere all'autorità giudiziaria l'invio degli atti e dei documenti da essa detenuti, che restano comunque coperti da segreto investigativo, anche nei confronti di richieste istruttorie del Pubblico Ministero contabile, salvo nulla osta del Pubblico Ministero penale.

Perplessità, invece, si esprimono in relazione alle limitazioni, contenute nell'art. 56, al potere di delega dell'attività istruttoria (tra gli altri, anche) ai dirigenti o funzionari di qualsiasi Pubblica Amministrazione, delega consentita solo in casi eccezionali e motivati e a dirigenti o funzionari pubblici individuati in base a criteri di professionalità e territorialità. Così come formulata, con indicazione generica di un doppio limite, la disposizione appare di difficile applicazione, mentre lo strumento in questione è stato utilizzato utilmente e proficuamente da questa Procura nello svolgimento di diverse indagini.

Al rafforzamento dei poteri istruttori del Pubblico Ministero corrispondono maggiori garanzie preprocessuali per il presunto responsabile.

Gli atti di indagine devono, infatti, essere motivati⁶ e, quali ulteriori, nuove garanzie per il presunto responsabile in sede preprocessuale, trovano indicazione normativa⁷, come cause di nullità degli atti istruttori e di quelli conseguenti, l'omessa o apparente motivazione⁸ dei medesimi da parte del Pubblico Ministero e l'audizione assunta in violazione del diritto di difesa.

E' ragionevole ritenere che la ratio delle disposizioni che prevedono l'obbligo di motivazione e la sanzione della nullità in caso di sua violazione sia la necessità di escludere che l'attività istruttoria del Pubblico Ministero consista in una generalizzata attività ispettiva e di controllo nei riguardi dell'azione amministrativa, oggi (e già dal 2009) inammissibile per previsione normativa⁹ e, in precedenza, sconsigliata da inequivocche indicazioni della Corte Costituzionale¹⁰.

Ove si dovesse intendere diversamente, la previsione di un obbligo di motivazione generalizzato, anche per atti non incidenti sul diritto di difesa, potrebbe risolversi in un inutile appesantimento del lavoro delle Procure, la quale, d'altra parte, deve iniziare l'attività istruttoria sulla base di specifica e concreta notizia di danno, che, per essere tale, deve consistere in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati¹¹.

Il nuovo codice richiede, al riguardo, solo che la denuncia sia specifica e concreta, con conseguente, implicito riconoscimento del fatto che anche le denunce anonime, se circostanziate, possano legittimare l'avvio delle indagini della Procura, in vista dell'obiettivo dell'individuazione e della repressione del danno erariale.

⁶ C.g.c. art. 5 per i provvedimenti del PM e artt. 55 e ss..

⁷ C.g.c. art. 65.

⁸ Le schede di lettura del decreto legislativo recante il codice della giustizia contabile richiamano, mutuandola dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, la nozione di motivazione apparente: "*col termine 'motivazione apparente' è definita dalla giurisprudenza della Cassazione (v., tra le altre, sent. n. 4488/2014) una sentenza (in tal caso, un decreto) che appare intrinsecamente inidonea a far percepire le ragioni che stanno alla base della decisione*".

⁹ artt. 51-54 del nuovo codice; cfr art. 4, comma 1, lett. g, dell'Allegato 3 al nuovo codice "norme transitorie e abrogazioni", che ha abrogato l'art. 17, comma 30 ter, primo periodo, del d.l. 1.7.2009, n. 78, conv., con modificazioni, dalla l. 3.8.2009, n. 102.

¹⁰ Corte Cost. sentenze n.ri 100/1995, 104/1989, 337/2005.

¹¹ art. 51 del c.g.c.

Il pubblico dipendente che denuncia¹² un danno è tutelato dall'obbligo di riservatezza sulle sue generalità, ma tale tutela, attraverso un'interpretazione estensiva, si ritiene assicurabile a qualunque denunciante.

E' da rilevare positivamente l'obbligo per la Pubblica Amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a 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).

A tutela della privacy, è stato introdotto il principio di riservatezza delle attività d'indagine (anche nei confronti dell'Amministrazione danneggiata), pure delegate, sino alla notifica dell'invito a dedurre¹³.

In direzione di un'azione giusta, perché imparziale, il Legislatore delegato ha anche previsto che il Pubblico Ministero debba compiere¹⁴ ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari e svolgere accertamenti su fatti e circostanze anche a favore della persona individuata quale presunto responsabile, così come che non possa svolgere, successivamente all'invito a dedurre, attività istruttoria, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni¹⁵.

Il ruolo istituzionale dell'invito a dedurre come strumento di garanzia per il presunto responsabile è, pertanto, indubbiamente rafforzato.

Come da prassi spontanee delle Procure e da indicazioni del Giudice contabile¹⁶, è stato riconosciuto, inoltre, il diritto del presunto responsabile, cui sia stato notificato un invito a dedurre, di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti del fascicolo istruttorio¹⁷, di accedere ai documenti ritenuti rilevanti a fini difensivi detenuti dalla Pubblica Amministrazione, dagli enti sottoposti alla giurisdizione contabile e dai terzi contraenti e beneficiari di provvidenze finanziarie e di chiedere al PM, in caso di diniego o ritardo, di acquisire tali atti direttamente e di renderli disponibili.

E' stato, inoltre, previsto, che il Pubblico Ministero debba valutare la fondatezza della pretesa¹⁸, disponendo l'archiviazione quando, anche a seguito di invito a dedurre, la notizia di danno risulti infondata o non vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità, nella consapevolezza, già condivisa e applicata in via di prassi dalle Procure, che non possa esserci consequenzialità automatica tra notizia di danno e azione pubblica di danno e che il processo non debba essere iniziato quando appaia oggettivamente superfluo.

L'archiviazione va peraltro disposta¹⁹, per assenza di colpa grave, anche quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei Conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

¹² art. 52, comma 1, del c.g.c.

¹³ art. 57, comma 1, del c.g.c.

¹⁴ art. 55 del c.g.c.

¹⁵ art. 67 comma 7, del c.g.c.

¹⁶ SSRR C. Conti 18.6.2015, n. 28/QM, in Riv. C. conti 2015, 5, 237.

¹⁷ art. 71, commi 1, 3 e 5, del c.g.c.

¹⁸ art. 69, comma 1, del c.g.c.

¹⁹ art. 69, comma 2, del c.g.c.

E' preclusa, inoltre, la riapertura delle indagini, dopo un provvedimento di archiviazione, in assenza di fatti nuovi e diversi da quelli già vagliati dal Pubblico Ministero²⁰.

L'azione pubblica di danno non è irretrattabile. Il Pubblico Ministero può, infatti, in qualunque stato e grado della causa e anche mediante dichiarazione in udienza, rinunciare²¹ motivatamente agli atti del processo e il Giudice, se la rinuncia e l'accettazione della controparte sono regolari, dichiara l'estinzione del processo, che non dà luogo a pronuncia sulle spese.

Il codice ha previsto un'altra forma di controllo giudiziale sull'attività istruttoria della Procura, quella esercitata dalla Sezione²² sul reclamo motivato avverso il decreto del PM di diniego dell'istanza, presentata dal destinatario di un invito a dedurre, di proroga del termine assegnato per le deduzioni difensive scritte.

Il presunto responsabile, destinatario di un invito a dedurre, può, inoltre, presentare reclamo²³ alla Sezione avverso l'ordinanza (oggi comunicata per previsione normativa ai destinatari dell'invito a dedurre ex art 68, comma 4, del nuovo codice)²⁴ del Giudice monocratico che abbia consentito la proroga del termine per l'emissione dell'eventuale atto di citazione.

L'atto di citazione²⁵ è poi nullo ove non ci sia corrispondenza tra i fatti indicati in citazione e gli elementi essenziali del fatto contenuti nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

In tema di regolazione delle spese processuali, il codice ha specificato le fattispecie assolutorie che danno titolo al rimborso²⁶. Poiché si chiede che l'insussistenza di tali presupposti sia accertata, restano fuori dall'ambito di applicazione della disposizione, a parte i casi di compensazione²⁷ discrezionalmente decisa dal Giudice, le sentenze nelle quali tale accertamento non ci sia.

Appare opportuno soffermarsi sulla legittimazione del Pubblico Ministero nel processo di esecuzione.

L'art. 20 della legge n. 124 del 2015 prevedeva anche l'attribuzione al Pubblico Ministero contabile della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare e l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio.

La nuova disciplina 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.

Il legislatore delegato ha dovuto tener conto²⁸ delle difficoltà anche rappresentate da una parte della stessa Corte dei conti, che ha ritenuto inattuabili, da una parte, la legittimazione del PM contabile nel processo di esecuzione forzata per il quale è competente il giudice ordinario, e, dall'altra, l'interferenza in attività assistite da riserva di amministrazione (è l'amministrazione creditrice che può optare tra le varie modalità di recupero del proprio credito).

²⁰ art. 70 del c.g.c.

²¹ art. 110, comma 2, del c.g.c.

²² art. 70, comma 4, del c.g.c.

²³ art. 68, comma 5, del c.g.c.

²⁴ art. 68, comma 4, del c.g.c.

²⁵ art. 87 del c.g.c.

²⁶ art. 31, comma 2, del c.g.c.

²⁷ art. 31, comma 4, del c.g.c.

²⁸ Relazione al testo del c.g.c.

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’esperimento 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”²⁹.

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, 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.

La delega è stata attuata con riferimento all’inclusione del credito erariale tra crediti assistiti da privilegio³⁰.

Le società partecipate da enti pubblici

E’ stato attuato, con il decreto legislativo n. 175 del 2016, il riordino, atteso, della disciplina applicabile alle società pubbliche.

Se ne riferisce in questa sede solo con riferimento al profilo della giurisdizione sull’azione di responsabilità nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate per il danno diretto e indiretto provocato alle casse pubbliche.

²⁹ *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.*

³⁰ art. 216, comma 3 del nuovo codice.

In questa materia, è noto l'orientamento bivalente della Corte di Cassazione civile, che distingue tra danno inferto al patrimonio della società avente veste di diritto privato e il danno inferto al patrimonio del socio pubblico partecipante, fatta eccezione per le società *in house*³¹, e per il danno all'immagine.

E' pur vero che il danno sofferto dal patrimonio della società è per lo più destinato a ripercuotersi pure sui soci (incidendo negativamente sul valore e sulla redditività della loro quota di partecipazione), ma il sistema societario impone di tenere distinti i danni direttamente inferti al patrimonio del socio (o del terzo) da quelli che siano il mero riflesso di danni sofferti dalla società. Per i primi, il risarcimento compete al socio pubblico, che è legittimato a dolersene; per i secondi, il risarcimento spetta alla società e l'interesse pubblico trova tutela nella previsione del potere di esercitare l'azione di responsabilità anche da una minoranza qualificata nella spa³² e da ciascun socio nella srl³³.

Il PM contabile può poi proporre azione nei confronti del rappresentante dell'ente pubblico che non abbia tutelato i propri interessi in tal modo.

L'orientamento della Corte di Cassazione risulta confermato nel 2016 (si veda, in particolare, la sentenza delle Sezioni Unite civili dd. 8.7.2016, n. 14040), anche se, come è stato giustamente e ripetutamente sostenuto, differenti sono le modalità di accesso alla tutela delle risorse nel caso delle due giurisdizioni, e solo se il potere di azione sia attribuito ad un organo, qual è il Pubblico Ministero contabile, posto in posizione di indipendenza e neutralità, può evitarsi il rischio della compromissione dell'effettività della tutela stessa.

L'art. 18, comma 1, lett. c, della legge delega 7.8.2015, n. 124, aveva rimesso al legislatore delegato, tra l'altro e per quel che interessa in questa sede, la definizione del regime delle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate, ponendosi in posizione di neutralità quanto alla scelta degli strumenti per realizzare gli obiettivi della delega.

L'art. 12 del dlgs n. 178 del 2016, che definisce gli ambiti della giurisdizione contabile nella materia delle società partecipate, ha previsto la sottoposizione degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dipendenti delle società *in house*.

La seconda parte del primo comma prevede che sia devoluta alla Corte dei conti la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale, come individuato al comma 2, nei limiti della quota di partecipazione pubblica.

Ai sensi dell'art. 12, comma 2, costituisce danno erariale il danno patrimoniale e non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti e comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che,

³¹ Si intendono per società *in house* le società costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio dei pubblici servizi; a totale partecipazione pubblica e a condizione che lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati; che svolgono, per previsione statutaria, la propria attività prevalente in favore del socio pubblico (in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale) e che sono sottoposte a forme di controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici da parte del predetto socio. In esse il patrimonio sociale è patrimonio dell'ente pubblico, distinto ma non separato quale delegazione interorganica, come dicono le SS.UU. della Cassazione.

³² art. 2393 bis c.c.

³³ art. 2476, comma 3, c.c.

nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

“Il testo normativo – individuando il ‘danno erariale’ nel nocumento patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti a seguito di condotte dei rappresentanti degli organi di gestione societaria che, con dolo o colpa grave, abbiano ‘pregiudicato il valore della partecipazione’ – sembra aver creato le premesse in diritto per un ampliamento dei margini di potestà cognitiva della Corte dei Conti, sinora ristretti e parametrati unicamente sulle ‘società in house’ (...)”³⁴.

E' prevista dall'art. 20, comma 7, una fattispecie di responsabilità sanzionatoria nel caso in cui le Amministrazioni pubbliche non diano adempimento alle attività di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

Il danno all'immagine delle Istituzioni pubbliche

L'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78 del 2009 prevede 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. 97, 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 codice penale (delitti del pubblico ufficiale contro la Pubblica Amministrazione).

La previsione 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.

In punto, si registrano nel 2016 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 da quelli dei 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” i reati più gravi.

Il nuovo codice pare offrire altre possibilità di apertura dei confini della giurisdizione in materia.

Il rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione

Si segnalano alcune pronunce delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione per l'interesse che rivestono in relazione a fattispecie dannose oggetto di attività istruttoria della Procura nel corso dello scorso anno.

L'ultima pronuncia riportata riguarda una fattispecie sulla quale la Sezione territoriale ha emesso sentenza di condanna n. 98/2012.

³⁴ Relazione del Presidente della Corte dei Conti sull'attività, in occasione della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017

Cass. SSUU civili, ordinanza n. 27071 del 2016

Sussiste la giurisdizione contabile, sotto il profilo dell'esistenza di un sostanziale rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, in relazione alle controversie che riguardano la posizione del direttore lavori di un appalto di opere pubbliche, mentre essa non sussiste quanto a quelle che riguardino la posizione del progettista dell'opera, le quali concernono un rapporto di natura privatistica, originante da un contratto d'opera professionale. In particolare, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario quando la responsabilità del soggetto cumulante i due incarichi venga dedotta solo per errori e carenze progettuali e non si correli a profili concernenti anche la direzione dei lavori.

E' da notare che il progettista/direttore lavori era stato convenuto dalla Procura territorialmente competente in proprio e nella qualità di legale rappresentante della società di ingegneria mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Professionisti, concessionario del servizio di coordinamento generale, progettazione e direzione lavori di un nuovo ospedale.

Cass. SS.UU. 1515 del 2016

Ha trovato conferma anche nel 2016 (la pronuncia citata è una delle tante) l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo il quale tra la P.A. che eroga un contributo o un finanziamento pubblico e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, con la conseguenza che il percettore del contributo o del finanziamento (anche di provenienza comunitaria) risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico.

Cass. SS.UU. n. 22228 del 2016

E' una sentenza che interviene su una fattispecie di responsabilità affermata, in primo grado, dalla Sezione FVG e confermata dal Giudice d'appello con pronuncia, contro la quale il soggetto convenuto e condannato ha proposto ricorso in Cassazione.

Il giudizio trae origine dall'affidamento di un incarico dirigenziale extra dotazione organica, a tempo determinato, da parte del Presidente della Provincia di Udine, affidamento che la Procura ha ritenuto illegittimo, sotto diversi profili (violazione dell'art. 1, commi 198 e 204, l. n. 266/2005, che poneva un tetto alle spese per il personale; violazione dei principi generali dettati dagli artt. 7, commi 6 e 6 bis, 19, comma 6, 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, quanto ai requisiti di particolare e comprovata esperienza professionale, neppure scrutinati attraverso una qualsivoglia procedura selettiva), arbitrario e causativo di danno erariale.

Le censure del ricorrente in Cassazione, volte a far valere - attraverso la predicata potestà del Presidente della Provincia di selezionare fiduciarmente, per l'espletamento del suo mandato, collaboratori in staff, nell'esercizio di una discrezionalità asseritamente impermeabile a qualsivoglia scrutinio esterno e alla stessa operatività delle norme della legge finanziaria - il difetto assoluto di giurisdizione del giudice contabile nella forma dell'eccesso del potere giurisdizionale, per avere l'organo giudicante invaso la sfera di competenze riservate in via esclusiva all'amministrazione, sono state ritenute prive di pregio dalla Suprema Corte, che ha escluso che nella fattispecie i limiti entro i quali l'esercizio del potere giurisdizionale può avvenire siano stati superati.

Altri orientamenti delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Si segnalano due pronunce, una in tema di azione revocatoria, la seconda di definizione agevolata dei giudizi di appello, la quale ultima potrebbe essere utile in prospettiva, in relazione al rito speciale abbreviato, regolato dall'art. 130 del codice di giustizia contabile.

n. 14792 del 2016

Ferma l'esperibilità dell'azione del Pubblico Ministero contabile avanti alla Corte dei Conti a tutela delle ragioni del credito erariale, l'Amministrazione danneggiata, che debba eseguire una sentenza di condanna, è legittimata ad agire in revocatoria innanzi al giudice ordinario. I problemi di coordinamento tra l'esercizio delle due giurisdizioni devono essere risolti da ciascuna delle due giurisdizioni eventualmente azionate.

n. 9148 del 2016

La disciplina legislativa della definizione agevolata dei giudizi di appello (c.d. condono) non configura norma sulla giurisdizione, ma una modalità di definizione del giudizio contabile, la cui eventuale violazione prospetta una questione interna al processo, da risolversi nell'ambito dello stesso.

Parte Seconda

Le attività inquirenti

Il lavoro svolto dall'Ufficio offre un'ampia casistica di comportamenti illeciti e di *mala gestio* della cosa pubblica.

L'importo delle pretese risarcitorie azionate nel 2016 è stato pari ad euro 8.542.788,04.

Sono stati contestati, con gli inviti a dedurre emessi, danni per euro 20.284.243,93.

I giudizi venuti a definizione lo scorso anno si sono conclusi con pronunce di condanna per una cifra complessiva di euro 1.347.068,49.

A seguito di istruttoria o di invito a dedurre – prima dell'instaurazione del giudizio di merito – si sono registrati versamenti per un totale di euro 110.564,05.

Le spese dei gruppi consiliari

Sono stati emessi nel 2016 **due atti di citazione** con riferimento ai contributi regionali sulle **spese di funzionamento dei gruppi** politici istituiti presso il Consiglio Regionale **per il triennio 2010-2012** (escluse le spese di rappresentanza 2011, già trattate negli anni precedenti al 2016) e sono stati discussi in udienza, oltre ai due giudizi attivati in materia nel 2016, altri quattro giudizi, in relazione ai quali gli atti di citazione sono stati emessi nel 2015.

La Procura ha contestato la non inerenza delle spese all'attività istituzionale e al funzionamento dei gruppi e/o l'assenza di documentazione idonea a consentire la verifica di tale inerenza.

Nell'esame dei giustificativi di spesa, dalla Procura sono state ritenute non inerenti all'attività istituzionale del Consiglio - e/o non rendicontate adeguatamente in modo da consentire la verifica della coerenza con le finalità per le quali i contributi regionali risultano assegnati - le spese di **rappresentanza**, effettuate in locali di ristorazione, bar, gelaterie, enoteche, in esercizi di rivendita di fiori, abbigliamento, cancelleria, articoli per la casa o l'automezzo, e documentate solo attraverso scontrini e fatture "anonimi", non rinvenendo, nei medesimi o in altro documento coevo, né l'evento istituzionale che ha dato causa alla spesa né la possibilità di riferire la stessa univocamente alle esigenze del gruppo consiliare. Nello stesso senso, sono state ritenute non adeguatamente rendicontate le spese di **divulgazione**, per le quali sia stata presentata documentazione commerciale anonima (a volte solo con indicazione del numero dei "coperti" in un locale di ristorazione).

Non sono state ritenute adeguatamente rendicontate le spese per **l'affitto di sale convegni**, prive della documentazione a comprova dei convegni stessi e dell'inerenza dei medesimi all'attività istituzionale del gruppo piuttosto che a quella politica svolta per il partito o il movimento di riferimento o all'attività di propaganda politica personale. L'orientamento si è mantenuto anche con riferimento alle spese di divulgazione dell'attività attraverso **l'acquisto di spazi sulla stampa o in programmi televisivi o radiofonici** e le spese per stampe e manifesti, non accompagnate dal documento attestante la coerenza dell'impiego con la finalità di diffondere l'attività del gruppo.

L'Ufficio ha contestato la responsabilità (o accolto le restituzioni spontanee dei consiglieri avvisati) per le spese per **trasferte** sul territorio nazionale e internazionale, prive di documentazione attestante le motivazioni degli spostamenti, e delle spese di **trasporto con il**

proprio automezzo non corredate da indicazioni, coeve e puntuali, delle ragioni dell'addebito sul bilancio regionale delle stesse.

Sono state ritenute dannose dalla Procura le spese per **consulenze** in assenza dei relativi contratti o, quanto meno, dell'indicazione del loro oggetto nella documentazione commerciale. Sono state, invece, ritenute adeguatamente rendicontate le spese per **collaborazioni**, anche in assenza di contratto, ma in presenza del pagamento mensile dei compensi al soggetto incaricato, conformemente ad orientamento giurisprudenziale emerso nella Corte.

Nei casi nei quali tutte le spese sopra indicate sono risultate rendicontate in modo sufficiente a consentire la verifica di inerenza alle finalità finanziate - o l'Ufficio, con propria attività istruttoria, è riuscito ad acquisire documentazione giustificativa (contratti, video, notizie sulla stampa, individuazione degli eventi anche a mezzo di ricerche in internet) -, si è proceduto alla definizione con **provvedimenti di archiviazione** delle istruttorie (nel 2016 due, con **recupero del danno** accertato dalla Procura, come a breve esposto).

In un caso sono state censurate le spese riconducibili, ad avviso della Procura, **all'attività politica generale o di partito (spese vietate dalla normativa regionale)** e non a quella istituzionale ammessa a rimborso pubblico.

La domanda risarcitoria della Procura è stata, in uno dei due casi di citazioni emesse nel 2016, di **euro 233.560,45** e, nell'altro, di **euro 40.659,20**. La Sezione territoriale, nel primo caso, ha condannato con **sentenza n. 45** al risarcimento del danno di **euro 154.865,98**, (non rinvenendo illegittimità del rimborso al consigliere delle spese per libri e alcune consulenze), e, nel secondo, con **sentenza n. 80**, al risarcimento di **euro 8.452,01** (non ritenendo sussistente la colpa grave del consigliere per i rimborsi di spese per consulenze, sui quali è intervenuta, medio tempore, anche l'assoluzione nel processo penale).

Nel corso del 2016 sono stati discussi, come anticipato, anche quattro giudizi attivati con atti di citazione del 2015.

Con **sentenze n.ri 14, 32, 39 e 47** la Sezione FVG ha **condannato** i quattro consiglieri al pagamento complessivo di **euro 166.843,49**, confermando l'orientamento già espresso nel 2014 e 2015 quanto alle spese di rappresentanza. Le condanne hanno riguardato la mala gestio di contributi per **spese di rappresentanza 2010 e 2012, spese per il rimborso chilometrico dei percorsi effettuati con autovettura dei consiglieri, spese di trasferta, spese asseritamente di divulgazione dell'attività del gruppo e invece per eventi di partito o di personale rapportazione politica; l'acquisto di beni strumentali.**

Il Giudice di primo grado ha ritenuto, al contrario, riconoscibili **le spese per acquisto di libri e per una parte della comunicazione televisiva** (quando, quanto a quest'ultima, ha ravvisato contenuti di effettiva divulgazione dell'attività del gruppo nei DVD esemplificativi prodotti in giudizio da parte convenuta) e ha valutato carente la colpa grave quanto ad una parte delle **consulenze**. In un solo caso il Collegio ha applicato il potere riduttivo.

Nel corso del 2016 due dei consiglieri invitati a dedurre nel 2015 hanno spontaneamente rifiuto il danno accertato dalla Procura in esito a ripetute audizioni. Gli importi oggetto di **recupero** sono pari, rispettivamente, ad **euro 18.000** ed **euro 3.476** (nel corso del 2015 sono stati, invece, **recuperati** dalla Procura, in relazione a questa fattispecie dannosa, **euro 210.227,98**).

Con riferimento alle sentenze di condanna emesse dalla Sezione FVG nei riguardi di Presidenti e consiglieri facenti parte di gruppi consiliari, convenuti dalla Procura relativamente alla mala

gestio dei contributi solo per le spese di rappresentanza 2011, sono state pubblicate nel 2016 le **prime sentenze d'appello**.

La cattiva gestione di contributi nazionali, regionali ed eurounitari

Impegnativa è stata l'azione della Procura anche nel settore relativo alla mala gestione dei contributi pubblici, tanto di provenienza eurounitaria, quanto nazionale e regionale.

Le istruttorie sulle fattispecie di frodi nella percezione e nell'illecito impiego dei finanziamenti rivelano anche gravi criticità e debolezze nel sistema generale e di controllo ed anche nella vigilanza sui beneficiari di pubbliche erogazioni, riscontrate nell'attività investigativa e giudiziaria.

E' stato emesso un **atto di citazione** per l'indebita (in assenza, dolosamente occultata, dei requisiti legittimanti) percezione di **contributi pubblici, di provenienza comunitaria e statale**, da parte di un'Associazione operante nel settore della formazione. Il danno contestato è pari ad **euro 679.944,16**.

E' stato depositato un **atto di citazione** per l'importo di **euro 159.998,19** per l'indebita percezione, da parte di una società, 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. La società beneficiaria ha introitato il contributo senza realizzare alcune delle opere previste.

La Procura ha depositato un **atto di citazione** per il danno conseguente (**euro 6.372,00**) alla mala gestio di un contributo erogato dal Comune di Trieste per l'organizzazione di un evento/manifestazione sportiva, in relazione alla quale sono state rendicontate spese inammissibili o non effettivamente sostenute. Convenuto è stato il Presidente dell'associazione sportiva dilettantistica beneficiaria del contributo.

Nel corso del 2016 sono stati emessi **cinque inviti a dedurre**, con i quali si sono contestati danni per complessivi **euro 13.556.425,60** ai soggetti beneficiari (e ai loro amministratori) di contributi distratti dalle finalità per le quali sono stati assegnati. In solo quattro dei cinque casi risulta aperto procedimento penale, la cui documentazione è stata acquisita e vagliata dalla Procura.

Con un invito 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 per 10 anni, finalizzato alla realizzazione di interventi a supporto del completamento degli immobili a servizio dell'attività assistenziale oggetto statutario del soggetto beneficiario. I finanziamenti in questione, erogati per un importo complessivo pari ad **800.000 euro**, che la Procura ha ritenuto inutile spesa per l'ente erogatore e, quindi, danno, sono stati destinati a scopi diversi da quelli individuati dalla norma e, in particolare, per pagamento fornitori, stipendi, rate di mutui, gestione ordinaria.

Un altro invito ha riguardato la cattiva gestione dei finanziamenti concessi dalla Regione ad un Consorzio, ente pubblico economico, per la realizzazione di opere rientranti nei "Piani Porti" e utilizzati, invece, inammissibilmente, per il pagamento di stipendi, utenze, rate di mutui, terreni e inutili consulenze (**danno** contestato al Presidente e al Direttore Generale del Consorzio **pari ad euro 10.910.481,93**). E' in corso ulteriore attività istruttoria, originata dalle deduzioni difensive.

Un altro invito a dedurre 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.

Nel corso del 2016 - e in relazione ad una rilevante manifestazione sportiva della città di Trieste, per la cattiva gestione 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 **invito a dedurre** per l'importo di **euro 286.184,66** nei confronti del Presidente di un'associazione sportiva.

Una fattispecie oggetto di invito a dedurre ha riguardato l'indebita e sostanziale percezione, da parte di un soggetto già destinatario di un contributo pubblico 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 in base ad un contratto di comodato stipulato con il primo soggetto. 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 Giurisdizionale per il FVG ha emesso, in questa materia e, precisamente, con riferimento alla cattiva gestione, contestata dalla Procura, di un contributo regionale di euro 600.000,00 erogato ad una Fondazione per un progetto di allestimento di un museo multimediale (e rendicontato, ad avviso della Procura, anche con fatture non inerenti al progetto finanziato e altre non univocamente riconducibili allo stesso), la **sentenza di assoluzione n. 22**, nella quale ha ritenuto **vincolante** nel nostro processo (sospeso per pendenza del processo penale) **l'intervenuto giudicato penale assolutorio**, nei confronti della Fondazione, del suo legale rappresentante e di tre funzionari regionali, **per insussistenza del fatto**.

Quote latte

Tra gli **atti di citazione** emessi nel 2016 si segnalano due atti in materia di mancato versamento del prelievo supplementare dovuto ad AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) da due cooperative agricole, in un caso nelle campagne lattiere 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009 e, nel secondo, per il periodo 1.4.2008-31.3.2009.

Il danno contestato è pari ad **euro 4.931.970,80** nel primo caso e ad **euro 731.500,74** nell'altro.

La sussistenza della giurisdizione è stata sostenuta in ragione delle importanti attività di contabilizzazione e di applicazione del prelievo a fini dissuasivi (conferite con provvedimento amministrativo autorizzativo), che, nel sistema delineato dalla normativa comunitaria e nazionale, sono demandate all'acquirente privato e che, diversamente, avrebbero dovuto essere svolte direttamente dall'Amministrazione.

I danni da reato

- Il danno da corruzione in senso lato

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

Un **atto di citazione** ha riguardato l'indebita percezione da parte di un Capitano dell'Arma dei Carabinieri, ai danni dell'Amministrazione della Difesa, di **euro 1.175,00** a titolo di **rimborso di pernottamenti in albergo in realtà non effettuati** e di **euro 990,00** per **remunerazione di servizi esterni non espletati** (periodo di riferimento 2013-2014).

E' stato emesso un **invito a dedurre** 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 in contanti effettuati tra il 1998 e il 2012, di **euro 2.121.736,99**, costituenti il danno quantificato e contestato dalla Procura.

E' stato **recuperato il danno patrimoniale** (oltre che il danno all'immagine, come già riferito nel paragrafo danni all'immagine) che la Procura ha contestato con **invito a dedurre** (2016) ad un professore universitario, condannato penalmente ex art. 323 c.p. per aver ostacolato gli esiti di una procedura comparativa finalizzata alla copertura di un posto di ricercatore universitario non orientati in favore del candidato da lui caldeggiato. L'Università ha, infatti, dovuto sostenere una maggiore spesa per rimborsi a favore dei membri della nuova Commissione di concorso. La somma recuperata dalla Procura è complessivamente pari ad **euro 8.000,00**.

- Il danno da omesso riversamento di entrate pubbliche

E' stato emesso atto di citazione, 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.

E' stato emesso un invito a dedurre nei confronti del titolare di una ricevitoria del lotto sita nel territorio di un comune del pordenonese, al quale è stata contestata l'omissione del riversamento dei proventi della raccolta delle giocate. Il soggetto destinatario dell'invito a dedurre ha rifiuto il danno senza necessità di emissione di atto di citazione: sono stati **recuperati euro 16.429,04**.

Risultano emessi anche altri inviti a dedurre con riferimento a fattispecie analoghe a quella da ultimo trattata (danni: **euro 897,23 +3.582,10+1.194,65**).

Con riferimento al mancato riversamento, da parte del concessionario, di somme riscosse, si deve segnalare che è stata avviata, con un primo invito a dedurre, l'attività istruttoria relativa ad un'altra fattispecie, a rilevanza nazionale, segnalata dalla Procura della Corte dei Conti per la Lombardia (segnalazione a 17 Procure).

La vicenda riguarda la responsabilità contabile di una società di riscossione – AIPA - per la distrazione di ingenti somme di tributi (circa 7 milioni di euro in Italia), riscossi a titolo di imposta comunale di pubblicità (ICP). Il danno relativo alle condotte nel territorio regionale ammonta a circa 332.000,00 euro.

Con **sentenza n. 16** la Sezione ha condannato un dipendente di un'Agenzia fiscale a risarcire (oltre che il danno da disservizio: cfr paragrafo 'danni da disservizio') un danno di **euro 184.226,52** derivante dall'acquisizione di minori entrate a causa della condotta illecita del funzionario, che risulta non aver accertato, con intervenuta decadenza dal potere relativo, le maggiori imposte dovute dai contribuenti che non avevano diritto a fruire delle agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa, con le relative sanzioni e interessi. Il dipendente è stato condannato a risarcire anche il danno – pari ad **euro 7.059,37** - conseguente all'indebita percezione della retribuzione erogata nel periodo durante il quale lo stesso svolgeva, all'interno dell'ufficio e con utilizzo degli strumenti informatici in uso per ragioni di servizio e anche all'esterno della sede lavorativa, attività professionale privata. E il danno da mancata acquisizione del tributo per la consultazione della banca dati del catasto denominata SISTER (**euro 194,40**).

- **I danni da disservizio**

E' stato depositato un atto di citazione per il danno da disservizio, quantificato in **euro 13.469,40**, causato ad un'Azienda per i Servizi alla Persona della provincia di Udine da un'operatrice sociosanitaria in relazione alle condotte penalmente rilevanti, integranti il **reato di maltrattamenti** agli ospiti anziani non autosufficienti.

Il danno da disservizio è stato quantificato, tenendo conto del fatto che il soggetto convenuto è stato retribuito per prestazioni di cura che non ha reso e per un servizio pubblico desostanziato delle caratteristiche di pubblica utilità.

E' stato emesso atto di citazione, 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) di un Ufficio delle Dogane, non solo per il danno patrimoniale conseguente all'omesso versamento alla Tesoreria dello Stato, in esito ad un meccanismo sofisticato, di somme riscosse dai Cassieri secondari (cfr paragrafo 'omesso riversamento di entrate pubbliche', danno pari ad euro 423.285,09, ma anche per il danno da disservizio, consistente nei maggiori oneri, quantificati in **euro 62.293,05**, sostenuti per le attività di verifica dell'ammanco.

In conseguenza di un invito a dedurre, con il quale si è contestato il danno da disservizio corrispondente al dispendio di risorse umane impiegate dalla Guardia di Finanza per le attività connesse al processo penale e alla condanna nei confronti di un suo Ufficiale, la Procura ha **recuperato euro 1.000**, pari all'importo di danno accertato anche tenendo conto delle deduzioni del soggetto intimato.

Con sentenza n. 16 la Sezione ha condannato un dipendente di un'Agenzia fiscale a risarcire (anche e non solo: cfr paragrafo 'danni da omesso riversamento di entrate pubbliche') il danno da disservizio (da maggiori spese conseguenti alla necessità di disporre una verifica straordinaria di tutte le posizioni interessate dall'applicazione dei benefici per la prima casa per un periodo di tre anni – **condanna al risarcimento di euro 19.380,01**).

Con sentenza n. 31 la Sezione ha condannato due militari a risarcire (oltre al danno al patrimonio per euro 4.706,61) il disservizio causato all'Amministrazione di appartenenza e quantificato in **euro 1.000,00**, con riferimento alla spesa sostenuta per l'indagine amministrativa e alle ripercussioni negative sul servizio conseguenti al fermo tecnico dell'autovettura.

- **Il danno da assenteismo**

E' stato emesso un atto di citazione nei confronti di un dipendente del Comune di Trieste per il danno all'immagine derivante dall'assenteismo (cfr paragrafo "danno all'immagine").

E' stato emesso un invito a dedurre in materia, con contestazione a due dipendenti di un'azienda sanitaria di un danno di **euro 2.430,00** che sono stati recuperati sulla base dell'attività istruttoria espletata.

E' stata emessa **sentenza di condanna n. 48** (citazione 2014) nei confronti di tre dipendenti assenteisti di un ente locale della provincia di Trieste, nonostante in sede penale, con sentenza irrevocabile, sia stato condannato solo uno dei tre soggetti, non essendo stato ritenuto che costituisse reato il comportamento degli altri due. I convenuti sono stati condannati, oltre che per il danno patrimoniale conseguente all'indebita percezione delle retribuzioni in occasione delle assenze dal servizio ingiustificate, **anche per il danno all'immagine (euro 2.156,22). Il danno complessivo oggetto di condanna è pari ad euro 3.384,33.**

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

E' stato emesso **un atto di citazione** nei confronti di un dipendente del Comune di Trieste per il danno all'immagine connesso alla diffusione sui media di fattispecie di **assenteismo** definita in sede penale con sentenza di condanna. Il dipendente aveva alterato manualmente entrate ed uscite nel programma informatico di registrazione delle presenze. Tale danno è stato determinato in via equitativa in **euro 871,38**, pari al doppio del trattamento retributivo indebitamente percepito.

E' stato emesso un invito a dedurre nei confronti di un dipendente di una Provincia che, nel 2011, quale impiegato dell'Ufficio Sportello del Lavoro – Funzione conflitti del lavoro, addetto all'istruttoria dei procedimenti relativi alle istanze di rilascio dei nulla osta per l'assunzione di lavoratori stagionali extracomunitari (in base al c.d. Decreto Flussi 2010), si faceva consegnare e/o promettere da due immigrati tunisini – e in relazione a sette richieste di assunzione di lavoratori presentate a nome dei due soggetti stessi – euro 2.000 per ogni pratica. Il danno, originariamente quantificato in euro 28.000,00, è stato definitivamente accertato (tenuto conto delle deduzioni dell'intimato con riferimento alle dazioni illecite) in **euro 17.250,00**, che il dipendente, che ha patteggiato penalmente la pena per i reati ex artt. 318 e 319 c.p., ha **rifuso spontaneamente** prima dell'emissione dell'atto di citazione.

E' stato **recuperato anche il danno** all'immagine (oltre che il danno patrimoniale e quello da disservizio, come già riferito nel paragrafo danni da corruzione in senso lato) che la Procura ha contestato con invito a dedurre ad un professore universitario, condannato penalmente ex art. 323 c.p. per aver ostacolato gli esiti di una procedura comparativa finalizzata alla copertura di un posto di ricercatore universitario non orientati in favore del candidato da lui caldeggiato. La somma introitata dalla Procura e riversata all'Università è complessivamente pari ad **euro 8.000,00**.

La Sezione Giurisdizionale FVG ha emesso sentenza di condanna **n. 48**, riportata al paragrafo 'danni da assenteismo'.

- **Il danno da simulazione di infermità e truffa**

Quattro atti di citazione sono stati emessi nei confronti di militari che hanno simulato infermità e truffato l'amministrazione al fine di percepire indebitamente compensi. Il danno complessivamente contestato è pari ad **euro 53.711,88**.

Con **sentenze n. ri 7 e 37** (atti di citazione 2015) due militari sono stati **condannati** a risarcire complessivamente **euro 23.489,56**.

- I danni da squilibrio finanziario

E' stato emesso nel 2016 un invito a dedurre, 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 (euro 444.575,05), 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'invito a dedurre la Procura ha contestato il danno derivante dal pagamento di interessi alla tesoreria comunale per la richiesta di anticipo di cassa a causa delle irregolarità contabili (**euro 765,75**); il danno – pari ad **euro 153.467,77** - derivante da ingiustificate operazioni di prelevamento in contanti 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 intimati la Procura ha contestato l'omissione del controllo cui erano tenuti.

I maggiori costi degli appalti di lavori pubblici

E' stato emesso un atto di citazione nei confronti di un direttore lavori che ha contabilizzato, nei documenti contabili dell'appalto di lavori di un ente locale, maggiori opere rispetto a quelle effettivamente realizzate dalla società appaltatrice. Il maggior costo, liquidato ed erogato, dei lavori non eseguiti non è recuperabile, stante il fallimento dell'appaltatore. E' stato contestato al direttore lavori un **danno di euro 444.156,73**.

E' stato emesso nel corso del 2016 un invito a dedurre per maggiori inutili spese 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 rispettivamente. Il danno contestato nell'invito è pari ad **euro 1.387.141,28**.

La locale Sezione ha emesso nel 2016 (atto di citazione 2015) **sentenza di condanna (n. 69)** di un progettista e direttore lavori al quale la Procura ha contestato (2015) il danno subito da un ente locale in provincia di Udine in dipendenza dai vizi di un'opera derivanti, così come verificato sulla base di accertamenti tecnici disposti anche dal Giudice contabile (oltre che dalla Procura nell'attività istruttoria preprocessuale), da gravi mancanze professionali del soggetto convenuto. La condanna è stata pari ad **euro 50.086,71**. La Sezione ha invece, assolto, il responsabile dell'Ufficio Tecnico/Responsabile del procedimento per assenza di colpa grave.

Con la **sentenza n. 79** (atto di riassunzione 2016) il Giudice di primo grado ha **condannato** il Direttore lavori e il Responsabile Unico del procedimento di esecuzione dei lavori di riqualificazione di una piazza di un Comune in provincia di Gorizia al risarcimento del danno di **euro 254.026,78** il primo e di **euro 8.000,00** il secondo. Il danno è consistito nei maggiori costi sopportati dall'ente locale per l'eliminazione dei difetti dell'opera, che si sono manifestati già a distanza di pochi mesi dall'ultimazione dell'intervento.

I danni da indebiti trattamenti stipendiali

E' stato emesso un atto di citazione nei confronti del Presidente del Consiglio di Amministrazione di una società partecipata interamente dalla Regione FVG per la percezione, avvenuta in eccedenza rispetto al limite posto dall'art. 39 della l.r. n. 10/2013, di emolumenti indebiti per un ammontare complessivo di **euro 160.000 circa** nel periodo agosto 2013 – dicembre 2014 da parte del Direttore Generale.

Le maggiori spese per il personale

Sono stati emessi due inviti a dedurre nei confronti del Sindaco e del Segretario Generale di piccoli comuni all'interno dei quali è stato conferito al Segretario l'incarico di Direttore generale in assenza dei presupposti normativi. Il danno, complessivamente pari a circa 90.000 euro, è consistito nei corrispettivi correlati all'incarico di Direttore Generale.

Risulta anche emesso in relazione a fattispecie analoga un atto di citazione per un **danno di euro 110.000 circa**: sono stati citati in giudizio i Sindaci e il Segretario Generale di due piccolissimi comuni nei quali, pur essendo il servizio di Segreteria a scavalco, era stato conferito al Segretario l'incarico di Direttore Generale da entrambi gli enti con riconoscimento di duplice indennità.

E' stata emessa la **sentenza n. 46, con la quale la Sezione** si è pronunciata su una fattispecie di danno conseguente all'erogazione, da parte dell'ente locale, di corrispettivi economici conseguenti a progressioni orizzontali in violazione del blocco del pagamento delle stesse, per gli anni 2011, 2012 e 2013, posto dall'art. 9 del d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010, in esecuzione, nonostante il parere negativo del Collegio dei Revisori e della locale Sezione di controllo, di un contratto collettivo integrativo stipulato nel 2012. La Sezione ha **condannato** il Segretario comunale/Direttore generale e il Sindaco (assolvendo un assessore e dichiarando la cessazione della materia del contendere nei confronti dei componenti della Giunta che hanno, medio tempore, **rifuso il danno** loro contestato - euro 8.295,92), al risarcimento del danno complessivamente di **euro 71.598,52**.

Sono stati **condannati con sentenza n. 18** il Sindaco e il Segretario Generale (convenuti in giudizio nel 2015), di un comune di 1.900 abitanti all'interno del quale è stato conferito al Segretario l'incarico di Direttore generale nonostante l'esiguo numero di abitanti e l'insussistenza di gestioni unificate con altri Enti, con indicazione, nel decreto di originaria assegnazione dell'incarico, soltanto di una generica responsabilità giuridica ed economica delle risorse umane. Il danno, pari ad **euro 10.000,00**, è consistito nei corrispettivi correlati all'incarico di Direttore Generale, ridotti in ragione della ponderazione dell'utilità conseguita in via di fatto dall'ente locale per il supplementare impegno lavorativo del Segretario.

Con **sentenza n. 1/2016** è stata **condannata** una Segretaria Comunale di un ente locale del territorio del pordenonese che, con autonoma decisione, ha attribuito al Responsabile dell'Ufficio Tecnico un incentivo ex art. 11 della l.r. n. 14 del 2002 (omologo dell'art. 18 della l. n. 109 del 1994) - da assegnarsi agli incaricati della redazione di progetti o dello svolgimento di specifiche funzioni nel settore dei lavori pubblici – in relazione ai compiti di coordinamento e rendicontazione di un progetto realizzato da tre comuni, unitamente a due cooperative onlus, nell'ambito delle finalità della c.d. Agenda 21, un programma delle Nazioni Unite volto a sostenere lo sviluppo sostenibile del territorio e, quindi, non i lavori pubblici. La Segretaria comunale è stata condannata a risarcire **euro 2.095,00**.

Danni da espletamento, da parte di pubblici dipendenti, di attività esterna non autorizzata

Con invito a dedurre è stato contestato ad un dipendente pubblico il mancato versamento nel conto entrata dell'Amministrazione di appartenenza, degli importi percepiti, pari ad **euro 14.883,00**, quali compensi per incarichi extraprofessionali non autorizzati espletati in violazione del divieto (art. 53, comma 7, d. lgs n. 165/2001), per i pubblici dipendenti, di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati (il compenso dovuto per le prestazioni svolte deve essere versato, per espressa previsione normativa, nel conto entrata dell'Amministrazione di appartenenza). L'istruttoria è stata archiviata, in seguito alle deduzioni dell'interessato, per assenza di colpa grave.

Con **sentenza n. 34** (atto di citazione 2014) della Sezione locale è stato **condannato** un dipendente regionale che, per un lungo periodo, ha esercitato, pur in mancanza di autorizzazione, la libera professione di commercialista. L'importo oggetto di condanna è pari ad **euro 30.000,00** e, nel determinarlo, il Giudice, applicando l'orientamento di questa Corte favorevole all'esercizio del potere riduttivo pure in fattispecie, come quella esaminata, dai profili marcatamente sanzionatori, ha valorizzato (al fine di adeguare la condanna all'effettivo disvalore della condotta del soggetto ritenuto responsabile) alcune circostanze di causa, quali, la connotazione di un rapporto di lavoro nel quale si sono alternati periodi di part-time, brevi sospensioni dovute alla fruizione di permessi personali e un lungo periodo di aspettativa non retribuita per l'espletamento del mandato amministrativo.

Danni derivanti dal conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni

E' stato emesso un atto di citazione per una fattispecie dannosa relativa ai compensi per un incarico di Dirigente del Servizio Vigilanza Ittico Venatoria di una Provincia, conferito ex art. 110 del d. lgs. 267/2000 su specifica indicazione del Vice Presidente della stessa ad un soggetto privo dei requisiti di eccezionale professionalità necessari a supportare il conferimento di un incarico dirigenziale in difetto della concorsualità ordinariamente deputata ad assicurare la migliore provvista di personale. Il danno contestato al Vice presidente e al Dirigente firmatario della determinazione di assunzione ammonta ad **euro 240.243,45**.

Un atto di citazione ha riguardato il complesso di consulenze affidate, dai Consiglieri di Amministrazione e dal Direttore di un'ATER regionale, a ditte individuate a trattativa privata, con forme contrattuali prive di qualunque garanzia per l'Ente, per oggetti riguardanti funzioni rilevanti di gestione amministrativa e controllo dello stesso, tra cui la definizione della pianta organica, il controllo di qualità e il sistema di gestione dell'ATER, il controllo strategico e operativo, la gestione documentale, la gestione delle paghe, con realizzazione di una sorta di esternalizzazione generalizzata dell'attività dell'ente a soggetti privati individuati senza la garanzia dell'evidenza pubblica. I predetti contratti sono stati dichiarati nulli dal Giudice civile adito dal CdA subentrato al precedente. Il danno, derivato dagli acconti non recuperabili erogati dall'ATER alle ditte, è stato contestato al Direttore e ai componenti del CdA in carica *pro tempore*.

La Sezione locale ha, con **sentenza n. 53**, **condannato i convenuti a risarcire il danno di euro 164.967,75** complessivamente.

La spesa sanitaria

E' stata emessa nel 2016 la **sentenza n. 49**, con la quale la Sezione locale ha **condannato al risarcimento di euro 22.932,11** il Direttore Generale e il Direttore Amministrativo f.f. e

responsabile della struttura amministrativa “Politiche del Personale e Affari Generali” di un’Azienda per i Servizi Sanitari per i maggiori esborsi sostenuti dall’Azienda in relazione agli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti ad una dipendente in violazione dei vincoli previsti dall’art. 13, commi 20-22, della l.r. n. 24/2009.

Il danno da scelte incaute

Con **sentenza n. 8** (atto di citazione 2015), tenuto conto dei costi, ritenuti ingiustificati dalla Procura, sostenuti da un Comune per acquisire un immobile in stato di grave degrado, al fine di realizzare un centro diurno per anziani, la Sezione locale ha **condannato** il Sindaco, la Giunta, la Segretaria comunale e il Responsabile dell’Ufficio Tecnico di un comune del territorio udinese a risarcire il danno di **euro 75.000,00**, conseguente al versamento di una caparra (di più del 50% del prezzo pattuito) al venditore, senza alcuna garanzia, in sede di contratto preliminare di compravendita, redatto in forma di scrittura privata non autenticata e non trascritto, alla risoluzione del contratto stesso per inadempimento della fallita promissaria venditrice, e alla perdita, quindi, definitiva dell’anticipo versato.

I danni indiretti

E’ stato **condannato** (**sentenza n. 62**, atto di citazione 2015) a risarcire **euro 22.859,15** un Dirigente INPS (ex INPDAP), il quale, in un contesto di rapporti conflittuali con il personale, aveva provveduto a revocare l’incarico di posizione organizzativa ad un dipendente con provvedimento palesemente illegittimo (non conteneva precisa e non equivocabile indicazione dei presupposti che avrebbero potuto legittimare la revoca). Il Giudice del Lavoro ha dichiarato l’illegittimità della determinazione di revoca, il diritto del ricorrente alla riassegnazione all’incarico e il diritto a veder risarciti i danni sofferti, costituenti il danno (indiretto) dedotto in giudizio.

Recuperi

Nel corso dell’attività istruttoria anteriore al giudizio sono stati recuperati nel 2016 **euro 110.564,05** (euro 66.587,04 successivamente alla notifica di inviti a dedurre ed euro 43.977,01 in base ad attività istruttoria antecedente all’emissione dell’avviso).

E’ prodotto di attività istruttoria svolta (con emissione di invito a dedurre) nel corso del 2016 un recupero molto rilevante intervenuto nel gennaio del corrente anno.

Dall’esecuzione delle sentenze di condanna sono stati conseguiti nel 2016 **euro 416.406,49**.

Attività istruttoria

Le richieste istruttorie sono state complessivamente 891 (in aumento rispetto al biennio precedente).

Sono in corso di espletamento numerose istruttorie di rilevante entità sulle più varie fattispecie dannose: mala amministrazione, cattiva gestione di contributi pubblici anche eurounitari, anomali appalti di lavori pubblici con inutili spese, maggiori spese per il personale, cattive gestioni

di fondi assegnati per particolari emergenze ambientali, assenteismo, risarcimenti di danni alla salute non coperte da garanzia assicurativa e liquidate in franchigia con accollo sul bilancio delle aziende sanitarie per errori diagnostici, e/o chirurgici, cumulo di impieghi, danni da reato.

Archiviazioni

La Procura ha definito con decreto di archiviazione 598 fascicoli istruttori.

Audizioni

Sono state effettuate n. 109 audizioni personali e, in generale, a prescindere dalle istruttorie aperte, si è dato ascolto a tutti i rappresentanti di istituzioni pubbliche, ai dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici e ai cittadini che hanno fatto richiesta di essere ascoltati.

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, chiede

Sig. Presidente

di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2017 della Corte dei Conti presso la Regione Friuli Venezia Giulia.

Dati statistici

Personale addetto

	in organico		in assegnazione		
			al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016
MAGISTRATURA	da 29.01.2003 Delib. C.P. 33/2003	4	2	3 *	3 *
AMMINISTRATIVO	da 25.01.2002 D.P. Corte dei conti	8	8	8	8

* 1 unità in posizione aggiuntiva

	al 31.12.2014	al 31.12.2015	al 31.12.2016
FASCICOLI GIACENTI	1548	1276	1243

		2014	2015	2016
DENUNCE PERVENUTE		765	645	588
di cui:	DA PRIVATI	217	162	162
	DA ENTI LOCALI	244	256	126
	DA AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	304	227	300

		2014	2015	2016
FASCICOLI ARCHIVIATI		878	896	598
di cui:	SENZA ISTRUTTORIA	200	232	113
	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA	678	664	485

		2014	2015	2016
AUDIZIONI PERSONALI		128	121	109
RICHIESTE ISTRUTTORIE		507	851	891
NOTIFICHE		219	221	181
INVITI A DEDURRE		58	32	37
persone invitate a fornire deduzioni		98	109	66

		2014	2015	2016
CONTI GIUDIZIALI ESAMINATI		1337	1348	1864
di cui:	di ENTI LOCALI	1134	1147	1693
	di AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	203	201	171
GIUDIZI DI CONTO		45	7	3

	2014	2015	2016
CITAZIONI IN GIUDIZIO	28	21	23
SOMME RICHIESTE	€ 1.735.588,61	€ 1.763.731,14	€ 8.542.788,04
n° PERSONE CITATE	41	38	58

	2014	2015	2016
SEQUESTRI CONSERVATIVI	0	0	0
ISTANZE DI PROROGA	7	16	9
ATTI INTEGRATIVI DI CITAZIONE	2	0	0
ATTI DI RIASSUNZIONE	0	3	1
RECLAMI	0	0	0
CONTRORICORSI IN CASSAZIONE	7	1	0
ISTANZE DI REVOCA ORD. SEZ. GIUR.	0	0	0
MEMORIE	0	1	2

	2014	2015	2016
SOMME DI CONDANNA	€ 434.799,13	€ 1.525.207,59	€ 1.347.068,49
RICHIESTE ORIGINARIE	€ 959.032,00	€ 2.008.446,97	€ 3.155.964,00

		2014	2015	2016
SOMME RECUPERATE	a seguito di attività istruttoria	€ 152.680,03	€ 23.260,10	€ 43.977,01
	a seguito invito a dedurre	€ 54.218,43	€ 341.674,49	€ 66.587,04
	in corso di giudizio	€ 20.936,13	€ 0,00	€ 2.338,68
	esito di sentenze esecutive di I e II grado	€ 361.235,68	€ 271.314,50	€ 416.406,49

		2014	2015	2016
APPELLI		14	17	10
di cui	di parte	14	17	10
	della Procura	0	0	0

	2014	2015	2016
ISTANZE per resa di conto	0	0	0

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