



CORTE DEI CONTI
PROCURA REGIONALE PER LA PUGLIA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Carmela de Gennaro





CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA PUGLIA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Carmela de Gennaro

BARI, 23 FEBBRAIO 2018

INDICE

Considerazioni introduttive	pag. 4
Le novità legislative nelle materie di interesse della Corte dei conti	pag. 11
§. Legge 8 marzo 2017, n. 24: la riforma della responsabilità sanitaria	pag. 11
§. I decreti legislativi nn. 75 e 118 del 2017: i correttivi in materia di licenziamento disciplinare ed azione di responsabilità amministrativa	pag. 13
§. Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100: correttivo al Testo Unico in materia di società partecipate	pag. 14
§. Il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56: la modifica al Codice degli appalti	pag. 16
Le pronunce della Corte di cassazione in tema di giurisdizione contabile	pag. 17
§. L'ordinanza n. 11983 del 15 maggio 2017: il caso delle Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.p.a.	pag. 21
L'attività svolta dalla Procura	pag. 27
1. Breve riepilogo statistico	pag. 27
2. Natura e provenienza delle denunce e la tutela del "Whistleblower"	pag. 30
3. Principali tipologie di danno dedotte in giudizio	pag. 34

§. Danni derivanti dalla commissione di reati	pag. 34
§. Danni da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici	pag. 41
§. Danni per mancata riscossione di entrate pubbliche o mancato riversamento di tributi	pag. 45
§. Danni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti	pag. 49
§. Altre fattispecie di danno	pag. 53
4. Le azioni cautelari a tutela delle ragioni del credito erariale	pag. 57
5. Le impugnazioni	pag. 61
6. I riti speciali	pag. 67
§. I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria	pag. 67
§. Il rito abbreviato	pag. 70
Conclusioni	pag. 71
Ringraziamenti	pag. 74

Considerazioni introduttive

Come di consueto, la cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario rappresenta occasione preziosa per informare la collettività sui temi della giustizia erariale, alla luce dell'esperienza maturata nel periodo di riferimento ed introdurre un momento di riflessione comune sulle questioni che si manifestano nell'esercizio dell'azione pubblica.

Essa è, quindi, sede naturale nella quale esporre le informazioni fondamentali, utili a rendere un bilancio chiaro, completo e trasparente delle attività svolte e degli esiti conseguiti, nello specifico dall'Ufficio requirente, nell'ambito del territorio regionale, per la tutela dei diritti fondamentali del cittadino alla buona amministrazione ed alla sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Corrispondere a tale esigenza di informazione e di conoscenza è tanto più necessario quanto più l'area territoriale su cui si esercita la funzione giurisdizionale sia gravata da specifici fenomeni di mala-amministrazione sostenuti da fattori socio-economici ed ambientali.

E' necessario, tuttavia, andare anche oltre l'informazione stimolando una riflessione ed un aperto confronto con la cittadinanza, la Pubblica amministrazione e gli operatori del diritto, sullo stato e soprattutto sulle prospettive della giurisdizione contabile, sempre più chiamata ad attivarsi per fatti e comportamenti che spesso trascendono la sfera di attribuzione ad essa storicamente assegnata, per essere realizzati al di fuori degli ambiti e dei parametri tradizionali delle pubbliche amministrazioni, ma risolvendosi comunque in una lesione delle pubbliche risorse.

Quest'anno ricorre il 70° anniversario della Carta Costituzionale con la quale il nostro Paese ha fatto propri e posto alla base del vivere civile

dell'intera comunità, i principi e le regole che rappresentano i pilastri di uno Stato che voglia definirsi "democratico": la garanzia dei diritti fondamentali, l'eguaglianza sostanziale, lo Stato di diritto, la giustizia e la solidarietà sociale.

Uguaglianza sostanziale e solidarietà sociale (artt. 2 e 3 Cost.) non possono compiersi senza un quadro normativo idoneo a rafforzare le relazioni tra la trasparenza finanziaria e i controlli pubblici e i diritti di partecipazione democratica (artt. 97, 100, 103 Cost.), atteso che cresce e si consolida, da un lato, la relazione di dipendenza finanziaria tra i diritti fondamentali e quelli sociali e, dall'altro, le condizioni di fattibilità e di esigibilità delle prestazioni e dei servizi pubblici, necessari ed indispensabili all'effettiva realizzazione della dimensione solidaristica nei rapporti quotidiani tra cittadini e pubblica amministrazione.

I percorsi evolutivi intrapresi nell'ultimo decennio per pervenire ad un sistema più efficiente e che hanno toccato tutti gli aspetti dell'amministrazione, si presentano ancora alquanto impegnativi. Nonostante il tempo trascorso dalla costruzione di nuove intelaiature, basate su formule di stampo privatistico, strumentali al raggiungimento di risultati economicamente valutabili e rette da meccanismi di contenimento della spesa, gli obiettivi, in termini di incremento della qualità dei servizi a favore della collettività, di trasparenza e di correttezza, sono lungi dall'essere pienamente soddisfatti.

Le misure di revisione degli apparati e dei processi gestionali, talvolta rese necessarie per corrispondere alle esigenze di armonizzazione del sistema italiano con quello europeo, non sempre hanno tenuto in debito conto la piena capacità delle strutture, su cui i nuovi moduli sono stati repentinamente calati, di assorbire e rendere virtuosi i cambiamenti imposti, previo l'effettivo rinnovamento dei comportamenti e delle logiche, da attuare, in primo luogo, da parte di amministratori e di dirigenti

pubblici.

L'esigenza di approntare un'efficace funzione di *compliance*, volta a garantire la conformità di tutti i settori dell'attività pubblica, globalmente considerata, alle specifiche prescrizioni legislative e regolamentari, soprattutto in alcune aree particolarmente sensibili (quali quelle dell'attività contrattuale, della conduzione di beni, dell'assunzione di personale), appare fondamentale nella dinamica delle azioni politiche e gestionali, chiamate ad assumere differenti responsabilità: la carenza di opportuni filtri di verifica, in particolare di natura preventiva, infatti, può alterare il buon andamento dell'amministrazione e comprometterne la rispondenza alla legge.

Ciò espone a rischi elevati di fatti gestionali patologici, frequentemente realizzati attraverso raffinate tecniche elusive, favorite dalla disomogeneità delle disposizioni che disciplinano le variegate forme privatistiche, cui sempre più viene a farsi ricorso per l'espletamento di attività e di servizi (mi riferisco ai diversi tipi di società ed altri organismi societari).

In tale contesto svolge il proprio ruolo il Pubblico ministero contabile chiamato a concorrere alla funzione di garanzia della legalità, del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica che la Costituzione ha attribuito alla Corte dei conti.

Nella consapevolezza di tale delicato ruolo, il Pubblico ministero contabile è anche chiamato a concorrere a restituire ai cittadini l'indispensabile fiducia nelle istituzioni e ad indicare agli amministratori pubblici i valori cui conformare la propria attività amministrativa da finalizzare univocamente alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Al Pubblico ministero è, quindi, attribuito sia il ruolo di garante della legalità che quello di titolare dell'azione pubblica.

La veste di "parte" è stata accentuata in ambito costituzionale con la

novella dell'art. 111 Cost. in relazione alla quale, peraltro, si è affermato che la riconosciuta "parità" tra accusa e difesa non può essere intesa come completa equivalenza di posizioni. È di tutta evidenza che la parità tra accusa e difesa non significa eguaglianza: l'ufficio del Pubblico ministero deve sempre modulare la propria azione su criteri di imparzialità ed il processo deve rimanere strumento di ricerca della verità (v. art. 55 del d.lgs n. 174/2016). Il Pubblico ministero è il motore del processo e la sua ragion d'essere è costituita, non solo dalla necessità di rendere effettiva l'istanza punitiva dello Stato, ma anche dalla garanzia di partecipare al processo quale rappresentante del patto di giustizia che lega tutti i contribuenti appartenenti ad una comunità democraticamente organizzata.

In questo senso, può e deve parlarsi, anche per la pubblica accusa, di "cultura della giurisdizione" che deve guidare finalisticamente l'intero operato in modo da consentire il più rapido raggiungimento di un risultato di giustizia sostanziale.

Compito non facile e particolarmente impegnativo che, a seguito di specifiche denunce, l'Ufficio requirente cerca di svolgere in una mirata attività di verifica delle gestioni pubbliche che non di rado sfocia in un giudizio in cui le stesse vengono esaminate congiuntamente alla ricerca dei responsabili delle deviazioni dai canoni di sana amministrazione, dovendosi provare dall'attore pubblico tanto il danno quanto l'ascrivibilità dello stesso a specifiche condotte antigiuridiche di singoli soggetti in rapporto di servizio "funzionale" con la P.A. connotate quanto meno da colpa grave, cioè inescusabile negligenza, imperizia od imprudenza.

Orbene, i magistrati della Corte dei conti hanno avvertito, da tempo, la complessità delle dinamiche di funzionamento del sistema necessario a dare risposte ai, sempre più crescenti, bisogni di Giustizia finanziaria nella gestione delle risorse pubbliche e hanno, di recente, avviato un primo dibattito sulla idoneità dei più recenti interventi normativi di riforma

dell'amministrazione e del processo contabile a rafforzare le garanzie di effettività per il buon andamento e l'integrità della finanza pubblica.

L'anno 2017 ha rappresentato il primo anno di applicazione del nuovo codice della giustizia contabile, adottato con il decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 e diverse ed eterogenee fra loro sono le aree tematiche nelle quali sono insorte le questioni più rilevanti nella duplice direzione della valutazione di adeguatezza del nuovo codice ai principi del giusto processo e della valutazione di congruità e di proporzionalità della riforma processuale alla tutela dell'integrità della finanza pubblica e dell'efficienza amministrativa.

Sotto il profilo dell'architettura giuridica, il nuovo codice si presenta caratterizzato più dalle *garanzie difensive* che dalla effettività della tutela finanziaria ed economica dell'interesse pubblico al buon andamento amministrativo. Tale *deficit* di attenzione si rileva soprattutto nella ricognizione dei poteri conferiti all'ufficio del pubblico ministero: la dettagliata tipizzazione dei modi e delle forme dei mezzi di ricerca della prova, assistita dalla generale sanzione di nullità per il difetto oppure l'apparenza della motivazione istruttoria, ha consentito di tralasciare i profili dell'adeguatezza e della proporzionalità normativa degli strumenti di accertamento probatorio sui complessi e più moderni fenomeni di danno erariale e di devianza finanziaria che continuano ad emergere nella materia dei contratti pubblici o delle società a partecipazione pubblica.

L'auspicio è quello che, in un clima di leale collaborazione interistituzionale, si possano apportare le giuste integrazioni al codice, perché la celebrazione del processo di responsabilità amministrativa possa avvenire sulla base di regole moderne ed omogenee fra di loro: ad esempio, il meccanismo di "chiusura agevolata delle liti" (art. 130 d.lgs n. 174/2016) andrebbe esteso alla fase istruttoria in modo da evitare che ad esso si pervenga solo dopo defatiganti fasi preprocessuali o processuali.

Nella stessa ottica, per i danni di ridotta entità si potrebbe prevedere l'adozione, da parte del P.M. procedente, di un decreto ingiuntivo opponibile.

Infine, sarebbe necessario rimodulare le sanzioni accessorie prevedendo la sospensione dai pubblici uffici per coloro che si rendono responsabili di danni alla pubblica amministrazione: non si comprende, infatti, perché tali misure siano state previste nell'ambito del decreto legislativo n. 149/2011 (cd. "premi e sanzioni"), sebbene all'esito di una procedura amministrativa aggravata, e non invece essere regolamentate nell'ambito del processo di responsabilità amministrativa.

All'innegabile ampliamento delle funzioni attribuite nel corso dell'ultimo quinquennio alla Corte dei conti non ha mai corrisposto né un adeguato potenziamento delle risorse umane, né una attenta riflessione sulla creazione di un idoneo ed adeguato sistema normativo di matrice non solo processuale che consenta l'efficace intervento per il contrasto delle condotte illecite e delle cattive pratiche di spreco gestionale. A tali lacune la Corte dei conti, ed in particolare gli uffici regionali, hanno ritenuto di supplire con uno straordinario e costante impegno organizzativo e con la continua ricerca di metodi di auto-organizzazione idonei a rispondere alle nuove ed aumentate esigenze di giustizia finanziaria.

Si ritengono, quindi, sempre più necessarie ed urgenti le scelte strategiche in ordine all'organizzazione degli uffici, ai metodi di lavoro, ai modelli di comportamento in un contesto nel quale la pesatura sostanziale del valore effettivo di ciascuna funzione e la valutazione di tipo qualitativo dei carichi di lavoro costituiscono il presupposto fondamentale per garantire l'effettiva presenza della Magistratura contabile nel sistema delle tutele giurisdizionali.

I profili auto-organizzativi che si esprimono all'interno degli uffici e nelle relazioni fra di essi non possono sostituirsi né surrogare gli effetti

propri e riservati alla revisione generale dell'organizzazione del lavoro, finalizzata a colmare la progressiva divaricazione tra il peso delle funzioni ed il carico di lavoro, da un lato, e le dimensioni dell'organizzazione delle singole e specifiche attività, da valutare nella reale consistenza degli affari giudiziari, dall'altro.

La continua attenzione che la Società civile e l'opinione pubblica prestano ai temi del funzionamento dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, all'etica della politica ed alla sana e corretta gestione delle risorse collettive nei loro riflessi di sviluppo economico, sociale e culturale del paese, non può essere lasciata priva di un complessivo disegno unitario, caratterizzato dall'effettiva valorizzazione e dal concreto potenziamento delle funzioni della Corte dei conti.

I fenomeni d'inefficienza amministrativa, infatti, si contrastano con le misure di efficienza giudiziaria. L'efficienza giudiziaria è il bisogno primario dell'organizzazione del lavoro, non soltanto per l'adeguamento delle attività di servizio ai modelli delle altre magistrature nazionali ed europee, ma soprattutto per la resa di un Servizio sempre più rispondente alle aspettative che i cittadini affidano alle competenze della Corte dei conti, in generale ed all'intervento della funzione inquirente, in particolare.

Le novità legislative nelle materie di interesse della Corte dei conti

L'anno appena trascorso, a differenza di quello precedente, non ha registrato, sul piano normativo, novità di particolare rilievo con riguardo alle funzioni svolte dalla Corte dei conti e, in particolare, quelle giurisdizionali. Tuttavia meritano di essere menzionate le seguenti leggi.

§. Legge 8 marzo 2017, n. 24: la riforma della responsabilità sanitaria

Con la cd. legge "*Gelli-Bianco*", recante disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, il Legislatore, nel dare una regolamentazione generale alla responsabilità medica, ha cercato di individuare le soluzioni normative per coniugare la giusta tutela del diritto alla salute, anche approntando un'adeguata tutela del paziente danneggiato da episodi di *malasanità*, con quella di contenere il diffuso fenomeno della cd. "*medicina difensiva*", originato dalla costante esposizione degli operatori sanitari ad azioni risarcitorie.

Con specifico riferimento all'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa della struttura sanitaria nei confronti dell'esercente la professione sanitaria, in caso di dolo o colpa grave di quest'ultimo, la nuova disciplina prevede che la decisione pronunciata nel giudizio promosso contro la struttura sanitaria o la compagnia assicuratrice non fa stato nel giudizio di rivalsa se l'esercente la professione sanitaria non è stato parte del giudizio e che in nessun caso la transazione è opponibile all'esercente la professione sanitaria nel giudizio di rivalsa.

Resta confermata la legittimazione ad agire del pubblico ministero presso la Corte dei conti per l'azione di responsabilità amministrativa, nei casi di dolo o colpa grave (art. 9, comma 5), ma viene introdotto un criterio di determinazione del danno risarcibile, particolarmente favorevole per l'esercente la professione sanitaria, atteso che il giudice, ai fini della determinazione del danno, deve tener conto *“delle situazioni di fatto di particolare difficoltà anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o socio sanitaria pubblica in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato”*. Inoltre, fatta eccezione per le ipotesi di dolo, l'importo della condanna non può superare una somma pari al valore maggiore della retribuzione lorda (o del corrispettivo convenzionale) conseguita nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente successivo o precedente, moltiplicato per il triplo.

Infine, nel giudizio di rivalsa e in quello di responsabilità amministrativa, il giudice può desumere argomenti di prova da quelle assunte nel giudizio instaurato dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria o dell'impresa di assicurazione solo se l'esercente la professione sanitaria ne sia stato parte (art. 9, comma 7).

Da segnalare, infine, la norma di cui all'art. 13, secondo la quale le strutture sanitarie pubbliche e le compagnie di assicurazione devono comunicare all'esercente la professione sanitaria, entro il termine di 10 giorni, l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato, ovvero l'avvio di trattative stragiudiziali, con la conseguenza che l'omissione, la tardività o l'incompletezza della comunicazione precludono l'ammissibilità dell'azione di responsabilità amministrativa (e, quindi, anche di quella di rivalsa).

§. I decreti legislativi nn. 75 e 118 del 2017: i correttivi in materia di licenziamento disciplinare ed azione di responsabilità amministrativa

Nell'ambito delle novità legislative del 2017, vanno anche evidenziati i due decreti legislativi n. 75 del 25 maggio 2017 e n. 118 del 20 luglio 2017, con i quali sono stati apportati correttivi tecnici e di coordinamento alle disposizioni di cui all'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, e all'art. 55-*quinquies*, comma 2, del d.lgs n. 165/2001 in materia di danno all'immagine conseguente al fenomeno dell'assenteismo dei pubblici dipendenti, attuato mediante condotte fraudolente (falsa attestazione della presenza in servizio, alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza, produzione di falsi certificati medici).

Il **d.lgs n. 75 del 2017** ha, in primo luogo, ampliato l'elenco dei casi nei quali si applica la sanzione del licenziamento disciplinare includendovi le ipotesi di gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento, il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare, lo scarso rendimento del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti, nonché la reiterata valutazione negativa della *performance* del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del d.lgs n. 150/2009.

Esso, inoltre, per i profili che più interessano le Procure contabili, ha anche previsto che le disposizioni relative all'azione di responsabilità per danni all'immagine della P.A. si applichino, non solo nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ma anche nei casi in cui tutte le condotte punibili con il licenziamento siano accertate in flagranza.

Tali disposizioni si legano alle ulteriori modifiche introdotte dal **d.lgs n. 118/2017** in merito alle procedure da seguire per il licenziamento nel caso di “falsa attestazione della presenza in servizio” e per l’attivazione dell’azione di responsabilità per danni all’immagine della P.A. esercitata dalla Corte dei conti. Con riferimento a quest’ultima, è stato aumentato (da 15 a 20 giorni dall’avvio del procedimento disciplinare) il termine entro il quale l’amministrazione deve provvedere alla denuncia al pubblico ministero ed alla segnalazione alla competente Procura della Corte dei conti, nonché quello entro il quale la Procura contabile, ricevuta la segnalazione, deve esercitare l’azione di responsabilità per danno all’immagine (da 120 a 150 giorni).

E’ stato, infine, precisato che la responsabilità per danno all’immagine che sorge in capo al soggetto assenteista rappresenti una fattispecie autonoma rispetto a quella prevista all’art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, connotata da: una rigorosa scansione temporale; una valutazione in ordine alla ricorrenza del danno effettuata direttamente dal legislatore; un determinato criterio di quantificazione del danno che comunque non potrà mai essere inferiore a sei mensilità della retribuzione in godimento.

§. Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100: correttivo al Testo Unico in materia di società partecipate

Le principali novità del suddetto decreto hanno riguardato, in sintesi, lo slittamento di termini per l’adeguamento degli statuti delle società, per la ricognizione del personale in esubero, per la revisione straordinaria delle partecipazioni, per la sostituzione degli amministratori dipendenti pubblici, ma anche nuove regole per la scelta dell’organo amministrativo, per gli indirizzi in materia di personale e per la definizione ulteriore delle

società “*in house*”.

Attese le modifiche apportate, il progetto di razionalizzazione delle società partecipate risulta ridimensionato: oltre ad essere stati allungati i tempi per procedere alla ricognizione delle partecipate possedute dagli enti pubblici ed alla conseguente approvazione dei piani di razionalizzazione, è stato ridotto il perimetro delle stesse. Le amministrazioni pubbliche, infatti, hanno la possibilità di acquisire o mantenere partecipazioni in società che hanno per oggetto sociale la produzione di energia da fonti rinnovabili e in quelle che producono servizi di interesse economico generale fuori dall’ambito territoriale della collettività di riferimento, purché queste ultime abbiano in corso o ottengano l’affidamento del servizio tramite procedure ad evidenza pubblica.

Pressoché nulli sono, quindi, i riflessi delle modifiche apportate in merito alle attribuzioni giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti, né è stato variato il riparto di giurisdizione fra il Giudice ordinario e quello contabile, in ordine alla responsabilità per i danni arrecati dagli amministratori delle società partecipate operato dall’art. 12 del Testo Unico, secondo cui alla Corte dei conti spetta la giurisdizione unicamente per i danni arrecati al patrimonio sociale da parte degli amministratori e dai dipendenti delle società cd. *in house*, nonché, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, per il danno patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei loro rappresentanti, o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che nell’esercizio del loro diritto di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

§. Il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56: la modifica al Codice degli appalti

L'intervento apporta modifiche ed integrazioni al Codice degli appalti volte a perfezionare l'impianto normativo confermandone i pilastri fondamentali, in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, con il suo successivo correttivo, risponde all'esigenza di una maggiore snellezza e celerità degli appalti pubblici e contiene un ampliamento della sfera di discrezionalità amministrativa in capo alle amministrazioni operanti.

Gli interventi correttivi arrecati con il d.lgs n. 56/2017 al codice degli appalti hanno seguito sostanzialmente quattro diverse direttive: l'eliminazione di refusi ed errori materiali, il coordinamento con altre leggi, la rimozione degli errori di recepimento delle direttive europee e di attuazione delle leggi di delega, il rimedio alle difficoltà insorte nella fase di prima applicazione dei nuovi istituti.

Una serie di novità, poi, sono state introdotte con riguardo ai contratti di appalto, con particolare riferimento ai contratti sotto-soglia, all'appalto integrato, alla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, ai criteri di aggiudicazione ed al subappalto.

Le pronunce della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione contabile

In merito agli ambiti soggettivi di esercizio dell'azione di responsabilità, nel corso del 2017, la Suprema Corte di Cassazione si è espressa con diverse decisioni che hanno sostanzialmente confermato quelle che ormai possono definirsi posizioni consolidate nelle materie in cui maggiormente si indirizza l'azione della Procura sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

Ordinanza n. 10231/2017

La pronuncia in questione conferma la giurisdizione della Corte dei conti in merito alle azioni di responsabilità esercitabili nei confronti dei direttori di lavori pubblici, con esclusione tuttavia del direttore nominato dal cd. "contraente generale" che non è agente della pubblica amministrazione perché agisce, in virtù di un rapporto negoziale privatistico, per conto di chi lo ha designato. In detta ipotesi, manca un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, atteso che solo con l'art. 194, comma 3, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016, si è previsto che il direttore dei lavori ed i collaudatori vengano nominati dal soggetto aggiudicatore, anche nel caso di affidamento dell'opera ad un contraente generale. Nel caso di nomina effettuata dal contraente generale, infatti, il direttore dei lavori non *"esplica alcun potere autoritativo nei confronti del medesimo contraente generale"* per il quale opera e non può ritenersi temporaneamente e funzionalmente inserito nell'apparato organizzativo dell'ente pubblico appaltante (soggetto aggiudicatore). Ove si assuma che

il danno derivi dall'esercizio dell'incarico di direttore, la cognizione della correlativa azione di responsabilità, intentata per conto dell'amministrazione pubblica, spetterà alla giurisdizione dell'autorità ordinaria.

Sentenza n. 11139/2017

Con la decisione in questione la Corte ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in ordine all'azione risarcitoria proposta nei confronti del rappresentante di un Ente locale, titolare di una partecipazione totalitaria in una società, che abbia esercitato, in nome e per conto dell'ente, i diritti e le facoltà inerenti alla posizione di socio, in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di tale partecipazione, così causando un pregiudizio diretto al patrimonio dell'ente medesimo.

La sentenza ha anche ribadito che non comporta eccesso di potere per sconfinamento dai limiti propri della funzione il sindacato esercitato dalla Corte dei conti sull'economicità della gestione della P.A. e, in particolare, la verifica dell'esistenza di un equilibrio tra obiettivi conseguiti e costi sostenuti, nonché della ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti.

Sentenza n. 8242/2017

La Cassazione ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in merito ad un'azione di responsabilità esercitata nei confronti di un dipendente della CONI Servizi s.p.a., a nulla rilevando la natura privatistica di tale società, nel caso in cui il danno sia stato arrecato in via diretta, senza mediazione di alcun organismo societario, al Comitato provinciale del CONI, essendo di sua pertinenza le risorse finanziarie pubbliche indebitamente sottratte.

Sentenza n. 28504/2017

In tema di concessione di contributi pubblici, oltre a confermare l'indirizzo esegetico secondo cui è configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice del contributo ed i soggetti privati i quali abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità preordinate, le Sezioni Unite della Cassazione hanno anche precisato che il provvedimento di revoca del finanziamento, soggetto al controllo del giudice ordinario o di quello amministrativo, pur comportando l'obbligo di restituzione di quanto indebitamente riscosso ed avendo valenza di titolo esecutivo, non pone problemi di concorrenza della giurisdizione contabile con altre giurisdizioni.

A norma dell'art. 386 c.p.c., la giurisdizione va determinata sulla base dell'oggetto della domanda, verificato alla stregua del cd. "*petitum sostanziale*" che deve essere identificato, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della "*causa petendi*" e, cioè, dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati.

Non sussiste, quindi, alcuna inammissibile interferenza tra la giurisdizione contabile e le altre giurisdizioni, in quanto la giurisdizione civile e quella amministrativa, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale. Peraltro, alcun pregiudizio può arrecare all'agente pubblico ricorrente l'esistenza di un doppio titolo esecutivo a suo carico, in quanto, gli eventuali pagamenti, effettuati dalla parte in forza di un titolo esecutivo, sarebbero comunque conteggiati in sede di esecuzione del diverso titolo.

Sentenza n. 29920/2017

Con questa pronuncia, in merito all'esercizio di potestà cognitiva in tema di conferimento di incarichi a soggetti estranei alla P.A., la Cassazione ha ribadito che al giudice contabile è posto il divieto di sindacare nel merito le scelte discrezionali dell'amministrazione, non potendosi l'organo giurisdizionale sostituire all'amministrazione nel compiere scelte di opportunità, trasformandosi da "operatore di giustizia" ad "amministratore". Tuttavia, tale disposizione non può essere interpretata nel senso che l'azione discrezionale dell'amministrazione non sia sottoposta al vaglio di alcun parametro normativo, trasformandosi in espressione di mero arbitrio. Pertanto, affinché il conferimento di incarichi sia legittimo, è necessario che esso avvenga nel rispetto della normativa di riferimento (in particolare dell'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165/2001). Parimenti, l'azione amministrativa non può non conformarsi ai canoni di razionalità, economicità, efficienza ed efficacia, diretto corollario del principio di rango costituzionale del "buon andamento" sancito dall'art. 97, comma 2, Cost.

Sentenza n. 11015/2017

Con tale pronuncia la Sezione Lavoro della Corte di cassazione ha precisato che, con riguardo agli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, le uniche ipotesi in cui l'applicazione dello "*spoil system*" può essere ritenuta coerente con i principi costituzionali configurati all'art. 97 della Costituzione sono quelle in cui si riscontrano i requisiti dell'apicalità dell'incarico e della fiduciarità della scelta del soggetto da nominare, con l'ulteriore precisazione che quest'ultima deve essere intesa come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico nominante.

Il meccanismo, pertanto, non è 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.

§. L'ordinanza n. 11983 del 15 maggio 2017: il caso delle Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.p.a.

Si ritiene di soffermarsi, in modo più diffuso, sulla ordinanza n. 11983 del 15 maggio 2017 con la quale le Sezioni Unite della Cassazione hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile nei confronti della società di trasporti "Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.p.a." in ordine ai danni prodotti a carico del patrimonio della società dall'ex amministratore unico, in epoca antecedente all'acquisizione della stessa da parte di Ferrovie dello Stato spa.

La decisione in questione assume particolare rilievo in quanto la stessa è stata resa a definizione di un regolamento preventivo di giurisdizione sollevato nell'ambito del primo di una serie di giudizi per responsabilità amministrativa attivati da questa Procura a carico del citato Amministratore unico e dai quali è poi anche conseguita l'indagine penale della Procura della Repubblica di Bari che, nelle scorse settimane, ha portato all'arresto del predetto.

Tale vicenda dannosa, per la quale la Procura agiva già nel 2015, afferiva all'acquisto, da parte delle Ferrovie del Sud Est, di carrozze ferroviarie ristrutturate ad un prezzo quasi doppio rispetto a quello ritenuto congruo con un danno stimato in oltre 9 milioni di euro, tant'è che si agiva in via cautelare e si otteneva il sequestro conservativo *ante causam* di diversi

conti correnti bancari intestati all'amministratore della società sui quali venivano rinvenute somme di denaro particolarmente ingenti.

In sede di giudizio per la conferma del suddetto sequestro, l'ex amministratore sollevava il regolamento preventivo di giurisdizione.

Nelle more della decisione, nel corso del 2016, questo Ufficio attivava altra azione cautelare mediante la quale venivano sequestrate n. 2 polizze assicurative "linked", sottoscritte dall'ex amministratore per un valore di circa 4 milioni e 454 mila euro, in relazione ad una ulteriore ipotesi di danno che vedeva coinvolto il predetto insieme ad altro dirigente.

In sintesi, la vicenda dannosa afferisce alla illegittima collocazione del citato dirigente di Trenitalia, in posizione di "distacco" presso le FSE, invece che in "aspettativa senza assegni", con la conseguente indebita corresponsione di emolumenti stipendiali non dovuti, peraltro in misura ben superiore al tetto massimo sancito dalla legge per i dipendenti delle società pubbliche non quotate (art. 23 bis del d.l. n. 201/2011).

Costui, inoltre, sempre negli anni 2001-2014, ha cumulato agli emolumenti stipendiali, di cui sopra, anche compensi relativi allo svolgimento di diversi incarichi, remunerati a tariffa professionale per non meglio definite attività di supporto al RUP e per attività di "supervisione alla Direzione lavori" in merito a n. 39 progetti finanziati dalla Regione Puglia: il dirigente, in qualità di Amministratore unico delle FSE nominava il RUP dei lavori da realizzarsi e quest'ultimo (anch'egli destinatario dell'atto di sequestro) "ricambiava" conferendo, a sua volta, al primo l'incarico di "supporto al RUP" o di supervisione della direzioni lavori.

Come sopra evidenziato, con la decisione n. 11983 del 15 maggio 2017, la Corte regolatrice del riparto di giurisdizione ha negato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti delle FSE per le motivazioni che, in modo sintetico, si riportano di seguito:

- lo Stato italiano, nel dare applicazione alle direttive previste in materia

- di trasporto ferroviario dall'Unione Europea, all'art. 2 del d.lgs 188 del 2003, ha dettato i principi generali secondo cui *"le attività disciplinate dal presente decreto sono uniformate ai seguenti principi: a) autonomia e indipendenza gestionale, amministrativa e contabile delle imprese ferroviarie; b) possibilità di risanamento della struttura finanziaria delle imprese di settore; c) separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia; d) libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie, in conformità alle prescrizioni contenute nelle direttive comunitarie e negli artt. 49 e ss. del Trattato Ce, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e tali da garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario"*;
- all'art. 4, della stessa legge si è anche disposto che *"le imprese ferroviarie stabilite o che si stabiliranno in Italia devono possedere uno status giuridico indipendente per quanto riguarda la gestione, l'amministrazione, ed il controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile. Il patrimonio, il bilancio e la contabilità delle imprese ferroviarie devono essere distinti da quelli dello Stato, delle regioni, delle province autonome e degli enti locali"*;
 - la società Ferrovie del Sud Est non sarebbe riconducibile al modello dell'ente pubblico o anche solo a quello della società cd. *in house*;
 - la giurisdizione del giudice contabile è stata già esclusa nei confronti delle Ferrovie dello Stato in ragione del fatto che la sua veste giuridica *"non rappresenta un mero schermo di copertura di una struttura amministrativa pubblica"* ed analogamente deve considerarsi per le FSE;
 - l'art. 8, comma 4 del contratto di servizio stipulato tra le FSE e la Regione Puglia prevede espressamente che resti a carico della società *"il rischio di impresa connesso ad ogni eventuale disavanzo gestionale non coperto, per qualsiasi causa dai corrispettivi o dai ricavi di qualunque genere"*;

- lo stanziamento di fondi pubblici costantemente avvenuto in favore delle FSE non sarebbe in contrasto con la natura privatistica della società in quanto sia la direttiva 2001/14/CEE, che la più recente direttiva 2012/34/UE prevedono espressamente che *“Gli Stati membri dovrebbero garantire che i gestori dell’infrastruttura e le imprese ferroviarie pubbliche esistenti di proprietà o controllate godano di una sana struttura finanziaria”*.

Le argomentazioni sopra riportate, tuttavia, non sono condivise da questo Ufficio per una serie di ragioni che si vanno anch’esse sinteticamente ad esporre.

La società FSE è stata costituita ai sensi dell’art. 31 della legge n. 144/99 la quale ha il dichiarato fine di accelerare il conferimento alle Regioni delle funzioni previste dall’articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Essa, pertanto, era deputata a svolgere *ex lege* il servizio di trasporto ferroviario locale nel momento del passaggio dalla gestione governativa a quella regionale, secondo quanto previsto anche dagli artt. 8 e 18, comma 3 *bis*, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422. Terminata la fase intermedia, le Regioni avrebbero dovuto affidare, tramite procedura ad evidenza pubblica, il servizio di trasporto ferroviario ad imprese in possesso dei requisiti di legge indicati dalle normative in questione e dalle direttive europee.

Il D.P.C.M. del 16 novembre 2000 disponeva il trasferimento alla Regione Puglia dei beni e delle infrastrutture in uso alle Ferrovie del Sud Est; successivamente, alla predetta società veniva affidata in concessione, e in esclusiva (in assenza di concorrenza nell’ambito territoriale di esercizio), la gestione del trasporto pubblico ferroviario. Tuttavia, poiché le relative procedure non venivano mai attivate, le FSE hanno, di fatto, svolto la propria attività *ex lege* con oneri totalmente a carico dello Stato, e non

mediante attività di impresa con rischi ed oneri a carico della società stessa (vedasi al riguardo Cass. SS.UU. 3 marzo 2010, n. 5032). Del resto, l'attività posta in essere dalle FSE ha caratteristiche identiche a quelle svolte dalle Gestioni Governative delle Aziende di Trasporto pubblico tuttora esistenti nel panorama giuridico nazionale ed aventi chiaramente la natura di ente pubblico (vedasi, ad esempio, Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea), per le quali lo strumento societario assume la valenza di mera forma organizzativa. A riprova di tale similitudine vi è anche il fatto che il collegio dei Sindaci, nonostante il nuovo assetto societario, abbia conservato l'identica composizione prevista dalla legge 18 maggio 1967, n. 395 per le analoghe Gestioni governative.

La gestione della società, inoltre, non è mai stata soggetta agli ordinari criteri civilistici, atteso che, nel corso degli anni, il legislatore ha proceduto con specifici e pesanti interventi sulla stessa (v. l'art. 2, comma 249, della l. n. 244/2007; l'art. 16, comma 4, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83; l'art. 1, comma 867, della l. 28 dicembre 2015, n. 208).

A parere di questa Procura, quindi, le considerazioni contenute nelle direttive europee, secondo le quali gli Stati membri *“dovrebbero garantire che i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie pubbliche esistenti di proprietà o controllate godano di una sana gestione finanziaria”* non hanno trovato riscontro, atteso che il legislatore ha provveduto ad autorizzare l'erogazione sempre e comunque di somme consistenti, anche quando tale sana gestione finanziaria non sia stata adeguatamente garantita dagli organi societari. Non a caso le stesse disposizioni comunitarie precisano che, nell'attuazione di tale considerando, debba essere tenuta in debito conto *“la normativa dell'Unione sugli aiuti di Stato”*. Nel caso concreto, pertanto, si ritiene che la liberalizzazione del settore e l'apertura al mercato della società siano rimaste un'esclusiva dichiarazione di principio che ha trovato effettiva attuazione solo a seguito della recente acquisizione delle FSE da parte di

Ferrovie dello Stato.

Tali posizioni sono state sostenute dalla Procura, nell'autunno dello scorso anno, nel controricorso depositato per resistere al regolamento preventivo di giurisdizione introdotto questa volta dall'altro dirigente di FSE, nell'ambito del giudizio di merito afferente alla vicenda dannosa conseguita dai conferimenti di incarichi di cui si è accennato sopra.

Questo Ufficio auspica che la Corte di Cassazione possa addivenire ad un ripensamento delle posizioni assunte con la ordinanza n. 11983/2017.

L'attività svolta dalla Procura

1. Breve riepilogo statistico

Nel corso del 2017 sono stati aperti n. 5.661 nuovi fascicoli (di cui n. 2.894 afferenti a delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio, n.864 riguardanti la cd. "legge Pinto" e n. 499 attinenti agli incidenti stradali e danneggiamenti che coinvolgono personale militare), mentre ne sono stati definiti n. 3.057: la giacenza finale, al 31 dicembre 2017, è risultata essere di n. 19.677 fascicoli istruttori, pari ad un carico medio per ogni magistrato (compreso il Procuratore regionale) di n. 3.935 fascicoli.

Atteso il carico di lavoro particolarmente gravoso, sia in rapporto al numero dei magistrati (1 Procuratore regionale e 4 Vice procuratori generali) che a quello del personale amministrativo assegnato, questa Procura, anche nell'anno 2017, si è collocata al primo posto, fra tutte le Procure regionali, con riguardo sia al numero dei nuovi fascicoli aperti che a quello del carico medio per magistrato assegnato all'Ufficio.

La produttività dell'Ufficio, anche nell'anno 2017, ha registrato un incremento rispetto all'anno precedente: la media del numero di atti di chiamata in giudizio (comprese le azioni cautelari) depositati nell'anno da ciascun Procuratore (n. 28) registra un + 20% attestandosi su livelli ben superiori a quella nazionale (n. 16)

Le risultanze dell'attività svolta possono, quindi, compendiarsi nei seguenti dati statistici.

Sono stati attivati ben **n. 140** giudizi suddivisi come segue:

- **n. 118 relativi a fattispecie di responsabilità risarcitoria (+10%)** per un totale di **32 milioni 882 mila euro** circa

- **n. 1 relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria** ex art. 133 del d.lgs n. 174/2016;
- **n. 2 di appello** avverso altrettante sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale;
- **n. 17 aventi finalità cautelare**, di cui: n. 3 azioni revocatorie ex art. 2901 c.c., n. 11 sequestri cautelari *ante causam* e n. 3 sequestri cautelari in corso di causa per un importo garantito complessivo pari a **29 milioni e 260 mila euro** circa;
- **n. 2 per reclamo** ex art. 76 del d.lgs n. 174/2016, avverso ordinanze del Giudice designato solo parzialmente confermate di sequestri cautelari disposti dal Presidente della Sezione giurisdizionale.

Inoltre, sono state svolte le seguenti ulteriori attività:

- sono stati formulati n. 1.936 atti istruttori, comprese le deleghe di indagini agli organi di polizia giudiziaria;
- sono state disposte n. 2.937 archiviazioni;
- sono stati formulati n. 179 inviti a dedurre (+0,3%);
- sono stati formulati **n. 7 pareri in ordine ad altrettante istanze di ammissione al rito abbreviato** ex art. 130 c.g.c.;
- è stato depositato **n. 1 controricorso in Cassazione per motivi attinenti la giurisdizione**;
- sono stati esaminati n. 524 conti giudiziali.

Deve, altresì, rappresentarsi che la percentuale delle sentenze di condanna emesse dalla Sezione giurisdizionale, alla data del 31 gennaio 2018, rispetto ai giudizi introdotti nell'anno 2017, è pari al 90%, dato che migliora quello dello scorso anno (84%) e conferma la pregevole qualità del lavoro svolto dai Magistrati di questa Procura.

Va anche rappresentato che l'80% delle sentenze emesse dalle Sezioni Centrali di appello, nel periodo a riferimento, ha confermato le richieste avanzate da questo Ufficio requirente condannando, in via definitiva, i

soggetti ivi chiamati a rifondere all'Erario la somma complessiva di poco più di **42 milioni e 87 mila euro**.

Con riferimento all'attività di esecuzione delle sentenze di condanna, la Procura ha provveduto a svolgere la consueta attività di monitoraggio e registrazione dei dati relativi al recupero dei crediti erariali, essendo quest'ultimo comunque rimesso all'amministrazione danneggiata e condizionata dalla capacità reddituale/patrimoniale del condannato.

Le innovazioni apportate dal codice della giustizia contabile hanno anche comportato un aumento dell'attività sia di vigilanza che di consulenza (artt. 212-216). L'art. 215, comma 5, poi, ha attribuito al PM contabile, sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al recupero erariale, l'ulteriore compito di approvazione dei piani di rateizzazione del debito da parte dei soggetti condannati.

L'attività svolta ha consentito il recupero effettivo della somma complessiva di **1 milione e 231,5 mila euro**, con un incremento del 18% rispetto a quanto realizzato nel 2016, di cui 831,5 mila in sede di esecuzione di sentenze definitive da parte delle amministrazioni danneggiate e 400 mila per effetto della cd. "**refusione spontanea**" e cioè della refusione di danni avvenuta spontaneamente nel corso dell'istruttoria o del giudizio, ovvero a seguito della notifica di invito a dedurre.

Infine, si ritiene di evidenziare che, nel corso del 2017, i magistrati hanno partecipato (a turno) a n. 37 udienze portando complessivamente in discussione n. 179 giudizi.

2. Natura e provenienza delle denunce e la tutela del *“Whistleblower”*

L'elevato numero dei fascicoli aperti nel corso del 2017 consegue, oltre che alle sempre numerose denunce aventi natura obbligatoria (essenzialmente rappresentate dalle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio adottate dagli Enti locali e dai decreti di accoglimento delle domande di equa riparazione per eccessiva durata dei processi pronunciati dalle Corti d'Appello che devono essere trasmessi alle Procure regionali ai sensi, rispettivamente dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002 e dell'art. 5, ultimo comma, della legge n. 89/2001), anche al considerevole aumento degli esposti provenienti da fonti non qualificate (minoranze consiliari degli enti territoriali, associazioni rappresentative di interessi diffusi e collettivi e, in particolare, privati cittadini), mediante il ricorso, sempre più crescente, ai nuovi mezzi di comunicazione (e-mail e posta certificata).

Con riferimento alle segnalazioni provenienti da fonti qualificate, va segnalata la puntuale applicazione, da parte delle Procure della Repubblica, dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale che prevede l'obbligatoria comunicazione alla Procura contabile delle azioni penali esercitate per reati da cui sia derivato un danno all'erario.

La collaborazione con i colleghi dell'Autorità giudiziaria ordinaria, ed in particolare con quelli degli Uffici requirenti, costituisce uno strumento prezioso per il perseguimento dei danni patrimoniali conseguenti alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, tant'è che, proprio al fine di rafforzare tale collaborazione ed agevolare, sempre nel pieno rispetto delle reciproche prerogative, lo scambio di informazioni, nello scorso mese di ottobre è stato stipulato un *“Protocollo organizzativo di*

cooperazione fra Pubblico ministero penale e Pubblico ministero contabile nel distretto giudiziario di Lecce” fra questa Procura ed i rappresentanti degli Uffici del Pubblico ministero del distretto di Lecce.

Deve, altresì, evidenziarsi che, nel corso dell’anno appena concluso, sono aumentate anche le segnalazioni provenienti dalla Sezione regionale di controllo, anche in virtù di quanto disposto all’art. 52, comma 4 del d.lgs n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), laddove è previsto che *“I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell’esercizio delle loro funzioni”*. Esse sono generalmente effettuate mediante la trasmissione delle deliberazioni con cui sono state accertate fattispecie idonee a dar luogo ad ipotesi tipiche di responsabilità sanzionatoria (indebitamento per far fronte a spese correnti, inadeguata organizzazione dei controlli interni, artificioso conseguimento del patto di stabilità, dissesto finanziario) ovvero evidenziati fatti e atti di gestione venuti in rilievo nel corso del procedimento di controllo, idonei a configurare una vera e propria responsabilità amministrativa per danno erariale.

In disparte quanto sopra riportato, tuttavia deve evidenziarsi che spesso dai cittadini o da alcuni pubblici dipendenti pervengono anche segnalazioni di vicende che esulano del tutto dalle competenze istituzionali in discorso ovvero vicende in relazione alle quali non sono conseguiti danni al pubblico erario: ciò se, per un verso, conferma quanta aspettativa e fiducia il cittadino riponga nei confronti dell’azione che questo Ufficio può svolgere a tutela delle pubbliche finanze, per altro verso, mette in luce come costui non sia ancora chiaramente consapevole dei presupposti necessari affinché il pubblico ministero contabile possa esercitare l’azione di responsabilità, primo fra tutti l’esistenza di una notizia di danno *“concreta e specifica”* e cioè di una notizia che contenga informazioni circostanziate e

non riferibile a fatti ipotetici o indifferenziati, giusta quanto previsto dal Legislatore già con l'approvazione della legge n. 102 del 2009 ed ora ribadito all'art. 51, commi 1 e 2, e all'art. 53 del ridetto d.lgs n. 174/2016.

Ancora piuttosto limitate sono le denunce che pervengono dagli organismi di controllo e/o di revisione delle pubbliche amministrazioni (quali ad esempio i collegi dei revisori dei conti), nonché dai dirigenti o responsabili dei servizi delle pubbliche amministrazioni, nonostante la tutela apportata a coloro che segnalino le condotte illecite e l'obbligo espressamente sancito **all'art. 52 del d.lgs n. 174/2016**: questi ultimi, infatti, a mente della predetta norma, se *"...nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute segrete"* (art. 52, comma 1).

La tutela dei dipendenti che segnalano o denunciano reati o condotte illecite di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro è stata, poi, rafforzata con la recentissima **legge n. 179 del 30 novembre 2017** con la quale il legislatore ha provveduto, tra l'altro, a riscrivere il testo dell'art. 54 *bis* del d.lgs n. 165/2001 ed ha introdotto, al comma 3, una disposizione di immediato rilievo per le Procure contabili laddove essa prescrive che, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Le novità introdotte con la legge in questione confermano il principio di tutela in base al quale l'autore della segnalazione o denuncia non può essere sottoposto a misure aventi effetti negativi, diretti e indiretti, sulle condizioni di lavoro, estendendo l'ambito di applicazione della disciplina ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di

incarico, nonché ai collaboratori e consulenti degli enti pubblici economici e degli enti privati sottoposti a controllo pubblico ed ai lavoratori e collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi che realizzino opere in favore della P.A..

3. Principali tipologie di danno dedotte in giudizio

§. Danni derivanti dalla commissione di reati

In questa tipologia di danno, fatta esclusione per le vicende afferenti all'illecito percepimento di finanziamenti e contributi pubblici, di cui si riferisce in altro apposito paragrafo, sono ricompresi quelli conseguenti alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, nonché altri reati idonei comunque a determinare un danno erariale (turbativa degli incanti, truffa in danno dello Stato, falso, peculato, corruzione, ecc...), di cui questa Procura, nella maggior parte dei casi, viene a conoscenza a seguito dell'informativa che il requirente penale è tenuto ad inviare, a norma dell'art. 129 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, all'atto dell'esercizio della azione di competenza, tutte le volte in cui nella vicenda ravveda l'esistenza anche di un danno erariale.

Trattasi per lo più dei reati di cui al capo I del titolo I del libro II del codice penale (concussione, peculato, falso e abuso di ufficio) commessi da pubblici dipendenti.

Nel corso del 2017 sono n. 38 le azioni di responsabilità nelle quali è venuta in rilievo la commissione di reati: tra le diverse vicende dannose si ritiene di menzionarne, sia pure in modo sintetico, le seguenti:

- il presidente pro tempore di una società *in house* interamente partecipata dal comune di Foggia (Amica s.p.a.), mediante il ricorso al fraudolento frazionamento dell'appalto, aggiudicava il servizio di raccolta e spazzamento dei rifiuti della città ad una unica cooperativa alla quale, peraltro, riconosceva e pagava le prestazioni in misura maggiore rispetto a quella dovuta, in cambio della corresponsione di utilità di diversa

natura, da parte dei titolari della stessa. Il danno contestato ammonta a circa **850 mila euro**;

- il Direttore amministrativo p.t., prima del P.O. di Altamura e successivamente di quello di Putignano, nel corso degli anni 2008-2009, in violazione della normativa sull'affidamento di pubbliche forniture, affidava la fornitura di materiale di cancelleria, prodotti informatici, attrezzature ed arredi ad una unica e predeterminata ditta, dopo aver simulato di aver svolto apposita indagine di mercato fra diverse altre ditte, risultate *a posteriori* tutte riconducibili proprio al titolare di quella risultata affidataria. Il predetto direttore, inoltre, a fronte degli affidamenti (in diversi casi risultati anche del tutto inutili) percepiva somme di danaro a proprio esclusivo vantaggio. Il danno complessivo contestato dalla Procura ammonta a **115 mila euro**;
- l'amministratore unico p.t. di AMIU Trani, negli anni 2012-2014, riconosceva ad alcuni lavoratori addetti alla discarica e, senza che ve ne fossero i presupposti, un'indennità mensile aggiuntiva per compensare l'asserito maggiore impegno necessario a fronteggiare la situazione emergenziale creatasi nell'attività di smaltimento dei rifiuti; il maggiore impegno lavorativo dei dipendenti, però, risultava essere già stato compensato con il riconoscimento di ore di lavoro straordinario regolarmente remunerate. Tale vicenda ha comportato, a carico dell'AMIU Trani un ingiustificato esborso di circa **86 mila euro**;
- un medico di medicina generale nell'ambito del Distretto Socio Sanitario n. 2 Ruvo di Puglia, provvedeva a prescrivere farmaci cd. "*Off-label*" con fruizione di esenzione non spettante. Nella pratica clinica, si definisce "*Off-label*" l'impiego di farmaci già registrati, ma usati in maniera non conforme a quanto previsto dal riassunto delle caratteristiche del prodotto autorizzato. La normativa che regola l'uso *off-label* dei medicinali indica che il medico, nel prescrivere un farmaco, deve

attenersi alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio, in quanto tali modalità sono state valutate nella fase di sperimentazione del medicinale. Tuttavia, la legge prevede un uso "diverso" del farmaco qualora il medico curante, sulla base delle evidenze documentate in letteratura e in mancanza di alternative terapeutiche migliori, ritenga necessaria la sua somministrazione al di fuori delle indicazioni d'uso autorizzate. La normativa di settore e le disposizioni normative dell'azienda sanitaria dispongono che i farmaci *off-label* siano a totale carico dell'assistito. Le indagini hanno, invece, accertato che il medico in questione ha aggirato la normativa apponendo sulle ricette la cd. "nota 42", mediante la quale il farmaco rimane a carico del SSN. Tale condotta, peraltro, secondo la prospettazione di questo Ufficio, è stata posta in essere in maniera evidentemente dolosa, atteso che l'apposizione della ridetta nota in capo ai corrispondenti assistiti in assenza delle patologie che ne giustificassero il richiamo, rappresenta segno evidente della volontà di riconoscere un illecito regime di favore, in assenza delle condizioni legittimanti l'esenzione sanitaria. Il danno patrimoniale contestato ammonta a circa **48 mila euro**

- alcuni consiglieri comunali, mediante artifici, dichiaravano falsamente la propria partecipazione a sedute consiliari percependo così, in modo illecito, i relativi gettoni di presenza. Nei confronti di uno dei consiglieri, oltre al danno all'ente locale, è stato contestato anche il danno arrecato alla pubblica amministrazione di cui era dipendente, in relazione all'illecito percepimento di emolumenti stipendiali correlati alle giornate di assenza (ingiustificata), in cui aveva dichiarato falsamente di aver partecipato alle riunioni consiliari. Il danno contestato ammonta a circa **47 mila euro**;
- il direttore p.t. di una azienda speciale del comune di Latiano, avente ad

oggetto l'attività di gestione dei servizi di RSSA, si è fatto liquidare e pagare dall'amministrazione somme di danaro a titolo di indennità di missione e/o rimborsi spese in relazione ad attività e trasferte non aventi alcuno scopo inerente istituzionale. Il danno patrimoniale conseguito è pari a circa **38 mila euro**;

- un operatore di cassa presso il CUP del Poliambulatorio di San Marco in Lamis tratteneva indebitamente per sé le somme versate dagli utenti a titolo di pagamento *tickets* per prestazioni sanitarie, omettendo di riversarle alla tesoreria dell'azienda sanitaria con conseguente danno, pari a **30 mila euro**.

Per altre vicende, anch'esse correlate alla commissione di reati contro la P.A., questa Procura, attesa l'intervenuta condanna definitiva dei relativi responsabili, ha anche esercitato l'azione per il risarcimento del **danno all'immagine**.

Una prima vicenda ha visto coinvolti un dirigente e l'assessore al Bilancio del comune di Lecce in carica nel 2005. A tal proposito, nel corso del 2010, questa Procura esercitava azione di responsabilità nei confronti dei predetti soggetti in ordine ad una fattispecie di danno conseguente al riconoscimento di specifici incentivi economici in favore di dipendenti dell'ente partecipanti ad un gruppo di lavoro che aveva operato la valutazione della convenienza economica delle operazioni di ristrutturazione delle posizioni debitorie del Comune - derivanti da mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti - effettuata attraverso un'operazione finanziaria di emissione di Buoni Obbligazionari Comunali per un valore di circa 100 milioni di euro. La Sezione giurisdizionale, con sentenza n. 600/2011, condannava il citato dirigente comunale alla restituzione delle somme illecitamente erogate al gruppo di lavoro nella misura di 352 mila euro circa. Successivamente, in relazione alla stessa vicenda, la Corte

d'Appello di Lecce, Sezione Unica Penale, con sentenza n. 1322, depositata il 16.10.2015, accertava, in modo definitivo, la piena corresponsabilità del dirigente e dell'Assessore nella commissione del reato di peculato. Pertanto, questo Ufficio requirente agiva nei confronti dei predetti per il risarcimento del danno all'immagine quantificato, in via equitativa, in **euro 352 mila**, pari all'ammontare del danno patrimoniale dai medesimi procurato.

Altra vicenda, invece, ha visto coinvolto un ispettore della Direzione Provinciale del Lavoro di Bari, condannato in via definitiva dal giudice penale per avere indotto alcuni proprietari di appezzamenti di terreno ed alcuni piccoli commercianti ed imprenditori a corrispondergli o promettere di corrispondergli, somme di danaro in cambio della omessa contestazione di sanzioni amministrative e/o dell'annullamento di contestazioni già elevate. Il predetto danno è stato quantificato in **50 mila euro**.

Un'ulteriore azione è stata esercitata a seguito della condanna irrevocabile, per il reato di corruzione impropria continuata, emessa a carico di un medico dipendente della ASL di Foggia per avere costui affidato la fornitura di ventilatori polmonari e relativo materiale di consumo omettendo qualsiasi procedura ad evidenza pubblica. Con la recentissima sentenza n. 111/2018, la Sezione ha accolto la domanda formulata dalla Procura ed ha emesso condanna al risarcimento del danno in questione nella misura di **15 mila euro**.

In materia di danni conseguenti da reato, nel corso del 2017, sono anche giunti a sentenza alcuni giudizi, rimasti sospesi per lungo tempo in attesa della definizione dei connessi giudizi penali, afferenti a vicende svoltesi ai danni, in alcuni casi, del comune di Taranto, in altri, della Azienda sanitaria locale.

Più precisamente, con la **sentenza n. 2/2017**, alcuni ex dirigenti del comune di Taranto sono stati condannati a risarcire il complessivo danno

di circa 290 mila euro per aver riconosciuto, negli anni 2004-2005, in favore della ditta affidataria della fornitura e consegna di stampati vari (peraltro a seguito di rinnovo novennale di precedente contratto di pari durata), maggiori somme a titolo di maggiorazioni Istat, sulla base di criteri e parametri diversi da quelli previsti in contratto.

Con la **sentenza n. 153/2017** sono stati condannati, in solido, l'ex amministratore e due ex dirigenti della ASL TA, all'epoca dei fatti in servizio presso il presidio ospedaliero del "SS. Annunziata", alla refusione della somma complessiva di circa 547 mila euro per avere, alla fine degli anni '90, illecitamente avvantaggiato alcuni imprenditori cui sono state aggiudicate forniture di materiali vari (arredi fissi e mobili) *"non tanto allo scopo di arricchire l'offerta ospedaliera o migliorarne la qualità quanto, piuttosto, per spostare risorse finanziarie pubbliche nelle casse della società fornitrice, con conseguente ingentissimo danno per l'ente erogante"*

Infine, con la **sentenza n. 214/2017**, l'ex direttore amministrativo ed alcuni ex dirigenti della ASL TA sono stati condannati a risarcire, a quest'ultima, circa 2 milioni di euro per avere realizzato un vero e proprio disegno criminoso teso a far conseguire alla ditta affidataria di una serie di contratti, nonché a se stessi, un ingiusto profitto con corrispondente danno per le pubbliche finanze. Nello specifico, costoro, mediante il ricorso alla trattativa privata, hanno affidato ad una unica impresa servizi del tutto inutili o che l'azienda sanitaria avrebbe potuto svolgere in proprio, omettendo qualsiasi forma di controllo circa l'esecuzione degli stessi, anche al fine di consentire il pagamento di fatture relative a prestazioni inesistenti ovvero già diversamente remunerate.

La sentenza ha anche avuto modo di chiarire, rispondendo a specifica questione sollevata dalle difese dei convenuti, che *"Le facoltà istruttorie riconosciute dalle norme al requirente contabile attengono alla fase anteriore all'introduzione del processo e sono previste al precipuo scopo di permettere di*

acquisire, a seguito di specifica e concreta notizia di danno, tutti gli elementi utili ad accertare la sussistenza dei presupposti per esercitare l'azione risarcitoria a tale organo pubblico intestata.

Non può, quindi, invocarsi il rispetto del principio ad un equo e giusto processo in relazione all'attività istruttoria curata dal pubblico ministero contabile che si realizza in un momento antecedente all'incardinarsi del giudizio di responsabilità.

Peraltro le Sezioni Riunite di questa Corte hanno di recente (sent. n. 28/QM/2015) rimarcato che la garanzia costituzionale del giusto processo ex art.111 Cost. attiene ad una difesa 'nel processo' e non 'dal processo' (v. C. Cost. n. 513 del 2002) evidenziando come questo non esista ancora nemmeno nella fase successiva alla notifica dell'invito a dedurre"

Con riferimento alle vicende più recenti, invece, si segnala la **sentenza n. 155/2017**, in virtù della quale il Direttore amministrativo *pro tempore* della "Fondazione lirico sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari" è stato condannato al risarcimento della somma di circa 373 mila euro per avere, senza alcun atto giustificativo della spesa, né alcun atto di liquidazione attestante la regolare esecuzione, provveduto all'acquisto di ingenti quantitativi di acqua minerale da un unico fornitore, nonché effettuato numerose ed ingenti spese per pranzi fruiti presso un unico ristoratore, in assenza di qualsiasi attinenza con le finalità istituzionali.

La sentenza in questione ha anche riconosciuto la configurabilità, in capo alla predetta Fondazione, di un preciso obbligo di rispetto dei principi in materia di enti pubblici, in adesione all'indirizzo che la giurisprudenza ha assunto in proposito laddove ha affermato che "*la trasformazione in persone giuridiche private degli enti pubblici non modifica il regime delle responsabilità, nel senso che resta ferma la particolare disciplina dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti (Cass., S.U., 22 dicembre 2003, n. 19667; 26 febbraio 2004, n. 3899)*" e ancora che "...il più recente orientamento della

Cassazione restrittivo in ordine alla giurisdizione della Corte dei conti nell'ambito di società per azioni a partecipazione pubblica (Cass., S.U., 19 dicembre 2009, n. 26806; 22 dicembre 2009, n. 27092; ord. 5 luglio 2011, n. 14655) non si estende alle fondazioni, perché relativo alle sole Spa a partecipazione pubblica, per espresso riferimento al regime codicistico dell'azione di responsabilità".

§. Danni da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici

Considerato che la Pubblica Amministrazione oggi opera attraverso diversi modelli comportamentali in costante trasformazione e che le sue aree d'intervento sono sempre più variegata e complesse, il concetto di rapporto di servizio, presupposto dell'azione di danno, si è andato gradualmente evolvendo, in connessione con le trasformazioni della realtà sociale, economica e giuridica, anche per merito della funzione interpretativa della giurisprudenza, sempre attenta alle trasformazioni socio-economiche della collettività organizzata, pronta a tutelare l'utilizzo, per finalità pubbliche, delle risorse finanziarie della collettività, nei confronti del fruitore sia pubblico che privato.

La Suprema Corte di cassazione ha, infatti, più volte chiarito come non sia sufficiente, per affermare la giurisdizione della Corte dei conti, la qualità pubblica del denaro impiegato, ma occorre che assuma rilevanza anche la gestione pubblicistica dello stesso, la finalizzazione cioè a scopi e programmi pubblici, come criterio di collegamento per la sussistenza della stessa giurisdizione.

Pertanto, è ormai pacificamente acclarato che sussista la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi in cui il danno venga arrecato da un soggetto privato, beneficiario di fondi pubblici a destinazione vincolata o da una società privata utilizzatrice di pubblici finanziamenti in modo

illecito ed indebito.

Nelle ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia natura societaria o associativa, l'azione risarcitoria ben può essere esercitata anche nei confronti della persona fisica che riveste la qualità di amministratore o nei confronti della quale sia riconoscibile la qualità di effettivo *dominus* della persona giuridica, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse che trascendono lo "schermo" societario o associativo.

Come già negli anni passati, nel corso del 2017, le fattispecie di danno contestate hanno avuto a riguardo l'illecito percepimento o utilizzo dei finanziamenti e contributi erogati ai sensi della legge n. 488/1992 per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno e della legge n. 185/2000 per quanto attiene allo sviluppo dell'imprenditoria femminile ovvero di quelli erogati nell'ambito dei Fondi strutturali comunitari (principalmente FEAGA e FERS), nonché dei P.O.R. Puglia 2000-2006.

In particolare, sono stati emessi n. 30 atti di citazione per un ammontare complessivo di circa 5 milioni e 500 mila euro di danno, di cui € 1.296.173,93 da risarcire in favore di AGEA, € 2.718.932,78 in favore della Regione Puglia ed € 1.733.381,70 in favore del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Tra le azioni promosse, meritano di essere segnalate quelle esercitate nei confronti di alcuni agricoltori della Provincia di Bari, in merito all'illecita percezione, da parte di costoro, di aiuti economici in agricoltura, erogati da AGEA, richiesti ed ottenuti sulla base della presentazione di false dichiarazioni in merito al possesso di un legittimo titolo di conduzione dei terreni. Nello specifico, gli agricoltori coinvolti, al fine di attestare il possesso dei terreni in relazione ai quali richiedevano gli aiuti per le

campagne 2006-2013, avevano presentato i cd. "contratti verbali di affitto", nei quali avevano indicato, quali danti causa, soggetti che la Guardia di Finanza accertava essere deceduti diversi anni prima della data di stipula dell'accordo. Nei casi in questione, la responsabilità del danno arrecato ad AGEA (di diverse decine di migliaia di euro), è stata imputata sia ai beneficiari dei contributi, per condotta palesemente dolosa, avendo costoro dichiarato il falso, che al responsabile del Centro di Assistenza in Agricoltura (C.A.A.) presso cui le domande uniche di pagamento erano state presentate; nei confronti di quest'ultimo, tuttavia, attesa la diversa qualificazione della condotta serbata (gravemente colposa), la rifusione del danno è stata chiesta solo in via sussidiaria, in relazione alle gravi omissioni perpetrate nelle attività di controllo e verifica della documentazione.

Altro atto di citazione ha avuto a riguardo l'illecito percepimento, da parte diversi soggetti privati, di contributi nell'ambito della Misura 4.22 del POR Puglia 2000-2006 per il risarcimento di danni conseguenti a calamità naturali (piogge alluvionali e grandinate) verificatesi nel territorio della Provincia di Taranto. Dalle indagini esperite, peraltro anche in ambito penale, è emerso che, grazie alla complicità di un dipendente della citata Provincia, i predetti soggetti (tra cui anche la moglie del dipendente infedele), pur non avendo presentato alcuna istanza, né trovandosi in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale n. 24/1990 e dalla legge n. 185/92, avevano percepito i contributi pubblici, peraltro in misura ingente (euro 1 milione 248 mila circa). La Procura ha esercitato l'azione risarcitoria sia nei confronti del dipendente pubblico che aveva falsamente istruito le pratiche di ammissione ai contributi, attesa la condotta palesemente dolosa dal medesimo tenuta, che nei confronti dei dirigenti preposti al Settore di competenza, per avere costoro, con condotta gravemente colposa, omesso di porre in essere i dovuti e necessari controlli che, se debitamente esperiti, avrebbero potuto evitare il perpetrarsi della

truffa ai danni dell'Ente locale. A questi ultimi, tuttavia, seguendo la costante giurisprudenza in ipotesi di concorso di condotta gravemente colposa con quella dolosa, la richiesta risarcitoria è stata formulata in via meramente sussidiaria.

Inoltre, attesa la sproporzione tra l'ingente entità del danno prodotto e quella del patrimonio del presunto responsabile, al fine di tutelare le ragioni del credito erariale, è stata anche esercitata una azione cautelare: nello specifico, è stato chiesto il sequestro conservativo di beni mobili ed immobili del citato dipendente; sequestro confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 62/2017.

Fra le azioni esercitate in merito all'illecito utilizzo di contributi erogati dal Ministero per lo Sviluppo Economico, sia ai sensi della legge n. 662/96 che della legge n. 488/92, per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno, merita di essere menzionata, attesa la entità del danno (circa 1 milione e 238 mila euro) quella esercitata nei confronti di una società a responsabilità limitata operante nel territorio della provincia di Foggia. Tale società, sebbene avesse beneficiato di finanziamenti sia per la realizzazione di uno stabilimento industriale per la produzione di cavi da pesca ed attrezzature ausiliarie (*ex lege* n. 662/96) che per l'ampliamento dello stesso (*ex lege* n. 488/92), distoglieva dall'uso i beni oggetto dei finanziamenti, prima della decorrenza dei cinque anni dall'entrata in funzione dell'impianto. L'art. 8 del D.M. n. 527/95, infatti, prevedeva espressamente la revoca delle agevolazioni qualora le immobilizzazioni materiali ed immateriali fossero state distolte, in qualsiasi forma, anche mediante cessione di attività ad altro imprenditore, dall'uso previsto, prima di cinque anni dalla entrata in funzione dell'impianto. Dalle indagini emergeva anche che la società, sempre ai fini del percepimento dei finanziamenti (*ex lege* n. 488/92) aveva falsamente dichiarato di aver sostenuto, per l'acquisto di macchinari, costi superiori rispetto a quelli effettivi.

In relazione alle fattispecie di danno in questione, a fronte di altrettante azioni esercitate da questo Ufficio requirente, nell'anno di riferimento, sono state emesse cinque sentenze (nn. 115/2017, 116/2017, 117/2017, 118/2017 e 119/2017) a carico di diversi soggetti che avevano costituito una associazione a delinquere finalizzata al conseguimento illecito di ingenti finanziamenti pubblici *ex lege* n. 488/92 (complessivamente circa 11 milioni di euro).

Con le citate sentenze la Sezione giurisdizionale, oltre a condannare, in via principale e solidale, i legali rappresentanti delle società beneficiarie dei finanziamenti, ha anche riconosciuto la responsabilità, sia pure in via sussidiaria per colpa grave, delle banche concessionarie, attesa la grave negligenza e superficialità con cui le stesse hanno esercitato le proprie prerogative istruttorie all'erogazione dei finanziamenti che non si limitavano ad una verifica di regolarità meramente formale e documentale, ma si sostanziano in fondamentali funzioni di natura pubblicistica finalizzate alla verifica della sussistenza dei requisiti prescritti per l'ammissione al finanziamento.

§. Danni per mancata riscossione di entrate pubbliche o mancato riversamento di tributi

Come già nel precedente anno, nel corso del 2017 sono state introdotte diverse azioni (n. 17 atti di citazione per complessivi 563 mila euro circa) in relazione al mancato aggiornamento annuale secondo gli indici Istat, del costo di costruzione, ai fini della determinazione del contributo dovuto all'atto del rilascio dei permessi di costruire inerenti ai fabbricati residenziali, a norma della legge n. 10/1977 e del dpr n. 380/2000, da parte

di numerosi comuni della provincia di Lecce, nel periodo ricompreso tra il 2008 ed il 2012

Il fenomeno, peraltro non limitato ad una sola provincia, che, come già evidenziato lo scorso anno, è emerso a seguito di una complessa attività di indagine svolta dal Nucleo di Polizia economico finanziaria della Guardia di Finanza di Lecce, denota una frequente scarsa attenzione, da parte degli Enti locali, alla cura delle proprie entrate, nonostante la scarsità di risorse economiche sia sempre più di frequente lamentata, proprio dai predetti enti territoriali.

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

Nel corso dell'anno appena trascorso sono stati depositati altri n. 17 atti di citazione, per un ammontare complessivo di 3 milioni e 252 mila euro circa, a completamento di una vasta indagine condotta in merito al mancato versamento, nei confronti di diversi comuni della provincia di Foggia, delle somme riscosse a titolo di tributi locali da parte della società privata concessionaria del relativo servizio (Gema s.p.a.). Come già ricordato nei precedenti anni, gli amministratori della società avevano posto in essere una associazione a delinquere finalizzata, mediante la commissione di diversi reati (peculato continuato, falso in bilancio, fittizia formazione del capitale sociale), a consentire alla società di non decadere dall'autorizzazione ministeriale e di continuare così a svolgere il servizio di concessionario della riscossione, aggravandone la situazione economica, patrimoniale e finanziaria recando, al contempo, consistenti vantaggi patrimoniali ai sodali che si erano appropriati dei fondi di pertinenza statali.

Va, tuttavia, evidenziato che difficilmente sarà possibile recuperare

per intero l'ingente danno conseguito dalle diverse azioni atteso che, per un verso, la società di riscossione è stata dichiarata fallita e che, per altro verso, il patrimonio dell'unico amministratore capiente appare esiguo in rapporto all'entità del danno procurato. Nonostante ciò, questo Ufficio requirente si è determinato ad agire comunque nei confronti degli ex amministratori e della società al fine di dotare i comuni danneggiati, laddove il Giudice dovesse ritenere di emettere le relative sentenze di condanna (come già avvenuto per i giudizi già discussi), di un titolo idoneo a far valere il "privilegio" del credito in sede di giudizio fallimentare. E' appena il caso di ricordare che, a seguito dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, *"Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'art. 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte di conti sui beni mobili e immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile."* (art. 216, comma 3, d.lgs n. 174/2016).

Particolarmente grave è anche analoga vicenda che ha visto danneggiato il comune di Bari in conseguenza del mancato incameramento dei tributi comunali relativi alla TOSAP per gli anni 2007, 2008 e 2009.

Dalle indagini esperite è emerso che la società di riscossione "Tributi Italia spa", al momento del subentro del nuovo concessionario della riscossione (2009), ometteva di consegnare al Comune tutta la documentazione relativa agli avvisi ed alle ingiunzioni emesse in relazione alla TOSAP, nonché l'intera banca dati informatizzata, provvedendovi solo nel mese di giugno 2013, a seguito di provvedimento giudiziario.

L'illegittimo trattenimento della suddetta banca dati ha, quindi, di fatto, impedito al Comune di porre in essere le attività di riscossione dei tributi dando luogo alla prescrizione dei crediti da esso vantati per un ammontare complessivo di circa **1 milione e 176 mila euro**, per il recupero dei quali si è esercitata l'azione di responsabilità nei confronti della Tributi

Italia spa, nelle more sottoposta ad amministrazione controllata. La domanda della Procura ha trovato pieno accoglimento da parte della sezione giurisdizionale con la **sentenza n. 365/2017**.

Un cenno, infine, merita anche la vicenda dannosa per la quale già nel corso del 2016 era stata promossa azione cautelare nei confronti di alcuni funzionari dell' Agenzia delle Dogane di Bari e che nel corso dell'anno da poco concluso, ha dato luogo all'azione di risarcimento per circa 5 milioni e 370 mila euro, peraltro definita dalla Sezione giurisdizionale, sia pure in primo grado, con **sentenza di condanna n. 379/2017**.

La vicenda afferisce la violazione delle corrette procedure di esportazione delle merci, da parte di aziende adibite alla produzione e commercio di prodotti alcolici, con la complicità di due funzionari della citata Agenzia delle Dogane. Nello specifico, i due funzionari infedeli hanno falsamente attestato l'uscita di partite di merce con destinazione Stati non facenti parte dell'Unione Europea, al fine di sottrarle al pagamento delle imposte dovute (accise ed I.V.A.): la normativa in materia (dpr. n. 633/1972 e d.lgs n. 504/1995), infatti, stabilisce una condizione di "non imponibilità" per le cessioni di beni effettuate con trasporto o spedizione fuori dal territorio della Unione europea.

Le indagini della Guardia di Finanza hanno accertato la illecita chiusura di ben n. 42 operazioni doganali trattate dai due funzionari; illiceità comprovata, non solo dalla falsa documentazione all'uopo confezionata, ma anche dagli accertamenti effettuati mediante il posizionamento di apparati GPS sugli automezzi utilizzati per le spedizioni che hanno disvelato come tali mezzi, nel momento del "visto uscire" dal Porto di Bari, in realtà risultavano essere in altro sito del territorio italiano, distante centinaia di chilometri dalla città di Bari.

Con riferimento al mancato versamento delle imposte, si ritiene di

segnalare la **sentenza di condanna n. 467/2017** emessa dalla Sezione giurisdizionale nei confronti della CE.RI.N. srl, società concessionaria del servizio di riscossione dei tributi per il comune di Bitonto, la quale, negli anni 2010-2013, ha omesso di riversare alle casse dello stesso la ingente somma di circa 4 milioni e 365 mila euro; somme che venivano trasferite su conti correnti riferiti ad altra società (la SIART srl) per effettuare acquisizioni immobiliari con vantaggio personale degli amministratori delle due società. Nelle more della definizione del giudizio di merito, conclusosi con la citata sentenza, la Procura ha anche promosso l'azione cautelare del sequestro conservativo dei beni sia dell'Amministratore unico che della società, previo esercizio dell'azione revocatoria ex art. 2901 c.c., degli atti di aumento di capitale e successiva scissione societaria. Anche tali azioni cautelari hanno trovato accoglimento da parte del giudice.

§. Danni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti

I danni in questa materia si concretano generalmente nell'illegittima erogazione di emolumenti, indennità e compensi vari, contravvenendo a specifiche norme che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Tra le diverse azioni che hanno riguardato, per lo più, illegittimi affidamenti di incarichi esterni o l'indebita liquidazione di somme a titolo di rimborsi spese e/o indennità di trasferta non dovute, si segnalano di seguito quelle che hanno avuto maggior rilievo sotto il profilo dell'ammontare del danno o della particolarità della fattispecie.

Una prima citazione ha avuto riguardo all'illegittimo conferimento

dell'incarico di Direttore generale della Provincia di Foggia, al medesimo soggetto, ormai collocato a riposo per raggiunti limiti di età, che aveva rivestito negli anni precedenti la stessa carica. Il danno contestato, parametrato ai compensi percepiti, è pari a **circa 100 mila euro**.

Altra citazione ha riguardato, invece, l'illecita corresponsione di emolumenti accessori in favore del Segretario generale p.t. del comune di Manfredonia, in violazione della normativa all'epoca vigente causando un danno alle finanze del predetto ente locale di circa **84 mila euro**.

Una menzione particolare merita l'azione con la quale si è censurata la approvazione (con la conseguente applicazione), da parte dalla Giunta della Provincia di Foggia, con il parere favorevole di regolarità tecnica del responsabile dell'avvocatura, di una norma regolamentare con la quale si è prevista la possibilità di corrispondere, in favore dei collaboratori amministrativi assegnati al proprio ufficio legale, un emolumento accessorio di un importo pari al 20% dell'onorario corrisposto al libero professionista.

Tale previsione regolamentare, infatti, a parere della Procura, si pone in violazione del quadro normativo delineato dal d.lgs n. 165/2001 dal quale emerge, in modo chiaro, come peraltro anche pacificamente affermato dalla giurisprudenza, il principio della "onnicomprendività" della retribuzione dei pubblici dipendenti. L'attribuzione di compensi accessori in favore di questi ultimi, infatti, può avvenire solo nei limiti e nella misura in cui sia prevista in sede di contrattazione collettiva e/o integrativa e mediante il ricorso alle risorse rinvenibili nel Fondo per la contrattazione decentrata, ai termini del combinato disposto di cui agli artt. 2, comma 3, secondo periodo, e 45, comma 1, del decreto legislativo citato.

Né si ritiene che possa essere soggetta ad interpretazione estensiva la disposizione di cui all'art. 27 del CCNL 14 settembre 2000 che disciplina i compensi spettanti per l'espletamento delle attività professionali. Del resto,

l'attività di assistenza che svolge il personale assegnato alla avvocatura interna delle pubbliche amministrazioni non può che ritenersi rientrante nel novero delle attività istituzionali di pertinenza delle stesse.

Sempre attinenti alla materia dei danni che traggono origine dalla violazione di norme disciplinanti il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, sono i casi dei pubblici dipendenti che svolgono incarichi retribuiti senza esservi autorizzati, in favore di altre pubbliche amministrazioni o di privati.

A tale proposito, è stato chiamato in giudizio il dirigente p.t. del Settore di Polizia della Provincia di Foggia, per avere svolto una serie di incarichi esterni, senza la preventiva prescritta autorizzazione da parte dell'Ente; incarichi affidatigli dalla società privata alla quale la stessa amministrazione provinciale aveva, a sua volta, affidato in via diretta e senza l'espletamento di alcuna gara, il servizio di riscossione coattiva delle sanzioni elevate per violazione delle norme del codice della strada. Il danno contestato ammonta a poco più di **125 mila euro**.

Altra azione, invece, ha riguardato una professoressa che, sebbene docente a tempo pieno presso l'Università degli Studi di Bari ed operante in regime assistenziale di *intramoenia* (e quindi di esclusività) con l'Azienda ospedaliero-universitaria Policlinico di Bari, ha svolto per diversi anni attività libero professionale presso importanti gruppi bancari ed assicurativi, senza aver chiesto alcuna autorizzazione all'Università degli Studi, e percependo indebitamente dall'azienda ospedaliera l'indennità di esclusività. Al momento la Procura ha agito nei confronti della predetta docente solo per il risarcimento del danno prodotto a carico dell'Azienda ospedaliera (circa **200 mila euro**), riservandosi di procedere anche per quello prodotto all'Università. In relazione alla vicenda si è anche già ottenuto il sequestro conservativo di alcuni beni, confermato con ordinanza n. 90/2017.

Per motivi analoghi, è stato citato in giudizio anche un medico della ASL Bari che, sebbene ammesso a fruire di una borsa di studio con l'obbligo di partecipare, in via esclusiva, alle attività didattiche, pratiche e teoriche, svolgeva altre attività libero professionali incompatibili con le prime, percependo i relativi compensi. Il danno contestato è stato commisurato al valore della borsa di studio percepita, pari a **circa 39 mila euro**.

Diverse sono le sentenze emesse nel corso del 2017 in riferimento alle fattispecie di danno conseguenti alla violazione della disciplina normativa che regola i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti.

Fra di esse merita di essere menzionata la **sentenza n. 1/2017** con la quale il presidente ed i consiglieri pro tempore del Consiglio di Amministrazione di AMIU Trani sono stati condannati per aver riconosciuto, negli anni 2010-2014, in favore di un dirigente della stessa società partecipata *in house* del comune di Trani, maggiori ed ingiustificate somme a titolo di retribuzione annuale nonché di compenso incentivante, in difetto dei relativi presupposti.

Altra sentenza (**n. 226/2017**), invece, ha condannato un ex dirigente del Settore Trasporti della Regione Puglia a risarcire al predetto Ente la somma di 288 mila euro per avere svolto, fra il 2006 ed il 2011, senza la preventiva autorizzazione prescritta dall'art. 53, co. 7, del d.lgs n. 165/2001 ed omettendo poi di versare il compenso nelle casse pubbliche, diversi incarichi nei confronti di società operanti nel settore del trasporto pubblico, peraltro in evidente posizione di conflitto di interessi.

Con la **sentenza n. 382/2017** un dirigente medico dell'IRCCS "Istituto Tumori Giovanni Paolo II" di Bari è stato condannato a risarcire la somma di circa 467 mila euro perché, pur essendo in regime di *intramoenia*, nel corso del 2009, ha svolto attività professionali extra-istituzionali non preventivamente autorizzate in violazione dell'art. 13, comma 2, del DPCM 27 marzo 2000, mancando di provvedere a riversare le somme

percepita nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza. La disciplina dell'attività extra-istituzionale per la dirigenza medica in regime di intramoenia, infatti, risulta ancora più restrittiva rispetto a quella dettata per la generalità dei dipendenti pubblici posto che, a differenza di quanto previsto per questi ultimi dall'art. 53, comma 6, del d.lgs n. 165/2001, non esclude dall'autorizzazione quella relativa alla partecipazione a convegni se da questa ne siano derivati compensi.

Infine, con **sentenza n. 168/2017**, la Sezione giurisdizionale ha condannato al risarcimento di 60 mila euro, in favore del comune di Corato, il sindaco ed il segretario generale *pro tempore* per aver proceduto, negli anni 2011-2013 (per il periodo dal 2008 al 2010 è stata dichiarata la prescrizione), al conferimento di un incarico di staff ex art. 90 del d.lgs n. 267/2000 mediante la stipula di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anziché di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato cui applicare il regime economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali per la categoria D3. Il danno patrimoniale prodotto alle finanze del Comune, infatti, è diretta conseguenza dell'aver previsto, a fronte del conferimento dell'incarico di co.co.co., la corresponsione annua di un compenso superiore a quello previsto per la citata categoria.

§. Altre fattispecie di danno

Vengono, in primo luogo, in rilievo le ipotesi di cd. **danno indiretto**, vale a dire quelle in cui il pregiudizio all'amministrazione consegue da condanne al risarcimento di danni in favore di soggetti terzi per fatto imputabile ai suoi agenti (ne costituiscono tipico esempio le condanne

conseguenti ad episodi di illegittimo svolgimento di procedure concorsuali o di ammissione in servizio, quelle conseguenti ad episodi di “malasanità”, ovvero quelle in materia di “equa riparazione”).

Fra le diverse azioni, si segnala quella esercitata nei confronti dei componenti di una commissione di concorso per ricercatori presso la Facoltà di Farmacia, per avere costoro continuato a valutare i titoli in possesso di una concorrente in modo non solo difforme da quanto previsto nel bando di concorso, ma anche da quanto statuito dal Giudice amministrativo adito dalla concorrente ingiustamente pretermessa. La condotta tenuta dalla Commissione d’esame ha quindi costretto la predetta concorrente ad adire una seconda volta le vie legali per vedersi finalmente riconosciuto il proprio diritto dopo ben 8 anni dall’indizione del concorso, conseguendo anche il riconoscimento della carriera e dei connessi emolumenti stipendiali, con corrispondente danno per l’Università condannata a corrispondere questi ultimi (**circa 84 mila euro**) pur in assenza di una prestazione sinallagmatica.

La Procura, inoltre, anche lo scorso anno, è stata impegnata nell’esame delle **delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio** che le pubbliche amministrazioni, a mente dell’art. 23, co. 5, della legge n. 289/02, trasmettono in numero sempre maggiore (nel corso del 2017 sono stati aperti n. 2.894 nuovi fascicoli in materia, circa il 62% in più rispetto all’anno precedente).

Esse hanno per oggetto, nella maggior parte dei casi, le ipotesi di occupazione cd. appropriativa in materia di espropriazione per pubblica utilità, gli infortuni subiti dai cittadini in conseguenza della carente manutenzione delle strade comunali, i contenziosi degli enti locali con le imprese appaltatrici di lavori, forniture e servizi (per lo più afferenti ai ritardati pagamenti), le controversie con il personale dipendente, le spese

legali di difesa sopportate in occasione dei contenziosi civili nei quali l'Ente è stato chiamato a resistere.

Sebbene nella maggior parte dei casi l'esame delle delibere si concluda con un provvedimento di archiviazione, in quanto nella vicenda sottostante non è rinvenibile un danno patrimoniale o una condotta gravemente colposa, nel corso del 2017, sia pure con riferimento a debiti riconosciuti negli anni precedenti, sono state esercitate alcune azioni di una certa rilevanza.

Una prima azione afferisce al riconoscimento di un debito di circa 1 milione e 200 mila euro deliberato dal Consiglio comunale di Foggia nell'anno 2011 afferente al rimborso di spese, sostenute da dipendenti ed amministratori locali, per la propria difesa in diversi procedimenti penali conclusisi con sentenza di assoluzione. Dall'attività istruttoria emergeva, da un lato, la insussistenza dei presupposti di legge per il rimborso, dall'altro, l'assenza di qualsiasi verifica sulla congruità delle spese rimborsate. La responsabilità del danno patrimoniale conseguito, è stata imputata al dirigente dell'Avvocatura comunale che aveva formulato la proposta di riconoscimento del debito, nonché al dirigente dell'ufficio di ragioneria che non aveva rilevato l'illegittimità della spesa.

Altra vicenda consegue al pagamento, da parte del comune di Bitonto, di una sanzione irrogata dal Ministero dei Beni culturali perché durante l'esecuzione dei lavori di realizzazione della rete di viabilità ed impianti di PI nella zona artigianale, si era proceduto, senza le necessarie autorizzazioni, a demolire una chiesetta rupestre. La responsabilità, in un primo momento imputata solo nei confronti del Direttore dei lavori (v. sent. n. 307/2016), con l'azione in questione, è stata imputata anche al RUP. La quota parte di danno imputata a quest'ultimo è di **180 mila euro**.

Fra le “altre fattispecie” viene, infine, in rilievo anche quella relativa all’irregolare svolgimento, negli anni 2011-2013, del servizio di raccolta e smaltimento del servizio r.s.u. nel comune di Racale. Nello specifico, dalle indagini effettuate dalla Guardia di Finanza, emergeva, da un lato, che la società affidataria del servizio (Gial Plast) aveva omesso, *in toto* o anche solo parzialmente, alcune delle prestazioni contrattualmente previste (il lavaggio dei cassonetti, lo spazzamento meccanico e l’utilizzo dell’auto logistica) e, dall’altro, che l’Amministrazione aveva mancato di effettuare le dovute verifiche sul regolare svolgimento del servizio e, di conseguenza, di applicare le sanzioni pecuniarie previste.

Pertanto, la responsabilità del danno patrimoniale conseguito (rideterminato dalla Sezione giurisdizionale con la sentenza n. 521/2017 in considerazione della avvenuta sottoscrizione di atto transattivo fra le parti con il quale erano stati parzialmente regolati i reciproci rapporti economici) è stato imputato al Responsabile del servizio di igiene urbana del comune.

4. Le azioni cautelari a tutela delle ragioni del credito erariale

Nel corso dello scorso anno, a tutela delle ragioni dell'Erario, sono stati richiesti n. 14 sequestri conservativi di beni mobili ed immobili, fra i quali si segnalano, di seguito, quelli maggiormente significativi, sia sotto il profilo del particolare disvalore delle condotte emerse dalle relative vicende che per l'entità del danno erariale conseguenzialmente prodotto:

- sequestro per circa **10 milioni e 900 mila euro** in relazione all'indebito percepimento di contributi pubblici *ex lege* n. 662/96 da parte della società "Cotonificio di Capitanata " con sede in Foggia. La società in questione, pur beneficiando del cospicuo finanziamento, non provvedeva a completare il piano di investimento, mancando di avviare la maggior parte delle attività previste, nonché utilizzava macchinari ed impianti non nuovi di fabbrica, bensì usati in quanto di proprietà di altra società (successivamente dichiarata fallita) che, a sua volta, li aveva acquistati con finanziamenti da quest'ultima percepiti nell'ambito dello stesso contratto d'area (confermato con ordinanza n. 96/2017);
- sequestro per **3 milioni e 200 mila euro** in relazione all'indebito percepimento di finanziamenti pubblici da parte di una azienda agricola avente sede nel territorio di Manfredonia. Dalle indagini è infatti emerso che il cofinanziamento dell'iniziativa imprenditoriale è avvenuta mediante somme di denaro non rientranti nella disponibilità dei soci, bensì della società grazie alla falsa contabilizzazione di debiti di quest'ultima; la società, in realtà, presso l'impianto finanziato svolgeva attività diversa da quella dichiarata; i beni venivano distolti dall'uso oggetto del finanziamento prima della scadenza del termine quinquennale previsto nel provvedimento di concessione. (confermato con ordinanza n. 122/2017, a seguito di reclamo della Procura);

- sequestro per **1 milione e 248 mila euro** in relazione all'illecito percepimento, da parte di alcuni soggetti vicini ad un funzionario della Provincia di Taranto, di contributi pubblici finalizzati a risarcire i danni conseguenti a calamità naturali verificatesi negli anni 2003-2004 sul territorio provinciale, nonostante costoro non fossero in possesso dei requisiti previsti dalla normativa (conferma parziale disposta con ordinanza n. 62/2017);
- sequestro per circa **1 milione e 200 mila euro** in relazione all'illecita gestione, negli anni 2006-2008, di contratti di manutenzione degli impianti termici e di condizionamento degli immobili di proprietà del comune di Taranto adibiti ad uso pubblico. Dalle indagini esperite, anche in sede di procedimento penale, è emerso che il responsabile unico del procedimento unitamente ai dirigenti comunali pro tempore preposti al Servizio competente, mediante condotte illecite, hanno consentito all'impresa affidataria del servizio di conseguire un elevato ed ingiusto profitto. Costoro, infatti, hanno liquidato le fatture emesse dall'impresa, attestando falsamente la piena e regolare esecuzione delle attività di manutenzione, pur non avendo mai svolto alcun controllo in merito, nonché remunerando come fossero attività di manutenzione straordinaria, interventi aventi i caratteri della manutenzione ordinaria, già pagati in precedenza dall'amministrazione, a tale titolo (in attesa della decisione del Giudice designato);
- sequestro per circa **450 mila euro** nei confronti di un soggetto che, al fine di ottenere indebitamente aiuti in agricoltura per gli anni 2007-2009, dichiarava falsamente il possesso della qualifica di "nuovo agricoltore" pur avendo già percepito analoghi aiuti negli anni precedenti e non avendo la reale disponibilità di molti dei terreni indicati nelle domande uniche di pagamento (confermato solo nei confronti di uno dei sequestrati con ordinanza del giudice designato n. 97/2017);

- sequestro per circa **353 mila euro** in relazione allo svolgimento, da parte di una professoressa universitaria, di attività libero professionale presso importanti gruppi assicurativi e bancari in assenza di autorizzazione da parte dell'Università degli Studi di Bari (confermato, sia nella minore misura di 200 mila euro, con ordinanza n. 60/2017);
- sequestro per circa **125 mila euro** nei confronti del dirigente p.t. del settore di Polizia della Provincia di Foggia per aver svolto incarichi esterni senza l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza; incarichi conferitigli dalla società privata cui la stessa Amministrazione aveva, a sua volta, affidato, in via diretta e senza alcuna gara, il servizio di riscossione delle sanzioni elevate per violazione del codice della strada (confermato dal Collegio con ordinanza n. 139/2017, a seguito di reclamo promosso dalla Procura).

Si segnala, inoltre, per la particolarità della vicenda dannosa ad esso connessa, anche il ricorso per sequestro conservativo *ante causam* chiesto a carico degli amministratori del comune di Mellissano (LE) a garanzia di un credito erariale pari a circa **1 milione e 500 mila euro**.

L'azione è conseguente ad una attività istruttoria delegata alla Guardia di Finanza a seguito di specifica e concreta notizia di danno riveniente dai contenuti di una deliberazione della Sezione regionale di controllo (n. 01/PRSP/2014), con la quale si negava l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nello specifico, la Procura delegava il Nucleo P.T. ad accertare, fra l'altro, la sussistenza dei presupposti di legittimità in ordine alla assunzione di spese da parte del comune di Melissano, in considerazione dei limiti imposti dal d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, con riferimento:

- a) all'ammontare della spesa sostenuta dall'Ente locale in violazione delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.l. n. 78/2010 e dell'art. 1, commi 119 e 120, della legge n. 220/2010;
- b) all'applicazione delle limitazioni e delle sanzioni previste dalle norme in vigore alla data della stesura dei rendiconti relativi agli esercizi dal 2010 al 2013.

All'esito delle indagini, mediante l'azione cautelare, è stata contestata una ipotesi di danno erariale *sub specie* di indebita erogazione di risorse in presenza di vincolo di natura sanzionatoria derivante dalla esplicita disposizione normativa di cui al richiamato art. 1, comma 119, della legge n. 220/2010, quale diretto precipitato delle disposizioni vigenti in tema di Patto di Stabilità interno, già introdotte con la legge n. 448/98.

In sostanza, è stato contestato agli amministratori p.t. del Comune di Mellissano di non aver adottato, con condotta chiaramente dolosa, i provvedimenti utili al ripristino di una corretta gestione finanziaria, e di aver continuato ad effettuare spese negli esercizi finanziari a riferimento, come se i vincoli del patto di stabilità fossero stati rispettati.

Il sequestro è stato confermato con ordinanza n. 128/2017 emessa dalla Sezione giurisdizionale a seguito di proposizione di reclamo. In relazione alla vicenda è già stato anche introdotto il giudizio di merito.

5. Le impugnazioni

Come già rilevato nel quadro di sintesi delle attività, nell'anno appena trascorso sono stati proposti solo due atti di appello innanzi alle Sezioni Centrali.

Un atto di gravame ha riguardato **la sentenza n. 412/2016**, emessa dalla Sezione giurisdizionale a seguito di un atto di citazione in riassunzione di un giudizio per il quale il giudice civile adito aveva declinato la propria giurisdizione in favore del giudice contabile. La censura afferisce alla parte in cui il Collegio ha affermato che il suddetto atto fosse da dichiarare inammissibile dovendo la domanda essere riproposta *"...con le modalità e le forme previste innanzi alla Corte dei conti, ai sensi dell'ultimo alinea dell'art. 59, comma 2, in relazione al rito applicabile...con la conseguente sanzione dell'inammissibilità dell'atto di citazione nel caso di omesso invito a dedurre e delle conseguenti garanzie tipiche di questa fase preprocessuale (facoltà di presentare deduzioni scritte e audizioni dell'incolpato)"* nonché in quella in cui ha ritenuto che *"...comunque il giudizio si sarebbe estinto, dappoiché l'atto di citazione in riassunzione risulta notificato oltre il termine "perentorio" di tre mesi...in quanto è alla data della notifica - e non a quella del deposito in segreteria...-che bisogna avere riguardo ai fini del rispetto dei termini di legge..."*

Con l'atto di gravame, la Procura ha chiesto che la Corte centrale d'appello, diversamente affermi:

- la non necessarietà della proposizione dell'invito a dedurre, istituto tipico della fase preprocessuale, per procedere alla riassunzione del giudizio;
- la rilevanza, ai fini del rispetto del termine perentorio di tre mesi, dell'avvenuto deposito dell'atto di riassunzione presso la Sezione Giurisdizionale e non della notifica del citato atto ai convenuti.

La prima delle due affermazioni del Giudice, infatti, non è apparsa

condivisibile atteso che sembra porsi in palese contrasto con la *ratio* che ha indotto il legislatore a prevedere l'istituto della *translatio iudicii* (art. 59 della legge n. 69/2009): dare rilevanza al principio della cd. "continuità del giudizio", quale enucleato dalla Consulta nella sentenza n. 77/2007.

A parere di questa Procura se con la *translatio iudicii* si consente la prosecuzione di un giudizio innanzi al giudice provvisto di giurisdizione, corrisponde a corretti criteri ermeneutici la circostanza di non procedere ad inviare ai convenuti l'invito a dedurre, la cui necessarietà, come è noto, si pone esclusivamente in una fase pre-processuale che, nel caso di specie, manca del tutto.

Peraltro, attesi i ristretti termini per procedere alla riassunzione davanti al giudice munito di giurisdizione (tre mesi), risulta alquanto improbabile che possano rispettarsi gli obblighi ed i tempi previsti dal codice di giustizia contabile, per la fase pre-processuale (si pensi agli artt. 71 e 72).

Secondo la prospettazione della Procura, una lettura costituzionalmente orientata della disciplina in questione, non può che far ritenere che il richiamo formulato dal legislatore, all'art. 59 della legge n. 69/2009, alle "modalità" ed alle "forme" previste per il giudizio davanti al giudice adito, non può che riferirsi alla sola fase del giudizio e non già a tutta la fase ad esso propedeutica.

In sostanza, il richiamo normativo sarebbe da riferirsi alla peculiare posizione del pubblico ministero, legittimato ad agire per tutelare gli interessi dell'amministrazione danneggiata; alla valutazione della condotta dei convenuti secondo le norme sulla responsabilità amministrativa contabile e le forme tipiche del processo.

La sentenza n. 412/2016 è stata poi censurata anche nella parte in cui, in modo irragionevole e contraddittorio rispetto alla giurisprudenza dalla stessa citata, ha ritenuto che, entro il termine perentorio di tre mesi, si

sarebbe dovuto procedere a notificare l'atto di citazione in riassunzione ai convenuti e non già a depositare lo stesso presso la Segreteria della competente Sezione giurisdizionale, nonostante sia pacifico che, nel giudizio contabile, la proposizione della domanda si perfezioni con il deposito dell'atto di citazione.

La Procura ha anche impugnato la **sentenza n. 242/2017**, laddove il Collegio, dopo aver operato una ricostruzione in fatto che riportava la prospettazione attorea operata dalla Procura, inopinatamente dichiarava la prescrizione dell'azione di responsabilità ritenendo che non assumesse alcun rilievo, ai fini dell'applicabilità del principio fissato all'art. 2935 c.c., la circostanza, pure evidenziata dalla Procura, che la vicenda dannosa avesse assunto le caratteristiche di certezza ed azionabilità, solo in seguito all'esito finale dell'inchiesta penale, formalizzata con il decreto di rinvio a giudizio.

Richiamando giurisprudenza delle Sezioni d'appello, anche più recenti (Sez. I, n. 107/2014 e n. 184/2017, Sez. III n. 213/2007), nell'atto di gravame, si è sostenuto che la mera lettura delle contestazioni formulate poneva in evidenza che la perpetrazione di reati di falso e truffa, ai danni del MiSE, non poteva non dipendere dagli esiti delle indagini preliminari: solo al termine di tale fase era risultato possibile formulare una precisa contestazione sia in termini soggettivi che oggettivi. La mera ricezione di una *notitia damni*, da parte della Guardia di Finanza, infatti, non può supplire al rigoroso accertamento della fattispecie avente anche natura penale.

La Procura ha, quindi, lamentato che la retrodatazione del termine di decorrenza della prescrizione non valorizzi il fatto che, a quella data, non fosse configurabile, nemmeno astrattamente, alcun fatto dannoso e che, pertanto, non si disponesse di alcun elemento per far valere il proprio diritto, ex art. 2935 c.c..

Oltre che avverso le due suddette decisioni nel merito, questo Ufficio ha proposto gravame anche avverso due distinte ordinanze emesse in sede di giudizi cautelari dai rispettivi giudici designati. I reclami, proposti ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 del codice di giustizia contabile, hanno trovato accoglimento da parte del Collegio.

Un primo atto di reclamo è stato promosso **avverso l'ordinanza n. 101/2017**.

Con ricorso per sequestro conservativo questa Procura chiedeva ed otteneva il sequestro conservativo *ante causam* nei confronti di un dirigente di una amministrazione provinciale di: un bene immobile di sua proprietà; di tutte le somme dovute e debende a qualunque titolo dall'Amministrazione danneggiata; di qualsiasi credito assegno indennità o somma a qualunque titolo dovuta o debenda dall'INPS, nei limiti di legge a garanzia del risarcimento di un danno erariale pari a complessivi €. 125.583,00 derivante dall'espletamento di incarichi non autorizzati e per effetto del cd *danno da tangente*.

Con l'impugnata ordinanza il Giudice designato, nel confermare parzialmente la misura cautelare richiesta, modificava il decreto presidenziale nel senso di limitare espressamente il sequestro autorizzato alla sola unità immobiliare, procedendo, poi, a revocare il sequestro disposto nei confronti dell'INPS e fissando il termine per il deposito dell'atto di citazione.

Il giudice della convalida nulla diceva, invece, in ordine alle somme "*dovute e debende dalla stessa amministrazione danneggiata*" che, pure, erano state sottoposte a vincolo cautelare con il decreto presidenziale.

La Procura ha ritenuto di non poter condividere l'assunto del giudice della convalida in quanto l'assenza della dichiarazione di terzo da parte dell'Amministrazione danneggiata non può indurre a ritenere, per ciò solo, insussistenti i presupposti idonei per l'imposizione del vincolo cautelare:

l'amministrazione danneggiata, infatti, non può essere qualificata "terzo debitore" dovendo piuttosto inquadrarsi la fattispecie concreta nel cd. "sequestro in mani proprie" secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza contabile che ha affermato che "... il sequestro a favore dell'amministrazione di retribuzioni dovute ai dipendenti sia da qualificare in termini di sequestro in mani proprie e non presso terzi e che alla sua esecuzione si applichi tuttavia il procedimento del sequestro presso terzi, ma con gli adattamenti derivati dalla speciale natura del rapporto, essendo evidentemente superflua la citazione ai fini della dichiarazione di terzo." (Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Veneto, ord. n. 24 del 13 maggio 2016).

Sulla scorta di quanto sopra esposto, la Procura ha quindi ritenuto che non vi fosse alcun dubbio che ricorressero i presupposti per procedere, in aggiunta al bene immobile già vincolato, anche al sequestro di tutti i crediti che il sequestrato vanta o vanterà nei confronti dell'Amministrazione provinciale di Foggia, sia pure nei limiti di legge.

Il reclamo è stato accolto dal Collegio con ordinanza n. 139/2017.

L'ordinanza n. 102/2017, invece, è stata censurata per aver asserito il Giudice designato il difetto del *periculum in mora* in ragione del lungo lasso di tempo che la Procura avrebbe impiegato per proporre l'azione (4 anni dall'avvenuta *denuntia damni*), nonché per l'assenza di una concreta ed incombente situazione di pericolo.

Orbene, si è ritenuta non condivisibile l'affermazione del Giudice designato secondo cui - in buona sostanza - "se il ricorrente ha atteso, per azionare la tutela cautelare, un tempo paragonabile a quello che sarebbe stato necessario per tutelare il diritto cautelando in via ordinaria non può addursi, poi, il *periculum* al fine di ottenere un provvedimento di sequestro motivato anche in relazione alla condotta serbata dai Sigg.ri D. F., dovendosi osservare che la Guardia di Finanza ha relazionato alla Procura regionale in data 28 maggio 2013, portando a conoscenza della stessa tutti gli elementi posti a base del ricorso per sequestro

conservativo depositato il 15 giugno 2017. A parte questa considerazione iniziale, è anche necessario ribadire che l'accertamento del periculum in mora (al pari del fumus boni iuris) deve costituire oggetto di una verifica per quanto possibile puntuale e rigorosa, condotta caso per caso e finalizzata a riscontrare l'esistenza di una situazione di pericolo".

Tali affermazioni, a parere della Procura, non coglievano nel segno in quanto, in primo luogo, tendevano a far coincidere la sussistenza del *periculum* anche in relazione alla tempestività con la quale viene proposta un'azione, la qual cosa non trova alcun fondamento giuridico, né la giurisprudenza contabile ha mai ritenuto condizione necessaria per la concessione del sequestro la proposizione tempestiva dell'azione; inoltre, non tenevano in conto che, ai fini della valutazione della sussistenza di un *periculum*, era stata richiamata la evidente sproporzione fra la capacità patrimoniale dei presunti debitori ed il credito vantato in giudizio; sproporzione evidentemente idonea, di per sé, a giustificare l'adozione della misura cautelare.

Il reclamo è stato accolto dal Collegio con ordinanza n. 122/2017.

6. I riti speciali

§. I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria

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

Tali figure di illecito hanno la loro *ratio* nell'esigenza di salvaguardare interessi più ampi, di portata generale, la cui inosservanza viene colpita, all'esito di un processo, dalla misura pecuniaria, posta a presidio della legalità dell'azione, ma anche tesa a ristabilire l'ordine giuridico e sociale offeso, con effetto interdittivo e di deterrenza, in una dinamica che tipicamente si rinviene nel sistema punitivo.

Pertanto, nel Codice di giustizia contabile (d.lgs n. 174/2016), tra i "riti speciali" trova ora collocazione la disciplina dei giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt. 113 - 135).

La maggior parte delle fattispecie sanzionatorie, introdotte negli ultimi anni, sono in stretto collegamento con le funzioni di controllo della Corte, in una prospettiva di sempre maggiore raccordo tra le due componenti istituzionali.

Con riferimento a tali fattispecie, si ritiene di soffermarsi sull'unica vicenda che nel corso del 2017 ha dato luogo al ricorso al suddetto rito.

Questa Procura acquisiva una specifica e concreta notizia di danno dai

contenuti della delibera n. 162/PRSP/2014 della Sezione regionale di controllo, trasmessa per le valutazioni di competenza, la quale appurava che il comune di Nardò non aveva rispettato il patto di stabilità per l'anno 2011, tant'è che allo stesso era stata applicata la sanzione relativa alla riduzione dei trasferimenti statali per un importo pari ad €. 800.000, nonché la decurtazione delle indennità spettanti agli amministratori.

La Sezione regionale di controllo accertava che, nel corso dell'anno 2011, il Comune aveva proceduto al riconoscimento di una minima parte dell'intera massa debitoria accertata, posticipando e, quindi, spalmando negli esercizi successivi il riconoscimento della parte residua, in difetto di documentazione coeva idonea a giustificare i motivi di tale slittamento e funzionale a conseguire, *re melius perpensa*, il rispetto del patto di stabilità.

Ciò premesso, dopo aver accertato il mancato rispetto del patto di stabilità relativamente all'anno 2011, la Sezione di controllo pugliese evidenziava che analoga situazione si riscontrava anche relativamente all'esercizio 2012.

L'attività istruttoria posta in essere da questa Procura, sul punto, ha avuto modo di rilevare che il comune di Nardò, nel marzo del 2013 aveva certificato al Ministero dell'Economia e Finanze il rispetto del patto di stabilità, attestando che esso, in relazione all'obiettivo finale del 2012, risultava realizzato per €. 691.000,00.

Dagli atti acquisiti emergeva che il Comune nel 2012 aveva proceduto al rinvio del riconoscimento di debiti fuori bilancio relativi a debiti già certi ed esigibili senza alcun apparente motivo se non quello, volutamente omesso, di evitare lo sfioramento del patto di stabilità.

Peraltro, la Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze 14 febbraio 2012, n. 5, nell'evidenziare alcuni esempi di "*pratiche elusive*" citava espressamente "*l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri*

straordinari della gestione corrente (patto di stabilità)”.

Anche la magistratura contabile, in fattispecie analoghe, aveva avuto modo di stigmatizzare il grave comportamento tenuto da coloro che non procedono al tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio, sostenendo che *“Effettivamente, dall’esame della relazione – questionario risulta che l’obiettivo del patto di stabilità era fissato in euro 813.000,00 e il Comune, al 31 dicembre 2012 aveva raggiunto un saldo positivo di euro 975.455,26, con una differenza positiva di euro 162.455,26, largamente insufficiente a coprire le spese correnti determinate dal pagamento degli interessi moratori e dei danni da svalutazione monetaria ammontanti complessivamente a euro 1.272.025,39 del patto di stabilità. Pertanto, l’obiettivo non sarebbe stato rispettato.*

Ne consegue che il comportamento posto in essere dall’ente, e cioè violare consapevolmente le norme del testo unico degli enti locali che impongono il tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio, sembra, per tabulas, configurare una tipica forma elusiva del rispetto del patto di stabilità.” (Corte dei conti, Sez. Contr. Liguria, deliber. 2 marzo 2015, n. 13/2015).

Quanto sopra premesso, questa Procura ha ritenuto sussistenti i presupposti perché la Sezione giurisdizionale, accertata la violazione, mediante elusione, del patto di stabilità del comune di Nardò, procedesse ad irrogare la sanzione prevista dall’art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011, mediante l’attivazione del rito di cui all’art. 133 c.g.c..

Sotto il profilo dell’imputazione soggettiva, ha ritenuto che le sanzioni fossero da ascrivere a tutti i consiglieri comunali che avevano favorevolmente votato le deliberazioni con le quali si era proceduto al rinvio del riconoscimento dei debiti fuori bilancio nonostante la sussistenza dei requisiti tecnico-contabili idonei per il loro riconoscimento, nonché ai responsabili del settore finanziario in carica al momento in cui erano stati posti in essere sia i predetti atti elusivi che la certificazione presentata al MEF al fine di attestare l’avvenuto rispetto del patto di stabilità.

La sanzione pecuniaria da irrogare è stata poi quantificata prendendo a parametro, per puro spirito tuzioristico, l'indennità percepita dai presunti responsabili nel dicembre 2012.

§. Il rito abbreviato

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

Nel primo anno di applicazione, tuttavia, le richieste di ammissione al rito abbreviato, sono state piuttosto limitate (soltanto n. 7) e, peraltro, in riferimento a contestazioni di danno, di ridotta entità.

CONCLUSIONI

La serie diversificata dei fatti dannosi che sono venuti alla luce attraverso le indagini svolte da questa Procura regionale evidenzia una sostanziale inadeguatezza della pubblica amministrazione a prevenire e a reprimere tempestivamente condotte antigiuridiche produttive di pregiudizi anche ingenti, dei quali gli organi competenti spesso vengono a conoscenza solo al momento dell'avvio delle stesse indagini, nonché l'emersione, in misura sempre più significativa, di condotte indirettamente elusive del fine pubblico, attuate con provvedimenti e comportamenti apparentemente legittimi, ma sostanzialmente indirizzati a realizzare interessi illeciti o ingiusti, se non anche di natura personale e comunque divergenti da quelli individuati dalla norma.

Tali condotte, quando non caratterizzate dal dolo, trovano spesso una apparente giustificazione nella eccessiva, e spesso repentina, produzione normativa, invocata al fine di poter essere ricondotte nell'ambito della impunità, in quanto solo "lievemente colpose".

A fronte, quindi, dell'endemica stratificazione normativa che caratterizza alcuni comparti nevralgici del variegato ambito pubblico, definita quale vero e proprio "inquinamento legislativo", si pone allora l'esigenza, sempre più avvertita dalla collettività, di chiarezza e di univocità delle regole e delle azioni e, quindi, delle istituzioni.

Gli effetti negativi che un sistema disarticolato e frammentario provoca sulla solidità di una organizzazione fondata sul diritto positivo, sull'uso efficiente delle risorse, sui costi della giustizia e sull'osservanza della legge, sono infatti noti.

In tale contesto, la qualità delle leggi, e di conseguenza la conoscibilità e l'accessibilità delle stesse, rappresenta un punto di approdo sempre più

necessario perché possa essere recuperata la certezza del diritto ed evitata, all'opposto, ogni condizione di opacità che genera disorientamento negli operatori facilitando coloro che perseguono profitti personali.

L'intervento giurisdizionale non può, di per sé solo, essere risolutivo in quanto non può coprire ogni ipotesi di devianza e rischia di incidere negativamente sulla fisiologia dei rapporti istituzionali.

Il contrasto a fenomeni di illegalità diffusa, nella salvaguardia dell'interesse generale al corretto esercizio delle funzioni si esprime, infatti, non solo nel reprimere gli illeciti, ma anche nell'imprimere un crescente impulso alla complessiva capacità di amministratori e funzionari di condurre il proprio compito al servizio delle istituzioni, senza rischi di conflitti di interesse o di interferenze esterne che inquinano il sano operare.

L'intervento esterno della giurisdizione contabile deve intercettare solo i cosiddetti "casi limite", quelli in cui la condotta degli agenti pubblici ha superato la soglia di tolleranza del sistema, provocando, con dolo o colpa grave, il danno all'erario.

L'azione della Procura erariale si colloca in questo contesto quale presidio fondamentale a protezione dell'amministrazione della cosa pubblica, intesa come risorsa comune, ove ogni sperpero e ogni abuso costituiscono una lesione delle istanze e delle attese, non solo della collettività, ma di ciascun cittadino.

La ricostruzione ed il rafforzamento del rapporto di fiducia tra il cittadino e la pubblica amministrazione, unitariamente intesa quale "*sistema di servizio*" (Consiglio di Stato, Sez. Cons. n. 515/2016) nell'interesse inclusivo di tutti i consociati, è perciò rimessa al recupero dei valori che derivano dal fondamento dello Stato democratico, nonché alla capacità del sistema dei poteri pubblici di considerare in modo unitario le istanze, gli interessi e i diritti dei cittadini, presentandosi a questi ultimi con una voce sola coerente nel tempo.

Nella consapevolezza di quanto sopra opera la Procura contabile in questa regione, conscia che il lavoro svolto debba concorrere anche a restituire ai cittadini l'indispensabile fiducia nelle istituzioni e ad indicare agli amministratori pubblici i valori cui conformare la propria attività amministrativa da finalizzare unicamente alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Sussiste, inoltre, un'altra condizione imprescindibile perché la cultura della buona amministrazione possa diffondersi nel nostro Paese ed è il recupero dal basso della cultura della legalità in quanto la difesa dei principi cardine del nostro ordinamento non può essere delegata ad un manipolo di Magistrati e uomini delle Istituzioni più o meno volenterosi.

In questa opera la scuola è chiamata a svolgere un ruolo primario, pur fra le tante difficoltà in cui anch'essa si dibatte assumendo la "formazione umana" come finalità primaria dell'educazione dei futuri cittadini che devono essere consapevoli dei diritti e dei doveri che comporta il loro vivere in una organizzazione sociale complessa e moderna.

È, quindi, necessario evitare il rischio che le nuove generazioni possano assuefarsi a modelli di illegalità diffusa e di sopraffazione; allo stesso modo, andrebbe contrastata la percezione, che spesso amministratori e dipendenti pubblici hanno, che la conformità alla legge dell'azione amministrativa sia più "una questione astratta" che un compito istituzionale ed un valore da condividere.

RINGRAZIAMENTI

Gli elevati *standards* qualitativi e quantitativi confermati anche nel 2017 sono stati ampiamente raggiunti grazie all'indiscussa professionalità, competenza e dedizione dei Colleghi, cui è indirizzata tutta la mia profonda riconoscenza, con i quali proficuo è il dialogo quotidiano con la consapevolezza che esso costituisce elemento essenziale per preservare ed accrescere lo spirito di condivisione che da sempre caratterizza questa Procura.

Sentimenti di grandissima considerazione esprimo al Presidente ed ai Colleghi della Sezione giurisdizionale per l'equilibrio sempre dimostrato nello svolgimento delle delicate funzioni, nonché al Presidente ed ai Colleghi della Sezione regionale di controllo le cui puntuali segnalazioni si sono rivelate preziose.

Anche nell'anno da poco concluso non sono mancate le occasioni di confronto con i colleghi delle altre Magistrature ed in particolare con i Procuratori Generali presso le due Corti d'Appello di Bari e Lecce ed i Procuratori della Repubblica, cui rinnovo i sensi della mia gratitudine per la reciproca collaborazione ed il proficuo dialogo operativo.

Questa Procura anche nel corso del 2017, nello svolgimento di numerose indagini, si è avvalsa della specifica competenza e professionalità della Guardia di Finanza nelle materie di contabilità pubblica. Molteplici attività, condotte per delega su delicate e complesse vicende, sono state definite con esiti altamente qualificati grazie alla dedizione ed al senso del dovere con cui i militari e gli ufficiali appartenenti al Corpo hanno operato. Un particolare ringraziamento desidero esprimere

nei confronti del Generale Vito Augelli per l'alta sensibilità dimostrata nel corrispondere alle iniziative promosse dalla Procura all'indomani dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, al fine di attuare i primi interventi formativi e di confronto con gli Ufficiali impegnati nel territorio.

Sono, altresì, grata all'Arma dei Carabinieri per la particolare attenzione con la quale ha sempre risposto alle richieste della Procura erariale, segnatamente nelle materie di specifica competenza.

Desidero far giungere le espressioni di massima stima anche all'Avvocatura del libero Foro per il continuo, leale e proficuo confronto con questa Procura nonché un particolare ringraziamento agli organi di informazione che, seguendo con professionalità ed impegno il nostro lavoro, hanno consentito di farlo conoscere all'opinione pubblica.

Infine, esprimo la mia sentita gratitudine a tutto il personale amministrativo di questa Procura, per la consueta dedizione assicurata nel supportare ciascun Magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni, senza dimenticare il costante supporto ricevuto anche dal Servizio Amministrativo Unico Regionale e dal suo Dirigente cui rivolgo la mia particolare considerazione.

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

Sig. Presidente,

Le chiedo, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2018 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.