



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LIGURIA

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2020**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Claudio Mori

GENOVA, 28 FEBBRAIO 2020

*“...La vita di ognuno di noi ha un senso anche perché siamo chiamati a gettare in mare una sorta di estrema bottiglia, con dentro i momenti essenziali, le domande, le scoperte, i respiri nuovi... per chi voglia trovarla ed aprirla e capire prima che sia troppo tardi. Saranno queste le tue orme su quella spiaggia dell'esistenza che nemmeno la risacca potrà cancellare, e che resteranno per segnare agli altri **uno** tra i possibili cammini...”*

Da “Rime e pensieri”, Roma 2010.

1) "Saltare" non basta più...

Avverto una forte difficoltà nel parlarvi oggi; una sensazione legata, forse, ad una maggiore consapevolezza che è giunta con il maturare degli anni e delle esperienze, ma soprattutto dovuta alla cogenza ed importanza di alcune gravi situazioni generali che riguardano non solo il nostro Paese, ma l'intera umanità.

È difficile, cioè, affrontare i temi della legalità, come è d'uso in queste occasioni; della legalità della quale si occupano in genere le Procure contabili in Italia.

E ciò pur essendo, a mio avviso, il tema della legalità, in tutte le sue declinazioni, di centrale importanza nella vita di ogni società, tale da condizionare le stesse libertà fondamentali dell'uomo.

Tuttavia, lo scenario nazionale ed internazionale è talmente serio e preoccupante che rischia di scolorire ogni mia parola.

Le crisi medio-orientali e le guerre locali gravissime, che minacciano di estendersi ben oltre i territori nei quali insistono, coinvolgendo Nazioni che irragionevolmente si credono al sicuro; le difficoltà economiche e politiche ed i deficit di democrazia presenti in molti Paesi del mondo, con le fughe

delle persone dai luoghi di nascita ed i conseguenti flussi migratori che si determinano e che, per quanto riguarda il nostro Paese, conosciamo quasi sempre nella forma delle tragedie in mare; il negazionismo, il revisionismo storico su fatti che dovrebbero essere incontestabili, l'indifferenza crescente rispetto a tali mistificazioni e la perdita di una memoria storica condivisa, con i rigurgiti dell'odio razziale e dell'antisemitismo¹; e poi le emergenze sanitarie su larga scala, le crisi alimentari e di risorse idriche, i mutamenti climatici e gli

¹ Ad un cammino attraverso i secoli, a partire dalla Grecia classica e fino ai giorni nostri, per giungere, in conclusione, ad una rivoluzionaria interpretazione **dell'idea di eguaglianza**, attraverso un complesso e dottissimo sviluppo del concetto, porta il saggio di Aldo Schiavone *"Eguaglianza", Una nuova visione sul filo della storia* – Ed. Passaggi Einaudi 2019 – L'autore, con grandissima lucidità, individua l'eredità dei tempi moderni che blocca l'affermarsi e lo sviluppo compiuto di **"una dottrina e di una pratica dell'impersonalità"**, e ci conduce ad una visione moderna ed, appunto, rivoluzionaria dell'eguaglianza nelle società: *"E' arrivato perciò il momento di cominciare a pensare ad un nuovo patto di eguaglianza per salvare il futuro della democrazia; un patto non costretto all'interno di un singolo Paese, di una singola società nazionale, ma almeno al centro di un'azione culturale e politica fortemente europea, che possa diventare una specie di bandiera del continente: la rivoluzione intellettuale e morale dell'impersonale come ultimo dono del vecchio mondo...Un patto di eguaglianza che sappia farsi programma politico (ci vorrà molta fatica e molto studio) e parta non dalla parità degli individui, ma dalla illimitata eguale divisibilità delle cose – di alcune cose, di alcuni beni, materiali e immateriali, a cominciare da quel bene che è la vita stessa, da condividersi equamente fra tutti i viventi, un patto stretto non nel nome di una classe, o di un qualunque soggetto che per indicare sé stesso debba escludere altri dalla definizione – che porti cioè dentro di sé il segno del negativo – ma del comune umano come soggetto e come valore includente e globale. Il che non significa negare spazio e diritti particolari ad ogni individualità, e nemmeno quell'egoismo dell'io che è invece una molla potente di emancipazione e di conquista, ma riscoprire ogni giorno con rinnovata forza che ciascuno di noi – ekeastos emon, per concludere dove abbiamo cominciato – sarebbe nulla, letteralmente non avrebbe esistenza, se non potesse affondare il proprio sguardo negli occhi dell'altro, di ogni altro della terra, e riconoscerlo come parte di un tutto, al quale anch'egli appartiene"*; op. cit. pag. 303 e ss.

sconvolgimenti ambientali, conseguenze della scriteriata pressione umana sul territorio e del saccheggio indiscriminato delle risorse della terra, che determinano, in modo esponenziale, la grave compromissione delle prospettive di vita e di felicità nostre ed, in termini ancor più gravi, delle generazioni future².

A fronte di queste, ed altre emergenze, è palese l'incapacità della politica, nazionale e sovranazionale, degli organismi internazionali, non solo di anticipare il futuro ma anche, più urgentemente, di percepire i mutamenti in corso e di decidere alla stregua di valori in grado di spingere i singoli e la collettività non verso dei semplici cambiamenti, ma nella direzione di una reale, e più radicale, **evoluzione**.

In questo scenario così preoccupante, parlare di cosa ha fatto la Procura contabile in Liguria, in un anno di lavoro, e di quali siano gli obiettivi prossimi, è un compito che sento difficile;

² Il Capo dello Stato, Sergio Mattarella, nel suo intervento del 31 dicembre 2019, messaggio di fine anno, ha osservato: "...Le nuove generazioni avvertono meglio degli adulti che soltanto con una capacità di osservazione più ampia si possono comprendere e affrontare la dimensione globale e la realtà di un mondo sempre più interdipendente. Hanno – ad esempio – chiara la percezione che i mutamenti climatici sono questione serissima che non tollera ulteriori rinvii nel farvi fronte. Le scelte ambientali non sono soltanto una indispensabile difesa della natura nell'interesse delle generazioni future ma rappresentano anche un'opportunità importante di sviluppo, di creazione di posti di lavoro, di connessione tra la ricerca scientifica e l'industria".

avverto il rischio, concreto, di una miope autoreferenzialità, ed anche della perdita della prospettiva critica e dell'appannamento delle reali proporzioni e gerarchia delle questioni, se guardo al quadro di problemi enormi che mi sono limitato a lumeggiare.

Ho parlato della necessità di una **“evoluzione”**.

L'evoluzione a cui mi riferisco richiede una precisazione sul significato attribuito.

Viene ormai osservato, da più parti, come “cambiare” non sia più un obiettivo sufficiente per l'umanità; come se il cambiamento, da tutti evocato, richiedesse esso stesso qualcosa in più, qualcosa di diverso.

Un' immagine può aiutare a spiegare meglio cosa vuole intendersi.

Pensiamo di trovarci lungo un cammino accidentato, con insidie e difficoltà, un cammino che improvvisamente è interrotto da qualcosa e che richiederebbe, secondo la nostra esperienza, un balzo in avanti, per potersi portare oltre l'ostacolo.

Confidiamo sulle nostre gambe e sull'abitudine a superare gli ostacoli, staccandoci da terra con un salto.

Lo abbiamo già fatto tante volte, con successo.

Guardiamo il campo davanti e ci prepariamo, fissando il punto dove vogliamo atterrare.

Tuttavia, forse, stiamo sbagliando.

Il salto potrebbe non essere la migliore risposta all'ostacolo.

Perché mai?

Abbiamo sempre agito così, saltando.

E siamo sempre riusciti ad andare oltre.

Ma ora non basta più.

Dovremmo, così, ricominciare a coltivare dei seri dubbi sulle nostre abitudini.

Dubitare su ciò che abbiamo sempre fatto per superare l'ostacolo.

Questa nuova e diversa condizione dipende dal mondo attuale, che si apre a variabili non così prevedibili e limitate quali quelle che abbiamo memorizzato nelle passate esperienze; le opzioni che conosciamo, anche se selezionate sulla base di criteri di prevedibilità, pertinenza e ragionevolezza, non sono più

sufficienti; rimangono molteplici alternative inesplorate, più numerose di quanto ci piacerebbe credere.

Se decidi di fare il balzo mentre ti trovi nel punto "A" verso il punto "B" non puoi programmare **con certezza assoluta** dove atterrerai, perché mentre sarai in volo gli scenari potrebbero mutare; molto probabilmente muteranno³.

L'immagine del balzo, che rompe l'ordinarietà di un cammino⁴ ed innanzi ad un ostacolo impone una scelta, ci aiuta a percepire la sfida che ci attende; immaginiamo, infatti, che non sia il cammino di un solo uomo, ma sia il cammino dell'umanità intera ad essere irto di difficoltà; un cammino dove le sorprese nel percorso sono continue ma, soprattutto, diverse.

³ L'incertezza nel balzo, naturalmente, dipenderà da moltissimi fattori, alcuni esistenti al momento del salto, altri potrebbero intervenire successivamente; pensiamo alle variabili quali l'ampiezza del salto, il tipo e l'inclinazione del terreno, le scarpe indossate, il tempo del volo, la spinta, le resistenze in aria; oppure dalla improvvisa presenza di una folata di vento, dalla direzione dello stesso, dal fulmineo balenare di un tuono, o dal cadere di gocce di pioggia, dallo staccarsi di un sasso dall'alto di un pendio, o dall'incrocio nel salto con un uccello in volo, ecc.. Non si può dire con certezza ove si atterrerà e che si atterrerà esattamente nel punto "B", quel punto che si aveva in mente. Quasi sicuramente, invece, si atterrerà in un punto **"diverso da A"** (anche in questo caso non c'è certezza, ma rilevante probabilità, si potrebbe scivolare nel momento del balzo e rimanere sul posto).

⁴ Per una bellissima descrizione della sensazione del "cammino" e delle scoperte che consegna questa attività umana, si rinvia a "Impossibile", di Erri De Luca, ed. Feltrinelli - settembre 2019, ove si legge "...Vado per ammirazione delle forze che spendono lassù la loro smisurata energia. Quest'anno ho attraversato valanghe che hanno cancellato strade, foreste abbattute dal vento, versanti precipitati a valle. E in mezzo a questi schianti esiste e si riproduce la vita...".

È proprio da questa “**diversità**”, perpetua ed esponenziale, che occorrerà imparare a trarre un vantaggio a beneficio di tutti.

Il tema, allora, sembra essere non più il mero cambiamento dell'uomo, ma **l'evoluzione dell'uomo**, cioè un cambiamento assai più radicale.

Occorre uscire, cioè, dai condizionamenti mentali che spingono tutti ad operare nei confini predeterminati delle esperienze pregresse.

Tali confini creano un senso, infondato e fuorviante, di sicurezza e per uscirne occorre sperimentare nuovi e diversi comportamenti ed immaginare le nuove e diverse risposte che sollecita l'ambiente.

L'evoluzione di cui si parla passa attraverso la necessità di spingere la propria “**Mente**” ed il proprio “**Cuore**” oltre la consueta e fondamentale condizione umana, **cioè oltre l'abitudine**; oltre quella che la psicologia moderna chiama, in particolare, la *comfort zone* dell'abitudine (**ciò che faccio e penso più spesso**), per giungere in un meno tranquillizzante e dinamico stato di fluidità costante (**ciò che occorre fare ed a cui non ho ancora pensato**).

Evolvendosi, ognuno e tutti insieme, potremmo scoprire che anziché saltare l'ostacolo potrebbe essere preferibile fermarsi e consultare la carta che abbiamo tra le mani e cambiare percorso; potremmo avvederci di una via più semplice, anche tornando indietro, una via anche più bella ed efficace per giungere ove dobbiamo andare.

L'importante è non perdere la bussola, che deve puntare nella direzione del bene collettivo.

È, quindi, con moltissima umiltà⁵ e con questi dubbi e speranze, che mi auguro di aver suscitato o rafforzato anche in tutti voi, che mi accingo a svolgere il mio compito istituzionale; un compito che avverto, comunque, doveroso ed al quale, quindi, non mi sottrarrò.

Come ogni anno, in questa occasione, non potendo trattare, neppure sinteticamente, di tutte le parti che trovano spazio

⁵ *"E' una perfezione assoluta, e quasi divina, saper godere lealmente del proprio essere. Noi cerchiamo altre condizioni perché non comprendiamo l'uso delle nostre, e usciamo fuori di noi perché non sappiamo che cosa c'è dentro. Così, abbiamo un bel montare sui trampoli, ma anche sui trampoli bisogna camminare con le nostre gambe. E anche sul più alto trono del mondo non siamo seduti che sul nostro culo", Libro III, Saggi, Michel de Montaigne.*

nell'intervento scritto ho dovuto scegliere di "*cosa parlare*", rinviando il lettore ad un incontro isolato con le altre parti della relazione, laddove ritenuta interessante.

2) Luci, ombre e gravi assenze nel "*correttivo*" al Codice di giustizia contabile.

Come noto, con il recente "*correttivo*", il D.lgs. ottobre 2019, n. 114, entrato in vigore il 31.10.2019, sono state apportate numerose modifiche al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, cioè al Codice di giustizia contabile.

Rimanendo alle novità che più da vicino hanno riguardato le attività della Procura contabile si rintracciano nel decreto, a giudizio di chi scrive, **diverse luci, alcune ombre e qualche grave assenza.**

Tra **le luci** (molte sono le disposizioni che recepisco prassi già in uso nelle Procure contabili) troviamo: l'art. 1 del decreto, che ha modificato i commi 3 e 6 dell'art. 6 del Codice, in ossequio al principio della parità delle armi nel processo, prevedendo

espressamente che anche le parti, e non più soltanto il pubblico ministero, **hanno la facoltà di effettuare le notifiche a indirizzi di posta elettronica certificata risultanti da pubblici elenchi o registri**⁶; l'articolo 14 del decreto, che nell'aggiungere un comma 1-bis all'articolo 29 del Codice, risolve un **problema interpretativo circa il valore da attribuire alla c.d. "procura alle liti"**, che, se rilasciata nella fase preprocessuale, deve comunque comprendere un'elezione di domicilio, efficace anche per le eventuali successive fasi del giudizio; l'articolo 19 del decreto, che aggiunge un'integrazione al comma 4, dell'articolo 51, del Codice, intesa ad assicurare **la riservatezza del soggetto denunciante anche nell'ipotesi di *actio nullitatis* proposta**

⁶ Sempre più cogente la pressione verso l'attuazione della digitalizzazione degli atti processuali e pre-processuali, anche sotto il profilo della loro genesi (nativi digitali) nel rispetto degli obiettivi di sicura riferibilità soggettiva (firma digitale) ed integrità dei contenuti; anche nel momento della trasmissione/ricezione (PEC) e del rispetto della riservatezza dei dati personali (mascheramento dei dati sensibili rispetto a destinatari diversi dal titolare o esterni o, comunque, non legittimati alla conoscenza). Una declinazione "*spinta*" dell'informatizzazione nel diritto la troviamo con l'ingresso e l'utilizzazione della "robotica" nelle procedure amministrative, che è stata "sdoganata" dal Consiglio di Stato, secondo il quale è ben possibile "*che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato ad un software, nel quale vengono immessi una serie di dati così da giungere, attraverso l'automazione della procedura, alla decisione finale*", purché siano soddisfatte alcune condizioni e - tra queste - la "*conoscibilità*" dell'algoritmo che regola la procedura automatizzata (Consiglio di Stato, 13.12.2019, n. 8472). Non può sfuggire, come ormai da molti rilevato, che la velocità con la quale si sta diffondendo la robotica e l'informatica, anche nel mondo giuridico, potrebbe determinare la marginalizzazione dei cd. "professionisti della conoscenza" e la loro progressiva sostituzione con delle "macchine intelligenti".

prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità; l'articolo 20 del decreto che modifica il comma 1, dell'articolo 52, del Codice per la medesima esigenza di tutela della riservatezza dei soggetti che segnalano al Procuratore regionale eventi di danno, e la modifica del comma 2, che è diretta **ad ampliare la platea dei soggetti obbligati alla denuncia di danno**⁷,

⁷ In tema di obbligo di denuncia si ricorda l'importante arresto giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in tema di obbligo **di autodenuncia** (sentenza 30 gennaio 2017, n. 2), che supera il precedente orientamento della Corte affermativo della mera facoltà di denuncia (e non dell'obbligo).

Le SS.RR. hanno affermato che il principio *nemo tenetur se detegere* è limitato al diritto penale e non è applicabile, in mancanza di specifiche disposizioni normative, nel processo contabile, in quanto profondamente diversi risultano essere i beni giuridici oggetto di tutela: il patrimonio nel primo caso, la libertà personale nel secondo. Diversi sono, altresì, i sistemi di responsabilità, poichè la responsabilità amministrativa ha carattere risarcitorio/compensativo, mentre quella penale ha natura punitiva/afflittiva (da ricordare che recentemente la Corte Costituzionale, con l'ordinanza 10 maggio 2019 n.117, ha affrontato la questione dell'operatività del principio del *nemo tenetur se detegere*, tradizionalmente applicato nel campo penale, ma sovente invocato anche in altri settori del diritto. Al centro della questione pregiudiziale sollevata dalla Corte Costituzionale vi era, appunto, il principio fondamentale secondo cui nessuna persona accusata di un reato può essere costretta a testimoniare contra sé, ossia il cd. diritto al silenzio). I giudici contabili hanno ancora affermato, recentemente, richiamando la citata sentenza delle Sezioni Riunite n. 2/2017, che a fronte di un danno non più risarcibile (per decorso del termine prescrizione) ed imputabile ad una condotta gravemente colposa, l'antigiuridicità si sposta sull'inerzia che, avendo impedito il tempestivo esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli autori del danno "principale", ha determinato, con il decorso della prescrizione, la mancata reintegrazione dell'erario; e nell'ipotesi in cui il soggetto obbligato alla denuncia sia lo stesso autore della condotta che ha anche provocato il danno "**non vi sarà duplicazione dei titoli in quanto, come è evidente, essi sono alternativi: se il danno causato è ancora recuperabile, il titolo di responsabilità sarà quello di aver causato o concorso a causarne l'attuazione, se non è più recuperabile, il soggetto che, oltre ad essere l'autore del danno era anche quello, preposto al servizio, in capo al quale, dunque gravava l'obbligo di denuncia ex art.52 c.g.c, ne risponderà a titolo di omessa denuncia. Le due tipologie di illecito, pur nell'ipotesi di identità soggettiva, restano reciprocamente autonome ed alternative**". Cfr. Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, 20 novembre 2017, n. 163.

ricomprendendo i liquidatori di società a partecipazione pubblica in ragione del peculiare intreccio pubblico/privato che connota le loro funzioni.

Quindi, precisando ulteriormente le novità del decreto sul punto, con la disposizione di cui al comma 1, si è esteso **l'obbligo della riservatezza non soltanto rispetto al dipendente pubblico denunciante, ma rispetto ad ogni soggetto, pubblico o privato**, che abbia dato luogo ad una denuncia di danno erariale⁸; l'articolo 21, comma 1, del decreto

⁸ Occorre rilevare, tentando di ricondurre le norme a sistema e valutandone la interrelazione, che tale riservatezza debba essere estesa, quindi, a tutti i denuncianti nella fase delle indagini e dell'invito a dedurre; con il deposito dell'atto di citazione la riservatezza del denunciante viene meno in forza dell'art. 54 bis, comma 3, del D.lgs. 165/2001, disposizione relativa al c.d. whistleblowing (3. *L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria...*). A ben guardare, anche se si potrebbe argomentare diversamente, il deposito dell'invito a dedurre non dovrebbe chiudere ancora la fase istruttoria (polifunzionalità dell'invito a dedurre, atto istruttorio+atto per consentire l'esercizio della difesa), anche perchè dopo la notifica dell'invito a dedurre si potrebbero compiere (specie alla luce delle modifiche del correttivo che vedremo) ulteriori attività istruttorie. Inoltre, il novellato art. 51, comma 4, prevede che *"Se la nullità di cui al comma 3 è fatta valere con istanza proposta prima della pendenza del giudizio, sono comunque tenute riservate le generalità del denunciante"*. Ora, in questo caso, è evidente che c'è già stato il deposito e la notifica dell'invito a dedurre, altrimenti il presunto responsabile non avrebbe avuto ancora notizia delle contestazioni, né avrebbe maturato l'esigenza di agire per far valere, in una fase pre-processuale, la mancanza dei requisiti essenziali della denuncia di danno. Sul punto, occorre ricordare che *"chiunque vi abbia interesse"*, può far valere l'*actio nullitatis*, **per difetto di specificità e concretezza** della denuncia di danno, anche, appunto, prima dell'instaurazione del giudizio (art. 51, comma 4). Si pone, quindi, il problema dell'ostensibilità della denuncia di danno con il deposito e notifica dell'invito a dedurre, in quanto, quest'ultimo,

ha poi introdotto nell'articolo 54 del Codice un nuovo comma allo scopo di evitare strumentalizzazioni dell'attività del pubblico ministero contabile, risolvendo le antinomie di prassi difformi nelle diverse Procure, **ed escludendo espressamente la possibilità di comunicare le determinazioni e le notizie circa la denuncia di danno al soggetto denunciante⁹**; utili

di regola, reca informazioni sul denunciante, ed è un documento visionabile dall'invitato/i (se non depositiamo la denuncia di danno con l'invito a dedurre *l'actio nullitatis* prima del giudizio è fatta al buio da chi ne ha interesse, con conseguente successiva necessità di depositarla, non potendosi immaginare che il mancato deposito della denuncia di danno da parte della Procura precluda la possibilità di presentare, da parte di chi ha interesse, *l'actio nullitatis*, poiché in questo modo avremmo, nella sostanza, una interpretazione abrogativa della norma del Codice, la cui concreta applicazione sarebbe rimessa al libero arbitrio del P.M.) nonché dell'opposta esigenza di garantire la riservatezza del denunciante. La soluzione possibile si ritiene che sia il deposito della denuncia, con l'invito a dedurre, per consentire l'eventuale esercizio dell'*actio nullitatis ante* giudizio, **ma con il mascheramento dei dati del denunciante**. Si ritiene, anche, che tale cautela dovrebbe essere ritenuta non rispondente alle finalità della norma laddove la segnalazione/denuncia provenga da organi della stampa e da autorità di polizia, quali la Gdf, i Carabinieri, la Polizia di Stato, ecc., ovvero dall'Autorità giudiziaria (es. legge Pinto, danni indiretti denunciati dal G.O. o dal G.A.), o da denunciante anonimo, con conseguente ostensibilità integrale, in questi casi, della segnalazione/denuncia, senza alcun mascheramento, fin dal deposito dell'invito a dedurre.

⁹ Quindi, vengono uniformate prassi difformi esistenti nelle Procure; con l'entrata in vigore del correttivo al Codice abbiamo un ancoraggio normativo per escludere ogni risposta sullo stato del procedimento alle frequenti richieste che giungono proprio dai denunciati, che sono spesso Amministrazioni pubbliche. In passato venivano date informazioni generiche, spesso con la frase di stile "*il procedimento si trova nella fase istruttoria*", risposta, che allo stato, deve considerarsi preclusa. Da notare che il Codice fa riferimento al Procuratore regionale, quando sarebbe stato, a rigore, più corretto riferire il potere di non comunicare "*al pubblico ministero titolare dell'indagine*"; la norma si spiega con la tendenziale centralizzazione dei poteri in capo al P.R., anche alla luce della sua futura qualifica di "Presidente", centralizzazione che nel caso di specie non si condivide, in quanto non rispondente alle dinamiche e tempistiche di attività della Procura.

anche le disposizioni sull'astensione del P.M.¹⁰ **e sulle deleghe conferibili dal P.M. a dirigenti e funzionari della Pubblica amministrazione.**

Rispetto a quest'ultima modifica valga ricordare che la preesistente limitazione del Codice nella delega di adempimenti istruttori **a dirigenti o funzionari** di qualsiasi pubblica amministrazione **solo in casi eccezionali e sempre previa motivazione, aveva dato luogo a fortissime perplessità;** era stato subito avvertita la difficoltà di stabilire in che cosa consistesse il limite relativo alla eccezionalità dei casi, in mancanza di qualsiasi concreta indicazione, con l'effetto che l'eventuale delega avrebbe potuto essere oggetto di facile contestazione da parte del soggetto successivamente chiamato in giudizio, che avrebbe potuto sempre sostenere la carenza del requisito dell'eccezionalità e, quindi, il vizio dell'istruttoria.

¹⁰ «Art. 54-bis (Astensione e sostituzione del pubblico ministero contabile) –
1. Ai magistrati del pubblico ministero si applicano le disposizioni del presente codice relative all'astensione dei giudici, **ma non quelle relative alla ricsuzione.**2. Sulla dichiarazione di astensione decidono, nell'ambito degli uffici di rispettiva competenza, il procuratore regionale ed il procuratore generale, il quale è competente anche in ipotesi di astensione del procuratore regionale. 3. Con il provvedimento che accoglie la dichiarazione di astensione, il magistrato del pubblico ministero astenuto e' sostituito con un altro magistrato del pubblico ministero appartenente al medesimo ufficio ovvero indicato dal procuratore generale nell'ipotesi di astensione di un procuratore regionale.».

Parimenti, analoga eccezione poteva essere avanzata sulla base di un presunto difetto di professionalità del dirigente o funzionario prescelto, oltre tutto in presenza di una totale indeterminatezza di criteri.

In particolare, si poneva il problema se il requisito della professionalità dovesse sussistere in astratto, ad esempio in base ai titoli di studio o al curriculum, o in concreto, in base alle effettive capacità operative dimostrate in fattispecie analoghe a quella in rilievo¹¹; ovvero, ancora, se il requisito potesse essere ravvisato, alternativamente, in entrambi i casi¹².

¹¹ L'art. 56, del Codice, rubricato "Deleghe istruttorie", recitava "Il pubblico ministero può, motivatamente svolgere attività istruttoria direttamente ovvero può delegare gli adempimenti istruttori alla Guardia di Finanza o ad altre Forze di polizia, anche locale, agli uffici territoriali del Governo e, **in casi eccezionali e motivati**, salvo quanto disposto dall'articolo 61, comma 7, **ai dirigenti o funzionari di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e territorialità**; può, altresì, avvalersi di consulenti tecnici". Sul punto, lucidamente, era stato scritto: "Il problema relativo alla individuazione dei casi eccezionali si porrà soprattutto per le inchieste riguardanti gli enti locali. Spesso, per quanto riguarda i comuni, sono stati richiesti dai P.M. ai segretari comunali elementi essenziali ai fini istruttori, come quelli concernenti la documentazione e lo sviluppo della vicenda in esame, la quantificazione del danno, le generalità ed il domicilio dei presunti responsabili ecc.. Qualora tali iniziative fossero fatte rientrare nelle previsioni dell'art. 56, in carenza del requisito della "eccezionalità", l'attività di Procura, priva della collaborazione dei funzionari di vertice degli enti locali, verrebbe ad essere gravemente penalizzata, considerata anche la notevole carenza di organico della Guardia di finanza e degli altri organi di Polizia che spesso non consentono l'espletamento di un'ideale attività collaborativa con la Procura contabile in tempi ragionevoli; cfr. A. VETRO, " Analisi del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, Codice di giustizia contabile , adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

¹² L'articolo 22 del decreto, infatti, ha modificato la disciplina delle deleghe istruttorie, sopprimendo un avverbio che era apparso irragionevolmente invasivo della sfera di autonomia del pubblico ministero in ordine allo svolgimento di attività istruttorie direttamente, cioè in prima persona; scompare,

Abbiamo, ancora, tra le disposizioni utili, una modifica nell'art. 58 del Codice. L'articolo 23 del decreto, infatti, inserisce un comma 2-bis nell'articolo 58 consentendo al pubblico ministero contabile di accedere, anche mediante collegamento telematico, in aggiunta alle attuali facoltà di accesso per il tramite dei reparti della Guardia di Finanza, **alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605**, colmando una lacuna avvertita nella prassi¹³.

L'articolo 29 del decreto reca alcune modifiche alla disciplina dell'invito a dedurre di cui all'articolo 67 del Codice; tra queste

cioè, "motivatamente". Si è poi inteso attenuare l'eccessivo rigore della formulazione dell'articolo 56 del codice, che, solo «*in casi eccezionali e motivati*», consentiva la delega di adempimenti istruttori a dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni. Perciò, anche per un più efficace e tempestivo svolgimento dell'attività istruttoria delle Procure regionali, evitando nel contempo sia la nomina di consulenti "esterni", sia un'eccessiva concentrazione di deleghe istruttorie presso gli organi di polizia giudiziaria, è stato eliminato l'inciso «*e in casi eccezionali e motivati, salvo quanto disposto dall'articolo 61, comma 7*», sostituendolo con il riferimento più ampio "*per specifiche esigenze*"; infine, si è preferito attenuare il criterio della "territorialità" rendendolo rilevante nei limiti del possibile, in ragione dell'esigenza di rimettere alla valutazione del pubblico ministero delegante l'opportunità di evitare pericolosi collegamenti con l'ambiente indagato dei dirigenti o dei funzionari delegati.

¹³ Gli aspetti tecnici e i connessi profili di sicurezza potranno formare oggetto di apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate, sentito, eventualmente, il Garante per la protezione dei dati personali. Le Procure regionali dovranno attivarsi per ottenere le credenziali di accesso da imputare, a tenore della norma, al P.R. e ad ogni pubblico ministero in servizio presso la Procura; tutti i p.m. potrebbero, quindi, sotto questo profilo e per le attività di indagine, svolgere direttamente le relative verifiche.

un'aggiunta sostanziale al comma 7, intesa a riconoscere al pubblico ministero la possibilità di compiere **attività istruttoria dopo l'emissione dell'invito a dedurre** anche nel caso in cui ricorrano situazioni nuove, **diverse da quelle evincibili dalle controdeduzioni**. Tuttavia, la norma limita tali situazioni nuove ai casi in cui non si debba comunque dar luogo ad altro invito a dedurre¹⁴.

Utile, ancora, è l'articolo 30 del decreto, che modifica l'articolo 68 del Codice per ovviare a inconvenienti che si sono verificati in sede applicativa, occupandosi della procedura di comunicazione alle parti dell'ordinanza che consente o nega la proroga e precisando che dell'adempimento deve farsi carico la segreteria del giudice; l'articolo 32 del decreto, poi, ha modificato l'articolo 70 del Codice in ordine alla riapertura del fascicolo istruttorio archiviato, **valorizzando l'ipotesi dell'occultamento doloso**.

¹⁴ Viene in mente, ad es., una sentenza di condanna (ma anche di assoluzione) a seguito di dibattimento del presunto responsabile nel giudizio penale che pur non richiedendo un nuovo invito a dedurre possa incidere sulle contestazioni, fatte all'invitato, in sede contabile, e che richieda l'acquisizione degli atti del processo penale che al tempo del deposito dell'invito a dedurre non avevano ancora avuto luogo. Ma le situazioni che possono determinarsi sono molteplici. Sotto questo profilo, a fini di trasparenza e di garanzia, è stato però previsto, in questo caso, l'obbligo del pubblico ministero di comunicare i nuovi elementi istruttori acquisiti ai soggetti destinatari dell'invito.

L'articolo 33 del decreto è intervenuto sull'articolo 71, comma 1, del Codice positivizzando la possibilità, sempre praticata nelle Procure, **di consentire l'accesso al fascicolo istruttorio anche al difensore del soggetto destinatario di invito a dedurre**, mentre la modifica del successivo comma 5 del medesimo articolo è intesa a evitare, precisando che si deve trattare di documenti non già acquisiti al fascicolo istruttorio, **un uso dilatorio del potere** di richiedere al pubblico ministero contabile di acquisire o sequestrare i documenti non resi ostensibili dalla pubblica amministrazione. Da notare che anche in questo caso la norma ribadisce la necessità di tutelare la riservatezza del denunciante, con un richiamo espresso all'art. 52/1 del Codice.

L'articolo 34 del decreto ha interamente riscritto l'articolo 72, comma 2, del Codice, inserendo il termine di non oltre 15 giorni prima della scadenza del termine per presentare le deduzioni, quale *spatium deliberandi* per valutare se chiedere o meno la

proroga del termine per il deposito delle deduzioni e documenti^{15/16}.

Tra **le ombre, invece**, troviamo, a giudizio di chi scrive, l'articolo 6 del decreto, che ha inserito un comma 1-bis nell'articolo 12 del Codice, con il quale si prevede che le funzioni di Procuratore regionale, in quanto comportanti l'esercizio di funzioni direttive, possano essere conferite

¹⁵ La disposizione si lega all'esigenza di allungare il termine precedentemente previsto, essendo apparso eccessivamente breve l'originario termine di 5 giorni dalla notifica dell'invito; introduce, inoltre, un comma 5-bis di nuova formulazione, secondo cui, in caso di pluralità di destinatari di invito a dedurre, il nuovo termine, concesso dal pubblico ministero per il deposito delle altrui deduzioni, deve comunque essere portato a loro conoscenza, per l'incidenza che tale determinazione ha sul termine comune per emettere l'atto di citazione. Si tratta di un adempimento, quello di comunicare agli altri invitati il decreto che concede la proroga, che si dovrà curare attraverso la trasmissione via pec, ove possibile (destinatari dell'invito che sono muniti di pec, anche se sembra ipotesi allo stato ancora residuale, oppure destinatari che pur non avendo presentato ancora deduzioni hanno, tuttavia, all'atto della richiesta di estrazione e copia della documentazione, eletto domicilio presso un avvocato), ovvero con raccomandata; potrebbe essere utilizzata la notifica tramite ufficiale giudiziario, ovvero, in casi particolari e per ragioni di celerità, anche la G.d.F.

¹⁶ Gli articoli 35, 36 e 37 del decreto si occupano, infine, della tutela del terzo. L'articolo 35, nell'aggiungere un comma 4-bis all'articolo 74 del codice, attribuisce al terzo, che assume di essere stato leso da un provvedimento di sequestro, il diritto di opporsi intervenendo all'udienza davanti al giudice designato. Anche l'articolo 36, con la modifica del successivo articolo 75 del codice, si muove nella stessa direzione della tutela del terzo, che assume di essere stato leso dal provvedimento di sequestro e che tuttavia ne ha avuto conoscenza successivamente alla scadenza del termine per proporre reclamo, riconoscendogli, in questo caso, la possibilità di rivolgersi direttamente al collegio in corso di causa con specifica istanza. L'articolo 37 completa la tutela del terzo, riconoscendogli il diritto di proporre reclamo avverso il provvedimento cautelare lesivo dei suoi diritti. Il comma 3 dell'articolo 76 del codice è stato interessato dalla sostituzione della parola «ricorso» con quella «reclamo» per maggiore precisione lessicale, anche in riferimento alla rubrica del medesimo articolo.

esclusivamente ai magistrati che abbiano **già conseguito la qualifica di Presidente di Sezione**¹⁷.

La disposizione appare stridente non certo sotto il profilo del riconoscimento delle funzioni direttive, che sono nella natura dell'Ufficio del Procuratore regionale, motivo per cui non si può che essere in accordo nell'averle riconosciute tali, ma nella preclusione dello svolgimento della funzione stessa a magistrati che non abbiano già conseguito la qualifica di Presidenti di Sezione.

L'introduzione dello sbarramento, a sommosso avviso di chi scrive, non solo - diversamente da quanto è stato scritto nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo - **non si giustifica** *"...dall'esigenza di rendere omogenea la posizione del Procuratore Regionale e quella della Procuratore della Repubblica, tenuto conto dell'unicità dell'Ufficio del pubblico ministero..."* ,

¹⁷ L'operatività della nuova disposizione è fissata dall'introduzione nell'articolo 2, dell'allegato 3, dedicato alle "Norme transitorie e abrogazioni", di un nuovo comma 6-bis secondo cui l'articolo 12, comma 1-bis, non si applica agli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, i quali proseguono sino alla relativa scadenza. Sicchè, i prossimi Procuratori regionali saranno, necessariamente, magistrati ai quali è stata conferita la qualifica di Presidenti di Sezione. Nella Relazione che ha accompagnato il correttivo si legge *"la norma trae origine e fondamento dall'esigenza di rendere omogenea la posizione del Procuratore regionale a quella del Procuratore della Repubblica, tenuto anche conto dell'unicità dell'Ufficio del pubblico ministero"*.

poiché il Procuratore della Repubblica è nominato al vertice dell'Ufficio requirente del distretto prescindendo dal possesso della qualifica di Presidente di Sezione¹⁸, ma, ulteriormente, presta il fianco ad una più sostanziale criticità che si palesa in considerazione dell'impatto concreto della disposizione sull'organico effettivo della magistratura contabile.

Sul punto preme sottolineare che i posti di funzione di Presidente di Sezione, come necessariamente rideterminati dal Consiglio di Presidenza della C.d.c. in forza della nuova disciplina codicistica (nelle adunanze del 5 e 6 e 18 e 19 novembre 2019), **sono, attualmente, n. 103.**

Al 1° gennaio 2020 l'organico magistratuale, che prevede per l'anno di riferimento una dotazione pari a n.611 posti, **presenta una copertura effettiva complessiva di n. 437 unità¹⁹**, cui si

¹⁸ Per i Procuratori della Repubblica non è richiesta la qualifica di Presidente di Sezione; è richiesta la qualifica di magistrato di cassazione nelle sedi più importanti, di magistrato d'appello nelle altre.

¹⁹ Il dato è tratto dalla Relazione del Presidente della Corte dei conti per *"l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020"*, pag. 285. Ma anche laddove si dovesse giungere a breve alla piena copertura dell'organico, con assunzione dei nuovi referendari (allo stato mancano n. 167 magistrati e sussiste un tasso di copertura del 28.5%) rimarrebbe una forte sproporzione tra numero complessivo di Presidenti e il resto dei magistrati in servizio, sproporzione che non sembra rispondente alle reali necessità di funzionamento dell'Istituto.

devono aggiungere alcune unità in posizione di fuori ruolo, sicché, la riforma attualmente porta, in grosso modo, ad avere in servizio ogni n.1 Presidente n. 3,4 magistrati (1+3,4), questo allo stato; ebbene, si ritiene che fossero altre le possibilità di intervento legislativo per aumentare il controllo di legalità a livello territoriale da parte delle Procure contabili e si nutrono, al contempo, fortissime perplessità circa una reale implementazione delle attività e circa un aumento dell'efficienza degli Uffici requirenti a seguito di tale disposizione di riforma²⁰.

Si tratta, sicuramente, di paure infondate; espressione di una visione probabilmente miope, quindi con un campo ottico assai limitato; una prospettiva dalla quale non si vede bene e, quindi, non si coglie la pienezza, la sostanza, la validità ed il

²⁰ Sarebbe stato, ad avviso di chi scrive, assai più utile - in linea con la necessità di garantire una professionalità specifica dei vertici delle Procure regionali e ferma restando la trasformazione dei vertici delle Procure territoriali da Uffici semi-direttivi ad Uffici direttivi - valorizzare il percorso di carriera pregresso dei magistrati concorrenti alla nomina da Procuratore regionale, assegnando un punteggio premiale, basato su criteri trasparenti e precostituiti, validi per tutti gli aspiranti alla carica; e ciò proprio dando prevalenza alle esperienze acquisite, ed ai risultati conseguiti, **nella funzione requirente**, esattamente come accade nella magistratura ordinaria.

significato del disegno riformatore di un Legislatore, certamente ispirato.²¹

Tra **le assenze gravi** si nota la mancata istituzione di un corpo di **polizia erariale alle dipendenze funzionali del pubblico ministero contabile**, con la creazione delle Sezioni di Polizia erariale, dedicate in via esclusiva alle indagini della Procura contabile.

Se ne parla da tempo immemorabile.

La possibilità di utilizzare un contingente di Polizia erariale distaccato presso le Procure regionali ed alle dipendenze funzionali del P.M. contabile costituirebbe un importante conferma del radicamento sul territorio delle Procure ed un indubbio e concreto potenziamento delle attività investigative per l'accertamento dei danni erariali.

²¹ A tacere di una intera "generazione" di Procuratori regionali uscenti, che alla scadenza della attuale nomina - salvo i casi di promozione alle funzioni di Presidente di Sezione - non potranno, almeno nel futuro immediato, accedere al vertice delle Procure regionali, determinando così, ad avviso di chi scrive, la dispersione di una professionalità specifica, soprattutto per gli aspetti organizzativi e direttivi, faticosamente acquisita in anni di esercizio della funzione.

Non può sfuggire che poter avere un contatto diretto e quotidiano, stabile ed istituzionalizzato, con gli appartenenti alle forze di polizia erariale alle quali sono state delegate le indagini permetta di superare, con maggiore snellezza e velocità, moltissimi problemi operativi, consolidando rapporti umani di reciproca fiducia e considerazione.

I contingenti potrebbero essere costituiti da diverse professionalità, congiuntamente operative ed in servizio presso le Procure contabili, es. G.d.F., N.A.S., Polizia di Stato, ecc..

Eppure, questa semplice e scontata misura volta ad implementare il controllo di legalità sul territorio attende da anni di essere attuata, e nemmeno l'occasione del decreto correttivo, che è arrivato dopo ben 3 anni dall'entrata in vigore del Codice, ha spinto il Legislatore a farsene carico.

Basti riflettere sul fatto che, attualmente, solo poche Procure regionali (tra cui quella della Liguria) hanno un contingente della G.d.F. (da sempre i maggiori destinatari di deleghe istruttorie) collocato all'interno della Procura e, comunque, anche nei casi in cui si è riusciti attraverso intese con i Comandi

regionali della G.d.F. ad “ospitare” i militari della G.d.F. le assegnazioni del personale in servizio presso le Procure contabili vengono fatte giornalmente, con singoli ordini di servizio; fuori, quindi, da una diversa e più stabile modalità organizzativa.

Questo è lo stato dell’arte.

Peraltro, si sarebbe trattato di norme, si ritiene, tranquillamente riconducibili alle previsioni della legge delega, laddove si è affrontato il principio di *“effettività della tutela”* art. 20, comma 2, lett. b), nonché di disposizioni riconducibili nell’ambito del riordino della fase istruttoria, circa la *“specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l’impiego delle forze di polizia, anche locali”* (art. cit., comma 2, lett. g), n. 4.

Altra assenza si coglie nella disciplina relativa agli **atti interruttivi della prescrizione** della pretesa erariale attivabili dal P.M., che reca “singolari” ed incomprensibili effetti preclusivi²², anche se si tratta di distonia dovuta alla norma di

²² L’art. 66, comma 1, del Codice della giustizia contabile, recita *“Con l’invito a dedurre ai sensi dell’art. 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora ai*

delega²³, norma tuttavia che potrebbe risultare “fuori delega”²⁴; in particolare, quanto alla costituzione in mora del debitore, mentre la P.A., come soggetto creditore, può costituire in mora il responsabile del danno erariale *ad libitum*, secondo le ordinarie regole civilistiche e l'interruzione fa decorrere ogni volta di nuovo la prescrizione, il P.M. contabile può ancora farlo²⁵, ma con effetti temporalmente più limitati (due anni,

sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta”. Il secondo comma del medesimo articolo prosegue “A seguito dell'interruzione di cui al comma 1, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni; il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso”.

²³ In particolare, la legge 7 agosto 2015, n.124, all'art. 20, lett. d) prevede, tra i principi e i criteri direttivi del Codice che “l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo”.

²⁴ La legge 7 agosto 2015, n.124, infatti, chiaramente aveva come obiettivo il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale; ebbene, non può non rilevarsi come l'istituto della prescrizione, secondo autorevole dottrina civilista, attenga ai profili sostanziali, e non processuali, del diritto.

²⁵ La tematica riguardante la possibilità o meno, per il P.M., di porre in essere atti di costituzione in mora nell'interesse della P.A., antecedentemente alla vigenza dell'attuale Codice della giustizia contabile, era stata ampiamente affrontata dalle SS.RR. della C.d.c. nella sentenza n. 14/2000/QM, con la quale è stato affermato che il P.M. contabile è legittimato autonomamente a porre in essere atti di costituzione in mora nei confronti dei presunti responsabili di danni erariali devoluti dall'ordinamento alla giurisdizione della Corte dei conti, seguendo, così, l'orientamento della Corte di Cassazione secondo cui l'atto idoneo ad interrompere la prescrizione può provenire oltre che dal creditore anche da chi agisce nel suo interesse. In particolare, le SS.RR. hanno ritenuto che non possa disconoscersi ai comportamenti del P.M. contabile, ancorché agente nell'interesse dell'ordinamento, una valenza “mediatamente” finalizzata alla tutela patrimoniale della specifica Amministrazione identificata come centro di imputazione del ristoro azionabile in sede giudiziaria, e per ciò stesso pur sempre

anziché cinque), e per una sola volta. Considerata la titolarità esclusiva dell'azione di responsabilità per danno erariale in capo al P.M. contabile (la P.A. non può agire **per la pretesa erariale**, né davanti al G.O., né davanti alla C.d.c., dove può svolgere soltanto il ruolo di interveniente adesivo dipendente, non un intervento litisconsortile con una propria domanda diversa da quella del P.M. contabile²⁶), avremmo un credito risarcitorio che può essere "perpetuato" all'infinito, attraverso una serie di costituzioni in mora da parte della P.A. creditrice (tra l'altro, temporalmente sfasate rispetto agli effetti interruttivi della costituzione in mora del P.M. contabile), ma

rilevante sotto il profilo più strettamente giuridico, rilevando anche che "negare al P.M., titolare *ex lege*" dell'azione posta a tutela del diritto leso, la possibilità di porre in essere atti di costituzione in mora significherebbe non solo menomarne i poteri al di sotto di quanto invece riconosciuto al difensore di un privato cittadino, ma, addirittura, precludergli l'attivazione di tutti quegli strumenti extra processuali che potrebbero, senza l'ulteriore ricorso al Giudice, consentire uno spontaneo ristoro della lesione subita". Nella stessa linea sono le SS.RR. della sent. n. 6/2003/QM che con riferimento alla sent. n. 14/200/QM hanno ritenuto *"La predetta sentenza ha fatto derivare dalla legittimazione generale del pubblico ministero contabile alla tutela della finanza pubblica mediante il conferimento dello jus postulandi (che è concetto più ampio del mandato), la possibilità di porre in essere atti di costituzione in mora [...], esplicitando che la negazione di detta possibilità determinerebbe conseguenze di sicuro abnormi e di scarsa effettività in ordine alla tutela patrimoniale affidata al pubblico ministero contabile"*.

²⁶ Cfr. art. 85 del Codice, come modificato dall'art. 98, comma 1, lett. i), d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, secondo cui *"Chiunque intenda sostenere le ragioni del P.M. può intervenire in causa, quando vi ha un interesse qualificato meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della sezione"*.

non azionabile dalla stessa, **almeno sotto forma di pretesa erariale**, con in più un chiaro disallineamento rispetto ai poteri del P.M. finanziario. Resterebbe l'ipotesi, residuale, dell'azione risarcitoria esercitata dalla P.A. attraverso la costituzione di parte civile nei casi di fattispecie anche penali (la sola per la quale è stato escluso il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del Giudice contabile), sempre sperando che il P.M. contabile, che dovrebbe promuovere il giudizio per la **liquidazione definitiva del danno** (cfr. sent. Corte Cost. 13 luglio 2007, n. 272, in rif.to all'art. 538, co. 2, c.p.p.²⁷), non si sia "*bruciato*" la possibilità facendo lui stesso la costituzione in mora e lasciando trascorrere, in pendenza del processo penale, il termine biennale.

²⁷ la Consulta, affrontando il tema del raccordo tra giurisdizione ordinaria e contabile, ed in particolare il rapporto tra azione civile esercitata in sede penale ed azione di responsabilità amministrativa, evidenzia il significato dell'art. 538, comma 2°, c.p.p. "*...il quale limita la giurisdizione del giudice penale, in sede di pronuncia sul risarcimento del danno, alla sola condanna generica dell'imputato senza porre problemi di pregiudizialità, essendo questa venuta meno con l'abrogazione dell'art. 3 del vecchio codice di procedura penale*". Come è stato correttamente osservato, a seguito della pronuncia in argomento, il principio giurisprudenziale - già consolidatosi - per cui la Corte dei conti decide **in via esclusiva sul quantum del danno** relativo a vicende illecite anche oggetto di sentenza penale trova conferma, autorevolissima, nelle statuizioni del Giudice delle leggi. Ciò vale a dire che, nell'ordinamento giuridico, l'esistenza di una pluralità di giudici si giustifica con la pluralità di competenze, in vista di una più adeguata risposta alla domanda di giustizia senza che ciò possa determinare la compromissione della funzione giudicante.

3)Le “cose fatte”.

Nel corso del 2019 la Procura ha portato avanti numerose istruttorie e chiuso importanti giudizi.

Di seguito una rappresentazione di sintesi delle “cose fatte”.

3.1) Contributi pubblici.

Nel corso del 2019 la Procura ha continuato le azioni nei confronti dei membri dei Gruppi consiliari della Regione Liguria che si sono resi responsabili, nel corso degli anni **2008, 2009 e 2010**, di illecita utilizzazione di finanziamenti pubblici e di condotte distrattive rispetto ai medesimi finanziamenti e, quindi, di danno amministrativo-contabile inerente all’impiego delle risorse normativamente finalizzate al funzionamento istituzionale dei Gruppi medesimi.

Le azioni intentate sono il frutto di una complessa e voluminosa attività di indagine delegata alla G.d.F. di Genova, che ha richiesto l’esame di decine di migliaia di documenti contabili di spesa e che è stata guidata, e seguita costantemente, dalla Procura contabile.

L'indagine in parola ha portato a disvelare numerose condotte illecite, anche penalmente rilevanti, segnalate tempestivamente alla Procura della Repubblica di Genova, la quale, a sua volta, ha delegato l'istruttoria alla medesima G.d.F. ed, al termine delle indagini, ha aperto numerosi procedimenti e chiesto il rinvio a giudizio dei responsabili individuati per i delitti di peculato e falso.

Le azioni di questo tipo che sono state avviate dalla Procura contabile nel 2019 sono le seguenti:

Procedimento n. 01571/2014 - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "FORZA ITALIA VERSO IL PDL" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consiglieri - Anno 2008 - Dolo o colpa grave. Convenuti n. 5 - Danno euro 73.948,91.

Procedimento n. 01561/2014 - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "PER LA LIGURIA NEL PDL" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del

**Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consigliere -
Anno 2008 - Dolo o colpa grave. Danno euro 18.806,71.**

**Procedimento n. 01555/2014 -Regione Liguria - Consiglio
Regionale - Gruppi consiliari - "RIFONDAZIONE
COMUNISTA- SINISTRA EUROPEA" - Danno da illecito
utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente
del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2008 - Dolo o colpa
grave. Danno euro 39.273,63.**

**Procedimento n. 01556/2014- Regione Liguria - Consiglio
Regionale - Gruppi consiliari - "PARTITO DEMOCRATICO"
- Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del
Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consiglieri - Anno
2008 - Dolo o colpa grave. Danno euro 72.587,55.**

**Procedimento n. 01510/2014 -Regione Liguria - Consiglio
Regionale - Gruppi consiliari - "GENTE DELLA LIGURIA
PER CLAUDIO BURLANDO"- Danno da illecito utilizzo di
somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del**

Gruppo consiliare - Anno 2009 - Dolo o colpa grave. Danno euro 50.489,25.

Procedimento n. n. 01507/2014- Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "UDC-UNIONE DI CENTRO" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo o colpa grave. Danno euro 82.167,04.

Procedimento n. 01514/2014 -Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "MISTO UDEUR-SINISTRA INDIPENDENTE" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo o colpa grave. Danno euro 114.489,24.

Procedimento n. 01509/2014 - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "VERDI" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente

del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo o colpa grave. Danno euro 81.089,57.

Procedimento n. 01504/2014-Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "ITALIA DEI VALORI"- Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare - Anno 2009 - Dolo e colpa grave. Danno euro 29.688,17.

Procedimento n. 01503/2014 -Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "MODERATI PER IL POPOLO DELLE LIBERTA'" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo e colpa grave. Danno euro 80.005,73.

Procedimento n. 01505/2014 -Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - "UNIONE DI SINISTRA - SINISTRA EUROPEA" - Danno da illecito utilizzo somme per il funzionamento del Gruppo - Presidente del Gruppo

consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo o colpa grave.

Danno euro 73.121,37.

Sempre **in tema di danni da illecito utilizzo dei contributi pubblici per il funzionamento dei Gruppi consiliari in Liguria**, nel corso del 2019, e nei primi mesi del 2020, a seguito del deposito **di n. 7 sentenze** della Sez. Centrale III di Appello (**nn.207/2019; 209/2019; 215/2019 e 17, 18,19 e 20/2020**) - che hanno tutte accolto l'appello della Procura contabile su altrettante sentenze della Sezione giurisdizionale dichiarative della prescrizione della pretesa attorea - la Procura ha provveduto **alla riassunzione** innanzi al Giudice ligure dei primi n. 3 giudizi, relativi alle sentenze depositate nel 2019.

Entro l'aprile del 2020 la Procura contabile depositerà le restanti n. 4 riassunzioni.

Tutte le decisioni annullate, infatti, avevano statuito solo in punto di prescrizione e, conseguentemente, i giudizi sono stati rinviati dal Giudice di appello, ex art. 199, comma 2°, del D. Lgs.174/2016, al Giudice di primo grado, per la prosecuzione della fase di merito.

Si tratta, in particolare, dei giudizi afferenti alle spese dei Gruppi consiliari della **“Lega Nord”**, dei **“Verdi”** e di **“Gente della Liguria per Claudio Burlando”**, di **“Italia dei valori”**, del **“Partito dei Comunisti Italiani - Sinistra Arcobaleno”** e di **“Alleanza Nazionale”**, e del **“Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea”**, tutti relativi a condotte di spesa poste in essere dai responsabili nel primo semestre dell’anno 2010.

E’ indubbio che sia stato conseguito un importante successo dalla Procura contabile, che non ha condiviso le statuizioni del Giudice di primo grado e che ha notificato e depositato, complessivamente, **n.10 appelli**.

Infine, si ritiene utile rappresentare - anche allo scopo di permettere di comprendere le dimensioni del fenomeno oggetto delle indagini della Procura - che, allo stato, le azioni avviate in tema di spese dei Gruppi consiliari in Liguria, *cd. “spese pazze”*, hanno portato a **n. 2** risarcimenti spontanei successivamente alla costituzione in mora dei responsabili ed a **n. 21 sentenze di condanna**, integrale o parziale rispetto alle richieste della Procura (**nn. 68, 69 e 75 del 2016; nn. 41, 232, 277, 330 del 2018;**

nn. 13, 21, 40, 55, 60, 70, 105, 107, 124, 136, 141, 144, 186, 203 del 2019), alcune delle quali, le più risalenti, divenute definitive, con sostanziale conferma delle statuizioni di primo grado (laddove oggetto di impugnazione da parte dei condannati, cfr., ad es., II Sez. Centrale, sent. n.109/2019)²⁸.

Società - Appropriazione di contributo pubblico pari ad euro 124.792,13.

²⁸ Si segnala, tra le tante, la sentenza n. 21/2019 della Sezione giurisdizionale ligure, che sul tema delle spese dei Gruppi consiliari ha il notevolissimo pregio di enucleare i criteri interpretativi attraverso i quali il Collegio giudicante ha scrutinato i comportamenti di spesa dei Consiglieri regionali: *“I criteri di concreta verifica mediante i quali il Collegio si accinge a scrutinare le spese dei componenti del Gruppo [...] si incentrano su: - l'irrilevanza del mero inserimento della spesa nella pertinente categoria individuata dalla legislazione regionale; -l'irrilevanza dell'effettuazione della spesa in giorni festivi, data la necessaria continuità dell'azione politico-istituzionale non compresa in orari d'ufficio; -la certezza sull'indicazione del soggetto beneficiario del pagamento, soprattutto laddove si tratti di persona fisica esterna al Gruppo o di persona giuridica o associazione erogatrice di beni e/o servizi; -la certezza sull'identità del soggetto utilizzatore del bene o del servizio (singolo componente o Gruppo nel suo complesso); -la corretta intestazione della ricevuta fiscale o della fattura o della documentazione attestante il pagamento del bene o del servizio;-l'inerenza con gli scopi istituzionali, che può desumersi direttamente dalla tipologia di bene acquistato o, indirettamente, da ogni ulteriore elemento documentale che circostanzi la destinazione del bene o del servizio suscettibile di uso generico o individuale;- la maggiore intensità dell'onere di allegazione documentale in relazione alla neutralità finalistica della spesa- il maggior rigore nella verifica dell'inerenza delle spese di rappresentanza costituite dalla sotto categoria delle spese di ristorazione di acquisto di accessori o beni di consumo, posto che le medesime devono verificarsi in concomitanza con eventi esterni a carattere istituzionale o essere circostanziate con riferibilità al Gruppo nel suo complesso; - inammissibilità del rimborso delle spese di viaggio, di missione e di trasporto, a causa del divieto di duplicazione della spesa, in ragione del godimento da parte dei Consiglieri regionali del rimborso forfettario mensile (art. 6 legge regionale n.3/1987; processo verbale Ufficio di Presidenza del 4/10/2007); - il rigoroso rispetto dell'onere probatorio gravante sui Consiglieri circa la giustificazione delle spese destinate ai rimborsi per i propri collaboratori.”*

Il Comando Guardia di Finanza – Tenenza Albenga – effettuava nell'anno 2014, nei confronti di una società, un accertamento finalizzato a verificare la regolarità di un contributo di euro 124.729,13, erogato da Invitalia spa ai sensi del D. lgs. n. 185/01.

In base all'art. 5, lett. c), del contratto stipulato con Invitalia, la società beneficiaria era obbligata a svolgere l'attività *“per un periodo di almeno cinque anni, decorrente dalla data della stipula del presente contratto”*.

La Guardia di Finanza accertava che la società in parola, in data 07.05.14, non era operativa, in violazione della clausola contrattuale di cui sopra.

Accertava, inoltre, la mancanza dei requisiti sostanziali per godere delle agevolazioni, avendo i soci effettuato cessioni di quote sociali ad *hoc*, anche a prestanome, per simulare il possesso dei requisiti previsti dalla legge.

L'azione di responsabilità amministrativa veniva quindi esercitata sia a carico della società, sia a carico dei soci e degli amministratori, anche *“di fatto”*, partecipi dell'illecito.

3.2) Fattispecie (anche) penalmente rilevanti.

G 20480 - Ministero dell'Interno - Atto di riassunzione a seguito sospensione "impropria" del giudizio, in attesa di pronunce della Corte Costituzionale relative ad altri procedimenti - Danno patrimoniale pari ad euro 3.139.495,98 - Danno all'immagine pari ad euro 5.000.000,00.

Con atto di citazione depositato in **data 14.06.2018** questa Procura contabile aveva convenuto in giudizio n.28 responsabili chiedendone la condanna al risarcimento in favore del Ministero dell'Interno della somma di **euro 3.139.459,98** per danno patrimoniale consistente nell'importo delle provvisionali e spese legali in favore della parti civili costituite, corrisposte dallo Stato all'esito del procedimento penale per i reati commessi nel corso dell'irruzione nel complesso scolastico "*ArmandoDiaz*" nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001, durante il G8 di Genova, e ad **euro 5.000.000,00**, in solido per danno all'immagine sopportato dallo Stato e causalmente ricollegabile alla loro condotta; il tutto oltre interessi legali e rivalutazione

monetaria secondo gli indici Istat e spese di giudizio, e salvo la diversa somma liquidata dalla Sezione²⁹.

²⁹ Preme ricordare che con la sentenza n. 131/2018 la Sezione giurisdizionale della Liguria ha chiuso, in primo grado, la prima delle due più note e terribili vicende accadute in occasione del G8 del 2001 a Genova, quella relativa alla **caserma Nino Bixio a Bolzaneto**, eletta dall'Amministrazione Penitenziaria a carcere provvisorio per la presa in carico degli arrestati. La pronuncia è stata depositata il 5 aprile 2018, ed è stato disposto l'oscuramento dei dati sensibili delle parti offese, per l'inserimento nella banca dati. Si tratta di una sentenza parziale che ha condannato per il danno patrimoniale pari ad euro 6.031,747,20 e, sulla scorta delle sollecitazioni della Procura ligure, aveva rimesso la q.l.c. per il danno all'immagine (contestato nella misura di euro 5.000.000,00) ancora una volta alla Consulta. La pronuncia della Sezione ligure confermava, salvo aspetti marginali, la fondatezza dell'impianto accusatorio sostenuto dalla Procura, costruito sulla base di una scrupolosa lettura degli atti delle indagini e di quelli processuali, condannando, oltre ai responsabili principali, anche convenuti in via sussidiaria, non responsabilizzati in sede penale. Si tratta di una decisione utilissima, anche sul piano storico, in quanto richiamando diffusamente quanto è stato accertato in via definitiva nel giudizio penale può aiutare - se si riesce a superare la fortissima ritrosia che si prova umanamente nel ripercorrere gli orrori perpetrati nei confronti di moltissime persone inermi - a non dimenticare uno dei momenti più bui della nostra Repubblica, nella speranza che fatti analoghi non debbano mai più ripetersi. Tuttavia, la Consulta, con la **decisione n.168/2019**, ha deciso, in ordine alle due fondamentali censure di incostituzionalità mosse dal Giudice remittente con l'ordinanza del 22 maggio 2018, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2018: *«che la prima questione è manifestamente infondata; che, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), ha affermato anzitutto che rientra «nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte»; che la stessa decisione ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione»; che la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (sentenza n. 355 del 2010); che tale scelta, peraltro, non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità; che i principi così sintetizzati non sono posti in discussione dalle censure formulate, che non sottopongono a questa Corte argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati; che a fronte di tale valutazione in ordine alla*

Con sentenza non definitiva n. 41/19 la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, in parziale accoglimento della domanda attorea aveva condannato tutti i convenuti (ad eccezione di uno) al pagamento di somme diversamente modulate a titolo di danno patrimoniale, disponendo con separata ordinanza n. 8/19 la sospensione del giudizio, relativamente alla “domanda per danno all’immagine, sino alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la disciplina legislativa applicabile, in particolare l’art. 51 commi 6 e 7 C.g.c., sollevate a cura di questa Sezione con le ordinanze nn. 31/18 e 34/18.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 191/19, pubblicata in data 24.07.19, e con ordinanza n. 168/19 pubblicata in data

prima questione, l’ulteriore nucleo di censure diviene privo di rilevanza rispetto al giudizio principale, poiché osta in ogni caso alla proponibilità dell’azione risarcitoria il fatto che le condotte accertate a carico dei convenuti non rientrano nel novero dei reati che la consentono; che la seconda questione è, pertanto, manifestamente inammissibile”.
Si tratta di una decisione, stranamente caduta nell’oblio, anche della stampa specializzata, che questa Procura, ovviamente, nel ruolo istituzionale che riveste, deve rispettare ma che, sul piano giuridico, non è risultata persuasiva, sia per l’impianto argomentativo utilizzato dal Giudice delle Leggi, che per la decisione a cui approda.

10.07.19, aveva dichiarato inammissibili e/o manifestamente infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Con atto in data 04.11.19 la causa è stata riassunta, limitatamente alla sola domanda risarcitoria per danno all'immagine.

La Corte costituzionale - si legge nel comunicato pubblicato sul sito istituzionale - ha dichiarato "inammissibile" la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 7, del Codice di giustizia contabile sollevata dalla Corte dei conti, sezione Liguria, riguardante le condizioni per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione davanti al giudice contabile.

Con la sentenza n.191/2019, la Corte non è quindi entrata nel merito della questione, rilevando che la disciplina del danno all'immagine della P.A., contenuta nel recente Codice di giustizia contabile, si presta a differenti interpretazioni quanto all'individuazione dei reati per i quali la Procura contabile può agire per chiedere il risarcimento di questo tipo di danno.

Ad avviso dei giudici costituzionali, la Corte dei conti non ha

preso in esame le diverse interpretazioni possibili, non ha rappresentato l'intero quadro normativo e non ha motivato adeguatamente sulla possibilità di ritenere che il titolo del reato commesso nella fattispecie avrebbe consentito una condanna al risarcimento del danno all'immagine.

Così facendo, ha impedito una verifica sulla "rilevanza" della questione nel giudizio principale.

Nella vicenda specifica, un ufficiale della Polizia di Stato imputato di violenza privata aggravata (articolo 61, n.9 del Codice penale) per i fatti del "G8" di Genova (luglio 2001), era stato prosciolto dalla Corte d'appello del capoluogo ligure per intervenuta prescrizione e condannato a risarcire il danno alle parti civili.

La Corte dei conti aveva ritenuto illegittima la norma che subordina il risarcimento del danno all'immagine alla condanna in sede penale del pubblico dipendente.

La Corte costituzionale non è entrata nel merito, diversamente da quanto è avvenuto con le precedenti decisioni (ordinanze n.167 e n. 168 del 2019), che però si riferivano alla normativa

anteriore all'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile.

Sicché, questa Procura, ha riassunto il giudizio ritenendo possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina del C.g.c. vigente.

G 19908: Ministero dell'Interno - Atto di riassunzione a seguito sospensione del giudizio per rimessione degli atti alla Corte Costituzionale - Danno all'immagine pari ad euro 50.000,00.

Con atto di citazione in **data 30.11.16** questa Procura contabile aveva convenuto in giudizio il Comandante del VII Nucleo Antisommossa del I Reparto Mobile di Roma chiedendone la condanna al risarcimento in favore del Ministero dell'Interno della somma di **euro 53.498,24**, per danno patrimoniale, ed **euro 50.000,00** per danno all'immagine oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per atti di violenza compiuti durante il G8 2001 di Genova, da cui era scaturita la condanna del Ministero dell'Interno al risarcimento del danno in favore delle persone offese.

Si trattava in particolare di un episodio verificatosi il 20.07.01 in zona corso Buenos Aires, ovvero le lesioni inflitte a n. 4 presenti nella zona attraverso l'utilizzo di gas urticante. A seguito di tale fatto il Comandante era stato rinviato a giudizio: a) per il reato di cui agli artt. 81 cpv., 582, 585, 61 n. 2 e 9 c.p. "perché, quale comandante del VII Nucleo Antisommossa del I Reparto Mobile di Roma, essendone al comando in Genova, nella zona di c.so Buenos Aires, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso ed al fine di commettere il reato di cui al capo b, cagionava lesioni personali consistite in urticazione degli occhi, con conseguente temporaneo accecamento, e della pelle del volto ed affaticamento respiratorio, agendo per mezzo di una bomboletta spray di gas urticante C. S. in dotazione quale armamento personale di servizio, con l'aggravante di aver abusato dei poteri e di aver violato i doveri inerenti la propria funzione di pubblico ufficiale; in Genova il 20.07.01"; b) per il reato di cui agli artt. 81 cpv., 610, 61 n. 9 c.p. "perché, nella medesima qualità indicata sub a), mediante violenza consistita nell'utilizzazione di una bomboletta spray di gas urticante C. S. in dotazione quale armamento personale di servizio in carenza

dei presupposti legittimanti l'uso di tale arma, costringeva i medesimi ad allontanarsi dal viale ove sostavano; in Genova il 20.07.11.

Il Tribunale di Genova, con sentenza in data 11.12.08, aveva assolto l'imputato dal reato di cui al capo "a" e condannato per il reato di cui al capo "b" alla pena di mesi 4 di reclusione, con pena sospesa e non menzione.

La Corte di Appello di Genova, con sentenza in data 13.01.12, aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato in ordine ai reati ascritti, in quanto estinti per prescrizione; aveva condannato il Comandante in solido con il responsabile civile al risarcimento dei danni nei confronti delle parti civili costituite, da liquidarsi in separata sede; aveva condannato il Comandante e il Ministero dell'Interno in solido al pagamento delle spese sostenute dalle parti civili, a favore della Associazione Giuristi Democratici di Genova per entrambi i gradi di giudizio, distratti a favore del difensore.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 46787/13, aveva rigettato i ricorsi proposti dal Comandante e dal Ministero

dell'Interno, condannando i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e "alla rifusione delle spese sostenute per questo giudizio di cassazione dalle parti civili e liquidate per ciascuna in euro 2.500,00 oltre accessori come per legge".

Con sentenza non definitiva n. 107/17 la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, aveva condannato il Comandante al pagamento in favore del Ministero dell'Interno della somma di euro 53.498,24 con rivalutazione monetaria delle somme liquidate alle parti civili costituite dalle rispettive date di pagamento delle spese di lite dei tre gradi di giudizio e dell'accordo transattivo a favore di una delle vittime, e con interessi dalla data del deposito della sentenza ed aveva provveduto, con separata ordinanza, per quanto concerne la domanda di risarcimento del danno all'immagine.

Con ordinanza n. 165/18, infatti, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 commi 6 e 7 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 (Codice di Giustizia Contabile), adottato ai sensi dell'art. 20

della legge 7 agosto 2015 n. 124 in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione “nella parte in cui esclude l’esercizio dell’azione del PM contabile per il risarcimento del danno all’immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell’imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite”, conseguentemente sospendendo il giudizio.

Con sentenza n. 191/19, trasmessa alla Procura in data 25.07.19, la Corte Costituzionale aveva dichiarato “inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 51 commi 6 e 7 dell’Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 (Codici di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’art. 20 della legge 7 agosto 2015 n. 124) sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, in relazione agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione”.

Con atto in data 29.10.19 la causa è stata pertanto riassunta limitatamente alla richiesta di risarcimento per danno all’immagine.

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Sentenza CEDU 07.04.15 di condanna dello Stato italiano al pagamento, in favore di Cestaro Armando, della somma di euro 50.000,00 per atti di "tortura" da questi subìti all'interno della scuola "Diaz" durante il G8 2001 di Genova - Citazione di n. 27 appartenenti alla Polizia di Stato coinvolti a vario titolo nella vicenda - Danno indiretto.

Si tratta di un giudizio pilota su una fattispecie nuova.

In particolare la citazione ha riguardato parte del danno patrimoniale "indiretto" derivante dalle conseguenze dell'irruzione della Polizia di Stato **all'interno della scuola Diaz durante il G8 2001 di Genova**, nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001.

A seguito del pestaggio delle persone inermi che soggiornavano all'interno (molte hanno subito gravi lesioni), del loro arresto e del successivo maldestro depistaggio e tentativo di incolpare falsamente le vittime, è nato un complesso procedimento penale conclusosi con sentenza della Corte di Cassazione n. 1795/12.

Il procedimento penale, in cui erano imputati anche personaggi di vertice della Polizia di Stato, ha accertato la commissione, da parte di esponenti delle forze dell'ordine, di numerosi reati quali lesioni semplici e gravi, falso in atto pubblico, calunnia, violazione di domicilio, perquisizione arbitraria, violenza privata, danneggiamento, percosse, arresto illegale.

Per la maggior parte delle fattispecie è stata dichiarata la prescrizione, ma è stata comunque accertata la commissione dei reati e vi è stata condanna al risarcimento danni ed al rimborso delle spese, nonché il riconoscimento di provvisori in favore delle parti civili costituite.

Il danno patrimoniale richiesto nell'ambito del procedimento "principale" aperto presso la Procura contabile (per cui è stata ottenuta condanna) è consistito nelle somme corrisposte dal Ministero dell'Interno per provvisori e rimborso spese di giudizio, nonché quelle corrisposte dal Ministero della Giustizia per gratuito patrocinio (è stato richiesto naturalmente anche il danno all'immagine).

Il danno patrimoniale non era tuttavia definitivo, essendovi

molte cause civili di risarcimento danni in corso (alcune definite almeno in primo grado, altre conciliate) e ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e dunque molti altri procedimenti "satelliti" aperti presso la Procura contabile.

Il presente procedimento ha riguardato, appunto, uno dei procedimenti "satellite", scaturente dalla condanna dello Stato italiano al pagamento, in favore del sig. Cestaro Armando, della somma di euro 50.000,00 in relazione agli atti qualificati dalla Corte come "tortura" subiti all'interno della scuola "Diaz".

La particolarità della fattispecie consiste nel fatto che la condanna è stata subita dallo Stato italiano per mancanze di vario tipo e lacune legislative, che hanno portato a non perseguire, o a non farlo con la dovuta efficacia, gli autori degli atti di tortura.

La Procura contabile ha ritenuto tuttavia sussistere il nesso di causalità anche in riferimento agli atti compiuti dagli stessi appartenenti alle forze dell'ordine coinvolti nella vicenda, con la conseguenziale domanda di risarcimento, nei confronti di

questi ultimi, dei 3/4 delle somme pagate dallo Stato alla persona.

La Sezione ligure, con la decisione n. 200 del 2019, ha statuito:

“Se il fatto dannoso consiste, come risulta chiaramente dalla sentenza della CEDU, nell'inadempimento dello Stato italiano agli obblighi allo stesso imposti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e il danno è conseguente alla condanna al pagamento di una equa soddisfazione pecuniaria a favore della vittima di quelle omissioni e di quegli inadempimenti, di detto danno non può rispondere altro soggetto diverso dallo Stato, cui competeva l'introduzione della normativa più severa reclamata dal ricorrente di cui la CEDU ha stigmatizzato la colpevole assenza”.

A seguito della citata sentenza di assoluzione la Procura ha proposto appello.

Procedimento n. 1116/2011 - Ministero della Difesa - Carabinieri - Comandante di Stazione condannato in via definitiva per i reati di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 *quater*) e di violenza sessuale con abuso delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa

(art. 609 bis, comma 2 n. 1, c.p.) – Danno all'immagine di euro 20.000.

In base al giudicato penale, fondato su robusti elementi probatori (numerose testimonianze confortate da accertamenti su utenze telefoniche e da riscontri fotografici, nonché alcune ammissioni dello stesso soggetto responsabile), il sottufficiale carabiniere, Comandante di stazione, nel corso dell'attività di controllo nei confronti di cittadine extracomunitarie che esercitavano la prostituzione, abusando della sua qualità, in più occasioni, costringeva una di esse ad avere rapporti sessuali gratuiti, prospettando - in caso di rifiuto - di contestarle alcune irregolarità in ordine alla posizione sul territorio nazionale.

In tutti gli incontri in cui il reato è stato consumato il militare si presentava in divisa, potendo così contare sul *metus* nei confronti della vittima, incurante del fatto che le colleghe di quest'ultima lo vedessero recarsi nella di lei abitazione per soddisfare le pretese sessuali.

L'intera vicenda ha avuto ampio risalto sulla stampa locale, sia per la natura e le modalità dei reati, sia per il fatto che a

commetterli fosse stato un carabiniere nell'esercizio delle sue funzioni ed abusando dei suoi poteri, ossia un soggetto istituzionalmente tenuto a prevenire e perseguire i crimini e ad assicurare ordine e sicurezza.

Procedimento n. 727/2015 - Agenzia delle Entrate - Addetta allo sportello condannata per peculato e falso - Condanna al pagamento di provvisionali e spese processuali in favore delle vittime dei reati - Amministrazione pubblica coobbligata in solido come responsabile civile - Responsabilità per danno indiretto di euro 178.818,15.

Una dipendente dell'Agenzia Provinciale delle Entrate, addetta allo sportello per la ricezione delle denunce di successione e la registrazione di atti privati, è stata definitivamente condannata in sede penale per i reati di peculato e falso, in quanto chiedeva ed otteneva da diversi contribuenti che si recavano alla sua postazione di servizio somme di denaro in contanti a titolo di pagamento di imposte dovute (somme che invece avrebbero dovuto essere corrisposte in autoliquidazione, tramite gli sportelli bancari o postali), appropriandosi delle stesse e

certificando l'illegittima liquidazione con quietanze di versamento risultate false e prive di efficacia.

Il giudice, inoltre, ha condannato la dipendente infedele a risarcire alle parti costituite il danno e le spese processuali, in solido con l'Agenzia delle Entrate individuata come responsabile civile.

L'Amministrazione pubblica coobbligata provvedeva al pagamento delle provvisionali e delle spese legali. Atteso che il predetto pregiudizio economico è disceso direttamente da condotte antigiuridiche della dipendente, da lei poste in essere in occasione dell'espletamento del servizio e perseguendo fini esclusivamente personali, la medesima è stata chiamata a risarcire l'Agenzia delle Entrate della somma liquidata in favore delle vittime del reato a titolo di provvisoria (per € 56.809,48) e di spese processuali (per € 122.008,67) per complessivi € 178.818,15.

**Procedimento n. 303/2012 - MIUR - Insegnante priva di titoli
- Truffa - Supplenze annuali svolte per 10 anni da docente
non abilitata - Danno euro 151.161,05.**

Una insegnante, presentando una autodichiarazione falsa in ordine al conseguimento dell'abilitazione, ha tratto in inganno l'Ufficio Scolastico Regionale venendo inserita, senza averne titolo, nella graduatoria provinciale permanente e riuscendo ad ottenere indebitamente incarichi di supplenza annuale ininterrottamente per dieci anni.

Smascherata la truffa, la Procura ha citato in giudizio l'insegnante per l'illecito dolosamente occultato, chiedendone la condanna alla restituzione dei compensi percepiti in modo fraudolento in via principale per l'intero (151.161,05 euro) o, in via subordinata, per l'importo equitativamente determinato e ritenuto congruo dal giudice in considerazione dell'*utilitas* che l'Amministrazione può aver ricavato dall'attività di insegnamento effettivamente prestata.

Procedimento n. 606/2018 - Comune- Dipendente comunale addetto al servizio tecnico - Realizzazione di illeciti di rilevanza penale (truffa) - Ordinanza cautelare misura restrittiva della libertà personale - Episodi di assenteismo fraudolento - Danno per retribuzioni erogate - Danno

all'immagine ex art. 55 quater, comma 3, D.lgs. n. 165/2001.

Danno euro 10.000,00.

A seguito di accertamenti (e pedinamenti) compiuti ad opera della P.G. un dipendente comunale addetto al servizio tecnico era posto agli arresti domiciliari in ragione di una serie di condotte prolungate nel tempo di assenteismo fraudolento ove il dipendente, timbrava regolarmente l'entrata e l'uscita dal servizio, si assentava dal luogo di lavoro attendendo a attività di carattere personale estranee ai compiti di servizio.

A seguito di tali accertamenti il Comune procedeva disciplinarmente ed informava la Procura contabile ed all'esito del procedimento disciplinare licenziava il dipendente, dandone nuova comunicazione alla medesima Procura.

La Procura regionale emetteva invito a fornire deduzioni nell'osservanza del termine di tre mesi dalla conclusione del procedura di licenziamento di cui all'art. 55 quater, comma 3 quater, D.lgs n. 165/2001, contestando all' ex dipendente un danno patrimoniale diretto pari alle retribuzioni illegittimamente percepite nei periodi in cui lo stesso risultava

assente per effetto di comportamenti fraudolenti, nonché un danno all'immagine - in misura pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento - calcolato al netto delle ritenute contributive e fiscali in forza della citata previsione di cui all'art. 55 quater comma 3 quater.

Nei termini di cui al codice della giustizia contabile veniva emesso l'atto di citazione con la contestazione delle due poste di danno per un importo di circa € 10.000,00, risultando impossibile il rispetto del termine per l'emissione della citazione di 120 giorni dalla denuncia previsto altresì nel già menzionato comma 3, quater.

Procedimento n. 840/2018 - Marina Militare - Sott'ufficiale addetto a nave militare - Realizzazione di illeciti di rilevanza penale - Simulazione di infermità e truffa militare aggravata - Danno per indebite retribuzioni erogate - Danno all'immagine.

A seguito di processo penale ad un sott'ufficiale della Marina Militare, addetto al servizio presso una nave militare, è stata irrogata, in via definitiva, dal Tribunale penale, la pena *ex art.*

444 c.p.p. per i reati di simulazione di infermità e truffa militare aggravata, per essersi assentato dal servizio a fronte della produzione di certificati attestanti, falsamente, una situazione di infermità in realtà inesistente risultando, invece, dedito, nei periodi in questione, altresì, ad attività di istruttore di balli. La Procura regionale ha contestato al sott'ufficiale un danno diretto correlato all'entità delle retribuzioni illecitamente percepite nei periodi di falsa malattia, nonché un danno all'immagine in ragione della reiterazione delle gravi condotte illecite e del *vulnus* inferto alla reputazione dell'amministrazione di appartenenza.

3.3) Danni nell'ambito del S.S.R. e da attività medica.

Procedimento n.506/2018 - Ente Ospedaliero - Componenti organo di amministrazione - Direttori con funzioni consultive - Acquisto di immobile destinato a demolizione nell'ambito di progettazione di opera pubblica - Colpa grave - Esborso eccessivo rispetto al valore reale di mercato - Danno da differenza dei valori - Comodato d'uso del locale acquistato - Danno per mancato introito canoni locativi o entrata equipollente - Danno complessivo euro 158.800,00.

Nell'ambito della progettazione di una nuova struttura ospedaliera il Consiglio di amministrazione di un Ente, con il parere favorevole dei Direttori, provvedeva a deliberare la stipula del contratto definitivo di acquisto di un immobile, destinato a successiva demolizione nell'ambito del progetto del nuovo nosocomio, ad un prezzo ritenuto eccessivo rispetto a quello di mercato, confermando il valore di una perizia di stima redatta numerosi anni prima in sede di stipula del preliminare. Agli amministratori è stato contestato dalla Procura regionale di aver omesso di esercitare tutte le opzioni a disposizione dell'ente ed aver concluso un contratto dannoso per eccessivo esborso.

È stato, altresì, contestato agli stessi di aver contestualmente deliberato, non essendo ancora vicino l'avvio dei lavori, la concessione del locale oggetto di acquisto alla parte venditrice, per proseguire l'esercizio della relativa attività commerciale, a fronte di un comodato con previsione di una mera somma a titolo di rimborso spese, anziché provvedere alla stipula di un atto che consentisse l'introito di un canone locatizio di mercato o altra entrata equipollente.

Procedimento n. 1081/2018 - ASL- Personale Sanitario –Medici ed infermieri – Intervento operatorio con dimenticanza di garza laparotomica - Colpa grave - Danno indiretto per risarcimento corrisposto alla paziente - Danno euro 7.000,00.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura regionale emergeva che un'equipe medica - in sede di intervento chirurgico di isterectomia totale - aveva dimenticato, alla conclusione dell'intervento, di procedere alla rimozione di una garza laparotomica.

La paziente ha subito un successivo intervento per la rimozione della suddetta garza.

La Procura, ha emesso invito a fornire deduzioni, con cui ha contestato un danno patrimoniale indiretto in relazione alla somma corrisposta dalla ASL pari a circa € 7.000,00 alla paziente, contestando la sussistenza di una condotta gravemente colposa tanto in capo ai medici intervenuti nonché al personale infermieristico presente in sala operatoria.

A seguito della notificazione dell'invito a dedurre tutti i destinatari dell'atto hanno provveduto a risarcire la rispettiva

quota di danno contestata, conseguentemente non è stato necessario depositare l'atto di citazione.

Procedimento n. 657/2017 - ASL- Medico - Parto Cesareo - Ferita al volto della neonata - Colpa grave - Danno indiretto a seguito di risarcimento corrisposto ai genitori. Danno euro 11.000,00.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura regionale emergeva che un medico in occasione di un parto cesareo provocava una ferita al volto della neonata mediante un utilizzo scorretto del bisturi, con conseguente intervento urgente di un chirurgo plastico.

La Procura, dopo rituale emissione di invito a fornire deduzioni, ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale indiretto in relazione alla somma corrisposta dalla ASL ai genitori della neonata, pari ad euro 11.000,00, contestando la sussistenza di una condotta gravemente colposa, trattandosi di evento del tutto prevedibile ed evitabile.

3.4) Incompatibilità³⁰.

Procedimento n. 632/2013 -ASL 5 “Spezzino” - Dirigente medico - Svolgimento di attività incompatibili - Violazione obbligo di esclusività - Danno patrimoniale pari ad euro 548.283,05.

Si accertava che un dirigente sanitario (responsabile di Struttura Semplice) dell’Azienda Sanitaria 5 “Spezzino”, specializzato in odontoiatria, legato all’ente pubblico con rapporto di lavoro a

³⁰ Quanto alla nota questione della giurisdizione sull’art. 53, comma 7 e comma 7 bis, del D. Lgs 165/2001, è sufficiente rammentare le ordinanze n. **17124/2019 e 17125/2019** delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con le quali si pone fine al dibattito sorto all’indomani dell’entrata in vigore della legge 190/2012 (28 novembre 2012) modificativa dell’articolo 53 del TUPI. Con l’ordinanza 17124/2019, il Giudice della Giurisdizione, nell’affermare la sussistenza della giurisdizione contabile, ha definitivamente ribadito che *“l’anzidetta disposizione del comma 7 bis, per il principio tempus regit actum, è da ritenersi applicabile comunque ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l’entrata in vigore della legge (legge n. 190 del 2012), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore”*. Con altra ordinanza n. 17125/2019, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ulteriormente statuito che *“rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l’azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all’introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53. Si verte, infatti, secondo quanto fatto palese dal comma 7 bis del citato art. 53, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione, legale anch’essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente), attraverso la quale si è inteso tutelare - come messo in rilievo dalla citata Cass., S.U., 22688/2011 - la compatibilità dell’incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, quali profili non sovrapponibili, ma strumentali rispetto al corretto adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l’amministrazione.”*

tempo pieno ed esclusivo, ed autorizzato a svolgere attività professionale “intramoenia” presso il proprio studio privato (cd. “intramoenia allargata”) a decorrere dall’anno 2003 aveva effettuato prestazioni autonome in violazione del rapporto di esclusività con il Servizio Sanitario Nazionale, omettendo qualsiasi comunicazione alla ASL, attivando una propria partita I.V.A. nell’anno 2005 e pubblicizzando la propria attività su alcuni siti web.

Si contestava al dirigente medico un danno erariale consistente sia nelle somme percepite in relazione alla propria attività professionale illegittima, ex art. 53 d.lgs. 165/01, comma 7 (**euro 239.497,00**), sia nella c.d. indennità di esclusività, (**euro 308.786,05**) per l’ammontare complessivo di **euro 548.283,05**.

G 20640 - Università degli Studi di Genova - Atto di riassunzione a seguito di annullamento in appello della sentenza n. 26/2015 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti della Liguria.

Con atto di citazione in data 23.07.14 il pubblico ministero della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Liguria

aveva convenuto in giudizio un professore universitario chiedendone la condanna al risarcimento in favore dell'Università degli studi di Genova della somma di Euro 69.552,46, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per attività incompatibili³¹ svolte in costanza di rapporto di lavoro a tempo definito, e in particolare per essere stato socio accomandatario di una società dal 23.05.02 al 08.05.08.

Con sentenza n. 26/15 della Sezione Liguria, era stata dichiarata l'intervenuta prescrizione dell'azione contabile³².

³¹ Quanto poi alla natura giuridica della responsabilità in parola, si sono pronunciate le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, con sentenza n. 26/2019/QM/PROC del 31 luglio 2019. Con tale sentenza le SS.RR, risolvendo i quesiti deferiti, hanno enunciato il seguente principio di diritto: l'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 *"ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall'assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell'amministrazione di appartenenza e determina l'attrazione del relativo compenso in conto entrata del bilancio dell'amministrazione; la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c."*. A tale principio di diritto si sono conformate due successive pronunce delle Sezioni Centrali di Appello: la sentenza n. 230/2019 della Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello e la sentenza n. 362/2019 della Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello.

³² Sempre sul medesimo argomento, si segnala la recente sentenza Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale d'Appello, 7 novembre 2019, n. 216, che, con particolare riferimento alla permanenza della responsabilità anche dopo la

Con sentenza della Corte dei conti, Sez. II giurisdizionale centrale di appello, n. 724/18 del 20.12.18, in accoglimento dell'appello del Pubblico Ministero, la sentenza n. 26/15 era stata annullata e il procedimento era stato rinviato "alla medesima Sezione, in diversa composizione, per la trattazione del merito e per la liquidazione delle spese, anche di questo grado del giudizio".

Il procedimento veniva dunque riassunto con reiterazione dell'originaria richiesta risarcitoria in favore dell'Università degli Studi di Genova.

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

Procedimento n. 238/2016 - Comune - Dirigente - Incarichi svolti in assenza di autorizzazione - Mancato riversamento dei compensi ai sensi dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001 - Danno di euro 349.153,24.

Un dirigente comunale ha svolto, dal 1997 al 2015, un rilevante numero di incarichi esterni senza la previa autorizzazione dell'Ente di appartenenza ai sensi dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001, incarichi la cui scoperta è avvenuta in diversi momenti ed a cura di varie autorità (Guardia di Finanza in alcuni casi, Procura della Corte dei conti in altri).

Il Requirente contabile ha citato in giudizio il dipendente pubblico per avere svolto tali attività tenute dolosamente nascoste alla sua Amministrazione (che quindi non ha potuto valutare la possibile esistenza di incompatibilità o conflitti di interesse), chiedendone la condanna a riversare nelle casse del Comune i compensi da lui percepiti - pari a 349.153,24 euro - per l'attività svolta.

G 19516 - Università degli Studi di Genova - Atto di riassun-

zione a seguito di annullamento in appello della sentenza n. 97/14 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti della Liguria.

Con atto di citazione in data 13.02.14 la Procura contabile aveva convenuto in giudizio un professore universitario chiedendone la condanna al risarcimento in favore dell'Università degli studi di Genova della somma di **euro 303.021,70**, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per attività incompatibili svolte sia in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno, sia a tempo definito.

Con sentenza parziale n. 97/14 la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, aveva dichiarato "prescritte le somme contestate in relazione ai fatti dannosi verificatisi anteriormente alla data dell'11 dicembre 2007" e con sentenza definitiva aveva condannato "il professore al pagamento in favore dell'Università di Genova della somma di euro 12.506,29 oltre a rivalutazione monetaria a decorrere dall'1.1.2012", oltre ad ulteriori accessori e spese, rigettando per il resto la domanda.

Con sentenza della Corte dei conti, Sez. II giurisdizionale centrale di appello, n. 344/19 del 26.09.19 l'appello del Pubblico Ministero era stato parzialmente accolto e la causa rinviata "alla Sezione giurisdizionale per la Liguria affinché, in diversa composizione, definisca il merito della causa in relazione al primo motivo di impugnazione e si pronunci sulle spese, anche di questo giudizio di impugnazione".

Preso atto della parziale assoluzione del professore (con riferimento agli incarichi societari svolti in costanza di rapporto a tempo definito, considerati dalla Sez. II non produttivi di danno erariale), e del parziale accoglimento dell'appello del P.M. (in punto prescrizione), con atto in data 09.10.19 la causa è stata riassunta, con la richiesta di un risarcimento danni in favore dell'Università degli Studi di Genova, ai sensi dell'art. 53 comma 7 d. lgs. 165/01, di **euro 93.600,00**, pari al solo importo degli incarichi esterni svolti senza autorizzazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria secondo gli indici Istat.

G 19757 - Istituto "Boselli-Alberti" - Atto di riassunzione a seguito di annullamento in appello della sentenza n. 57/16

della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti della Liguria.

Con atto di citazione in data 17.02.15 la Procura contabile aveva convenuto in giudizio una professoressa chiedendone la condanna al risarcimento in favore dell'Istituto "Boselli Alberti" della somma di **euro 219.306,76** oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, per attività incompatibili svolte sia in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno, sia a tempo definito.

Con sentenza n. 57/16 la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, aveva dichiarato "prescritta l'azione erariale di risarcimento del danno proposta dalla Procura per i fatti antecedenti alla data del 23 giugno 2010 e, per i fatti relativi al periodo successivo fino al 18 aprile 2013" e assolto da ogni addebito la convenuta.

Con sentenza n. 338/19 la Corte dei conti, Sez. II giurisdizionale centrale di appello, in parziale accoglimento dell'appello del Pubblico Ministero (in punto prescrizione), aveva rinviato "la causa alla Sezione giurisdizionale per la Liguria affinché, in

diversa composizione, definisca il merito della causa in relazione al primo motivo di impugnazione e si pronunci sulle spese, anche di questo giudizio di impugnazione”.

Preso atto della parziale assoluzione della convenuta (con riferimento agli incarichi svolti in costanza di rapporto a tempo definito, considerati dalla Sez. II non produttivi di danno erariale), con atto in data 09.10.19 la causa è stata, quindi, riassunta, con la richiesta di un risarcimento danni, ai sensi dell'art. 53, comma 7, D. Lgs. 165/01, di **euro 124.127,88**, pari al solo importo degli incarichi esterni svolti senza autorizzazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria secondo gli indici Istat.

3.5) Incarichi esterni ed assunzioni illegittime.

Procedimento n. 745/2013 - Comune - Incarichi annuali reiterati e continuativi affidati direttamente al medesimo professionista esterno - Violazione della normativa - Colpa grave degli amministratori e dei responsabili che hanno affidato gli incarichi - Danno di euro 24.472.

Per oltre un decennio l'ente locale, facendo ricorso a diversi tipi di rapporti giuridici (consulenza *ex art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001*; appalto del servizio di consulenza gestionale; incarico di supporto *ex art. 24 del decreto legislativo n. 50/2016*; incardinamento nella neo-istituita struttura stabile a supporto del RUP prevista dall'art. 31, comma 9, del citato decreto legislativo n. 50/2016) consentiti dalla legge solo in presenza di determinati presupposti e requisiti ma non rinvenibili nella fattispecie, si è avvalso **del medesimo professionista esterno** per ottenere un costante e pressoché continuativo supporto alle ordinarie attività dell'Ufficio Tecnico comunale, realizzando così il fattuale incardinamento del predetto soggetto nella struttura amministrativa.

La reiterazione degli affidamenti **avveniva senza porre in essere alcuna procedura selettiva** (tranne che per gli incarichi del 2016 e del 2018), né una nuova negoziazione delle condizioni contrattuali, comportando così per il Comune il pagamento di corrispettivi che avrebbero potuto essere sicuramente di importo più contenuto se si fosse agito in conformità delle regole.

Il danno erariale è stato individuato in una quota percentuale dei compensi effettivamente liquidati, corrispondente allo “sconto” accordato per uno degli incarichi annuali dallo stesso tecnico esterno nell’unica volta in cui l’Ente ne ha fatto espressa richiesta.

L’importo che ne risulta costituisce il *quantum* di spesa che il Comune avrebbe potuto risparmiare se i vari amministratori intervenuti avessero agito in aderenza alla disciplina normativa degli incarichi esterni.

Del suddetto pregiudizio economico, pari a complessivi 27.472 euro, sono stati chiamati a rispondere, a titolo di responsabilità parziaria per colpa grave, gli amministratori ed i responsabili di procedimento che di volta in volta, nell’assegnazione degli incarichi, hanno fatto ricadere la scelta sempre sulla stessa persona fisica.

Procedimento n. 590/2014 - Comune - Responsabilità per danno indiretto derivante da condanna dell’Ente locale disposta dal Giudice del lavoro - Dirigente del Settore Personale - Danno euro 91.336,47.

Al termine di una causa proposta da tre custodi, che erano stati assunti con contratti a tempo pieno e determinato (sei mesi, successivamente prorogati per un ulteriore semestre) e non più rinnovati alla scadenza, il Giudice del lavoro ha condannato il Comune a risarcire i ricorrenti con complessivi € 114.170,47 per violazione dell'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (in base al quale l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato è consentita solo a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che il datore di lavoro deve indicare in modo circostanziato e puntuale).

Del danno indiretto cagionato dalla soccombenza nella lite è stato chiamato a rispondere, nella misura ridotta di € 91.336,47, il dirigente del personale che ha provveduto alle assunzioni a tempo determinato ed alle successive proroghe.

In tutti i provvedimenti adottati il medesimo, pur richiamando in modo espresso la suindicata normativa - dimostrando così di conoscerne l'esistenza - non indicava né faceva alcun riferimento alle ragioni di carattere temporaneo e contingente

che sole avrebbero determinato l'apposizione di un termine finale del rapporto.

Mancando le condizioni che legittimavano l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato - o comunque, se anche vi fossero state le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo necessariamente richieste dalla legge, non essendo state le stesse evidenziate in alcun modo - nella fattispecie i contratti a termine non potevano essere stipulati o, quanto meno, presentavano un vizio tale da violare una norma imperativa.

La Procura ha dunque ritenuto che il dirigente abbia agito con colpa grave in quanto, pur conoscendo indubbiamente la normativa che regolava la materia e con l'intento di darvi esecuzione, vi ha dato applicazione con inescusabile superficialità, di fatto ignorando e non rispettando il generale principio - affermato anche a livello di normativa comunitaria e volto a tutelare il lavoratore da possibili abusi del contraente più forte - secondo il quale i rapporti di lavoro (anche) con la pubblica amministrazione sono normalmente a tempo indeterminato, mentre l'apposizione di un termine costituisce

ipotesi derogatoria necessariamente fondata su effettive ragioni temporanee e contingenti, che il datore di lavoro deve rendere ostensive.

3.6) Fattispecie sanzionatorie.

Procedimento n. 734/2015 - Comune - Agente contabile esterno - Società incaricata- Intervenuto Fallimento della Società - Condanna a sanzione pecuniaria di cui all'art. 46 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 nei confronti della Società in bonis - Richiesta di correzione e interpretazione della sentenza per pronuncia nei confronti del Fallimento in persona del curatore fallimentare.

A seguito della prolungata inottemperanza ad una ordinanza della Sezione giurisdizionale con cui veniva ordinato ad un agente contabile esterno di un Comune (società di capitali) , incaricato del Servizio di gestione e recupero I.C.I., di depositare i conti giudiziali relativi ad un decennio, la Procura contabile dopo aver già attivato il giudizio per la compilazione d'ufficio dei conti del concessionario a cura di un *commissario ad acta*, provvedeva a depositare atto di citazione, secondo il

vecchio rito stante l'inapplicabilità alla fattispecie *de qua* della disciplina codicistica, nei confronti del predetto agente contabile con la richiesta, ai sensi del primo comma dell' art. 46, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria pari alla metà degli importi percepiti a titolo di aggio, individuati solo a seguito di delega alla Guardia di Finanza, per un importo pari a € 24.000,00.

Intervenuta la condanna al pagamento della sanzione nei confronti della società, agente contabile, in personale del legale rappresentante, anziché nei confronti del fallimento della società in persona del curatore fallimentare, come richiesto in citazione, è stata formulata richiesta di correzione della sentenza ovvero di interpretazione della stessa nel senso che deve essere corretta ovvero deve intendersi resa nei confronti del fallimento della società.

4) Le "cose" dietro l'angolo.

4.1) Sul fronte delle fattispecie di danno nel settore della sanità pubblica non può tacersi, in questa sede, su un'indagine ormai

in fase di chiusura, portata a termine dai militari del N.A.S. di Genova, delegati da questa Procura; indagine che si mostra emblematica nel suo genere e che **presenta aspetti che sollecitano una profonda riflessione.**

Ci si riferisce all'indagine sul l'Ospedale Policlinico San Martino di Genova relativa alle verifiche effettuate sul sistema informatico utilizzato per le procedure di accettazione del campione biologico da sottoporre ad esami di laboratorio (di carattere chimico-clinico), che ha accertato che un numero elevatissimo di tali esami, per i quali era stato utilizzato il percorso riservato a "pazienti interni" (regime di ricovero ordinario in reparti della struttura ospedaliera, day hospital, pacchetti ambulatoriali complessi, DSA-Day Service Ambulatoriale, pre-ricovero, dimissione protetta, episodi di Pronto Soccorso), non erano correlati ad episodi di effettivo ricovero del paziente.

In buona sostanza i "ricoveri" predetti sono stati fittizi, attuati virtualmente ed al solo fine di consentire al paziente/utente di omettere il pagamento della prestazione sanitaria, non richiesto per esami effettuati in tale regime di ospedalizzazione.

È ovvio che, ulteriormente, l'attività di esecuzione del prelievo ematico e recapito del campione biologico al laboratorio, così come anche la stampa dei referti da parte dei pubblici dipendenti, è stata svolta durante l'espletamento dell'orario di servizio, sottraendo, quindi, ulteriormente, tempo e risorse al lavoro istituzionale, e ciò per fini di carattere esclusivamente privato e di natura illecita.

Allo stato sono n. 649 i dipendenti pubblici coinvolti; ma si stanno verificando le posizioni di ulteriori n. 200 dipendenti, anche in qualità di soggetti fruitori delle prestazioni.

Orbene, questa stessa Procura contabile aveva dato avvio, nel 2016, ad indagini del tutto analoghe, *cd. Labin 1 e 2*, differenti solo dal punto di vista dello strumento fraudolento utilizzato, che hanno portato alla contestazione di un danno di euro 456.391,14, cagionato sempre all'Azienda Ospedaliera Universitaria San Martino di Genova, dovuto all'esecuzione da parte degli operatori del Laboratorio di Analisi (infermieri, tecnici di laboratorio, complessivamente n. 116 responsabili³³)

³³ La Procura contabile aveva, in prima battuta, costituito in mora tutti responsabili, poi aveva chiamato in giudizio i n. 37 responsabili che avevano causato il maggior danno, successivamente aveva perfezionato la notifica

di un notevole numero di esami clinici attraverso l'impiego della procedura informatica cd. "LABIN", che permetteva di omettere il pagamento della prestazione sanitaria, saltando anche la procedura sull'appropriatezza della prestazione, consentendo in modo illecito di bypassare completamente la rendicontazione dell'attività svolta, nascondendo i relativi costi, all'Amministrazione sanitaria.

In esito alle indagini si accertava, anche per mezzo della C.T. richiesta dalla Procura contabile, che le condotte risultavano connotate dall'intenzionale violazione dei doveri di servizio, realizzata anche attraverso la dolosa partecipazione agli illeciti del Direttore del suddetto Laboratorio di Analisi.

Degli esami illeciti avevano fruito gli impiegati pubblici autori delle condotte, i parenti degli stessi, nonché gli amici ed ulteriori soggetti³⁴.

dell'invito a dedurre nei confronti di ulteriori **n. 59 responsabili** delle medesime condotte, sempre perpetrate a danno dell'A.O.U. San Martino di Genova. Di seguito, antecedentemente alla citazione a giudizio, gran parte dei responsabili, costituiti in mora o invitati a dedurre, avevano proceduto al versamento della somma individualmente contestata dalla Procura, gli altri, chiamati in giudizio, erano stati condannati dalla Sezione giurisdizionale ligure.

³⁴ Con la sentenza della Sezione giurisdizionale della Regione Liguria n.98/2017 n.37 convenuti venivano condannati al risarcimento del danno. La vicenda

Ora, a distanza di pochissimo tempo, nel medesimo ospedale, vengono realizzate, nella sostanza, identiche condotte illecite, con modalità ancora più fraudolente, nonostante le condanne della Corte dei conti, e nonostante i risarcimenti versati dai responsabili.

Di più.

Alcuni dei soggetti processati e condannati dalla C.d.c. si sono resi responsabili anche delle condotte da ultimo accertate dai militari del N.A.S. di Genova, uguali a quelle precedenti, rispetto alle quali, cioè, i soggetti medesimi hanno già versato i risarcimenti o patito una condanna.

Orbene, se si riflette sul fatto che si sta parlando complessivamente di più di circa n.850 dipendenti presunti responsabili di fatti illeciti (di cui n.649 in qualità di accettanti)

riceveva larga eco, anche mediatica, ed a seguito della azione della Procura e della successiva condanna della Sezione giurisdizionale, l'Amministrazione del "San Martino" trasmetteva una relazione, con nota dell'11.10.2017, prot. n. 39981/17, della "Commissione interna di inchiesta su irregolarità nella accettazione di campione biologico per esami di laboratorio", con la quale comunicava alla Procura contabile di aver avviato una larga indagine a seguito della quale erano state recuperate somme spettanti al Policlinico per ulteriori fattispecie illecite simili rispetto a quelle portate in giudizio dalla Procura contabile ma relative ad un diverso periodo - accertate con la richiamata inchiesta amministrativa interna - incassando dai dipendenti ritenuti responsabili complessivi euro 87.315,21.

rispetto ad un numero complessivo di **4.588** in organico nell'intera struttura ospedaliera, per **un numero** complessivo di test diagnostici (esami) irregolari eseguiti, ed attualmente accertati, di **n.58.217**, ciò significa che **il 18,5 % del personale in servizio presso l'ospedale San Martino, cioè quasi 1/5, nel periodo di riferimento (cioè 2016/2017), ha commesso fatti illeciti!!!**

E' evidente che la soluzione, davanti a casi di queste dimensioni, e per giunta reiterati nel tempo, ed in alcuni casi dalle stesse persone, non può essere giudiziaria; siamo fuori dalla patologia, della quale di regola si dovrebbero occupare le Procure contabili.

Il San Martino, allo stato, è fuori governo.

Sotto questo profilo, occorre sottolineare che, a differenza di quanto previsto nell'impiego privato, dove la scelta datoriale di sanzionare o meno dal punto di vista disciplinare il lavoratore rientra tra i poteri discrezionali³⁵, nell'impiego presso le PP.AA.

³⁵Ovviamente, tale potere discrezionale deve esercitarsi entro i limiti del divieto di discriminazioni e nel rispetto della parità di trattamento. Nel lavoro privato, diversamente dal settore pubblico, l'esistenza e la portata della discrezionalità del datore di lavoro si giustifica quale espressione delle prerogative manageriali,

L'azione disciplinare è obbligatoria, in quanto rispondente ai principi di buon andamento della P.A. e di legittimità dell'azione amministrativa, finalità queste che possono essere perseguite, in concreto, solo senza alcuna tolleranza dei fenomeni di illegalità all'interno dell'apparato pubblico.

La tesi dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare nell'impiego pubblico ha ricevuto definitivo ed incontestabile avallo ad opera dell'art. 55-sexies, comma 3, del D.Lgs 165/2001, che ha stabilito la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di tre mesi, ed anche il licenziamento (oltre alla mancata attribuzione della retribuzione di risultato e possibile giudizio per responsabilità dirigenziale, ex art. 21, dello stesso D.Lgs. 165/2001) del dirigente titolare dell'azione disciplinare per il mancato esercizio o per la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare od alle valutazioni sull'insussi-

che si legano alle valutazioni costi-benefici, cfr. Cass. Sez. Lav.25 luglio 1984, n. 4382.

stenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate³⁶.

4.2) L'incendio della sede della Autorità Portuale di Savona.

La Procura contabile ha avviato le indagini e sta acquisendo tutti gli elementi utili per far luce sull'accaduto.

La G.d.f. ha già, in parte, esercitato la delega conferita ed è stata acquisita, nel frattempo, la documentazione afferente l'affidamento dei lavori ed alla realizzazione dell'opera.

Un'opera che - a seguito di varianti al progetto originario - è costata circa 12 milioni di euro.

Come noto l'incendio, propagatosi a tutto l'edificio, ragionevolmente a causa del mancato impiego di materiale ignifugo, ha distrutto l'intero stabile.

³⁶ Come è stato lucidamente osservato: "...dopo la riforma Brunetta il mancato (o tardivo) esercizio dell'obbligatoria azione disciplinare, o la sua ingiustificata conclusione assolutoria, comporta un illecito disciplinare in capo alla abulica dirigenza sanitaria (o, addirittura, come già sopra evidenziato, un possibile illecito penale o amministrativo-contabile, qualora si dimostri, rispettivamente, un intento doloso del dirigente, o un riflesso dannoso per le casse pubbliche derivante dalla mancata adozione di una doverosa sanzione..."; cfr. Studio sulla responsabilità disciplinare, civile, penale e amministrativo-contabile del personale sanitario - a cura di V. Tenore - Ed. ANICIA - settembre 2019.

4.3) Il carcere di Savona.

Il fascicolo, trasmesso in origine dalla Procura Lazio, per motivi di competenza, ed attualmente in avanzata fase istruttoria, riguarda **la mancata esecuzione del carcere di Savona**, ed in ragione dei costi derivanti da progettazioni, espropriazioni e risarcimento del danno, ha determinato un presunto danno erariale di circa 8 milioni di euro.

A Savona - ormai da più di trenta anni - era sorta la necessità di costruire un nuovo carcere, posto che la struttura utilizzata - ex convento di Sant'Agostino, dismessa definitivamente nel 2018 - presentava grossi problemi circa le condizioni dei locali e delle conseguenti condizioni - anche in termini di spazio - poco salubri in cui erano costretti a soggiornare i detenuti.

Nell'anno 2002, seguendo il procedimento previsto dall'articolo 6 della legge n. 1131/1971, il Comune di Savona individuava tre aree ove poteva sorgere il nuovo carcere, indicando, in ordine di preferenza decrescente: località Passeggi, località Rio Termine e Madonna del Monte.

La Commissione di cui all'articolo 6 della predetta legge indi-

viduava in Passeggi la località ove far sorgere la nuova struttura carceraria.

A distanza di 18 anni, il Comitato paritetico interministeriale ha ritenuto non idonea l'area, ordinando la ricerca di un nuovo sito ritenendo quello a suo tempo individuato quale "*non idoneo*".

La zona individuata in origine, infatti, era una collina, interamente boscata, e con pendenze pari circa al 20/25% e con la presenza di due elettrodotti dell'alta tensione ed un gasdotto.

In seguito, veniva affidata la progettazione preliminare e definitiva, si avviavano le espropriazioni e la gara per l'affidamento del primo lotto dell'opera, per un importo di euro 23 milioni di euro, che venivano aggiudicati, definitivamente, a seguito di ricorsi al TAR ed Consiglio di Stato, nel 2008.

L'impresa aggiudicataria iscriveva riserve a causa di evidenti errori della progettazione preliminare, e nonostante si determinava a rifare la progettazione definitiva ed esecutiva, pur trattandosi di un appalto concorso, si vedeva risolvere il contratto nel frattempo stipulato.

A tutela dei propri interessi, l'impresa citava in giudizio - Tribunale di Roma - il Ministero delle Infrastrutture, ottenendone la condanna - confermata in appello - per l'importo di circa 4 milioni di euro.

La sentenza della Corte d'appello di Roma non è stata impugnata in Cassazione in considerazione della motivazione *tranchant* in punto di responsabilità.

Ad oggi, nonostante gli ingenti esborsi, del carcere da realizzare non è stato posto neppure un mattone; e difficilmente sarà posto nell'area inizialmente individuata, tenendo conto che località Passeggi è posta proprio di fronte alla collina che, franando, ha distrutto parte del tratto autostradale Savona-Torino.

5) La "posizione" della Procura nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria - Esercizio 2018.

Anche nel 2019, adempiendo al ruolo di garanzia rivestito dalla Procura, l'attività del Requirente contabile - in questo particolare giudizio - si è concretizzata nella elaborazione e valutazione dei dati e degli elementi emersi dall'istruttoria della

Sezione di Controllo: **non sono stati, cioè, in alcun modo utilizzati gli eventuali ulteriori e/o diversi elementi in possesso della Procura.**

All'udienza del 24.07.2019, la Procura contabile ha chiesto di: *parificare il Rendiconto generale della Regione Liguria dell'esercizio 2018 con l'esclusione:*

-della voce "Debiti" dello Stato Patrimoniale nella parte in cui non espone l'importo di euro 88.128.821,84, derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, da riqualficarsi quale operazione di indebitamento;

-delle voci "Immobilizzazioni" dello Stato Patrimoniale nella parte in cui non espongono rispettivamente gli importi di € 15.031.318,74 a titolo di "immobili cartolarizzati" e "Attivo circolante" di € 73.077.503,10 a titolo di "crediti cartolarizzati";

-del risultato d'amministrazione, nella misura in cui non espone apposito ulteriore vincolo per l'importo di € 308.735,12, quale maggiore accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'intervento della Procura, in particolare, si è articolato ponendo l'accento, come nel passato, su alcune tematiche che sono apparse di centrale rilevanza, anche per i profili di criticità che hanno rivelato.

Nella memoria d'udienza, che è presente nel sito istituzionale della C.d.c., sono state affrontate *funditus* le varie questioni che sono apparse significative.

In questa sede preme richiamarne solo alcune.

5.1) La vice dirigenza.

La Procura si è soffermata, in prima battuta, sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale del 9 novembre 2018, n. 196³⁷ e sul recupero degli emolumenti illegittimamente erogati alla vice-dirigenza.

³⁷La Consulta ha precisato: 1. è ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, nel corso di un giudizio di parificazione dei rendiconti, ai sensi degli artt. 38 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti); 2. a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia "ordinamento civile". Essa, pertanto, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» (3), cui la legge dello Stato rinvia; 3. va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), il quale ha istituito la vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale (comma 1) e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza (comma 2), in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di

La sentenza predetta – peraltro oggetto di numerosi articoli di dottrina in considerazione della novità della questione di costituzionalità proposta – ha confermato i dubbi di costituzionalità delle leggi regionali impugnate con riferimento all'articolo 117, comma 2, lett. 1).

All'udienza, dopo la ripresa del giudizio, la Procura contabile, oltre a richiedere la non parifica delle poste colpite dalla pronuncia della Corte costituzionale, aveva argomentato circa le valutazioni da farsi sul possibile recupero integrale degli emolumenti erogati ai vice-dirigenti sulla scorta di una disposizione istitutiva del ruolo che è stata ritenuta confliggente con le disposizioni della Carta, con dichiarazione di illegittimità efficace *ex tunc*.

Tuttavia, emergeva, la necessità di verificare la praticabilità di strumenti volti al recupero degli emolumenti non solo

comparto, cui rinvia la legislazione statale. Inoltre, si ricorda, anche Corte cost., sentenza n. 165 del 1963; v. anche in senso analogo Corte cost., sentenza n. 121 del 1966, che ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione «per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione», di tutte le «leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione»; v. pure Corte cost., sentenza n. 244 del 1995.

direttamente colpiti dalla pronuncia della Consulta, cioè delle **annualità 2016 e 2017**, ma anche degli ulteriori emolumenti illegittimamente erogati alla vice-dirigenza, **nel periodo 2010/2015**.

In questa ottica, si è valutata con favore l'indicazione fornita dalla Sezione di Controllo, volta all'applicazione del decreto legge del 6 marzo 2014, n. 16, art. 4, cd Salva Roma, previsione che trova copertura anche in forza del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165, art. 40, comma 3, quinquies.

La Procura ha ritenuto **non convincenti, sotto questo profilo, le controdeduzioni della Regione**, che, argomentando da un passaggio della sentenza della Consulta, sembrano ignorare il fondamentale, ed elementare, principio giuridico secondo cui la declaratoria di incostituzionalità di una disposizione legislativa produce effetti *ex tunc*.

Si rappresenta, ancora una volta, che la Regione, sotto questo profilo **non sembra aver dato seguito alle raccomandazioni della Procura**, in ordine alla attenta verifica amministrativa della sussistenza delle condizioni giuridiche e fattuali

legittimanti la percezione degli emolumenti aggiuntivi da parte dei vice dirigenti - a partire dall'istituzione della figura e fino alla declaratoria di incostituzionalità - ed alla concreta possibilità di recupero delle somme illegittimamente corrisposte.

Non può non rilevarsi come tale inerzia esponga i vertici amministrativi responsabili - **nel caso di mancato recupero delle somme a seguito dell'intervenuta prescrizione del diritto** - alle valutazioni conseguenti da parte della Procura contabile, specie sotto il profilo della possibile contestazione di responsabilità amministrativa - ovviamente di natura personale - per danno erariale.

La soluzione suggerita, in questa luce, oltre ad evitare il pericolo del contenzioso innanzi al Giudice del lavoro, presumibile nel caso di tentati recuperi attivati nei confronti dei dipendenti percettori delle somme illegittimamente erogate, consentirebbe, comunque, il doveroso reintegro delle finanze pubbliche.

5.2) Il nodo delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative.

Una seconda criticità, sulla quale si è avvertito il bisogno di soffermarsi in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, ha preso l'abbrivio, ancora una volta, dalle pronunce della Corte costituzionale; ci si riferisce alle recenti Sentenze nn. 221/2018 e 1/2019, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi regionali del 2017 della Liguria riguardanti la "Qualificazione e tutela dell'impresa balneare" e la "Disciplina delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative".

Le censure accolte dalla Consulta, hanno riguardato, nel nucleo essenziale, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per essere obiettivo comune delle disposizioni impugnate quello di costituire un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative, e per aver riconosciuto l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

Queste sentenze non costituiscono una novità dal punto di vista dei contenuti.

Si tratta dell'ennesime pronunce del Giudice delle Leggi che si inseriscono in una lunga serie, ed in un solco in cui sia le Regioni che lo stesso Stato (da ultimo articolo 1, comma 675, della legge 30_dicembre 2018, n. 145³⁸) sono intervenuti sul regime della durata delle concessioni demaniali, dettando discipline derogatorie ed in contrasto con la nota direttiva 2006/123/UE – direttiva Bolkestein³⁹.

³⁸ Il comma 682, dell'art. 1, della legge in parola, recita *“Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”*. Sul punto si segnala la recente presentazione di un primo piano del Governo per evitare una nuova procedura di infrazione, tentativo che passa attraverso l'istituzione *“Dell'elenco nazionale degli operatori economici idonei a concorrere per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”*, che si connota per i particolari requisiti richiesti agli operatori e regolanti l'accesso. Si tratta solo di una bozza di lavoro del Ministro per il Turismo, che dovrà, a parere della Procura, per quanto riguarda i contenuti, necessariamente andare incontro a degli aggiustamenti, se non a delle modifiche sostanziali, in ragione della prevedibile interlocuzione con Bruxelles.

³⁹ La c.d. Direttiva servizi o *Bolkestein* è, infatti, diretta a tratteggiare una geometria normativa di riferimento volta a garantire la libera circolazione dei servizi nel mercato unico, eliminando gli ostacoli *“alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri”*. Nello specifico la Bolkestein garantisce alle imprese di servizi di la possibilità di stabilirsi in paesi europei diversi da quello di appartenenza, come accade abitualmente, da tempo, per il mercato dei beni. E' evidente, sotto questo profilo, che l'ordinamento interno italiano, nazionale e regionale, in vario modo, ha previsto in favore degli operatori economici già stabilitisi sul territorio

Non è mai sfuggito a questa Procura che la questione, anche per i gravi ritardi accumulati, è complessa e vede, nettamente distinti, da una parte gli obiettivi di salvaguardia ambientale e di accesso ad un bene pubblico da parte dei cittadini, dall'altra le richieste di garanzie economiche per i gestori concessionari; un intreccio di interessi confliggenti e di difficile composizione.

Tuttavia, in sede di giudizio di parificazione questa Procura aveva chiaramente ammonito, sottolineando che la strategia dei Legislatori, nazionale e regionale, non potesse essere quella di "fermare la Bolkestein"⁴⁰, spingendosi a formulare valutazioni estremamente negative sulle decisioni dei Legislatori.

Tali valutazioni⁴¹, diversamente da quanto dichiarato da alcuni rappresentanti della politica regionale - dichiarazioni

nazionale privilegi tali da dissuadere o da impedire l'accesso al mercato di nuovi operatori economici, ponendosi in reale e/o potenziale contrasto con la predetta Direttiva.

⁴⁰ Cfr. Rapporto Lega Ambiente- Agosto 2018: *"Le spiagge sono di tutti"*. Da segnalare che in alcuni Paesi europei la reazione alla direttiva Bolkestein è **stata completamente diversa**. La stampa nazionale, anche recentemente, ha dato contezza della soluzione data alla questione dalla Francia che, con il *"decret plage"* del 2006, ha provocato il decadimento di storiche concessioni balneari ed ha imposto rigorosi limiti al rilascio delle nuove concessioni, assegnando poteri di controllo alle Prefetture e autorizzando, come è successo in noti lidi a Juan les Pins, l'abbattimento di strutture in lidi non in regola.

⁴¹ Questa Procura, con chiarezza, sul punto, nella memoria d'udienza, aveva concluso affermando che *"...La Regione Liguria non riesce ad emanare una legge di sistema sulle concessioni demaniali marittime che superi indenne il sindacato della*

queste che hanno avuto anche eco sulla stampa - non erano di natura politica, ma esclusivamente giuridica⁴², e avevano trovato espressione, in sede di parifica del rendiconto, per via dell'incidenza contabile sulle scritture del rendiconto stesso del prelievo regionale sulle concessioni demaniali⁴³.

Consulta, ben tre successive sentenze della Consulta, la n. 171/2013; la n. 221/2018; e la n.1/2019 segnano il completo fallimento della legislazione regionale sulla materia. Questa conclusione è nei fatti. Il Consiglio regionale ligure, dimostra, cioè, una permeabilità sistematica ad interessi di parte che risultano incompatibili con le previsioni costituzionali e con i vincoli derivanti dall'appartenenza del Paese all'U.E".

⁴² Corte di Giustizia U.E., Sez. V - sentenza 14 luglio 2016 (causa C-67/15) - Pres. e Rel. da Cruz Vilaça - Promoimpresa S.r.l. e Melis e altri c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia, Comune di Loiri, Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio e Piredda (la questione era stata rimessa, tra l'altro, con ordinanza del T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV, 26 settembre 2014, n. 2401). La Corte di Giustizia ha precisato che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, **che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative**, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati. Inoltre, l'articolo 49 TFUE, **deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.**

⁴³ L'imposta regionale sulle concessioni demaniali era prevista, in origine, dall'art. 1, lettera a), della legge 16 maggio 1970, n.281.

L. 16/05/1970, n. 281

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 22 maggio 1970, n. 127.

2. Imposta sulle concessioni statali ⁽²⁾.

L'imposta sulle concessioni statali si applica alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della Regione, ad eccezione delle concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche.

Le Regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al triplo del canone di concessione.

L'imposta è dovuta dal concessionario, contestualmente e con le medesime modalità del canone di concessione ed è riscossa, per conto delle Regioni, dagli uffici competenti alla riscossione del canone stesso ⁽³⁾.

(2) Vedi, ora, il comma 1 dell'art. 8, D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

(3) Vedi, anche, l'art. 18, L. 5 gennaio 1994, n. 36.

D.Lgs. 06/05/2011, n. 68

Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 12 maggio 2011, n. 109.

Art. 8 Ulteriori tributi regionali

In vigore dal 6 dicembre 2011

1. Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1°(gradi) gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, **l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo**, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all'articolo 190 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, all'articolo 5 della citata legge n. 281 del 1970, all'articolo 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.

La legge regionale della Liguria n.41 del 23 dicembre 2013 - con l'articolo 21 - ha istituito l'imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime a decorrere dal 1 gennaio 2014.

La **misura dell'imposta** è così fissata:

a) 10 per cento per le concessioni demaniali marittime riguardanti le strutture dedicate alla nautica da diporto come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera a) e b) del decreto del Presidente della Repubblica 509/1997 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto), a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 59/1997 e successive modificazioni e integrazioni, i cantieri navali e la pesca professionale così come definiti dal decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n.595 del 15 novembre 1995 (Regolamento recante norme per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime), le occupazioni dell'ente pubblico con esclusione di quelle a uso turistico ricreativo, le pertinenze per la parte soggetta all'applicazione del canone di cui all'articolo 1, comma 251, punto 2.1 della legge n.296/2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), le concessioni demaniali marittime assentite alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro e le concessioni di cui all'articolo 39, secondo comma, del Codice della Navigazione e di cui all'articolo 37 del regolamento del Codice della Navigazione

b) 25 per cento per tutte le concessioni demaniali marittime rilasciate per usi diversi da quelli riportati alla lettera a), ivi comprese quelle a uso turistico ricreativo rilasciate e gestite dalle autorità portuali

Le valutazioni critiche e le preoccupazioni di questa Procura hanno trovato riscontro nelle valutazioni del Giudice

L'imposta di cui alla lettera b) non è dovuta dai soggetti titolari di "beni incamerati".

Entro il 31 luglio di ogni anno i comuni, le autorità portuali e le capitanerie di porto quantificano e comunicano alla Regione Liguria e notificano ai soggetti passivi di cui al comma 1 gli importi dovuti di rispettiva competenza.

I soggetti passivi sono tenuti al **pagamento dell'imposta entro e non oltre il 15 settembre di ogni anno**, tramite versamento su apposito conto corrente postale intestato alla Regione Liguria o mediante bonifico bancario a favore della tesoreria regionale specificando l'anno di imposta cui si riferisce il pagamento, l'ente che ha rilasciato la concessione e gli estremi della stessa la cui mancata indicazione è soggetta a una **sanzione amministrativa da 25 a 50 euro**.

Ebbene, proprio in ragione di tale aggancio giuridico, questa Procura, sul tema, aveva, in sede di giudizio di parificazione, sommessamente, formulato un invito alla Sezione di controllo ed alla Regione: "...in Liguria le concessioni demaniali a finalità turistico-ricreativa rappresentano un importante settore dell'economia, sia per l'importo del fatturato diretto generato ogni anno, sia in termini di indotto, e ferme restando le attuali norme sulla determinazione dei canoni demaniali, si ritiene utilissimo, e quanto mai opportuno, un censimento analitico sulle concessioni in essere, sia per quanto concerne l'individuazione del concessionario, la misura del canone e l'effettivo introito del canone stesso nelle casse statali, sia per quanto riguarda la misura e l'effettiva entrata nelle casse regionali della relativa imposta regionale".

amministrativo⁴⁴ e del Giudice penale⁴⁵, come era stato previsto da questa Procura.

⁴⁴ Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 18.11.2019, n. 07874, riguardante il Comune di Santa Margherita ed afferente ad un giudizio di ottemperanza, ha avuto modo di affermare importanti principi, di seguito riportati per stralci: *“Per quanto si è già ricordato, da ultimo detti principi sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia UE, nella sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ad avviso della quale “L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”.* 10. - *Da tale sentenza, si desume che la proroga ex lege delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare... [omissis]... ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-duodecies, d.l. 179/2012, di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr., per tutte e tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019 n. 1368)... [omissis]... va ancora rammentato che la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il giudice, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018 n. 1219 e, prima ancora, Corte Cass., 18 novembre 1995 n. 11934), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Infatti, la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia crea l'obbligo del giudice nazionale di uniformarsi ad essa e l'eventuale violazione di tale obbligo vizierebbe la sentenza secondo la disciplina dell'ordinamento interno e, al contempo, darebbe luogo a una procedura di infrazione nei confronti dello stato di cui quel giudice è organo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890)... [omissis]... Occorre poi rammentare, in particolare con riferimento al caso qui in esame, che è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (rectius, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr., pressoché in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006 n. 3072, ma a partire da Corte costituzionale 21 aprile 1989 n. 232, e in sede europea da Corte di Giustizia della Comunità europea, 22 giugno 1989, C-103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di Giustizia dell'Unione europea 24 maggio 2012, C-97/11 Amia). Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il*

Il Consiglio di Stato, in particolare, ha affermato: *“Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della*

provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).

⁴⁵La legge di Stabilità 2019 nella parte in cui consente ai concessionari di aree demaniali marittime di mantenere installati i «manufatti amovibili» fino al 31 dicembre 2020 deve essere disapplicata dal giudice nazionale, e dalla pubblica amministrazione, perché in contrasto con la "Direttiva Bolkestein", così ha stabilito (anche) il Tribunale di Lecce, con l'ordinanza 9156/2019, pubblicata il 10 gennaio scorso, respingendo la richiesta di dissequestro del porto turistico di Otranto. Per il Giudice Relatore, infatti, la disposizione riconosce un "vantaggio" ai concessionari uscenti e si inserisce «all'interno di un sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege delle concessioni demaniali» sempre bocciato dall'Europa. La decisione del Tribunale precisa: «la disposizione contemplata dall'art. 1 comma 246 L. 145/2018, al pari di tutte le norme contenute nella L. 145/2018 in materia di concessioni demaniali marittime, va disapplicata». Ad essere messo in discussione, quindi, è l'intero impianto contemplato dalla disciplina del 2019 sulla materia. Sia il comma 246, che consente il mantenimento delle opere amovibili, sia i commi 675-684, che prefigurano un nuovo sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege (fino al 2033), dunque, sono «gravemente viziati dai medesimi difetti di contrasto con i principi europei di concorrenza e libertà di stabilimento sanciti dalla Direttiva Servizi del 2006 e dall'art. 49 TFUE, stigmatizzati dalla Corte di Giustizia».

fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).⁴⁶.

5.3) Le criticità della Sanità ligure.

Altro tema su cui si è avvertito il bisogno, nel corso dell'udienza di parificazione, di dar luogo ad osservazioni di sintesi è stato quello della Sanità ligure.

La Procura ha evidenziato, nelle proprie conclusioni, dati contabili, al termine dell'esercizio, fortemente negativi;⁴⁷ a tali dati si è associato il saldo negativo della mobilità extra-regionale per l'anno 2018, che è risultato pari ad euro 53.588.466, in netto peggioramento rispetto al saldo del 2017, che è risultato pari ad euro 34.700.000,00.

⁴⁶ Gli organi della stampa hanno dato notizia, mentre si scrive la presente relazione, che anche la Corte di Cassazione ha respinto il ricorso presentato dal titolare degli storici bagni Liggia di Quarto, contro il sequestro dello scorso 17 luglio della spiaggia, da decenni utilizzata dallo stabilimento. Il provvedimento era stato chiesto dalla Procura ed accordato. Secondo le prospettazioni della Procura la concessione demaniale per i bagni è scaduta nel 2009 e non è più valida, in applicazione delle norme con le quali l'Italia ha recepito la Direttiva **Bolkestein**, che obbliga ad una gara per le nuove assegnazioni. Si attendono le motivazioni della sentenza.

⁴⁷ La perdita di esercizio per il 2018 è stata inferiore a quella conseguita nel 2017 – pari ad euro 63.659.000,00 – tuttavia, se si sommano i risultati negativi dal 2009 al 2018 si arriva ad una somma complessiva di euro 925.585.000,00, comprensivi dell'operazione ARTE (copertura disavanzo sanitario del 2011).

Inoltre, dal Rapporto di coordinamento della finanza pubblica, deliberazione n. 9/2019 delle Sezioni Riunite, è stato possibile evincere che i cittadini liguri, concorrendo al finanziamento della spesa sanitaria attraverso la compartecipazione ai costi delle prestazioni sanitarie a mezzo del pagamento dei ticket, sono chiamati ad una compartecipazione mediamente superiore, cioè 56,8%, ben oltre la media nazionale pro capite, che è del 47,8% (9 punti in più).

La Liguria, peraltro, presenta tutta una serie di valori/indici (fonte: Sezione Autonomie deliberazione, del. n. 13/2019) che la pongono agli ultimi posti tra le Regioni del Nord⁴⁸.

Se a tutti questi dati negativi si aggiungono anche lo sfioramento della spesa farmaceutica - i cui limiti sono stati ridefiniti dall'articolo 1, commi 398 e 399, della legge n. 232-2016, nella misura del 14,85% - con una spesa complessiva di euro

⁴⁸ Per quanto concerne il saldo della mobilità extra-regionale la Liguria - periodo analizzato 2012-2016 - è al quart'ultimo posto tra le Regioni a statuto ordinario, con un valore negativo, complessivo, di euro 266.144 - *tabella 26* -; la Liguria una delle poche Regione a statuto ordinario a non avere un ente del Servizio Sanitario in utile - *tabella 29* -; nel periodo 2013-2017 il disavanzo medio pro capite del servizio sanitario fa collocare la Regione al quinto posto - *tabella 32* -; per quanto concerne i punteggi regionali in merito al raggiungimento dei LEA, la Liguria è all'ultimo posto delle Regioni del Nord, con un punteggio pari a 195 - *tabella 35*.

36.571.415,00 - pari al 16,2% - il mancato rispetto dei tempi di pagamento previsti dal D. Lgs n. 231/2002 da parte della ASL 2, dell'IRCCS San Martino e dell'Istituto Gaslini, nonché il notevole incremento dei correlati interessi passivi - passati da euro 347.000,00 del 2017 ad euro 987.000,00 (967.000,00 a pag. 597 della relazione) del 2018, **la Procura ha necessariamente rilevato che la Liguria eroga un servizio sanitario a costi elevati e con un livello di qualità medio-bassa.**

Questa la fotografia dei numeri.

Ma ciò non è stato ritenuto sufficiente.

La Procura ritiene che andrebbero indagate le ragioni strutturali, le cause che generano, costantemente, una preponderanza dei costi sui ricavi.

Questa esigenza è sentita anche dalla Sezione di controllo, in tal senso appare sempre più necessario l'approfondimento dei rapporti causa-effetto, volto ad analizzare gli Enti del Servizio Sanitario Regionale misurandone la qualità del servizio.

5.4) La distribuzione di farmaci per conto.

Restando nel tema della Sanità ligure, la Sezione di controllo, dimostrando continuità nell'analisi della questione, ha ancora affrontato, in sede di parifica, il tema della distribuzione dei farmaci per conto.

La Procura, ha sempre avvertito, negli anni, che al fine di valutare l'economicità di tale forma di distribuzione, risultava imprescindibile un'analisi comparata con i costi ed i benefici generati dalla parallela modalità di distribuzione diretta da parte delle strutture interne degli enti del S.S.R..

Tuttavia, il nuovo accordo stipulato dalla Regione nel 2017 ed operativo dal 2018, non è stato preceduto da una puntuale verifica della concreta convenienza per la struttura pubblica di ricorrere alla distribuzione per conto.

Alla mancata predisposizione di uno studio e di una valutazione antecedenti alle decisioni di sistema, la Regione ha tentato di porre rimedio commissionando **uno studio successivo alle scelte, ormai intraprese.**

Una decisione tardiva e inutile, specie se si indaga sulla metodologia seguita.

Infatti, la lettura del documento in argomento, acquisito dalla Sezione di controllo, evidenzia inaccettabili limiti, che rendono i risultati dello studio del tutto inattendibili.

Tra le molteplici criticità rilevate dalla Procura, quella che desta più delle altre forti perplessità, **tanto da rendere inutile, o peggio, fuorviante l'intero studio**, è quella di aver posto a base della rilevazione dei costi per la distribuzione diretta **n.2 ASL su n.5 totali presenti nella Regione, escludendo dal campione di studio le n.3 AA.SS.LL. che, in passato, hanno realizzato i maggiori volumi di distribuzione diretta, compresa l'ASL n.1 Imperiese**, che costituiva la vera eccellenza in questo tipo di distribuzione dei farmaci.

Ora, in disparte altre considerazioni circa la natura delle problematiche che non hanno consentito di valutare ben n.3 AA.SS.LL. (tra le quali quella Genovese) su n.5, è evidente che una volta accertata tale problematicità era necessario cambiare metodologia di analisi.

L'obiettivo della Regione, reso chiaro dalle premesse del documento in parola, era quello di *"....garantire una valutazione*

imparziale, affidata ad un professore della Facoltà di economia dell'Università di Genova, specializzato in economia del farmaco" che "attraverso la valutazione comparativa tra le alternative di distribuzione diretta (tramite ASL) e distribuzione indiretta (ovvero distribuzione per conto, tramite farmacia)", " ...giungesse a "valutare i costi diretti ed indiretti".

Bene, l'obiettivo predetto è stato mancato.

La Procura ritiene che lo studio non abbia alcun valore rappresentativo dei fenomeni che voleva indagare ed, anzi, come detto, sia del tutto fuorviante nelle conclusioni a cui approda, non recando nessuna analisi credibile sia della convenienza, sul piano dei costi, che della qualità del servizio di distribuzione dei farmaci per conto.

5.5) Le società partecipate e controllate dalla Regione.

Altro tema centrale, di vitale importanza, su cui preme ritornare in questa sede, è quello delle società controllate e partecipate dalla Regione Liguria.

Si tratta di una iniziativa di indagine, intrapresa dalla Sezione di controllo nel corso del 2019, assai significativa e di centrale

importanza, rispetto alla quale si auspica continuità anche negli esercizi successivi⁴⁹.

Nella memoria d'udienza, in sede di parifica, la Procura ha voluto riprodurre lo schema delle Società controllate e partecipate della Regione, trasmesso dalla Sezione, perché meglio di ogni descrizione, ha consentito di avere contezza della complessità e ricchezza del fenomeno oggetto di indagine.

Non si tratta di una peculiarità della Regione Liguria, certo, questo va detto; potremmo dire che la ricchezza e la complessità del fenomeno delle partecipazioni societarie pubbliche è una costante nelle realtà territoriali.

Grazie alla attenta analisi della Sezione di controllo sono emerse moltissime anomalie e criticità⁵⁰.

⁴⁹ L'indagine in parola è stata seguita da un magistrato della Sezione di controllo, a cui è stata assegnata la complessa istruttoria, con grandissima capacità di analisi ed attenzione, magistrato a cui va il vivo apprezzamento della Procura per l'utilissimo lavoro svolto.

⁵⁰ Tra le diverse criticità rintracciate vi è un'operazione che appare emblematica, forse più delle altre, sulla quale si nutrono fortissime perplessità; si tratta di un'operazione triangolare che vede coinvolti FILSE S.p.A., IRE S.p.A. ed IPS S.p.A. Tale operazione prevede, dapprima, un conferimento del ramo d'azienda di IPS in IRE, con un valore di avviamento negativo - qualificata quale posta di debito della conferente nei confronti della conferitaria - e, successivamente, una incorporazione in IRE con aumento di capitale, di pari importo, sottoscritto da FILSE, la cui provvista finanziaria deriverebbe dalla contrazione di un mutuo sottoscritto dalla Regione. Su questo aspetto la Procura, si è riservata di esprimere

Recentissimamente, la Corte dei conti, Sez. Autonomie, Del. 29/2919, ha evidenziato la sostanziale inefficacia del processo di razionalizzazione delle partecipate, dagli enti territoriali ed enti sanitari, introdotto a regime dal D.lgs. 175/2016.

In conclusione, il referto punta ancora una volta il dito sulle criticità strutturali che hanno caratterizzato la nascita e la proliferazione delle società in mano pubblica a partire dal 2000, e prova con i dati che, a distanza di due decenni dall'avvento del fenomeno societario, permangono radicati i fattori negativi che penalizzano lo sviluppo e la crescita dell'intero settore, e rilevanti difformità rispetto alle regole imposte dal testo unico.

6) "Cosa" succede dopo le sentenze di condanna della Corte dei conti?⁵¹.

La Procura regionale cura l'attività di monitoraggio, prevista dagli artt. 212 e segg. del Codice di giustizia contabile, sull'esecuzione delle decisioni di condanna da parte delle pubbliche amministrazioni a favore delle quali sono state pronunciate.

definitivamente le proprie considerazioni, e nel caso intraprendere le azioni conseguenti, al perfezionamento definitivo dell'operazione.

⁵¹ La parte della presente relazione relativa al monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna è stata sviluppata con la preziosa collaborazione della responsabile dell'Ufficio competente, sig. Laura Masnata.

Le procedure di recupero attualmente in corso, monitorate dalla Procura, sono n. 240, nei confronti di oltre 500 soggetti, alcuni dei quali condannati a risarcire più Amministrazioni. Fra queste, n.17 procedure di recupero sono garantite da sequestri conservativi ed i debiti di n.66 condannati sono stati iscritti a ruolo dalle Amministrazioni danneggiate.

Nel corso dei precedenti anni sono state esercitate, dopo l'emissione delle sentenze di condanna, dalla Procura e, in alcuni casi, dalle stesse Amministrazioni, azioni di tutela dei crediti *ex art. 1, comma 174, della legge finanziaria 2006*, il cui esito positivo ha consentito, nel corso dell'anno 2019, il conseguimento di recuperi a favore della finanza pubblica. Nel corso dell'anno 2019, inoltre, un'Amministrazione ha attivato un'azione revocatoria e di simulazione della cessione della quota del 50% di proprietà degli immobili del condannato a favore della moglie, tutt'ora in corso, al fine di tutelare la soddisfazione del proprio ingente credito.

Nei casi in cui siano state appellate sentenze di condanna di importo rilevante - atteso che l'appello sospende l'esecuzione della sentenza di primo grado, con rischio di perdita della garanzia del patrimonio del debitore - la Procura trasmette alle Amministrazioni l'esito delle ricerche effettuate sul patrimonio immobiliare dei condannati, al fine di consentire alle stesse di garantire i propri crediti, in attesa della definizione dell'appello, richiedendo l'iscrizione dell'ipoteca, come previsto dall'art. 215, comma 4 del C.G.C..

L'importo del danno alla finanza pubblica recuperato mediante l'esecuzione delle sentenze di condanna è stato di oltre un milione di euro nell'anno 2019, e di oltre 7,3 milioni di euro nell'ultimo quinquennio.

La Procura vigila con particolare attenzione sull'esecuzione delle sentenze di condanna da parte delle pubbliche amministrazioni, titolari del diritto risarcitorio. Unitamente al titolo esecutivo, trasmette alle Amministrazioni le linee guida, periodicamente aggiornate alle novelle legislative, sull'attività che deve essere svolta dalle medesime per conseguire fruttuosamente il ristoro dei crediti erariali e fornisce istruzioni sul tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero.

Fra le innovazioni introdotte dal D. Lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 recante Disposizioni integrative e correttive al Codice di Giustizia Contabile, si evidenzia la possibilità dell'Amministrazione di richiedere al procuratore regionale di conoscere gli esiti degli accertamenti patrimoniali volti a verificare le condizioni di solvibilità del debitore.

Nell'attività di monitoraggio si riscontrano, talvolta, casi di scarsa cura, da parte di alcune Amministrazioni danneggiate, nell'esecuzione delle sentenze, per cui diviene necessario inoltrare alle medesime ripetuti solleciti ad assumere le opportune iniziative e ad espletare i necessari adempimenti finalizzati al conseguimento del ristoro, nonché, talvolta, prospettare che a fronte della perdurante inerzia può essere

esperita l'azione di responsabilità nei confronti degli inadempienti funzionari responsabili dei procedimenti di recupero, peraltro espressamente ribadita dall'art. 214, comma 4 del C.G.C..

Occorre rilevare, inoltre, che l'iscrizione dei debiti a ruolo frequentemente non dà i risultati sperati, anche per la scarsa incisività dei concessionari alla riscossione nell'effettuazione dei recuperi. In alcuni casi, vista la perdurante inerzia dell'agente alla riscossione, nonostante ripetuti solleciti, è stata la Procura ad accertare l'esistenza di crediti aggredibili, quali, ad esempio, trattamenti pensionistici erogati ai condannati, trasmettendo gli atti e le informazioni utili per attivare i recuperi in via amministrativa ovvero i pignoramenti tramite esecuzione forzata alle Amministrazioni ed all'Agenzia delle Entrate - Riscossione.

7) Ringraziamenti e conclusioni.

In conclusione, avverto, anche quest'anno, il bisogno di pubblici ringraziamenti, dovuti e sentiti.

Ringrazio, innanzitutto tutti quelli che hanno lavorato duramente in Procura, pubblici ministeri e personale amministrativo, che insieme hanno permesso di continuare ad esercitare, tra mille difficoltà, la nostra funzione istituzionale, **poiché loro sono le gambe con le quali la Procura procede, per piccoli passi, nel cammino pieno di ostacoli;** per rimanere nell'immagine che ho scelto quest'anno come tema del mio intervento.

Ringrazio, poi, quanti hanno accolto l'invito a partecipare a questa cerimonia, cittadine e cittadini, Autorità civili e militari. Un saluto al rappresentante dell'Organo di autogoverno della Corte dei conti ed a quello dell'Associazione magistrati, oggi presenti, ed ai colleghi di questa e delle altre magistrature.

Uno speciale ringraziamento alla Guardia di Finanza che con i suoi uomini, anche nel decorso anno, ha concluso numerose deleghe di indagini, dimostrando encomiabile impegno, elevatissima professionalità e assoluta disponibilità alle esigenze del servizio.

Gratitudine va espressa all'Arma dei Carabinieri, in particolare, agli uomini del N.A.S. di Genova, che hanno espletato complesse deleghe istruttorie.

Un ringraziamento all'Avvocatura del libero Foro, che ha costantemente contribuito, in un clima di assoluto rispetto dei diversi ruoli, al corretto svolgimento dei giudizi.

Un grato saluto agli organi di stampa non solo per l'attenzione dimostrata per l'attività della Procura, ma anche - e principalmente - per la pubblicazione di notizie, talvolta frutto di complesse indagini, che hanno consentito di acquisire segnalazioni di fatti dannosi per la finanza pubblica, non denunciati dalle amministrazioni.

Permettetemi di chiudere con il ringraziamento mio personale, e di tutta la Procura, ad un Collega ed amico, Gabriele Vinciguerra, che lascia la funzione requirente dopo tanti anni di straordinario servizio e di importantissimi risultati, per andare a svolgere le funzioni di magistrato giudicante a Milano.

Colgo l'occasione che mi è concessa anche per formulare il mio personale benvenuto ai Colleghi vincitori di concorso, nuovi magistrati della Sezione Giurisdizionale e della Sezione di Controllo, e per augurare a tutti loro un lungo e proficuo lavoro al servizio del Paese.

* * *

Ringrazio, infine, il Sig. Presidente per avermi dato la parola e chiedo che, al termine degli interventi, dichiarati aperto l'anno giudiziario 2020 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria.

SINTESI ATTIVITA' DELLA PROCURA CONTABILE NEL 2019

ISTRUTTORIE PENDENTI INIZIO TRIM.	4233	4365	4575	4694	
ISTRUTTORIE APERTE NEL TRIM.	158	240	157	84	639
ISTRUTTORIE RIUNITE	2		1	3	6
TOTALE (A+B)- b1	4389	4605	4731	4775	4866
ARCHIVIAZIONI IMMEDIATE DA DENUNCIA	7	24	8	35	74
ARCHIVIAZIONI ISTRUTTORIE	12	23	36	58	129
CITAZIONI	12	7	1	12	32
IMPORTO CITAZIONI	734.453,09	704.171,81	151.161,05	1.575.071,96	3.164.857,91
TOTALE (D+E)	24	30	37	70	161
ISTRUTTORIE PENDENTI FINE TRIM. (TOTALE 1-TOTALE 2)	4365	4575	4694	4705	4705
RICHIESTE ISTRUTTORIE	62	63	53	96	274
DOMANDE DI SEQUESTRO CONS.	0	0	0	0	0
INVITI A DEDURRE	5	15	5	8	33
APPELLI	0	0	0	0	0
RIASSUNZIONI	1	0	0	8	9
IMPORTO RIASSUNZIONI	69.552,46	0	0	8.768.621,99	8.838.174,45

G20640/V RIASSUNZIONE I Trim.

12.003.032,36

G20771-20772-19908-20480/V RIASSUNZIONE IV

G20801-20803-20804/M RIASSUNZIONE IV

G20799/F RIASSUNZIONE per interpretazione IV