



REPUBBLICA ITALIANA

Originale sentenza	€ 176,00
Originale sent. Esecutiva digitale	€ 16,00
Diritti di cancelleria digitali	€ 13,10
Totale spese	€ 205,10
Il Funzionario Responsabile del Servizio Dott.ssa Caterina Giambanco F.to Digitalmente	

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati

dott.ssa Anna Luisa CARRA Presidente

dott. Francesco Antonino CANCELLA Giudice

dott. Salvatore GRASSO Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 282/2024

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **69334** del registro di segreteria,

promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

AMICH Domenico (C.F. MCHDNC53M27C351Z), nato a Catania il

27.08.1953 e residente a Trecastagni in via Bellavista n. 42, rappresentato e

difeso per procura alle liti in calce all'invito a dedurre dall'avv.to Isabella

Giuffrida (C.F. GFFSLL65H46C351G) e dall'avv.to Luigi Borgia (C.F.

BRGLGU81E11H163Y), i quali dichiarano di voler ricevere ogni successiva

comunicazione agli indirizzi pec: isabellagiuffrida@pec.it e

luigi.borgia@avvocatisiracusa.legalmail.it;

TROVATO Rosa Maria, nata ad Acireale (CT) il 10-11-1958, c.f.

TRVRMR58S50A028Y, residente in Acireale, via Giuseppe Vitale 25,

rappresentata e difesa, giusta procura prodotta il 17-11-2023, dall'avv. Nicola

Seminara, c.f. SMN NCL 54T12 C351U, pec

nicola.seminara@pec.ordineavvocaticatania.it presso cui elegge domicilio

digitale, con domicilio fisico presso il suo studio in Catania, corso delle

Province 203.

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 6 marzo 2024, il relatore dott.

Salvatore Grasso, il Pubblico Ministero, nella persona del S.P.G. dott.

Vincenzo Liprino, gli avv.ti Giuffrida e Borgia per il sig. Amich e l'avv.

Seminara per la sig.ra Trovato.

Ritenuto in

FATTO

I. Con atto di citazione depositato in data 11 ottobre 2023, debitamente notificato, la Procura presso questa Sezione regionale ha convenuto in giudizio i Sigg. Amich e Trovato, nelle rispettive qualità di dirigente dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Catania (d'ora in poi ITL) e di relativo responsabile dell'Ufficio Affari Legali e Contenzioso dal 5.10.2015 al 3.5.2018, per sentirli condannare in solido - tenuto conto delle diverse condotte contestate - al pagamento in favore di detto Ente della somma di euro 2.296.955,23, oltre rivalutazione ed interessi legali, nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato.

Le contestazioni traggono origine dalla segnalazione da parte della Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico - finanziaria di Catania, di gravissime irregolarità rilevate presso l'Ispettorato del Lavoro di Catania concernenti la violazione dei doveri di imparzialità, obiettività, trasparenza, integrità e onestà, poste in essere dagli odierni convenuti, cui è seguita l'instaurazione di un procedimento penale che, al deposito dell'atto di citazione, risultava pendente dinanzi al Tribunale di Catania.

Secondo la prospettazione attorea, il danno patrimoniale contestato sarebbe

scaturito dall'illegittima adozione di numerose ordinanze di archiviazione di procedimenti sanzionatori di cui alla Legge 24 novembre 1981, n. 689 (d'ora innanzi l. 689/81) in assenza di validi presupposti ed a fronte del continuo illegittimo scambio di utilità (quali pacchetti di voti, incarichi alla Regione Sicilia, assunzioni in ospedali e fornitura di beni).

Più in dettaglio, secondo il Requirente, i sigg. Amich e Trovato fornivano indicazioni su come gestire le procedure per evitare il pagamento delle sanzioni irrogate con i rapporti adottati dagli enti accertatori; emettevano illegittime ordinanze di archiviazione; inserivano le pratiche tra quelle smarrite; sopprimevano gli originali dei fascicoli, richiedendo in cambio utilità per sé stessi o per soggetti politici cui erano legati. Al riguardo, sono stati richiamati ampi stralci dell'attività di indagine connessi alla pratica dell'imprenditore C.S.

Tale prospettazione, secondo la Procura regionale, troverebbe conferma nei svariati procedimenti amministrativi gestiti dagli indagati in violazione del principio di imparzialità e nei quali il potere attribuito al direttore dell'Ente pubblico, anziché essere esercitato con responsabilità e nell'interesse della pubblica amministrazione, è stato asservito alle volontà di privati, nonché negli elementi compendiati nell'annotazione di polizia giudiziaria ossia in intercettazioni telefoniche ed ambientali, SIT ed ordini di servizio adottati dal sig. Amich.

In particolare, i funzionari escussi dalla P.G. avrebbero dato evidenza dell'impossibilità di rinvenire gli originali delle pratiche archiviate con la conseguente impossibilità di espletare i controlli ispettivi; il sig. Amich avrebbe, inoltre, emanato un ordine di servizio che impediva che le CNR

(comunicazioni notizie di reato) fossero inviate autonomamente al PM

dovendo prima passare dalla sua segreteria e, con un altro ordine di servizio,

avrebbe dato la precedenza alle pratiche nuove nonostante il pericolo di

prescrizione delle sanzioni pregresse.

Per quanto qui di interesse, da tali atti emergerebbe anche che il sig. Amich

aveva finanche mutato la composizione dell'Ufficio legale, strettamente

connesso all'Ufficio Ispettivo, sul quale aveva un potere di revisione,

nominando come responsabile la sig.ra Trovato (altra convenuta nel presente

giudizio) nonostante i colleghi la ritenessero inidonea a ricoprire detta carica

e la descrivessero come una persona dalla dubbia affidabilità, anche per la

pendenza di un procedimento penale, nel quale era imputata della

commissione di truffe in centri di formazione. La sig.ra Trovato, peraltro,

risulterebbe, alla data del deposito dell'atto di citazione, ancora imputata.

A supporto della prospettazione attorea, con l'atto di citazione sono state

richiamate una serie di condotte, poste in essere dagli odierni convenuti, e le

connesse utilità percepite riportando, altresì, stralci delle trascrizioni delle

intercettazioni telefoniche/ambientali ritenuti di interesse.

La Procura regionale ha, altresì, evidenziato che, a fronte dei provvedimenti

di custodia cautelare nei confronti del dirigente *pro tempore* dell'Ispettorato

Territoriale del Lavoro di Catania e della funzionaria responsabile dei

procedimenti legali dello stesso, altro dirigente nominato *ad interim* ha

provveduto ad una disamina delle ordinanze di archiviazione emesse nel

periodo di attività in servizio da parte degli odierni convenuti.

La verifica del Requirente, svolta solamente sui fascicoli riguardanti i

procedimenti sanzionatori di importo uguale o superiore ad euro 5.000,00, è

stata sintetizzata in elenchi che si compongono di tre sezioni con l'indicazione, all'interno di ognuna delle singole pratiche oggetto di contestazione, della motivazione del provvedimento e delle obiezioni mosse alle stesse.

Di seguito si riportano le tre sezioni:

i. le ordinanze di archiviazione di pratiche per le quali è già intervenuto il periodo prescrizione *ex art. 28 Legge 689/81* per euro 350.426,29, con pratiche raggruppate per tipo di contestazioni e di seguito indicate solo per iniziali:

1a) ASS. SPORTIVA A.C.

1b) O.A.

1c) MW SRL

1d) R.S. Snc

1e) B. A. SPA

2a) M.S.

2b) C. A.

3a) D.G.S.SRL

3b) R.S.

4a) P.E. J.

4b) C.D.D. SRL

4c) G.C.

4d) B.R.C.S. SRL

4e) C.G.

ii. le ordinanze di archiviazione di pratiche per le quali non sarebbero ancora intervenuti i termini prescrizionali, in assenza delle suddette ordinanze per euro 424.160,00 con pratiche raggruppate per tipo di contestazioni e di

seguito indicate solo per iniziali:

a.1 E.A.R.T.M.B.

b.1 FO SRL

b.2 C.A. DI A.R.D. sas

b.3 D.E.

b.4 D.F.

b.5 A.A.G.

iii. le pratiche che sebbene risultino archiviate con relativa ordinanza, secondo l'elenco informatico in uso, non sono state rinvenute in ufficio per euro 1.108.100,00, con pratiche raggruppate per tipo di contestazioni e di seguito indicate solo per iniziali.

a.I P.G.

a.II P.A..

All'insieme di dette pratiche il Requirente ha, altresì, aggiunto anche la contestazione relativa a T.S.A. pari a euro 85.199,97.

Per ciascuna di detti procedimenti contenuti nelle tre sezioni, la Procura regionale ha provveduto a riportare sinteticamente la data del verbale di accertamento, la presenza di eventuali scritti difensivi e la data delle eventuali ordinanze di archiviazione unitamente ai rilievi mossi.

Il danno erariale emergente dalle condotte da ultimo evidenziate e contestate agli odierni convenuti è complessivamente pari ad euro 1.967.886,26.

Entrambi, secondo la Procura regionale, sarebbero, infatti, responsabili di avere di concerto e dolosamente posto in essere condotte disfunzionali che hanno inciso sulla qualità e sulla esecuzione dei servizi, che hanno leso il buon andamento e il patrimonio dell'Ente cui erano preposti al fine di ricevere

utilità.

Ricostruiti i fatti, la Procura regionale ha evidenziato come le condotte poste in essere dagli odierni convenuti si pongano in frontale contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione e con i principi di economicità, efficacia ed efficienza, che del primo costituiscono una specificazione, stabiliti dall'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Richiamata, inoltre, la *ratio* sottesa all'attività ispettiva e sanzionatoria dell'ITL, nonché i diversi Enti coinvolti a tutela degli interessi pubblici la cui attività sarebbe sostanzialmente vanificata dalla condotta dei convenuti, il Requirente ha, al contempo, descritto in dettaglio la disciplina relativa al procedimento di adozione delle ordinanze ingiunzione/archiviazione in argomento.

Al riguardo, è stato anche rimarcato come la domanda attorea non costituisca alcuna ingerenza nell'esercizio del potere della Pubblica Amministrazione dal momento che la stessa Pubblica Amministrazione ha riconosciuto l'infondatezza delle ragioni a sostegno dei provvedimenti, palesemente orientati al solo fine di avvantaggiare i destinatari degli stessi, in cambio di utilità.

Secondo la prospettazione attorea, i convenuti – oltre ai danni già portati in rassegna - avrebbero, altresì, prodotto un danno da disservizio per violazione integrale del rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione che andrebbe quantificato in misura pari agli esborsi sostenuti dal 05.10.2015 al 02.05.2018 per le retribuzioni corrisposte ai sigg. Amich e Trovato e che, in base ai dati comunicati dall'Amministrazione danneggiata, con nota del 06.03.2023,

ammonterebbero rispettivamente ad euro 208.535,81 (trattamento economico fondamentale lordo € 156.639,31; trattamento economico accessorio lordo € 51.896,50) e ad euro 120.533,16 (trattamento economico fondamentale lordo € 111.386,57; trattamento economico accessorio lordo € 9.146,59).

Il danno complessivamente contestato, conseguente all'illegittima archiviazione di verbali originati dagli accertamenti ispettivi dai quali sono emerse violazioni (euro 1.967.886,26) e conseguente al disservizio (euro 329.068,97), secondo la Procura regionale andrebbe così quantificato in euro 2.296.955,23.

In riferimento all'elemento soggettivo, i fatti sopra rappresentati evidenzerebbero, secondo la Procura regionale, la piena rappresentazione e volontà dell'evento dannoso, sicché la condotta risulterebbe caratterizzata dal dolo.

Nella fattispecie concreta risulterebbero, pertanto, integrati tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale e ricorrerebbero tutti i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa. Conseguentemente, la Procura Regionale ha emesso l'invito a dedurre del 30 giugno 2023, notificato, agli odierni convenuti.

Soltanto la sig.ra Trovato ha esercitato le facoltà difensive. Tuttavia, le stesse non sono state ritenute idonee a superare le contestazioni mosse e, pertanto, la Procura regionale ha citato in giudizio i sigg. Amich e Trovato con atto dell'11 ottobre 2023.

II. Il 30 gennaio 2024, la difesa del sig. Amich si è costituita in giudizio depositando la propria comparsa di costituzione con la quale, dopo aver ripercorso i fatti di causa, ha anzitutto puntualizzato che nel procedimento

penale n. 11864/2017 R.G.N.R., all'udienza del 28.02.2023 l'Organo di Procura ha chiesto l'assoluzione per il Dott. Amich in relazione ai capi C), E), ed in sede di repliche, all'udienza del 23.01.2024, anche in relazione al capo A). Quanto "al materiale occultamento dei fascicoli sanzionatori" per l'unico fascicolo cui si allude (ossia il fascicolo dell'imprenditore C.S.), è stato evidenziato che furono regolarmente pagate le sanzioni, come da relativa cartella e da ricevuta di pagamento allegata alla memoria di costituzione. Compiute tali premesse, la difesa del sig. Amich ha anzitutto rilevato la nullità dell'atto di citazione per mancanza di una notizia di danno specifica e concreta ed in violazione dell'art. 1, comma 1, della L.1994 n. 20 in quanto la Procura Regionale, con le sue valutazioni, avrebbe sconfinato in quelle discrezionali e non irragionevoli compiute dall'odierno convenuto.

La difesa, in via preliminare, inoltre, ha opposto il decorso del termine di prescrizione quinquennale, in quanto i fatti oggetto di contestazione risalirebbero tutti al 2011, al 2012 e al 2013 anni, peraltro, in cui il sig. Amich non rivestiva il ruolo di dirigente dell'Ispettorato Territoriale del lavoro di Catania, che ha ricoperto dal 05.10.2015 al 02.05.2018. Del resto, anche ove si volesse far decorrere la prescrizione dall'emanazione delle ordinanze di archiviazione (anni 2016 e 2017) i termini quinquennali di prescrizione, considerando la data della notifica dell'invito a dedurre (11 Luglio 2023), sarebbero comunque ampiamente spirati.

Secondo la prospettazione difensiva l'atto di citazione andrebbe, altresì, considerato nullo e/o improcedibile per mancato adempimento dell'onere probatorio e per genericità del *petitum*. Analizzando le singole pratiche, non si potrebbe quindi logicamente addebitare al sig. Amich di aver gestito

l'Ufficio in maniera non funzionale e di aver diretto le attività ispettive in presunta violazione di norme organizzative, considerato che le ispezioni *de quibus* avrebbero avuto inizio anni prima rispetto a quando l'odierno convenuto ha assunto il ruolo di Dirigente.

Ricostruito l'iter procedimentale che, di norma, veniva seguito nella trattazione delle pratiche, è stato anche lamentato che i fascicoli da cui derivano le contestazioni della Procura Regionale, sarebbero stati depositati soltanto per estratti, impedendo in tal modo la compiuta formulazione di deduzioni difensive, considerato, peraltro, che gli addebiti riguardano principalmente un'asserita carenza di attività dell'Ufficio diretto dal sig. Amich all'epoca dei fatti. Pertanto, in via preliminare, la difesa di detto convenuto ha chiesto di voler disporre, in via istruttoria, l'acquisizione in giudizio di tutti i fascicoli contestati nella loro interezza nonché di tutte le ordinanze adottate nel 2016 e nel 2017.

La difesa del sig. Amich si duole, altresì, della richiesta di condanna in solido dei due convenuti in considerazione della mancanza dell'elemento soggettivo del dolo.

Nel merito, detto convenuto, nell'affermare la correttezza del proprio operato, peraltro confermata dalle relazioni annuali sull'attività dello stesso, ripercorrendo le singole contestazioni mosse dalla Procura regionale nell'ordine di cui all'atto di citazione, per ciascuna, ha sviluppato le proprie difese in modo da evidenziare la legittimità delle scelte effettuate e le difficoltà connesse alla carenza di risorse umane anche ai fini delle notifiche a mano. Su quest'ultimo aspetto parte convenuta ha richiesto l'acquisizione del programma giornaliero dell'attività a riprova delle attività di notifica

effettuate.

Per ciascuna delle pratiche oggetto è stata anche opposta la prescrizione ed affermata la correttezza dell'operato del sig. Amich ritenuto, comunque, sempre rispettoso dei suoi doveri d'ufficio, peraltro delicati e complessi. Pertanto, secondo la difesa, oltre a non aver cagionato alcun danno erariale (che anzi si sarebbe prodotto ove dette pratiche non fossero state archiviate, per le conseguenti azioni giudiziarie che avrebbero visto l'Ente pubblico soccombente in giudizio) non potrebbe nemmeno configurarsi alcun danno da disservizio per violazione integrale del rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione.

Per quanto attiene al profilo dell'elemento soggettivo, secondo la difesa del sig. Amich, la Procura Regionale, nel contestare una condotta dolosa, sarebbe stata influenzata dal giudizio penale (che però riguarda soltanto alcune delle pratiche qui contestate). Invero, secondo la prospettazione difensiva, non soltanto il dolo sarebbe insussistente e, comunque, in alcun modo provato dalla Procura Regionale, ma nemmeno potrebbe contestarsi alcuna colpa nell'operato del dott. Amich, che come più volte evidenziato, avrebbe sempre agito nel rispetto della legge, come interpretata dalla giurisprudenza e dalle Circolari vigenti in materia.

Da tanto conseguirebbe la insussistenza degli addebiti. Da ultimo, è stato osservato che, nell'ambito del procedimento penale di cui si è detto, tanto in sede di costituzione di parte civile, quanto in sede di comparsa conclusionale, l'Avvocatura dello Stato ha formulato richieste risarcitorie di € 6.000,00 e € 7.500,00, di gran lunga inferiori a quelle di cui in trattazione.

La difesa del sig. Amich ha, quindi, concluso chiedendo di: *“rigettare la*

domanda, poiché inammissibile, improcedibile ed improponibile, nonché infondata in fatto e diritto ed in ogni caso prescritta”.

III. Con atto depositato in data 15 febbraio 2024 si è costituito in giudizio la sig.ra Trovato che, nel ripercorrere i fatti, ha evidenziato anzitutto come a sostegno della tesi dell’atto di citazione si riporti la trascrizione di conversazioni da cui risulta che l’Amich si presentava all’esterno come “quello competente”, screditando la Trovato e, inoltre, si riportano ancor altre trascrizioni che non dimostrano alcuna infedeltà della sig.ra Trovato, di cui viene poi messo in evidenza un episodio in cui ella palesa interesse all’acquisto di piante (“stelle di natale, ciclamini”), per dimostrarne la “totale spregiudicatezza”.

È stato osservato, inoltre, come l’atto di citazione dia infine notizia del procedimento penale “in fase di dibattimento” a carico dei convenuti avanti al Tribunale penale di Catania. In tale procedimento il P.M. ha chiesto l’assoluzione (solo) della sig.ra Trovato benché il Tribunale, con dispositivo di sentenza letto nell’udienza del 23-1-2024, abbia condannato tutti gli imputati, compresa la sig.ra Trovato. Detta sentenza, alla data di costituzione, non risulta ancora depositata.

Ricostruiti i fatti, in via preliminare è stata eccepita la prescrizione dell’azione in quanto l’invito a dedurre, notificato il 3-7-2023, fa riferimento a un periodo di servizio dal 5-10-2015 al 2-5-2018.

Nel merito, la difesa della sig.ra Trovato ha affermato l’infondatezza della domanda, in quanto quest’ultima non poteva adottare, non avrebbe adottato né avrebbe preso parte all’adozione di alcun atto tra quelli elencati nell’atto di citazione. La stessa, infatti, non solo non sarebbe mai stata dell’Ufficio legale

e Contenzioso dell'Ispettorato del Lavoro di Catania, ma non avrebbe mai potuto assumere tale funzione non avendo alcun titolo di studio di laurea. La convenuta, invero, compatibilmente al suo livello di conoscenza e capacità, si sarebbe occupata di fasi esecutive dei procedimenti di competenza dell'Ispettorato, quali iscrizioni a ruolo, rapporti con Equitalia, predisposizione degli elenchi delle ordinanze di ingiunzione, e poi delle audizioni.

Secondo la prospettazione difensiva, inoltre, non potrebbe trovare applicazione al caso in esame la figura del 'funzionario di fatto' in quanto non sarebbe in discussione la validità di atti adottati da un soggetto irregolarmente investito dell'ufficio, o l'esigenza di tutela dei terzi che abbiano avuto rapporti con detto funzionario. Pertanto, in presenza del funzionario titolare del potere - ossia il sig. Amich - il quale lo ha esercitato emettendo e sottoscrivendo gli atti censurati dalla Procura - la difesa non vede come possa farsi riferimento a un diverso soggetto che non ha emesso alcun atto, che non è titolare di alcun ufficio e che non potrebbe coprirlo per difetto delle competenze di base per attribuirgli la responsabilità dell'operato del reale titolare del potere, autore degli atti in questione. In sostanza, secondo la prospettazione difensiva, da un lato, l'attribuzione alla sig.ra Trovato di una responsabilità 'di fatto' contrasterebbe col riscontro della responsabilità giuridica discendente dalla sottoscrizione degli atti e dal ruolo rivestito da parte del Dirigente dell'Ufficio Amich, dall'altro non sarebbe stata data alcuna prova dell'adozione degli atti contestati da parte della sig.ra Trovato, la cui responsabilità sarebbe soltanto dedotta sulla base di indimostrati postulati.

Richiamando la requisitoria del Pubblico Ministero in sede penale unitamente

alla relazione di consulenza prodotta dalla sig.ra Trovato in quella sede e redatta dal dott. Salvatore Stifanelli, la difesa ha, altresì, evidenziato che anche ad ammettere la rimproverabilità alla convenuta dell'acquisto dei fiori in questione, non si vede come, da tale episodio, possa pervenirsi a una domanda di condanna di circa due milioni di euro, avanzata per pratiche nelle quali non risulterebbe alcun apporto da parte della stessa e non risulterebbe alcuna sua sottoscrizione.

Parte convenuta ha quindi chiesto il rigetto delle *domande attoree, stante la mancata prova della partecipazione alla causazione del danno da parte della convenuta e la mancata prova della quantificazione del danno a lei eventualmente addebitabile per l'attività che ella avrebbe commesso. In estremo subordine fare uso del potere riduttivo.*

IV. In data 5 marzo u.s., la Procura regionale ha fatto pervenire il dispositivo di sentenza relativo al giudizio penale 11864/2017 del Tribunale di Catania dal quale emerge che il deposito della motivazione è prevista, ordinariamente, entro il 22.04.24.

V. Nel corso della pubblica udienza del 6 marzo 2024, la Procura regionale ha, anzitutto, argomentato in ordine alla infondatezza delle eccezioni relative alla nullità dell'atto di citazione rilevando, altresì, come il *dies a quo* del termine di prescrizione debba individuarsi nella completa "disclosure" dell'azione penale in quanto da detta data è stato possibile agire.

In ogni caso, ove il Collegio dovesse decidere diversamente, il decorso del termine di prescrizione andrebbe valutato caso per caso. Al riguardo, è stato osservato che, comunque, la prescrizione non potrebbe ritenersi intervenuta con riguardo al fascicolo dell'imprenditore P. A. per il quale il sig. Amich è

stato condannato per il reato di falso ideologico e nel quale, di fatto, si sostanzierebbe anche una condotta di occultamento doloso. A tale ultimo riguardo, il Pubblico ministero ha, altresì, osservato come la mancata produzione di tutti i fascicoli nel presente giudizio non possa essere addebitata alla Procura regionale tenuto conto dell'accertata intenzionale soppressione di alcuni di essi. Nel produrre una decisione della Cassazione in materia di incapacità a testimoniare, il Pubblico ministero ha, poi, contestato alcune delle argomentazioni impiegate per addivenire alla archiviazione. Da ultimo, nel ribadire la sussistenza dei presupposti per il danno da disservizio, ha insistito per l'accoglimento della domanda attorea.

L'avv. Giuffrida, nell'interesse del sig. Amich, ha rammentato, in primo luogo, anche ai fini del decorso del termine di prescrizione, che tutto ha avuto inizio nel 2017 e nel 2018 con il sequestro da parte della Guardia di Finanza di tutti i fascicoli. In quella occasione, dalla verifica sul sistema Ispezio, emerse che nessun fascicolo doveva intendersi sottratto o smarrito. Con riguardo all'unico fascicolo oggetto di sottrazione (imprenditore C.S.) è stato ribadito come, peraltro, la relativa sanzione sia stata pagata. Per quanto concerne la pratica dell'imprenditore P.A. ha, tra l'altro, ribadito quanto in memoria difendendo la discrezionalità della scelta.

L'avv. Borgia, sempre nell'interesse del sig. Amich, ha, tra l'altro, affermato l'inesistenza di condotte disfunzionali evidenziando, al contempo, la bontà dell'operato del suddetto dirigente. Nel contestare molti dei rilievi mossi dalla Procura regionale, la difesa ha, altresì, ribadito come la richiesta di audizione non determinasse l'interruzione del termine di prescrizione.

L'avv. Seminara, nell'interesse della sig.ra Trovato, ha rimarcato come tutte

le accuse siano state rivolte al sig. Amich e, pertanto, la posizione della propria assistita non possa essere equiparata a quella dell'altro convenuto. Sul punto, è stato ribadito che nessuna ordinanza di archiviazione è stata emessa dalla sig. Trovato e che, dopo mesi di intercettazioni, l'unica contestazione è stata quella di aver avuto in omaggio delle piante.

La difesa ha, inoltre, ribadito come la figura di responsabile dell'ufficio legale non esistesse e che la sig.ra Trovato non avrebbe comunque avuto i titoli per ricoprirlo. Per il resto, nel riprodurre alcune delle difese sviluppate in sede di costituzione, l'avv. Seminara ha insistito come in atti.

Il Pubblico ministero, in replica, ha evidenziato come la presenza del segreto istruttorio non consentisse il decorso del termine di prescrizione che, pertanto, deve decorrere dalla comunicazione della notizia di reato. Per il resto ha insistito come in citazione e, pertanto, il giudizio è stato posto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente giudizio verte sull'accertamento della responsabilità degli odierni convenuti per il danno scaturito dalla illegittima archiviazione di verbali di accertamento di illecito amministrativo e dalla violazione integrale del rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione di appartenenza con conseguente danno da disservizio.

In via del tutto preliminare, deve procedersi con l'esame delle rilevate cause di nullità dell'atto di citazione.

1.1. In ordine alla rilevata nullità dell'atto di citazione per mancanza di una notizia di danno specifica e concreta e per violazione dell'art. 1, comma 1, della L.1994 n. 20 si osserva che detto rilievo non risulta fondato.

Al riguardo, deve rammentarsi che “...l’espressione “specifica e concreta notizia di danno”, recata dall’art. 17, comma 30-ter) cit. [oggi art. 51 c.g.c.], va intesa, nel suo complesso, come notizia relativa non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, che abbiano verosimilmente causato pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici. Quanto innanzi, allo scopo di evitare che l’indagine del PM contabile si ponga come assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato su tutto un determinato settore di attività amministrativa...” (Corte dei conti, Sezioni Riunite sent. 3 agosto 2011, n.12).

Nel caso di specie, come risulta dagli atti, il Pubblico Ministero ha avviato la propria azione sulla base della segnalazione del 4 maggio 2018 effettuata dalla Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico-finanziaria di Catania, contenente l’ordinanza cautelare cui è seguita l’instaurazione di un procedimento penale dinanzi al Tribunale di Catania che ha condotto alla condanna degli odierni convenuti.

In detta segnalazione è presente “una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse” sulla base della quale era desumibile la presenza di condotte produttive di un danno per l’erario.

Tanto premesso, l’eccezione di nullità dell’atto di citazione per assenza di specifica e concreta notizia di danno deve essere respinta.

1.2. Parimenti non si rinviene, per ragioni in parte sovrapponibili a quelle appena evidenziate, la rilevata nullità dell’atto di citazione per genericità del *petitum*. Al riguardo, nel rilevare che la citata denuncia connota sia la *causa petendi* che il *petitum* del presente giudizio, deve rammentarsi che l’art. 86

c.g.c. nell'indicare il contenuto dell'atto di citazione, al comma 6, dispone che

la citazione è “*nulla se è omissa o risulta assolutamente*” incerta

“*l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per*

la sua determinazione” ovvero se manca l'esposizione “*dei fatti, della qualità*

nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni

della domanda, con le relative conclusioni”. Sul punto, il Collegio ritiene,

contrariamente a quanto affermato dal convenuto, che l'atto di citazione -per

quanto qui di interesse - sia fondato su un corredo probatorio che si appalesa

del tutto completo e coerente e, d'altra parte, l'eventuale mancato

adempimento dell'onere probatorio non può mai tradursi in nullità o

improcedibilità della domanda ma, semmai, nella sua eventuale infondatezza

nel merito (profilo che sarà affrontato in seguito).

Anche l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per genericità del *petitum*

deve essere respinta.

1.3. Sempre in via preliminare, deve rammentarsi che *i rapporti tra il*

processo contabile e quello penale sono improntati ai principi dell'autonomia

e della separatezza in quanto il nuovo codice penale di rito del 1988 ha

abrogato l'art. 3 del previgente c.p.p. che statuiva la necessaria

pregiudizialità del processo penale e, quindi, la sospensione necessaria del

processo non penale qualora la cognizione del reato influisse sulla decisione

della controversia. Ciò ha portato alla modifica dell'art. 295 c.p.c. da parte

della L. 353/1990 che nell'attuale formulazione prevede soltanto la

sospensione propria del processo civile quando la decisione della causa civile

ha un vincolo di consequenzialità con la decisione di una controversia penale

e all'introduzione dell'art. 106, co. 1, c.g.c. sulla sospensione del processo

contabile per la esistenza di un vincolo di pregiudizialità logico-giuridica con una questione che deve essere accertata da un altro plesso giurisdizionale con efficacia di giudicato (cfr. Corte dei conti Sez. d'Appello per la Regione Siciliana sent. 11/A/2023).

Al riguardo deve, inoltre, precisarsi che il giudice contabile, a differenza di quello penale, può trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso, ivi compresi quelli che provengono dal processo penale. Nel giudizio contabile, infatti, possono essere utilizzati come indizi tutti gli elementi acquisiti in sede penale, nel corso delle indagini preliminari, ancorché non confermati in sede dibattimentale, purché siano gravi, precisi e concordanti.

Il convincimento del giudice contabile può, pertanto, liberamente formarsi anche sulla base degli elementi derivanti dalle indagini penali, che vengono in rilievo, nel giudizio per la responsabilità erariale, non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli articoli 2727 e 2729 c.c. Il legislatore ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto. Il Giudice, quindi, nell'ambito del giudizio di responsabilità, può porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le c.d. prove atipiche, ovvero innominate, in quanto non espressamente previste dal codice di rito (gli scritti provenienti da terzi a contenuto

testimoniale; gli atti dell'istruttoria penale o amministrativa; i verbali di prove espletate in altri giudizi; le sentenze rese in altri giudizi civili o penali, comprese le sentenze di patteggiamento; le perizie stragiudiziali; i chiarimenti resi dal CTU, le informazioni dal medesimo assunte, le risposte eccedenti il mandato e le CTU rese in altri giudizi fra le stesse o altre parti), non sussistendo nell'ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova (cfr. Cass. civ. Sez. II, n. 5965 del 2004 e Cass. civ. Sez. III, n. 1954 del 2003; Corte conti, Sez. II App. n. 52 del 2014, n. 152 e n. 1101 del 2016; Sez. I App. n. 141/2019); realtà confermata, per il giudizio di responsabilità, dall'art. 94, comma 4, C.G.C.

In base a dette prove, il Giudice forma il proprio libero convincimento, ex artt. 94 e 95 C.G.C., fornendone adeguata motivazione (ex multis, Cass. n. 626/2016 e n. 840/2015), che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie (cfr. Corte dei conti Sez. II d'Appello sent. 166 del 2020).

Venendo al caso in esame, deve, inoltre, osservarsi come non sia possibile rinvenire una perfetta sovrapposibilità tra i fatti oggetto di contestazione in sede penale con quelli alla base dei procedimenti oggetto di rilievo all'interno dell'atto di citazione. Molti degli episodi di reato, richiamati in citazione a testimonianza dell'asservimento delle funzioni pubbliche a fini privati non risultano, infatti, aver provocato danni diretti oggetto di contestazione nel presente giudizio. Ad esempio, le sanzioni relative al procedimento C.S., rispetto alla quale in citazione si evidenzia lo scambio di favori elettorali, furono oggetto di pagamento, ancorché dopo l'arresto del sig. Amich e,

pertanto, non costituiscono oggetto di contestazione nel presente giudizio.

Analoga riflessione deve essere compiuta con riguardo a quanto evidenziato in citazione sull'aiuto fornito ad un ente di formazione (sig. L.F.) in cambio dell'assunzione/stabilizzazione della cognata e della fidanzata del sig. Amich o sull'impiego del cumulo giuridico per la società H. srl. o, ancora, sull'imprenditore E. O.

Per detti procedimenti, infatti, sebbene oggetto del processo penale, non risulta una contestazione specifica in citazione, se non ad ulteriore riprova del c.d. danno da disservizio. Ciò risulta, altresì, confermato dall'annotazione di polizia erariale del 19.11.2021 del Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Catania.

Da tanto consegue che la richiesta di assoluzione per il sig. Amich in relazione ai capi C), E) ed in sede di repliche, all'udienza del 23.01.2024, anche in relazione al capo A) o le richieste risarcitorie in detta sede non assumono valore dirimente per il presente giudizio costituendo, piuttosto, elementi liberamente valutabili dal Collegio come, del resto, gli altri elementi raccolti in quel procedimento.

1.4. Ancora, in via preliminare, deve vagliarsi l'eccepito decorso del termine di prescrizione quinquennale tenuto conto delle due distinte voci di danno oggetto di contestazione, ossia il danno derivante dall'adozione di ordinanze di archiviazione illegittime (per euro 1.967.886,26) ed il c.d. danno da disservizio (per euro 329.068,97).

Al riguardo, anzitutto, deve evidenziarsi che l'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 stabilisce che: *“Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è*

verificato fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

L'individuazione del fatto dannoso, secondo ormai pacifico orientamento, deve condurre il Giudice contabile a declinare la regola generale *ex art. 2935 c.c.* attraverso la configurazione del binomio “condotta/danno” (cfr. Corte dei conti Sez. III Appello sent. 14/2020). Inoltre, sul punto, è stato chiarito che [...] *l'esordio della prescrizione, in generale, coincide con il giorno in cui il diritto può essere fatto valere (articolo 2935, c.c.), nel caso di diritto al risarcimento del danno, nel momento di ‘verificazione del fatto illecito’ (articolo 2947, c.c.), nel caso della responsabilità amministrativa, nella ‘data in cui si è verificato il fatto dannoso’ (articolo 1, comma 2, l. n. 20 del 1994), si deve osservare che secondo l’indirizzo ermeneutico consolidato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, “il danno non è una mera lesione di un diritto, ma lesione di un diritto dalla quale siano derivate conseguenze pregiudizievoli oggettivamente apprezzabili” (vedasi Corte di cassazione a partire dalle sentenze nn. 26972 – 26975 del 2008. (Corte dei conti, II^ Sez. di Appello sent n. 173 del 14/03/2018, III^ Sez di Appello sent n. 170 del 16/09/2019).*

La Corte costituzionale, poi, in ordine alla corretta individuazione del *dies a quo* della prescrizione, ha rilevato che l'art. 2935 c.c. costituisce “una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo titolare. La formula elastica usata dal legislatore si spiega con l'esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione. Infatti, sia nel codice civile sia in altri codici e nella legislazione speciale, sono numerosi i casi in cui la legge collega il dies a quo della prescrizione a circostanze o eventi determinati. In alcuni di questi casi l'indicazione espressa della decorrenza costituisce una specificazione del principio enunciato dall'art. 2935 cod. civ.; in altri, la determinazione della decorrenza stabilita dalla legge costituisce una deroga al principio generale che la prescrizione inizia il suo corso dal momento in cui sussiste la possibilità legale di far valere il diritto (Corte cost. sent. n.78/2012).

Nel caso in esame, pertanto, il Collegio ritiene che di norma il relativo diritto potesse essere fatto valere dal momento dell'estinzione della pretesa sanzionatoria erariale e, per quanto attiene al c.d. danno da disservizio come contestato dalla Procura regionale, dalla notizia della rescissione del rapporto sinallagmatico con conseguente indebita percezione della retribuzione.

L'interpretazione dell'espressione "fatto dannoso", in particolare – ad eccezione di quanto si dirà appresso in ordine alle ipotesi di doloso occultamento – non può che tenere conto, per le due voci di danno, del momento di adozione delle ordinanze di archiviazione illegittime e della evidenza della rescissione del rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione, con conseguente indebita percezione delle rispettive retribuzioni, quali momenti dai quali l'Amministrazione, avvedendosi di detti fatti, avrebbe potuto agire a tutela dei propri interessi.

1.4.1. Tanto premesso in termini generali, deve osservarsi che nella stessa citazione si dà atto che l'invito a dedurre del 30 giugno 2023 è stato notificato

alla sig.ra Trovato in data 3 luglio 2023 ed al sig. Amich in data 11 luglio 2023.

Come accennato, il *dies a quo* dal quale far decorre il termine di prescrizione per l'asserito danno da disservizio - per come contestato dalla Procura regionale - deve essere individuato nel disvelamento del generalizzato asservimento dell'attività amministrativa ad interessi privati, con conseguente indebita percezione delle retribuzioni. Solo da tale momento, infatti, l'Amministrazione avrebbe potuto attivarsi per l'esercizio della connessa azione risarcitoria.

Tale disvelamento, a parere del Collegio, è intervenuto con la segnalazione del 4 maggio 2018, effettuata dalla Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico-finanziaria di Catania, contenente l'ordinanza cautelare cui è seguita l'instaurazione del procedimento penale dinanzi al Tribunale di Catania che ha, da ultimo, ha condotto alla condanna degli odierni convenuti.

Pertanto, così individuato il *dies a quo*, la pretesa attorea sul punto deve ritenersi prescritta nei confronti del sig. Amich in quanto – ancorché si tenga conto della sospensione del termine di prescrizione per complessivi sessantaquattro giorni di cui all'art. 83 comma 4, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 – l'invito a dedurre è stato notificato a quest'ultimo in data successiva al 7 luglio 2023 ossia cinque anni e sessantaquattro giorni dopo il 4 maggio 2018.

La pretesa relativa al c.d. danno da disservizio deve ritenersi, invece, tempestiva nei confronti della sig.ra Trovato in quanto, come evidenziato, l'invito a dedurre è stato notificato alla stessa in data 3 luglio 2023.

1.4.2. Diversamente, con riguardo al danno derivante dalla l'adozione di illegittime ordinanze di archiviazione, deve anzitutto rammentarsi che le

disposizioni della L. 24 novembre 1981, n. 689 delineano *un procedimento di carattere sostanzialmente contenzioso, scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato, in modo da non consentire il rispetto di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione: la contestazione, se non è stata effettuata immediatamente, può avvenire fino a novanta giorni dall'accertamento per i residenti in Italia e fino a trecentosessanta per i residenti all'estero (art. 14); se ne viene fatta richiesta entro ulteriori quindici giorni, deve poi provvedersi alla revisione delle analisi eventualmente compiute (art. 15); nei successivi sessanta giorni è ammesso il pagamento in misura ridotta (art. 16); se questo non avviene, viene trasmesso il rapporto all'autorità competente (art. 17); ad essa gli interessati possono far pervenire scritti difensivi e documenti, nonché prospettare argomenti, dei quali si deve tenere conto nel provvedere (art. 18) [...] Resta naturalmente salva la necessità che la pretesa sanzionatoria venga fatta valere entro il termine di prescrizione di cinque anni dalla commissione della violazione, stabilito dall'art. 28 L. 24 novembre 1981, n. 689: termine che non ha tuttavia natura procedimentale, ma sostanziale, poiché il suo inutile decorso comporta l'estinzione del diritto alla riscossione.)* (cfr. Cass. Sez. Un. sent. 9591 del 27 aprile 2006). L'art. 28 prevede, infatti, che *Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile. Il legislatore, dunque, compie un espresso riferimento ad un diritto alla riscossione già esistente ed alla sua prescrizione con il decorso di cinque anni dalla violazione. La Corte di Cassazione, sul punto, ha avuto modo di precisare che invero non*

v'ha dubbio che la L. n. 689 del 1981, art. 28 (comma 1), stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla stessa legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione, e la prescrizione inizia a decorrere dal giorno della violazione amministrativa, in quanto il diritto di credito dell'amministrazione alla somma di danaro costituente la sanzione amministrativa pecuniaria sorge direttamente dalla violazione stessa, la quale si pone come fonte dell'obbligazione, mentre l'ordinanza di pagamento ha l'effetto di determinare la somma dovuta. Conseguentemente la prescrizione si riferisce non solo al diritto di riscuotere la sanzione pecuniaria, ma anche al potere dell'amministrazione di applicare la sanzione comminata dalla legge per la violazione accertata (V. pure Cass. Sentenze nn. 6014 del 2003; 6967 del 25/07/1997).

Da tanto consegue che deve, in primo luogo, respingersi la prospettazione difensiva che vorrebbe sostanzialmente far decorrere detto termine dalla data del verbale di contestazione della sanzione amministrativa. Nel caso in esame, infatti, la Procura regionale ha contestato l'adozione di ordinanze di archiviazione illegittime in quanto non fondate. Il fatto dannoso deve essere, pertanto, identificato - si ribadisce fatto salvo il ricorrere di ipotesi di occultamento doloso - nella perdita della pretesa sanzionatoria la cui estinzione è conseguita dal decorso del termine di prescrizione per l'esercizio del potere sanzionatorio oppure, ove non ancora decorso, dall'adozione del provvedimento di archiviazione con il quale l'amministrazione, per le motivazioni ivi indicate, ha sostanzialmente rinunciato alla propria pretesa sanzionatoria. Detto evento (adozione dell'ordinanza di archiviazione o

decorso del termine di prescrizione quinquennale per l'adozione dell'ordinanza ingiuntiva) è intervenuto, con riguardo a tutti i procedimenti oggetto di contestazione, tra il 23 giugno 2016 (MW SRL) ed il 27 febbraio 2018 (T.S.A.). Considerando le date di notifica dell'invito a dedurre già indicate, il termine ordinario di prescrizione quinquennale sarebbe trascorso per tutti i procedimenti oggetto di contestazione, in quanto successivo al 27 febbraio 2023.

1.4.3. Fatta eccezione per i due procedimenti di cui si dirà al punto successivo, il Collegio ritiene, infatti, che - a prescindere da ogni ulteriore indagine sull'elemento soggettivo sottostante a ciascuna archiviazione - l'azione erariale non sia corredata da sufficienti elementi di prova in ordine alla sussistenza di un doloso occultamento per i procedimenti oggetto di contestazione.

Sul punto deve rammentarsi che *secondo la giurisprudenza contabile, il doloso occultamento implica una condotta volutamente ingannatrice e fraudolenta, diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza del danno già cagionato, e idonea ad ingenerare una situazione di obiettiva preclusione, da parte del creditore, della possibilità di fare valere il diritto di credito (Sez. III, sentt. nn. 16/2020 e 62/2020). L'art. 1, comma 2, della l. n. 20 del 1994 e s.m.i., distingue, sul piano fenomenico, la condotta di danno (quale prius quantomeno temporale) dalla condotta di occultamento, che è condotta generalmente ulteriore (Sez. III, sentt. n. 16/2020 e n. 62/2020): infatti, "L'attività intenzionale di occultamento è per sua natura estrinseca all'elemento oggettivo del danno – riguardato come evento e, dunque, come inerente al fatto costitutivo della responsabilità amministrativa – ed è*

rinvenibile laddove il responsabile, od un terzo, si sia comunque adoperato, anche a mezzo di un comportamento negativo, per impedire la conoscibilità od evidenza del fatto dannoso” (Sez. II n. 129/2017 e n. 588/2018; Sez. III, sentt. n. 114/2020 e n. 57/2023). La condotta di occultamento, sul piano strutturale, può consistere tanto in un facere, quanto in un comportamento omissivo (Sez. III, sentt. n. 62/2020 e n. 386/2019 e giurisprudenza ivi citata). (ex multis cfr. Corte dei conti Sez. I d’Appello sent. 481/2023).

Nel caso in cui la condotta dalla quale deriva il danno erariale costituisca anche reato, concorde giurisprudenza ritiene, altresì, che il “doloso occultamento” possa ritenersi integrato *in re ipsa* dalla condotta penalmente rilevante, con la conseguenza che “*In caso di doloso occultamento del danno aventi i caratteri di un reato, la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data del rinvio a giudizio in sede penale, a nulla rilevando la mera notizia desunta da indagini non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti*”(cfr. *ex plurimis*, Corte dei conti Sez.III d’Appello sent. 114/2020, Sez. I n. 651 del 2009 e n. 498 del 2015; Sez. II n. 65 del 2020; Sez. III n. 182 del 2013 e n. 43 del 2020).

Infine, sul punto, deve *rammentarsi che non basta che il fatto venga meramente scoperto, ma occorre che lo stesso assuma una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa (I Sez. n. 498/2015, III Sez. n. 182/2013), ciò che normalmente avviene a seguito di comunicazione del rinvio a giudizio penale o dell’applicazione di misure cautelari nei riguardi degli autori di reato (cfr. ex multis Corte dei conti Sez. II d’Appello sent. 66/2020).*

Nel caso in esame il Collegio ritiene, pertanto, che assuma particolare valore

la citata ordinanza cautelare, pervenuta il 4 maggio 2018, specie con riguardo ai fatti ivi indicati ancorché, come accennato, non perfettamente sovrapponibili a quelli posti alla base dei procedimenti oggetto di contestazione.

La prova della sussistenza di interessi illeciti alla base dell'archiviazione di alcuni procedimenti non consente, del resto, di approdare alla conclusione che tutte le archiviazioni – anche gravemente colpose – debbano essere automaticamente ricondotte ad attività di doloso occultamento del danno.

A tale ultimo riguardo, ad esempio, seppur risulti gravemente colposo che si addivenga all'archiviazione di rapporti di accertamento in ragione della incapienza dei fondi per le spese postali (punti 1a ASS. SPORTIVA A.C. e 1b O.A. della parte in fatto), deve osservarsi che detta eventualità – come emerge dalla corrispondenza con l'Assessorato regionale competente - non risulta essere stata celata dagli odierni convenuti e, inoltre, non vi è prova che detta argomentazione mascherasse con riferimento a detti specifici procedimenti altre illecite valutazioni idonee ad essere identificate come dirette ad un doloso occultamento.

Tale valutazione risulta viepiù di rilievo con riguardo ai procedimenti oggetto di archiviazione per decorso del termine di prescrizione quinquennale in presenza di richiesta di audizione (punto a.1 E.A.R.T.M.B della parte in fatto). Al riguardo, diversamente da quanto affermato da parte attrice, l'orientamento secondo il quale l'invito ad audizione costituisca idoneo atto interruttivo del termine di prescrizione risulta tutt'altro che pacifico. (cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, Sentenza, 13/09/2018, n. 22388, Cass. civ., Sez. II, 11/01/2017, n. 446, contra Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 13/12/2011, n. 26741,

Cass. civ., Sez. I, 17/03/2005, n. 5798).

L'assenza di un orientamento unitario si è, peraltro, acuito di recente tant'è

che la Corte di Cassazione con l'ordinanza 12/05/2023, n. 13046 ha affermato:

“In tema di sanzioni amministrative, l'audizione del trasgressore e la relativa convocazione non costituiscono atti idonei a interrompere la prescrizione, ai sensi dell'art. 28, secondo comma, l. n. 689 del 1981, non avendo gli stessi la funzione di far valere il diritto dell'Amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria, in maniera tale da costituire esercizio della pretesa sanzionatoria”.

Con riguardo a tale succitata ipotesi risulta, pertanto, non soltanto carente la prova di un doloso occultamento ma potrebbe persino emergere la mancanza di una condotta gravemente colposa nel verificarsi del danno.

Per quanto concerne, poi, le ipotesi di archiviazione scaturite dalla eccessiva durata del procedimento di accertamento, da questioni di diritto intertemporale o perfino da questioni meramente formali deve evidenziarsi come, in atti, in assenza di altri elementi, non vi sia prova sufficiente a far ritenere che la motivazione impiegata in dette ordinanze celasse finalità illecite e non costituisse piuttosto esercizio, a prescindere da un accertamento sulla presenza di colpa grave, di discrezionalità amministrativa.

Non si ritiene, infatti, che la prova della presenza di condotte illecite riferite ad alcuni procedimenti specifici possa, da sola, costituire prova sufficiente a dimostrare la presenza di un doloso occultamento generalizzato del danno derivante dall'adozione di ordinanze di archiviazione con motivazioni “non pertinenti” o “non plausibili” ancorché adottate con colpa grave.

In sostanza, fatto salvo quanto si dirà al punto successivo, si ritiene che con

riguardo ai procedimenti per i quali sono state adottate ordinanze di archiviazione asseritamente illegittime dagli atti non emergono elementi che possano testimoniare la presenza di un doloso occultamento del danno e, conseguentemente rispetto alle stesse deve ritenersi decorso il termine di prescrizione quinquennale.

1.4.4. Con riguardo ai procedimenti inseriti nell'elenco 3 relativo alle "ordinanze di archiviazione contenute in pratiche non rinvenute in ufficio" (di cui ai punti a.I P.G. e a.II P.A. della parte in fatto), il Collegio ritiene, invece, che la Procura regionale abbia fornito prova dell'occultamento doloso e, pertanto, il termine di prescrizione debba decorrere dalla "scoperta del danno".

La Procura regionale, infatti, con riguardo a detti procedimenti, ha contestato la presenza di un doloso occultamento fornendo a corredo argomenti di prova che hanno trovato conferma all'interno della decisione di condanna in sede penale, proprio in ordine a capi di imputazione (rispettivamente <<D>> e <<G>>) connessi a detti procedimenti.

La sig.ra Trovato, infatti, nel citato procedimento penale è stata condannata in concorso proprio con il sig. P.G., per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Può, pertanto, ragionevolmente ritenersi che la motivazione contenuta nelle ordinanze di archiviazione adottate in data 8.01.2018 e connessa alla valutazione relativa alla sussistenza di collaborazioni occasionali fosse, invero, diretta a celare il reale intento di agevolare indebitamente il sig. P.G.

Parimenti, con riguardo al procedimento P.A., l'atto di citazione ha contestato al sig. Amich - oltrech  di avere indebitamente adottato una ordinanza di archiviazione - di aver attribuito falsamente il predetto rapporto agli Ispettori

dell'ITL e non alla Guardia di Finanza, al fine di eludere l'obbligo di informare quest'ultimo ente accertatore delle motivazioni delle Ordinanze di archiviazione.

Tale prospettazione, anche in questo caso, ha trovato conferma nella sentenza di condanna penale oltrech  nelle relative intercettazioni; pertanto, risulta verosimile che la motivazione contenuta nelle ordinanze di archiviazione adottate in data 26.07.2016, connessa alla valutazione relativa alla insussistenza di un rapporto di subordinazione, fosse, invero, diretta a celare il reale intento di agevolare indebitamente la sig.ra P.A..

Il Collegio ritiene, pertanto, sussistente l'ipotesi di doloso occultamento prospettata da parte attrice limitatamente ai due suddetti procedimenti.

Detto doloso occultamento   stato disvelato rispettivamente nella predetta notizia di danno del 4 maggio 2018 e nella richiesta di rinvio a giudizio del 25.08.2018 anche per il Capo "G", non contenuto nella predetta relazione trasmessa il 4 maggio 2018.

A tale ultimo riguardo deve, infatti, puntualizzarsi che nella copia dell'ordinanza pervenuta il 4 maggio 2018 non era presente il capo di imputazione "G", sostanzialmente riferito al procedimento P.A., che   stato disvelato soltanto in sede di rinvio a giudizio.

Da tanto consegue che, nonostante il doloso occultamento, l'azione erariale in ordine al procedimento P.G. deve ritenersi intempestiva nei confronti del sig. Amich e tempestiva nei confronti della sig.ra Trovato, mentre, con riguardo al procedimento P.A., risulta tempestiva nei confronti di entrambi gli odierni convenuti poich  il *dies a quo* va individuato nel 25.08.2018 e non, come per le altre ipotesi, nel 4 maggio 2018.

1.4.5. In sintesi, considerato che come affermato in citazione l'invito a dedurre del 30 giugno 2023 è stato notificato alla sig.ra Trovato in data 3 luglio 2023 ed al sig. Amich in data 11 luglio 2023, l'azione erariale risulta avviata nei termini per quanto attiene al c.d. danno da disservizio nei confronti della sola sig.ra Trovato. Per quanto concerne il danno connesso all'adozione di ordinanze di archiviazione illegittime, risulta tempestiva l'azione erariale per il sig. Amich con riguardo all'archiviazione del procedimento P.A. (per € 1.104.150,00) e, per la sig.ra Trovato, in ordine all'archiviazione dei procedimenti P.G. e P.A. (rispettivamente per € 3.950,00 ed € 1.104.150,00).

2. Esaurite le questioni preliminari può passarsi alla valutazione del merito dell'azione erariale per come residua tenuto conto di quanto in precedenza affermato sul decorso del termine di prescrizione.

La domanda attorea risulta nel merito soltanto parzialmente fondata per le motivazioni di cui appresso.

2.1. Per quanto attiene alla contestazione attorea relativa al c.d. danno da disservizio nei confronti della sig.ra Trovato, il Collegio ritiene che la stessa non risulti fondata.

Al riguardo occorre premettere che: *“La giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte ricostruisce il danno da disservizio come figura di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione. In tale prospettiva, la giurisprudenza ha individuato una serie di figure sintomatiche tipiche di danno da disservizio, quali: il danno da mancata resa del servizio; il danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali (Sez. II n. 43 del 2020, n. 293 del 2019 e*

n. 247 del 2016; Sez. III 159 del 2020); il disservizio da riduzione d'efficienza (Sez. I sent. n. 523 del 2012 e 532 del 2008); il danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero e ripristino della legalità, del servizio o della funzione, per esempio legati allo svolgimento di verifiche e controlli straordinari volti all'accertamento dell'illecito erariale (Sez. II n. 8 del 2017)" (Corte dei conti, Sez. III Giurisdiz. Centr., 30 dicembre 2020, n.239). Sotto il profilo della quantificazione, si tratta di un pregiudizio economico di difficile valutazione monetaria, a causa della sua intrinseca "diffusività" Per tali motivi, la determinazione del danno può avvenire con valutazione equitativa. Il criterio della valutazione equitativa del danno da parte del giudice attiene non già alla delimitazione dei danni risarcibili (il "se" della risarcibilità), bensì alla liquidazione, ossia alla determinazione della misura del danno (il "quanto" della risarcibilità). Sono due i presupposti che consentono l'impiego del criterio in esame: i) che vi sia la certezza sull'an, ossia sull'esistenza del danno; ii) che vi sia incertezza non eliminabile sul quantum, ossia l'impossibilità di valutare il danno nel suo preciso ammontare, in presenza di lacune dell'istruttoria non colmabili in alcun altro modo. In particolare, la valutazione equitativa non deve sopperire all'inerzia del danneggiato: il giudice non può, attraverso il criterio dettato dall'art. 1226 c.c., sostituirsi alla parte, sopperendo all'inerzia della parte medesima quanto all'adempimento degli oneri probatori. (cfr. Corte dei conti Sez. III d'Appello sent. 8/2024).

Nel caso in esame, la prova di condotte illecite, seppur di particolare gravità, in capo alla sig.ra Trovato non consente – stante la natura risarcitoria dell'azione erariale - di ritenere che l'asservimento delle funzioni pubbliche

ad interessi privati sia stato tale da recidere il rapporto sinallagmatico tra la stessa convenuta e l'Amministrazione di appartenenza. Dagli atti emerge, infatti, che l'odierna convenuta ha comunque assolto alle proprie mansioni e nella fattispecie, non emerge prova di un contributo determinante – fatta eccezione per quanto si dirà appresso sul procedimento P.G. – al verificarsi del danno da disservizio per come contestato dalla Procura regionale.

Deve, infatti, anticiparsi che il concorso della sig.ra Trovato risulta provato soltanto con riguardo al procedimento P.G. a fronte del quale detta convenuta ottenne indebitamente la donazione di fiori e per il quale la stessa è stata condannata in sede penale.

Nel caso in argomento l'onere della prova del disservizio non può, pertanto, ritenersi assolto – specie con riguardo alla sig.ra Trovato - dalla generale affermazione, non corredata da ulteriori prove, della sussistenza di una *perdurante strumentalizzazione illecita da parte dell'Amich e della Trovato, delle prerogative funzionali, risultata di tale entità, per pluralità, gravità ed estensione cronologica delle condotte coperte dal procedimento penale, da perfezionare una violazione integrale del rapporto sinallagmatico instaurato con l'Amministrazione di appartenenza, da cui venivano retribuiti per adempiere ai compiti istituzionali, tra i quali accertare l'esecuzione di sanzioni conseguenti alla commissione di illeciti e non certo per delinquere.*

Sebbene, come accennato, la sig.ra Trovato abbia in un'occasione dolosamente asservito la funzione pubblica ad interessi privati (peraltro concorrendo all'adozione di ordinanze comunque sottoscritte dal sig. Amich), tenuto conto degli atti di causa, non si può giungere ad ignorare le attività legittimamente svolte e non oggetto di contestazione nel presente giudizio.

Ferma restando la dichiarata prescrizione dell'azione erariale sul punto nei confronti del sig. Amich, la domanda attorea inerente al c.d. danno da disservizio nei confronti della sig.ra Trovato deve, pertanto, essere respinta nel merito.

2.2. Passando all'esame della voce di danno derivante dall'adozione di ordinanze di archiviazione illegittime per le quali non è intervenuta la prescrizione dell'azione erariale, deve anzitutto rilevarsi come le posizioni degli odierni convenuti non possano essere equiparate, tenuto conto del diverso ruolo ricoperto all'interno dell'ITL nonché del corredo probatorio agli atti.

Ne costituisce conferma, in primo luogo, il fatto che le ordinanze di archiviazione in argomento sono state sottoscritte dal sig. Amich e, inoltre, come osservato dalla difesa della sig.ra Trovato, sulle stesse o all'interno dei relativi fascicoli non si rinvencono (fatta eccezione per il procedimento P.G.) visti o annotazioni riconducibili alla sig.ra Trovato dalle quali possa trarsi argomento che i provvedimenti siano stati adottati con l'avallo della stessa.

Del resto, l'affermazione di una responsabilità della sig.ra Trovato in solido con il sig. Amich anche per le ipotesi in cui non vi sia traccia di un coinvolgimento attivo della stessa, specialmente in assenza di prove della natura dolosa della relativa condotta, si tradurrebbe in una ipotesi di responsabilità oggettiva da posizione che, pertanto, non può trovare accoglimento.

Stante la sottoscrizione di tutte le ordinanze in argomento da parte del sig. Amich, occorre conseguentemente procedere ad una valutazione caso per caso del coinvolgimento della sig.ra Trovato e della sua eventuale responsabilità.

2.2.1. Tanto premesso, per quanto attiene al procedimento a.I.P.G. della parte in fatto, la Procura regionale ha contestato che la sig.ra Trovato aveva ricevuto pressioni per far annullare le relative sanzioni e che in relazione al suddetto verbale vennero effettivamente emesse n. 3 Ordinanze di Archiviazione, in data 08.01.2018. A tal riguardo, è stato osservato che il procedimento sanzionatorio non andava archiviato tenuto conto della qualificazione data al rapporto dallo stesso trasgressore nei suoi scritti difensivi. Costui produceva, infatti, un contratto di collaborazione occasionale *ex art. 61 co. 2 del D.Lgs. 276/2003*. La motivazione che supporta le archiviazioni si fondava, invece, sul pagamento tramite modello F24 della ritenuta d’acconto, prevista per le collaborazioni autonome occasionali *ex art. 2222 cc.* che, tuttavia, non risulterebbe applicabile nelle collaborazioni occasionali *ex art. 61 co. 2 citato*, con conseguente danno erariale pari a euro 3.950,00.

Sul punto, la difesa della sig.ra Trovato si è limitata a richiamare la requisitoria del P.M. penale osservando la sproporzione tra il valore della regalia di fiori e la somma complessiva oggetto di contestazione.

Al riguardo, il Collegio ritiene che la documentazione in atti e, in particolare, l’ordinanza cautelare, il dispositivo di condanna e le relative intercettazioni, consentano di provare, con un adeguato livello di probabilità, che l’adozione delle ordinanze di archiviazione abbia costituito il frutto di pressioni illecite e non esercizio di discrezionalità amministrativa (pur sempre scrutinabile se manifestamente irragionevole cfr. Corte dei conti Sez. giur. Umbria sent. n. 37/2022 e Trentino-Alto Adige - Trento sent. n. 78/2021).

Tanto premesso, ferma restando la dichiarata prescrizione dell’azione erariale sul punto nei confronti del sig. Amich, la sig.ra Trovato va ritenuta

responsabile per il danno derivante dall'adozione di ordinanze di archiviazione nel procedimento a.I P.G. della parte in fatto per euro 3.950,00.

2.2.2. Passando all'esame del danno derivante dall'archiviazione del procedimento a.II P.A. della parte in fatto, il Collegio ritiene che la domanda attorea possa trovare accoglimento limitatamente alla posizione del sig. Amich.

All'interno del fascicolo del procedimento amministrativo dell'imprenditrice P.A. che ha condotto all'adozione di ordinanze di archiviazione per un importo di € 1.104.150,00 non si rinviene, infatti, prova di qualsivoglia coinvolgimento della sig.ra Trovato o che la stessa abbia concorso nella decisione del sig. Amich di sottoscrivere dette ordinanze. Pertanto, la domanda attorea nei riguardi di detta convenuta non può trovare accoglimento.

Con riguardo al procedimento P.A. risulta, invece, diversa la posizione del sig. Amich in quanto, dall'esame degli atti a disposizione, è possibile concludere che l'archiviazione di detto procedimento abbia costituito il frutto di valutazioni manifestamente irragionevoli, peraltro, tali da mascherare finalità illecite. In tal senso militano più ordini di valutazioni.

Risulta anzitutto incontestato che il sig. Amich ha sottoscritto le suddette ordinanze di archiviazione.

Diversamente da quanto sostiene la difesa del sig. Amich, inoltre, il Collegio non ritiene che l'errata indicazione dell'ente accertatore possa costituire un "errore innocuo". Nel condividere quanto evidenziato in occasione del procedimento penale dal Pubblico Ministero in sede di requisitoria deve, infatti, evidenziarsi che la previsione dell'art. 18 della legge 689/81 - in forza

della quale dell'ordinanza di archiviazione si deve dare notizia all'organo ispettivo che ha redatto il rapporto - in un'ottica di pesi e contrappesi, mira ad assicurare un adeguamento, da parte dell'organo ispettivo, alle interpretazioni dell'autorità competente ad emettere le ordinanze ingiunzioni e, al contempo, un deterrente ad interpretazioni che possano trasmodare nell'illecito considerato che le ordinanze di archiviazione, diversamente dalle ordinanze ingiunzione (cfr. art. 22 l. 689/81), di fatto, non sono ricorribili.

L'indicazione in ciascuna delle tre ordinanze di archiviazione (1828/A, 1829/A e 1830/A del 26 luglio 2016) di un ente accertatore diverso dal reale risulta, pertanto, tutt'altro che innocuo denotando, piuttosto, l'intento di occultare il danno così prodotto sino alla sua scoperta che, come detto è intervenuta con il rinvio a giudizio per il capo "G" del 25.08.2018.

Non può, infine, sottrarsi la palese assenza di una reale motivazione all'interno delle citate ordinanze.

La contestazione della Guardia di Finanza era, infatti, fondata su di un verbale di primo accesso, un processo verbale sulle operazioni compiute, un verbale interlocutorio ed un verbale di accertamento in cui, oltre ai numerosi richiami giurisprudenziali sul punto, si dava atto delle attività di indagine fondate su appostamenti ed ispezioni con il coinvolgimento di n. 52 lavoratrici. A fronte di tale attività, le tre ordinanze di archiviazione in argomento, con le quali si è addivenuti all'archiviazione di una maxi-sanzione di € 1.104.150,00, recano, quale unica (tautologica) motivazione, che *“si ritiene inesistente il rapporto di lavoro subordinato [...] poiché per le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa le stesse possono essere considerate quali lavoratrici autonome occasionali”*, senza null'altro aggiungere.

Detti elementi, valutati nel contesto di scambi di favori e irregolarità emerse, seppur principalmente con riguardo a procedimenti non oggetto di contestazione nel presente giudizio, inducono a ritenere che la prospettazione attorea in ordine alla responsabilità del sig. Amich per il danno derivante dall'archiviazione del procedimento P.A. risulti, pertanto, fondata.

3. Da ultimo, sulle questioni rispetto alle quali non è stato dichiarato il decorso del termine di prescrizione, il Collegio ritiene che dagli elementi forniti da entrambe le parti emerga un quadro esaustivo sia sul complesso delle contestazioni mosse ma anche su ciascuna delle pratiche oggetto di esame nel presente giudizio e, pertanto, deve essere respinta l'istanza istruttoria avanzata dalla difesa del sig. Amich.

4. Tenuto conto di quanto precede, in sintesi, deve essere disposta la condanna della sig.ra Trovato al pagamento della somma di euro 3.950,00 oltre alla rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data di consumazione degli illeciti, corrispondente con quella di adozione delle censurate ordinanze di archiviazione e sino alla data di deposito della presente sentenza. Sulla somma in tal modo rivalutata sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Parimenti deve essere disposta la condanna del sig. Amich al pagamento della somma di euro 1.104.150,00 oltre alla rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data di consumazione degli illeciti, corrispondente con quella di adozione delle censurate ordinanze di archiviazione e sino alla data di deposito della presente sentenza. Sulla somma in tal modo rivalutata sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando:

- dichiara parzialmente prescritto il diritto al risarcimento del danno come in motivazione;

- accoglie parzialmente la domanda attorea nei confronti del sig. Amich Tito Domenico e, pertanto, lo condanna al pagamento, in favore della Regione Siciliana, dell'importo di euro 1.104.150,00 (unmilionequattromilacentocinquanta/00centesimi) oltre alla rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data di consumazione degli illeciti, corrispondente con quella di adozione delle censurate ordinanze di archiviazione (26.07.2016) e sino alla data di deposito della presente sentenza. Sulla somma in tal modo rivalutata sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo;

- accoglie parzialmente la domanda attorea nei confronti della sig.ra Trovato Rosa Maria e, pertanto, la condanna al pagamento, in favore della Regione Siciliana, dell'importo di euro 3.950,00 (tremilanovecentocinquanta/00centesimi) oltre alla rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data di consumazione degli illeciti, corrispondente con quella di adozione delle censurate ordinanze di archiviazione (8.01.2018) e sino alla data di deposito della presente

sentenza. Sulla somma in tal modo rivalutata sono dovuti gli interessi

legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo

soddisfo;

- respinge per il resto la domanda attorea;

- condanna i sig.ri Amich e Trovato al pagamento delle spese di giudizio

che si liquidano in euro 1.134,03 (millecentotrentaquattro/03

centesimi).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 6 marzo 2024.

L'estensore

La Presidente

Salvatore Grasso

Anna Luisa Carra

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositato in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 7 agosto 2024

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Caterina Giambanco
Firmato digitalmente