



CORTE DEI CONTI

**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA TOSCANA**

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

**INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
Dott.ssa Acheropita Mondera**



FIRENZE, 23 FEBBRAIO 2018



Antonio Canova, "Allegoria della Giustizia" 1792

Gallerie di Piazza Scala, Milano



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

**Intervento del Procuratore regionale
Acheropita Mondera**

FIRENZE, 23 FEBBRAIO 2018

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

L'inaugurazione dell'anno giudiziario non consiste solo in una cerimonia formale, ma costituisce un momento di grande valore sostanziale, in quanto rappresenta un'occasione di incontro tra la magistratura contabile e la collettività rientrando nella competenza territoriale della Corte dei conti.

Si forniscono dati, si espongono considerazioni giuridiche, si programma l'attività del nuovo anno, ma tutto è legato da un unico filo conduttore: la tutela dell'ordinamento, realizzata attraverso la tutela delle pubbliche finanze.

Le vicende dannose che la Procura è chiamata quotidianamente ad esaminare nell'esercizio dell'attività inquirente sono numerose e complesse ma, anche nel 2017, i risultati raggiunti sono soddisfacenti.

Tali risultati si devono all'impegno dei magistrati assegnati a questo Ufficio, al valido supporto del personale amministrativo ed alla preziosa collaborazione investigativa dei corpi di Polizia.

Formulo un ringraziamento particolare alla Guardia di Finanza, la cui professionalità ed impegno costituiscono un determinante e fattivo contributo all'azione inquirente.

Ringrazio la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri nelle sue varie articolazioni ed, in particolare, i Nuclei Anti Sostituzione di Firenze e di Livorno che, soprattutto in materia sanitaria, hanno consentito alla Procura di portare a termine rilevanti indagini.

Un ulteriore elemento positivo nello svolgimento dell'attività della Procura contabile è rappresentato dalla sinergia esistente con i Colleghi delle altre magistrature: ordinaria, amministrativa e tributaria.

A riguardo comunico che a luglio del 2017 è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa tra la Procura della Corte dei conti per la Toscana e la Procura generale presso la Corte d'Appello di Firenze, nonché con i Procuratori della Repubblica operanti in questa Regione, teso a rendere ancora più intenso il reciproco scambio di dati ed informazioni, relativamente a vicende che presentano sia una rilevanza penale che erariale.

Un doveroso ma sentito ringraziamento agli avvocati del libero Foro che, pur nella dialettica processuale, svolgono la funzione difensiva con etica e professionalità.

Questa circostanza è alla base del sereno svolgimento dell'attività giudiziaria perché, come diceva il fiorentino Piero Calamandrei: *"Magistratura ed Avvocatura sono organi complementari di una sola funzione, legati da scambievole rispetto e da reciproco riconoscimento di uguale dignità verso lo scopo comune."*

Un grato apprezzamento ai giornalisti che seguono le vicende erariali con interesse ed assolvono con correttezza un duplice compito, di grande importanza per la democrazia: mettono la Procura a conoscenza di situazioni potenzialmente

foriere di danno ed informano la collettività dell'attività svolta dalla Corte sul territorio.

Nel 2017, la Sezione giurisdizionale ha emesso complessivamente 66 sentenze in materia di responsabilità, di cui 64 di merito, e tra queste ben 61 di condanna totale o parziale, con una percentuale di accoglimento del 95%.

Questo dato è sintomatico della ponderazione e del rigore con cui la Procura esercita l'azione.

Le decisioni depositate nell'anno trascorso hanno riguardato ambiti di attività molto vari, diversificati per tipologia, Ente danneggiato ed autore dell'illecito.

Procedo ad una breve rassegna delle principali casistiche, rilevanti per l'entità del danno o per la peculiarità della vicenda.

Le sentenze adottate in materia di personale hanno riguardato aspetti vari e diversificati quali, per esempio, l'illegittima estensione "a pioggia", da parte di un Ateneo toscano, di un beneficio stipendiale, previsto solo per il personale dipendente ed indebitamente esteso anche al personale non contrattualizzato (sentenza n. 282/2017); gli indebiti rimborsi di spese di viaggio a favore di Sindaci ed amministratori comunali (sentenza n. 38/2017); la stipula di polizze assicurative, con soldi pubblici, per la copertura della responsabilità amministrativa di funzionari ed amministratori di un Ente Parco (sentenza n. 243/2017); irregolari sgravi fiscali o annullamenti di ruoli da parte di un dipendente dell'Agenzia delle Entrate (sentenza n. 150/2017).

Una decisione che merita di essere segnalata per la gravità dei fatti e l'entità del danno è quella relativa alla condanna del Progettista - Direttore dei lavori, del R.U.P. e del Dirigente pubblico preposto al Settore Difesa del Suolo di una Provincia per il disastro ambientale, costituente danno per la Regione Toscana, conseguente alla rottura dell'argine del torrente Carrione, avvenuta nel 2014 (sentenza n. 290/2017).

In seguito all'accertamento di plurime responsabilità, emerse nella fase progettuale, di esecuzione e di controllo dei lavori relativi alla struttura arginale del predetto corso d'acqua, i convenuti sono stati condannati a risarcire oltre 1 milione e 750 mila euro.

Ricordo anche la sentenza di condanna relativa al costoso noleggio di un pontone galleggiante, per consentire gli imbarchi e sbarchi delle navi in un porto di questa Regione, rimasto inutilizzato, con conseguente danno per l'erario (sentenza n. 39 del 2017).

In tema di assenteismo numerose decisioni hanno riconosciuto la responsabilità per danno patrimoniale diretto e per lesione all'immagine della Pubblica Amministrazione di dipendenti che facevano falsamente figurare la presenza in ufficio, mentre in realtà si dedicavano ad attività personali.

In particolare, ricordo il caso di un dipendente comunale che, non solo attestava falsamente lo stato di malattia per assentarsi dal servizio e recarsi in palestra ma, durante tali indebite assenze, commetteva dei furti, trafugando oggetti e denaro appartenenti agli altri frequentatori della palestra: è stato condannato a risarcire sia gli emolumenti stipendiali percepiti durante i periodi di indebita

assenza dal servizio sia il danno cagionato al decoro dell'Ente (sentenza n. 128/2017).

Le pronunce adottate in materia di danno all'immagine sono relative a varie vicende: peculato (sentenza n. 123 del 2017), assenteismo (sentenza n. 66 del 2017), concussione (sentenza n. 237 del 2017).

Specifica menzione merita la sentenza n. 181/2017, che ha condannato una infermiera a risarcire un'Azienda Sanitaria dell'importo di 227.000 euro, derivante dal danno patrimoniale diretto e dal danno da disservizio conseguente alla condotta delittuosa della predetta dipendente, che ha falsificato 510 referti, relativi a *screening* tumorali, trasformandoli da "*positivi*" in "*negativi*" e ciò ha determinato lo sviluppo della patologia nei soggetti coinvolti, con conseguenze gravissime che, in alcuni casi, hanno portato al decesso dei pazienti.

Alle sentenze di condanna, debbono essere aggiunte le fattispecie nelle quali al deposito dell'atto di citazione ha fatto seguito il procedimento monitorio, di cui all'articolo 131 del decreto legislativo n. 174/2016.

Nel corso del 2017, l'applicazione del citato articolo in tre casi ha portato all'accettazione, da parte dei convenuti, dell'intimazione di pagamento contenuta nella determinazione presidenziale, con conseguente versamento delle somme indicate e mancata instaurazione del giudizio (€ 12.000,00).

In un caso i soggetti, nei cui confronti erano dirette le indagini della Procura regionale, hanno deciso di risarcire il danno ancora prima della formale notificazione dell'invito a dedurre (€ 5.247,97); in un altro il pagamento è avvenuto subito dopo l'emissione dell'invito (€ 3.438,47) ed in un altro ancora dopo la

citazione ma prima della sentenza (€ 10.064,16), riconoscendo la fondatezza delle prospettazioni della Procura regionale.

Alcuni convenuti, in applicazione dell'articolo 150 del codice di giustizia contabile, in alternativa al rito ordinario, hanno chiesto di attivare il rito abbreviato, procedimento con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità, con pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione.

Ciò ha consentito alle Amministrazioni danneggiate di incamerare la somma di € 295.000,00, senza attendere l'esito del giudizio contabile.

In materia di responsabilità amministrativo-contabile è convinzione diffusa che il danno erariale derivi da una spesa illegittima, inutile e dannosa e ciò è senz'altro vero, ma è necessario rilevare che spesso il danno è conseguenza di una mancata entrata.

Una fattispecie dannosa che richiede specifica segnalazione, sia per la diffusione sul territorio sia per l'entità del danno cagionato alle finanze degli Enti locali, consiste nel mancato versamento dell'imposta di soggiorno, da parte dei gestori delle strutture alberghiere e ricettive in genere.

La questione presenta vari profili giuridici, relativi alla qualifica del gestore della struttura nonché al riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti.

Relativamente al primo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 22/2016/QM, in sede di risoluzione di questione di massima, hanno affermato il seguente principio di diritto: *"I soggetti operanti presso le strutture*

ricettive, ove incaricati – sulla base dei regolamenti comunali previsti dall’art. 4, comma 3, del D.lgs n. 23/2011 – della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell’imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta”.

In merito alla giurisdizione, proprio a seguito di un giudizio incardinato presso la Sezione giurisdizionale per la Toscana, è stata investita la Corte di Cassazione e si attende il deposito della sentenza.

A riguardo, nell’anno trascorso la Sezione ha adottato tre sentenze di condanna (n. 280/2017, n. 299/2017 e n. 300/2017) e la Procura ha attivato ben 13 giudizi.

Come è noto, l’art. 4, comma 3, del D. lgs n. 23 del 2011 - *Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale* - ha previsto per i Comuni capoluoghi e per le città d’arte o turistiche la possibilità di istituire l’imposta di soggiorno, rimettendone la regolamentazione generale ad un apposito decreto, ad oggi non adottato.

Detta normativa stabilisce che i soggetti, non residenti nel Comune interessato, che pernottano nelle strutture ricettive, corrispondano l’imposta al gestore della struttura, il quale rilascia quietanza delle somme riscosse e le riversa nelle casse dell’Ente.

Da tali disposizioni si ricava che il gestore di una struttura alberghiera comunale riveste la qualifica di agente contabile, in quanto maneggia pubblico denaro.

In quest'ambito, l'attività di accertamento svolta da questa Procura ha permesso di verificare che numerosi alberghi ed affittacamere hanno provveduto ad incamerare l'imposta di soggiorno, ma non hanno adempiuto al successivo obbligo di riversarla all'Ente.

Tale omesso versamento costituisce danno per l'erario e determina responsabilità amministrativo-contabile in capo ai gestori della struttura.

L'entità di tale fenomeno è notevole: basti pensare che, con riferimento ad un solo Comune, questa Procura nel biennio 2016/2017 ha accertato il mancato versamento dell'imposta di soggiorno per un importo di oltre 1 milione e 800 mila euro, e la cifra è in continuo aumento.

L'entità delle somme indebitamente trattenute dagli albergatori varia dalle poche migliaia di euro (G. n. 60810) di qualche modesta struttura recettiva ad importi elevati, pari a circa 270.000 euro (G. n. 60902), per alcuni grandi alberghi.

Molte di queste situazioni potrebbero essere evitate o contrastate con una più puntuale regolamentazione comunale della materia e/o con controlli più incisivi, svolti su dati incrociati.

E' interesse dei Comuni riflettere su questi dati, attivarsi per recuperare tali entrate al bilancio ed utilizzarle per finalità di interesse generale.

Nel 2017 sono state depositate 109 citazioni, riguardanti 149 convenuti, per un importo complessivo pari ad oltre 18 milioni di euro.

Passo ad illustrare le fattispecie, a vario titolo, più interessanti.

Dal punto di vista quantitativo, oltre che per l'estrema gravità delle condotte, il giudizio più rilevante è quello attivato nei confronti di un magistrato assegnato alla Sezione Fallimentare di un Tribunale, condannato penalmente in via definitiva per i delitti di falso e bancarotta distrattiva (G. n. 60745) e citato in giudizio per le conseguenze erariali della propria condotta delittuosa, per un importo quantificato in oltre 5 milioni e 700 mila euro.

In materia sanitaria, un fenomeno piuttosto diffuso consiste nell'affidamento del servizio bar di vari Ospedali senza regolare procedura di gara ed a condizioni svantaggiose per le Aziende Sanitarie (G. n. 60782), nonché nell'illegittimo svolgimento di attività *extra moenia* da parte di medici in servizio presso strutture pubbliche con un rapporto di lavoro avente carattere di esclusività (G. n. 60738, G. n. 60941).

Ricorrenti sono le citazioni a seguito di risarcimenti conseguenti a lesioni da attività sanitaria, di varia gravità e dannosità:

dall'estrazione del dente sano al posto di quello malato (G. n. 60915), all'effettuazione di un pesante intervento demolitivo sul viso di un paziente, in assenza dei presupposti per un tale approccio terapeutico (G. n. 60901), al risarcimento per il decesso di una bambina cui non è stata diagnosticata una semplice appendicite (G. n. 60680), al colpevole ritardo nell'esecuzione di un taglio cesareo, con conseguente ipossia fetale ed invalidità permanente del neonato, con un danno per l'Azienda Sanitaria pari a 3 milioni di euro (G. n. 60828).

La Procura si è occupata anche della truffa realizzata dal titolare di una farmacia, consistente nella richiesta di rimborso all'Azienda Sanitaria di farmaci

mai venduti, ma prescritti all'insaputa dei mutuati, al solo scopo di aumentare la redditività della farmacia, senza alcuna esigenza assistenziale (G. n. 60945).

Una tipologia di danno che ricorre spesso, in questa come in altre Regioni, attiene alla indebita percezione di contributi pubblici, comunitari e nazionali.

Nel 2017, in questo settore la Procura ha incardinato vari giudizi, a carico di percettori, sia persone fisiche che persone giuridiche, che hanno chiesto ed ottenuto finanziamenti pubblici, ma non hanno utilizzato tali contributi per le finalità previste.

Richiamo la citazione, emessa nei confronti di alcune società operanti nel settore florovivaistico (G. n. 60872), che hanno indebitamente utilizzato contributi pubblici, per oltre 880.000 euro.

Anche danni di importo modesto richiedono attenzione da parte della Procura, sia perché sarebbe deleterio il convincimento della impunità di illeciti quantitativamente contenuti e sia perché, a volte, l'*an* della vicenda è, comunque, di estrema gravità, a prescindere dal *quantum* del danno.

Cito il caso di una interprete, nominata dal giudice, che ha violato il segreto d'ufficio, con ciò rendendo inutile e dannosa la spesa sostenuta per l'attività di traduzione svolta (G. n. 60749); di una infermiera che somministrava sostanze psicotrope ai pazienti del Pronto Soccorso di un Ospedale, per metterli in condizione di incapacità di intendere e di volere e poter sottrarre loro gioielli ed effetti personali (G. n. 60815) e il caso del finanziere che, abusando della sua qualità di pubblico ufficiale, induceva un trasportatore a consegnare della merce

ad un commerciante amico del militare, senza pagamento del corrispettivo da parte di quest'ultimo (G. n. 60911).

Il danno erariale può essere determinato da condotte, commissive o omissive, anche molto particolari, come nel caso del risarcimento sostenuto da un Ente locale, in conseguenza dello smarrimento di due salme (G. n. 60737).

Nel caso di specie, a seguito di esumazione, i responsabili dei Servizi Cimiteriali di un Comune hanno collocato i resti in due urne, senza indicare su ognuna i nomi, con ciò determinando l'impossibilità di consegnare ai rispettivi parenti i resti del proprio congiunto per eseguire la tumulazione.

Da tali fatti è scaturito un contenzioso con l'Amministrazione comunale, conclusosi con il pagamento di un risarcimento.

Qualche tempo fa la stampa ha dato risalto ad una vicenda delittuosa rilevante, nota come "*Variantopoli*", riguardante fenomeni di corruzione e concussione, emersi nella gestione delle pratiche urbanistiche di un Comune toscano.

Proprio sulla base di quegli articoli di giornale, la Procura è venuta a conoscenza di tali fatti illeciti ed ha attivato tre giudizi nei confronti dei responsabili (Giudizi nn. 60762, 60763, 60821), contestando un danno di oltre 500.000 euro.

La situazione relativa ai giudizi di conto è già stata illustrata dal Presidente.

Aggiungo che, a parte la partecipazione della Procura alle udienze in materia di conti giudiziali, sono stati attivati 11 giudizi per resa di conto nei confronti del

consegnatario dei titoli azionari di un Comune, dell'agente contabile addetto alla riscossione dell'Imposta provinciale sulla responsabilità civile auto e degli utilizzatori di carte di credito intestate ad una Pubblica Amministrazione.

La materia è ampia e gli agenti contabili sono molto numerosi, non solo negli Enti locali, ma presso tutte le Amministrazioni pubbliche (Aziende Sanitarie, Università, ecc.) e spesso gli interessati non sono neanche consapevoli di esserlo, perciò omettono di redigere i conti giudiziali, violando gli obblighi di legge.

I dati significativi concernenti l'attività della Procura regionale sono anche altri.

Il numero dei fascicoli aperti nel corso dell'anno (1384), quello delle archiviazioni (1187), e quello delle istruttorie espletate (611).

Nell'ambito delle misure cautelari, è stata proposta una azione revocatoria e 6 sequestri, per un valore di circa 74 milioni di euro.

La rassegna dei risultati dell'attività della Procura regionale deve essere completata riferendo l'esito, nel 2017, dei giudizi di appello proposti nei confronti delle sentenze di condanna emesse negli anni passati dalla Sezione giurisdizionale per la Toscana.

Ex multis, richiamo due pronunce della Terza Sezione Centrale d'Appello: la n. 322 del 2017, che ha confermato la sentenza di condanna n. 228 del 2016 della Sezione giurisdizionale per la Toscana, emessa nei confronti di un funzionario comunale, a titolo di responsabilità principale dolosa, per aver sottratto una ingente somma di denaro all'Amministrazione e nei confronti di un Istituto di

credito tesoriere, a titolo di responsabilità sussidiaria per *culpa in vigilando*, per aver consentito tale condotta delittuosa, omettendo di dare corretta esecuzione alla convenzione di tesoreria e la n. 345 del 2017, che ha confermato la condanna (sentenza n. 3 del 2016 della Sezione giurisdizionale per la Toscana) di una società, incaricata della gestione dei parcheggi non custoditi e delle aree a sosta controllata, a corrispondere circa € 600.000 al Comune interessato, in conseguenza di irregolarità nei conti giudiziali della predetta società, relativi a vari esercizi.

Dei quasi 1400 fascicoli aperti nel corso del 2017 una parte considerevole, oltre il 35%, concernono fattispecie ricorrenti o tipizzate di danno, denunciate da organi e strutture dell'Amministrazione statale e locale: debiti fuori bilancio (n. 281) e condanne dello Stato a titolo di equa riparazione per eccessiva durata dei processi (n. 218).

Sempre molto elevato è il numero dei fascicoli aperti in relazione alla pendenza di procedimenti penali per reati commessi da amministratori, dipendenti e funzionari pubblici (n. 83).

Per quanto attiene la qualifica dei denuncianti, ritengo importante evidenziare che oltre il 7% delle segnalazioni è stato presentato da comuni cittadini, in forma sottoscritta od anonima, segno di una aspettativa di giustizia, cui la Procura cerca di dare risposta.

Approfitto di questa occasione e di questa platea per precisare una circostanza importante, che attiene alle caratteristiche che una segnalazione deve

avere per costituire una “notizia di danno erariale” e consentire alla Procura di svolgere utilmente un’attività istruttoria.

Il codice di giustizia contabile (decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016), all’art. 51 stabilisce che: *“Il pubblico ministero inizia l’attività istruttoria, ai fini dell’adozione delle determinazioni inerenti l’esercizio dell’azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. 2. La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati. 3. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti”*.

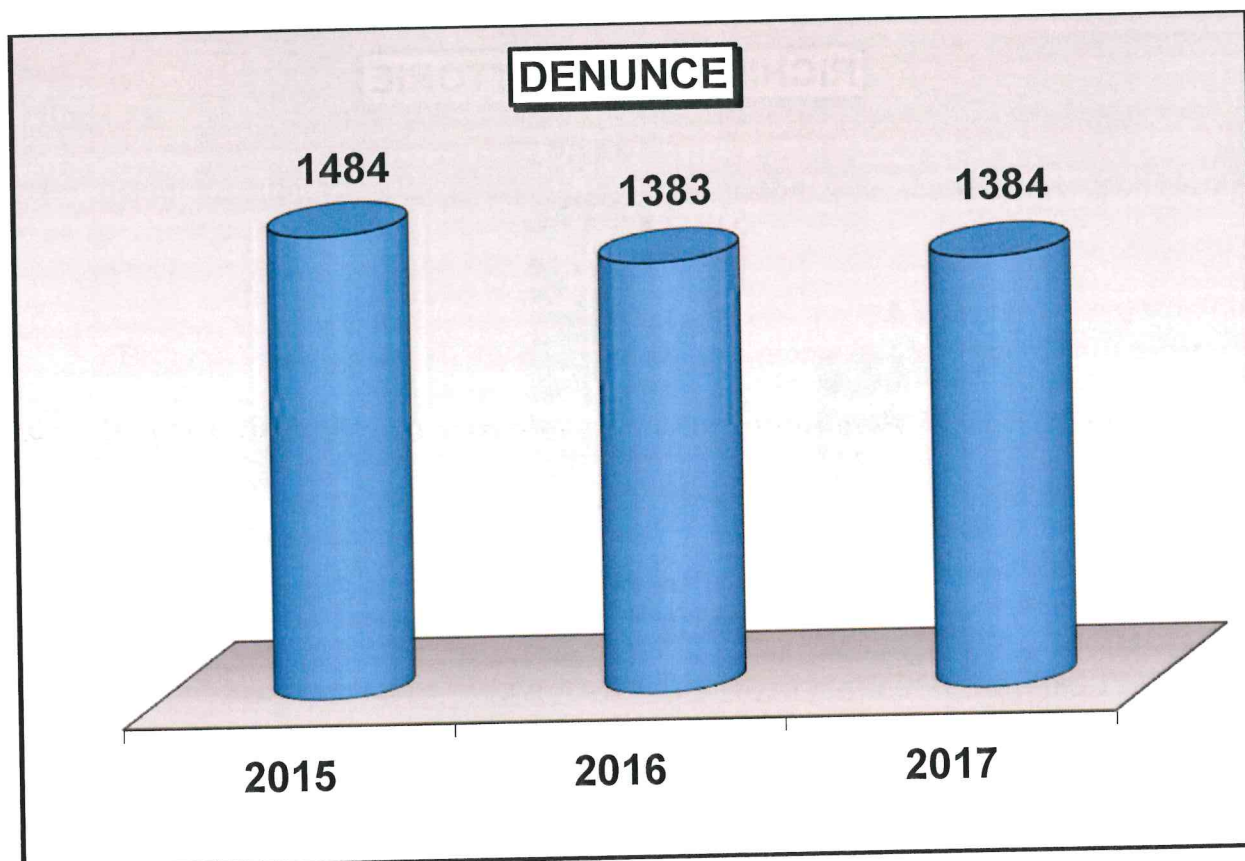
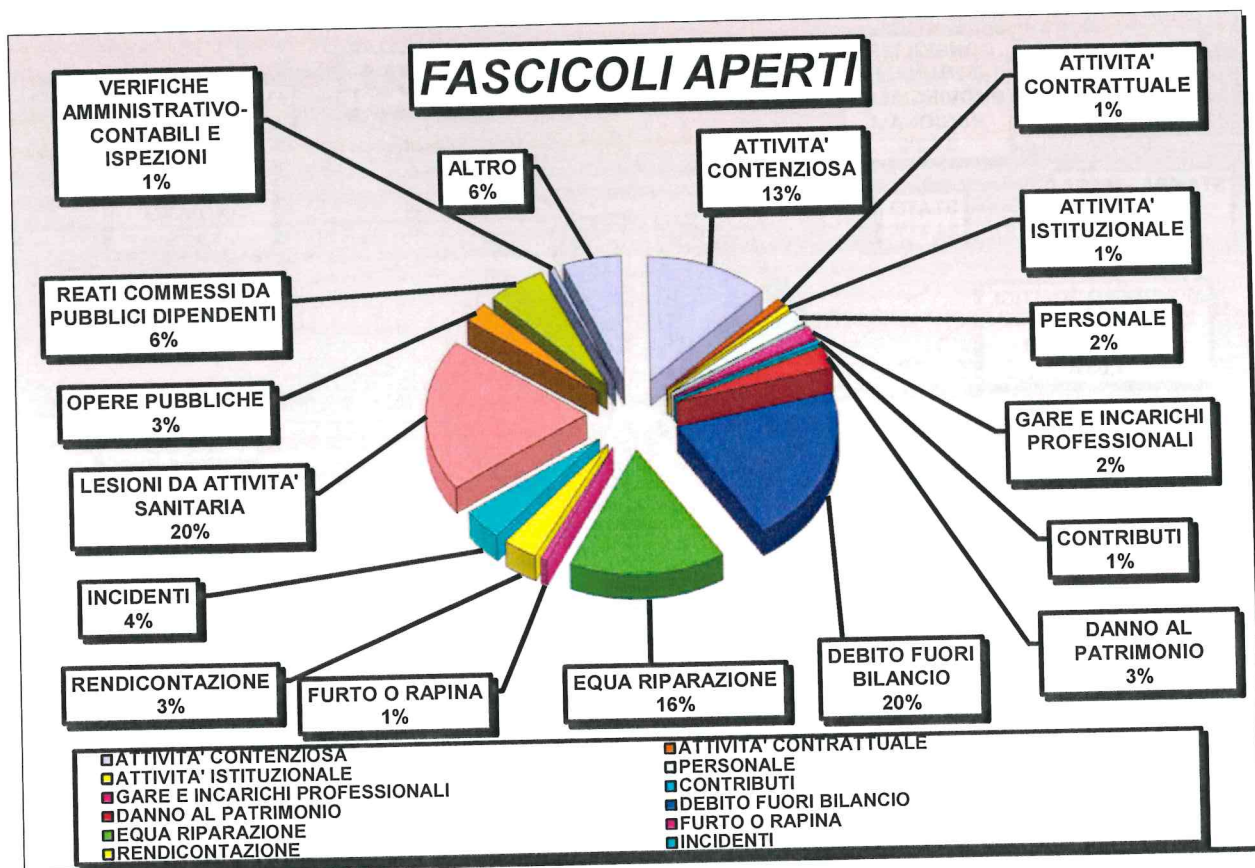
Tutte le numerose e varie tipologie di illeciti, costituenti danno per l’erario, meriterebbero una trattazione approfondita, ma non c’è il tempo per poterla fare.

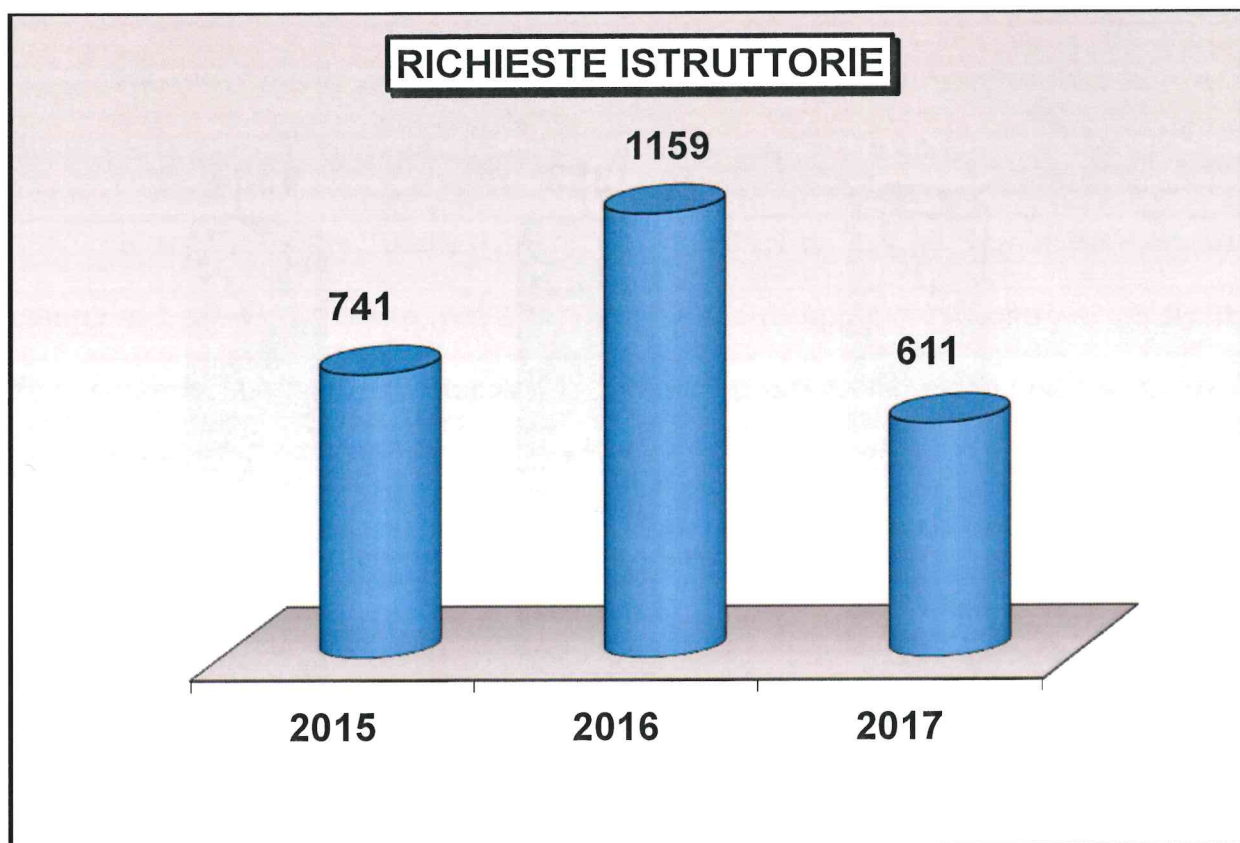
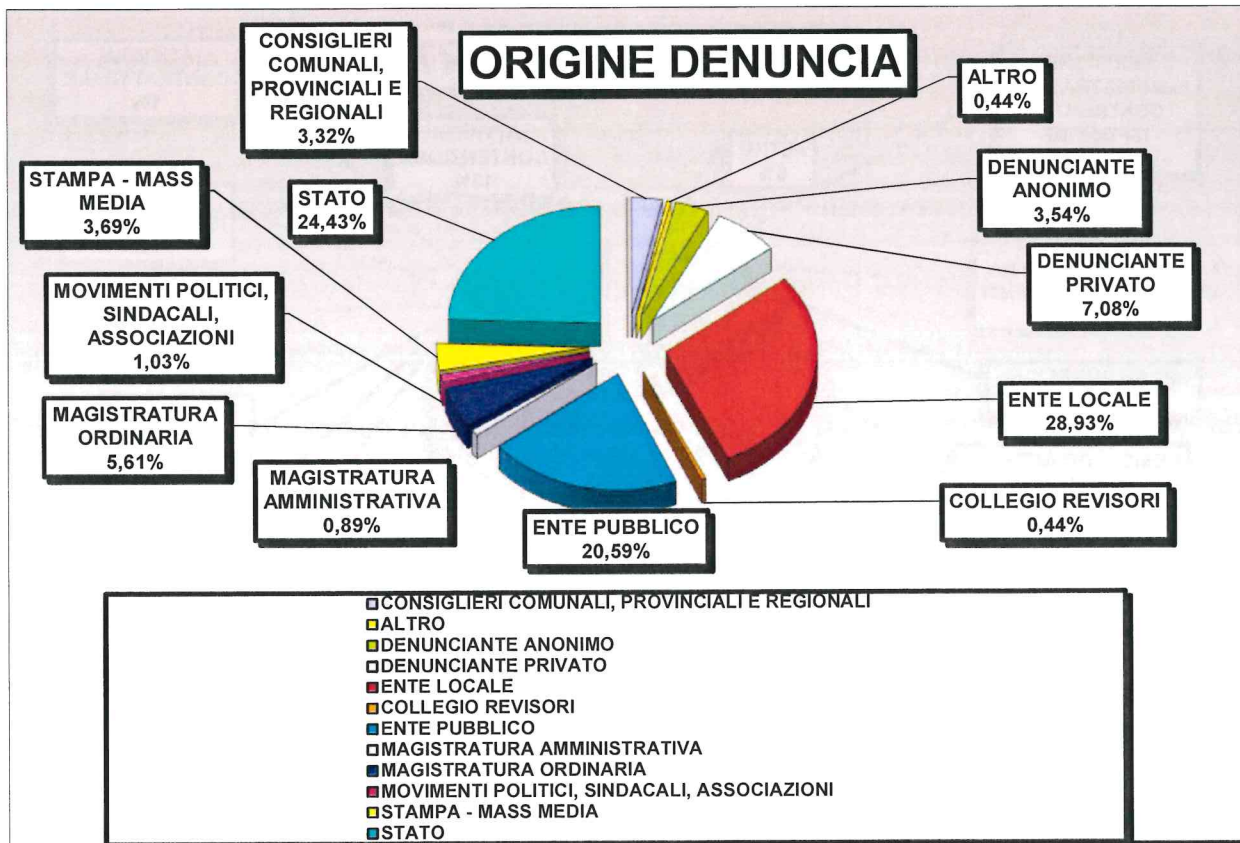
Questa breve rappresentazione dell’attività svolta dalla Procura nel 2017, di fatto, consiste in una sommaria esposizione di vicende illecite e dannose, rispetto alle quali è stata esercitata l’azione erariale di risarcimento, nei confronti dei responsabili.

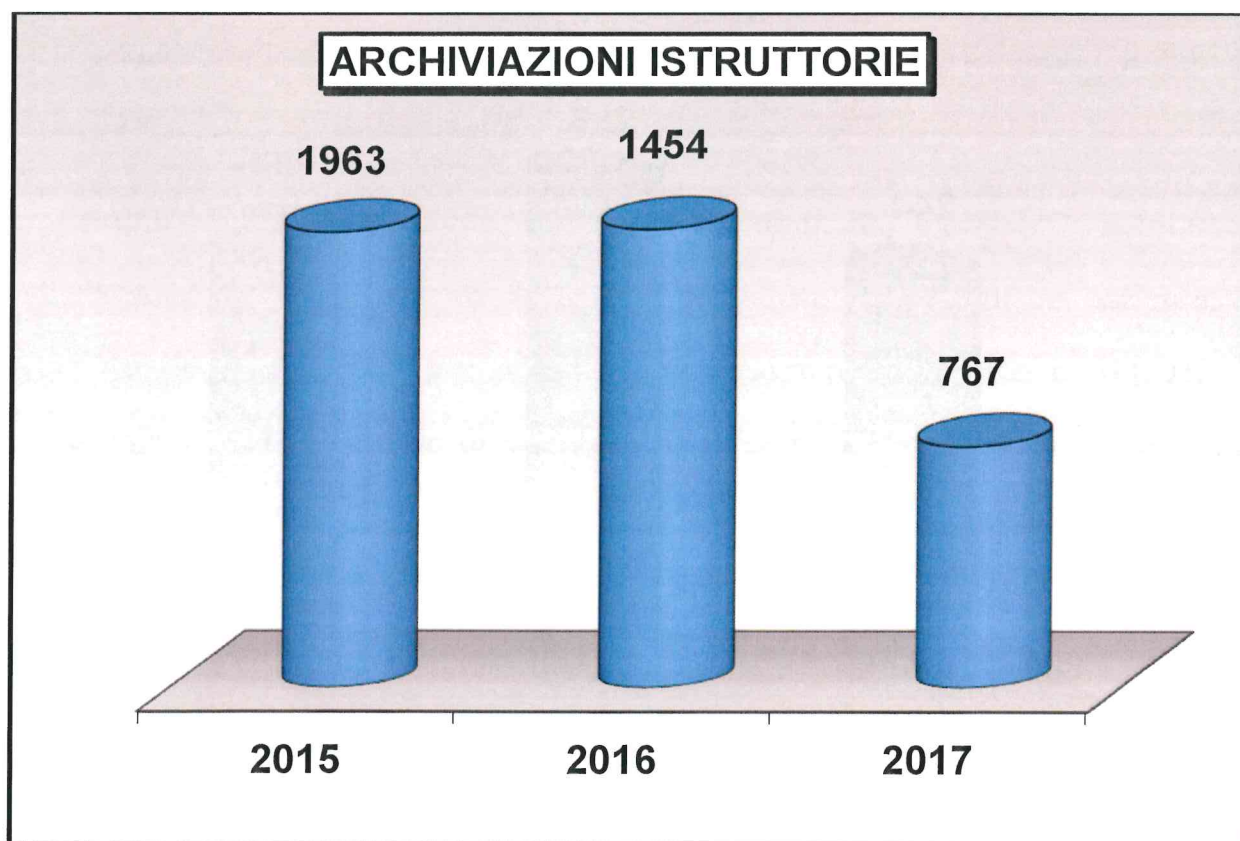
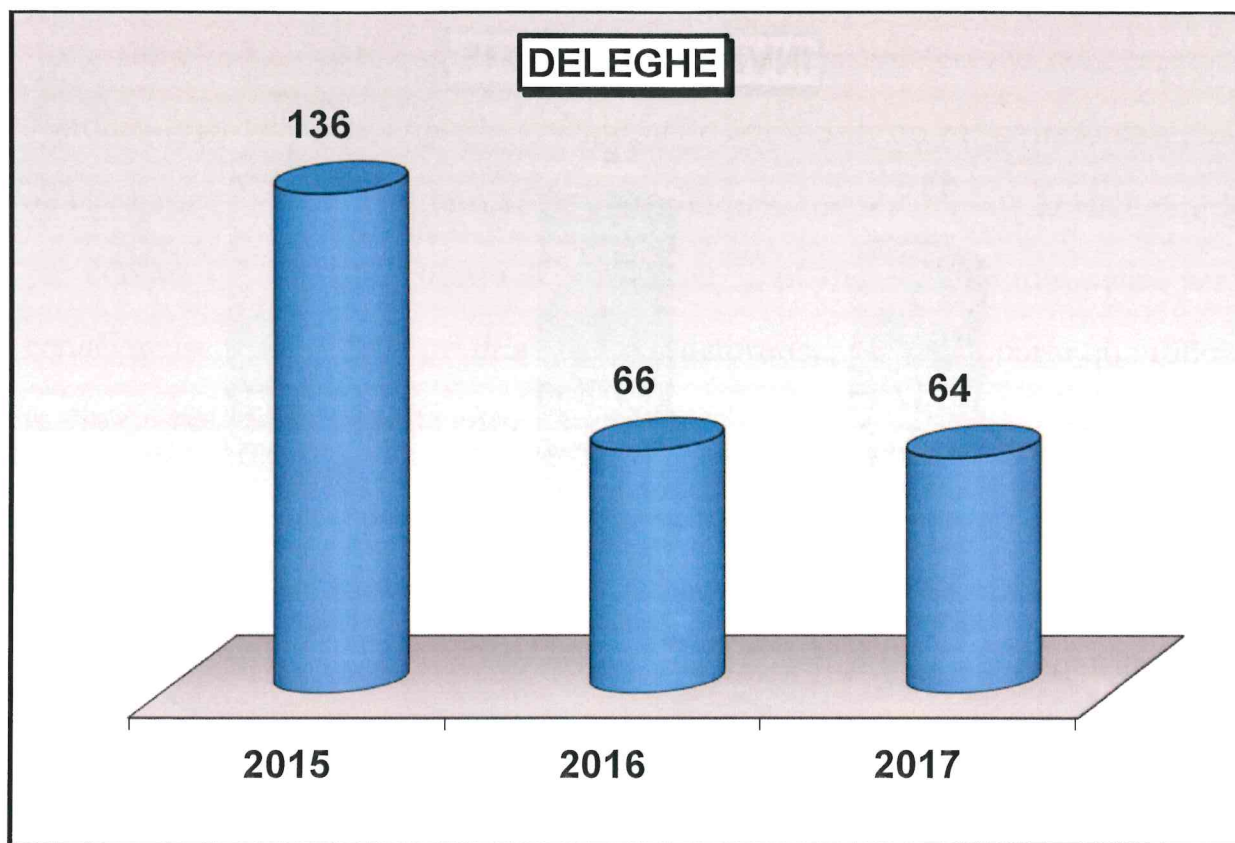
E’ importante e necessario, però, ricordare che tali fatti rappresentano non una situazione fisiologica e generalizzata ma una patologia, che interessa solo una parte minoritaria dei tanti amministratori e dipendenti pubblici che operano in questa Regione, in maniera corretta ed onesta.

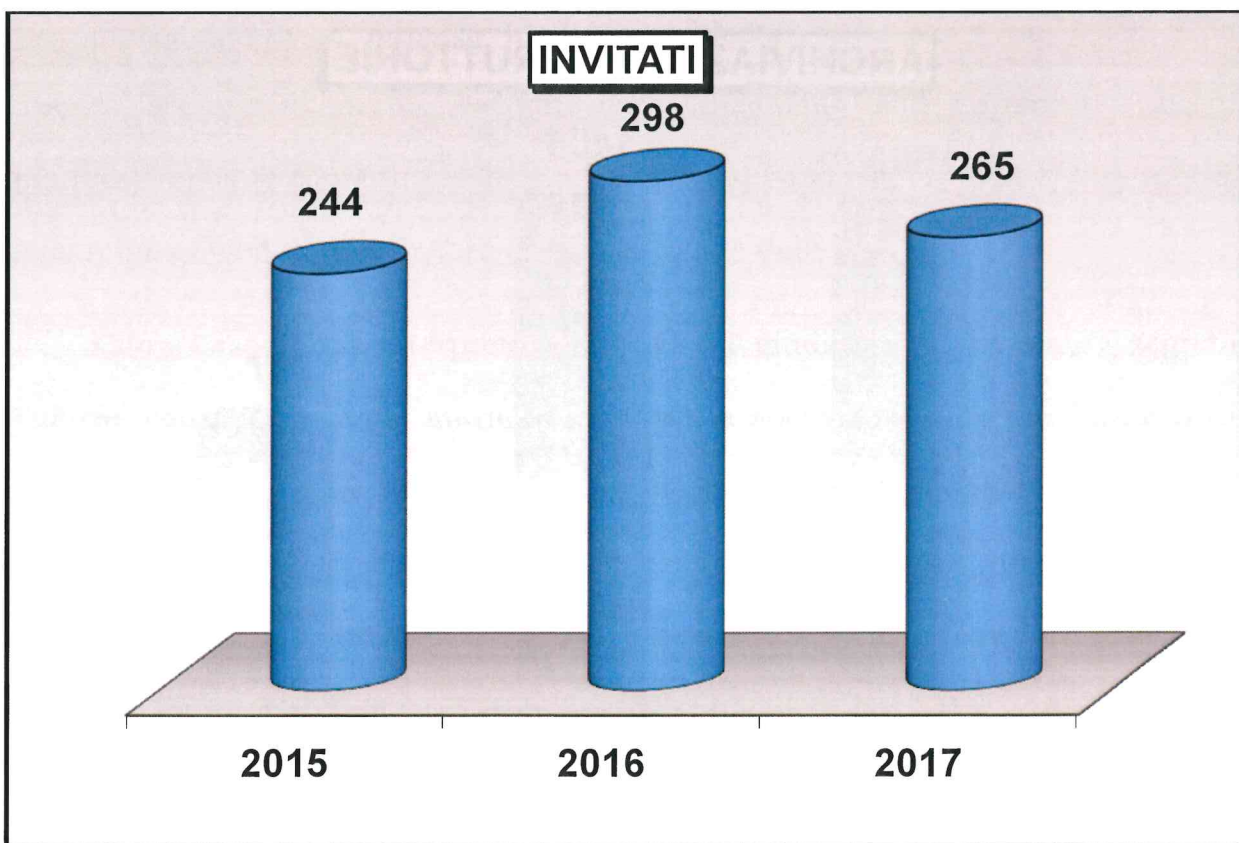
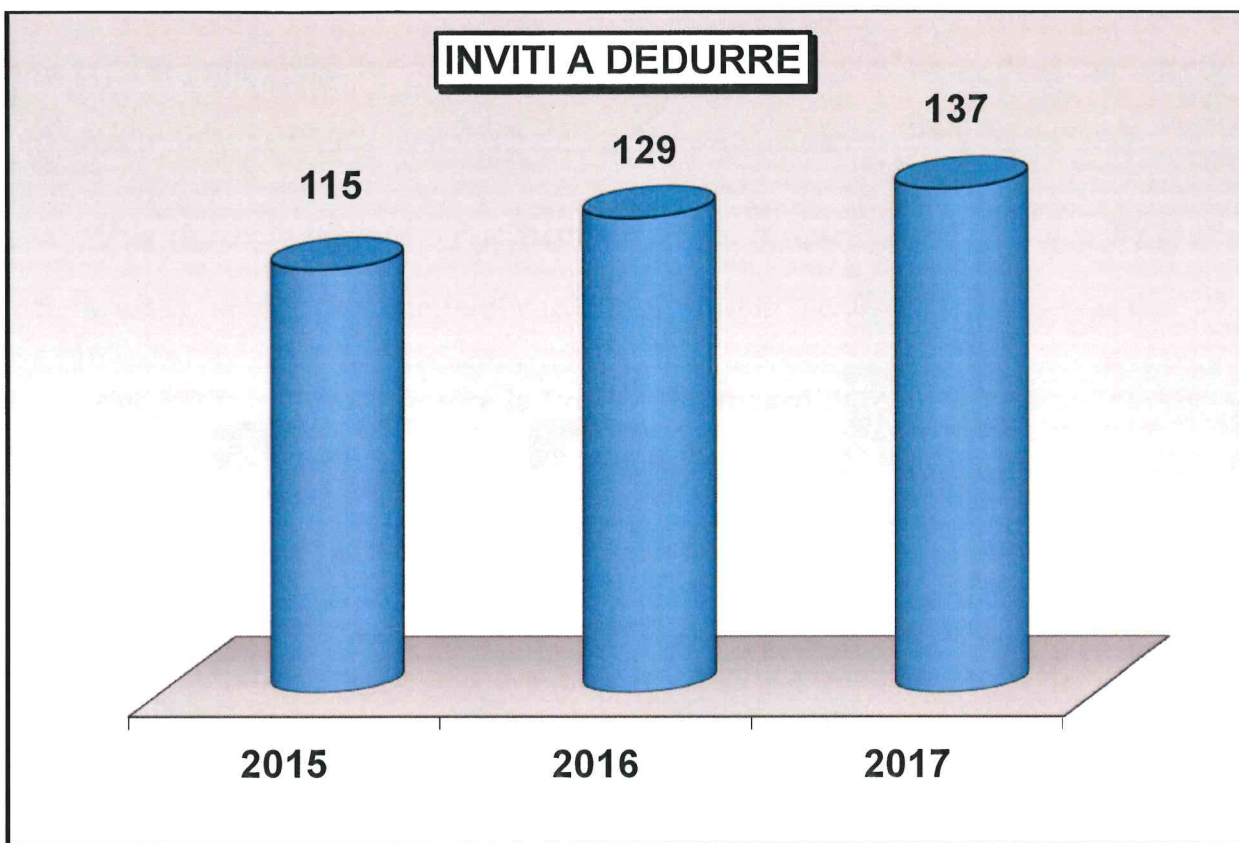
Ritengo doveroso sottolineare questa circostanza, con l'augurio che in futuro le fattispecie dannose siano sempre meno numerose e che, invece, sia sempre maggiore il senso civico e la lealtà verso le Istituzioni, da parte di chi opera nella Pubblica Amministrazione.

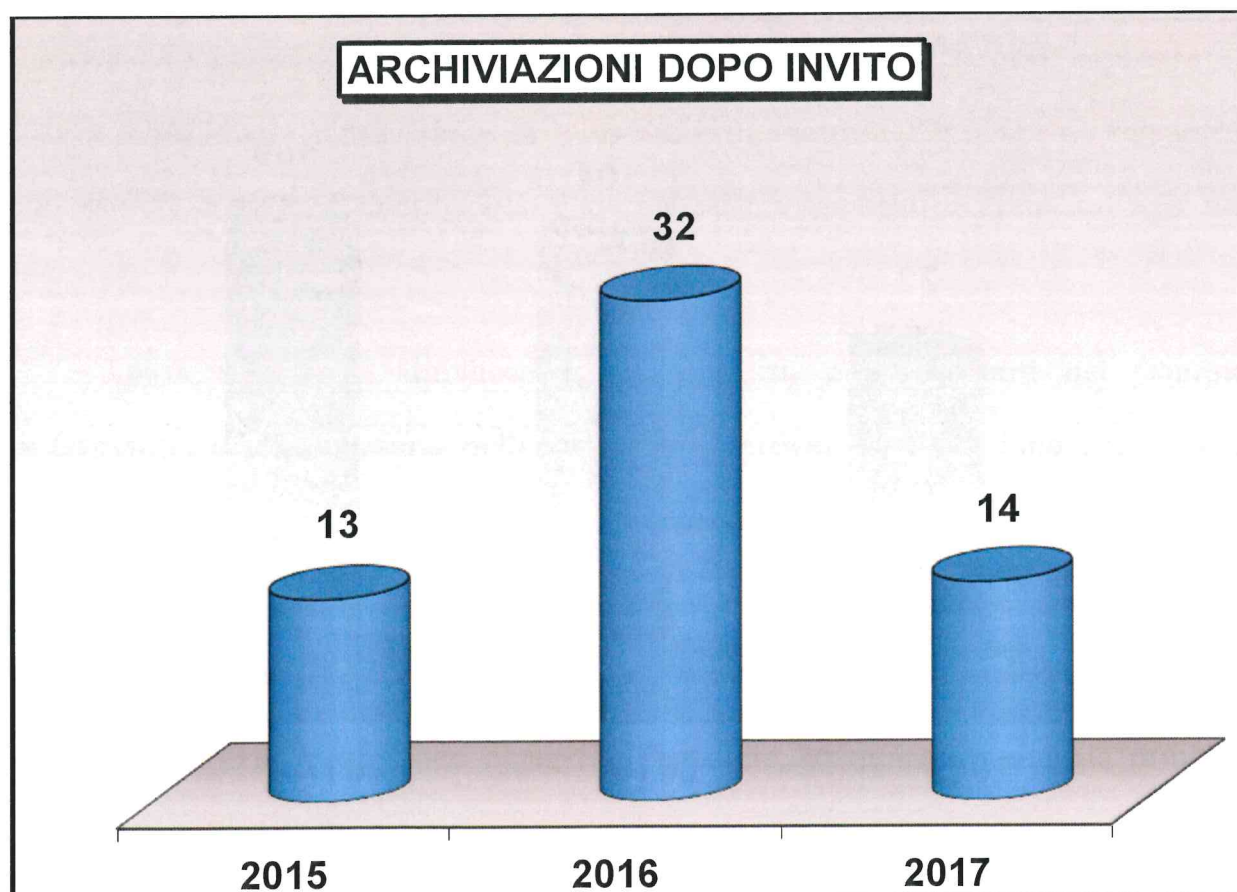
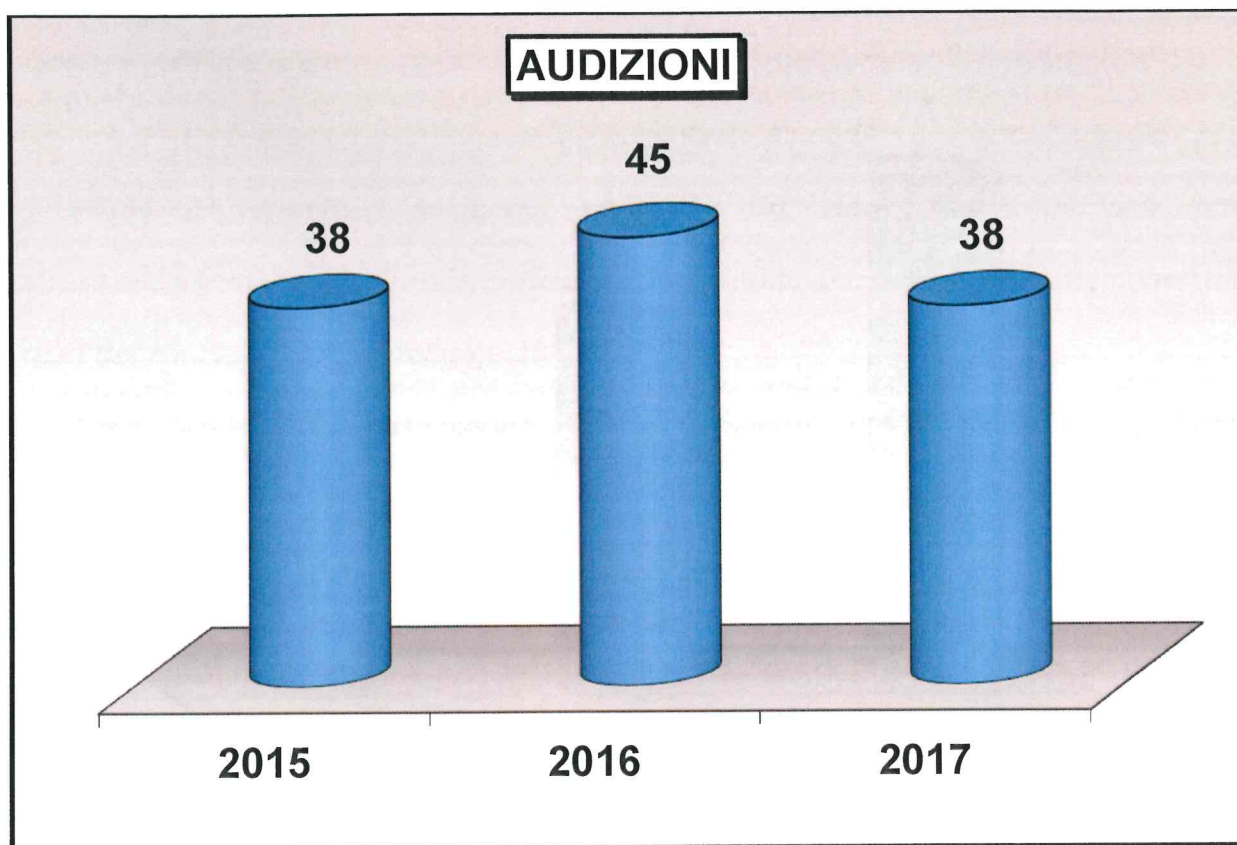
E' con questo auspicio che Le chiedo, Signor Presidente, dopo gli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2018 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Toscana.

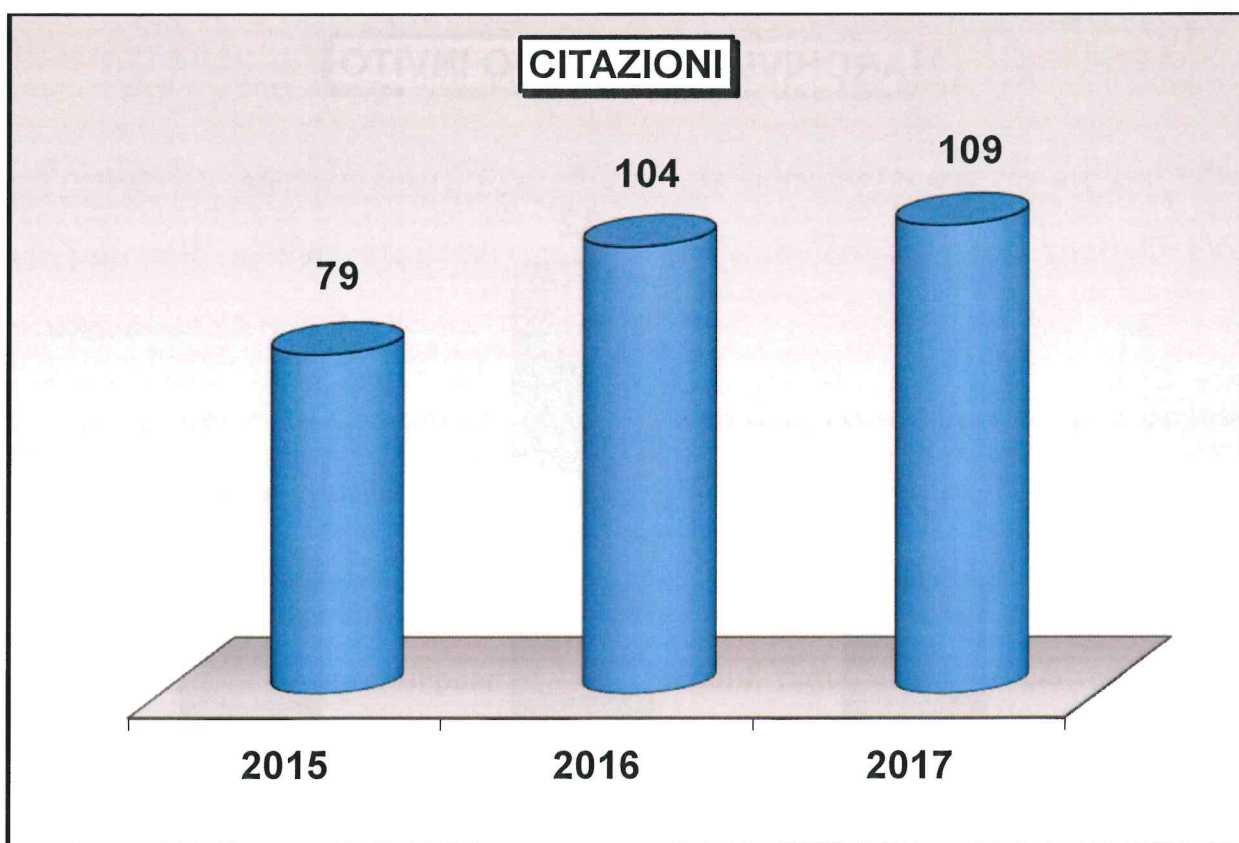
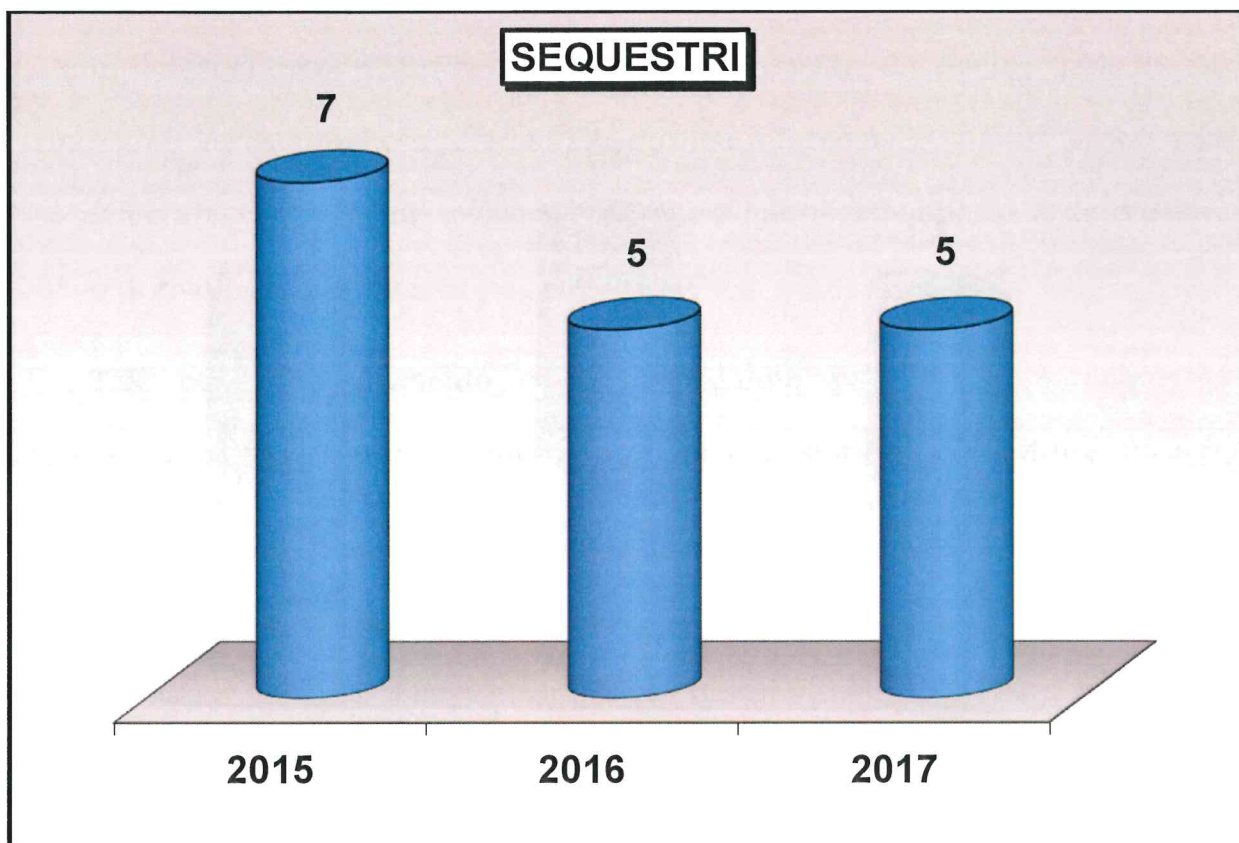


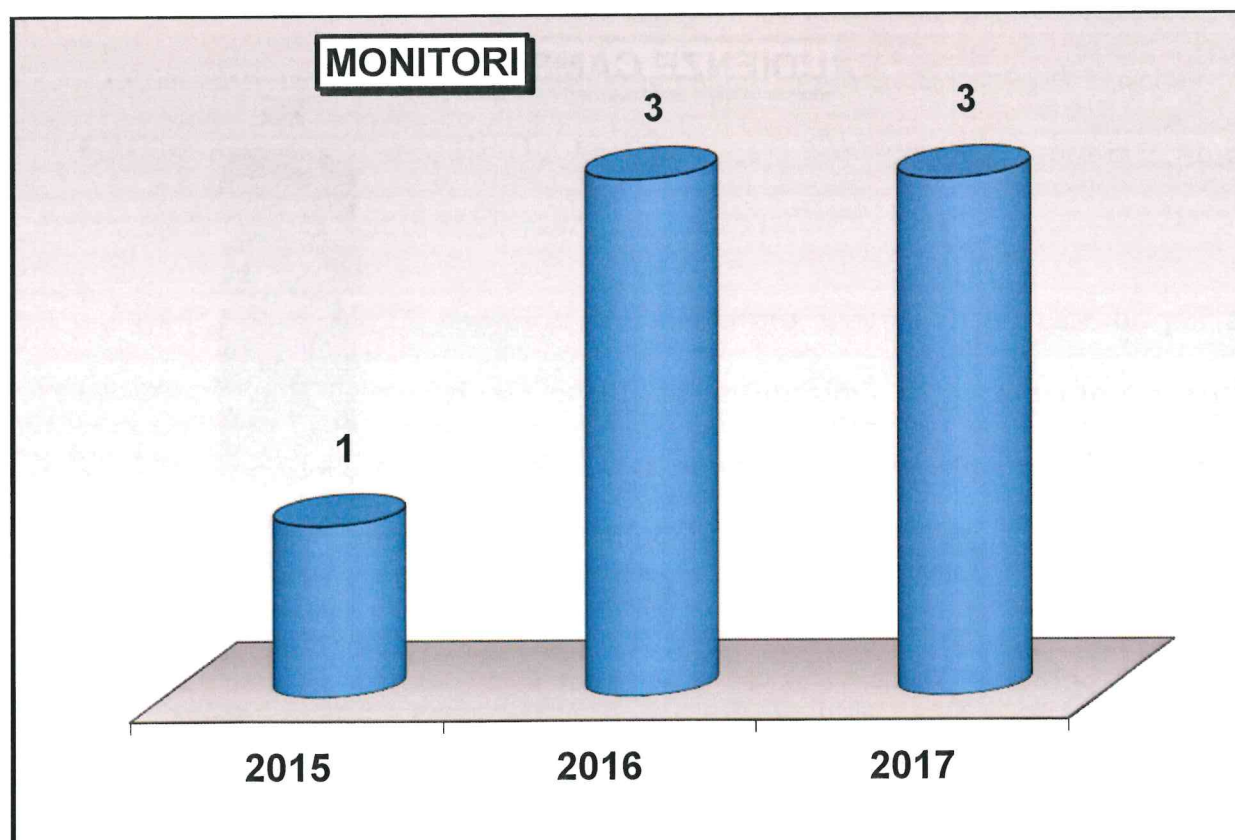
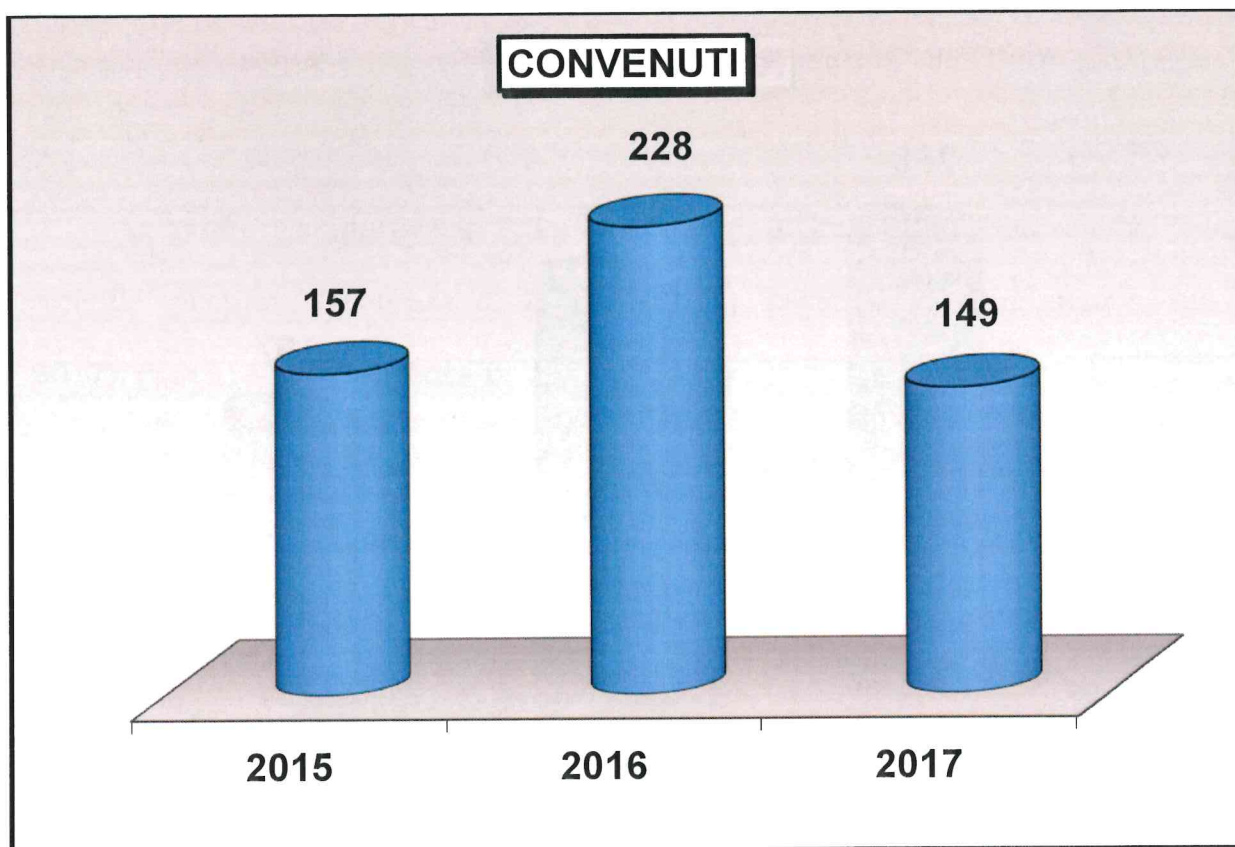


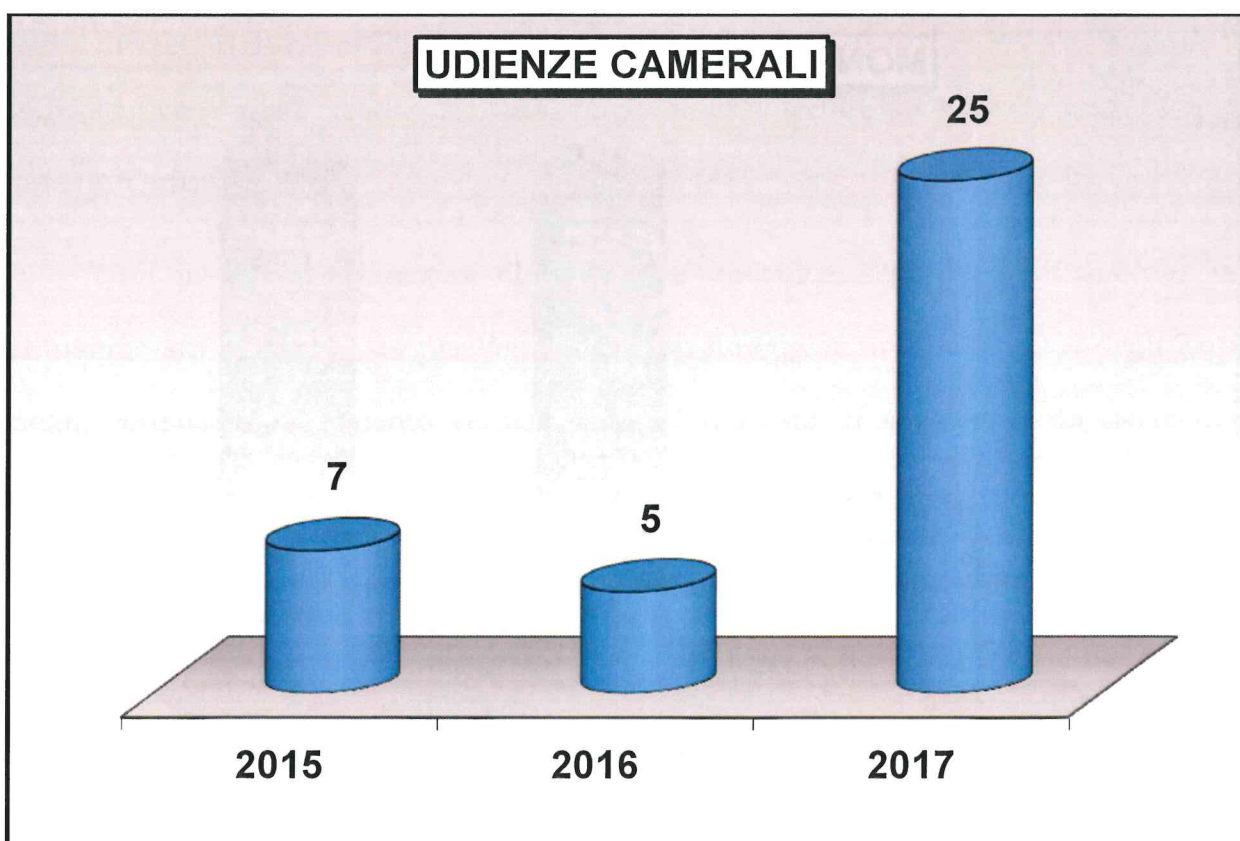
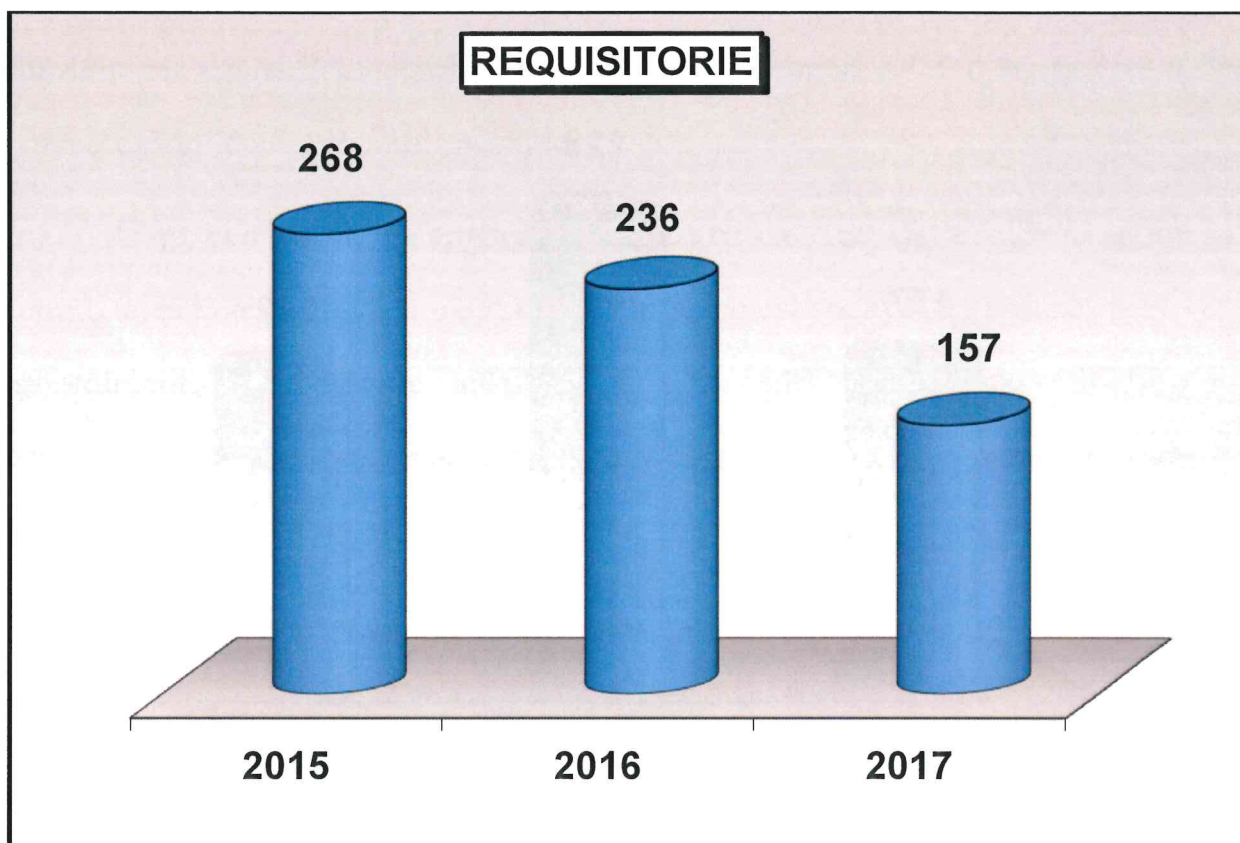




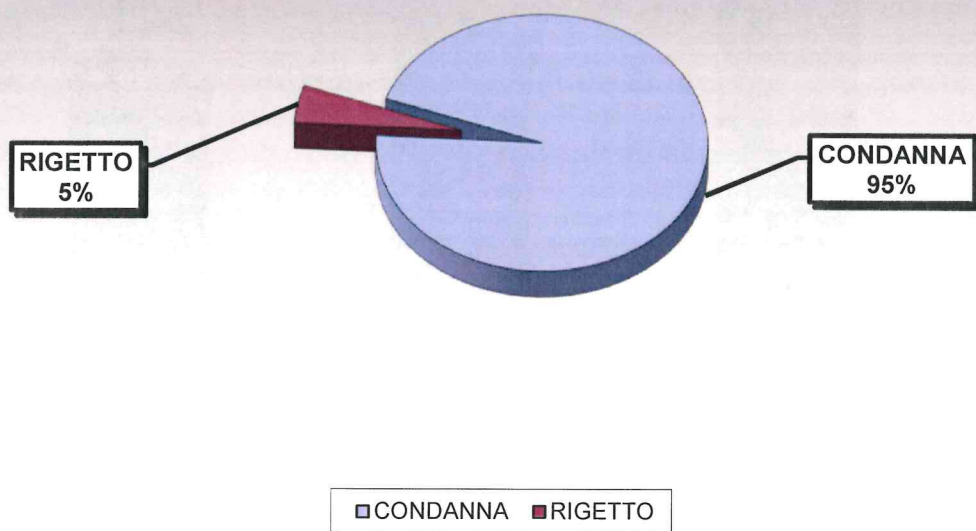




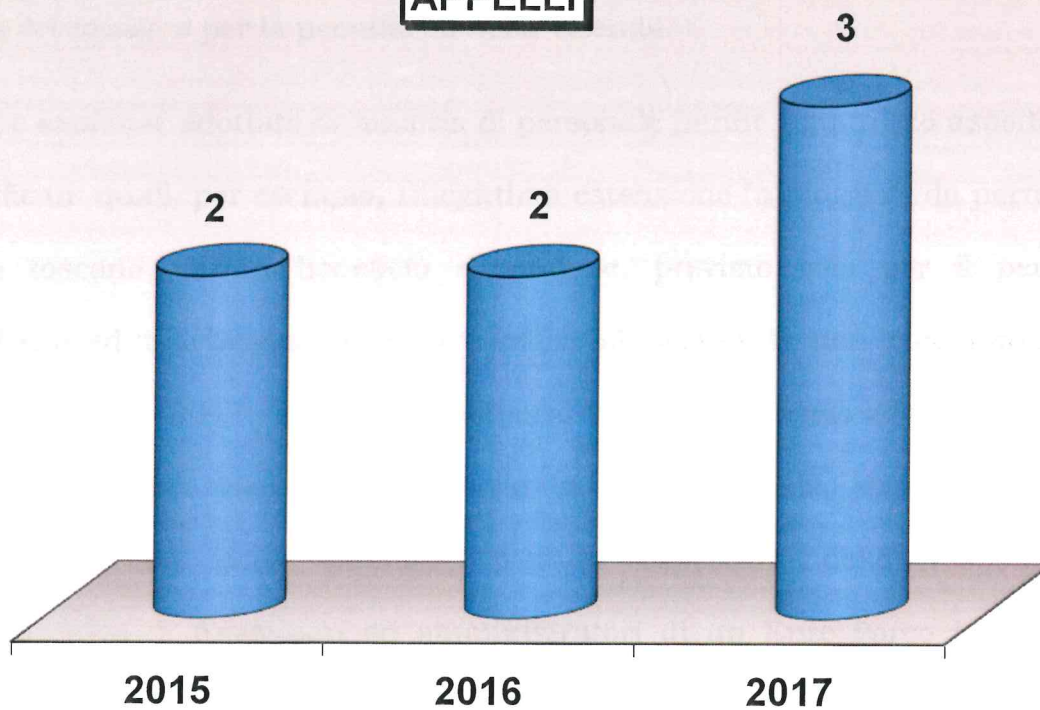


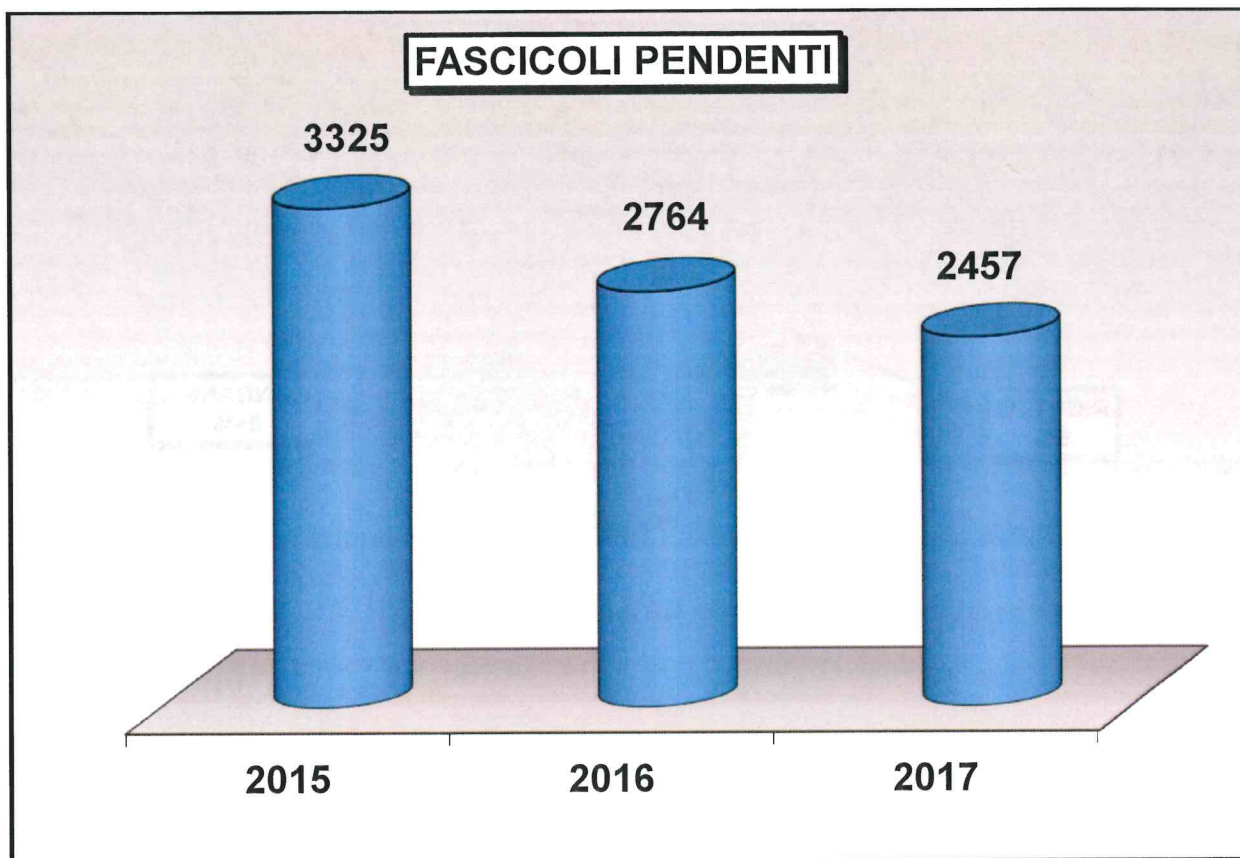


PERCENTUALI DI CONDANNA



APPELLI





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

