



Corte dei conti

Procura Regionale

presso la Sezione Giurisdizionale per la Puglia

Inaugurazione Anno Giudiziario 2014

Relazione del Procuratore Regionale

Francesco Paolo Romanelli



Udienza del 21 febbraio 2014



Corte dei conti

Procura Regionale

presso la Sezione Giurisdizionale per la Puglia

Inaugurazione Anno Giudiziario 2014

Relazione del Procuratore Regionale

Francesco Paolo Romanelli

Udienza del 21 febbraio 2014

1 - Natura e provenienza delle denunce

Oltre alle denunce qualificate, vale a dire quelle provenienti dall'Autorità giudiziaria ordinaria e amministrativa, da organi di revisione e ispettivi, dalla Guardia di Finanza e dalle altre forze di polizia, dagli organi di vertice politici e burocratici delle pubbliche amministrazioni, frequenti sono anche quelle formulate dalle minoranze consiliari degli enti territoriali, dalle organizzazioni sindacali, da associazioni rappresentative di interessi diffusi e collettivi e da privati cittadini.

Benché queste ultime costituiscano evidente testimonianza della fiducia che, anche qui in Puglia, i cittadini ripongono nel ruolo istituzionale svolto dalla Corte dei conti e, nello specifico, nella funzione esercitata dalle Procure regionali a tutela della corretta gestione delle pubbliche risorse, va, tuttavia, evidenziato che, molto spesso, l'intervento di questo Ufficio viene sollecitato per fattispecie e in contesti che esulano del tutto dalle sue competenze istituzionali.

La Procura contabile, infatti, non è un organo di controllo chiamato a sindacare la legittimità degli atti amministrativi o a verificare, *ex ante*, la correttezza, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Sicché, così come non può impedire che siano portati ad esecuzione atti presuntivamente illegittimi (men che mai quando gli stessi non siano all'evidenza produttivi di danno per la pubblica amministrazione), essendo a ciò deputato, di norma, il giudice amministrativo, nemmeno può prevenire i danni che da essi possano eventualmente derivare in futuro.

In proposito, appare utile rimarcare che, in conformità ad una novella legislativa di qualche anno fa (art. 17, comma 30-*ter* del

decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009), l'attività istruttoria può essere iniziata, pena la sua nullità, solo in presenza di notizie specifiche e concrete di danno, ancorché acquisite non a seguito di denuncia (ci si riferisce a quelle che, non di rado, vengono attinte dagli organi di informazione).

Gli esposti con cui vengono denunciate manifestazioni generali di cattiva amministrazione, mere illegittimità amministrative, ovvero quelli formulati in termini generici, senza, cioè, uno specifico e concreto riferimento a fattispecie dannose aventi il carattere dell'attualità, sono, pertanto, destinati inevitabilmente ad essere archiviati, finendo, così, per determinare un inutile aggravio di lavoro per il magistrato che li deve, in ogni caso, esaminare.

Lo stesso esito e le medesime negative conseguenze sull'organizzazione del lavoro, hanno, peraltro, le numerose diffide ad organi della pubblica amministrazione, inviate "*per conoscenza*" a questo Ufficio con l'evidente intento di sollecitare in qualche modo la soluzione di pratiche amministrative pendenti o il riconoscimento di pretesi diritti ed interessi legittimi, riscontrandosi, anche in questo caso, normalmente, la mancanza dell'elemento dell'attualità del danno.

Questa Procura è sempre stata attenta nell'esaminare le denunce pervenute, evitando di iniziare un'attività istruttoria laddove esse siano all'evidenza strumentali alla realizzazione di finalità politiche, sindacali o di natura esclusivamente privata ovvero, comunque, generiche e prive di riferimenti concreti e precisi a fattispecie dannose, così come, d'altra parte - in conformità agli indirizzi già da tempo espressi dalla Corte costituzionale - di svolgere indagini "*a tappeto*" su fenomeni presuntivamente produttivi di pregiudizi erariali, indipendentemente da una specifica *notitia damni*.

Ne costituisce riprova il fatto che, ad oggi, presso questa

Sezione – diversamente da quanto accaduto altrove - non risulta essere stata proposta alcuna azione di nullità ai sensi dell'art. 17, comma 30-*ter* del decreto legge n. 78/2009.

2 - Breve riepilogo statistico dell'attività svolta

All'inizio dell'anno 2013 il numero dei fascicoli istruttori pendenti era pari a 8.467.

Nel corso dell'anno:

- sono stati aperti 3.654 nuovi fascicoli;
- sono state disposte 2.936 archiviazioni;
- sono stati formulati 69 inviti a dedurre per un totale di 136 presunti responsabili;
- sono stati introdotti 56 giudizi e 4 ricorsi per sequestro conservativo, per un danno complessivo pari a circa 32 milioni di Euro;

La giacenza finale al 31 dicembre 2013 assommava a 9.129 fascicoli istruttori.

Nel corso del 2013 sono stati, inoltre, effettuati recuperi (per effetto di risarcimento di danni avvenuto spontaneamente nel corso dell'istruttoria, a seguito della notifica di invito a dedurre ovvero in corso di giudizio) per complessivi 6 milioni e 630 mila Euro circa.

Sono stati, altresì, recuperati da parte delle pubbliche amministrazioni, in esecuzione di sentenze definitive emesse in anni precedenti, circa 782 mila Euro.

La percentuale delle sentenze di condanna emesse è pari al 77% circa di quelle complessive depositate nell'anno e l'importo del danno accertato ammonta a circa 15 milioni e 200 mila Euro.

3 - Principali tipologie di danno dedotte in giudizio o venute all'esame in fase istruttoria

3.1 - Danni derivanti dalla commissione di reati

Il numero delle istruttorie relative a reati commessi da dipendenti ed amministratori pubblici è purtroppo sempre elevato.

Esse riguardano, per lo più, i reati di cui al capo I del titolo I del libro II del codice penale (concussione, peculato, corruzione e, soprattutto, abuso d'ufficio), dei quali viene data normalmente notizia a questa Procura da parte del requirente penale all'atto dell'esercizio dell'azione di sua competenza, ai sensi dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p.

Va subito detto che questo fenomeno, generalmente conosciuto con la schematica espressione di "*corruzione nella pubblica amministrazione*" e per il quale il nostro Paese continua a detenere, più di 20 anni dopo "*tangentopoli*", un triste primato, come recentemente stigmatizzato dalla Commissione Europea, riguarda indistintamente, anche in questa Regione, tutte le amministrazioni pubbliche (le autonomie locali, così come l'amministrazione periferica dello Stato, la sanità pubblica e quella privata convenzionata, gli enti pubblici e le società partecipate) e tutti i settori di attività amministrativa, con significativo rilievo in quello degli appalti e dei lavori pubblici.

Ed è proprio in questo delicato campo dell'agire amministrativo che il fenomeno corruttivo è foriero di ingenti danni erariali, risolvendosi normalmente, qualunque sia il reato commesso (la corruzione vera e propria, la concussione, la turbativa d'asta, la truffa, la malversazione, il falso o l'abuso d'ufficio) in un aggravio di costi,

com'è di facile ed immediata intuizione nel caso dell'elargizione di tangenti (o altri, a volte cospicui, *benefit* in natura) a pubblici amministratori o dipendenti, quale illecito corrispettivo per l'affidamento di un appalto, di una fornitura o di un servizio.

Ed invero, dovendosi escludere che gli imprenditori siano dei disinteressati benefattori e che carattere distintivo della loro impresa non sia, dunque, il fine di lucro, bensì, al contrario, la totale anti-economicità, è del tutto evidente che il costo aggiuntivo della "mazzetta" viene scaricato su quello della commessa, attraverso un'indebita lievitazione del suo reale valore.

Tra le tante istruttorie pendenti, merita di essere segnalata, per il rilievo economico del danno procurato e per la sua emblematicità, in quanto rientrante nello stereotipo classico di siffatto tipo di illecito, quella, avviata nello scorcio dell'anno scorso a seguito della pubblicazione di notizie di stampa, riguardante un amministratore comunale filmato mentre, in una stazione ferroviaria, intascava, celata in una busta di supermercato, una tangente di 70 mila euro da parte di un emissario dell'impresa che svolgeva il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti per conto dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) operante nell'area del nord barese.

Dagli atti dell'inchiesta penale, successivamente acquisiti presso la Procura della Repubblica di Monza che ha svolto le indagini e che ha chiesto ed ottenuto la custodia cautelare in carcere di questo amministratore, si è appreso, infatti, che costui è accusato di aver percepito, nel complesso, a fronte dei suoi illeciti interventi tesi a favorire l'aggiudicazione della gara alla suddetta impresa, ben 770 mila euro.

Tale, dunque, deve stimarsi, all'attualità, con approssimazione in difetto, il maggior costo indebitamente sopportato dell'erario (e, in definitiva, dai cittadini contribuenti dei comuni rientranti nel suddetto

ambito territoriale) per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Un'altra fattispecie di rilievo, anch'essa venuta recentemente in evidenza (all'esito di indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Brindisi), riguarda il vasto sistema corruttivo imperante presso l'ufficio tecnico della ASL di quella provincia con riguardo alla gestione degli appalti di lavori edili.

Anche in questo caso, lo schema utilizzato è quello classico dell'alterazione, mediante vari e, a volte, sofisticati meccanismi fraudolenti, della libera concorrenza tra le imprese partecipanti alle gare per l'aggiudicazione dei lavori, con immediata ripercussione sull'entità della spesa sostenuta, a tutto personale vantaggio degli agenti pubblici coinvolti e delle imprese conniventi e a corrispondente grave detrimento del patrimonio pubblico, ove si consideri il cospicuo valore complessivo (circa 35 milioni di Euro) degli appalti oggetto di indagine.

Quello della sanità pubblica, d'altra parte, è un settore nel quale illeciti della stessa natura sono frequenti anche con riferimento alla fornitura di presidi medici e di farmaci.

Al riguardo, appare meritevole di menzione il fascicolo concernente i maggiori costi sostenuti da alcune ASL pugliesi, prima del riordino operato nel 2005, per l'acquisto mediante trattativa diretta (e dunque senza alcun confronto concorrenziale) di materiale ortopedico da parte di alcune ditte tutte riconducibili ad uno stesso gruppo imprenditoriale, sulla base, secondo l'accusa formulata in sede penale, di false dichiarazioni di "infungibilità" rilasciate da medici compiacenti.

Nei confronti di uno di questi sanitari è stato già introdotto - in pendenza ed indipendentemente dall'esito del suddetto processo penale - un giudizio risarcitorio, all'attualità non ancora definito, atteso che era stata successivamente condotta, da parte dell'ASL di

appartenenza, un'accurata indagine tecnico-amministrativa che aveva consentito di acclarare come gli acquisti fossero stati comunque effettuati ad un prezzo eccedente il *range* fissato con un'apposita direttiva interna, per un maggior costo di 117 mila Euro.

Nei confronti degli altri medici sono, invece, in corso accertamenti istruttori, ai fini dell'esatta quantificazione del danno, essendo stato definito solo di recente il processo penale con sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione dei reati loro contestati e non essendo stata effettuata, a suo tempo, un'analoga indagine interna da parte delle ASL interessate.

Del tutto simile è la vicenda - tutt'ora al vaglio del giudice penale - concernente l'acquisto di ventilatori polmonari presso l'ASL di Foggia, nella quale, peraltro, è stata scoperta, ancora la scorsa settimana, un'altra colossale truffa nell'acquisto di materiale disinfettante per le sale operatorie.

Sempre ascrivibili al settore della sanità pubblica sono le truffe perpetrate dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie private (spesso con la colpevole negligenza degli uffici delle ASL deputate al controllo), mediante la contabilizzazione di prestazioni non rientranti nell'accreditamento disposto dalla Regione, ovvero falsamente eseguite (meritano, al riguardo, di essere citati i fascicoli istruttori riguardanti due strutture sanitarie di Foggia e di Taranto, all'attualità in corso di definizione dopo la conclusione dei relativi procedimenti penali, relativamente ai quali è stato accertato un danno di circa 13 milioni e 400 mila Euro).

Non rari, ancora, i reati di peculato commessi dai medici operanti in ospedali pubblici per effetto dell'omesso versamento nelle casse della ASL dei proventi derivanti dall'attività professionale svolta *intramoenia*, ovvero le truffe perpetrate dai farmacisti e dai medici di medicina generale in materia di indebito rimborso di farmaci, ovvero

per la falsa rappresentazione all'ASL di prestazioni mediche mai eseguite, al fine di lucrare indebitamente i maggiori compensi per esse previsti.

Passando ad altri settori della pubblica amministrazione, appare degna di rilievo la vicenda (in relazione alla quale è già stato formulato l'atto di citazione in giudizio, preceduto da un'azione cautelare di sequestro conservativo sui beni del convenuto) che ha interessato un dipendente dell'INPS in servizio presso l'Agenzia di Cerignola che, ponendo in essere varie operazioni truffaldine, ha consentito l'indebita erogazione di prestazioni previdenziali (indennità di disoccupazione, indennità di maternità ed assegni familiari) a falsi braccianti agricoli, per circa 6 milioni e 500 mila Euro.

Sempre in materia di danni subiti da enti previdenziali, merita di essere citata la vicenda, anch'essa portata in giudizio lo scorso anno, concernente la truffa orchestrata da un'impresa di Martina Franca, che, con la complicità di due dipendenti del Centro territoriale per l'impiego di quella città, aveva consentito la indebita fruizione di sgravi contributivi per un importo di circa 400 mila Euro.

In ultimo, appare opportuno fare cenno all'estesa rete corruttiva scoperta agli inizi degli anni duemila, all'esito di indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Bari, presso il Compartimento regionale dell'ANAS, consistente, in buona sostanza, nel pagamento a varie imprese, con la connivenza di agenti pubblici corrotti, di lavori stradali mai eseguiti.

Il relativo giudizio introdotto alla fine del 2012 - dopo che il processo penale si è concluso, come purtroppo capita spesso di riscontrare, con declaratoria di intervenuta prescrizione dei reati nei confronti di tutti gli imputati - è stato definito, infatti, lo scorso anno, dopo una attenta valutazione da parte del collegio giudicante del materiale probatorio versato agli atti di quel processo, con la

condanna di alcuni soltanto degli agenti infedeli convenuti al pagamento della complessiva somma di 230 mila Euro circa.

Può, pertanto, ben dirsi che, in questo caso, come, invero, in molti altri analoghi, il giudizio sull'attendibilità e sulla fondatezza delle prove raccolte durante le indagini preliminari svolte dal requirente penale e, quindi, in definitiva, sulla colpevolezza degli imputati, si è svolto, ancorché a notevole distanza di tempo dalla commissione dei fatti-reato, dinanzi al giudice contabile e non già nella sede sua propria.

Il che, se, per un verso, non appare contrario ad un principio di giustizia sostanziale, sopportando questi agenti pubblici, quanto meno, le conseguenze economiche dei gravi illeciti commessi, costituisce, d'altro canto, un'evidente stortura dell'ordinamento, che dovrebbe indurre il legislatore ad una seria riflessione sull'attuale regime normativo della prescrizione dei reati, se non in ordine alla sua durata, quanto meno con riguardo all'incidenza del suo decorso sulla durata del processo.

Strettamente connessa alla tematica dei reati commessi dagli amministratori e dai dipendenti pubblici è la questione del danno all'immagine subito dall'amministrazione di appartenenza in conseguenza di siffatte condotte illecite che è, in molti casi, più grave di quello strettamente patrimoniale, ingenerandosi nell'opinione pubblica una diffusa, quanto deleteria, sfiducia nei confronti degli apparati pubblici e dei suoi agenti.

Non par dubbio, infatti, che la commissione di tali reati, oltre che foriera - come si è detto - di ingenti danni patrimoniali (che, a volte, possono, tuttavia, anche mancare, come accade spesso nel caso della concussione), arreca un grave *vulnus* ad altri interessi giuridicamente protetti, quali il prestigio ed il decoro della pubblica amministrazione, facendola apparire all'esterno, in contrasto con i

principi affermati negli articoli 97 e 98 della Costituzione, come una struttura non trasparente, non imparziale, non improntata a principi di legalità e di efficienza, ma, al contrario, come un apparato i cui agenti perseguono esclusivamente finalità di arricchimento personale.

Tale danno è tanto più grave quanto più delicato e nevralgico, per gli interessi pubblici coinvolti, è il settore amministrativo in cui operano gli agenti infedeli, come accade, ad esempio, quando gli illeciti sono commessi da impiegati appartenenti all'amministrazione finanziaria (ovvero addetti ad analoghe funzioni nell'ambito delle amministrazioni territoriali, con riguardo ai tributi locali), essendo gli uffici tributari istituzionalmente chiamati all'accertamento dell'osservanza degli obblighi fiscali da parte dei cittadini.

Invero, la percezione di tangenti o di altre utilità da parte di soggetti incardinati in tali uffici ingenera nella collettività il convincimento che l'attività di accertamento fiscale non si svolga secondo i principi fissati dalla Costituzione e che, attraverso detti pagamenti, sia possibile conseguire indebiti vantaggi, disincentivando, in conseguenza, i cittadini dall'adempimento di un obbligo primario e fondamentale nei confronti dello Stato qual è quello del pagamento dei tributi.

In relazione a tale lesione di carattere non patrimoniale, l'art. 17 comma 30-ter del decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009, nel devolvere la giurisdizione nella soggetta materia alla Corte dei conti (così recependo un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato), ha, tuttavia, limitato l'esperimento della relativa azione nella sola ipotesi di reati di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (Capo I, Titolo I, Libro II del codice penale) e condizionatamente all'intervento di una sentenza definitiva di condanna.

Successivamente, l'art. 1, comma 62 della legge n. 190/2012

(c.d. "anticorruzione") ha fissato i criteri per la sua quantificazione, prevedendo che esso sia pari, con beneficio della prova contraria, al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita (al riguardo, va annotato che secondo una recente giurisprudenza, tale norma, per alcune particolari locuzioni in essa contenute, avrebbe ampliato il campo di azione del requirente contabile nella materia di che trattasi rispetto a quanto previsto dalla precedente disposizione del 2009, sia con riguardo alla tipologia dei reati per i quali tale pregiudizio non patrimoniale può configurarsi, sia relativamente alle condizioni per l'esercizio dell'azione).

Nel corso dell'anno sono state introdotte alcune azioni di tale tipo, riguardanti, nello specifico, alcuni infermieri in servizio presso gli Ospedali Riuniti di Foggia che avevano partecipato al turpe mercato delle onoranze funebri e dei servizi cimiteriali che si svolgeva in quella città (fornendo, dietro compenso, ad alcune imprese operanti nel settore i nominativi dei pazienti deceduti), nonché alcuni amministratori del comune di Altamura che avevano costretto un imprenditore a consegnare loro l'importo di 30 mila euro, minacciando, in caso contrario, la reiezione o l'insabbiamento di una pratica edilizia.

Con riguardo alla prima delle segnalate vicende, è già intervenuta una sentenza che, in accoglimento della formulata domanda risarcitoria, ha condannato uno degli infermieri citati in giudizio al pagamento della somma di 14 mila euro.

Sempre in relazione alla problematica del danno all'immagine, appare opportuno rappresentare, da ultimo, la pendenza di alcuni procedimenti in materia di assenza ingiustificata dal posto di lavoro di dipendenti pubblici.

Il fenomeno, tristemente noto nella pubblica amministrazione, si concretizza con diverse modalità.

prima volta attivate fattispecie relative al mancato riversamento di tasse (6) ed alla legge Pinto (3), mentre in diminuzione appaiono le controversie relative al conferimento di incarichi e consulenze che diminuiscono da 9 a 5.

Vengono quest'anno di nuovo enucleate anche le fattispecie relative al danno all'immagine e quelle per il danno da disservizio (a volte attivate congiuntamente) che risultano rispettivamente in 7 e 8 casi (rispettivamente 5 e 6 nel 2012).

5.2.2 Giudizi pensionistici

Anche il settore pensionistico espone dati di assoluto rilievo.

Le udienze dei giudici unici pensionistici sono cresciute da 111 a 129, incrementandosi quindi di 18. Ugualmente cresciuti di 264 i giudizi iscritti a ruolo (2734 rispetto a 2470) e le ordinanze che subiscono un incremento di 436, passando da 642 a 1078. Al sensibile incremento delle ordinanze, aumentate di oltre due terzi (+68%), fa simmetrico riscontro un peraltro lieve decremento delle sentenze, che passano da 1757 a 1584 (-12%). Analogo lieve decremento nella definizione dei giudizi, che si riducono da 1828 a 1688 (-8%). Gli appelli privati passano da 55 a 22 e quelli di parte pubblica da 44 a 29.

5.2.31 Conti giudiziali

Il settore dei conti giudiziali è gravato da enormi criticità, come già anticipato sopra.

In questo caso il dato statistico, dopo un assai parziale assestamento di una caotica giacenza di conti e della loro immissione nel sistema informatico e nel relativo archivio, espone risultati ripartiti per anni, ma che sono in realtà in massima parte dovuti a dati immessi tutti nel corso del triennio 2011/2013, sia pure con riferimento agli anni di origine di ciascun conto. Malgrado ciò emerge comunque il dato di un ulteriore sensibile incremento dei conti scaricati che passano da 421 a 788.

3.2 - Danni da illecita distrazione di fondi da parte di società private concessionarie del servizio di accertamento e riscossione di tributi ed altre entrate locali

Una delle istruttorie di maggior interesse che ha impegnato l'Ufficio nel corso del 2013, concerne il rilevante danno arrecato ai comuni della provincia di Foggia (quasi tutti, ivi compreso quello capoluogo) in conseguenza del mancato versamento delle somme riscosse a titolo di tributi locali da parte della società privata concessionaria del relativo servizio.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia è stato, infatti, accertato che tale società, nel periodo che va dal 1° gennaio 2011 al 31 maggio 2012, non aveva versato in favore dei suddetti comuni la complessiva somma di circa 21 milioni e 300 mila euro, causando, in alcuni casi, gravi situazioni di squilibrio nei relativi bilanci.

Nella fattispecie, il requirente penale ha ritenuto sussistente un'associazione per delinquere (costituita dai due amministratori che si erano succeduti nella carica di amministratore delegato, nonché della moglie e della figlia di uno di essi), che aveva posto in essere vari reati (peculato continuato, falso in bilancio, fittizia formazione del capitale sociale, ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità di vigilanza), onde consentire alla società di non decadere dall'autorizzazione ministeriale e di continuare così a svolgere il servizio di concessionario della riscossione, aggravandone la situazione economica, patrimoniale e finanziaria, recando, nel contempo, consistenti vantaggi personali ai sodali che si erano appropriati dei fondi di pertinenza erariale.

All'attualità, sono stati emessi 3 atti di citazione (preceduti da altrettanti procedimenti cautelari), con riferimento ai comuni che

hanno registrato gli ammanchi più consistenti (Foggia, Cerignola e San Marco in Lamis), chiamando in giudizio, oltre alla società concessionaria (a titolo di responsabilità contabile), anche gli amministratori che si sono resi responsabili dell'illecita distrazione di denaro pubblico.

All'uopo, è stato richiamato il principio giurisprudenziale secondo cui, nel caso in cui le somme di pertinenza pubblica siano state sottratte fraudolentemente o distratte dalla finalità di interesse pubblico, si verifica una sorta di "sforamento" dello schermo societario, sì da far assumere allo stesso amministratore della società o, comunque, al suo effettivo *dominus*, un rilievo autonomo rispetto a quello della società medesima ed una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse ai fini della responsabilità amministrativo-contabile.

Va, tuttavia, evidenziato che difficilmente sarà possibile recuperare per intero tale ingente danno.

Infatti, se, per un verso, la richiesta misura cautelare sui beni e crediti della società non è stata confermata dal giudice designato, risultando questa già dichiarata fallita all'atto della sua proposizione (ed ignorandosi, d'altra parte, se e quanti dei comuni creditori si siano tempestivamente insinuati nella procedura concorsuale), dall'altro, il patrimonio dell'unico amministratore capiente (che ne era poi il vero *dominus*) è affatto esiguo in rapporto all'entità del danno procurato (deve, peraltro, annotarsi che il giudice designato non ha nemmeno confermato il sequestro preventivo dei beni disposto nei confronti del coniuge e della figlia di quest'ultimo, non essendo stata condivisa la prospettazione di quest'Ufficio secondo cui anche costoro avevano preso parte alle illecite locupletazioni o, comunque, ne avevano beneficiato).

Ciò che sconsiglia, al momento, nelle more della definizione nel merito dei giudizi pendenti, di introdurre ulteriori azioni risarcitorie relativamente agli ammanchi concernenti gli altri comuni interessati, ivi compreso (per circa 300 mila Euro) quello di Monteiasi, in provincia di Taranto, per il quale, pure, detta società svolgeva in concessione analogo servizio.

Quello appena citato, tuttavia, non è un caso isolato, a comprova del fatto che l'illecita distrazione di fondi da parte delle società private concessionarie della riscossione di tributi locali è fenomeno abbastanza diffuso in questa Regione.

Al riguardo, oltre ad un altro atto di citazione, depositato nello scorso anno, concernente l'appropriazione di 47 mila Euro da parte di due dipendenti della società concessionaria del servizio di riscossione della tassa di occupazione di suolo pubblico per conto del comune di Terlizzi, deve evidenziarsi che una situazione analoga a quella registratasi in provincia di Foggia si è verificata anche presso i comuni di Bari, di Brindisi e di Fasano, dove operava una diversa società concessionaria, per un ammanco complessivo, in questo caso, pari ad oltre 16 milioni di Euro.

Anche relativamente a questa società, tuttavia, si pongono gli stessi problemi già segnalati circa la scarsa possibilità di successo di un'eventuale azione risarcitoria, tenuto conto, per un verso, che risulta anch'essa già fallita e, dall'altro, che il "buco" realizzato ha interessato una molteplicità di comuni sparsi in tutt'Italia.

Proprio per tale motivo, le indagini istruttorie sono, all'attualità, tese ad accertare l'eventuale sussistenza di un concorso gravemente colposo nella causazione del danno da parte degli agenti pubblici preposti al controllo dell'osservanza delle prescrizioni contrattuali disciplinanti il rapporto concessorio.

Va, infine, annotato che le truffe in materia di riscossione di entrate tributarie, quando questa è affidata a soggetti privati, non riguardano soltanto gli enti locali, ma interessano anche la Regione, relativamente alle tasse automobilistiche.

Nel corso del 2013, nello specifico, è stata introdotta un'azione risarcitoria nei confronti di un titolare di un'agenzia automobilistica di Lecce che ha omesso di versare circa 400 mila Euro e sono state depositate quattro sentenze di condanna per fattispecie congeneri, per un importo complessivo di 190 mila Euro circa (in altri casi, l'importo dell'ammanco è stato integralmente recuperato all'esito della notifica dell'invito a dedurre).

3.3 - Danni da illegittimo conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione

Molte sono state, anche nel corso del 2013, le istruttorie che hanno riguardato l'illegittimo conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione a soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

Esse riguardano, prevalentemente, gli enti locali.

Generalmente, tali consulenze e/o contratti nascondono - in contrasto con il precetto legislativo che le consente soltanto per l'espletamento di compiti di "*...alta specializzazione...*" e per soddisfare "*...esigenze straordinarie ed eccezionali...*" - vere e proprie assunzioni di personale per l'espletamento di ordinarie attività istituzionali, senza che venga data, d'altra parte, alcuna dimostrazione della mancanza di professionalità adeguate all'interno dell'ente.

In altre ipotesi, esse si concretano in manifeste elargizioni benefiche, essendo del tutto evanescenti gli effettivi obiettivi perseguiti (e, conseguentemente, assolutamente dubbia l'utilità che ne deriva per l'amministrazione), oppure palesemente sproporzionati i compensi erogati rispetto alla natura e all'oggetto dell'incarico.

Tra le istruttorie più significative, merita di essere segnalata quella concernente l'illegittima, ennesima, proroga disposta dal comune di Taranto, in contrasto con una precedente direttiva interna (e, peraltro, in epoca immediatamente antecedente alla dichiarazione dello stato di dissesto) di 7 incarichi di collaborazione continuata e continuativa, di dubbia utilità per il comune, per una spesa complessiva di circa 250 mila euro, sul presupposto non veritiero, in quanto palesemente smentito dalle risultanze istruttorie, che il relativo finanziamento sarebbe stato assicurato attingendo a fondi europei.

Altra situazione di particolare rilievo è quella segnalata dall'Ispettorato Generale di Finanza della Ragioneria generale dello

Stato, all'esito di un'ispezione effettuata lo scorso anno presso la provincia di Foggia, laddove risultano conferiti nel 2012 ben 254 incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per una spesa complessiva di 820 mila Euro circa, senza che i relativi contratti siano stati sottoposti, come prescritto, al preventivo parere del Collegio dei Revisori e siano stati trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Con riferimento a tale ricorrente fattispecie di danno, si ritiene, ancora, di dover far menzione della sentenza, depositata lo scorso anno, che, accogliendo integralmente la domanda formulata da questo Ufficio, ha riconosciuto la totale inutilità di un rapporto di consulenza instaurato a suo tempo *"...per il supporto... alle funzioni di indirizzo e controllo..."* del sindaco di Lecce e che è costato alle casse di quel comune la considerevole somma di circa 500 mila Euro.

Non mancano, poi, casi in cui viene affidato a professionisti esterni (in genere avvocati) l'incarico di redigere le controdeduzioni a rilievi formulati da organi ispettivi o da amministrazioni vigilanti, compito, questo, che dovrebbe e ben potrebbe, al contrario, essere svolto dall'apparato burocratico dell'Ente.

Nel 2013, in particolare, è stato avviato un procedimento, mediante l'invio dell'avviso di cui all'art. 5, 1° comma della legge n. 19/1994, nei confronti dei componenti della Giunta esecutiva di un ente regionale di Foggia, che avevano incaricato, sborsando la somma di circa 25 mila euro, ben due avvocati (uno addirittura del foro di Roma) perché redigessero le controdeduzioni in relazione ad una deliberazione con cui la Giunta regionale, a seguito di una visita ispettiva che aveva evidenziato varie irregolarità e disfunzioni, aveva avviato il procedimento per lo scioglimento del consiglio di amministrazione dell'ente.

3.4 - Danni nel settore dei lavori, delle forniture e dei servizi pubblici

Si è già avuto modo di dire che in questo delicato settore di attività della pubblica amministrazione, vengono a realizzarsi molteplici e variegati fattispecie di danno erariale, assai spesso, ma non sempre, connesse alla commissione di reati.

Le più frequenti sono quelle riconducibili alla materia dei procedimenti di gara e di scelta del contraente.

Come si può intuire, non in tutti i casi la trasgressione delle disposizioni che disciplinano la soggetta materia, ora principalmente racchiuse nel c.d. Codice degli appalti, si traduce in un danno erariale.

Certamente ciò si verifica allorché il concorrente illegittimamente escluso o pretermesso adisca il giudice amministrativo e questi riconosca fondate le sue ragioni.

In tali casi, nel passato, si era soliti imputare ai soggetti responsabili un danno pari alle spese legali sostenute dall'amministrazione, nonché a quelle che la stessa fosse stata condannata a rifondere al ricorrente, oltreché, eventualmente, alle spese della nuova gara.

A seguito dell'affermarsi, dapprima in giurisprudenza e, successivamente, anche nel diritto positivo, del principio della risarcibilità degli interessi legittimi, la principale e certamente più rilevante voce di danno che viene azionata in queste fattispecie è quella dell'ammontare del risarcimento del danno in favore del concorrente escluso o pretermesso al cui pagamento l'amministrazione sia stata condannata dal giudice amministrativo.

Due casi rientranti in tal ultima fattispecie, per citarne solo alcuni tra i tanti all'attualità in corso di istruttoria, riguardano la condanna dei comuni di Santeramo in Colle e di Orsara di Puglia, pronunciata dal

TAR Puglia (che ha segnalato entrambe le vicende) al pagamento di un importo, a titolo di risarcimento del danno, di circa 500 mila Euro, nel primo caso e di 71 mila Euro nel secondo, nei confronti di imprese illegittimamente pretermesse nelle gare per l'affidamento di appalti di lavori idraulici.

Vengono, poi, in rilievo i casi in cui la gara sia stata del tutto omessa, facendosi all'uopo improprio ed illegittimo ricorso alle situazioni eccezionali nelle quali è normativamente consentito l'affidamento dell'appalto a trattativa diretta.

Secondo un recente orientamento della giurisprudenza, in tale ipotesi l'amministrazione subisce un danno consistente nella perdita della *chance* di conseguire un prezzo più vantaggioso rispetto a quello corrisposto all'affidatario illegittimamente individuato.

Si presume, in altri termini, che, laddove fosse stato svolto un regolare procedimento concorsuale, la stazione appaltante avrebbe sicuramente beneficiato dei ribassi offerti dagli altri partecipanti.

L'indirizzo giurisprudenziale in questione, pur non essendo del tutto pacifico (in senso contrario, si registrano anche pronunce di questa Sezione), appare, tuttavia, sorretto da convincenti argomenti, incentrati sul seguente ragionamento logico-deduttivo:

- la violazione delle regole della concorrenza e della trasparenza dell'azione amministrativa comporta una trasgressione degli obblighi di servizio da parte dell'agente che abbia illegittimamente proceduto all'aggiudicazione dell'appalto;
- il confronto concorrenziale è imposto, oltre che dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 2 del Codice degli appalti, che annovera tra i principi fondamentali della materia anche quello della libera concorrenza;
- la violazione delle norme volte a garantire la concorrenza è apprezzabile non solo sotto il profilo della lesione arrecata alle

imprese interessate all'aggiudicazione dell'appalto – la cui tutela è affidata al giudice amministrativo – ma anche sotto quello del danno subito dall'amministrazione;

- per effetto del mancato rispetto delle regole concorrenziali, infatti, essa perde la possibilità di scegliere tra le migliori offerte conseguibili e di ottenere, così, un risparmio di spesa.

Con riguardo alla quantificazione del danno, si ritiene generalmente che lo stesso debba essere liquidato in via equitativa, facendo all'uopo applicazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza del giudice amministrativo per risarcire il danno da lucro cessante subito dalle imprese illegittimamente escluse dalla gara laddove non sia possibile il risarcimento in forma specifica (in quella sede, viene, infatti, riconosciuta, a tale titolo, una somma ricompresa, in linea di massima e salvo i temperamenti del caso, tra il 5% e il 10% del prezzo a base d'asta).

In tale casistica può farsi rientrare anche una vicenda, per certi versi peculiare, che ha interessato il comune di Taranto ed in relazione alla quale è già stato formalizzato, verso la fine dello scorso anno, il procedimento teso al recupero del danno che ne è derivato (155 mila Euro circa) nei confronti del dirigente individuato come responsabile.

In estrema sintesi, è accaduto che una gara pubblica per l'affidamento del servizio di pulizia di edifici giudiziari e altri immobili comunali, è stata illegittimamente sospesa, dopo che erano già pervenute le offerte dei concorrenti invitati; con conseguente proroga dei contratti in essere con le precedenti imprese affidatarie del servizio.

In tal caso, però, essendo note le offerte formulate in sede di gara, il danno è stato quantificato per differenza tra l'importo complessivamente corrisposto alle imprese che hanno beneficiato

della proroga e quello che, invece, sarebbe stato pagato laddove l'appalto fosse stato aggiudicato alla ditta che aveva offerto il minor ribasso in sede concorsuale (si è preferito, in altri termini, il ricorso ad un criterio di quantificazione certo, anche se del tutto prudenziale, ch , altrimenti, il danno sarebbe risultato assai maggiore, essendo state presentate offerte anche con ribassi molto pi  alti).

Vengono, poi, in evidenza gli illeciti commessi in una fase anteriore, ossia quella in cui gli organi di vertice dell'amministrazione deliberano di procedere alla realizzazione di un'opera pubblica.

La giurisprudenza ha sottolineato l'esigenza che la fattibilit  dell'opera venga attentamente valutata, onde evitare l'approvazione di progetti concretamente non realizzabili, non soltanto sotto il profilo tecnico, ma anche con riguardo alla sua compatibilit  con gli strumenti urbanistici e con la situazione finanziaria dell'ente.

In questa tipologia si collocano le frequenti fattispecie, rinvenibili soprattutto nelle deliberazioni approvative di debiti fuori bilancio da parte degli enti territoriali, concernenti (secondo una prassi deleteria invalsa soprattutto nel passato) l'affidamento di incarichi di progettazione che comportano il pagamento di onerose parcelle, che non vengono poi onorate per il mancato reperimento dei fondi necessari alla realizzazione dell'opera.

Infine, com'  ovvio, anche la fase di esecuzione del contratto pu  fornire l'occasione per fenomeni di danno erariale.

Certamente, le vicende che colpiscono maggiormente l'opinione pubblica e che, infatti, costituiscono spesso oggetto di denuncia da parte dei *mass media*, costituendo tangibile testimonianza dello spreco di denaro pubblico, riguardano il mancato completamento di opere che hanno visto l'impiego di consistenti risorse, ovvero la realizzazione di opere rimaste, poi, praticamente inutilizzate.

Per quanto in tali ipotesi il nocumento per le finanze pubbliche

sia pacifico e di facile dimostrazione, non altrettanto può dirsi per l'individuazione dei soggetti responsabili, soprattutto con riguardo alla prova della sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave e del nesso di causalità.

Infatti, trattasi, nella maggior parte dei casi, di vicende complicatissime sviluppatesi in un lungo (spesso lunghissimo) arco di tempo, in cui si intrecciano, in un dedalo a volte inestricabile, inadeguate programmazioni, difetti di progettazione e di esecuzione, inefficienze e lentezze procedurali, sopravvenuta insufficienza o sospensione di finanziamenti pubblici, estenuanti contenziosi con l'impresa costruttrice, eventi naturali sopraggiunti.

Ne consegue che risultano coinvolte le responsabilità di numerosi soggetti (in molti casi non più in vita) con diverse competenze e funzioni (amministratori pubblici, professionisti, funzionari), le cui condotte, se isolate nel contesto temporale e procedimentale in cui furono poste in essere, raramente sono suscettibili di essere considerate, *ex se*, come macroscopicamente negligenti, imprudenti o imperite e, altrettanto difficilmente, possono, comunque, essere poste in relazione eziologica diretta e immediata con l'evento dannoso finale, essendo stata la serie causale frequentemente interrotta dai comportamenti e dagli avvenimenti susseguenti.

Un'altra fattispecie assai ricorrente è quella delle perizie di variante approvate in corso d'opera, nel caso in cui le stesse non siano giustificate alla luce della disciplina recata nella soggetta materia dal Codice degli appalti, essendo tale istituto contrattuale sovente utilizzato al surrettizio scopo del recupero del ribasso offerto in sede di gara da parte della ditta aggiudicataria dell'appalto.

In tali casi, la responsabilità del danno conseguente all'indebita lievitazione del costo dell'opera pubblica viene generalmente

ravvisata in capo agli agenti (*in primis* il direttore dei lavori e il RUP) che, agendo con dolo o colpa grave ed in violazione dei loro obblighi di controllo e sorveglianza, abbiano consentito la redazioni di tali illegittime varianti.

Un caso recente ed assai rilevante per il valore economico dell'opera, riguarda i lavori di costruzione del nuovo porto commerciale di Molfetta, in relazione al quale è stato aperto, nello scorso mese di ottobre, un fascicolo istruttorio a seguito della trasmissione a questo Ufficio, ai sensi dell'art. 129, comma 3-*bis* delle disposizioni di attuazione del c.p.p., dell'Ordinanza di applicazione di misure cautelari reali e personali pronunciata dal G.I.P presso il Tribunale di Trani, all'esito di una complessa indagine svolta da dalla Procura della Repubblica presso lo stesso Tribunale.

Al riguardo, questo Ufficio sta valutando la sussistenza nelle condotte di servizio poste in essere dagli amministratori e dai dipendenti pubblici coinvolti nella vicenda amministrativa, prescindendo dai contestati profili di illiceità penale, gli estremi della colpa grave, ai fini dell'eventuale autonomo esercizio nei loro confronti dell'azione risarcitoria di competenza.

Altra ipotesi frequente è quella degli organi della stazione appaltante (direttore dei lavori, ingegnere capo, RUP, commissione di collaudo) che, omettendo con colpa grave, ovvero per fini illeciti, di esercitare le rispettive attribuzioni, certifichino la regolarità dei lavori eseguiti, nonostante l'opera presenti evidenti vizi e sia stata realizzata con materiali scadenti, ovvero difformi qualitativamente o quantitativamente rispetto alle previsioni progettuali.

In passato questo Ufficio ha esercitato molteplici azioni relativamente a fattispecie dannose di tale tipo, tra le quali spicca, per l'entità del danno erariale procurato (oltre 12 milioni di Euro), quella concernente i lavori di completamento alle strutture del porto di Bari

nelle aree dei moli Pizzoli e Marisabella, che ha superato positivamente (anche se non nella sua totalità) il vaglio del primo e del secondo grado di giudizio.

Nel 2013 è stato introdotto un giudizio analogo riguardante i lavori di costruzione di una condotta sottomarina per lo scarico dell'effluente dell'impianto di depurazione a servizio della città nuova di Taranto, eseguiti in maniera difforme dalle modalità costruttive previste dalle condizioni contrattuali intorno agli anni 1999/2000, per effetto dei quali, a parte la sostanziale inutilizzabilità dell'opera, è derivato all'amministrazione comunale un danno, sottospecie di indebito pagamento di stati di avanzamento lavori, calcolabile in oltre 1 milione e 250 mila Euro.

Anche tale azione, che nella specie è stata esercitata nei soli confronti del funzionario investito delle funzioni di ingegnere capo (essendo *medio tempore* deceduto il direttore dei lavori), è stata ritenuta fondata dalla Sezione, che ha condannato il convenuto al pagamento in favore del comune di Taranto della somma di 313 mila Euro circa, essendosi dovuto defalcare dall'ammontare complessivo del danno la quota imputabile al direttore dei lavori, e avendo ritenuto il collegio giudicante che la residua quota parte contestata al convenuto fosse attribuibile, ancorché non a titolo di colpa grave, ai componenti della commissione di collaudo.

Tra le nuove istruttorie avviate ed ancora in corso, merita, invece, di essere menzionata quella concernente - anche in questo caso - alcuni lavori marittimi sul litorale jonico orientale, in località Torricella in provincia di Taranto, in relazione ai quali pure, secondo l'imputazione elevata in sede penale nei confronti del Direttore dei lavori e del R.U.P., sarebbe stata avallata da costoro l'impiego, da parte dell'impresa appaltatrice, di materiali diversi e in quantità minore rispetto a quelli previsti dal capitolato speciale, con un maggior onere

per la stazione appaltante (provincia di Taranto) stimabile in 200 mila Euro circa.

Un'ipotesi di danno, anch'essa piuttosto ricorrente, è quella conseguente al risarcimento dei danni occorsi all'appaltatore per cause riconducibili all'operato dell'amministrazione.

In questi casi - tra i quali è molto frequente quello della sospensione dei lavori - occorrerà, invece, valutare quale sia stata, in concreto, la condotta che ha provocato il danno.

Così, volta per volta, potrà trattarsi di attività riconducibili al RUP o al direttore dei lavori che, ad esempio, abbia disposto la sospensione in modo del tutto ingiustificato, ovvero subito dopo la consegna dei lavori per cause preesistenti e conosciute.

Come è avvenuto in una vicenda concernente l'appalto di alcuni lavori relativi alla rete fognaria del comune di Grumo Appula, che, benché risalente ad epoca ormai remota (1987), si è conclusa solo l'anno scorso, dopo un estenuante contenzioso in sede civile (ma limitatamente al profilo della concretezza del danno, pendendo ancora la causa in grado d'appello), con la corresponsione all'impresa appaltatrice del relativo risarcimento.

Di frequente, però, il danno discende da errori progettuali che rendono necessaria la modifica del progetto e, conseguentemente, la sospensione dei lavori.

Va, tuttavia, evidenziato che, in relazione alla responsabilità del progettista, una consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione esclude la sussistenza della giurisdizione contabile in considerazione della natura libero-professionale dell'attività da questi svolta.

Il che, se impedisce l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte di questa Procura (salvo che il progettista rivesta contemporaneamente la funzione di direttore dei lavori), non preclude, ovviamente, che essa sia esperita dinanzi al giudice ordinario a cura

dell'amministrazione.

Sempre in fase esecutiva, vengono in rilievo i danni connessi con il cattivo uso, da parte dell'amministrazione, degli strumenti preordinati alla risoluzione stragiudiziale delle controversie insorte con l'appaltatore.

Ipotesi ricorrente è quella della stipula di un atto di transazione a fronte di pretese palesemente infondate, a condizione che di tale infondatezza sia possibile accorgersi con la minima diligenza, ovvero, analogamente, quella della sottoscrizione di un accordo bonario ai sensi dell'art. 240 del Codice degli appalti, in relazione al quale è prevista, peraltro, un'ipotesi tipica di responsabilità amministrativa del RUP che abbia ritardato gli adempimenti impostigli dalla norma.

A tal proposito, appare opportuno evidenziare che, successivamente alla ricezione dell'informativa da parte dell'A.G.O. concernente i lavori per la realizzazione nel nuovo porto commerciale di Molfetta, a cui si è fatto cenno più su, è stata avviata una distinta istruttoria anche in relazione a tale peculiare aspetto, essendo stato elevato in quella sede un ulteriore specifico capo di imputazione per abuso d'ufficio relativamente alla stipula di un atto di transazione con le imprese appaltatrici, a definizione di alcune riserve da queste iscritte, in esecuzione del quale è stata corrisposta la somma di 7 milioni e 800 mila euro.

3.5 - Danni da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici

Anche nel corso del 2013 sono venute all'esame dell'Ufficio, per iniziativa autonoma della Guardia di Finanza, ovvero dietro segnalazione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, molteplici casi di frodi perpetrate da beneficiari di contributi e finanziamenti pubblici, ivi compresi quelli di origine comunitaria.

Trattasi, per lo più, di finanziamenti e contributi erogati ai sensi della legge n. 488/1992 per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno, ovvero nell'ambito di progetti operativi nazionali e regionali (P.O.N. e P.O.R), o, ancora, da Fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEOGA, SFOP) o, infine, ai sensi della legge n. 185/2000, recante interventi per favorire l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego.

La peculiarità di siffatta tipologia di illeciti risiede nel fatto che - in conformità ad un ormai pacifico orientamento giurisprudenziale, condiviso dalla Corte di Cassazione - la responsabilità amministrativa viene ravvisata direttamente in capo al soggetto privato che ha percepito o utilizzato indebitamente il contributo o il finanziamento pubblico, in assenza, quindi, di un preconstituito rapporto di impiego o di servizio tra costui e l'amministrazione danneggiata che lo ha erogato.

Secondo tale indirizzo, infatti - così superandosi interpretativamente vetusti schemi concettuali - ciò che è dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti non è punto l'elemento soggettivo dell'esistenza di un preesistente rapporto di impiego e/o di servizio tra l'autore del danno e l'Ente danneggiato, bensì quello oggettivo della natura pubblica delle risorse attribuite e la loro finalizzazione alla realizzazione di un programma di interesse

parimenti pubblico.

La riferita giurisprudenza è, inoltre, ferma nel ritenere - come si è già avuto modo di notare - che nell'ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia natura societaria o associativa, l'azione risarcitoria ben possa essere esercitata anche nei confronti della persona fisica che riveste la qualità di amministratore o nei confronti del quale sia riconoscibile la qualità di effettivo *dominus* della persona giuridica, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse, che trascende l'assetto societario o associativo.

Ciò consente di ottenere, a volte, concreti risultati sul piano del recupero dell'indebito, posto che assai spesso ci si trova dinanzi a società fallite o in liquidazione, ad associazioni ormai sciolte, oppure, nella migliore delle ipotesi, a situazioni in cui il patrimonio sociale è insussistente o, comunque, incapiente.

Nel corso del 2013 sono state introdotte 18 azioni risarcitorie in questa materia, per un importo totale di poco inferiore a 15 milioni di Euro.

A dimostrazione dell'impegno profuso da questo Ufficio in tale settore di attività e dei risultati di assoluto rilievo conseguiti, merita di essere segnalato, infine, che nel corso del 2013 sono state emesse 17 sentenze di condanna per un importo complessivo pari a poco meno di 10 milioni e 500 mila Euro.

3.6 - Danni ambientali

Questa Procura è spesso destinataria di denunce aventi ad oggetto fattispecie di danni all'ecosistema, *sub specie* di alterazione della morfologia del territorio o di inquinamento dell'ambiente (sversamento di sostanze inquinanti nelle falde acquifere, nei corsi d'acqua o nel mare, irregolare gestione delle discariche adibite alla raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani, emissioni nocive da parte di impianti industriali, illegittima realizzazione di parchi eolici o fotovoltaici *et similia*).

Si tratta del noto tema del danno ambientale, alla cui costruzione concettuale - come non tutti, forse, sanno - la Corte dei conti ha dato un decisivo e fondamentale contributo, tanto da potersi affermare, senza tema di smentite, che l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, con il quale, com'è noto, è stato positivamente affermato, per la prima volta, il principio della risarcibilità del danno all'ambiente costituisce la trasposizione legislativa dei principi pretoriamente affermati dalla giurisprudenza contabile nel decennio che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80 del secolo scorso.

La Corte dei conti è pervenuta ad occuparsi del danno ambientale proprio nell'ambito della giurisdizione di responsabilità amministrativa, allargando il concetto di danno erariale al di là dei ristretti confini contabili e patrimoniali, e pervenendo ad un'interpretazione del medesimo come "*...danno pubblico alla collettività...*".

I punti principali di tale elaborazione giurisprudenziale possono così sintetizzarsi:

1) l'ambiente è un bene giuridico (in quanto le relative utilità ed i correlati interessi di godimento ed uso sono normativamente tutelati),

pubblico (in quanto corrisponde a finalità pubbliche ed appartiene alla collettività) e patrimoniale (in quanto suscettibile di valutazione economica, sia sotto il profilo del depauperamento di un bene che costituisce patrimonio della collettività, sia sotto il profilo degli oneri finanziari che lo Stato stesso può essere chiamato a sostenere in dipendenza dell'evento lesivo);

2) in caso di violazione delle norme poste a tutela di tali beni ed interessi della collettività, da parte dei funzionari ed amministratori pubblici, si verifica un danno;

3) tale danno deve intendersi prodotto nei confronti dello Stato, poiché questo personifica gli interessi della collettività che è in esso organizzata;

4) la normativa in materia di responsabilità amministrativo-contabile di competenza della Corte dei conti, non dà alcuna qualificazione del danno pubblico, sicché è possibile concludere che esso sussiste non solo quando vi sia lesione del patrimonio pubblico *stricto sensu*, ma anche quando la lesione riguardi interessi che, appartenendo alla collettività organizzata nello Stato, formano oggetto di tutela e cura da parte della pubblica amministrazione (patrimonio pubblico *latu sensu*);

5) danno pubblico, in definitiva, non è soltanto il danno allo Stato-persona, ma anche il danno allo Stato-comunità.

La materia del danno ambientale è stata fatta oggetto di una compiuta sistemazione normativa soltanto – come si è detto - nel 1986, allorché fu approvata la legge n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

L'art. 18 della legge, recependo nella sostanza, ancorché non compiutamente, i principi affermati dalla Corte dei conti, definiva la lesione dell'ambiente come «...*qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a*

legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte...», stabilendo che il risarcimento del danno in parola spettasse allo Stato.

Senonché, contrariamente all'originario disegno legislativo, che attribuiva alla magistratura contabile una competenza giurisdizionale esclusiva, addirittura *erga omnes*, la suddetta norma di legge, dopo un tormentato *iter* parlamentare, finì per attribuire la giurisdizione nella soggetta materia al giudice ordinario, anche con riguardo ai danni provocati da comportamenti di agenti pubblici, confinando pleonasticamente la *potestas iudicandi* della Corte dei conti alla sola ipotesi (peraltro difficilmente verificabile) di danno indiretto, disciplinata dall'art. 22 del T.U. n. 3/1957.

D'altra parte, la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma, tempestivamente sollevata dalla Corte dei conti, fu risolta dal giudice delle leggi nel senso della sua manifesta infondatezza (sent. n. 641/1987) essendo stata ritenuta espressione della discrezionalità legislativa, anche per ciò che concerne il prospettato profilo dell'effettività della tutela apprestata (era stata, infatti, denunciata, tra l'altro, la violazione dell'art. 5 della Costituzione, nella parte in cui, pur essendo in gioco preminenti interessi pubblici appartenenti alla collettività, la titolarità dell'iniziativa giudiziale era stata, in buona sostanza, demandata alla discrezionalità dell'amministrazione locale danneggiata, piuttosto che ad un organo imparziale, quale è il Pubblico ministero presso la Corte dei conti).

La conseguenza pratica è stata che, a seguito di tale intervento legislativo, non sono stati più celebrati giudizi di responsabilità per danno ambientale imputabile a fatto colposo o doloso di pubblici dipendenti ed amministratori, né dinanzi alla Corte dei conti, né, a quanto consta (ma com'era facilmente prevedibile), dinanzi ai Tribunali civili.

Siffatto riparto di competenze giurisdizionali è stato, tuttavia, significativamente modificato dal Codice dell'ambiente, approvato con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il Codice, dopo aver definito il danno ambientale come *«...qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima...»* (art. 300), si occupa, agli artt. 311 ss., del relativo risarcimento.

L'art. 311 attribuisce, in linea generale, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la legittimazione ad attivarsi per il risarcimento del danno.

Tuttavia, il successivo art. 313, al comma 6, prevede che *«...nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro (...), anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio...»*.

Infine, l'art. 318 dispone l'abrogazione pressoché integrale dell'art. 18, della legge n. 349/1986.

Orbene, secondo la giurisprudenza prevalente, il complesso di queste norme ha, sostanzialmente, riattribuito alla Corte dei conti la giurisdizione sul risarcimento del danno ambientale, nei casi in cui lo stesso sia stato cagionato da un soggetto sottoposto alla giurisdizione contabile.

E' stato, altresì, affermato l'importante principio secondo cui, in caso di danno ambientale provocato da amministratori o dipendenti pubblici il requirente contabile è tenuto ad attivarsi *«...anche in assenza della segnalazione del Ministro, il cui rapporto non può considerarsi, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per danno erariale...»* (cfr. Sez.

giur. Molise n. 144/2010).

Deve, dunque, ritenersi che, allo stato, il Pubblico ministero contabile è nuovamente titolare (la prima volta, tuttavia, per effetto di una specifica, ancorché indiretta, previsione legislativa) del poterdovere di promuovere l'azione per il risarcimento del danno ambientale provocato da pubblici amministratori e dipendenti, ed è, dunque, tenuto a prendere in considerazione e ad approfondire le vicende dannose che vengano portate a sua conoscenza.

Occorre precisare, però, che la concreta qualificazione di un fenomeno in termini di lesione dell'ambiente, alla stregua delle previsioni del Codice del 2006, non può prescindere dalle valutazioni espresse e dai provvedimenti emessi, in relazione alla medesima vicenda fattuale, dalle amministrazioni preposte alla tutela dell'ecosistema e del paesaggio.

Con la conseguenza che non potrà, ragionevolmente, ritenersi connotata da colpa grave (e, più a monte, di per sé stessa, dannosa) un'iniziativa che abbia ricevuto l'avallo degli uffici in questione.

Il che si verifica, ad esempio, per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, relativamente ai quali lo speciale procedimento autorizzatorio previsto dall'art. 12, commi 3 e 4 del D.lgs. n. 387/2003 impone lo svolgimento di una conferenza di servizi nella quale devono essere obbligatoriamente chiamati ad intervenire e ad esprimere il loro parere, generalmente vincolante, organi, sia statali (gli uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali), che regionali, istituzionalmente deputati, oltreché tecnicamente idonei, a valutare la compatibilità di tali iniziative imprenditoriali con l'integrità dell'ambiente (detto altrimenti, la loro "sostenibilità").

E tanto, ovviamente, a condizione che detti uffici, così come tutti gli altri organismi pubblici coinvolti, a monte o valle, nella procedura autorizzatoria o certificativa, abbiano assunto le rispettive

determinazioni nel pieno rispetto della disciplina generale sul procedimento amministrativo e di quella speciale e/o tecnica che governa la materia di competenza.

Diversamente, la valutazione da essi compiuta non sarebbe, ovviamente, preclusiva al perseguimento del danno ambientale o al paesaggio che ne sia conseguito, sempreché, s'intende, le violazioni normative o procedurali eventualmente commesse siano suscettibili di essere qualificate, anch'esse, quanto meno, come gravemente colpose.

Il che si verificherebbe, ad esempio, laddove - per tornare all'esempio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative - l'autorizzazione c.d. unica all'installazione e all'esercizio degli impianti ex art. 12, del D.lgs. n. 387/2003 sia stata rilasciata dal competente Servizio regionale, in difformità dai pareri obbligatori espressi in sede di conferenza di servizi dall'ufficio territoriale del Ministero dei Beni e delle Attività culturali o dal servizio regionale preposto ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS), ovvero, ancor peggio, se tali pareri non siano stati acquisiti o, addirittura, se gli impianti siano stati illegittimamente autorizzati al di fuori del procedimento di autorizzazione unica.

Ed è proprio quest'ultimo il caso verificatosi in numerosi comuni pugliesi (appartenenti a tutte le province), con la connivenza, ovvero in dipendenza di comportamenti gravemente negligenti di funzionari operanti negli uffici tecnici comunali.

Le indagini svolte dal requirente penale hanno, infatti, portato alla luce la realizzazione da parte di alcune società apparentemente distinte, ma, in realtà, tutte riconducibili ad un unico centro di interessi (spesso riferibile ad investitori stranieri), di veri e propri mega-parchi fotovoltaici (la cui realizzazione avrebbe, dunque, richiesto una

specifica autorizzazione regionale all'esito del procedimento di cui all'art. 12, commi 3 e 4 del D.lgs. n. 387/2003), mediante l'improprio ricorso all'istituto della dichiarazione di inizio attività (DIA), ossia, rappresentando falsamente agli uffici comunali, previo artificioso frazionamento proprietario dei terreni agricoli interessati (ancorché tutti, all'evidenza, tra loro contigui), la realizzazione di impianti di potenza inferiore a 1 MW di potenza nominale, per i quali la legislazione nazionale e regionale consente siffatto procedimento autorizzatorio semplificato.

Al riguardo, è stata, pertanto, disposta, nello scorcio dello scorso anno, l'apertura di una serie di fascicoli istruttori, essendo ravvisabile nella fattispecie, oltre che – come detto – una ipotesi di danno ambientale, sottospecie di danno al paesaggio, a carico dei funzionari comunali che hanno assentito tale improprio ricorso al procedimento urbanistico della DIA (occorre, infatti, considerare che su alcuni dei terreni interessati gravava, per di più, uno specifico vincolo paesaggistico), anche un nocumento di natura strettamente patrimoniale in conseguenza dell'indebita percezione, da parte delle imprese che hanno posto in essere questa colossale truffa, degli incentivi pubblici previsti per gli impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili.

Ovviamente, le fattispecie di danno ambientale concernono anche altri ambiti di attività amministrativa, potendo esso configurarsi - per ciò che concerne la sfera giurisdizionale della Corte dei conti - ogniqualvolta sia ravvisabile nella catena concausale una condotta gravemente colposa o dolosa imputabile ad agenti pubblici.

Merita, al riguardo, di essere segnalata, tra le altre, per l'estrema rilevanza sotto il profilo della gravità del danno arrecato, l'istruttoria, anch'essa avviata alla fine del 2013, concernente l'inquinamento ambientale ad opera dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto, che,

secondo l'impostazione accusatoria del requirente penale, sarebbe imputabile ad autorizzazioni amministrative ottenute mediante presunte condotte illecite di amministratori e dipendenti pubblici.

3.7 - Danni in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti

Un discreto numero di istruttorie riguarda fattispecie relative al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

Molto spesso, i fatti oggetto di segnalazione, concernendo istanze rivendicative di singoli dipendenti o di associazioni sindacali, non sono di per sé produttivi di danno per le finanze pubbliche, a meno che non ne derivi un contenzioso, a seguito del quale l'amministrazione sia condannata al pagamento di somme di denaro a titolo di emolumenti arretrati o di risarcimento del danno e tale condanna sia causalmente ricollegabile a condotte omissive o commissive di funzionari o amministratori pubblici connotate da dolo o colpa grave (come, ad esempio, in caso di *mobbing* o di illegittimo demansionamento).

Trattasi di un tipico caso di danno indiretto, sul quale ci si soffermerà, più diffusamente, nel paragrafo che segue.

Generalmente, però, le denunce hanno ad oggetto l'illegittima erogazione di emolumenti che a volte trasmoda in vere e proprie elargizioni benefiche.

Un discreto numero di istruttorie riguarda i danni conseguenti all'indebita corresponsione a dipendenti pubblici del salario aggiuntivo previsto dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, ovvero di altri emolumenti legati all'espletamento di particolari mansioni.

Trattasi del notorio fenomeno della distribuzione c.d. "a pioggia" di tali benefici, prescindendosi, cioè, dall'effettivo raggiungimento di risultati, ovvero dallo svolgimento delle previste prestazioni lavorative.

La materia della produttività e dell'incentivazione del lavoro pubblico, ha formato oggetto di una riforma organica ad opera del decreto legislativo n. 150/2009, sicché è da auspicarsi che le

istruttorie ancora in corso abbiano natura residuale.

In altri casi, anch'essi ricorrenti, le erogazioni indebite sono effettuate, a vario titolo, in eclatante violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti e dei dipendenti pubblici.

Nel corso del 2013, nello specifico, sono state emessi tre atti di citazione concernenti tale peculiare fattispecie, accertate presso i comuni di Foggia e di San Marco in Lamis e la provincia di Lecce, per un danno complessivo di oltre 350 mila Euro.

Degni di nota sono, altresì, due giudizi attivati in materia di indebita o eccessiva attribuzione dell'indennità di posizione e di risultato ad un dirigente della Camera di commercio di Foggia (per un importo di 423 mila euro circa) e dell'Agenzia regionale per il diritto allo studio (ADISU), già definito con la condanna del dirigente interessato (che si era auto-attribuito l'emolumento) alla rifusione della somma di 54 mila Euro circa.

Nel corso dell'anno, inoltre, sono intervenute due ulteriori sentenze nella materia che ne occupa, con le quali, accogliendosi (seppur parzialmente, nella prima di esse) la prospettazione di questa Procura, sono stati, rispettivamente, condannati un funzionario comunale, per aver indebitamente percepito emolumenti pari a complessivi 21 mila euro circa in violazione del principio di esclusività della prestazione di lavoro in favore della pubblica amministrazione (risultando questi contemporaneamente in servizio presso due comuni) e un dirigente del comune di Taranto, per aver costui arbitrariamente disposto l'erogazione, in favore di 16 dipendenti, di una retribuzione aggiuntiva, ammontante, nel complesso, a 54 mila Euro, per l'espletamento di attività rientranti negli ordinari compiti d'ufficio.

3.8 - Danni rivenienti dal riconoscimento di debiti fuori bilancio – Danni indiretti

Una posizione di assoluto rilievo sotto il profilo numerico è ricoperta dalle istruttorie concernenti i debiti fuori bilancio, tra cui, sono assolutamente preminenti quelle relative agli enti locali.

La presenza di un così elevato numero di fascicoli si spiega in quanto l'invio alle Procure regionali dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte delle amministrazioni è previsto come obbligatorio dall'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003).

A distanza di 11 anni dalla sua entrata in vigore, questa previsione si conferma come assolutamente opportuna, ove si consideri l'utilità delle informazioni delle quali si viene a conoscenza esaminando i provvedimenti in questione.

Va tenuto conto, in proposito, che negli enti locali la maggior parte delle deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio ha ad oggetto sentenze esecutive, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sugli enti locali).

Generalmente, tali sentenze definiscono cause risarcitorie intentate nei confronti dell'amministrazione, all'esito delle quali la stessa viene condannata a rifondere i soggetti danneggiati.

Si tratta, pertanto, di classiche ipotesi di c.d. danno indiretto, vale a dire del pregiudizio occorso all'amministrazione che sia stata condannata a risarcire soggetti terzi per fatto imputabile ai suoi agenti (ne costituiscono esempio tipico le condanne conseguenti ad episodi c.d. di "malasantità", ovvero quelle in materia di "equa riparazione" per l'eccessiva durata dei processi, di cui quest'Ufficio viene a conoscenza mediante diversi canali informativi e che pure

comportano l'apertura di un numero assai rilevante di istruttorie).

La segnalazione del riconoscimento della suddetta tipologia di debiti consente, dunque, di svolgere (anche se, spesso, a notevole distanza di tempo) le necessarie indagini, al fine di accertare eventuali responsabilità a carico degli amministratori o dei dipendenti comunali che hanno determinato, con colpa grave, le situazioni che hanno dato origine alla condanna, ovvero che hanno immotivatamente coltivato o prolungato il contenzioso.

Tra le fattispecie più frequenti, anche se in via di esaurimento, vanno segnalate le ipotesi di occupazione cd. appropriativa che si verificano allorché, occupato un immobile in via di urgenza nelle more del procedimento di espropriazione per pubblica utilità, lo stesso venga irreversibilmente trasformato, senza, tuttavia, che il procedimento ablatorio si concluda nei termini di legge.

In questi casi, l'istruttoria, previa acquisizione degli atti del procedimento di espropriazione, è diretta principalmente ad individuare eventuali profili di grave colpevolezza nelle condotte di servizio degli amministratori e/o dei funzionari pubblici che avrebbero dovuto garantirne la tempestiva conclusione.

Deve, peraltro, essere evidenziato che, normalmente, tali istruttorie si concludono con l'archiviazione per accertata insussistenza del requisito della colpa grave, essendo la mancata adozione del decreto di esproprio imputabile all'oggettiva incertezza determinatasi nel corso degli anni '80 sulla misura della relativa indennità a seguito dei noti interventi della Corte costituzionale sulla normativa disciplinante all'epoca la soggetta materia, ovvero per insussistenza del danno (il maggior importo liquidato dal giudice civile a titolo di risarcimento del danno) per effetto del più favorevole criterio di quantificazione del risarcimento dovuto ai soggetti proprietari di suoli oggetto di occupazione appropriativa introdotto dalla legislazione

sopravvenuta.

Altra ipotesi abbastanza ricorrente, concerne le condanne al risarcimento del danno per gli infortuni subiti dai cittadini in conseguenza della carente manutenzione di beni di proprietà di enti locali e, tra questi, soprattutto, delle strade.

Meritevoli di rilievo sono anche - come si è già avuto modo di accennare - i casi in cui le amministrazioni risultino soccombenti in controversie con il personale dipendente.

Si tratta, nella gran parte, di fattispecie relative allo svolgimento di mansioni superiori, di illegittimi licenziamenti o demansionamenti, cui fa seguito la condanna dell'ente al pagamento degli emolumenti non corrisposti e, a volte, di somme a titolo di risarcimento del danno subito.

Molti anche i casi di sentenze di condanna che definiscono risalenti contenziosi con imprese appaltatrici di lavori, forniture e servizi.

Quando, invece, l'omesso pagamento di lavori e forniture e servizi non abbia dato luogo a contenzioso, si verifica l'ipotesi di cui alla successiva lettera e) dell'art. 194 sopra citato, secondo cui il debito (originato normalmente da ordinazioni disposte in via breve senza l'assunzione di un contestuale impegno di spesa) può essere riconosciuto subordinatamente all'accertamento dell'utilità o dell'arricchimento che ne abbia tratto l'ente.

In tali casi, pure abbastanza ricorrenti, il danno viene normalmente individuato - sempreché sia riscontrata l'effettiva utilità della spesa - negli oneri aggiuntivi eventualmente sopportati per il tardivo o omesso pagamento.

3.9 - Danni derivanti da *mala gestio* degli amministratori e dei dipendenti delle società pubbliche - La controversa questione della giurisdizione della Corte dei Conti

La questione dell'azionabilità dinanzi alla Corte dei conti dei danni arrecati al patrimonio societario dagli amministratori e dai dipendenti delle società pubbliche (vale a dire, di quelle società che seppur costituite nelle forme previste dal codice civile, sono interamente controllate o maggioritariamente partecipate da pubbliche amministrazioni) ha da subito presentato - da quando cioè, nell'ultimo decennio del secolo scorso, questo fenomeno si è diffuso e progressivamente ampliato - aspetti di particolare problematicità, suscitando un vivissimo dibattito dottrinario e giurisprudenziale.

Dibattito, cui sembrava aver dato definitiva soluzione la Corte di cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 3899/2004, con la quale, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile nella soggetta materia limitatamente alle società partecipate *"...in misura assolutamente maggioritaria dalla pubblica amministrazione..."*, nella duplice considerazione dell'essere siffatte società *"...in relazione non organica, ma funzionale..."* con l'Ente pubblico, *"...caratterizzata dall'inserimento...nell'iter procedimentale... come compartecipe dell'attività a fini pubblici..."* e dell'irrelevanza, in tale prospettiva *"...della natura privatistica dell'ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto..."*.

Senonché, qualche anno dopo, con la sentenza n. 26806/2009, la Suprema Corte ha operato una radicale inversione di tendenza e questo *revirement* giurisprudenziale in senso restrittivo è andato sempre più consolidandosi negli anni successivi.

Gli snodi essenziali del nuovo approdo ermeneutico possono

così sinteticamente riassumersi:

- il rapporto di servizio tra società partecipata e socio pubblico resta un presupposto indefettibile per il radicamento della giurisdizione della Corte dei conti;
- a tali fini occorre, tuttavia, distinguere nettamente il danno inferto al patrimonio del socio pubblico da quello prodotto al patrimonio societario;
- solo nel primo caso (danno che incide direttamente sul patrimonio del socio pubblico) può ritenersi sussistente anche un rapporto di servizio tra il singolo amministratore o dipendente della società che l'abbia prodotto con la sua condotta e l'amministrazione pubblica detentrici della quota societaria, con conseguente giurisdizione della Corte dei conti;
- nell'altro caso, invece (danno prodotto al patrimonio sociale), non è configurabile un danno erariale, la cognizione appartiene al giudice ordinario ed è esclusivamente esercitabile l'ordinaria azione sociale di responsabilità prevista dal codice civile;
- in tal ultima ipotesi, la giurisdizione della Corte dei conti può radicarsi esclusivamente laddove il rappresentante del socio pubblico negli organi sociali o, comunque, chi sia titolare del potere di decidere per esso, abbia omesso colpevolmente di esercitare l'azione di responsabilità o, comunque, di adottare o sollecitare gli opportuni correttivi per contrastare condotte illecite capaci di condurre ad un depauperamento del patrimonio sociale.

Come si vede, trattasi di principi che hanno in buona parte vanificato l'apertura che sembrava essere stata operata nel 2004 e che aveva trovato la sua massima espansione con l'ordinanza n. 4511/2006 (pronunciata in materia di società private beneficiarie di contribuzioni pubbliche), con cui era stato superato lo stesso criterio di un precostituito rapporto di servizio quale elemento qualificante e

imprescindibile per il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, così avvalorandosi un orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali della Corte dei conti che, partendo da una sentenza della Sezione Molise (n. 234/2002), era andato via via affermandosi.

Con tale ordinanza, infatti, la Corte regolatrice ebbe modo di sancire, tra l'altro, che *"...il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti..."*, dando così sostanziale ed esclusiva rilevanza, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, all'elemento oggettivo della natura pubblica del denaro in relazione alle quali viene a configurarsi il danno, piuttosto che a quello soggettivo della qualificazione giuridica dell'autore del danno e della sua relazione con la pubblica amministrazione.

Sta di fatto che, a seguito di questo *ius praetorium*, è stata introdotta nell'ordinamento una norma (art. 16-bis della legge n. 31/2008 di conversione del d.l. n. 248/2007, c.d. "milleproroghe") che, pur perseguendo l'evidente e prioritario intento di escludere la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti delle società partecipate dallo Stato quotate nei mercati regolamentati (e non sembra imputabile al caso che alcune delle sentenze delle Sezioni regionali della Corte cui si è fatto testé cenno riguardassero amministratori e dirigenti di due delle più importanti *public companies* nazionali, vale a dire ENI ed ENEL), ha paradossalmente finito - argomentando a contrario - per dare rilievo legislativo ai principi giurisprudenziali sopra citati nei confronti di tutte le altre tipologie di società pubbliche (e, quindi, soprattutto, di quelle, assai numerose partecipate dalle Regioni e dagli enti locali).

Ed è a questo punto che si innesta il citato cambio

dell'orientamento della Corte di cassazione che fa perno - come si è detto - sulla sottile distinzione tra danno al patrimonio sociale e danno al patrimonio pubblico (del socio pubblico).

Non è questa la sede, ovviamente, per aprire una disputa con la Suprema Corte di cassazione (che pure ci ha abituato, assai spesso, a repentini cambi di indirizzo), pur dovendosi riconoscere che, sotto un profilo di stretto diritto, la tesi affermata (come, d'altro canto, qualunque teoria nel campo giuridico) ha un suo fondamento.

Quello che, invece, si ritiene di poter osservare è che i supremi giudici della giurisdizione non sembrano aver colto la sostanza del problema e le conseguenze pratiche del loro *dictum*, ancorché assistito da puntuali argomenti giuridici.

E la sostanza è che il fenomeno delle società pubbliche partecipate ha assunto, specie a livello locale, una dimensione preoccupante; che le numerose indagini della magistratura penale e di quella contabile hanno ormai disvelato come, in molti casi, la loro creazione, men che finalizzata ad una più efficiente ed economica gestione di servizi pubblici, sia invece strumentalmente diretta a sottrarsi alle stringenti regole del patto di stabilità, se non proprio ad esclusivi fini clientelari (assunzioni, attribuzioni di cariche sociali, favoritismi nei confronti dei *partner* privati e via dicendo), ovvero a gestire in maniera disinvolta, in assenza di qualsivoglia serio controllo e senza tema di incorrere nelle ferree misure di finanza pubblica imposte dalla contingente congiuntura economica, ingenti flussi di denaro provenienti dalle casse pubbliche.

Non è un caso, infatti, che gli analisti economici e lo stesso Governo nazionale abbiano riconosciuto nel fenomeno del diffondersi delle società pubbliche (specie in quelle che gestiscono i servizi pubblici locali) un effetto di crescita esponenziale della spesa pubblica (oltreché significativi effetti distorsivi sul mercato e sulla concorrenza),

tanto da indurre il legislatore, come è noto, ad intervenire ripetutamente per disciplinare molteplici aspetti della loro attività.

Ora, se si considera che la maggior parte di queste società (come qui in Puglia, dove il fenomeno riguarda sia la Regione che molti enti locali) sono controllate totalmente o maggioritariamente dalla pubblica amministrazione, si rivela in tutta e lampante evidenza come l'eventualità che il socio pubblico o il suo rappresentante nell'organo amministrativo o di controllo eserciti l'azione di responsabilità in ipotesi di sperpero delle risorse sociali o di inefficiente gestione che impoverisca il patrimonio societario, appare assai remota, poiché ciò significherebbe, come è abbastanza chiaro, agire, in buona sostanza, contro sé stessi.

Di tanto, d'altra parte, sembra essersi resa conto la stessa Suprema Corte, che, evidentemente consapevole nella mancanza di tutela che in siffatta (assai probabile) evenienza ne deriverebbe per le pubbliche risorse riversate nel patrimonio delle società partecipate, si è premurata di precisare - come si è già avuto modo di dire - che in tal caso il Pubblico Ministero contabile potrebbe agire nei confronti del rappresentante del socio pubblico nel *board* societario o, comunque, del soggetto titolare del potere di assumere una tale decisione secondo la sua specifica struttura organizzativa che abbia omesso di proporre l'azione di danno dinanzi al giudice civile o di attivare altri strumenti di tutela del patrimonio sociale.

Senonché, non sfugge come tale rimedio si appalesi assai poco incisivo, di scarsa utilità pratica e assolutamente farraginoso.

Innanzitutto, perché, a fronte di una contestazione di tal genere mossa dal Pubblico ministero contabile, sarebbe senza dubbio proposta l'eccezione, assolutamente fondata, incentrata sulla non intervenuta scadenza del termine prescrizione per proporre l'azione di responsabilità dinanzi al giudice civile, con la conseguenza che

l'azione dinanzi alla Corte dei conti non potrebbe essere esercitata prima dello spirare di tale termine, con inevitabile allungamento dei tempi che condurrebbe, nella migliore delle ipotesi, all'accertamento dell'eventuale responsabilità dei soggetti coinvolti nell'omissione a notevole distanza di tempo dalla commissione dei fatti gestori dannosi.

In secondo luogo, perché l'eventuale condanna colpirebbe, non già l'autore del danno (come appare giusto e certamente più conforme a giustizia), bensì un soggetto diverso cui è imputabile una mera inerzia; d'altra parte, l'eventuale azione di rivalsa che dovesse essere riconosciuta al soggetto condannato dalla Corte dei conti nei confronti dell'autore del danno, si risolverebbe in un defatigante susseguirsi di giudizi, per poi giungere, dopo molti anni, ad un risultato che si sarebbe potuto ottenere in maniera più celere e diretta parecchio tempo prima.

Last but not least, perché l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti diretti dell'autore del danno si rivelerebbe, in molti casi, assai più proficua sotto il profilo della possibilità di un integrale ed immediato ristoro del pregiudizio economico subito dall'erario pubblico, per la notoria maggiore entità degli emolumenti riconosciuti agli amministratori e ai dirigenti delle società pubbliche rispetto a quelli percepiti dagli amministratori o dai dipendenti delle pubbliche amministrazioni e, quindi, per la loro più consistente disponibilità patrimoniale.

In definitiva, la Suprema Corte pare non aver percepito quello che il cittadino comune mostra di aver ben compreso, come dimostrano i molti esposti che pervengono a questa come ad altre Procure regionali in ordine a presunti sprechi, ad indebite elargizioni, ingiustificate e clientelari moltiplicazioni nelle assunzioni di personale che si consumano nelle società pubbliche partecipate dagli enti

territoriali.

Vale a dire che le risorse pubbliche, quelle cioè che provengono dal prelievo coattivo nei confronti dei contribuenti, rimangono tali anche se a gestirle è una società per azioni strutturata secondo un modello squisitamente privatistico o se a beneficiarne per finalità di carattere pubblicistico è un soggetto privato e che, in caso di cattiva gestione o di indebito utilizzo, siano essi di natura dolosa o gravemente colposa, i responsabili devono risponderne direttamente dinanzi alla magistratura istituzionalmente preposta a tale precipua funzione.

Il *quisque de populo* non è sicuramente attratto da disquisizioni giuridiche e non comprende gli astratti schematismi e i sottili distinguo (quali quelli tra danno al patrimonio societario e danno al patrimonio del socio pubblico): dal suo punto di vista, non fa alcuna differenza che il denaro proveniente dalle imposte da lui versate sia stato sprecato o elargito indebitamente dall'amministratore della società e che a subire il danno sia giuridicamente il patrimonio di quest'ultima.

Ciò che gli interessa è soltanto che in dipendenza di tale *mala gestio* la società verosimilmente fallirà o sarà ripianata con ulteriori apporti finanziari, con conseguente ennesimo inutile dispendio di denaro pubblico.

Non appare, pertanto, inutile auspicare, anche in questa materia, assai delicata per gli equilibri della finanza locale e nazionale, un intervento legislativo chiarificatore, ovvero un ripensamento del Supremo giudice della giurisdizione.

Ed è appena il caso di aggiungere che non si tratta, ovviamente, di una questione soltanto accademica o, peggio ancora, di un'istanza corporativa, ovvero di una ennesima (come pure è stato affermato da alcuni commentatori) pretesa espansionistica della giurisdizione contabile.

L'esperienza recente ha dimostrato che, in caso di danno pubblico, quando l'esercizio dell'azione risarcitoria viene demandata agli stessi apparati pubblici cui appartengono i soggetti che l'hanno arrecato, i risultati sono praticamente inesistenti se non proprio nulli (ci si riferisce, in particolare, alla materia del danno ambientale o a quella dei danni arrecati agli enti locali dai propri dipendenti ed amministratori, nelle quali il legislatore ha finito, poi, per riconoscere la maggiore tutela offerta all'erario dall'azione officiosa esercitata dalle Procure contabili, riattribuendo la giurisdizione alla Corte dei conti).

D'altra parte, non sarà, anche qui, imputabile ad una combinazione fortuita la circostanza che non si abbia praticamente notizia di azioni risarcitorie di responsabilità sociale introdotte dinanzi al giudice ordinario nei confronti di amministratori e dipendenti di società pubbliche partecipate (se non di natura strumentale, essenzialmente nel caso di cambio della maggioranza politica nell'ambito del "socio pubblico" che aveva espresso i precedenti amministratori) e che le più eclatanti vicende di illecite appropriazioni e di sperpero di risorse che hanno riguardato società pubbliche nazionali e locali siano state perseguite quasi esclusivamente dal Requirente contabile.

In questa sede corre, comunque, l'obbligo di informare l'opinione pubblica sul fatto che, se tale indirizzo restrittivo della Corte di cassazione non dovesse mutare, non potrà darsi seguito alle denunce pervenute in ordine a fattispecie dannose concernenti alcune società pubbliche operanti in questa Regione, dovendosi necessariamente valutare l'opportunità e l'utilità di introdurre azioni che sarebbero poi vanificate, con ogni probabilità, da pronunce dichiarative del difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Certo, ci si rende perfettamente conto che *rebus sic stantibus* (consentendo, cioè, per un verso, l'ordinamento la costituzione di

società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente o minoritaria partecipazione pubblica e rimanendo, per l'altro, immutate le regole generali stabilite dal codice civile per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori), si pone un delicato problema di raccordo tra l'azione ordinaria esperibile dinanzi al giudice ordinario e quella di competenza delle Procure contabili, così come di una possibile interferenza di quest'ultima con le regole proprie del modello societario privatistico e del mercato (ma ciò vale soprattutto per le grandi società pubbliche nazionali quotate, caratterizzate da un cospicuo azionariato diffuso e da rilevanti quote di partecipazione possedute da investitori istituzionali anche esteri, che peraltro - come si è già detto - sono ormai fuori, per esplicito precetto normativo, dalla sfera di cognizione della Corte dei conti).

La giurisprudenza della Corte dei conti non si è sottratta dall'affrontare questa problematica, offrendo soluzioni ragionevoli che non si risolvono in danno ma, semmai, nel senso di una maggiore tutela degli azionisti privati.

Un maggiore approfondimento sull'argomento si richiede, pertanto, anche al massimo Organo regolatore della giurisdizione, il quale saprà certamente trovare una soluzione più soddisfacente che, contemperando i vari interessi in gioco, salvaguardi anche quello, non secondario, all'integrità dell'erario pubblico.

A tal fine, sarà forse opportuno ed utile cominciare con il distinguere le varie tipologie riscontrabili nella variegatissima costellazione di società pubbliche esistenti (come pure è stato fatto in passato per le cosiddette società di diritto speciale, cioè quelle fatte oggetto di una speciale e compiuta disciplina legislativa e per la RAI, nei confronti delle quali è stata, invece, pienamente riconosciuta la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti).

E' del tutto evidente, infatti, che, ai fini che qui interessano, non

si possono mettere sullo stesso piano società a totale o prevalente partecipazione pubblica con società dove la quota sociale posseduta dalla pubblica amministrazione è minoritaria; grandi società che gestiscono servizi strategici di interesse nazionale e che operano anche in mercati internazionali, con società di esclusivo rilievo territoriale che gestiscono un servizio pubblico locale; società con una pluralità di soci privati e società caratterizzate da un partenariato privato ristretto o ristrettissimo, e così via.

Sul punto v'è, tuttavia, da essere moderatamente ottimisti se è vero, com'è vero, che con una recentissima sentenza depositata il 25 novembre scorso (n. 26283) le Sezioni Unite della Suprema Corte, parzialmente modificando il *revirement* restrittivo di cui si è detto, hanno affermato la giurisdizione della Corte, limitatamente ai casi in cui l'azione risarcitoria esercitata dal procuratore regionale sia *"...diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici..."*.

Non resta, dunque, che auspicare che questa recente ed importante apertura preluda ad un definitivo e totale riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti in questa delicata materia.

3.10 - Altre rilevanti fattispecie di danno

Tra le tante altre istruttorie pendenti non sussumibili in alcuna delle precedenti tipologie, si ritiene di dover segnalare, infine, per la loro rilevanza economica, ovvero per la loro novità, quelle di seguito elencate.

3.10.1 - Omesso aggiornamento da parte dei comuni degli importi dovuti dai cittadini a titolo di "costo di costruzione"

In esito ad una complessa attività istruttoria svolta dal Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Lecce, è emersa una rilevante fattispecie di danno erariale in dipendenza del mancato aggiornamento annuale, da parte di numerosi comuni della provincia di Lecce, del costo di costruzione dovuto per il rilascio di permessi di costruire di fabbricati residenziali, la cui debenza è stabilita dalla legge n. 10/1977.

Infatti, la successiva legislazione nazionale (D.P.R. n. 380/2000) ha, da un lato, ribadito l'obbligatorietà dell'accertamento e della riscossione del predetto onere da parte dei comuni e, dall'altro, ha fornito parametri quantitativi e scadenze temporali di aggiornamento delle misure del medesimo, ai quali gli enti locali devono obbligatoriamente attenersi, allo scopo di garantire un regolare flusso di introiti a beneficio del bilancio comunale.

In particolare, l'art. 16 del D.P.R. n. 380/2000, al comma 9, ha statuito che l'ammontare del costo di costruzione è determinato periodicamente dalle Regioni (per la Regione Puglia tale determinazione è avvenuta con la L.R. n. 1/2007 e con le Deliberazioni di Giunta attuative nn. 2268/2008, e 2081/2009) e che, in caso di mancata assunzione di determinazioni in tal senso, tale

ammontare debba essere adeguato annualmente ed autonomamente dai comuni in relazione all'intervenuta variazione percentuale dei costi di costruzione nella misura accertata dall'ISTAT, così come annualmente comunicata dal Ministero delle Infrastrutture

L'indagine ha consentito di accertare che ben 97 comuni della provincia di Lecce, in palese violazione della suddetta normativa, hanno omesso di procedere al previsto adeguamento di valore, causando così un danno, sottospecie di lucro cessante, pari a circa 19 milioni di euro per il periodo che va dal 2007 al 2012.

Nel corso del 2013, si è provveduto ad introdurre 2 giudizi (relativamente ai comuni di Lecce e di Tricase), per un danno complessivo ammontante a circa 1 milione e 200 mila euro, che è stato imputato ai dirigenti dei rispettivi Uffici tecnici comunali (o di analoghe strutture burocratiche aventi competenza in materia), essendosi ritenuto che tale mancato introito sia esclusivamente riconducibile alla loro condotta di servizio per non aver costoro, con grave negligenza ed imperizia ed in violazione di precisi obblighi di servizio, quali rivenienti da specifiche norme del TUEL e del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, rappresentato agli organi deliberativi la necessità di procedere al previsto adeguamento.

3.10.2 - Illegittimo affidamento del servizio di gestione dell'impianto di incenerimento dei rifiuti solidi urbani del comune di Taranto

La vicenda, che ha pure formato oggetto di un procedimento penale preso il Tribunale di Taranto e relativamente alla quale si è già provveduto a notificare ai presunti responsabili il prescritto invito a dedurre, merita di essere segnalata per la notevole entità del danno (7

milioni e 500 mila euro circa) che ne è derivato per le finanze comunali.

Essa può riassumersi nei seguenti sintetici termini.

Nell'anno 2000, la Giunta comunale di Taranto disponeva - su proposta dell'assessore al ramo, sulla base di un'istruttoria svolta dal dirigente preposto all'assessorato e senza che l'argomento fosse iscritto all'ordine del giorno - la revoca della concessione del servizio di gestione dell'impianto cittadino di incenerimento dei rifiuti solidi urbani, in precedenza affidato ad una società partecipata dall'Azienda municipalizzata di igiene urbana (AMIU), provvedendo, contestualmente, ad un nuovo affidamento in favore di un'altra impresa (nello specifico, dell'Associazione Temporanea di Imprese, che aveva realizzato le opere di ristrutturazione dell'impianto medesimo).

Nelle premesse di tale delibera, la cui bozza era stata redatta dal suddetto dirigente ed era stata portata all'ultimo momento "fuori sacco" all'esame della Giunta dal Segretario comunale, si affermava, all'uopo, che, alla luce delle disposizioni pattizie del contratto di concessione dei lavori di ristrutturazione dell'inceneritore, sussisteva un obbligo giuridico in capo al comune di affidarne la gestione operativa alla predetta ATI e, inoltre, che l'atto di costituzione della società partecipata dall'AMIU, cui essa era stata precedentemente affidata, era stato *medio tempore* dichiarato nullo dal giudice amministrativo.

In realtà, all'esito del processo penale, è stato accertato, in primo luogo, che agli atti del comune vi era un parere *pro-veritate*, reso da un legale all'uopo incaricato dall'amministrazione comunale, che aveva decisamente escluso, con dovizia di argomentazioni, che sussistesse alcun obbligo giuridico in capo al comune di affidare la

gestione dell'inceneritore all'ATI che ne aveva curato la ristrutturazione.

Inoltre, con riferimento alla presunta nullità della costituzione della società a cui tale stessa gestione era stata affidata in precedenza, è stato, invece, acclarato che, al momento dell'approvazione della deliberazione di Giunta con cui ne era stata disposta la revoca, la vicenda risultava ancora *sub judice*, essendo pendente il giudizio d'appello dinanzi al Consiglio di Stato, il quale, d'altra parte, con una sentenza depositata soltanto qualche mese dopo, aveva riconosciuto, al contrario, la piena legittimità dell'atto costitutivo della suddetta società, annullando conseguentemente la sentenza di primo grado.

Per effetto di tali illecite condotte, il comune di Taranto ha subito il considerevole danno patrimoniale sopra indicato, che è pari, in buona sostanza, alla differenza tra l'esborso effettivamente sostenuto per effetto della tariffa convenuta con l'ATI affidataria del servizio e quello che sarebbe stato, invece, sopportato laddove esso fosse stato svolto dalla società a cui è stato illegittimamente revocato, essendosi questa obbligata ad applicare una tariffa di gran lunga inferiore.

3.10.3 - Irregolare utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari della Regione Puglia

Ai primi del mese di agosto dello scorso anno, essendosi appreso da una notizia apparsa su un quotidiano locale, che la Sezione regionale di controllo, aveva dichiarato parzialmente irregolari, ai sensi del decreto legge n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, i rendiconti rassegnati da 9 Gruppi consiliari della Regione Puglia relativi alle spese sostenute nel corso del 2012 con i contributi erogati a carico del bilancio regionale per il loro funzionamento ai

sensi della L.R. n. 3/1994 (con evidenziazione, altresì, di molte delle spese ritenute illegittime), è stata disposta l'apertura di un fascicolo istruttorio e contestualmente è stata richiesta al Presidente della citata Sezione di trasmettere dette deliberazioni, ravvisandosi nel suddetto articolo giornalistico, una notizia di danno specifica e concreta.

All'esito della trasmissione della deliberazioni, sono state, quindi, avviate specifiche e distinte istruttorie dirette all'acquisizione, presso la Regione, della documentazione di spesa dichiarata irregolare.

In risposta, tutti i gruppi consiliari, nel trasmettere la documentazione richiesta, hanno, altresì, comunicato e documentato, ancorché in tempi diversi, di aver spontaneamente provveduto a ripianare il presunto danno, mediante versamento in favore del bilancio regionale - da parte dei rispettivi capigruppo, ovvero, in qualche caso, dei singoli consiglieri - di tutte le somme oggetto di contestazione, per un importo complessivo pari a 90 mila euro circa.

In conseguenza, stante l'avvenuto integrale ristoro in via amministrativa del presunto danno, si è provveduto a disporre l'archiviazione dei relativi fascicoli istruttori.