CORTE DEI CONTI

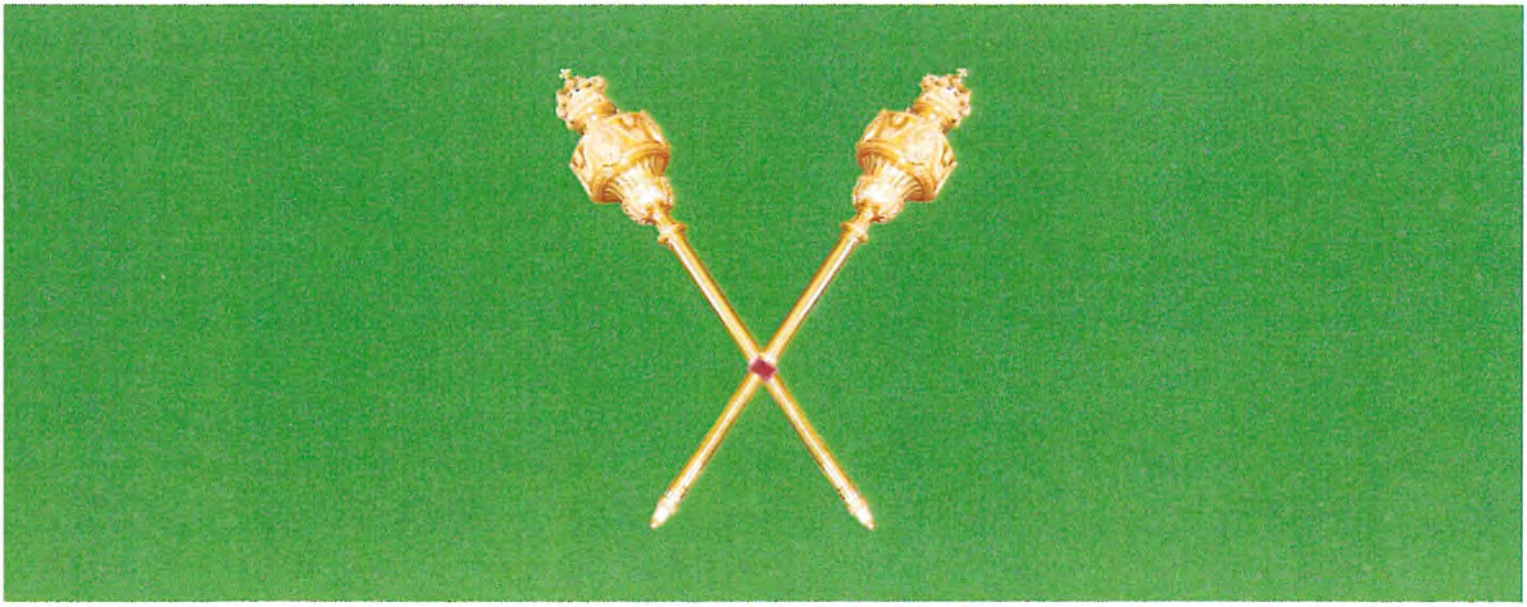
PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Carmela de Gennaro

BARI, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE

PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA PUGLIA

INAUGURAZIONE

DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Carmela de Gennaro

BARI, 5 MARZO 2021

INDICE

Premessa pag. 3

La legislazione per l'emergenza epidemiologica in materia contabile

§. L'incidenza sulle attività delle Procure contabili pag. 6

§. L'art. 21 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 76 pag. 9

§. La temporanea limitazione della responsabilità per colpa grave pag. 12

La sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale: il danno all'immagine nelle ipotesi di assenteismo pag. 16

L'attività svolta dalla Procura

1. L'attività svolta nell'anno 2020

§. Le misure organizzative necessitate dalla pandemia da Covid-19 pag. 20

§. I dati numerici dell'attività pag. 24

§. Il recupero dei danni: l'attività di esecuzione delle sentenze pag. 27

§. La cosiddetta "riparazione spontanea" pag. 31

2. Gli ambiti delle indagini del 2020 e le relative patologie pag. 32

3. Le azioni esercitate

§. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A. e il danno all'immagine pag. 41

§. Le azioni conseguenti all'illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici pag. 44
§. Le azioni in materia sanitaria pag. 52
§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche pag. 53
§. Le azioni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti pag. 56
§. Le azioni esercitate in relazione ad altre fattispecie di danno pag. 60
4. Le azioni cautelari a tutela delle ragioni del credito erariale pag. 67
5. I riti speciali
§. Il rito abbreviato pag. 70
6. Gli atti di gravame avverso le decisioni del giudice
§. Il gravame avverso la sentenza n. 629/2019 ed il suo esito pag. 71
§. Gli appelli avverso le sentenze n. 189/2020 e n. 1/2021: la carenza ad agire del pubblico ministero contabile pag. 76
§. L'appello avverso la sentenza n. 242/2020: l'applicazione dell'art. 87 del codice di giustizia contabile pag. 86
§. L'appello avverso la sentenza n. 411/2020: la disciplina delle "borse lavoro" ed i relativi obblighi assicurativi pag. 94

Considerazioni conclusive pag. 107

Ringraziamenti pag. 110

Tabelle e grafici

Premessa

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, come ormai noto, è occasione tradizionalmente destinata a fare un bilancio dell'attività giudiziaria svolta nell'anno appena trascorso.

Quest'anno essa si svolge in un contesto particolarmente difficile, a causa dell'emergenza sanitaria in atto nel Paese, assumendo un valore ancora più pregnante e solenne, atteso che essa vuole rappresentare il segno che la Corte dei conti, nonostante tutto quanto avvenuto nel 2020, ha continuato ad esercitare le proprie attività magistratuali a tutela degli alti valori costituzionali.

Sebbene il quadro economico generale sia ancora pesantemente condizionato dall'evento pandemico, tuttavia, vanno colte le opportunità offerte dalle risorse che l'Unione europea ci ha assegnato per la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Il tema della salvaguardia delle risorse pubbliche deve, perciò, assumere rilevanza centrale nel dibattito istituzionale, atteso che tutte le iniziative individuate potranno essere utilmente attuate solo in presenza di trasparenza, legalità finanziaria e controlli che garantiscano la realizzazione dei programmi finanziati.

In tale ambito, risulta determinante il ruolo che la Corte dei conti svolgerà, mediante tutte le proprie articolazioni, non ultime le Procure regionali, per il perseguimento e la repressione dei fenomeni di dispersione delle risorse pubbliche che vanificano le politiche di bilancio e la possibilità di erogare servizi pubblici di qualità, con ulteriore aggravio per i cittadini e le imprese.

E', infatti, alla Corte dei conti che la Costituzione (artt. 100 e 103) assegna, quale giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica, i

giudizi di responsabilità e di conto aventi ad oggetto la verifica della corretta gestione delle risorse collettive, intestando agli Uffici di Procura l'azione di responsabilità per la repressione dei fenomeni di *mala gestio* da cui conseguono sprechi e inefficienze.

Va, peraltro, sottolineato che l'architettura istituzionale che cointesta le funzioni giurisdizionali e di controllo alla Corte dei conti è coerente con il percorso normativo sviluppatosi a seguito delle riforme costituzionali che, da un lato, hanno delineato un nuovo assetto dei livelli di governo in senso autonomistico e, dall'altro, hanno attribuito rilevanza costituzionale al principio dell'equilibrio del bilancio, correlato a un vincolo di sostenibilità del debito dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni.

Tali riforme postulano necessariamente una magistratura imparziale e terza cui sia rimessa, in sede giurisdizionale, la competenza a intercettare i fenomeni di spreco delle risorse della collettività, adottando decisioni che assicurino il riequilibrio del patrimonio pubblico e, in sede di controllo, la verifica della legalità e della regolarità delle gestioni finanziarie, nonché il rispetto dei vincoli che derivano dell'appartenenza all'Unione europea.

In tale quadro, fondamentale è il ruolo del Pubblico ministero, chiamato ad intercettare condotte illecite, pregiudizievoli per l'erario, che mettono in crisi la capacità dell'amministrazione di rendere effettivi per i cittadini quei diritti (salute, istruzione, lavoro, assistenza) imprescindibili per la fruizione dei beni comuni e per la partecipazione alla vita politica.

L'azione di contrasto ai fenomeni di dispersione delle risorse pubbliche si confronta, tuttavia, con un sistema normativo costituito da disposizioni stratificate nel tempo e con la complessità delle procedure amministrative che, spesso, determinano aggravi per il cittadino e *deficit* di trasparenza.

La presenza di una normativa complessa, l'inadeguata preparazione

di taluni pubblici funzionari nonché una certa noncuranza nel perseguimento del bene comune, producono remore o inerzie nell'azione amministrativa.

E', perciò, necessario un rinnovato impegno nella semplificazione della normativa, nello snellimento delle procedure e nel contrasto dei conflitti di interesse nella gestione pubblica.

La legislazione per l'emergenza epidemiologica in materia contabile

§. L'incidenza sulle attività delle Procure contabili

Con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*Decreto Cura Italia*), convertito con modifiche dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il Governo è intervenuto, tra l'altro, a regolamentare compiutamente gli effetti sulla giustizia contabile dell'emergenza sanitaria in atto, delineando il quadro di riferimento per lo svolgimento, da parte delle articolazioni della Corte dei conti, delle funzioni istituzionali loro intestate dall'ordinamento giuridico anche durante la citata emergenza.

L'art. 85 del citato decreto, dopo aver dichiarato applicabili a tutte le funzioni della Corte dei conti, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli artt.83 e 84 (in materia di giustizia civile, panale, amministrativa, tributaria e militare), ha previsto l'adozione, da parte dei vertici istituzionali degli uffici territoriali e centrali, sentita l'autorità sanitaria regionale, a decorrere dall'8 marzo e fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica, di misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, nonché delle prescrizioni impartite dal Presidente del consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra le persone.

Le misure organizzative da potersi adottare vanno dalla limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici, garantendo comunque l'acceso alle persone che debbono svolgervi attività urgenti, alla limitazione, sentito il dirigente competente, dell'orario di apertura al pubblico degli uffici; dalla

chiusura degli uffici al pubblico alla predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi nonché l'adozione di ogni altra misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento.

Di particolare rilievo appare la possibilità di adottare linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, in coerenza con le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente della Corte dei conti, ivi inclusa l'eventuale celebrazione a porte chiuse, e la previsione di disporre lo svolgimento delle udienze e delle camere di consiglio che non richiedano la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza ovvero alla camera di consiglio, anche utilizzando strutture informatiche o con ogni mezzo di comunicazione che consenta l'effettiva partecipazione degli interessati. Per conseguenza, si prevede che sentenze, ordinanze, decreti e altri atti del processo possano essere adottati mediante documenti informatici e possano essere firmati digitalmente, anche in deroga a disposizioni vigenti.

Nel consentire, poi, il rinvio d'ufficio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020 (di fatto 31 agosto 2020 a seguito dell'applicazione dei termini feriali), salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione avrebbe potuto produrre grave pregiudizio alle parti, si è disposto, per il caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali e inquirenti intestate alla Corte dei conti, comprese le attività istruttorie preprocessuali, la sospensione dei termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e scadenti entro il 31 luglio 2020 e la ripresa della loro decorrenza dal 1° settembre 2020; identica sospensione viene prevista, per il caso di rinvio, con riferimento ai termini relativi alle prescrizioni in corso.

L'art. 5 (*Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia contabile*) del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, ha successivamente

previsto la possibilità, anche per il Pubblico Ministero contabile, di avvalersi di collegamenti da remoto, individuati e regolati con decreto del Presidente della Corte dei conti, nel rispetto delle garanzie di verbalizzazione in contraddittorio, per le audizioni dei soggetti informati e per le audizioni difensive del presunto responsabile che ne abbia fatta richiesta, ai sensi dell'art. 67 c.g.c.. Con decreto del 29 maggio 2020, n. 76, il Presidente della Corte dei conti ha provveduto ad emanare le regole tecniche ed operative per lo svolgimento, da parte del P.M., delle predette audizioni.

L'invito a presentarsi per l'audizione personale istruttoria o l'atto di fissazione dell'audizione difensiva conterranno l'avviso dello svolgimento dell'audizione mediante collegamento da remoto, indicando le relative modalità ed invitando gli interessati a comunicare l'indirizzo di posta elettronica ordinaria con il quale intendono partecipare alla sessione in videoconferenza; per il caso in cui i soggetti sottoposti ad audizione ovvero i loro difensori non disponessero di disposizioni o connettività idonei al collegamento, è previsto che essi possano chiedere preventivamente che sia messa a loro disposizione, per lo svolgimento dell'incombente, una postazione presso una sede della Procura della Cote dei conti o di uno degli organi di cui all'art. 56 c.g.c., secondo modalità da concordare. Qualora il collegamento non fosse disponibile o la sua qualità non fosse idonea ovvero nei casi di indisponibilità od impossibilità di uno dei difensori o del soggetto sentito ad effettuare il collegamento, il pubblico ministero procedente è tenuto a disporre la sospensione, il differimento o la rinnovazione dell'audizione con diverse modalità.

Il verbale dell'audizione in videoconferenza, redatto come documento informatico, è sottoscritto con firma digitale. Il P.M. può disporre, nel rispetto dei dati personali, la registrazione audio/video della sessione di videoconferenza per la quale viene apposta dal verbalizzante la firma digitale.

L'efficacia del Decreto è stata prorogata fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica con decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020.

§. L'art. 21 del decreto-legge 17 luglio 2020, n. 76

L'art. 21 del d.l. n. 76/2020 (cd. decreto *"Semplificazioni"*), convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, è intervenuto in modo rilevante su uno degli aspetti salienti del regime giuridico della responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori e funzionari: i criteri di imputazione soggettiva delle condotte illecite. La norma in questione, infatti, ha introdotto alcune modifiche sostanziali alla disciplina dell'azione di responsabilità contenuta all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introducendo, al comma 1, un ingiustificato rafforzamento della tutela dell'agente pubblico laddove è stata introdotta una interpretazione penalistica del concetto di dolo, e al comma 2, sia pure per un periodo limitato, escludendo la responsabilità amministrativa per le condotte meramente gravemente colpose.

In ordine al primo profilo, l'art. 1 della legge n. 20/1994 viene ad essere modificato mediante l'introduzione della precisazione che *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*

Incidendo, in senso restrittivo sulla nozione di dolo rilevante ai fini dell'addebito della responsabilità, il legislatore sembra rimandare al concetto di dolo in chiave penalistica di cui all'art. 43 del codice penale che prevede l'espressa volontà dell'evento dannoso o pericoloso. In tal modo, appare aver preso posizione sulla questione relativa al modo di intendere il dolo rilevante ai fini dell'azione di responsabilità per danno all'erario, superando quegli orientamenti emersi nella giurisprudenza contabile più recente inclini a prospettare una ricostruzione del dolo erariale inteso quale

consapevole violazione degli obblighi di servizio e quindi, in una accezione civilistica, in ragione del fatto che l'agente pubblico è chiamato a rispondere degli effetti della violazione degli specifici obblighi di servizio assunti nei confronti dell'amministrazione e non già del generico *neminem laedere* che si impone a qualunque consociato nei confronti di tutti gli altri. Sicché, la novità legislativa riferisce il dolo non già alle condotte, bensì direttamente all'evento dannoso.

L'orientamento giurisprudenziale che si è voluto positivizzare, sulla scorta dell'art. 43 c.p., ha inteso il dolo rilevante ai fini dell'azione di responsabilità per danno erariale quale stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione *contra legem* con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che reggono e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche di tale violazione.

Al contempo, la particolarità della responsabilità per danno all'erario in cui, nella maggior parte dei casi, la condotta illecita è indirizzata non tanto alla realizzazione del danno pubblico in sé, quanto alla realizzazione di un profitto o di una utilità egoistica, per cui il danno più che voluto è rappresentato ed accettato, ha indotto la giurisprudenza tradizionale a mutuare dal diritto penale anche le categorie del dolo indiretto e del dolo eventuale.

Non solo, quindi, dolo intenzionale, ossia volontà di cagionare il danno, ma anche dolo indiretto il quale ricorre quando l'agente si rappresenta con certezza il verificarsi del pregiudizio, nonché dolo eventuale, per il verificarsi del quale è sufficiente che l'agente, pur non operando al fine di cagionare il danno, si rappresenti quest'ultimo come possibile ed accetti il rischio del suo verificarsi.

L'inserimento, poi, dell'inciso finale della norma secondo cui "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*" induce a

chiedersi se il nuovo dolo contabile non sia andato persino oltre i confini di quello delineato dalla giurisprudenza tradizionalmente prevalente: tanto più che il medesimo concetto sembrerebbe ribadito anche dal secondo comma dello stesso art. 21 laddove specifica "*... casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta*".

Deve, poi, escludersi che la norma introdotta dal primo comma dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 sortisca l'effetto di porre a carico dell'attore pubblico, ai fini dell'imputazione della responsabilità a titolo di dolo, una sorta di doppio onere probatorio, chiamandolo a dimostrare, a carico del convenuto contemporaneamente e cumulativamente, da un lato, la volontarietà della condotta antigiuridica posta in essere dall'agente-convenuto e, dall'altro, la volontarietà dell'evento dannoso per l'erario; onde mancando la prova di tale secondo elemento (cioè della volontà dell'evento dannoso), la condotta illecita non potrebbe essere riferita all'autore della condotta stessa a titolo di dolo, potendo esserlo solo a titolo di colpa grave con quel che ne consegue sul piano della normativa applicabile: *in primis*, la possibile operatività di quella sorta di esimente speciale prevista in via temporanea dal secondo comma del medesimo art. 21 per i casi di condotta commissiva.

Una tale lettura finirebbe con lo scardinare completamente il ruolo comunemente riconosciuto nella responsabilità patrimoniale per danno all'erario al nesso di causalità, atteso che all'autore delle condotte illecite non sarebbe più riferibile il danno erariale causalmente conseguente alle sue condotte, ma unicamente quello da lui volontariamente e deliberatamente causato.

Deve, quindi, revocarsi in dubbio una lettura secondo la quale, per effetto del primo comma dell'art. 21, l'unico dolo rilevante ai fini della responsabilità per danno all'erario sarebbe il dolo strettamente intenzionale, per l'effetto che non sarebbe più possibile configurare come

dolose, ai sensi del novellato art. 1 della legge n. 20 del 1994, quelle condotte illecite connotate da un elemento soggettivo doloso di minore intensità, tendenzialmente riconducibile al dolo indiretto e al dolo eventuale.

Ad una simile restrittiva interpretazione osta, innanzitutto il rilievo secondo cui una volontà dell'evento dannoso ricorre anche nelle altre ipotesi di dolo, dal momento che anche nel dolo indiretto e nel dolo eventuale l'agente non solo si rappresenta psichicamente l'evento dannoso che dalla sua condotta antigiuridica potrebbe scaturire, ma volontariamente lo accetta. Inoltre, esigere la prova specifica dell'*animus nocendi*, e cioè della specifica intenzione dell'autore delle condotte di agire al fine di cagionare un danno all'erario, condurrebbe a svuotare concretamente di ogni contenuto effettivo e di ogni reale rilievo il dolo quale criterio di colpevolezza, essendo poco più che un caso di scuola quello del funzionario pubblico che agisca volontariamente al fine specifico di cagionare un danno all'amministrazione: come già osservato, infatti, le condotte illecite, in caso di dolo, si indirizzano, nella quasi totalità dei casi, non al danno pubblico in sé, bensì ad un profitto o ad una utilità egoistica ed il nocumento alle risorse pubbliche è evento, più che voluto, preveduto ed accettato.

§. La temporanea limitazione della responsabilità per colpa grave

Di particolare rilievo è anche la previsione contenuta al comma 2 dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 il quale recita "*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno consegue alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni*

cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente".

Tale previsione rappresenterebbe la risposta del legislatore al fenomeno della cd. *"paura della firma"*, ovverossia alla tesi secondo la quale il timore di incorrere nella responsabilità per danno all'erario frenerebbe funzionari e dirigenti pubblici, inducendoli a condotte dilatorie improntate alla massima cautela legalistica piuttosto che al perseguimento dei valori dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, attesa la necessità di velocizzare l'azione amministrativa al fine di uscire al più presto dalla crisi economica provocata dalla situazione pandemica, la temporanea introduzione di una deresponsabilizzazione degli operatori pubblici per le condotte colpose di tipo commissivo è parsa misura idonea.

Invero, da più parti, si è osservato come, nell'attuale contesto, caratterizzato da inestinguibili fenomeni di *"mala amministrazione"*, la limitazione dell'esercizio dell'azione di danno erariale rischi di essere un perfetto *assist* alla ulteriore deresponsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica.

Deve, inoltre, osservarsi che, sebbene il legislatore sia libero di stabilire, in modo differenziato, i presupposti della responsabilità per i danni arrecati all'erario *"senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà"* (Corte Cost. n. 371 del 1998), è proprio il canone della ragionevolezza della norma che appare dubbio.

Essa, infatti, accomuna, sulla base del mero dato temporale delle condotte, comportamenti che possono risentire dell'emergenza sanitaria, oltre ad iniziative gestionali che meritano di essere protette, in quanto volte al rilancio del sistema economico, nonché attività giuridiche e materiali che, invece, non presentano affatto tali caratteristiche.

Sotto il profilo temporale, deve escludersi che la disposizione di cui all'art. 21 del d.l. n. 76/2020 possa trovare efficacia retroattiva, per un verso,

in quanto è lo stesso decreto ad aver disposto che la stessa si applica *"ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 luglio 2021"* (termine poi prorogato al 31 dicembre 2021 in sede di conversione in legge), per altro verso, in quanto trattasi indubbiamente di disposizione di carattere sostanziale e, per conseguenza, non applicabile ai giudizi in corso (*cfr.* Sezione Prima centrale d'appello n. 234/2020).

Né alla norma può attribuirsi una valenza interpretativa, trattandosi chiaramente di una disposizione innovativa e transitoria.

Considerazioni analoghe dovrebbero valere anche a fronte di condotte realizzate dall'autore anteriormente all'entrata in vigore del decreto, ma produttive degli effetti dannosi in un momento successivo a quello, dovendosi giudicare della liceità/illiceità delle condotte sulla base della normativa e di principi di diritto sostanziale in vigore, al tempo in cui esse furono concretamente poste in essere, indipendentemente dal momento in cui hanno dispiegato i propri effetti.

Peraltro, l'enfasi posta dal legislatore sull'espressione "commessi" deve indurre a ritenere che la limitazione si applichi alle sole condotte tenute nell'arco temporale dall'entrata in vigore del decreto (17 luglio 2020) alla data del 31 dicembre 2021, indipendentemente dal momento in cui si sia verificato il danno.

Problemi di non facile soluzione possono, invece, prevedersi con riferimento alla precisa individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione della norma in questione: il riferimento operato all'*"azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20"* ed il carattere derogatorio della stessa rispetto alla disciplina generale, sembrano orientare verso una sua applicazione restrittiva, limitata alla sola responsabilità patrimoniale all'erario in senso stretto, escludendo, quindi, la possibilità di riferire la limitazione introdotta alla "responsabilità contabile" e alla "responsabilità sanzionatoria".

Dubbia appare anche la riferibilità a talune fattispecie di responsabilità per danno all'erario assoggettate ad una disciplina particolare (ad esempio, la responsabilità del medico per *malpractice* sanitaria di cui alla legge n. 24 del 2017) o a quelle fattispecie discendenti da condotte puramente materiali (incidenti, distruzioni, smarrimenti, ...) rispetto alle quali non si vede in che senso possa invocarsi la ricorrenza della cd. "paura della firma", *ratio* della norma limitativa della responsabilità.

L'applicabilità della norma parrebbe da escludere anche con riferimento alle condotte gravemente colpose che determinino, in concreto, l'arricchimento dell'autore delle stesse in danno all'erario.

Ulteriori problemi è destinato a creare anche l'ultimo inciso della norma in relazione alla distinzione, in essa contenuta, tra condotte commissive e condotte omissive (*la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*) atteso che, nella realtà dei fatti, accade di frequente che le condotte illecite fonte di responsabilità per danno all'erario si articolino al loro interno in condotte sia dell'uno che dell'altro tipo, tutte causalmente concorrenti nella determinazione del danno all'erario.

Se la disposizione parrebbe attagliarsi senza particolari problemi alle condotte commissive in senso stretto, cioè a quelle ipotesi in cui il danno erariale segue come effetto esclusivo diretto ed immediato dell'atto adottato o della condotta posta in essere dal funzionario in colpa grave, sembrerebbe, invece, escludersi la limitazione di responsabilità tutte le volte in cui la condotta commissiva del funzionario altro non sia se non l'esito del mancato compimento - e dunque dell'omissione - di atti o attività di carattere strettamente vincolato quanto all'*an*, al *quomodo*, al *quando* e al *quid*: del resto, rispetto a tali situazioni, non si vede su cosa possa fondarsi la cd. *paura della firma*, atteso che il funzionario si muove nell'ambito di attività interamente tipizzate e procedimentalizzate dal legislatore.

La sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale: il danno all'immagine nelle ipotesi di assenteismo

Nel corso del 2020, il panorama della giurisprudenza costituzionale, intervenuta su questioni d'interesse per la magistratura contabile, ha seguito l'andamento degli ultimi anni, registrando diverse e rilevanti pronunce.

Tra i più significativi arresti della Consulta, per i risvolti che essa assume in ordine all'azione del pubblico ministero contabile, merita di essere segnalata la **sentenza n. 61 del 10 aprile 2020,** resa in tema di danno all'immagine per falsa attestazione della presenza in servizio.

Con la sentenza in questione, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art.55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il citato comma 3-*quater* prevede che nei casi in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, sia stata accertata in flagranza o mediante strumenti di sorveglianza, *"la Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno all'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento"*(secondo periodo), che *"l'azione di responsabilità è esercitata con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n.453, convertito con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga"* (terzo periodo) e che *"l'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mesi*

di mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia" (quarto periodo).

Sebbene la Consulta fosse stata investita della questione di legittimità solo in relazione al quarto ed ultimo periodo sotto l'assorbente profilo del contrasto con l'art. 76 Cost. in ragione dell'eccesso di delega, essa ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale anche al secondo e terzo periodo dello stesso comma in quanto *"funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega"*.

La questione di legittimità costituzionale, oltre che in riferimento all'art. 76 Cost., è stata sollevata anche per violazione dell'art. 3 Cost. in combinazione con gli artt. 23 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 4 del Protocollo n. 7 quali norme interposte, per violazione dei principi di gradualità e proporzionalità sanzionatoria, in quanto la previsione normativa, che obbligherebbe il giudice contabile ad infliggere una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere, sarebbe manifestamente irragionevole.

La Consulta ha ritenuto fondata al questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater* sulla base della considerazione che l'art. 17, comma 1, lettera s), della legge di delegazione n. 124 del 2015 prevede unicamente l'introduzione di norme di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare per cui la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.

Ha perciò evidenziato che *"l'ulteriore fattispecie di danno erariale introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, enucleata da*

quella più generale già prevista dall'art. 55-quater, presenta indubbi aspetti peculiari, in ragione del venir meno della cosiddetta pregiudizialità penale – in quanto sono dettate disposizioni che impongono al procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi, senza attendere né l'instaurazione del processo penale né la sentenza che lo definisce – nonché della predeterminazione legislativa di criteri per la determinazione del danno in via equitativa, salva la fissazione di un minimo risarcibile pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio percepito dal responsabile".

A seguito della citata pronuncia, si è posta all'attenzione delle Sezioni giurisdizionali contabili la questione se l'esercizio dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno all'immagine, nell'ipotesi del cd. assenteismo, possa ancora prescindere dalla previa pronuncia di una sentenza irrevocabile di condanna penale o se, al contrario, debba ritenersi che la stessa ne costituisca presupposto imprescindibile secondo la generale disciplina del danno all'immagine di cui all'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n.78/2009.

Nel primo senso, quello della non necessarietà di una sentenza irrevocabile di condanna penale, si è espressa la Sezione Seconda centrale d'appello che, con diverse sentenze (n. 140/2020, n. 146/2020 e n.208/2020), in accoglimento degli atti di gravame del P.M., ha evidenziato che *"la disposizione dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 61 del 2020 – l'art. 55-quater – lascia intatta quella dell'art. 55-quinquies, secondo comma, (introdotta con l'art. 69 del decreto legislativo n. 150 del 2009), la quale già prevedeva, anteriormente alla modificazione recata dall'art. 16 del D.Lgs 25 maggio 2017, n.75, il risarcimento del danno all'immagine tout court".*

La sezione d'appello ha anche affermato che la fattispecie riferibile alle ipotesi delittuose di cui all'art. 55-*quinquies* presenta marcati tratti di specificità ed autonomia rispetto a quella di cui all'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78/2009 e, più in generale, rispetto alla clausola limitativa della

responsabilità stabilita in relazione alla pregiudizialità collegata alla preventiva ed irretrattabile condanna penale per uno dei reati previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97.

Da quanto sopra ha, poi, concluso che *"... la norma non richiede, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine"*.

In tal senso deporrebbe, inoltre, anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che il secondo comma dell'art.55-*quinquies* contiene l'inciso secondo cui *"restano ferme le responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni"*: tale specificazione confermerebbe la *"non necessità del preventivo accertamento definitivo della responsabilità penale ai fini dell'attivazione del meccanismo risarcitorio ivi delineato"*.

1. L'attività svolta nell'anno 2020

§. Le misure organizzative necessitate dalla pandemia da Covid-19

Come sopra già rappresentato, a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19, il Governo, con una serie di decreti-legge, ha adottato molteplici e differenziate norme per intervenire su tutti i fronti economici e sociali, al fine di mitigare i gravi effetti negativi conseguenti al blocco e/o alla consistente riduzione delle attività produttive, nonché per regolare lo svolgimento delle pubbliche funzioni, fra cui quelle giudiziarie, secondo modalità compatibili con la tutela della salute e le conseguenti restrizioni imposte alle libertà personali.

Con specifico riferimento alle disposizioni che hanno impattato sullo svolgimento delle attività giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti, vengono in rilievo quelle contenute all'art. 85 (*Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile*) del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, nonché all'art. 5 (*Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia contabile*) del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70.

Con tali disposizioni, il Governo ha regolamentato, per il periodo dell'emergenza caratterizzato dal *lockdown*, il decorso dei termini di svolgimento dei procedimenti e dei processi contabili, dell'attività pre-processuale del Pubblico Ministero nonché l'organizzazione delle udienze

monocratiche e collegiali e delle adunanze in sede di controllo.

Con l'art. 85 del d.l. n. 18/2020, *"al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività istituzionali della Corte dei conti"*, a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2020 è stato attribuito, ai vertici istituzionali degli Uffici territoriali e centrali, il compito di adottare una serie di misure organizzative (art. 85, comma 3) tese a consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, e ad evitare assembramenti all'interno degli Uffici e contatti ravvicinati tra le persone.

Fra tali misure assume rilievo, in primo luogo, la facoltà (art. 85, comma 3, lett. f)) di disporre il rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze a data successiva al 30 giugno 2020 (successivamente prorogata al 31 luglio 2020 dall'art. 5 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28); facoltà esercitata dal Presidente della Sezione giurisdizionale per la Puglia con i propri decreti in data 9 e 16 marzo ed 8 maggio 2020.

Con riferimento, poi, a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, è stata anche disposta la sospensione di tutti i termini in corso nel periodo 8 marzo - 30 giugno 2020 (poi 31 luglio 2020).

Con specifico riguardo alle attività inquirenti, l'art. 5 del d.l. n.28/2020, mediante la previsione dell'inserimento del comma 8 *bis* all'art.85 del d.l. n. 18 /2020, convertito in legge n. 27/2020, ha previsto la possibilità per il pubblico ministero di avvalersi di collegamenti da remoto per audire i soggetti informati dei fatti di cui all'art. 60 del codice di giustizia contabile o il presunto responsabile invitato a dedurre che, ai sensi dell'art.67 dello stesso codice, ne avesse fatto richiesta.

Atteso quanto sopra, e considerate le indicazioni rese per il personale amministrativo dal Segretario generale della Corte dei conti con la circolare

n. 20/2020, questo Requirente, fatto salvo il periodo di *lockdown* totale imposto dall'8 marzo al 10 maggio 2020, al fine di assicurare il giusto contemperamento tra il regolare ed efficiente svolgimento delle attività di dell'Ufficio di Procura e la necessaria tutela della salute del personale allo stesso assegnato, con decreto in data 13 maggio 2020 e fino al 31 luglio ha disposto che quest'ultimo svolgesse le proprie attività prevalentemente in modalità agile (cd. *smart working)* assicurando la propria presenza in ufficio per n. 1 solo giorno a settimana, sulla base di una precisa turnazione concordata con il Funzionario preposto.

E' stato, altresì, disposto che i signori avvocati e gli appartenenti agli organi di p.g. dovessero provvedere all'invio ed al deposito di qualsiasi documentazione od istanza esclusivamente in via telematica.

Si è, invece, ritenuto, in accordo con tutti i colleghi assegnati all'Ufficio, di poter continuare a svolgere le audizioni personali di cui agli artt. 60 e 67 c.g.c., nonché gli accessi ai fascicoli istruttori ex art. 71 c.g.c. in modalità fisica, sia pure nel rispetto di una serie di prescrizioni, anch'esse contenute nel citato decreto del 13 maggio 2020, puntualmente comunicate a tutti gli Ordini degli Avvocati e forze di p.g. insistenti sul territorio regionale.

Tale scelta è stata dettata dalla considerazione che, purtroppo, sussistono ancora fasce di popolazione che non hanno piena dimistichezza con gli strumenti informatici o che sono impossibilitate, per i motivi più diversi, ad accedere a reti informatiche perfettamente efficienti. Peraltro, l'assistenza tecnico-professionale di un avvocato all'audizione personale di cui all'art. 67 del codice di giustizia contabile, è ancora prevista quale mera facoltà.

Le disposizioni contenute nel decreto del 13 maggio 2020 sono state sostanzialmente confermate, a decorrere dal 1° settembre 2020, con il successivo decreto emesso in data 30 luglio 2020. Esse sono tutt'ora vigenti.

Le uniche modifiche afferiscono alla regolamentazione degli accessi presso l'Ufficio: la presenza fisica del personale passa da n. 1 a n. 2 volte a settimana, mentre gli organi di p.g., per motivi del tutto eccezionali, possono provvedere al deposito di documentazione cartacea nei due giorni della settimana espressamente indicati nel citato decreto.

Orbene, non può negarsi che il massiccio ricorso allo *smart working*, se pure resosi necessario dalla situazione emergenziale, tuttavia ha creato diverse difficoltà nello svolgimento delle attività istruttorie della Procura: non sono poche, infatti, le pubbliche amministrazioni che non hanno ancora provveduto a digitalizzare tutti i propri documenti e che, per conseguenza, soprattutto nei mesi di *lockdown* totale, hanno avuto difficoltà a reperire quanto ad esse richiesto.

Tali disfunzioni hanno portato, inevitabilmente, ad una dilatazione dei tempi necessari a completare diverse istruttorie complesse.

Tuttavia, nonostante ciò e come sarà meglio evidenziato di seguito, nel corso del 2020, la produttività generale di questa Procura ha registrato un incremento del 45%, atteso che sono stati portati a definizione ben n. 7.502 fascicoli.

Per tale risultato non posso che ringraziare sia i valenti colleghi, sia tutto il personale amministrativo il quale ha fornito il proprio supporto con l'ormai consueto impegno e dedizione, nonostante l'aggravio di lavoro rappresentato dalla necessaria sistemazione di tutti i fascicoli cartacei cui ha dovuto far fronte dopo due mesi di lavoro effettuato esclusivamente in via telematica.

§. I dati numerici dell'attività

La "resa del conto" in ordine all'attività della Procura durante l'anno appena trascorso passa inevitabilmente attraverso l'indicazione dei "numeri" che hanno caratterizzato le singole attività, l'illustrazione del loro significato, anche in relazione al contesto normativo e sociale nel quale si collocano.

Nel corso del 2020 sono stati aperti n. 6.188 nuovi fascicoli, con un decremento di poco più del 5% rispetto al 2019 (di cui n. 2.720 afferenti a delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio, n. 1.987 riguardanti la cd. "legge Pinto"), mentre ne sono stati definiti n. 7.502 (con un incremento del 27% rispetto al 2019); la **giacenza finale, al 31 dicembre 2020, è risultata essere, pertanto, di n. 20.733 fascicoli istruttori, pari ad un carico medio per ogni magistrato (compreso il Procuratore regionale) di n. 3.455 fascicoli.**

Le segnalazioni oggetto di archiviazione immediata, cioè quelle in relazione alle quali non è stato aperto alcun fascicolo istruttorio, trattandosi di notizie prive dei requisiti di specificità e concretezza richiesti dall'art. 54 c.g.c., risultano pari a n. 479, con un incremento del 70% rispetto al 2019 che già aveva visto raddoppiare il dato rispetto all'anno precedente.

Alcune riflessioni si impongono in relazione alla significativa percentuale del suddetto tipo di provvedimento.

Al riguardo, osservo che sovente le denunce di asseriti danni erariali sono presentate da consiglieri di minoranza di Enti territoriali, i quali sottolineano *sic et simpliciter* la diseconomicità o la ingiustificata eccessiva onerosità di delibere di spesa approvate; ebbene, in questi casi, è configurabile tutt'al più una responsabilità politica degli amministratori in carica che non può e non deve essere oggetto di sindacato del giudice

contabile.

L'istruttoria deve, viceversa, essere avviata, anche d'ufficio, a seguito di notizie di stampa, solo qualora si rinvengano costi indebiti per l'Ente ovvero spese sostenute *contra legem* o mancate entrate, in violazione della disciplina normativa e regolamentare di settore.

Una condotta *contra legem,* nella specie del precetto costituzionale del "buon andamento" della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione è sicuramente ravvisabile nelle eccezionali ipotesi di scelte economiche manifestamente irragionevoli e irrazionali (la scarsa casistica giurisprudenziale ne è una riprova).

Nel caso in cui vengano segnalate (di regola da privati cittadini) situazioni di non ottimale gestione di società partecipate pubbliche cd. *in house providing,* non sono parimenti sindacabili le scelte imprenditoriali, a meno che non risultino palesemente illogiche ed irrazionali previa valutazione *ex ante.* Così come non è configurabile *ex se,* ovvero automaticamente, una responsabilità in capo al *management* di una società partecipata pubblica che registri una perdita in esercizio finanziario.

Con riferimento poi al cd. elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, rimane sempre onere della Procura comprovare la sussistenza di condotte dolose o, in deroga ai canoni civilistici risarcitori, solo gravemente colpose, sempre previa valutazione *ex ante* del contesto in cui sono stati adottati provvedimenti reputati illegittimi.

Premesso quanto sopra, le risultanze dell'attività svolta che ha portato alla definizione di ben n. 7.502 fascicoli istruttori, compendiate nei seguenti dati statistici, possono senz'altro ritenersi positive.

Sono stati, infatti, attivati **n. 54 nuovi giudizi** suddivisi come segue:

- **n. 46 relativi a fattispecie di responsabilità risarcitoria,** per un totale di 4 milioni di euro circa;

- **n. 2 aventi finalità cautelare**, nello specifico trattasi di due ricorsi cautelari, di cui uno *ante causam* e l'altro in corso di causa per un importo garantito complessivo pari a **136 mila euro circa**;
- **n. 6 di appello** alle Sezioni Centrali;

mentre sono **stati riassunti n. 2 giudizi** già introitati negli anni precedenti.

Inoltre, sono state svolte le seguenti ulteriori attività:

- formulati **n. 2.021 atti istruttori,** comprese le deleghe di indagini agli organi di polizia giudiziaria;
- disposte **n. 7.456 archiviazioni** (+ 45% rispetto al dato del 2019 che già aveva incrementato del 28% quello del 2018);
- formulati **n. 70 inviti a dedurre**;
- effettuate **n. 62 audizioni** personali su espressa richiesta di altrettanti soggetti invitati a dedurre;
- formulati **n. 1 pareri in ordine ad altrettante istanze di ammissione al rito abbreviato** ex art. 130 c.g.c.;
- esaminate **n. 724 relazioni su conti giudiziali**.

Deve, altresì, rappresentarsi che, **nell'anno 2020, la percentuale delle decisioni di accoglimento delle domande avanzate dalla Procura**, emesse dalla Sezione giurisdizionale risulta pari al 75%, dato in flessione rispetto a quello consolidatosi negli ultimi quattro anni in cui si era sempre attestato al 98%.

Deve, tuttavia rappresentarsi che **le sentenze emesse dalle Sezioni Centrali di appello, nel periodo a riferimento, hanno confermato, nel 90% dei casi, le richieste avanzate da questo Ufficio requirente**, condannando, in via definitiva, i soggetti ivi chiamati a rifondere all'Erario la somma complessiva di poco più di **29,7 milioni di euro** (+ 75% rispetto al 2019).

Atteso, poi, l'ammontare complessivo delle condanne divenute definitive già in primo grado, pari ad **euro 1,3 milioni circa**, deve rilevarsi che le attività di questa Procura hanno portato a condanne definitive per un

ammontare complessivo di **31 milioni di euro.**

Infine, si ritiene di evidenziare che, nel corso del 2020, i magistrati hanno partecipato (a turno) a n. 16 udienze, portando complessivamente in discussione n. 75 giudizi.

Come già evidenziato negli ultimi quattro anni, anche nel 2020, la Procura regionale per la Puglia si è collocata ai primi posti, fra tutte le Procure regionali, con riguardo non solo al numero dei nuovi fascicoli aperti ed al carico medio per ogni magistrato assegnato all'Ufficio, bensì anche con riferimento al numero dei fascicoli definiti e, più in generale, alla produttività complessiva.

Risultato particolarmente apprezzabile se si considera, al di là delle difficoltà istruttorie causate dalla pandemia da Covid-19, a cui si è già fatto cenno, che lo scorso anno un magistrato di ventennale esperienza ha lasciato la Procura pugliese per andare a svolgere funzioni diverse (quelle giudicanti) e che la sua sostituzione è stata attuata con un giovane collega vincitore di concorso, assegnato all'Ufficio solo nel mese di giugno (a ridosso della pausa estiva), in un contesto di massiccio ricorso allo *smart working* ed impegnato fra novembre e dicembre con il corso di formazione per i neo referendari, così come, agli inizi dello stesso anno, nei mesi di gennaio e febbraio lo è stato anche l'altro collega neo referendario.

Ne consegue che l'Ufficio, per buona parte del 2020 è stato supportato, da n.3 magistrati (oltre che dal Procuratore regionale).

§. L'attività di esecuzione delle sentenze.

La Procura, anche nell'anno trascorso, ha dedicato molte delle proprie energie all'attività di vigilanza e di consulenza sull'esecuzione delle

sentenze di condanna, per l'ovvio motivo che proprio questo è il campo in cui si misura l'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi finanziari delle amministrazioni danneggiate.

L'attività, sia pure di mera vigilanza, risulta particolarmente complessa, innanzitutto per i numeri elevati delle sentenze di condanna che non si riferiscono solo a quelle depositate negli ultimi anni, ma riguardano anche fattispecie risalenti nel tempo, atteso che *l'actio iudicati* è decennale e le amministrazioni danneggiate, ancora oggi, appaiono spesso quasi riluttanti ad esercitare i loro diritti e ancora piuttosto sensibili alle esigenze dei condannati, spesso loro dipendenti e amministratori.

Numerose sono, poi, risultate le richieste di indicazioni, soprattutto da parte degli enti locali più piccoli - ma non solo - in merito alle modalità di riscossione dei propri crediti accertati con sentenza definitiva cui questa Procura ha sempre provveduto con sollecitudine, fornendo anche precise indicazioni in merito allo stato patrimoniale dei debitori, grazie anche al supporto della Guardia di Finanza all'uopo delegata ad effettuare specifiche indagini.

Occorre, inoltre, ricordare che, sempre più spesso, fra il danno definitivamente accertato con sentenza passata in giudicato e l'importo successivamente riscosso dai debitori, in sede di esecuzione delle sentenze, vi è una rilevante differenza che purtroppo non è suscettibile di essere colmata. Al riguardo, si deve evidenziare che l'ammontare del danno, oggetto della condanna, molto di frequente, non è proporzionato al patrimonio del condannato. Il pubblico amministratore o il pubblico funzionario che gestiscono spesso ingenti risorse pubbliche, infatti, sopportano un rischio di danno di entità neppure comparabile a quella del loro patrimonio personale. Tale elevata sproporzione si verifica soprattutto con riferimento alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di contratti per forniture o servizi nonché con riferimento ai danni

patrimoniali conseguenti all'illecito percepimento di finanziamenti pubblici da parte di soggetti privati, tanto se persone fisiche quanto se persone giuridiche.

Deve, purtroppo, continuare a constatarsi che la possibilità di procedere al recupero del danno patrimoniale risulta inversamente proporzionale alla sua entità: maggiore è il danno, minore la possibilità del suo recupero.

La Procura, tuttavia, anche nell'anno appena trascorso, nonostante le difficoltà connesse all'esercizio delle attività in modalità di *smart working*, ha portato avanti un'attività capillare di vigilanza e di consulenza sulla esecuzione delle sentenze di condanna mediante la verifica dello stato reddituale/patrimoniale dei condannati, il controllo dei piani di rateizzazione predisposti dalle Amministrazioni, la formulazione di indicazioni ai responsabili dei procedimenti nonché, qualora necessario, la prospettazione che, a fronte di una perdurante inerzia, può essere esperita l'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari responsabili dei procedimenti inadempienti, peraltro espressamente ribadita dall'art. 214, comma 4, del codice di giustizia contabile.

Tale attività, come è facile intuire, ha determinato un notevole aggravio dell'attività dell'Ufficio e richiesto un costante e notevole impegno da parte del personale che se ne occupa, purtroppo ancora limitato ad una sola unità, coordinata da un funzionario che sovrintende anche all'Ufficio Giudizi.

Come più volte ricordato, ai sensi dell'art. 214, comma 5, la riscossione del credito erariale per mano dell'amministrazione titolare del credito può avvenire mediante recupero in via amministrativa, mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile e mediante iscrizione a ruolo, ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio

sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle soppresse disposizioni di cui al d.p.r. n. 260/1998) dagli artt. 214-216 c.g.c., come novellati dal d.lg.vo n. 114/2019.

La scelta attuativa delle modalità di recupero, secondo i criteri previsti dall'art. 214, comma 3, c.g.c. deve essere condotta in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante. Ne consegue che il recupero in via amministrativa non sempre si atteggia come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, la prima modalità di esecuzione non potrebbe trovare applicazione nei casi in cui la sentenza di condanna sia stata emessa nei confronti di un soggetto non legato all'amministrazione da un rapporto di servizio in senso stretto, come, ad esempio, nel caso di indebite erogazioni di finanziamenti pubblici a favore di soggetti privati.

Occorre, tuttavia, rilevare che l'iscrizione dei debiti a ruolo frequentemente non porta i risultati sperati, anche per la scarsa incisività dei concessionari alla riscossione nell'effettuazione dei recuperi.

Sul punto, sarebbe auspicabile un intervento normativo che introducesse una disciplina *ad hoc* del giudizio esattoriale quando il credito derivi da una sentenza di condanna della Corte dei conti, non diversamente da quanto previsto per le spese pecuniarie derivanti da sentenze penali di condanna.

I risultati dell'attività di monitoraggio svolta nel 2020 hanno consentito il **recupero effettivo della somma complessiva di 947 mila euro** da parte delle amministrazioni danneggiate. Il dato, in flessione rispetto allo scorso 2019, ha risentito per un verso, del maggiore numero di richieste di ammissione ad una refusione rateizzata del debito, giustificata dalla situazione di crisi economica conseguita alla situazione pandemica, per

altro verso, all'intervento del legislatore in merito all'attività di riscossione forzosa in materia tributaria e non tributaria da parte degli agenti della riscossione che ha prorogato i termini di sospensione dei pagamenti.

Infatti, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 129 del 20 ottobre 2020, modificando l'art. 68, comma 1, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, ha spostato dal 15 ottobre al 31 dicembre 2020 la sospensione del termine per i versamenti derivanti dai relativi atti esecutivi.

Come noto, ai sensi dell'art. 68, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle ingiunzioni di cui al R.D. n. 639/1910.

§. La cosiddetta "riparazione spontanea"

Per effetto della cd. **"riparazione spontanea"** e cioè della refusione spontanea dei danni, da parte del responsabile, avvenuta nel corso dell'attività istruttoria o a seguito della notifica di invito a dedurre **sono stati recuperati 14,5 mila euro**, mentre in corso di svolgimento dei giudizi sono stati risarciti danni per l'importo complessivo di **euro 140,2 mila circa**, oltre ad **euro 46 mila** incamerati a seguito di attivazione del giudizio abbreviato di cui all'art. 130 c.g.c.

In conclusione, nel 2020 sono stati introitati complessivamente circa **euro 1 milione e 148 mila.**

2. Gli ambiti delle indagini del 2020 e le relative patologie

Gli scorsi anni è già stato rilevato come sempre più di frequente, si imponga l'attuazione di strategie investigative mirate, al fine di portare alla luce aree di illegalità che altrimenti rimarrebbero celate.

Si assiste, infatti, all'espansione di metodi di azione sempre più sofisticati e meno appariscenti, in cui la mimetizzazione e la ramificazione delle attività illecite si traducono in un inquinamento del tessuto economico amministrativo che - sebbene, all'esterno, appaia integro - al suo interno si caratterizza per la realizzazione di guadagni e vantaggi ingiusti, sprechi e improduttività a carico del pubblico erario, che sono di sicuro e notevole impatto per gli interessi della collettività.

In tal modo, la fluidità degli affari, la circolazione dei capitali e la concentrazione degli investimenti nei settori imprenditoriali in cui è possibile accedere a cospicui **finanziamenti pubblici**, sono più difficilmente percepibili, secondo gli schemi tradizionali.

Da tempo, proprio nel campo delle contribuzioni nazionali e comunitarie, si è prospettata l'urgenza di un intervento delle stesse amministrazioni, con più penetranti controlli che si pongano oltre la verifica meramente "documentale" dell'impiego delle somme assegnate ai privati.

I documenti, spesso formalmente ineccepibili, esibiti per dimostrare il corretto uso delle risorse, se valgono ad escludere la responsabilità del "controllore", non rappresentano garanzia assoluta del buon esito delle iniziative, con la conseguenza che la comunità subisce un doppio pregiudizio: il denaro disperso e il sistema produttivo non arricchito.

Per conseguenza, non può non rilevarsi che dall'illecito sviamento dei fondi dai fini pubblici (questi ultimi rappresentanti il fine per il quale una

gran massa di liquidità viene immessa nel circuito dell'imprenditoria privata) deriva oltre al danno emergente, correlato all'inutilità dell'uscita, anche il maggior aggravio cagionato all'economia locale, in cui non si attiva quell'effetto moltiplicatore, su sviluppo ed occupazione, cui la disposizione economica tendeva.

In tale ambito, un punto di nevralgica debolezza deve individuarsi nella limitatezza di un efficace sistema di prevenzione e di contrasto che intercetti le illegalità tempestivamente, attraverso l'esecuzione di puntuali ed estesi riscontri, sin dalla fase di concessione del contributo.

Molto si è detto, nelle passate inaugurazioni, sulla necessità di un adeguamento degli strumenti di controllo, anche dal lato normativo (nazionale, regionale e settoriale), ai fini di un rafforzamento delle attività di vigilanza, soprattutto quando l'iniziativa è in corso di realizzazione, poiché una verifica, spesso solo formale nella fase conclusiva, rende non più utilmente esperibile un intervento risolutivo, allorquando la maggior parte dei pagamenti sono ormai avvenuti.

Senza contare che molte leggi di incentivazione prevedono l'affidamento delle attività istruttorie a soggetti estranei all'amministrazione, spesso Istituti di credito, talvolta depositari degli stessi stanziamenti, per i quali il previsto onere di testare il corretto andamento dell'attuazione del progetto finanziato si basa prevalentemente sul riscontro documentale dei dati, comunemente oggetto di autocertificazione da parte dei richiedenti.

Il profondo mutamento che si registra nella rinnovata fisionomia delle azioni a favore delle imprese, che trova attuazione attraverso partecipazioni azionarie o quasi-azionarie in capitali societari privati, prestiti e garanzia ad aziende, *capital venture*, fa sì che debbano mettersi in atto, da parte degli stessi operatori pubblici tenuti alla verifica della corretta finalizzazione delle risorse, competenze altamente specialistiche in grado di cogliere i

fenomeni patologici, in termini di irregolarità o di frode, che possono annidarsi in tali più rarefatti ambiti.

La stessa concessione dell'agevolazione, che ha quale presupposto situazioni caratterizzate da particolare "rischio di impresa" o da "fragilità economica" dei beneficiari, impone un pronto adattamento dei presidi di controllo sulle condizioni che consentono l'accesso agli aiuti, idonei ad accertare la reale produttività e la conforme destinazione dei capitali da parte dei percettori.

Non marginali, anche nell'anno trascorso, sono stati i casi di indebita percezione segnalati dalla polizia giudiziaria (Guardia di Finanza o Carabinieri) in materia di agricoltura o di allevamento: alla minore incidenza dell'importo delle agevolazioni, singolarmente considerate, fa da contrappeso la loro pervasività. Usualmente, le irregolarità si sostanziano nella falsa attestazione, da parte dei richiedenti, delle condizioni per accedere alla sovvenzione, *in primis*, lo stato di agricoltore o la disponibilità dei terreni che talora risultano persino locati da soggetti non più in vita.

Nella maggior parte delle ipotesi venute in esame, oltre a determinarsi pesanti ricadute nel territorio, si rivela difficile l'effettivo ed integrale recupero delle somme erogate, posto che le iniziative, quando fraudolente, sono spesso accompagnate dal fallimento della azienda o impresa, se non dall'occultamento dei capitali distratti dalla loro destinazione.

Di non minore gravità sono, poi, le vicende illecite, aventi risvolti anche di natura penale caratterizzate da un'eco sociale tale da costituire un'offesa al prestigio e alla personalità pubblica dello Stato, che determinano azioni di responsabilità a titolo di **danno all'immagine.**

Come già evidenziato negli anni scorsi, a seguito degli interventi legislativi, ormai non più recenti (cd. *"Lodo Bernardo"*), la fattispecie è stata fortemente circoscritta, essendo stato previsto, quale condizione di

proponibilità della domanda, a pena di nullità, che il fatto costituisca uno dei reati conto la Pubblica amministrazione (codificati nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale) accertato con sentenza di condanna passata in giudicato.

Il rigore, appena mitigato con la riformulazione della disciplina nel codice di giustizia contabile (art. 51, comma 7), non ha fatto venire meno tale forma di "pregiudiziale penale", dai più ritenuta non in linea con il principio di autonomia tra il giudizio erariale e quello penale.

La disposizione, tuttavia, sia pure in termini non del tutto univoci, ha esteso la perseguibilità del danno a qualsiasi reato o delitto commesso dai pubblici agenti a danno delle pubbliche amministrazioni.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 191/2019, ha, poi, confermato che la lettura del codice di giustizia contabile supporta effettivamente anche l'ipotesi interpretativa estensiva, ove il Giudice di merito la ritenga costituzionalmente orientata. Infatti, la Corte ha rilevato che la disciplina del danno all'immagine, contenuta nel 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.

Interesse rivestono, poi, le decisioni del Giudice contabile, intervenute in materia, che hanno contribuito a chiarire alcuni aspetti di tale tipologia risarcitoria, quali l'azionabilità in caso di sentenze, emesse dal giudice penale, di patteggiamento o di non luogo a procedere per prescrizione, per le quali è stato ritenuto comunque esercitabile il danno all'immagine connesso alla condotta delittuosa esaminata.

Nelle varie occasioni inaugurali, si è anche riservato spazio ai processi di trasformazione, in chiave di modernizzazione e di semplificazione, che hanno riguardato apparati e metodi dell'universo amministrativo,

evidenziando come spesso si è trattato di un rinnovamento di facciata. La "fuga dal pubblico" ha determinato l'incontrollata propagazione di organismi di natura privatistica, prevalentemente a struttura societaria, anche in enti di ridottissime dimensioni, per l'esercizio delle attività più disparate.

Sotto questo profilo, alla diffusione di gestioni affidate a figure estranee all'organizzazione non ha corrisposto un incremento dell'efficienza dei servizi, della produttività e della *performance* delle strutture. Anzi, in molti casi, queste si sono rivelate luoghi ideali per tenere in vita nicchie di potere, con ripercussioni economiche pregiudizievoli a carico della finanza collettiva, sia per quanto riguarda le politiche assunzionali, sganciate da procedure concorsuali, sia per quanto attiene ai sempre più elevati costi che sono derivati dall'assegnazione di cariche nei vari organi di amministrazione.

Una particolare attenzione va, pertanto, ancora rivolta alle varie forme di cogestione tra pubblico e privato, in cui sovente è stato riscontrato un insanabile scollamento tra lo strumento imprenditoriale (improntato al profitto) e la finalizzazione verso obiettivi generali, di cui sono state rese compartecipi o portatrici.

Si è già detto che il complesso normativo, che da tempo investe il fenomeno societario, con l'intento di arginare l'espansione incontrollata, rende indifferibile, da parte degli enti, il ricorso ad efficaci strumenti di indirizzo e di verifica. In disparte l'accertamento di specifiche ipotesi di danno erariale e di conseguente responsabilità, infatti, è da rimarcare che il dispendio di ingenti risorse che caratterizza alcuni interventi, solo apparentemente volti a realizzare fini di natura collettiva, postula l'esigenza di una migliore ponderazione della validità delle iniziative e di un più rigoroso controllo sulla loro utilità.

Come osservato in altre circostanze, una non corretta attuazione delle

misure di contenimento, imposte dall'attuale normativa di settore, di cui al d.lgs.vo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e al successivo decreto correttivo (d.lgs.vo n. 100/2017), può indubbiamente diventare di interesse per la Procura, quanto alla ricognizione del valore reale delle singole partecipazioni pubbliche, propedeutica all'eliminazione o all'aggregazione degli organismi non indispensabili, nonché alla riqualificazione degli assetti e della loro direzione.

Da rilevare, sul versante della tutela erariale, che detto Testo unico contempla una nuova ipotesi di responsabilità sanzionatoria tipica, di natura pecuniaria, azionabile dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale, per inosservanza dell'obbligo di adozione del piano di razionalizzazione delle società partecipate, prescritto con cadenza periodica (art. 20).

Il **comparto sanitario** rappresenta un ambito di interesse nevralgico, in ragione dell'elevato assorbimento di risorse destinate al finanziamento del servizio e delle non poche criticità che si riscontrano sia nel funzionamento delle strutture, sia nell'erogazione delle prestazioni alla collettività.

Alta è, perciò, l'attenzione su sprechi e disfunzioni, a fronte dei molteplici aspetti di rilevanza erariale che dal settore possono generare, i quali vanno dalle illegalità più propriamente correlate ad attività gestionali (cd. *maladministration*) ai casi di responsabilità medica, per errori che si manifestano nel processo clinico assistenziale (*malpractice*), con conseguenze, in entrambi i casi, negative per le casse pubbliche, non meno che per gli stessi servizi forniti.

Tuttavia, a fronte di un panorama in continua evoluzione, che vede in espansione le fattispecie dannose, deve continuare a rilevarsi che la materia soffre di un'informazione assai limitata: come già osservato in precedenza,

il numero delle denunce pervenute alla Procura da soggetti qualificati, rispetto all'importanza dei centri di spesa e alle molteplici aree di intervento cosiddette "a rischio" (appalti e contratti per servizi e forniture, gestione di personale, misure riparatorie per i danni clinici, spesa farmaceutica) costituisce un'evidente singolarità che chiede, ancora oggi, di essere osservata.

Sebbene, infatti, si rilevi un incremento di comunicazioni, limitatamente ad alcune aziende del settore, gran parte dei procedimenti risulta aperta sulla base di notizie pervenute da fonti estranee all'amministrazione interessata (dagli organi investigativi, da privati cittadini o dalla stampa).

Occorre, quindi, ancora una volta, ribadire che la sostanziale mancanza di denuncia da parte dei soggetti a ciò tenuti costituisce violazione di uno specifico precetto di legge, sancito dall'art. 52 del Codice di giustizia contabile.

Non senza contare che l'omissione è essa stessa fonte di responsabilità, quale stabilita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 in capo a coloro che abbiano determinato, serbando un atteggiamento inadempiente, la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale.

Il problema riveste la massima importanza con riferimento ai casi di "*malpractice*" per i pregiudizi prodotti all'erario dai risarcimenti liquidati, in via diretta o in franchigia, alle vittime di pratiche professionali scorrette, per i quali risulta evidente che ricorre un preciso obbligo di portare a conoscenza della Procura contabile i fatti, affinché possano essere attivati gli accertamenti volti a ricostruire le responsabilità o anche l'assenza di esse, nello stesso interesse del medico o di altro operatore sanitario coinvolto.

Da segnalare, infine, la norma di cui all'art. 13 della legge n. 24/2017 (cd. "Gelli-Bianco") secondo la quale le strutture devono portare a conoscenza dell'esercente la professione sanitaria, entro il termine di dieci

giorni, l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato, ovvero l'avvio di trattative stragiudiziali. Conseguentemente, l'omissione, la tardività o l'incompletezza della comunicazione, se preclusive dell'azione erariale, possono dar luogo ad autonome forme di responsabilità a carico dei soggetti tenuti agli obblighi informativi medesimi.

Dall'osservatorio privilegiato dell'Inquirente può, quindi, cogliersi il contesto in cui si verificano gli episodi di cattiva amministrazione, facendo così emergere le patologie o le criticità di sistema; l'analisi delle responsabilità individuali, non di rado, consente di intercettare più estese manifestazioni di inefficienza o anomalie, determinate da carenze di regolamentazione, da prassi deviate o inutili, da rigidità strutturali che lo stesso apparato dovrebbe essere in grado, rendendo operativo lo strumentario di cui è dotato, di riconoscere e correggere.

Più volte si è rimarcato come la portata degli effetti della negativa gestione non è circoscritta all'ambito in cui le disfunzioni o gli abusi, i ritardi o le inerzie, sono riscontrati; essi, oltre a ledere direttamente la sfera finanziaria, ingenerano costi riflessi smisurati, sovente connessi alla perdita di funzionalità che inevitabilmente accompagna l'errata conduzione del bene pubblico.

Non è inusuale, in questi casi, che l'organizzazione sia costretta a fare ricorso a ingenti risorse umane ed economiche per ripristinare il corretto svolgimento delle attività e dei servizi, compromesso dalle condotte di operatori infedeli o negligenti.

E' quanto viene comunemente riscontrato nei casi, diversi nel corso del 2020, di **assenteismo dei dipendenti pubblici**, per i pesanti disagi all'esercizio delle funzioni determinato dall'indebito allontanamento

dall'ufficio al quale sono assegnati.

Su questo versante, come già riferito in passato, con la modifica del comma 3 dell'art. 55-*quater* del d.lg.vo n. 165/2001 , è stata introdotta una regolamentazione più rigorosa, quale strumento di deterrenza e di sanzione, del fenomeno delle assenze ingiustificate dal lavoro, accertate anche mediante sistemi automatici e di videoregistrazioni.

E' stato, altresì, rilevato come simili eventi incrinino fortemente il rapporto fiduciario tra cittadini e le istituzioni, consegnando un'immagine della Pubblica amministrazione alterata dal comportamento disonesto di pochi soggetti: la portata delle ricadute economiche, che incidono direttamente sull'erario, è amplificata dall'impatto che le vicende producono sulla sensibilità collettiva, in termini di perdita di credibilità e di reputazione dell'ente.

In risposta, la norma, oltre a prevedere un procedimento disciplinare accelerato nei confronti dei lavoratori colpevoli, nonché la responsabilità penale ed erariale per l'illecito perpetrato, estende l'azione per il danno all'immagine, in precedenza riferita solamente alla falsa attestazione della presenza, a tutte le condotte punibili con il licenziamento, colte in flagranza.

I casi trattati nel 2020 testimoniano la persistenza del fenomeno che, lungi dal potersi considerare debellato, non manifesta alcuna attenuazione, come si può trarre dai fatti di cronaca.

3. Le azioni esercitate

§. Le azioni derivanti dalla commissione di reati contro la P.A. e il danno all'immagine

Nel presente paragrafo si riportano le azioni esercitate in riferimento a fattispecie strettamente connesse alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, idonei a determinare un danno erariale (turbativa degli incanti, truffa in danno dello Stato, peculato, corruzione, concussione, ecc...).

Nel corso del 2020, fatta eccezione per le vicende che hanno avuto a riferimento l'illecita percezione di contributi pubblici, sono n. 11 le azioni di responsabilità nelle quali è venuta in rilievo la commissione di reati contro la P.A., comprese le vicende che hanno avuto ad oggetto fenomeni di assenteismo nonché rilievo nell'ambito del settore della sanità. Fra le diverse vicende dannose, si ritiene di menzionare, sia pure in modo sintetico, le seguenti:

- l'azione esercitata è relativa al danno erariale causato con dolo (o, in subordine, con colpa grave) dal Direttore dei Servizi generali ed amministrativi di un istituto scolastico del comune di Barletta che nel periodo 2013-2016 falsificava i destinatari dei mandati ufficiali cartacei indicati nei Giornali di Cassa, sostituendo il proprio nominativo a quello dei legittimi beneficiari, prima dell'invio agli Istituti Bancari che erogavano somme al DGSA stesso.

  L'importo del danno contestato è di € 194.914,00.

- commissione di atti corruttivi e concussivi posti in essere da un funzionario apicale dipendente del Servizio prevenzione e sicurezza ambienti (SPESAL) presso la ASL di Foggia il quale, in cambio di

denaro o altre utilità, mancava di applicare le sanzioni amministrative previste dalla normativa in relazione alle visite ispettive che effettuava per verificare la sicurezza degli impianti.

La Procura, oltre al danno patrimoniale (non particolarmente ingente) ha contestato anche un **danno all'immagine** di particolare entità **(euro 100 mila)**, determinato in via equitativa sulla base dell'entità del danno patrimoniale, del ruolo apicale di Responsabile dello Spesal rivestito dal responsabile e della gravità della condotta commisurata al delicato ruolo svolto a tutela dell'incolumità pubblica;

- altra azione di responsabilità ha avuto a riguardo una nota vicenda del 2011 che ha portato alla condanna dell'assessore regionale *pro tempore* allo Sviluppo economico e industriale, nonché vice Presidente della Regione Puglia, per il reato di turbata libertà degli incanti (art. 355 c.p.) in relazione alla fornitura di tavoli operatori occorrenti alle UU.OO. di Neurochirurgia e di Chirurgia generale presso l'azienda ospedaliera "Vito Fazi" di Lecce.

  La Procura, pur non avendo potuto dimostrare un concreto danno patrimoniale, non avendo potuto raggiungere la prova che i suddetti tavoli operatori fossero stati pagati in misura maggiore rispetto al dovuto o ai prezzi applicati sul mercato, ha comunque contestato il **danno all'immagine** arrecato alla Regione, atteso il ruolo rivestito del convenuto per un **importo quantificato in via equitativa in euro 100 mila;**

- altra azione è stata esercitata in relazione al danno patrimoniale subito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Marina Militare - Capitaneria di Porto di Gallipoli) a titolo di responsabilità contabile (ed in via sussidiaria amministrativa) dalla condotta dolosa dell'agente contabile di fatto che si è, da un lato, appropriato indebitamente di una notevole quantità di buoni pasto a cui non aveva diritto, dall'altro, attribuito anche ai propri colleghi buoni pasto in misura superiore al dovuto. A titolo di responsabilità amministrativa sussidiaria e per colpa grave, è stato

chiamato a rispondere del danno anche il titolare del Comando, sia perché - nella qualità di consegnatario con debito di vigilanza ai sensi del DPR n. 254/2002, prendeva in carico i buoni pasto - era (ex art. 15 DPR citato) direttamente e personalmente responsabile "degli oggetti ricevuti a seguito di regolare verbale di consegna", sia perché, in base alle disposizioni interne, avrebbe dovuto non solo nominare formalmente il responsabile, ma anche vistare i verbali di ricognizione all'esito delle verifiche interne a cadenza non superiore al mese. Tali ricognizioni non venivano effettuate né vi era alcuna rendicontazione. Il titolare del Comando si limitava, infatti, a controllare la sola presenza fisica dei buoni pasto (ma non la effettiva consistenza) provvedendo all'emissione dei buoni di scarico sulla base di mere annotazioni informali o indicazioni verbali del personale;

- la Procura ha agito nei confronti del commissario liquidatore di una società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa condannato, in via definitiva, per peculato per essersi appropriato di somme della procedura concorsuale (dal medesimo, poi, restituite dopo circa un decennio) per chiedere la refusione del danno patrimoniale conseguito alla mancata restituzione di interessi e rivalutazione. In relazione alla vicenda è anche stato chiesto il ristoro del danno all'immagine prodotto al Ministero competente, alla luce del notevole *clamor fori* generato dalla pubblicazione anche sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica del decreto di revoca disposto dal Ministro dello Sviluppo Economico. Atteso che il responsabile ha chiesto l'ammissione al rito abbreviato, previo parere favorevole della Procura regionale, è intervenuto il decreto del Presidente della Sezione Giurisdizionale n. 15/2020, depositato in data 21/12/2020, con il quale la proposta di definizione agevolata del giudizio è stata accolta, subordinandola al versamento della **somma di €. 75.000,00** che consentirà l'incameramento certo ed immediato in favore dell'erario. Il giudizio non è però ancora definito.

- commissione dei reati di peculato, falso materiale e falso ideologico da parte di un dipendente della Provincia di Foggia, il quale ha illecitamente percepito somme a titolo di rimborso viaggi ed indennità aggiuntive. Il **danno contestato ammonta a circa 60 mila euro**;
- la Procura ha agito nei confronti di un soggetto privato, condannato per il reato di peculato con condanna alla interdizione dai pubblici uffici, incaricato dal Comune di Fasano del servizio di riscossione delle tariffe relative all'acquisto dei buoni pasto pagati dagli alunni delle scuole elementari, per essersi illecitamente appropriato della corrispondente somma, per un importo di circa **50 mila euro**;
- si è instaurato un giudizio di responsabilità per il **danno all'immagine** subito dal Ministero degli Interni per la condotta dolosa particolarmente disdicevole tenuta da un ispettore capo della Polizia di Stato resosi responsabile dei reati di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio di cui all'art. 326, commi 1 e 3, c.p. accertati con sentenza penale passata in giudicato;
- altra azione per **lesione all'immagine** è stata esercitata nei confronti di un militare della GdF, condannato per "collusione aggravata militare", il quale, nel proprio appartamento, esercitava la vendita di capi di abbigliamento ed accessori di illecita provenienza con marchi contraffatti.

§. Le azioni conseguenti all'illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici

Come già negli anni passati, le fattispecie di danno contestate in materia di illecito percepimento o utilizzo dei finanziamenti e contributi pubblici hanno avuto a riguardo quelli afferenti allo sviluppo dell'imprenditoria femminile di cui alla legge n. 185/2000, ovvero quelli

erogati nell'ambito dei Fondi strutturali comunitari (principalmente FEAGA e FERS), nonché dei P.O.R. Puglia 2007-2013.

In particolare, **sono circa 2 milioni e 360 mila euro di danno**, di cui €.415.667,12 da risarcire in favore di AGEA ed €. 1.944.908,25 in favore della Regione Puglia.

Tra le numerose azioni promosse (n. 14), meritano di essere segnalate le seguenti:

- azione relativa al danno patrimoniale subito dalla Regione Puglia per all'indebita percezione di contributi pubblici (a valere sul PO FESR Puglia 2007-2013 Asse III "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale" – Linea 3.2. "Programma di interventi per l'infrastrutturazione sociale e sociosanitaria territoriale" Azione 3.2.1 – Infrastrutturazione sociale e sociosanitaria, con riferimento all'avviso pubblico nr. 3/2011 per il "finanziamento di strutture e interventi sociali e sociosanitari") da parte di un istituto religioso esercente l'attività nel campo socio-sanitario, socio educativo e servizio missionario, per l'esecuzione di lavori di riammodernamento di un immobile di sua proprietà, da adibire successivamente a casa di riposo per anziani.

  Dalle attività di indagine esperite è stato appurato che il referente del progetto, in concorso con altri e con la procuratrice generale dell'istituto medesimo, mediante la presentazione di falsi preventivi, contratti, fatture, quietanze di pagamento e rendiconti, attestanti il sostenimento di costi in misura superiore a quella reale, induceva in errore la Regione Puglia, con conseguente illecito profitto da parte dell'istituto religioso. In particolare, è stato appurato che le imprese esecutrici dei lavori emettevano fatture per importi superiori a quelli reali e restituivano nelle mani del referente le somme eccedenti illecitamente ricevute a mezzo bonifico dall'ente beneficiario del finanziamento. Lo stesso referente provvedeva poi a girare ai rappresentanti dell'ente ecclesiastico parte

delle somme ricevute. Nel caso di specie, si segnala che la Procura ha ritenuto essere legittimato passivo dell'azione contabile anche il referente del progetto, ossia il soggetto (privato) cui era stata affidata la completa gestione dell'iter burocratico del progetto, della selezione delle imprese e dei lavori e che era, quindi, il *dominus* non solo dell'azione illecita, ma anche dell'attuazione del programma pubblico finanziato dalla Regione: ad avviso della Procura, si è inserito anch'esso, come l'Istituto e la sua procuratrice, in una relazione di servizio funzionale con la Regione (tanto che sottoscriveva, unitamente alla procuratrice, la documentazione da presentare all'Ente).

L'importo del danno contestato € 1.555.490,95;

- altra azione è stata esercitata contro una società a responsabilità limitata ed il suo amministratore nonché legale rappresentante, con la quale si richiedeva la condanna in solido per la somma di **euro 154.000,00** per essersi, i predetti, dolosamente appropriati di risorse erogate dalla Regione Puglia, nell'ambito del programma operativo Fondo Sociale Europeo 2007-2013 - Asse II Occupabilità - Misure anti-crisi per le donne, mediante la costituzione di rapporti di lavoro fittizi come accertato dalla competente Direzione del Lavoro ed aver tra l'altro, fatto ricorso alla modifica dell'oggetto sociale solo in seguito alla pubblicazione della graduatoria regionale, al solo fine di far figurare che la società operava in settori previsti per la ammissione ai contributi;

- altra azione è stata esercitata relativamente al danno patrimoniale subito dalla Regione Puglia per l'indebita percezione di contributi pubblici, a valere sul FERS Puglia 2007 – 2013, a causa della condotta gravemente colposa della società beneficiaria del contributo, nonché del rappresentante legale e amministratore unico della stessa che ha sempre

interloquito con gli enti preposti alle procedure di erogazione del contributo e di autorizzazione al funzionamento della struttura. La società ed il suo amministratore, pur essendo consapevole degli impegni assunti con la sottoscrizione del disciplinare (peraltro riproduttivi di altrettanti obblighi previsti dall'Avviso pubblico, tra cui la necessità del rispetto dei requisiti e degli standard minimi di cui al capo I e al capo VI del Titolo V del Regolamento Regionale 18 gennaio 2007, n. 4 e smi, e di tutta la normativa vigente in materia), non hanno ottemperato a quanto richiesto dalla normativa regionale (artt. 37 e 90 Reg. regionale n. 4/2007) in ordine ai requisiti strutturali di cui un centro ludico deve essere dotato, necessari per ottenere l'autorizzazione comunale al funzionamento. A causa di ciò, non solo non vi è stato rilascio di tale autorizzazione, ma è stata disposta la chiusura immediata del centro. I convenuti erano (o dovevano essere), peraltro, perfettamente consapevoli che, a pena del recupero del finanziamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 57 del Reg. (CE) n. 1083/2006, le operazioni ammesse a contribuzione finanziaria, per i cinque anni successivi al loro completamento, non dovevano subire modifiche sostanziali: a) che ne alterassero la natura o le modalità di esecuzione, o che procurassero un vantaggio indebito ad un'impresa o a un ente pubblico; b) che fossero il risultato di un cambiamento nella natura della proprietà di una infrastruttura o della cessazione di una attività produttiva. Il diniego di autorizzazione al funzionamento del centro ludico e la relativa chiusura, causate dal non aver i convenuti ottemperato - in modo gravemente colposo - a quanto previsto dalla normativa, nonostante l'invito (non raccolto) da parte del competente ufficio a produrre documentazione integrativa, ha reso inutilmente concesso il contributo regionale per la realizzazione di servizi per l'infanzia, che, per la condotta della società beneficiaria e del suo

amministratore, non ha raggiunto lo scopo (creazione di nuovi servizi per l'infanzia) per cui era stato concesso.
L'importo del danno contestato è di € 160.872,64;

- altra vicenda dannosa ha vista coinvolta una società cooperativa a responsabilità limitata della provincia di Taranto ed il suo amministratore unico per aver indebitamento percepito un finanziamento erogato dalla Regione Puglia, nell'ambito delle iniziative per l'accesso al lavoro del POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo (FSE) – asse II – Occupabilità, Misure Anticrisi per le donne di cui all'avviso pubblico n. 10/2009, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 43 suppl. del 19/03/2009 e disciplinante gli incentivi finalizzati alle aziende che assumono a tempo indeterminato, sia *part time* che *full time*, donne residenti in Puglia.

  Le indagini svolte sia dalla Guardia di Finanza che dalla Direzione Provinciale del Lavoro accertavano che, dopo la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, la cooperativa non effettuava alcun adempimento di legge come registrare le presenze sul libro unico e denunciare i relativi contributi all'Inps, ponendo, così, in essere una serie di *"rapporti di lavoro fantasma"* come confermato dalle stesse presunte lavoratrici le quali confermavano agli organi di p.g. che non avevano mai lavorato per la su indicata società, di non conoscerne l'amministratore, di essere state contattate da un signore che le aveva indotte a firmare un contratto di lavoro per effettuare pulizie, ma non avevano ottenuto alcuna retribuzione e su suggerimento del predetto avevano fatto domanda per l'indennità di disoccupazione.
  Inoltre, dalle verifiche effettuate anche presso l'Agenzia delle Entrate competente non risultava alcun committente per l'attività della società, mentre dal fascicolo elettronico Inps si rilevava che la cooperativa aveva

presentato regolarmente le denunce mensili dei contributi per le dipendenti, ma tali contributi erano oggetto di recupero coattivo da parte dell'Inps nonché di ulteriore denuncia penale per l'illecito trattenimento delle quote a carico dei prospetti paga. La cooperativa in questione, quindi, aveva instaurato rapporti fittizi di lavoro tramite il reperimento di nominativi in determinate zone disagiate della città di Taranto, l'effettuazione di comunicazioni telematiche di instaurazione di fittizi rapporti di lavoro, la redazione del libro unico del lavoro attestante, per ogni lavoratrice, le giornate di lavoro e l'invio delle denunce mensili dei contributi.

In sintesi, l'amministratore della cooperativa, con la complicità di altro soggetto, aveva realizzato un sistema fraudolento ben organizzato che ha determinato il conseguimento di aiuti economici sulla base di espedienti, ovvero di attestazioni, certificati, denunce contributive e documenti mendaci, di cui alcuni formalmente validi, ma ideologicamente falsi, ed altri palesemente falsi ed intenzionalmente prodotti al solo fine di indurre in errore gli Uffici erogatori sul rispetto dei requisiti di accesso al finanziamento pubblico, con conseguenze indubbiamente pregiudizievoli per le casse della Regione Puglia erogatrice del finanziamento e, nello stesso tempo, destinataria (mancata) delle utilità derivanti da una positiva attuazione del programma pubblico finanziato.

Il danno contestato ammonta a circa 75 mila euro;

- azione esercitata al fine di ottenere la condanna al pagamento della somma complessiva di €. **267.035,65** in favore di AGEA per l'ottenimento di contributi pubblici mediante un'articolata e complessa fattispecie elusiva volta a far figurare un soggetto quale avente diritto ai titoli spettanti per i "nuovi agricoltori" mediante la costituzione di un'apposita società in accomandita semplice a cui la socia accomandante

(imprenditore agricolo) cedeva in locazione molteplici terreni ed il socio accomandatario/amministratore, in qualità di "nuovo agricoltore", chiedeva l'accesso ai titoli della Riserva nazionale; subito dopo aver ottenuto le connesse risorse pubbliche, il socio accomandatario trasferiva i titoli alla socia accomandante che, in quanto imprenditore agricolo, non avrebbe potuto beneficiare di risorse della Riserva nazionale spettanti ai nuovi agricoltori e quest'ultima, sempre in base ai medesimi titoli, otteneva nei successivi anni ulteriori ingenti risorse, mentre la società veniva estinta;

- l'azione è relativa al danno erariale causato con dolo ad AGEA da parte di una società cooperativa agricola, del suo amministratore e di un'altra persona fisica per aver creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere pagamenti, al fine di trarne un vantaggio contrario agli obiettivi del regime di sostegno con riferimento all'accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei cd. Nuovi agricoltori. In definitiva, la società ed il suo amministratore, agricoltore già presente nel settore (che, quindi, non avrebbe potuto ottenere nuovi titoli gratuitamente), hanno creato artificialmente le condizioni per l'ingresso (fittizio) in agricoltura (su propri terreni) di un soggetto fino a quel momento ad essa estraneo, inducendolo a presentare domande di accesso alla riserva (DAR), o anche intestandole a sua insaputa, per fargli ricevere gratuitamente dei titoli, cd. "diritti all'aiuto", a fronte dei quali il "nuovo agricoltore" ha, in prima battuta, ottenuto erogazioni dall'AGEA per poi cederli senza corrispettivo all'agricoltore già inserito nel settore il quale li ha abbinati ai propri terreni, ottenendo indebitamente per gli anni successivi l'erogazione di fondi a carico del bilancio dell'Unione Europea nel comparto Politica Agricola Comune (PAC) – Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA). L'artificio è avvalorato dalla circostanza che i

contributi ottenuti dal cd. Nuovo agricoltore sono stati, con vari mezzi, "restituiti" alla società o a soggetti ad essa legati. **L'importo del danno contestato € 80.138,69.**

Nel corso del 2020, diverse sono state le **ulteriori azioni** esercitate in conseguenza dell'illecita percezione di aiuti economici in agricoltura, erogati da AGEA, richiesti ed ottenuti sulla base della presentazione di false dichiarazioni in merito al possesso di un legittimo titolo di conduzione dei terreni sulle quali si ritiene di non soffermarsi, anche per la più ridotta entità del danno patrimoniale causato (generalmente poche decine di migliaia di euro per ogni vicenda). Nelle vicende trattate, gli agricoltori coinvolti, al fine di attestare il possesso dei terreni in relazione ai quali richiedevano gli aiuti per le campagne 2006-2013, avevano presentato i cd. "contratti verbali di affitto" nei quali avevano indicato, quali danti causa, soggetti che la Guardia di Finanza accertava essere deceduti diversi anni prima della data di stipula dell'accordo. In altri casi, venivano presentate false dichiarazioni nelle quali si attestava di avere la proprietà dei terreni e di averne concesso la conduzione in favore degli agricoltori richiedenti l'aiuto. Nei casi in questione, la responsabilità del danno arrecato ad AGEA (di diverse decine di migliaia di euro) è stata imputata, in via principale e a titolo di dolo, ai beneficiari dei contributi, avendo costoro presentato false dichiarazioni e, in via sussidiaria, a titolo di colpa grave, ai responsabili del Centro di Assistenza in Agricoltura (C.A.A.), presso cui le domande uniche di pagamento erano state presentate, in conseguenza delle gravi omissioni da costoro perpetrate nelle attività di controllo e verifica della documentazione.

§. Le azioni in materia sanitaria

Nel presente paragrafo sono riportate solo un paio delle azioni della Procura che hanno visto danneggiate azienda sanitarie od ospedaliere situate nel territorio regionale ed aventi ad oggetto diverse fattispecie.

Una prima azione è stata esercitata nei confronti del responsabile *pro tempore* del SERT di Brindisi condannato per peculato per essersi illecitamente appropriato di numerose confezioni di un medicinale distribuito dalla ASL di competenza che costui provvedeva a vendere dietro il corrispettivo di diverse decine di euro a tossicodipendenti non in carico al SERT, presso diversi luoghi aperti al pubblico, quali giardini, stazioni di servizio, ecc...

In relazione alla vicenda, la Procura ha contestato tanto il danno patrimoniale (quantificato dalla stessa Asl in circa 83 mila euro), quanto quello all'immagine quantificato, in via equitativa, in circa 166 mila euro.

Altra, ha avuto a riferimento la commissione del reato di peculato da parte di un medico, all'epoca in servizio presso l'azienda ospedaliera "ospedali riuniti di Foggia", il quale svolgeva attività libero professionale oltre i limiti dell'autorizzazione ricevuta, percependo illecitamente gli emolumenti corrispondenti e mancando di provvedere alla relativa fatturazione e al versamento di quanto dovuto all'azienda sanitaria di cui era dipendente.

La Procura ha provveduto a contestare, oltre alla somma non versata alla Asl, anche il 100% dell'indennità di esclusività ed il 50% dell'indennità di posizione illecitamente percepite nel periodo in riferimento, per un danno complessivo di **circa 48 mila euro**;

§. Le azioni conseguenti alla mancata riscossione di entrate pubbliche

Come già negli ultimi anni, nel corso del 2020 sono state introdotte alcune azioni in relazione a vicende di mancata riscossione di entrate.

Una prima azione è stata esercitata in relazione alla stipula, da parte di una Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) di Foggia, di una serie di contratti di locazione di terreni ubicati in agro di Manfredonia, di cui aveva la piena proprietà, con modalità non conformi a quanto disposto dalla legge. In particolare, la stipulazione dei contratti era avvenuta, non sussistendo ragioni di eccezionalità o urgenza, in assenza di procedure comparative, senza una previa deliberazione a contrarre adottata dai competenti organi dell'Amministrazione e, infine, per canoni non corrispondenti ai valori medi. Questa Procura, pertanto, mediante il ricorso a consulenza tecnica dell'Agenzia del Territorio competente, provvedeva ad individuare (sia pure per difetto) il giusto valore del canone di locazione dei beni in questione e, per conseguenza, a quantificare il danno patrimoniale conseguito dall'aver locato, per diversi anni, i terreni in questione dietro la corresponsione di un corrispettivo irrisorio.

Il danno contestato è di circa 163 mila euro

Una seconda azione ha avuto a riferimento il danno patrimoniale subito dal Comune di Toritto per il mancato introito nelle casse comunali di entrate da tributi minori (servizio gestito da agente della riscossione esterno) a causa dell'applicazione di tariffe inferiori a quelle stabilite da provvedimenti comunali. La responsabilità di tale danno è stata rinvenuta nella condotta inerte (e, quindi, gravemente colposa) del responsabile dell'ufficio, per scarsa (o nulla) ed inefficace azione di vigilanza e controllo sul regolare andamento del servizio. Come noto, infatti, l'instaurazione di un rapporto di servizio di natura concessoria non esclude il dovere di controllo degli amministratori comunali in merito al corretto operare del

concessionario. Ne deriva che l'Ente che affida il servizio di riscossione delle proprie entrate ad una società terza, nell'ambito di un rapporto di tipo concessorio, non può ritenersi esonerato, per il tramite dei rispettivi funzionari a ciò preposti, dall'esercizio di un'attività di controllo, perlomeno circa il rigore e l'efficienza di tale società nello svolgimento dell'attività affidata; tali funzionari sono, perciò, titolari di un dovere (anzi, obbligo) di controllo sul rispetto del contratto di servizio. L'essere titolari di tale obbligo ed il verificarsi del danno erariale in trattazione (causato dalla mancata verifica delle tariffe applicate e dal mancato controllo anche periodico circa la corretta tenuta della documentazione, obbligo individuato nel contratto) rende il direttore dell'esecuzione responsabile dell'insolvenza, se questi non abbia attuato strumenti ed attività di controllo atte ad eliminare/ridurre l'entità del danno subito. Un'altra posta di danno è stata individuata nel mancato riversamento, da parte del concessionario, di una porzione delle somme riscosse. La responsabilità di tale danno è stata attribuita al concessionario per dolo, ma anche, in via sussidiaria, per colpa grave al responsabile dell'ufficio finanziario per omesso controllo.
L'importo complessivo del danno contestato è di € 76.254,71.

Altra azione ha riguardato il danno patrimoniale subito dal Comune di Putignano in conseguenza della condotta gravemente colposa serbata da un dirigente comunale che, omettendo di chiedere alla ditta beneficiaria di un permesso di costruire il versamento dei costi di costruzione, ha contribuito alla prescrizione del diritto di credito del Comune relativo agli stessi.
L'importo del danno contestato € 20.353,00.

Altra azione ancora è, invece, stata esercitata per il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'ASL BARI a causa della condotta negligente del Responsabile *pro tempore* dell'Ufficio legale dell'azienda sanitaria per

non aver posto in essere quanto necessario per evitare il maturarsi dei termini di prescrizione dei crediti (a titolo di canoni scaduti) vantati dall'ASL nei confronti del concessionario del bar interno ad un presidio ospedaliero. La dirigente, nonostante fosse a piena conoscenza sia dell'avvio del contenzioso stragiudiziale, sia anche di tutta la vicenda, non ha dato seguito alle reiterate richieste di indicazioni da parte del legale esterno, né all'invito da parte del tecnico interno di sottoporre al Direttore Generale la proposta transattiva del concessionario. Ancora, pur essendo, per specifica professionalità ben consapevole del fatto che - non avendo sortito effetto alcuno gli inviti, le diffide e le intimazioni rivolte al concessionario, né essendo andato a buon fine il tentativo di conciliazione o non potendo lo stesso essere accettato dall'Azienda – solo un'azione giudiziale avrebbe potuto interrompere i termini di prescrizione per poter far valere il diritto di credito relativo ai canoni scaduti, non si è preoccupata di proporre al Direttore generale pro tempore l'attivazione di un procedimento giudiziario per il recupero dei canoni. In definitiva, per un lungo periodo di tempo, nulla è stato proposto da parte della struttura legale (che ha rappresentato l'elemento di continuità e di memoria "storica" di tutta la vicenda) alla (mutata più volte nel corso del tempo) Direzione generale.

L'importo del danno contestato è di € 13.782,52

Altre azioni hanno, poi, riguardato la fattispecie del mancato aggiornamento annuale secondo gli indici Istat, del costo di costruzione, ai fini della determinazione del contributo dovuto all'atto del rilascio dei permessi di costruire inerenti ai fabbricati residenziali, a norma della legge n. 10/1977 e del d.p.r. n. 380/2000, nel periodo ricompreso 2008-2012.

§. Le azioni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti

I danni in questa materia si concretano generalmente nell'illegittima erogazione di emolumenti, indennità e compensi vari, contravvenendo a specifiche norme che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché nello svolgimento di attività non autorizzate o, ancora, nell'illegittimo affidamento di incarichi esterni.

Un cenno deve essere rivolto alle indagini che hanno avuto ad oggetto la violazione del **dovere di esclusività** che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico (art. 98 Cost.).

La *ratio* fondamentale sottesa al sostanziale divieto di disperdere le energie lavorative al di fuori dell'ente di appartenenza risiede, tra l'altro, nell'esigenza di scongiurare conflitti di interesse ed evitare che l'impiegato possa trarre utilità dirette o indirette dallo *status* rivestito, subordinando lo svolgimento di attività in proprio a regimi autorizzativi preventivi, che permettano controlli di legalità, al fine di garantire l'imparzialità nell'esercizio di funzioni pubbliche.

Nel corso del 2020, la materia è venuta in rilievo più volte; a titolo meramente esemplificativo si fa un breve cenno ad una vicenda che ha visto coinvolto un dipendente di un Istituto comprensivo del comune di San Pietro Vernotico che dal 2009 al 2015, ha svolto incarichi extraistituzionali non autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, nei confronti di diversi committenti (circa 25 aziende), per la realizzazione di siti web. In riferimento a tutti detti incarichi, lo stesso non ha mai richiesto preventivamente l'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 all'Amministrazione di appartenenza. L'insieme di detti incarichi non autorizzati ha fruttato al dipendente in questione la somma complessiva di **€. 81.731,55**. Infatti, come noto, in caso di inosservanza del divieto di svolgimento di incarichi retribuiti, senza la preventiva

autorizzazione, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. L'art. 1, comma 42, Legge n.190/2012 ha introdotto il comma 7-*bis* all'impianto normativo e ha sancito che "*L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti*".

Altre vicende, invece, hanno avuto ad oggetto l'indebita corresponsione di emolumenti aggiuntivi a dipendenti pubblici in violazione del **principio di onmicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti.**

Una delle vicende per le quali è stata esercitata l'azione si è concretizzata nell'ambito di un Piano sociale di zona (PSZ). Quest'ultimo, previsto dalla legge n. 328/2000 e dalla legge regionale n. 19/2006 (che ha sostituito la precedente legge regionale n. 17/2003), in sintesi, è il documento programmatico con il quale i Comuni associati, di intesa con le ASL, definiscono le politiche sociali e socio-sanitarie rivolte alla popolazione dell'Ambito territoriale interessato.

La creazione di un ufficio sovracomunale rientra, da sempre, in base all'art. 30 del decreto legislativo n. 267/2000, tra le possibili modalità ordinarie di gestione di funzioni e servizi comunali, senza che ciò comporti, di per sé, l'attribuzione di compensi aggiuntivi al personale assegnato (Sez. giur. Puglia, 13 novembre 2019, n. 677). La gestione associata di servizi e funzioni, oltre a costituire uno strumento volto a favorire sinergie, rappresenta, anzi, normalmente, una fattispecie rivolta a realizzare risparmi e non incrementi di spesa. L'Ufficio di Piano non ha, peraltro, autonomia soggettiva e svolge le attività inerenti alle funzioni di politica sociale dei vari Comuni con personale degli enti associati (Sez. giur. Puglia 27

novembre 2013, n. 1549). L'attività svolta dal personale comunale nell'ambito del Piano sociale di zona, come da tempo univocamente sostenuto dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. giur. Puglia, 26 novembre 2013, n. 1547 e, ultimamente, Sez. giur. Puglia, 13 novembre 2019, n. 677), rientra pacificamente nei compiti d'ufficio perché collegata ai fini istituzionali dell'ente locale. Ciò determina la conseguente applicazione della regola dell'onnicomprensività della retribuzione che trova fondamento, principalmente, negli articoli 2 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001. La legislazione nazionale e della Regione Puglia, in tema di Piani sociali di zona, non prevede, infatti, nessuno specifico compenso aggiuntivo (Sez. II Appello 24 luglio 2017, n. 513 che ha confermato Sez. giur. Puglia 27 novembre 2013, n. 1549). I compensi destinati al personale dell'Ufficio del Piano sociale di zona non possono, quindi, non tenere conto dell'osservanza del principio di onnicomprensività della retribuzione (Sez. contr. Puglia n.23/PAR/2013 e Sez. giur. Puglia 7 febbraio 2018, n. 115).

La giurisprudenza della Corte dei conti afferma, in altre parole, pacificamente, che la regola della onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici, anche privo di qualifica dirigenziale (Sez. giur. Puglia, 13 novembre 2019, n. 677), va ricollegata allo svolgimento di compiti comunque connessi ai fini istituzionali dell'Amministrazione pubblica di appartenenza e che al dipendente pubblico, in assenza di una specifica norma legittimante, nulla in più è dovuto. Il trattamento economico ordinario remunera, infatti, le funzioni ed i compiti attribuiti al dipendente, così come ogni altro incarico conferito d'ufficio o, comunque, conferito dall'Amministrazione o su sua designazione e, pertanto, costituisce fattispecie di danno all'erario il riconoscimento di somme ulteriori per lo svolgimento di incarichi particolari (Sez. giur. Puglia, 13 febbraio 2015, n.86).

Eventuali previsioni di compensi aggiuntivi previste dalla regolamentazione del Piano sociale di zona non possono comunque recare deroghe alla normativa sul trattamento economico dei dipendenti pubblici, in quanto eventuali risorse previste per il personale non possono essere certamente destinate a personale non avente diritto (Sez. giur. Puglia, 13 novembre 2019, n. 677). Si fa presente anche che il Coordinamento istituzionale è titolare della sola funzione di indirizzo generale della attività dell'Ufficio di piano, mentre spetta a quest'ultimo la concreta adozione degli atti di gestione finanziaria.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale delineato, il pagamento di emolumenti aggiuntivi per coloro che prestano servizio presso l'Ufficio del Piano sociale di zona risulta evidentemente illegittimo e produttivo di danno erariale. Da qui la contestazione del danno patrimoniale complessivo di **euro 46.103,56** arrecato al Comune di Lucera, Ente capofila del Piano sociale di zona, nel cui bilancio erano allocati i fondi utilizzati per il pagamento.

Nell'anno appena trascorso non sono mancate, poi, anche azioni in materia di **assenteismo fraudolento**. Sebbene si siano susseguite nel tempo normative sempre più stringenti, i risultati conseguiti, tuttavia, non sono pari alle aspettative: ci si riferisce all'art. 69 del d. lgs n. 150/2009 e al d. lgs n. 118/2017.

L'assenteismo costituisce il presupposto per la responsabilità amministrativa dell'impiegato infedele, sotto il profilo del danno patrimoniale, per omessa prestazione, e del danno all'immagine (per il quale è anche sufficiente il solo *clamor* interno all'amministrazione di appartenenza ed ai soggetti attorno ad essa gravanti).

A tal proposito, si segnalano n. 3 distinte azioni che hanno avuto a riferimento episodi di assenteismo, perpetrati negli anni 2017-2018 presso l'Ospedale di Molfetta, la Asl di Foggia ed il comune di Carpino.

§. Le azioni esercitate in relazione ad altre fattispecie di danno

Nel presente paragrafo si riportano un paio di altre azioni esercitate dalla Procura, non propriamente rientranti nella catalogazione di cui sopra, ma che, sia per il tipo di vicenda, che per l'entità del danno, rapportata alle dimensioni dell'ente danneggiato, si ritiene meritino attenzione.

Si ritiene di segnalare, infatti, una vicenda che ha interessato il comune di Chieuti che nel 2015 aveva proceduto al pagamento di euro 176.344,00 per effetto di una transazione, diretta alla definizione della situazione debitoria dell'Ente con un privato, in conseguenza di un contratto di acquisto di terreni stipulato dall'Ente nel 2002. Tale pagamento risultava illegittimo per diverse ragioni tra le quali l'assenza di copertura finanziaria, il mancato riconoscimento del correlato debito fuori bilancio, l'omessa rilevazione della spesa nel rendiconto 2015 e l'elusione del patto di stabilità riferito all'esercizio 2015.

In realtà, il pagamento avveniva mediante il ricorso all'anticipazione di liquidità il quale rappresenta strumento, più volte eccezionalmente previsto dal legislatore a partire dal decreto-legge n. 35/2013, convertito in legge n. 64/2013, volto ad attribuire agli Enti territoriali le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate. L'anticipazione di liquidità consente, quindi, di superare la difficoltà di procedere al pagamento di debiti pregressi, ma non può mai costituire finanziamento di una nuova spesa. E', dunque, escluso che le citate anticipazioni possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi della capacità di spesa. L'anticipazione di liquidità, infatti, è diretta a dare slancio al sistema economico attraverso l'effettuazione dei pagamenti dovuti dagli Enti pubblici e non a risanare i bilanci delle Amministrazioni pubbliche interessate. Tale strumento risulta, dunque,

neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'Ente.

Proprio al fine di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi della capacità di spesa, in quanto il pagamento dei debiti pregressi determina, inevitabilmente, la riduzione dei residui passivi con incremento del risultato di amministrazione o la riduzione del disavanzo di amministrazione, è prevista (c.d. "sterilizzazione") la costituzione in bilancio di un apposito fondo vincolato, pari all'importo della anticipazione assegnata, da ridursi progressivamente dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate dall'Ente beneficiario (Sez. Autonomie, n. 19/2014).

L'anticipazione di liquidità è, dunque, uno strumento di lunga durata, solitamente di durata trentennale e, quindi, diverso dalle consuete anticipazioni di tesoreria che si esauriscono normalmente nel medesimo esercizio finanziario, con il quale si consente agli Enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare debiti pregressi.

L'anticipazione di liquidità non rientra nella categoria dell'indebitamento in quanto consiste in una operazione, dettata da una momentanea carenza di liquidità, che consente di effettuare pagamenti in rapporto ai quali è già presente idonea copertura nel bilancio. Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, tali risorse non possono essere utilizzate per la copertura di disavanzi pregressi (Sez. Autonomie n.33/2015).

Le anticipazioni di liquidità sono, in conclusione, anticipazioni di cassa di più lunga durata volte a riallineare la cassa con la competenza, non possono essere utilizzate per dare copertura finanziaria, ma solo per pagare spese per le quali già esiste la copertura finanziaria e non possono mai determinare un aumento della capacità di spesa dell'Ente interessato.

E' del tutto evidente che, in assenza di adeguate misure di "sterilizzazione", considerato che il pagamento dei suddetti debiti comporta inevitabilmente la corrispondente riduzione dei residui passivi e il corrispondente aumento del risultato di amministrazione (o la corrispondente riduzione del disavanzo di amministrazione), l'anticipazione di liquidità si tradurrebbe in una nuova forma di finanziamento dei bilanci locali, non conforme agli articoli 81 e 119 della Costituzione, idonea ad aumentare la spesa. Al fine di evitare una espansione non consentita della capacità di spesa, quindi, è necessario (c.d. "sterilizzazione") accantonare una somma, pari all'importo della anticipazione ottenuta, da ridurre annualmente di un importo pari alla somma annualmente rimborsata. In particolare, la sterilizzazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alla anticipazione di liquidità incassata nel corso dell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata, ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico degli enti locali). Il fondo di "sterilizzazione" va poi ridotto annualmente in rapporto alla quota capitale rimborsata nel corso dell'esercizio.

Premesso quanto sopra, secondo questa Procura, l'utilizzo illegittimo della anticipazione di liquidità mediante il pagamento di somme prive di regolare copertura finanziaria, in assenza della predetta "sterilizzazione", realizzando una maggiore spesa rispetto a quella consentita dalla legge, ha dato luogo all'insorgenza di un danno erariale nella misura del pagamento effettuato.

Nella vicenda in argomento, utilizzando l'anticipazione di liquidità e in assenza di qualsiasi "sterilizzazione", il Comune di Chieuti ha pagato una spesa priva di copertura finanziaria avvalendosi di risorse destinate, per legge, invece, al pagamento di spese munite di copertura finanziaria. Lo

stesso Comune, nella documentazione acquisita e offerta in comunicazione, ha dichiarato di non aver sterilizzato, come dovuto, l'anticipazione di liquidità ottenuta, con conseguente effetto espansivo della spesa.

Tutto ciò ha, dunque, determinato un illecito incremento della spesa che il Comune di Chieuti avrebbe potuto sostenere per legge.

Si è, quindi, sostenuto che il danno erariale non deriva solo dal mero pagamento di un debito per effetto della transazione effettuata o dal mero incremento della capacità di spesa derivante dalla omessa sterilizzazione della anticipazione ottenuta, ma, a seguito della violazione della disciplina contabile posta in essere, dall'aver effettivamente pagato un debito pregresso, privo di copertura finanziaria, mediante una illegittima dilatazione della capacità di spesa dell'Ente. Il danno, quindi, non è individuato nella mera violazione delle regole contabili poste a presidio di un corretto utilizzo della anticipazione di liquidità, ma nell'aver illecitamente pagato, avvalendosi illegittimamente della liquidità ottenuta dallo Stato per il pagamento di debiti muniti della copertura finanziaria, una spesa priva di copertura finanziaria e, quindi, in definitiva, nell'aver pagato una somma maggiore di quella complessiva consentita dalla legge in conseguenza della violazione delle suddette regole, realizzando un illegittimo incremento della propria capacità di spesa ed effettuando un pagamento che non era consentito effettuare. La somma oggetto della transazione poteva essere pagata, infatti, a prescindere da ogni altra considerazione, solo dopo la relativa copertura finanziaria in termini di competenza e la prescritta "sterilizzazione" contabile, con conseguente riduzione dell'avanzo di amministrazione esistente (o incremento del disavanzo presente).

Non assume alcuna rilevanza, dunque, la circostanza che il pagamento riguarda terreni effettivamente acquisiti dall'Ente sia pure ad

un prezzo che lo stesso Comune ha giudicato, come emerge dagli atti, per lungo tempo, eccessivo.

Ferma restando l'illecita utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per pagare una spesa priva di copertura finanziaria con conseguente violazione della destinazione, vincolata per legge, delle somme concesse, si fa presente che l'omessa sterilizzazione della anticipazione di liquidità ha illegittimamente dilatato, la capacità di spesa dell'Ente con un danno che è divenuto certo ed effettivo, quantomeno, con il più volte menzionato pagamento di **euro 176.344,00**.

Un altro giudizio è stato introdotto con riferimento ai lavori di completamento di un compendio immobiliare di proprietà di una Azienda pubblica per servizi alla persona (ASP) di San Nicandro Garganico tesi alla realizzazione di un *"Centro diurno integrato supporto cognitivo e comportamentale soggetti affetti da demenza"*. Il relativo fascicolo istruttorio veniva aperto a seguito di una segnalazione pervenuta a questa Procura con cui si riferiva che la competente Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, aveva notificato alla citata ASP nell'agosto del 2018, ai sensi dell'art. 160 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), un *"ordine di rimessa in pristino"* con la motivazione che *"sull'immobile sono stati realizzati lavori in difformità dall'autorizzazione rilasciata dalla Soprintendenza con nota prot. n. 7613 del 16.06.2011 e mai successivamente autorizzati"*.

L'art. 160 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), in sintesi, stabilisce che, se per effetto della violazione degli obblighi di protezione e conservazione, il bene culturale subisce un danno, il Ministero ordina al responsabile l'esecuzione, a sue spese, delle opere necessarie alla reintegrazione. In caso di inottemperanza all'ordine impartito, il Ministero provvede all'esecuzione d'ufficio a spese

dell'obbligato. Quando la reintegrazione non sia possibile, il responsabile è tenuto a corrispondere allo Stato una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa. La misura indicata viene disposta non solo in presenza di interventi privi di autorizzazione, ma, in ogni caso, quando il bene culturale o paesaggistico subisce un danno (T.A.R. Veneto, Sez. II, 15 settembre 2017, n. 830).

In tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'Ente pubblico che subisce il danno, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa, è individuabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso stretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo compartecipe dell'attività amministrativa dell'Ente pubblico preponente. Pertanto, qualora l'Amministrazione pubblica abbia affidato in appalto l'esecuzione di un'opera pubblica, l'indicato rapporto di servizio sussiste anche nei confronti del direttore dei lavori, senza che rilevi in contrario la circostanza che le relative funzioni siano state affidate ad un privato estraneo agli uffici tecnici dell'Ente stesso, atteso che costui, in considerazione dei compiti e delle funzioni devoluti dalla legge, comportanti l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente dell'Amministrazione, deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo dell'Amministrazione pubblica che ha conferito l'incarico, quale organo della stessa (*ex plurimis*, Cass., SS.UU., 25 marzo 2016, n. 6022). Sussiste, dunque, la giurisdizione della Corte dei Conti anche in relazione al danno subito da una Amministrazione pubblica per comportamento doloso o gravemente colposo del professionista che abbia svolto le funzioni di progettista e di direttore dei lavori (Cass., SS.UU., 20 marzo 2008, n.7446).

La legge attribuisce al Direttore dei lavori, a garanzia della stazione appaltante, tra l'altro, il compito di vigilare sulla regolare esecuzione dell'opera, anche ai fini della relativa conformità tecnica, amministrativa e normativa. L'esecuzione dell'opera risulta regolare nel momento in cui la stessa risulta conforme anche alle prescrizioni, eventualmente previste dalla legge, da parte di Enti terzi. L'avvenuta esecuzione di lavori non rispettosi della necessaria autorizzazione rilasciata dalla competente Soprintendenza (nel caso specifico per demolizione e ricostruzione di una muratura, realizzazione di una capriata, sostituzione di piattebande, ecc.), sostanzialmente ammessa dallo stesso Direttore dei lavori nel verbale di sopralluogo del maggio 2018, ha determinato la responsabilità amministrativa, a carico del predetto, nella misura in cui l'esigenza di adeguarsi alle prescrizioni imposte dalla Soprintendenza ha comportato, per l'Ente, il pagamento di ulteriori spese. Tali maggiori spese, derivando direttamente dal mancato rispetto della necessaria autorizzazione della Soprintendenza e, quindi, della vigente normativa, hanno rappresentato il danno erariale di **circa 23 mila euro** di cui la Procura ha chiesto il risarcimento in giudizio.

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

Nel 2020, a tutela delle ragioni dell'Erario, sono stati richiesti **n. 2 sequestri conservativi** di beni mobili ed immobili, di cui si riporta brevemente, di seguito, il contenuto:

- sequestro *ante causam* teso a garantire un credito complessivo di circa **75 mila euro** vantato dalla Regione Puglia in relazione ad una vicenda dannosa che ha vista coinvolta una società cooperativa a responsabilità limitata della provincia di Taranto ed il suo amministratore unico per aver indebitamento percepito un finanziamento erogato dalla Regione Puglia, nell'ambito delle iniziative per l'accesso al lavoro del POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo (FSE) – asse II – Occupabilità, Misure Anticrisi per le donne, di cui all'avviso pubblico n. 10/2009, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 43 suppl. del 19/03/2009 e disciplinante gli incentivi finalizzati alle aziende che assumono a tempo indeterminato, sia *part time* che *full time*, donne residenti in Puglia.
  Le indagini svolte sia dalla Guardia di Finanza che dalla Direzione Provinciale del Lavoro accertavano che, dopo la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, la cooperativa non effettuava alcun adempimento di legge come registrare le presenze sul libro unico e denunciare i relativi contributi all'Inps, ponendo, così, in essere una serie di *"rapporti di lavoro fantasma"*, come confermato dalle stesse presunte lavoratrici, le quali confermavano agli organi di p.g. che non avevano mai lavorato per la su indicata società, di non conoscerne l'amministratore, di essere state contattate da un signore che le aveva indotte a firmare un contratto di lavoro per effettuare pulizie, ma non

avevano ottenuto alcuna retribuzione e, su suggerimento del predetto, avevano fatto domanda per l'indennità di disoccupazione.

Inoltre, dalle verifiche effettuate anche presso l'Agenzia delle Entrate competente non risultava alcun committente per l'attività della società, mentre dal fascicolo elettronico Inps si rilevava che la cooperativa aveva presentato regolarmente le denunce mensili dei contributi per le dipendenti, ma tali contributi erano oggetto di recupero coattivo da parte dell'Inps nonché di ulteriore denuncia penale per l'illecito trattenimento delle quote a carico dei prospetti paga. La cooperativa in questione, quindi, aveva instaurato rapporti fittizi di lavoro tramite il reperimento di nominativi in determinate zone disagiate della città di Taranto, l'effettuazione di comunicazioni telematiche di instaurazione di fittizi rapporti di lavoro, la redazione del libro unico del lavoro attestante per ogni lavoratrice le giornate di lavoro e l'invio delle denunce mensili dei contributi.

In sintesi, l'amministratore della cooperativa, con la complicità di altro soggetto, aveva realizzato un sistema fraudolento ben organizzato che ha determinato il conseguimento di aiuti economici sulla base di espedienti, ovvero di attestazioni, certificati, denunce contributive e documenti mendaci, di cui alcuni formalmente validi, ma ideologicamente falsi, ed altri palesemente falsi ed intenzionalmente prodotti al solo fine di indurre in errore gli Uffici erogatori sul rispetto dei requisiti di accesso al finanziamento pubblico, con conseguenze indubbiamente pregiudizievoli per le casse della Regione Puglia erogatrice del finanziamento e, nello stesso tempo,, destinataria (mancata) delle utilità derivanti da una positiva attuazione del programma pubblico finanziato.

- sequestro in corso di causa richiesto al fine di tutelare un credito complessivo di **circa 62,5 mila euro** vantato da AGEA in relazione ad una

vicenda dannosa che ha visto coinvolti un agricoltore ed il responsabile del Centro Assistenza Agricola presso il quale il primo, a nome proprio e di alcuni stretti congiunti (genitori e fratelli), del tutto inconsapevoli della truffa perpetrata, aveva presentato domande uniche di pagamento, per gli anni dal 2009 al 2014, indicando terreni per i quali non era in possesso di alcun titolo di conduzione. A tal fine, l'agricoltore aveva compilato contratti di affitto nei quali aveva falsamente rappresentato di condurre terreni di proprietà di diversi enti pubblici, dell'Amministrazione della Difesa, del Demanio nonché di diversi Comuni ed anche Regioni.

5. I riti speciali

§. Il rito abbreviato (art.130 c.g.c)

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

A tal proposito, deve evidenziarsi che le richieste di ammissione al rito abbreviato rimangono ancora piuttosto limitate (nel 2020 ve ne è stata soltanto una). Esse, peraltro, attengono a contestazioni di danno di ridotta entità con conseguente altrettanto ridotta misura delle somme introitate.

Nell'anno da poco concluso, sono stati portati a definizione solo n. 4 giudizi abbreviati con un introito di circa 46 mila euro, pari al doppio delle somme introitate nello scorso anno.

****

Nel corso del 2020 non è stato introdotto alcun giudizio relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria di cui all'art.133 c.g.c..

6. Gli atti di gravame avverso le decisioni del giudice

Lo scorso anno si è ritenuto di interporre gravame avverso n. 6 sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale, in relazione a giudizi di merito introdotti dalla Procura nel corso del 2019.

Di seguito si riportano, in via sintetica, i contenuti degli atti di gravame che, per le questioni affrontate, si ritengono di interesse più generale.

§. Il gravame avverso la sentenza n. 629/2019 e il suo esito

Con la sentenza n. 629/2019 la Sezione giurisdizionale per la Puglia ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse in relazione ad una vicenda di illecito percepimento di aiuti comunitari (FEAGA), da parte di un agricoltore il quale aveva richiesto ed ottenuto i predetti aiuti economici mediante false dichiarazioni circa la conduzione di alcuni terreni e grazie alla condotta gravemente colposa del responsabile del CAA presso cui le domande erano state inoltrate e che aveva omesso di effettuare i dovuti controlli.

Nelle motivazioni della sentenza si legge che il profilo della carenza di interesse è "*da considerare assorbente rispetto agli altri, in relazione ai medesimi fatti oggetto della domanda de qua, la difesa dei convenuti ha depositato il provvedimento AGEA del 5.7.2019 prot. n. 2019.57368, sopravvenuto rispetto al deposito delle deduzioni ante causam, attraverso cui il creditore erariale, nell'ambito dei propri poteri di controllo (dichiarati nel medesimo atto), ha definitivamente accertato un credito a proprio favore da parte dell'azienda agricola percettrice dei contributi de quibus, pari a complessivi € 1.174,87.*

La sovrapposizione di tale accertamento con la vicenda per cui è causa e (è: ndr) *agevolmente desumibile dal richiamo, contenuto nel preambolo del provvedimento, non solo al medesimo rapporto n. 393558 del 13.9.2014 della Guardia di Finanza - Tenenza di Altamura (unito alla denuncia presentata anche alla Procura contabile con nota prot. 397154/14 del 16.09.2014), ma anche all'udienza di cui al presente giudizio davanti a questa Corte, oltre che, naturalmente, alle DD.UU.PP. per le campagne 2008-2009 cui è conseguita l'erogazione di contributi di cui si chiede davanti a questa Corte la restituzione, per il medesimo importo complessivo pari a € 103.817,79 (coincidente in pieno con il petitum di cui all'odierno giudizio).*

Ebbene, pur facendo il citato Ente riferimento a "terreni in realtà non condotti né riconducibili nella disponibilità" dell'azienda interessata, anche in virtù di falsi contratti verbali di affitto con soggetti premorti, ha, tuttavia, ritenuto le riscontrate illiceità tali "in relazione alla tipologia di coltura di cui al titolo III Reg. 1782/03" da determinare uno scostamento tra la superficie delle particelle interessate dichiarata nella domanda e la superficie accertata "pari al 1,73% per un importo di € 577,18 (D.U. 2008) al 1,01% per un importo di € 597,69 (D.U. 2009)", in guisa da determinare (solo) la conseguente "riduzione parziale della tipologia di aiuto sopra specificata"; e di ritenere per conseguenza indebitamente percepiti dalla citata azienda (solo) gli importi complessivi pari "per le campagne 2008 e 2009 ad € 1.174,87" (somma che poi l'intimato ha versato come da disposizione di pagamento in atti).

AGEA tanto ha fatto sulla base di una compiuta istruttoria svolta nel contraddittorio con il soggetto percettore e della documentazione trasmessa dalla Guardia di Finanza di Altamura, pur ritenendo indebitamente inserite nelle indicate domande uniche una molteplicità di particelle dei fogli catastali n. 121, 131, 140 del comune di Ruvo di Puglia, in buona parte contestate anche dal requirente contabile.

La sentenza prosegue, poi, affermando che "*Detto accertamento, avvenuto in sede amministrativa, pone tuttavia un problema di verifica della*

permanenza in capo alla Procura erariale dell'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c., atteso che l'interesse sostanziale sotteso all'odierna azione di responsabilità appare essere stato soddisfatto attraverso l'autonoma iniziativa di recupero dell'ente danneggiato (o di chi per esso).

Tale verifica, che appartiene al giudice di merito, è bene precisare, deve essere effettuata in modo rigoroso, per evitare il rischio di diniego di giustizia (cfr. Cass. Sez. Lav., sent. n. 13108 del 24/6/2015; Cons. di St., Sez. V, sent. n. 5255 del 23/10/2014).

Ad avviso del Collegio: (i) l'esistenza di un provvedimento di accertamento definitivo da parte del creditore erariale, adottato dopo la notifica dell'atto di citazione ai convenuti, in uno con l'avvenuta conseguente restituzione di quanto accertato in via amministrativa; (ii) il comportamento processuale di non contestazione (di cui all'art. 115, comma 1 c.p.c.) di parte attrice, che va considerato alla luce del principio di necessaria valutazione del contegno globale delle parti e delle loro tesi difensive ex art. 116, co. 2, c.p.c. (cfr. ex plurimis Cass., sez. III, 4 febbraio 2005, n. 2273); (iii) il principio del giusto processo e i suoi corollari, di derivazione sovranazionale e interna, che predicano tra le altre la regola del giudice terzo e imparziale e il principio dispositivo, escludono la configurabilità dell'originario interesse ad agire in capo al P.M. rendendo necessaria una declaratoria di cessazione della materia del contendere (ex multis, Cons. di St., V Sez., sent. n. 273 del 22/1/2015).

3. – In conclusione, per le ragioni che precedono deve dichiararsi la cessazione della materia del contendere, non avendo dimostrato parte attrice la permanenza dell'interesse a coltivare la presente azione di responsabilità dopo il recupero conseguito in via amministrativa per i medesimi fatti oggetto di causa."

La Procura, con il proprio atto di gravame, ha contestato fermamente tutto quanto sopra riportato (in corsivo), a partire dalla descrizione, invero ingenerosa, della requisitoria del pubblico ministero, che non si era meramente riportato agli atti limitandosi semplicemente ad insistere nelle conclusioni, né si era solo rimesso alla valutazione del Collegio" *in merito ad*

un'eventuale integrazione istruttoria intesa ad accertare i motivi per cui AGEA è pervenuta a quantificare l'indebito".

Tutt'altro.

All'esito di un'articolata requisitoria il PM d'udienza aveva chiesto che venisse emessa un'ordinanza istruttoria

La Procura, tenendo una condotta processuale più che leale, pur riconoscendo che la parte non aveva potuto presentare, in sede di deduzioni, il decreto di AGEA citato, evidenziava, tuttavia, che, in mancanza dell'intera istruttoria, quel decreto non poteva considerarsi dirimente, né sufficiente a far dichiarare la mancanza di interesse ad agire della Procura, anche per altri ordini di motivi, tutti sottolineati in udienza di discussione, al fine di contrastare le tesi difensive.

Pertanto, nel gravame puntualizzava, indicando i dati catastali, i terreni di cui si contestava la disponibilità da parte del convenuto e di cui nel provvedimento di AGEA non vi era alcuna traccia, specificando né poteva o doveva, a fronte di tali dati, dimostrare la *persistenza del superamento, al netto di quanto accertato da AGEA, della soglia stabilita,* proprio perché si stava contestando (o dubitando) *ab imis* del netto accertato da AGEA.

In sintesi, a fronte di un contesto documentale così confuso e per certi versi sospetto, la Procura con l'atto di gravame lamentava che non potesse certo ritenersi mancante l'interesse ad agire in capo alla stessa, né cessata la materia del contendere come invece affermato dal Collegio nel dispositivo della sentenza n. 629/2019.

Con sentenza n. 6/2021, depositata il 12.01.2021, la Sezione Prima centrale d'appello ha accolto il gravame di questa Procura.

La Sezione di secondo grado ha, in primo luogo, dichiarata infondata l'eccezione degli appellati che hanno sostenuto pregiudizialmente l'acquiescenza alla sentenza (per avvenuta notifica della stessa da parte

della Procura soccombente) affermando che "*Invero, l'invocata sanzione processuale non è positivamente stabilita dalle norme processuali in rilievo in casi di tal genere (cfr. art. 178 c.g.c.), né la condotta della parte che, pur soccombente, notifichi la sentenza alla parte vittoriosa, è inequivocabilmente riconducibile ad una implicita acquiescenza alla decisione stessa.*

Nel caso di specie, poi, in disparte la considerazione che la soccombenza della Procura è stata solo "virtuale" - essendosi la controversia risolta attraverso una pronuncia in mero rito che non ha statuito sulla responsabilità dei convenuti, ma solo sul perdurante interesse ad agire nei confronti di questi - va, altresì, rilevato che la notifica in questione può avere avuto anche finalità squisitamente comunicative, considerato il particolare ruolo assunto dal p.m. nel processo, che, si rammenta, svolge funzioni pubblicistiche nell'interesse oggettivo dell'ordinamento e anche a favore della stessa parte poi convenuta (cfr. art. 55, primo comma, c.g.c.) e non quale sostituto processuale dell'amministrazione asseritamente danneggiata."

Con riferimento al merito, invece, ha rilevato che " *pur risultando svariati indizi deponenti per una sostanziale sovrapponibilità dei due accertamenti, come correttamente evidenziato dai primi giudici (i.e.: l'unicità dell'informativa della G.d.f., il richiamo, nel corpo del decreto AGEA, al medesimo giudizio incardinato innanzi alla Corte dei conti; l'identità dell'importo contestato e dei soggetti coinvolti), tuttavia permane non adeguatamente spiegata, neanche a mezzo delle difese dell'appellato - che, sul punto, deduce delle incompletezze istruttorie della polizia tributaria che non sembrano conferenti - l'alterità di alcune particelle oggetto dei due accertamenti, come osservato dalla Procura appellante.*

E ciò anche in ragione della mancanza della documentazione concernente l'istruttoria concretamente svolta dal suddetto ente pagatore ai fini dell'adozione del provvedimento amministrativo di liquidazione del credito restitutorio vantato nei riguardi dell'azienda percettrice del premio comunitario ...omissis....

L'ipotetica alterità particellare, non efficacemente giustificata, rappresenta circostanza idonea a deporre per una teorica differenziazione delle due azioni.

Non essendosi, peraltro, la Sezione territoriale pronunciata nel merito del giudizio, limitandosi a riscontrare il difetto di una condizione dell'azione (l'interesse ad agire della Procura, ex art. 100 c.p.c., richiamato dall'art. 7, secondo comma, c.g.c.: v. anche Sez. III App., n. 104/2018), non può pervenirsi in questa sede ad una tale decisione, come pure richiesto dalle parti, dovendosi rinviare al giudice a quo, ex art. 199, comma 2, c.g.c., affinché quest'ultimo, eventualmente anche attraverso una domandata istruttoria integrativa, ai sensi degli artt. 94-96 del codice di rito, verifichi la controversa omogeneità dei due accertamenti e, laddove abbia negativo riscontro, proceda a valutare se, comunque, in concreto, permangano o meno uno o più elementi costitutivi della responsabilità erariale, pur a seguito dei *successivi sviluppi."*

§. Gli appelli avverso la sentenza n. 189/2020 e n. 1/2021: la carenza ad agire del pubblico ministero contabile.

Entrambi i giudizi introdotti dalla Procura afferiscono ad altrettante vicende di illecito percepimento di aiuti comunitari in agricoltura rispettivamente da parte di un imprenditore agricolo che non provvedeva a realizzare l'investimento per il quale i predetti aiuti economici erano stati richiesti ed ottenuti e di un agricoltore che chiedeva ed otteneva gli aiuti economici in relazione a terreni dei quali dichiarava falsamente di avere la conduzione (quest'ultimo con l'ausilio del responsabile del Centro di assistenza in agricoltura - CAA)

All'esito di entrambi i giudizi (in uno dei due il convenuto veniva dichiarato contumace) i relativi Collegi, con le sentenze n. 189/2020 e n. 1/2021 dichiarava inammissibile la domanda attorea per carenza di interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., in quanto era emerso che AGEA, già prima dell'introduzione del giudizio, aveva provveduto ad

iscrivere a ruolo il credito vantato nei confronti dei convenuti, per un importo pari a quello dedotto in giudizio a titolo di danno erariale, essendo stata esperita infruttuosamente sia l'intimazione di pagamento ed escussione della garanzia fideiussoria, sia il procedimento ingiuntivo nei confronti del debitore, ai sensi del R.D. 14 aprile 1910, n. 636.

In entrambe le sentenze, il Collegio osservava che l'accertata esistenza, anteriormente all'introduzione del giudizio, di un titolo esecutivo (amministrativo), per un importo pari a quello contestato, renderebbe del tutto priva di utilità pratica l'acquisizione, in favore dell'Amministrazione danneggiata, di un ulteriore titolo di natura giudiziale avente lo stesso regime di attuazione coattiva, ossia, tra gli altri, l'iscrizione a ruolo (cfr. artt. 214, comma 5, lett. c) c.g.c.).

La Procura, non ritenendo condivisibili le motivazioni del Collegio, ha interposto gravame avverso entrambe le citate sentenze per le seguenti motivazioni.

Innanzitutto, va ribadito, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, che il Procuratore della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale.

Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio delle funzioni amministrative e contabili e cioè, un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo.

L'interesse ad agire perseguito dal Procuratore deve, quindi, ravvisarsi nella finalità di *"reintegrazione del pubblico patrimonio che fonda il potere del Procuratore Generale di agire d'ufficio al di fuori ed anche contro le determinazioni dell'amministrazione"* (Corte Cost., sentenza n. 104/1989).

Al riguardo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, richiamando la appena illustrata giurisprudenza costituzionale, hanno costantemente posto in rilievo che *"nel giudizio contabile, invero, il Procuratore generale della Corte dei conti agisce quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo. Tale azione, a carattere necessario, non potrebbe mai essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate* (Corte di Cass., Sez. Unite ord. n. 16722/2020, n. 4883/2019, n. 26659/2014), le quali ben possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto (Cass. Sez. Un. 10/9/2013, n. 20701).

Tant'è che l'azione di responsabilità è proposta anche se l'amministrazione abbia adottato provvedimenti in ipotesi favorevoli all'agente che si assuma avere cagionato un danno all'erario (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ord. n. 25495/2009).

Il pubblico ministero contabile riveste, infatti, nel processo un particolare ruolo, svolgendo funzioni pubblicistiche nell'interesse oggettivo dell'ordinamento ed anche a favore della stessa parte poi convenuta (cfr. art. 55, primo comma, c.g.c.) e non può, pertanto, essere qualificato un mero *"sostituto processuale dell'amministrazione asseritamente danneggiata"* (Prima Sezione Centrale di Appello, sent. n. 6/2021).

E tanto per l'evidente carattere di obbligatorietà e irretrattabilità dell'azione risarcitoria pubblicistica.

Peraltro, proprio per analoga fattispecie in cui risultava emessa dall'AGEA l'ordinanza-ingiunzione, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 24858/2019, hanno affermato che *"l'esercizio, dinanzi alla Corte dei conti da parte del pubblico ministero contabile, dell'azione di responsabilità amministrativa non è precluso né dall'attività di recupero dell'indebito esperita in via amministrativa dall'AGEA attraverso l'emissione di ingiunzione di pagamento, ai sensi della L. n. 898 del 1986, art. 3 né dalla proposizione, da parte del percettore del contributo, dell'opposizione all'ingiunzione dinanzi al competente giudice ordinario. L'unico effetto deducibile in questa evenienza consiste nell'esaurimento dell'interesse ad agire del pubblico ministero contabile nel caso in cui consti che all'ingiunzione abbia fatto seguito l'effettivo e definitivo recupero, da parte della P.A., delle somme indebitamente percepite dal privato, con integrale risarcimento del danno"*.

Infatti, il diritto di natura risarcitoria che il P.M. contabile attiva con l'esercizio dell'azione di responsabilità, pur traendo origine dai medesimi fatti, non è identificabile, né del tutto sovrapponibile con il diritto di credito che l'amministrazione danneggiata può direttamente ed autonomamente esercitare nei confronti dello stesso soggetto autore del fatto dannoso (I Sez. Centrale di Appello, sent. n. 253/2020).

Il Collegio ha oltretutto trascurato un'altra, rimarchevole circostanza, la cui rilevanza emerge sia nella sentenza appena richiamata, che nella sentenza n. 626/2019 resa dalla Sezione Sicilia: *"Va da sé che, soltanto qualora il ...omissis... avesse provveduto all'integrale restituzione degli importi illegittimamente percepiti, sarebbe cessata la materia del contendere o comunque si sarebbe configurata l'inammissibilità dell'azione erariale; solo in tale ipotesi, infatti, laddove l'amministrazione pubblica avesse conseguito il "bene della vita", consistente nel rimborso degli importi, si sarebbe verificata una sopravvenuta carenza di interesse con conseguente improcedibilità della domanda. Va aggiunto, infine, che l'eventuale e futura sovrapposizione tra azione esecutiva erariale ed azione amministrativa di recupero per effetto di provvedimenti definitivi può essere*

risolta direttamente in fase esecutiva", ossia che, nel caso di specie, non si è avuta né integrale, né parziale restituzione di somme da parte del convenuto in favore di AGEA (o della società Assicuratrice), restando perciò il danno attuale e concreto.

Altra giurisprudenza, con ancora maggiore approfondimento di argomentazioni, cui questo requirente ha inteso rinviare, evidenzia plasticamente la persistenza di interesse ad agire della Procura, anche in presenza di altro titolo esecutivo. Il riferimento è alla sentenza n. 175/2016 della Sezione Calabria: "*Va poi esaminata l'eccezione legata al divieto di bis in idem/carenza di interesse/litispendenza, sollevata (seppur confusamente) dal convenuto …, la quale va reietta, in applicazione del principio di diritto affermato dalla sentenza di appello di questa Corte dei conti, n.202/2015/IA. Né si ravvisa in alcun modo, nella fattispecie all'esame, una preclusione all'esercizio dell'azione di responsabilità, in presenza dell'azione per il recupero delle somme, prevista ad iniziativa della P.A. danneggiata dalla speciale disciplina di cui all'art. 3 della legge n. 898/1986, dal momento che i rimedi sono del tutto autonomi, fanno riferimento a diversi presupposti (l'illegittimità dell'atto in un caso, l'illiceità del comportamento nell'altro), ancorché i fatti materiali posti a fondamento delle azioni possano parzialmente coincidere. Che tali rimedi possano concorrere, è evenienza del tutto fisiologica, fermo restando che dell'integrale recupero dell'indebito in sede amministrativa debba tenersi conto in sede di esecuzione. Il convenuto lamenta, in buona sostanza, la violazione del principio del "ne bis in idem", che si vorrebbe derivata dalla pendenza di azioni contestuali in altra sede volte al recupero delle somme erogate. Il potere dell'Amministrazione danneggiata, in sede di autotutela, di procedere al recupero coattivo delle somme indebitamente erogate non comporta l'improcedibilità e/o improponibilità dell'azione di responsabilità ad iniziativa del soggetto – il Procuratore presso la Corte dei conti – a ciò titolato in via esclusiva, in quanto i due rimedi sono legati a diversi presupposti (l'illegittimità dell'atto l'uno e l'illiceità del comportamento l'altra) e si svolgono con modalità differenti, ciascuna delle quali potrà, in relazione alla specificità delle singole vicende lesive,*

risultare maggiormente funzionale al raggiungimento dell'obiettivo rappresentato dalla tutela dell'integrità dell'Erario.

Finanche la circostanza che siano eventualmente intervenute altre pronunce non rende, di per sé, inammissibile o improcedibile l'azione promossa innanzi alla Corte dei conti per l'accertamento del danno erariale derivato dalla indebita attribuzione e conservazione del predetto finanziamento.

Per completezza, occorre precisare che neanche la possibilità per l'Amministrazione di procedere coattivamente al recupero interferisce con l'azione di responsabilità amministrativa pregiudicandone l'ulteriore corso. La valorizzazione dell'attitudine del provvedimento amministrativo a consentire il recupero dell'importo erogato costituisce un'ipotesi inidonea ad arrestare anzitempo il corso dell'iniziativa giudiziaria promossa dalla Procura. Ed infatti, l'esistenza di presidi ordinamentali, ulteriori rispetto al giudizio di responsabilità, non esclude né la celebrazione, né il buon esito di quest'ultimo.

In definitiva, i congegni apprestati dal legislatore non si pongono in rapporto di reciproca esclusione (cfr . Corte dei Conti, App. Sicilia, sent. n. 139/2011; Sez. Giur. Sicilia sentt. nn. 1033/2012, 221/2012, 740/2010, 313/2010, 3315/2008).

Invero, non può revocarsi in dubbio che l'Amministrazione, a seguito dell'esercizio del potere di autotutela, con l'emissione del provvedimento di recupero, è titolare di un diritto di credito per il soddisfacimento del quale può impiegare anche i mezzi di esecuzione forzata.

Nell'eventualità in cui la sussistenza di siffatto credito sia diretta conseguenza della condotta almeno gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione di questa Corte, però, gli strumenti che l'ordinamento appresta, per consentire all'Amministrazione (o anche all'Amministrazione) di soddisfare la pretesa creditoria, e lo strumento dell'azione di responsabilità amministrativa che, in ogni caso, a quel medesimo risultato consente di pervenire, non si ostacolano vicendevolmente.

Che interferenza vi sia, pare un dato imprescindibile: una volta che il credito sia stato integralmente soddisfatto, per effetto del pagamento spontaneo o, in

conseguenza del fausto esperimento delle iniziative di esecuzione coattiva, l'azione di responsabilità amministrativa è indubitabilmente da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile.

Se, invece, i rimedi alternativi non abbiano già condotto all'integrale soddisfacimento del credito (o non siano ancora stati utilizzati), non ci sono ostacoli, a seconda dei momenti in cui la questione si pone, né alla proponibilità né alla procedibilità dell'azione erariale intestata al P.M. contabile nei confronti del soggetto la cui condotta (gravemente colposa o dolosa) quel credito (danno erariale) abbia generato.

L'azione giudiziaria e quella amministrativa ben possono contestualmente sussistere: solo all'esito di entrambe potrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso agli ordinari strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti (a seconda di quale attività sia stata prioritariamente esitata).

A tale conclusione deve pervenirsi nei casi in cui, pur risultando possibile, come nella fattispecie in esame, l'impiego di rimedi concorrenti, sia configurabile un danno erariale connotato da quei caratteri indispensabili per essere utilmente posto a fondamento di una richiesta risarcitoria innanzi al Giudice contabile e cioè quello della «certezza» (essendosi il depauperamento patrimoniale verificato effettivamente in tutti i suoi elementi, avendo avuto luogo le condotte che hanno generato per l'Amministrazione una situazione patrimoniale deteriore), della «attualità» (sussistendo al momento della proposizione della domanda e della decisione) e «concretezza» (essendo la perdita non semplicemente ipotetica).

Ai fini della configurazione del danno non occorre, invece, che il danno sia anche «irreversibile», nel senso che, per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, non è necessario che il pregiudizio risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi satisfattori della pretesa creditoria. Danno azionabile, infatti, va considerato anche il pregiudizio che possa ottenere ristoro in esito a rimedi di carattere amministrativo oppure all'eventuale ricorso, in

funzione del medesimo risultato finale, agli altri rimedi contenziosi consentiti dall'ordinamento.

Peraltro, se si includesse il connotato della irreversibilità fra quelli necessari per la configurabilità del danno erariale, l'azione di responsabilità innanzi a questa Corte verrebbe ad essere paralizzata fino a quando le altre iniziative di recupero non possano più essere intraprese (ad esempio, per decadenza dal relativo potere) o fino a quando l'impiego di tali rimedi alternativi non abbia consentito il soddisfacimento, in tutto o in parte, della pretesa creditoria nei confronti del soggetto convenibile innanzi a questa Corte. In definitiva, si giungerebbe alla non condivisibile conseguenza che l'esperibilità dell'azione innanzi a questa Corte verrebbe posticipata ad un momento di molto successivo rispetto al fatto dannoso (Corte dei conti, Sez. giur. Puglia, 9 gennaio 2013, n. 35).

Vi è da dire, peraltro, che ove in sede amministrativa venisse integralmente recuperato l'indebito, tale circostanza potrebbe essere fatta valere di fronte al giudice dell'esecuzione (Corte dei conti, Sez. giur. Puglia, 10 ottobre 2012, n.1354). L'eccezione è, pertanto, infondata e va rigettata."

Pertanto, come recentemente chiarito dalla Seconda Sezione Centrale di Appello *"è pacifica la giurisprudenza contabile che ritiene non ostativa all'azione di responsabilità la circostanza che l'amministrazione danneggiata abbia provveduto a ripetere le somme indebitamente pagate, determinandosi una sopravvenuta condizione di improcedibilità nella sola ipotesi in cui l'intero importo risarcitorio sia stato integralmente recuperato* (sent. n. 313/2020 depositata in data 30/12/2020).

A parere della Procura, inoltre, il Collegio omette di considerare quanto stabilito dall'art. 216, comma 3, c.g.c. e cioè che *"Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'articolo 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile"*; in altri termini, il credito riconosciuto a seguito di sentenza della Corte dei conti

assume valore di titolo privilegiato in fase di esecuzione, qualità di cui è sprovvisto, nel caso di specie, il titolo esecutivo amministrativo acquisito da AGEA. Quest'ultimo, peraltro, potrebbe non portare ad alcun soddisfacimento del credito laddove esso dovesse risultare viziato per qualsiasi motivo. In sintesi, solo la piena soddisfazione del credito erariale, può far ritenere l'azione del p.m. contabile inutile e, quindi, inammissibile.

In tal senso si è anche espressa di recente la giurisprudenza: fra le altre, la Sezione giurisd. Lombardia (sent. n. 334/2019) la quale testualmente afferma: "*Deve essere in particolare accolta la ricostruzione di parte attrice secondo cui non rileverebbe, nella determinazione del quantum debeatur, la circostanza che l'ente danneggiato disporrebbe, per una porzione del credito (euro 76.015,00), di un titolo esecutivo derivante dal pronunciamento irrevocabile del Giudice del Lavoro di Milano (sentenza del 23.5.2013). In disparte la considerazione in ordine al fatto che soltanto a seguito dell'effettivo ristoro del danno (che si traduca in un tangibile incameramento finanziario) può essere ritenuto pienamente soddisfatto l'interesse ad agire in sede giudiziaria contabile, assume rilevanza decisiva, ad avviso del Collegio, l'intervenuta previsione, contenuta nel Codice di Giustizia Contabile, di un titolo di privilegio generale su beni mobili (art. 2778 c.c.) ed immobili (art. 2780 c.c.) del debitore in favore dei crediti derivanti da sentenze di condanna della Corte dei conti. L'art. 216, comma 3, D.Lgs. n. 174/2016 prevede infatti che "Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'articolo 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile. L'attore pubblico – proprio per rafforzare la garanzia patrimoniale del credito controverso – ha conseguentemente un interesse ad agire qualificato ad ottenere la condanna in sede giudiziaria contabile. E ciò anche in presenza di un sovrapponibile giudicato civile per i medesimi importi risarcitori (che di tale privilegio generale non dispongono)".*

Deve, inoltre, evidenziarsi, un aspetto dirimente per il quale non poteva rilevarsi il difetto di interesse ad agire della Procura regionale sulla base dell'inutilità di un altro titolo esecutivo e che ulteriormente connota l'evidente erroneità della motivazione resa dal Giudice di primo grado, posto che sicuramente sussiste, invece, l'utilità della pronuncia esecutiva giudiziale che consente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2818 c.c., di procedere all'iscrizione di ipoteca giudiziale, così prevedendosi una garanzia reale finalizzata all'incameramento di somme in favore dell'erario.

Un'evidente ulteriore utilità del titolo esecutivo giudiziale va anche ravvisata, contrariamente a quanto sostenuto dal Giudice di *prime cure*, nella considerazione che: *"nel sistema approntato dal legislatore per la tutela degli interessi erariali, il giudizio di responsabilità amministrativa risulta attualmente finalizzato sia a far conseguire alla singola Amministrazione danneggiata un "titolo esecutivo" (da utilizzare nei confronti dell'autore del danno, onde ottenere il ripristino della propria integrità patrimoniale), sia ad acclarare (nelle forme e con le garanzie previste dalla legge) l'esistenza di comportamenti illeciti, connotati da dolo o colpa grave ed imputabili ad un determinato soggetto, nell'ambito di un rapporto di servizio intercorso od intercorrente con l'Amministrazione pubblica, con valenza anche sanzionatoria e produttiva di tutti quegli ulteriori effetti, anche inerenti lo "status" dell'autore del fatto illecito e dannoso, che l'ordinamento giuridico prevede come conseguenza di una sentenza affermativa di responsabilità amministrativa"* (Terza Sezione Centr. Appello n. 393/2017).

L'accertamento contenuto nella sentenza di condanna ha, poi, una sua ulteriore utilità che è quella di limitare la possibilità per il debitore di opporsi all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. per ragioni di merito e impedire una futura azione di ripetizione dell'indebito, oltre a costituire titolo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale, come insegna la Suprema Corte di Cassazione che espressamente richiama la stabilità tipica dell'accertamento giudiziale costituita dal giudicato e che assicura alla successiva esecuzione

coattiva basi più solide, restringendo i margini di errore (Corte di Cass. sent. nn. 23082 e 23083/2013).

I due giudizi di appello sono ancora pendenti.

§. L'appello avverso la sentenza n. 242/2020: l'applicazione dell'art. 87 del codice di giustizia contabile

Il giudizio introdotto dalla Procura afferisce ad una vicenda dannosa conseguita a carico di un comune per avere, il dirigente anticipato (in misura superiore a quella autorizzata e senza idonee garanzie) somme mai più recuperate per il mancato completamento di una iniziativa culturale finanziata.

Al dirigente in questione veniva imputata la responsabilità del danno occorso all'Ente locale per avere adottato numerose determinazioni gestionali con le quali, anche superando abbondantemente le previsioni di spesa approvate dalla Giunta comunale e in assenza di una regolare copertura finanziaria, disponeva le anticipazioni all'origine del danno; pur incaricato di sottoscrivere il protocollo d'intesa che avrebbe dovuto disciplinare l'iniziativa culturale, non vi dava piena attuazione, sebbene rappresentasse il Comune nel Comitato esecutivo tecnico della medesima iniziativa; ometteva qualsiasi attività di programmazione e controllo (non si riscontra alcun documento che analizzi preventivamente le entrate e le uscite dell'iniziativa da realizzare, con riferimento a ciascuna rappresentazione dello spettacolo manca qualsiasi analisi previsionale di costi e ricavi, sono state sostenute maggiori spese per una struttura mobile - c.d. "teatro tenda" - mai deliberate o previste, le anticipazioni si sono susseguite pur in assenza della dovuta progressiva rendicontazione da

parte del beneficiario, sono state sostenute spese in assenza di idonee garanzie di entrate per contributi pubblici o sponsorizzazioni private ecc.).

Il dirigente, quindi, aveva proceduto a cospicue anticipazioni esponendo inevitabilmente il bilancio dell'ente ad uscite non coperte da entrate. Peraltro, le diverse anticipazioni disposte risultavano inutili, in quanto non corrispondenti allo svolgimento di attività relative allo spettacolo finanziato, per un notevole importo (euro 938.870,27), mai rimborsato al Comune. Tali somme, sebbene anticipate, non sono mai state recuperate, atteso che le attività non si sono realizzate in conseguenza della interruzione dell'iniziativa culturale finanziata determinata proprio dalla insostenibilità della relativa situazione finanziaria.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, peraltro in composizione soggettiva identica a quella che già si era occupata del giudizio cautelare, con la sentenza n. 242/2020 dichiarava la nullità *parziale* dell'atto di citazione in quanto *"la causa petendi e il petitum sostanziale sui quali si fonda l'atto di citazione sono, all'evidenza, ancorchè in parte, diversi rispetto a quelli su cui si basa l'invito a dedurre"*. Il Collegio, quindi, pur ammettendo che almeno in due passaggi la Procura aveva sottolineato la mancata realizzazione dell'iniziativa finanziata, ha sostenuto che nell'invito a dedurre il Requirente si fosse limitato a dedurre la sussistenza di un pregiudizio patrimoniale consistente nel mancato recupero della somma di euro 938.870,27 anticipata nel 2007 senza (a suo dire) aver fatto cenno all'inutilità delle anticipazioni conseguita al mancato completamento del progetto entro il termine previsto.

Con la stessa sentenza, in riferimento al mancato recupero della somma anticipata per l'importo di euro 938.870,27, è stata dichiarata, altresì, l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno in quanto l'ultima anticipazione è stata pagata il 29 agosto 2007.

La sentenza n. 242/2020, oltre che per motivi di merito, è stata appellata dalla Procura sia con riferimento all'asserita nullità ex art. 87 c.g.c., che alla rilevata prescrizione del danno.

Con riferimento alla prima questione, nell'atto di gravame si è rilevato, in primo luogo, che l'art. 87 c.g.c., riguardante i rapporti tra invito a dedurre e atto di citazione, dispone la nullità di quest'ultimo quando non sussiste corrispondenza tra i fatti costitutivi della domanda e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

L'attuale normativa, dunque, limita la necessaria corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione ai soli fatti essenziali della fattispecie di responsabilità e non anche alle ragioni giuridiche che compongono la *causa petendi* della citazione.

La giurisprudenza contabile, anche prima dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, affermava pacificamente che, per la validità dell'atto di citazione, non doveva esserci piena e totale corrispondenza con l'invito a dedurre essendo, anzi, fisiologica una difformità di fatti e valutazioni (*ex multis*, SS.RR., 16 febbraio 1998, n.7/QM). L'invito a dedurre è, infatti, un atto preprocessuale che non instaura un contraddittorio tra le parti e l'oggetto del processo si determina solo con l'atto introduttivo costituito dalla citazione. E', quindi, valido un atto di citazione che contenga una diversa configurazione giuridica del danno laddove corrispondano i comportamenti contestati. Non è, quindi, necessaria la piena e totale corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione. Un'eventuale difformità tra i due atti può inficiare la citazione solo quando essa assuma connotazioni tali da dover essere equiparata ad una vera e propria mancanza dell'invito a dedurre (Sez. II Appello, 19 marzo 2014, n. 181). Si verifica, invece, una semplice *emendatio libelli*, non rilevante ai fini della validità dell'atto di citazione, quando risulti

modificata l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto oppure ridotto o ampliato il *petitum* per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio. In sostanza, quindi, fermi i fatti costitutivi, anche la diversa quantificazione o specificazione della pretesa integra una mera *emendatio libelli* (Sez. giur. Toscana, 28 luglio 2016, n. 198). Del resto, anche la stessa Sezione giurisdizionale per la Puglia, in precedenza, ha avuto modo di affermare, richiamando consolidata giurisprudenza sul punto, che non sussiste *mutatio libelli* nel caso di divergenza dell'atto di citazione dal contenuto dell'invito se la fattispecie illecita è stata delineata nei suoi aspetti essenziali e sia rimasta identica la fattispecie di danno nella sua essenza tipica (Sez. giur. Puglia, 16 dicembre 2016, n. 467). In definitiva, l'atto di citazione non può e non deve essere una fotocopia dell'invito a dedurre ed è ammissibile e fisiologica, fermi i fatti essenziali della fattispecie di responsabilità, una diversa configurazione del danno o delle ragioni giuridiche che compongono la *causa petendi* della citazione.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale tracciato la dichiarazione di *parziale* nullità dell'atto di citazione contenuta nella sentenza n. 242/2020 risulta essere, palesemente, del tutto infondata.

Il danno erariale contestato nella vicenda, come specificato nell'atto di citazione, consiste nell'aver anticipato ad una società privata (individuata da un organo incompetente quale la Giunta comunale e in mancanza di una procedura comparativa) cospicue somme (peraltro, in misura superiore a quella autorizzata, senza un bilancio approvato, in assenza di una adeguata programmazione e di adeguate garanzie) senza che sia stata successivamente completata l'attività culturale per la quale le anticipazioni stesse erano state effettuate con conseguente inutilità di una parte dell'esborso sostenuto.

Tale contestazione, a parere della Procura, risultava chiaramente mossa già in occasione del ricorso per sequestro conservativo *ante causam* con contestuale invito a dedurre.

A conferma di tale affermazione, la Procura, nell'atto di gravame, ha evidenziato che nelle deduzioni presentate dall'invitato un intero paragrafo è stato dedicato alla questione della realizzazione del progetto: l'invitato, tra l'altro, contesta ampiamente il fatto che il progetto "*non abbia avuto realizzazione*", deposita "*corposa rassegna stampa dal 31 gennaio al 16 maggio 2007 che documenta le numerose rappresentazioni dello spettacolo*", indica date e luoghi di alcune delle rappresentazioni effettuate, evidenzia la circostanza che un nubifragio avrebbe causato danni al palco. Non si comprende perché l'invitato (e il legale difensore) avrebbero ritenuto necessario dare tanto spazio nelle deduzioni presentate, allegando peraltro copiosa documentazione, alle argomentazioni tese a dimostrare l'avvenuta realizzazione del progetto (risultata comunque solo parziale) se, già nel ricorso per sequestro conservativo *ante causam,* con contestuale invito a dedurre, non fosse già stata contestata l'inutilità (di una parte) delle anticipazioni liquidate e, quindi, l'inutilità di siffatti esborsi in conseguenza dell'interruzione del progetto e del mancato completamento dello stesso entro il termine previsto del 31 dicembre 2008.

Questa Procura ha anche evidenziato la singolarità della dichiarazione di nullità "parziale" dell'atto di citazione atteso che, essendo una sola la voce di danno erariale contestata, l'asserita presenza di una *mutatio libelli* avrebbe comportato, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., la nullità *integrale* dell'atto di citazione, mentre una semplice *emendatio libelli*, non avrebbe inficiato minimamente quest'ultimo.

Con riferimento alla dichiarazione di prescrizione dell'azione contenuta nella sentenza n. 242/2020, con l'atto di gravame la Procura ha, in primo luogo, ricordato che la sussistenza di un danno patrimoniale

costituisce il presupposto indispensabile ed indefettibile dell'azione pubblica risarcitoria. Secondo la costante giurisprudenza contabile, per l'esperibilità di tale azione, è necessario che il danno presenti le caratteristiche della certezza, attualità, concretezza ed effettività. Non possono, quindi, essere perseguiti danni potenziali e/o futuri. In altre parole, per l'avvio dell'azione di responsabilità amministrativa e, quindi, anche per la decorrenza del termine prescrizionale per l'esercizio della stessa, il danno non deve essere meramente potenziale, ma deve concretizzarsi in un pregiudizio economico certo, effettivo ed attuale.

Il *dies a quo* della prescrizione decorre, quindi, solo dal momento in cui il danno assume i caratteri della certezza e dell'attualità. Tale momento non coincide necessariamente con il momento in cui è stata compiuta la condotta illecita. Il termine iniziale di prescrizione, in presenza dei relativi presupposti, coincide con la definitiva perdita dell'utilità della spesa considerata, in quanto è solo in tale momento che il danno diventa concreto ed attuale (*ex plurimis*, Sez. giur. Veneto, 13 febbraio 2009, n. 121). Ai fini del decorso del termine prescrizionale non va, dunque, considerata necessariamente l'erogazione della somma di denaro costituente il danno ma il momento, da individuare caso per caso, in cui siano definiti nei loro contorni tutti gli elementi della fattispecie dannosa, senza la possibilità che altri elementi *in fieri* possano ancora interferire (SS.RR. 3 giugno 1998, n.25/A).

Alla luce di tali considerazioni, è evidente che il danno patrimoniale, consistente nell'aver anticipato somme senza che sia stata successivamente svolta l'attività culturale per la quale le anticipazioni stesse erano state effettuate, con conseguente inutilità di una parte dell'esborso sostenuto, non si è concretizzato nel momento di effettuazione dei pagamenti (come sostenuto dal Collegio nella sentenza impugnata), bensì in quello in cui è

venuto a scadenza il termine previsto dall'art. 7 del Protocollo di intesa (31 dicembre 2008), per la realizzazione del programma culturale.

Come, peraltro ammesso dallo stesso convenuto nelle proprie deduzioni, l'iniziativa culturale finanziata, per la quale il Comune aveva anticipato le somme contestate, avrebbe dovuto (e ben potuto) trovare il suo completamento, dopo l'ultimo pagamento (proprio perché lo stesso costituiva una anticipazione), nel termine stabilito dal Protocollo di intesa alla base dell'iniziativa.

In altre parole, il danno non si è concretizzato nel momento in cui sono state effettuate le diverse anticipazioni di spesa (tutte erogate nel corso dell'anno 2007) ma quando le stesse anticipazioni si sono rivelate (almeno per la parte contestata) uno sperpero di denaro in conseguenza della mancata completa realizzazione dell'iniziativa artistica nei termini previsti (31 dicembre 2008).

Anche al momento dell'ultimo pagamento, infatti, trattandosi di una anticipazione di spesa, il danno era solo potenziale, potendo essere ancora svolte, fino al termine previsto del 31 dicembre 2008, le iniziative finanziate. Solo il mancato svolgimento delle stesse nel termine previsto ha reso prive di utilità le anticipazioni effettuate e perciò certamente dannose nella misura indicata.

In altri termini, a parere della Procura, anche dopo il pagamento delle anticipazioni, nulla poteva essere contestato al convenuto fino alla scadenza del termine previsto dal Protocollo di intesa considerato che le somme pagate dall'Amministrazione comunale consistevano in somme dirette a finanziare una attività destinata a svolgersi in un momento successivo. Solo il mancato completamento, entro il termine previsto dal Protocollo d'intesa (31 dicembre 2008), delle attività per le quali l'anticipazione era stata disposta ha reso quest'ultima inutile e dannosa nella misura indicata. La mancata realizzazione dell'iniziativa, con la conseguente impossibilità di

recuperare le somme all'uopo anticipate, ha determinato lo sperpero di risorse pubbliche.

In definitiva, solo la mancata realizzazione dell'iniziativa finanziata nei termini e con le modalità previsti dal Protocollo di intesa ha reso dannosa la contestata anticipazione in quanto, fino al termine ultimo in cui l'iniziativa poteva essere realizzata e completata (31 dicembre 2008), termine successivo a quello in cui sono state disposte le liquidazioni, costituendo queste ultime delle anticipazioni, risultava ravvisabile solo un danno potenziale o futuro.

Nell'atto di gravame si è anche osservato che l'interruzione della prescrizione (avvenuta il giorno 11 ottobre 2012) risulterebbe tempestiva anche laddove dovesse ritenersi di fare riferimento all'approvazione del nuovo Protocollo d'intesa, evidentemente sostitutivo del precedente, volto a ripianare l'esposizione finanziaria del Comune.

Alle stesse conclusioni si giungerebbe anche qualora si ritenesse di fare riferimento semplicemente all'interruzione di fatto dell'iniziativa culturale finanziata, verificatasi una volta affiorate e acclarate le svariate problematiche tecniche, finanziarie e gestionali che hanno caratterizzato lo spettacolo. L'ultimo spettacolo finanziato, infatti, si è svolto, come ammesso dalla parte convenuta, ad Ascoli Piceno, il 16 e 17 ottobre 2007, per cui l'interruzione della prescrizione (11 ottobre 2012) sarebbe comunque avvenuta tempestivamente in quanto effettuata prima dello scadere del termine quinquennale.

Riassumendo brevemente quanto sopra argomentato, a parere della Procura, la prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità non può ritenersi maturata il 29 agosto 2012 (cinque anni dopo il pagamento dell'ultima anticipazione di spesa) bensì il 31 dicembre 2013 (cinque anni dopo la scadenza del termine previsto dal Protocollo di intesa per la realizzazione delle iniziative finanziate) o, in subordine, l'11 agosto 2013

(considerando la data di approvazione del protocollo di intesa sostitutivo) oppure in ulteriore subordine, il 17 ottobre 2012 (cinque anni dopo l'ultimo spettacolo realizzato con conseguente interruzione dell'iniziativa). In ogni caso, considerato che l'atto interruttivo della prescrizione risulta notificato al debitore il giorno 11 ottobre 2012, l'interruzione della prescrizione risulta essere stata tempestiva. Conseguentemente, altrettanto tempestiva risulta essere la seconda interruzione di prescrizione notificata il 25 settembre 2017.

Si tralascia di soffermarsi sulle questioni di merito.

Il giudizio di appello è ancora pendente.

§. L'appello avverso la sentenza n. 411/2020: la disciplina delle "borse lavoro" ed i relativi obblighi assicurativi.

L'azione di responsabilità esercitata dalla Procura attiene al danno patrimoniale conseguito a carico del comune capofila di un Piano Sociale di Zona (PSZ) per aver dovuto pagare, in favore dell'Inail, sanzioni ed interessi, a seguito dell'omessa denuncia al predetto Istituto, ai sensi del D.P.R. n. 1124/1965, delle "borse lavoro" relative agli anni 2007-2011.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Puglia, con la sentenza n .411/2020, dopo aver correttamente rigettato l'eccezione di prescrizione, valorizzando anche aspetti sui quali lo stesso convenuto non ha indugiato, ha assolto il convenuto, da ogni responsabilità per asserita carenza di colpa grave.

L'assoluzione è stata disposta, in sintesi, con le seguenti motivazioni:

- nell'atto di citazione non sarebbe stata indicata precisamente la disposizione normativa violata e non esisterebbe alcuna norma che preveda espressamente la copertura assicurativa contro gli infortuni presso l'Inail delle "borse lavoro";

- la sentenza (TAR Puglia, Lecce, 24 luglio 2007, n. 2941), richiamata dal Requirente a comprova dell'assimilazione delle "borse lavoro" ai rapporti di lavoro a tempo determinato ai fini degli obblighi assicurativi, è stata depositata in data successiva alla deliberazione del Coordinamento Istituzionale n.23 del 23 gennaio 2007 con la quale sono state attivate le "borse lavoro" e riguardava l'attribuibilità di punteggio in una selezione pubblica;
- l'assimilazione delle "borse lavoro" ai rapporti di lavoro a tempo determinato sarebbe prevalentemente negata dalla coeva giurisprudenza amministrativa (a tal fine sono richiamate le sentenze TAR Abruzzo, Pescara, n. 883/2004; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 10559/2002; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 336/1996 e Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5910/2005);
- l'obbligo di denuncia all'Inail non discenderebbe solo dalla instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, ma dalla oggettiva rischiosità dell'attività svolta (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n.476/1987);
- la sussistenza dell'obbligo assicurativo presso l'Inail doveva essere valutata dal competente Servizio del Comune di Lucera.

Con il proprio atto di gravame, questa Procura ha, in primo luogo, contestato le modalità con le quali il Collegio ha applicato la normativa (nazionale e regionale) in materia di "borse lavoro".

La legge n. 328/2000 rappresenta la legge quadro nazionale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Tale legge attribuisce ai Comuni (art. 6) la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. La medesima disposizione chiarisce che tali funzioni sono esercitate dai Comuni adottando, sul piano territoriale, gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge n.142/1990 (sostituita dal decreto legislativo n. 267/2000). Tra gli interventi

sociali per i quali sono competenti anche gli Enti locali è espressamente previsto l'avviamento (e il reinserimento) al lavoro (art. 3). Alle Regioni spetta la determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali (art. 8). L'art. 19 della legge n. 328/2000 prevede e disciplina i "Piani di zona": i Comuni associati secondo le determinazioni della Regione di appartenenza provvedono per gli interventi sociali a definire il Piano di zona, adottato di norma con accordo di programma, che individua, tra l'altro, obiettivi e priorità di intervento e strumenti e mezzi per la relativa realizzazione. Le "borse lavoro" sono espressamente qualificate come strumenti da utilizzare, anche temporaneamente, nella fase di avvio al lavoro e da revocare al momento dell'inserimento definitivo (art. 24). Le borse lavoro risultano tuttora disciplinate dal decreto legislativo n. 280/1997 al quale l'art. 24 della legge n.328/2000 fa rinvio e sono espressamente qualificate come intervento a favore dei giovani inoccupati nel Mezzogiorno. Quest'ultima disposizione prevede che ai giovani impegnati nelle borse lavoro sia corrisposto un sussidio (art. 5).

Il sistema integrato dei servizi sociali nella regione Puglia, in attuazione di quanto disposto a livello nazionale dalla legge quadro n.328/2000, è disciplinato principalmente dalla legge regionale n. 19/2006 la quale prevede, per la relativa attuazione, tra l'altro, gli Ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali (art. 5) e il Piano sociale di zona (art. 10). Gli ambiti territoriali corrispondono alle circoscrizioni territoriali dei distretti socio-sanitari e il Comune capofila dell'ambito territoriale è, di norma, il Comune sede del distretto socio-sanitario, salvo diversa decisione della Conferenza dei sindaci dell'ambito territoriale (art. 5). I Comuni appartenenti allo stesso ambito territoriale determinano autonomamente la forma di gestione associata, scegliendola tra le forme previste dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo

n.267/2000 (art. 6). Il Piano di zona, nell'ambito degli indirizzi del Piano regionale delle politiche sociali, definisce i servizi e gli interventi essenziali e prevede le modalità per far fronte alle situazioni di emergenza sociale (art.8). Il Piano regionale delle politiche sociali prevede anche misure per l'avviamento al lavoro e il reinserimento nelle attività lavorative (art. 9). Il Piano sociale di zona, in caso di gestione associata, è promosso dal Sindaco del Comune sede del distretto socio-sanitario ed è approvato con accordo di programma, ha durata triennale ed è definito dai Comuni singoli o associati, d'intesa con le ASL, sulla base delle indicazioni del Piano regionale e definisce, tra l'altro, il sistema locale degli interventi e dei servizi sociali (art. 10). Le competenze dei Comuni sono definite dall'art. 16.

Il quadro normativo nazionale e regionale sinteticamente descritto dimostra chiaramente che le "borse lavoro" sono misure per promuovere l'inserimento lavorativo di persone socialmente svantaggiate e che tali misure possono e devono essere previste e realizzate nell'ambito del Piano sociale di zona dagli Ambiti territoriali composti da più Comuni di cui uno capofila. Le "borse lavoro" danno diritto alla corresponsione di un compenso a fronte di una prestazione lavorativa.

Nella vicenda giudicata con la sentenza n. 411/2020 è stato pacificamente accertato che *"gli aventi diritto potevano prestare attività lavorative di pubblica utilità in ambito comunale dietro il pagamento di un compenso orario"*.

Stante la disciplina sopra riportata, contrariamente a quanto affermato dal Collegio nella sentenza n. 411/2020, la giurisprudenza amministrativa ha esplicitamente riconosciuto la riconducibilità delle "borse lavoro" nella categoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato (TAR Puglia, Lecce, 24 luglio 2007, n. 2941). Tale conclusione deriva, come chiarito dallo stesso Giudice amministrativo, dalla disciplina giuslavoristica introdotta dal decreto legislativo n. 276/2003 (c.d. "riforma Biagi") che ha valorizzato i

rapporti di lavoro flessibili. Si tratta chiaramente di una conclusione di valenza generale che rende del tutto irrilevante la circostanza che la sentenza del TAR Puglia sia stata depositata in data successiva alla deliberazione del Coordinamento istituzionale n. 23 del 23 gennaio 2007 con la quale erano state attivate le borse lavoro.

Con riferimento, invece, alla giurisprudenza amministrativa che, sempre secondo la sentenza impugnata, smentirebbe l'asserzione di questa Procura della riconducibilità delle borse lavoro nella categoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato (la sentenza impugnata cita le sentenze del TAR Abruzzo, Pescara, n. 883/2004; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 10559/2002, Consiglio di Stato, Sez. V, n. 336/1996 e Consiglio di Stato, Sez. VI, n.5910/2005), in disparte il fatto che trattasi di sentenze riguardanti vicende non avvenute in Puglia (elemento non irrilevante atteso che le borse lavoro hanno anche una disciplina regionale differenziata) e precedenti alla sentenza del TAR Puglia richiamata da questa Procura, si è rappresentato che:

- la sentenza del TAR Abruzzo, Pescara, n. 883/2004 riguardava non una borsa lavoro ma la diversa fattispecie della borsa di studio conferita a giovani diplomati o laureati per lo svolgimento di un tirocinio formativo non retribuito;
- la sentenza del TAR Lazio, sez. III-ter, n. 10559/2002, precedente al decreto legislativo n. 276/2003, riguardava anch'essa non una borsa lavoro ma la diversa fattispecie della borsa di studio (avente una funzione tipicamente formativa) e ha peraltro riconosciuto la presenza di indici rivelatori del pubblico impiego (svolgimento di attività istituzionale dell'Ente e retribuzione predeterminata);
- la sentenza del Consiglio di Stato n. 336/1996, anch'essa precedente al decreto legislativo n. 276/2003, riguardava ancora una volta non una borsa lavoro ma la diversa fattispecie della borsa di studio concessa da un

Istituto di ricerca con l'esclusivo scopo di aiutare economicamente il beneficiario durante lo studio e la ricerca scientifica;

- la sentenza del Consiglio di Stato n. 5910/2005, riferita a fatti precedenti al decreto legislativo n. 276/2003, riguardava, come le precedenti, non una borsa lavoro ma la diversa fattispecie della borsa di studio espressamente rivolta all'apprendimento da parte del borsista.

La giurisprudenza amministrativa richiamata nella sentenza impugnata al fine di giustificare l'assoluzione del convenuto risulta, quindi, evidentemente non pertinente con la vicenda in discussione. Tale richiamo appare, anzi, frutto di un palese errore. Sono stati, infatti, evidentemente confusi due istituti giuridici completamente diversi tra loro: la "borsa lavoro" che rientra nella categoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato (TAR Puglia, Lecce, 24 luglio 2007, n. 2941) ed è diretta a promuovere l'inserimento lavorativo di persone socialmente svantaggiate attraverso lo svolgimento di prestazioni lavorative di vario contenuto che prevedono un compenso diversamente denominato e la "borsa di studio" che è, invece, diretta solo ad aiutare economicamente il beneficiario durante una attività di studio e/o ricerca scientifica. La radicale differenza tra le due fattispecie trova conferma proprio nella giurisprudenza amministrativa (TAR Marche, 17 marzo 2017, n. 202).

Nessun dubbio può, dunque, sussistere in merito alla qualificazione della borsa lavoro come fattispecie assimilabile ad un rapporto di lavoro a tempo determinato (e, perciò, al conseguente obbligo di assicurazione presso l'Inail), a maggior ragione laddove il soggetto pubblico attuatore acquisisca una prestazione lavorativa e corrisponda un emolumento.

L'indubbio inquadramento delle "borse lavoro" nella categoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato ha, poi, evidenti ripercussioni in tema di obblighi assicurativi nei confronti dell'Inail.

Il D.P.R. n. 1124/1965, testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in concreta attuazione dell'art. 38 della Costituzione, riguarda tutti i datori di lavoro (pubblici o privati) e tutti i lavoratori (dipendenti o parasubordinati) che svolgono attività che la normativa qualifica come rischiose. L'art. 1 del citato D.P.R. riporta una lunga lista di attività qualificate come tali. Tra queste rientra anche l'attività che comporti l'impiego, eventualmente transitorio, di macchine, apparecchi o impianti. Anche in considerazione dell'evoluzione dei processi lavorativi e dell'introduzione di nuove tecnologie, l'obbligo assicurativo riguarda ormai praticamente tutte le attività di produzione e di servizi. L'assicurazione obbligatoria tutela il lavoratore contro i danni derivanti da infortuni, malattie professionali o invalidità causati dalla attività lavorativa. L'assicurazione esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile conseguente ai danni subiti dai propri dipendenti. L'art. 4 del medesimo D.P.R. fornisce ulteriori indicazioni in ordine alle persone assicurate; l'art.9 fa rientrare anche gli Enti pubblici tra i datori di lavoro soggetti alla relativa disciplina. Qualunque Amministrazione pubblica, dunque, al ricorrere delle condizioni oggettive e soggettive previste, deve considerarsi datore di lavoro soggetto alle disposizioni della normativa assicurativa antinfortunistica, non essendo necessario che si tratti di attività svolta in forma d'impresa (Cass. Civ., 14 aprile 1987, n. 3706). La costituzione del rapporto di lavoro comporta l'automatica costituzione del rapporto di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (Cass. Civ., 8 ottobre 1985, n. 4882).

Accertato, per tutto quanto sopra esposto, che le "borse lavoro" oggetto del giudizio, rientravano nella categoria dei rapporti di lavoro a tempo determinato (tanto più che prevedevano una prestazione lavorativa e un corrispondente emolumento), è automaticamente dimostrata la

sussistenza dell'obbligo di assicurazione, anche con riferimento alle stesse e, di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza impugnata, l'avvenuta violazione del D.P.R. n. 1124/1965. Risulta, infatti, infondata l'affermazione, contenuta nella sentenza n. 411/2020, secondo la quale nessuna norma prevede espressamente la copertura assicurativa contro gli infortuni presso l'Inail delle "borse lavoro". A parte la circostanza che il D.P.R. n. 1124/1965 precede di vari anni l'inserimento nell'ordinamento giuridico delle "borse lavoro", si è rappresentato che la normativa richiamata non prevede un elenco di tipologie contrattuali soggette all'obbligo assicurativo presso l'Inail ma solo determinate condizioni oggettive e soggettive, applicabili anche nei confronti delle Amministrazioni pubbliche, al cui ricorrere scatta l'obbligo assicurativo.

In altre parole, le "borse lavoro" determinano l'insorgere dell'obbligo assicurativo Inail nel momento in cui presentino le caratteristiche oggettive e soggettive richieste e, quindi, ad esempio, prevedano una attività svolta in ambienti organizzati per lavori, opere o servizi che comporti l'impiego, anche transitorio, di macchine, apparecchi o impianti o, comunque, attività rientranti nella previsione degli articoli 1 e 4 del D.P.R. indicato. La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 476/1987 (riguardante gli obblighi assicurativi relativi all'impresa familiare), richiamata dalla sentenza impugnata a sostegno delle proprie argomentazioni, afferma, infatti, testualmente che "*la protezione assicurativa in argomento è indifferente al titolo o al regime giuridico del lavoro protetto*".

La sentenza n. 41/2020 ha affermato anche che l'obbligo di denuncia all'Inail non discenderebbe solo dall'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, ma dall'oggettiva natura e rischiosità dell'attività svolta. In altre parole, sembra affermare che l'obbligo di assicurazione dei lavoratori con l'Inail non avrebbe una applicazione tendenzialmente generale, nonostante ogni attività lavorativa, anche se svolta in un ufficio, presenti

potenziali profili di rischio rientranti nelle numerose ipotesi contemplate dal D.P.R. n. 1124/1965. Ribadito che, anche in considerazione dell'evoluzione dei processi lavorativi e dell'introduzione di nuove tecnologie, l'obbligo assicurativo riguarda ormai praticamente tutte le attività di produzione e di servizi, si fa presente che le "borse lavoro" in argomento, come riportato nel mai contestato o impugnato verbale di accertamento dell'Inail dell'8 maggio 2012 all'origine della vicenda, prevedevano attività certamente rischiose anche a voler dare all'elenco di cui al D.P.R. n. 1124/1965 una interpretazione restrittiva (le borse lavoro prevedevano, ad esempio, assistenza agli anziani e ai diversamente abili, manutenzione del verde pubblico, servizi di igiene ambientale e pulizie degli uffici comunali). La rischiosità delle attività lavorative affidate ai borsisti nella vicenda in esame è peraltro confermata dal fatto che l'accertamento Inail, come testualmente riportato nel verbale n. 201100281 dell'8 maggio 2012, è stato determinato proprio dall'infortunio di una borsista avvenuto il 19 agosto 2011.

Inoltre, l'obbligatorietà della denuncia Inail per le "borse lavoro" in parola risulta confermato anche da un altro aspetto fondamentale. A seguito dell'ora citato verbale di accertamento dell'Inail l'Amministrazione ha proceduto subito al pagamento della sanzione con determinazione gestionale n. 65 dell'11 luglio 2012, peraltro adottata dallo stesso convenuto, senza sollevare alcuna contestazione o impugnazione e, quindi, riconoscendo l'inadempimento.

Non appare secondaria una ulteriore considerazione. Costituisce fatto notorio che le Amministrazioni pubbliche procedono alla denuncia Inail non solo per i propri dipendenti, ma per tutti coloro che svolgono una prestazione lavorativa in loro favore, non riconducibile ad un incarico professionale. Al fine di chiarire il confine degli obblighi assicurativi a carico delle Amministrazioni pubbliche in rapporto a tali fattispecie

contrattuali, l'Inail ha emanato diverse circolari. L'obbligo assicurativo anche per le "borse lavoro", si evince da varie circolari dell'Inail (es. n.37/1999 e n. 61/2000 tutte precedenti alla attivazione delle "borse lavoro" in esame). Si fa presente anche, a conferma dell'interpretazione che viene data alle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 1124/1965, che l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è stato espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile per i lavoratori socialmente utili, figura chiaramente analoga a quella dei lavoratori borsisti (Sez. controllo Lombardia, n. 774/2010/PAR; Sez. controllo Toscana, n. 141/2016/PAR).

La sentenza impugnata ha anche affermato che la sussistenza dell'obbligo assicurativo presso l'Inail avrebbe dovuto, al più, essere valutata dal competente Servizio del Comune.

Anche tale affermazione è stata ritenuta infondata nell'atto di gravame.

In disparte la circostanza che il convenuto, oltre ad essere Responsabile del Piano di zona era anche Responsabile del Servizio "Politiche sociali" del Comune capofila:

- il Coordinamento istituzionale del Piano sociale di zona aveva espressamente deciso "*di demandare l'Ufficio di Piano a porre in essere tutte le procedure necessarie per attivare l'intervento "Borsa lavoro"*";
- il convenuto era il responsabile dell'Ufficio di Piano indicato, nominato con decreto sindacale che prevedeva anche una specifica retribuzione di posizione;
- nessuna rilevanza assume la circostanza che, nel Comune, fosse presente un Dirigente (diverso dal convenuto che, comunque, ricopriva, nel Comune, la funzione di titolare della posizione organizzativa "Politiche sociali"), atteso che le "borse lavoro" erano state attivate nell'ambito del Piano di zona;

- come ammesso dallo stesso convenuto in sede difensiva, le "borse lavoro" erano finanziate dai fondi di pertinenza del Piano sociale di zona;
- l'Inail ha espressamente irrogato la sanzione in parola nei confronti del Comune in quanto "*capofila del piano sociale di zona*" e la determinazione gestionale con la quale è stato disposto il pagamento della sanzione irrogata dall'Inail è stata adottata dal convenuto proprio in qualità di Responsabile del Piano di zona;
- non riveste alcuna importanza, per quanto descritto, il fatto che il personale interessato dalla procedura sanzionatoria svolgesse la propria attività lavorativa presso il Comune capofila;
- risulta irrilevante la carenza di qualifica dirigenziale (ma solo direttiva) in capo al convenuto, atteso che lo stesso, che ha pacificamente sottoscritto la determinazione gestionale protagonista della vicenda, a seguito di specifico atto di nomina, ricopriva funzioni apicali con riferimento al Piano di zona e che l'art. 109, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000 prevede nei Comuni (e, quindi, anche nelle loro articolazioni organizzative quali i Piani di zona) la possibilità, in carenza di dirigenti, di attribuire le funzioni dirigenziali a personale privo di tale qualifica;
- inutile ed illegittima sarebbe risultata una eventuale delega di funzioni da parte del Dirigente comunale in quanto il convenuto traeva la sua legittimazione direttamente da un provvedimento di nomina del Sindaco del Comune capofila del Piano sociale di zona, in attuazione della normativa richiamata.

Non si può non evidenziare, inoltre, che è lo stesso convenuto, nella memoria di costituzione relativa al giudizio di primo grado, ad avere affermato che "*per il pagamento della sanzione Inail sono state impiegate risorse economiche in dotazione al Piano sociale di zona*".

Sul punto, è sufficiente osservare che, ferma restando la titolarità del procedimento in capo all'Ufficio di piano per le motivazioni ampiamente

descritte, la sentenza impugnata (per gli altri aspetti) ha correttamente ritenuto efficace la costituzione in mora, atteso che la sanzione è stata pagata con risorse del Comune di Lucera, sia pure riferite al Piano sociale di zona. La determinazione n. 65/2012, infatti, come espressamente riportato nel relativo dispositivo, ha finanziato il pagamento della sanzione, mediante anticipazione dell'Economo comunale, con imputazione al capitolo di spesa "Piano di zona" - "Risorse dai Comuni".

A tali considerazioni si aggiunge che, all'art. 3, comma 2, degli indirizzi applicativi in tema di borse lavoro approvati dal Coordinamento istituzionale dell'Ambito territoriale del Piano di zona con atto n. 23 del 23 gennaio 2007 (documentazione che risulta allegata anche alla memoria di costituzione del convenuto relativa al giudizio di primo grado) è testualmente riportato che: *"all'assicurazione contro gli infortuni provvede direttamente l'Ambito..."*. Ulteriore conferma di tale aspetto si rinviene nella deliberazione della Giunta comunale di Lucera n. 154 del 9 maggio 2007, allegata alla memoria di costituzione del convenuto relativa al giudizio di primo grado, secondo la quale *"la spesa per l'assicurazione contro eventuali infortuni ... sarà stipulata direttamente dall'Ambito"* (nel quale il convenuto era il Responsabile). Analoga affermazione è contenuta nella successiva determinazione del Settore Servizi sociali di Lucera, anch'essa allegata alla memoria di costituzione del convenuto relativa al giudizio di primo grado. Ennesima conferma in tal senso si rinviene negli avvisi pubblici per l'assegnazione di borse lavoro agli atti (nei quali il convenuto figura come Responsabile), dove è riportato che all'assicurazione contro gli infortuni provvedeva direttamente l'Ambito. Nell'avviso pubblico 2010 (dove il convenuto figura come Responsabile dell'Ufficio di Piano) viene, ad esempio, riportato (punto 4) che *"a spese dell'ambito territoriale è stipulata una polizza assicurativa contro gli infortuni sul lavoro"*.

Si è anche rappresentato che la denuncia all'Inail, per effetto di quanto disposto dagli articoli 107 e 109 del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico degli enti locali), è atto di competenza degli organi gestionali della Amministrazione interessata. Tale adempimento rientra, quindi, nella competenza del Responsabile del Settore o Ufficio interessato e non degli organi politici.

Nell'atto di gravame, ad ulteriore conferma della responsabilità del convenuto, si è rilevato che il pagamento della sanzione è stato effettuato con determinazione gestionale adottata dallo stesso. Se fosse fondato quanto sostenuto nella sentenza impugnata, in termini di competenza del Comune in quanto tale (con responsabilità del Dirigente comunale) e non dell'Ambito territoriale (con responsabilità del convenuto) di cui il Comune era capofila, il pagamento disposto dallo stesso convenuto sarebbe del tutto illegittimo per incompetenza e sarebbe configurabile un danno erariale a suo carico, sia per la liquidazione illegittimamente effettuata, sia per non aver posto il Dirigente comunale, asseritamente competente, nelle condizioni di poter eventualmente contestare o impugnare la sanzione. Non risulta, infatti, che il convenuto, all'epoca Responsabile dell'Ufficio di Piano e Responsabile dei Servizi sociali del Comune capofila e, conseguentemente, ben a conoscenza degli atti dell'Ambito, abbia mai proposto al Dirigente comunale asseritamente competente l'adozione degli atti necessari ad adempiere gli obblighi assicurativi nei confronti dell'Inail.

Il giudizio di appello è ancora pendente.

Considerazioni conclusive

Come già osservato nelle premesse, la pandemia da Coronavirus ha determinato e continuerà a determinare, quantomeno nel breve periodo, effetti senza precedenti sui complessi equilibri economico-finanziari del nostro Paese che, in termini di finanza pubblica, si sostanziano nell'assunzione di oneri rilevantissimi di durata pluriennale, a fronte dei quali lo Stato è chiamato a profondere, attraverso l'intero apparato della pubblica amministrazione, uno straordinario e decisivo impegno organizzativo e gestionale che consenta di superare annose e strutturali inefficienze ed inadeguatezze.

La giurisprudenza del giudice contabile, del resto, rappresenta evidente testimonianza dell'intrinseca complessità dell'azione pubblica nei contesti emergenziali e, al contempo, conferma l'indefettibilità della tutela giudiziaria erariale, mediante la quale vengono in evidenza errori, irregolarità, violazioni (dolose o gravemente colpose) commesse dai pubblici amministratori che hanno compromesso, quando non del tutto vanificato, l'impiego di finanziamenti pubblici per risanare i territori, sostenere le comunità, rilanciare le attività imprenditoriali.

La responsabilità amministrativa si pone, quindi, come elemento costitutivo e qualificante della posizione giuridica dell'operatore pubblico, e non può certo ritenersi fondata la tesi secondo la quale la scarsa produttività degli apparati pubblici sarebbe riconducibile ad un suo impatto condizionante, alla cd. "paura della firma".

Invero, proprio le tante fattispecie scrutinate dal giudice contabile su impulso di questa stessa Procura regionale, evidenziano come, in misura prevalente, tale responsabilità discenda piuttosto da problemi di organizzazione degli uffici e di distribuzione delle competenze che

finiscono per favorire la propensione ad evitare e/o procrastinare le decisioni.

Le vicende dannose risultano riconducibili tanto a condotte illecite commissive quanto omissive, per lo più connotate dall'elemento psicologico della colpa grave, con ciò risultando confermate la ragionevolezza e l'indefettibilità della suddetta soglia di responsabilità.

Ne consegue, quindi, che previsioni legislative, quali quelle contenute all'art. 21 del d.l. n. 76/2020, su cui ci si è soffermati in precedenza, appaiono completamente disallineate rispetto al complessivo sistema di garanzie e di tutela delle pubbliche risorse e non giustificate dal contesto emergenziale in cui esse si inseriscono.

Intervenendo sui connotati strutturali della responsabilità erariale, attraverso la previsione di situazioni di immunità, operata *"ratione materiae"*, ovvero secondo la tipologia delle condotte, il legislatore ha determinato asimmetriche erosioni del perimetro della giurisdizione contabile, che non sembrano idonee né funzionali a risolvere specifiche criticità indotte dalla crisi sanitaria, ma che incidono significativamente su uno degli elementi identitari e qualificanti dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, posto a presidio del vincolo teleologico che connota indefettibilmente la spendita delle risorse pubbliche.

Nei descritti termini, esse sembrano porsi al di là anche della linea di bilanciamento dei principi di legalità e precauzione, laddove non risulta adeguatamente ponderato il rischio di compromissione della piena tutela della comunità nazionale, in ordine all'utilizzo delle ingenti risorse che sono e si renderanno disponibili per contrastare e superare gli effetti della pandemia sulla nostra economia.

L'esperienza, purtroppo, ci insegna che i flussi finanziari legati a politiche di sostegno e sviluppo hanno sempre attirato l'attenzione non solo di imprenditori spregiudicati, ma anche della criminalità.

Per questo ci si auspica che le iniziative normative non riducano la concreta capacità di intervento delle Procure contabili nei confronti di fattispecie di sperpero, sviamento e cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Forte è, infatti, la preoccupazione che la limitazione della responsabilità erariale ai soli danni causati da condotte dolose (art. 21 del d.l. n. 76/2020), sebbene prevista solo per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2021, possa dar luogo ad attività più "disinvolte", con rischi per la stessa legittimità degli atti e delle procedure e, in definitiva, della stessa speditezza amministrativa.

Al contrario, proprio nel momento in cui si prospetta l'impiego di ingenti flussi finanziari, il regime della responsabilità erariale andrebbe rafforzato e non indebolito, atteso che la sua attenuazione, di certo, non giova all'azione di contrasto alla cattiva amministrazione la quale, è bene ricordare, rappresenta il fertile terreno per illiceità, sperperi di pubblico denaro, abusi e corruzione.

Si ritiene, pertanto, di concludere le riflessioni, sin quì svolte, richiamando le affermazioni rese dalla Corte Costituzionale in materia di responsabilità amministrativa laddove proprio con riferimento all'art. 21 del d.l.n. 76/2020, nel rammentare che la discrezionalità legislativa non è senza limiti, ha sottolineato che, in questo caso, *"tali limiti sembrano superati (perché la responsabilità erariale è preordinata alla garanzia di beni costituzionalmente rilevanti)"*.

Semplificare le regole e i processi decisionali, investire nella digitalizzazione e nell'innovazione, formare una dirigenza consapevole e preparata, in grado di affrontare le difficoltà con coraggio e determinazione, è la strada giusta per velocizzare la ricostruzione.

A conclusione della presente relazione mi sento, tuttavia, di assicurare che i compiti affidati a questa Procura, pur nella difficoltà del momento, saranno svolti con il consueto rigore ed equilibrio, al servizio della

collettività e nel più assoluto rispetto della legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa.

Ringraziamenti

Sento, *in primis,* il dovere di esprimere il mio ringraziamento ai Colleghi di questa Procura, con i quali condivido l'esercizio della funzione requirente, per l'impegno profuso e l'elevata professionalità dimostrata anche nello scorso anno.

Un vivo sentimento di gratitudine, anche quest'anno, va al personale amministrativo che ha collaborato in maniera encomiabile, pur in una difficilissima situazione dovuta alla pandemia, nonché al Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale ed al suo personale per la efficiente collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Un saluto ed un ringraziamento ai Colleghi delle Procure della Repubblica dei due Distretti di Corte d'appello con i quali questa Procura regionale è in continuo contatto.

Rivolgo un sentito grazie agli ufficiali e sottufficiali della Guardia di Finanza che operano sul territorio nonché all'Arma dei Carabinieri, sicura di poter confidare, per l'espletamento delle numerose indagini delegate, nella loro professionalità e dedizione alla lotta agli sprechi di denaro pubblico.

Un'attestazione di stima va manifestata anche alla classe forense, per l'indiscussa competenza e la correttezza professionale dimostrata dai difensori nell'espletamento dei loro delicati compiti di patrocinio.

Non posso non manifestare, altresì, il mio plauso agli Organi di informazione, sempre attenti alle iniziative assunte dalla Corte dei conti, che sovente riescono a portare a conoscenza della Procura fatti che, in mancanza di segnalazione per le vie ordinarie, rimarrebbero ad essa ignoti.

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

Sig. Presidente,

Le chiedo, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2021 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia.

TABELLE RIASSUNTIVE

E

GRAFICI

ATTIVITA' ISTRUTTORIA

Tipologia	Numero
Fascicoli pendenti al 01/01/2020	22.047
Denunce pervenute	6.983
Fascicoli istruttori aperti	6.188
Archiviazioni immediate	479
Archiviazioni a seguito di istruttoria	7.456
Fascicoli pendenti al 31/12/2020	20.733
Richieste istruttorie	2.021
Inviti a dedurre	70
Audizioni personali	62

ATTI DEPOSITATI

Tipologia	Numero
Citazioni	46
Sequestri	2
Azioni revocatorie	0
Reclamo ex art. 76	0
Istanze di riassunzione	2
Ricorso ex art. 133	0
Ricorso in opposizione ex art. 135	0
Appello alle Sezioni Centrali	6
Giudizi per resa di conto	0
Pareri ex art. 130	1
Istanze di fissazione di udienza	15

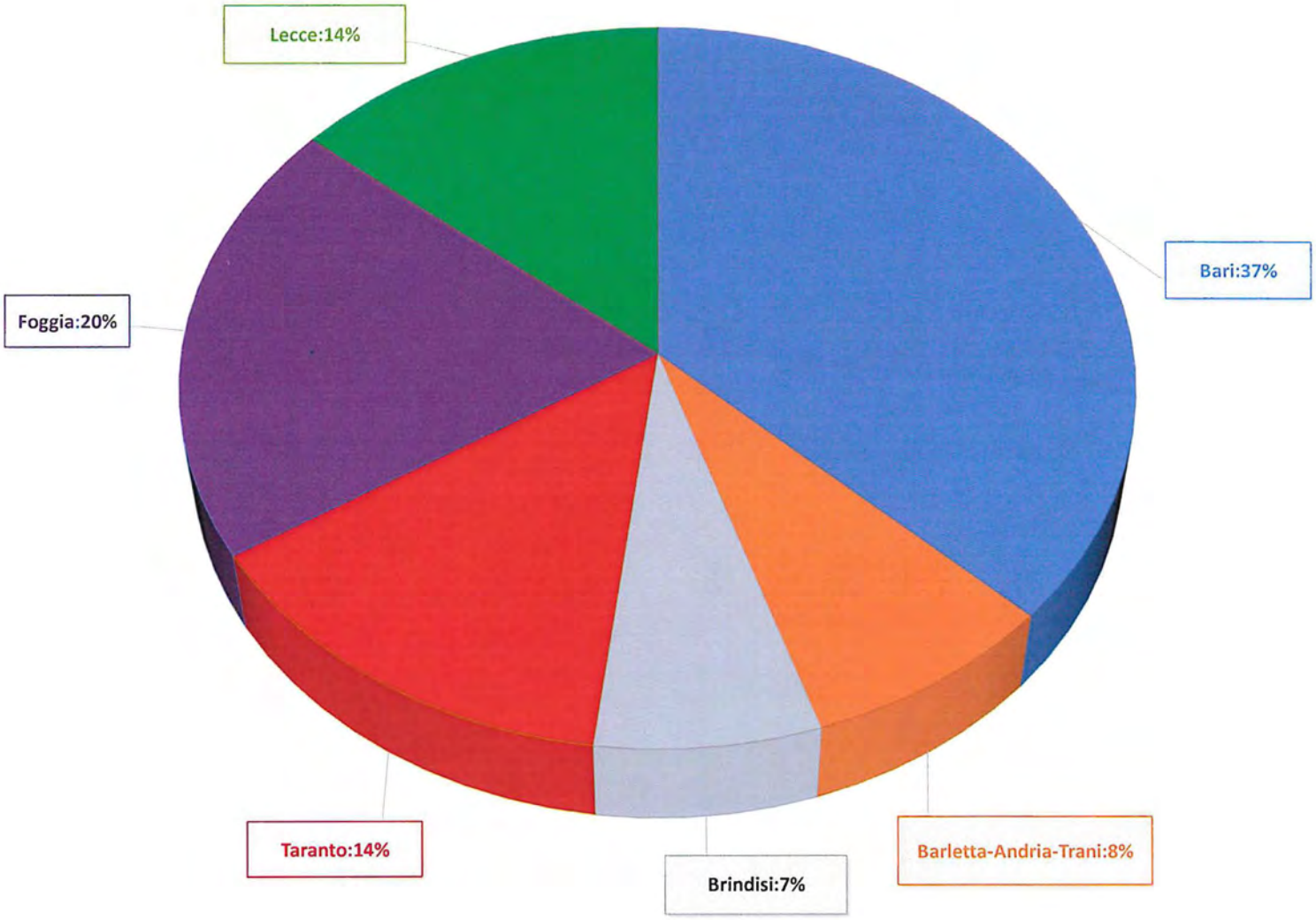
AZIONI A TUTELA DEL CREDITO

TIPOLOGIA DI ATTI	NUMERO DI ATTI	IMPORTI GARANTITI	CATEGORIA DI BENI	
			MOBILI	IMMOBILI
Sequestri ante causam	1	74.544,66		
Sequestri in corso di causa	1	61.200,69		
Azioni revocatorie	0			
Altre azioni a tutela	0			

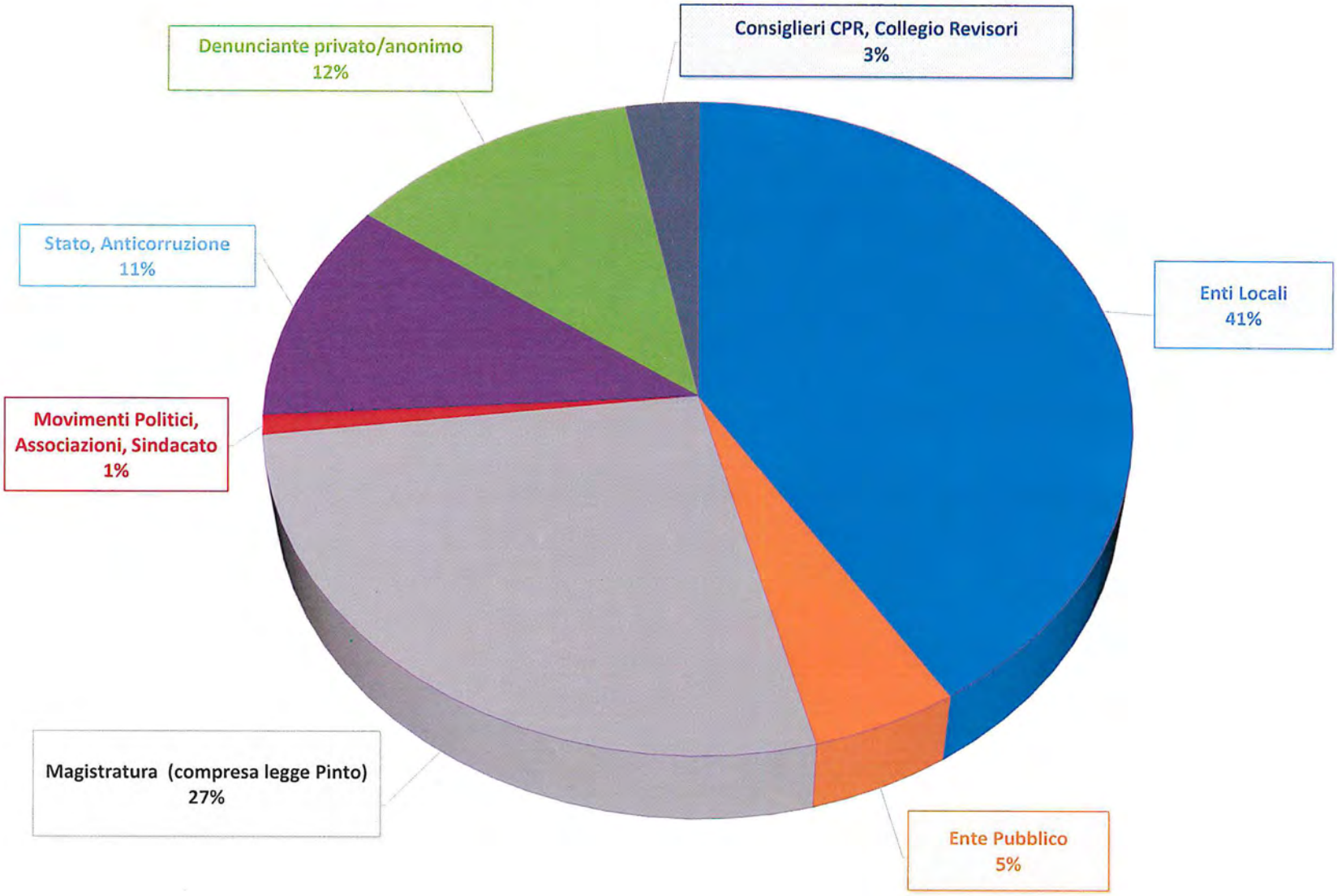
IMPORTI RECUPERATI

a seguito di attività istruttoria	€ 5.146,18
a seguito di invito a dedurre	€ 9.428,47
a seguito di rito abbreviato/monitorio	€ 45.954,93
in corso di giudizio	€ 140.264,07
a seguito di monitoraggio	€ 946.916,50

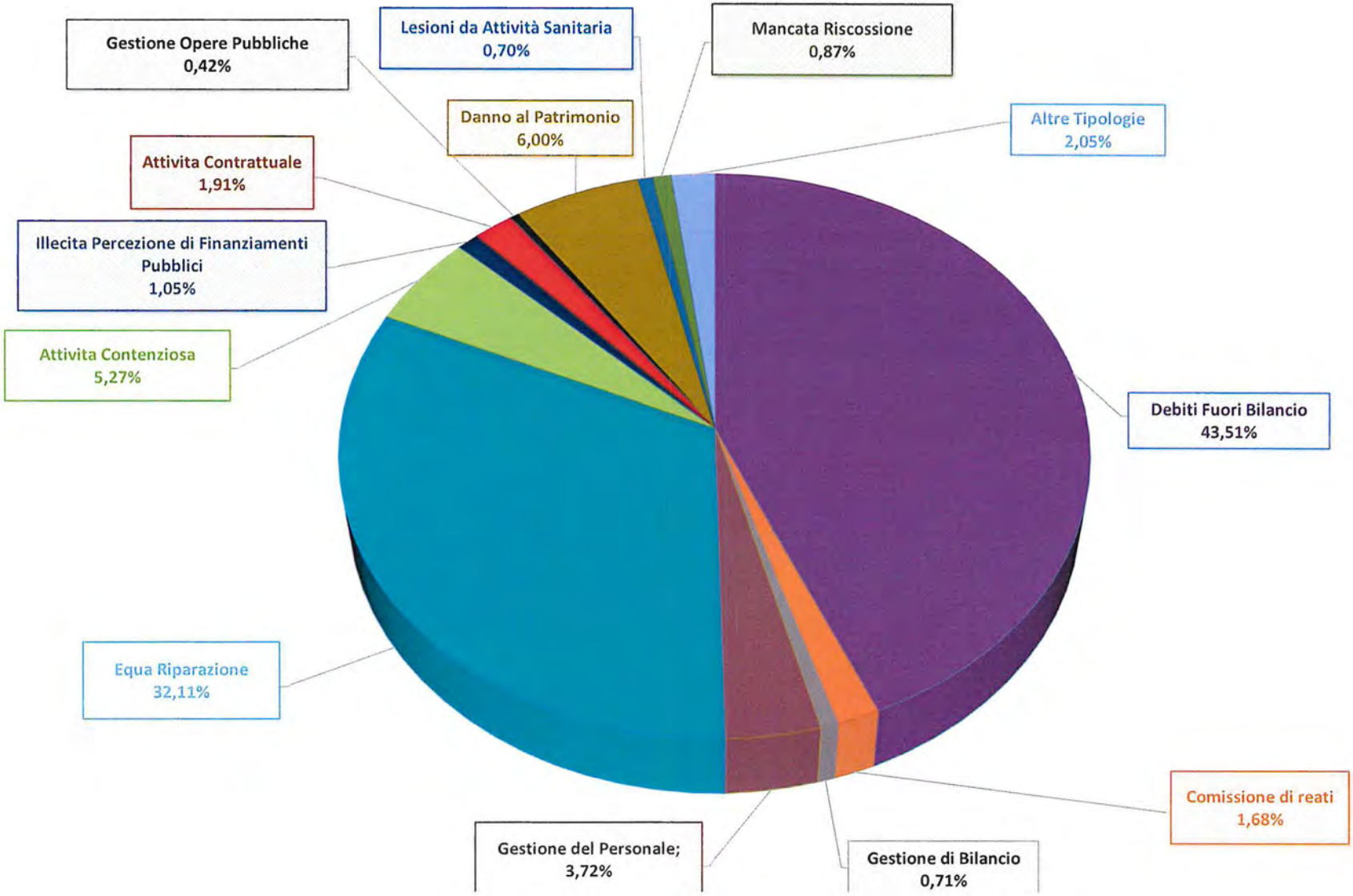
FASCICOLI ISTRUTTORI APERTI SU BASE PROVINCIALE



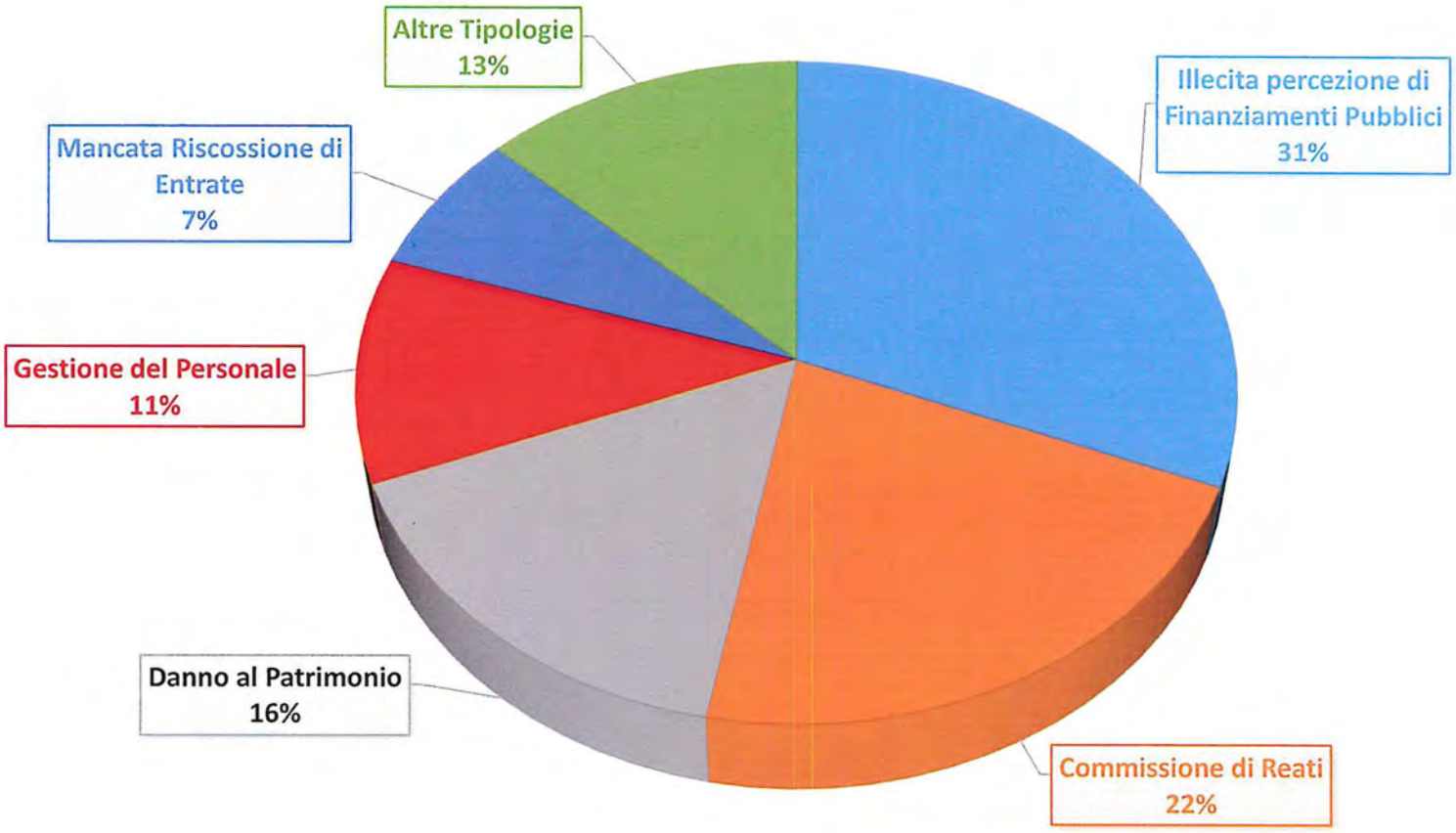
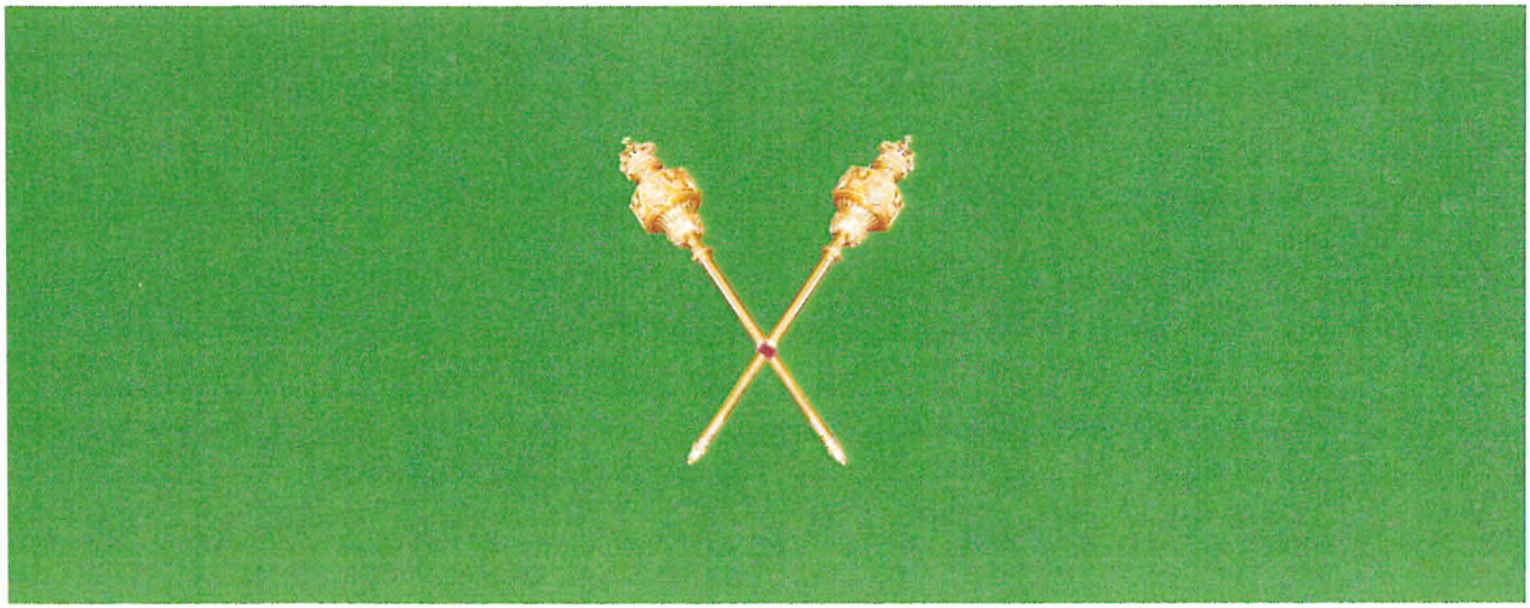
SOGGETTI DENUNCIANTI - FASCICOLI ISTRUTTORI



FATTISPECIE DANNOSE



CITAZIONI - EVENTO DANNOSO



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