



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2016**

Procuratore generale Martino Colella



ROMA, 18 FEBBRAIO 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2016**

Procuratore generale Martino Colella

ROMA, 18 FEBBRAIO 2016

INDICE

	Pag.
1. Il ruolo del P.M. contabile. Novità normative ed attuali problematiche in materia di responsabilità amministrativa. (V.P.G. Antonio Ciaramella)	1
1.1. Rapporti fra Procure ed organi di controllo della Corte.	7
1.2. Danni da mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno.	9
1.3. Danni erariali conseguenti al c.d. abuso dello strumento societario da parte degli enti locali e delle regioni.	10
2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel 2015 (Procuratore Generale aggiunto Eugenio Francesco Schlitzer)	12
2.1. Contabilità e finanza pubblica in generale	12
2.2. Responsabilità amministrativo-contabile in genere.	13
2.3. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali	14
2.4. La parifica dei rendiconti regionali	17
3. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nel 2015, con particolare riguardo alle società partecipate. (V.P.G. Luisa de Petris)	18
3.1. Considerazioni preliminari	18
3.2. Ambito oggettivo della giurisdizione contabile	22
3.3. Ambito soggettivo della giurisdizione contabile	23
4. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel 2015 (Procuratore Generale aggiunto Eugenio Francesco Schlitzer)	30
4.1. Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria	30
4.1.1. Questioni di massima	31
4.1.2. Regolamenti di competenza	32
4.2. Le Sezioni Riunite in speciale composizione	33
4.2.1. Gravami avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo	34
4.2.2. Il riequilibrio finanziario degli enti locali	34
4.2.3. I rendiconti dei gruppi consiliari	38
4.2.4. Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat	42
5. L'attività delle Procure regionali: le fattispecie di danno più significative (VV.PP.GG: Luigi Impeciati – Carmela de Gennaro – Adriana La Porta)	48
5.1. Danni patrimoniali e danni all'immagine della p.a. quale conseguenza di reato.	48
5.2. Contributi assegnati ai Gruppi consiliari dei Consigli Regionali	51
5.3. Omessa riscossione di tributi, imposte e sanzioni.	55
5.3.1. Gestione dei finanziamenti pubblici	57
5.3.2. Appalti pubblici di forniture e servizi	69
5.4. Personale pubblico	64
5.5. Spesa sanitaria	67
6. La rendicontazione della spesa pubblica tra continuità e innovazione (V.P.G. Sergio Auriemma)	70
6.1. Premessa	70
6.2. Novità normative	71
6.3. Sviluppi giurisprudenziali	73
6.3.1. Corte costituzionale	73
6.3.2. Sezioni Unite della Corte di Cassazione	77
6.3.3. Sezioni Riunite in speciale composizione	78
6.4. Prospettive per il 2016	80
7. Tipologie di danno erariale	82
7.1. Azioni di responsabilità amministrativa connesse ad illeciti penali (V.P.G. Alessandra Pomponio- V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)	82
7.1.1. Profili normativi in tema di rapporto fra giudizio contabile e procedimenti penali.	82
7.1.2. Orientamenti giurisprudenziali della Corte di cassazione.	85
7.1.3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e centrali e dati statistici.	86

7.2. Gli appalti pubblici e le recenti direttive dell'U.E. (V.P.G. Francesco Lombardo)	91
7.2.1. Innovazioni del legislatore europeo in tema di "in house" e i corrispondenti limiti nazionali per le società strumentali.	91
7.2.2. Innovazioni del legislatore europeo in tema di "in house" e corrispondenti limiti nazionali per le società strumentali	93
7.2.3. Il principio di "libera amministrazione"	99
7.2.4. Un recente tema di interesse della giurisdizione contabile a proposito del principio giuscomunitario di proporzionalità.	102
7.3. Gestione fondi e patrimonio pubblico. Strumenti derivati. (V.P.G. Cinthia Pinotti)	104
7.3.1. Premessa	104
7.3.2. Danno erariale derivante dalla stipulazione di strumenti finanziari derivati.	106
7.4. L'affidamento degli incarichi di consulenza nelle pubbliche amministrazioni (V.P.G. Amedeo Federici)	109
7.4.1. Disciplina generale degli incarichi esterni per le Amministrazioni pubbliche	109
7.4.2. Confini soggettivi e oggettivi del controllo della Corte dei conti	116
7.4.3. La giurisprudenza della Corte dei conti	118
7.4.4. Elementi statistici	119
7.5. Gestione della spesa sanitaria: danni erariali nella sanità (V.P.G. Paola Briguori)	127
7.5.1. Premessa	127
7.5.2. Aspetti generali.	127
7.5.3. Giurisprudenza delle Sezioni d'appello.	129
7.5.4. Giurisprudenza delle Sezioni regionali.	132
7.6. Citazioni delle Procure regionali ancora pendenti.	134
7.7. Gestione fondi europei e contributi pubblici (VV.PP.GG: Alessandra Pomponio – Paolo Luigi Rebecchi)	136
8. Esecuzione delle sentenze di condanna ed effettività della giurisdizione di responsabilità (V.P.G. Antonio Buccarelli)	147
8.1. Gli interventi normativi in materia	147
8.2. I numeri dell'esecuzione	153
8.3. Efficacia dell'azione di responsabilità amministrativa ed efficienza della giustizia contabile	157
9. Giudizi pensionistici (V.P.G. Francesco D'Amato)	161
9.1. Lo smaltimento dell'arretrato della giurisdizione pensionistica	161
9.2. Le norme di riferimento del processo pensionistico	162
9.3. Questioni di massima in materia pensionistica nel 2015	163
9.4. Sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica	166

1. Il ruolo del P.M. contabile. Novità normative ed attuali problematiche in materia di responsabilità amministrativa. (V.P.G. Antonio Ciaramella)

Le novità normative e giurisprudenziali, intervenute negli ultimi anni, che hanno riguardato l'ambito di giurisdizione del giudice contabile, hanno anche inciso sul ruolo del requirente nei giudizi che si svolgono innanzi alle sezioni giurisdizionali ed alle sezioni riunite della Corte, valorizzando aspetti del suo intervento in determinate tipologie di giudizi che, precedentemente, assumevano un ruolo, sostanzialmente, marginale.

Rimane, ovviamente, fondamentale la funzione del P.M. quale attore, nei giudizi di responsabilità amministrativa, la cui legittimazione ad agire sarà, in prospettiva, come si vedrà, suscettibile di ampliamento, in sede di attuazione della delega di cui all'art. 20 della legge n. 124 del 2015.

Nell'ambito dell'esercizio della funzione di attore nei giudizi di responsabilità amministrativa, l'azione del requirente è stata, negli ultimi anni, fondamentale nello stimolare un costante ampliamento non solo dei soggetti convenibili in giudizio, ma dell'area stessa del danno risarcibile innanzi al giudice contabile, da tempo, com'è noto, esteso al danno all'immagine di enti pubblici o equiparati (seppure, limitato, per scelta del legislatore, ad ipotesi tipiche), al danno c.d. da tangente, da disservizio, da lesione della concorrenza o degli equilibri dei bilanci delle regioni ed enti locali. In proposito, non è mancato lo sforzo del requirente, sia in primo grado che in appello, di dimostrare, la sussistenza, a fronte della compromissione degli interessi sottesi a tali figure, di danni patrimoniali concreti ed attuali, sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante.

Parallelamente a tale tendenza giurisprudenziale espansiva in merito all'individuazione del danno risarcibile innanzi al giudice contabile, è noto che il legislatore, negli ultimi anni, utilizza, con frequenza, una tecnica di tipizzazione degli illeciti erariali (che vengono, espressamente, qualificati tali, con l'indicazione, a volte, dell'importo minimo e massimo della sanzione patrimoniale applicabile o con la previsione di misure di carattere interdittivo rispetto all'esercizio di cariche amministrative).

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2016, all'art. 1 comma 727, ha previsto una sanzione pecuniaria, comminabile dalle sezioni giurisdizionali della Corte su azione del requirente, a carico degli amministratori e del responsabile amministrativo degli enti locali, nel caso di artificioso conseguimento ovvero di elusione degli obiettivi di finanza pubblica, previsti da vari commi di tale articolo (commi da 707 a 734).

Tale metodologia ha il merito di porsi come fine quello di operare una dissuasione e repressione di comportamenti che, in base all'esperienza del concreto agire nel tempo degli apparati amministrativi, si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva dell'equilibrio dei bilanci, soprattutto di regioni ed enti locali, in contingenze economiche ed in adempimento di obblighi comunitari che richiedono un controllo e contenimento della spesa pubblica.

Però, tale tecnica, soprattutto se utilizzata al di fuori di particolari fattispecie, potrebbe, di riflesso, incidere sul carattere "atipico" dell'illecito amministrativo-contabile, derivante dai principi generali in materia (art. 52 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214 del 1934 ed 82 della legge di contabilità generale, n. 2440 del 1923), valorizzato dalla stessa Corte Costituzionale (si veda la sentenza n. 340 del 2001 e, recentemente, la sentenza n. 19 del 2014) e posto a garanzia di un'ampia tutela delle risorse finanziarie pubbliche.

Tale tendenza richiede, altresì, un rafforzamento delle ipotesi di obbligo di denuncia al requirente contabile e di specifica individuazione dei soggetti obbligati, oltre che delle connesse sanzioni in caso di inadempimento, trattandosi di fattispecie difficilmente conoscibili all'esterno delle amministrazioni attive o di controllo. L'attuazione della citata delega legislativa potrebbe essere occasione per affrontare il problema.

Il sistema delle funzioni attribuite al requirente, nei giudizi di responsabilità amministrativa, al fine dell'attuazione del principio, di rilevanza costituzionale, di effettività dell'azione giurisdizionale, ha trovato, già da tempo, una necessaria integrazione nella previsione di cui all'art. 1, co. 174, della legge n. 266/2005, che ha affidato al pubblico ministero tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dal codice di rito, comprese l'azione surrogatoria, revocatoria ed il sequestro conservativo nei confronti del terzo. Ulteriori azioni cautelari (ex art. 688 e 700 c.p.c.) sono, in qualche caso, utilizzate dai pubblici ministeri, al fine di evitare pregiudizi erariali imminenti ed irreparabili. Nei casi di comportamenti già causa di danni e suscettibili di produrne ulteriori in futuro. Nella stessa ottica, come accennato, la citata legge delega prevede la possibilità per il requirente contabile di agire e di resistere innanzi al giudice civile, in sede di esecuzione delle sentenze definitive di condanna.

Ad un ampliamento dei poteri del requirente, dovrà corrispondere, in funzione di garanzia, una regolamentazione delle modalità di esercizio dei suoi poteri istruttori, così come previsto da tale legge.

Infatti, allo stato attuale dell'ordinamento, pur essendo normativamente definiti i poteri istruttori del P.M. (art. 2 legge n. 19/1994), sussiste una carenza nella disciplina circa le modalità

del loro esercizio (anche per quanto riguarda l'attività istruttoria delegata).

In proposito, non dovrebbe essere escluso un ricorso al giudice, in funzione di controllo, nelle ipotesi in cui le modalità di esercizio delle attività istruttorie comportino lesioni gravi ed irreparabili a diritti costituzionalmente protetti. In materia, già in passato, non sono mancati, per colmare le lacune legislative, sforzi interpretativi da parte della giurisprudenza (si veda l'ordinanza n. 0242/2008 della sezione giurisdizionale per il Lazio che ha ritenuto ammissibile, in applicazione delle norme del codice di rito sulla istruzione preventiva - artt.692 e segg. c.p.c. - un controllo del giudice contabile, prima del processo, sull'attività istruttoria esperita dal P.M., proprio in ipotesi di lesioni gravi ed irreparabili a diritti costituzionalmente protetti).

Allo stesso modo, sembrano coerenti con la piena esplicazione del diritto di difesa, necessaria anche nella fase anteriore all'instaurarsi del processo, e con la necessaria trasparenza dell'azione del requirente, le previsioni della legge delega di un pieno accesso del destinatario dell'invito a dedurre agli atti posti dal requirente a base della contestazione (come già riconosciuto dalla giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte) e relativamente alla necessaria formalizzazione dei provvedimenti di archiviazione.

L'attuazione della citata delega potrebbe essere l'occasione anche per snellire il procedimento giurisdizionale relativo ai giudizi di conto, riservando, altresì, ai controlli amministrativi le gestioni di minore rilevanza economica.

In merito alle ulteriori novità normative, intervenute nel 2015, che possono avere incidenza sull'attività del requirente, occorre segnalare, quanto ai soggetti convenibili, l'art. 18 della legge n. 124 del 2015 che ha delegato il Governo anche a definire il regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate pubbliche. Ciò potrebbe essere utile occasione, assieme all'attuazione della citata legge delega, per intestare la giurisdizione in materia, in via esclusiva, al giudice contabile.

Occorre, poi, segnalare le recenti previsioni legislative circa gli effetti patrimoniali, rientranti nella cognizione del giudice penale, conseguenti alle sentenze di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, che potranno avere effetti sull'obbligo del requirente, in tali ipotesi, di verificare l'attualità del suo interesse ad agire.

Infatti, tali condanne comportano, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 69/2015, come sanzione aggiuntiva, la condanna al pagamento, a titolo di riparazione pecuniaria, in favore dell'amministrazione danneggiata, di una somma equivalente al profitto del reato ovvero

all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio.

Ad analogo pagamento è subordinata la sospensione condizionale della pena, ovvero l'accesso al beneficio dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, secondo quanto previsto dagli art.li 2 e 6 di tale legge.

In tali ipotesi, è fatto salvo il diritto all'eventuale ulteriore risarcimento del danno causato all'amministrazione, da far valere, in presenza dei relativi presupposti, innanzi al giudice contabile, sempre che, come detto, il requirente dimostri un concreto interesse ad agire.

Com'è noto, a seguito dell'ampliamento degli spazi di giurisdizione affidati dal legislatore al giudice contabile (art. 243-quater, comma 5, del d.lgs n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012; art. 1, comma 169, l. n. 228/2012; art. 11, comma 19, d.l. n. 91/2013; art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012; art. 33, comma 2, del d.l. n. 91/2014, conv. in legge n. 116/2014), il P.M. si è visto affidare nuovi compiti, attraverso la rivitalizzazione di istituti già previsti nel sistema.

In tal modo, ha acquisito spazio la funzione di quest'ultimo quale interveniente necessario sia innanzi ad un giudice a costituzione "mista" (è il caso dei giudizi proposti innanzi le sezioni riunite della Corte in speciale composizione) che innanzi alle sezioni territoriali del controllo (nei giudizi di parifica dei rendiconti regionali).

Perciò, il legislatore ha dato nuovo vigore a funzioni già esercitate dal P.M., sia nel giudizio annuale di parifica del rendiconto generale dello Stato, che nell'ambito dei tradizionali giudizi ad istanza di parte (di cui agli art.li 52-58 del r.d. n. 1038/1933, limitati, prima delle recenti novelle legislative, soprattutto alla definizione dei rapporti fra amministrazioni pubbliche e propri tesorieri).

Conseguentemente, il P.M., è chiamato, oggi, ad occuparsi anche della legittimità di atti o di gestioni pubbliche, ovvero a partecipare alla funzione referente nei confronti di organi rappresentativi, operando, conseguentemente, verifiche diverse rispetto al *modus operandi* proprio dell'accertamento di una responsabilità amministrativa ed incentrate sull'azione dell'amministrazione considerata, oggettivamente, quale apparato.

Riguardo, alla funzione di interveniente necessario esercitata, nei casi in discorso, dal requirente contabile, è noto che, ai sensi dell'articolo 72 del c.p.c., il pubblico ministero può produrre documenti, dedurre prove, prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti. La norma, applicabile, com'è noto, ai giudizi contabili, nei limiti della compatibilità, potrebbe

essere utile al fine di risolvere alcune problematiche circa gli spazi di azione che devono ritenersi concessi, anche sub specie dei poteri istruttori, al PM contabile.

Ovviamente, anche attraverso l'esercizio di tali funzioni, l'azione del PM contabile è diretta alla tutela dell'ordinamento generale, oltre che degli interessi generali ed indifferenziati della collettività.

La funzione precipua di quest'ultimo, quale interveniente necessario, innanzi alle sezioni riunite della Corte in speciale composizione, non dovrebbe, però, escludere la possibilità che, in alcune ipotesi, abbia un diretto interesse a ricorrere.

Infatti, l'articolo 243-quater del TUEL consente l'impugnativa non solo della delibera di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, emessa dalla sezione regionale del controllo della Corte, ma anche di quella di approvazione dello stesso. Perciò, il P.M. dovrebbe considerarsi legittimato a tale impugnativa. Allo stesso modo, non potrebbe essere esclusa la possibilità di un ricorso alle sezioni riunite in speciale composizione del PM, nel caso in cui accerti l'insussistenza delle condizioni per l'ammissione dell'ente locale al fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter del TUEL o l'insussistenza delle condizioni per la certificazione dei costi del contratti collettivi, nei casi di cui all'art. 11, comma 19, del dl n. 91/2013.

Le nuove attribuzioni delle sezioni riunite della Corte in speciale composizione, pone il problema dei confini della giurisdizione di queste ultime che la giurisprudenza tende ad estendere, riguardo agli atti di controllo, intestati alle sezioni territoriali della Corte, sulle gestioni finanziarie di comuni e regioni, oltre le ipotesi espressamente previste dalla legge.

La giusta esigenza, sottesa a tale posizione, di riconoscere una giustiziabilità nei confronti delle delibere delle sezioni regionali di controllo che incidono su diritti pubblici di enti locali e regioni, rende necessario un esplicito intervento del legislatore, dovendosi tener conto delle note pronunce della Consulta (si vedano, ad es., Corte Costituzionale nn. 641/1987, 719/1988 e 773/1998 e, recentemente, anche Cass. sez. un. n. 16631/2014) per le quali il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti (e la stessa eventuale individuazione di blocchi di materie affidati alla giurisdizione dei giudici speciali) richiedono una espressa interposizione legislativa. Inoltre, è opportuno che siano fissati dal legislatore limiti, procedure ed effetti delle pronunce delle sezioni riunite in materia (con particolare riferimento a quelle emesse a seguito delle impugnative, ammesse dalle sezioni riunite con le sentenze nn. 27 e 38 del 2014, delle delibere delle sezioni regionali relative alle parifiche dei rendiconti delle regioni). L'attuazione della citata delega legislativa potrebbe essere l'occasione per affrontare tali problematiche.

Com'è noto, il Procuratore generale partecipa, quale parte necessaria, al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, che si svolge secondo le previsioni degli art.li 39, 40 e 41 del t.u. n. 1214/1934.

A tale funzione partecipano anche i procuratori regionali, dal momento che l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 174/2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, ha esteso il giudizio di parificazione al rendiconto di tutte le regioni a statuto ordinario.

Analogamente a quanto previsto per lo Stato, nella relazione allegata alla decisione di parifica sul rendiconto regionale, la Corte formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione regionale, proponendo le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari, al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Il riferimento, connaturato al giudizio di parifica, a tale funzione propositiva non è senza significato. Infatti, dimostra che, in sede di chiusura del sistema dei controlli, la Corte, al di là del contenuto della decisione di parifica (diretto al raffronto dei risultati del rendiconto generale con la legge di bilancio e le sue varianti) verifica non solo la correttezza dei dati contabili, ma, altresì, anche attraverso analisi relative a specifici settori, l'efficacia ed l'efficienza della spesa.

A tal fine, si giustifica anche l'apporto nel giudizio di parifica del P.M., cui spesso l'ordinaria attività di repressione degli illeciti erariali consente di avere un quadro dei settori della spesa regionale particolarmente a rischio di inefficienze, se non, addirittura, improduttiva.

In tale contesto, assume rilievo la verifica, anche da parte del requirente, del rispetto dei sempre più frequenti interventi legislativi diretti al contenimento, alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa pubblica adottati negli ultimi anni dal legislatore. Perciò, anche l'attività di analisi del P.M. costituisce un ausilio per l'eventuale esercizio di attività di autocorrezione da parte delle amministrazioni e di stimolo per gli organi rappresentativi, al fine dell'effettuazione di scelte politiche idonee a garantire l'equilibrio dei bilanci pubblici, così come, oggi, costituzionalmente previsto.

Ovviamente, nell'esercizio di tale competenza, non si tratta di evidenziare patologie foriere di eventuali responsabilità amministrative, ma di tener conto delle azioni o delle omissioni delle amministrazioni, nei vari settori di intervento attinenti sia la spesa che le entrate.

A tal proposito, è da dire che, in sede di parifiche regionali, sono state numerose le criticità evidenziate, nelle ultime relazioni e nelle requisitorie dei procuratori regionali, sul versante della spesa pubblica e dell'indebitamento.

Ciò è avvenuto, in particolare, nel settore della sanità, nella gestione dei fondi comunitari, riguardo alle collaborazioni esterne, alle spese per il personale, all'incidenza dei costi degli organismi partecipati sui bilanci regionali, alle spese dei gruppi consiliari.

Non a caso, trattasi di settori nell'ambito dei quali più frequentemente si ravvisano ipotesi di responsabilità amministrativa.

1.1. Rapporti fra Procure ed organi di controllo della Corte.

I nuovi compiti affidati al Requirente contabile, sia come attore che quale interveniente necessario nei nuovi giudizi ad istanza di parte e nelle parifiche dei rendiconti dello Stato e delle regioni, sembrano auspicare più incisive forme di raccordo fra procure regionali ed uffici della Corte addetti al controllo, pur nel necessario rispetto della diversità sia delle funzioni che dei principi che regolano l'oggetto dei rispettivi giudizi. Di tale esigenza e delle connesse problematiche si è avveduto il legislatore nella citata delega, prevedendo di disciplinare le connessioni fra risultati del controllo ed elementi probatori producibili in giudizio dal requirente.

In merito all'acquisizione di atti da parte del requirente presso gli uffici di controllo della Corte, la Procura generale ha emanato l'indirizzo di coordinamento n. 2701 del 19/12/2013, in cui si è fatto riferimento, come criteri guida in materia, al principio di proporzionalità nell'uso dei poteri pubblici ed a quello di leale collaborazione fra gli stessi.

Le interferenze che possono sussistere di fatto fra esiti del controllo ed attività del requirente, giustificano anche la rilevanza che può avere l'attività consultiva della Corte al fine dell'esclusione dell'elemento soggettivo minimo della responsabilità amministrativa, come previsto dalla citata legge delega, tenuto conto che si tratta di circostanza di cui, già da tempo, la giurisprudenza tiene conto, almeno come causa giustificatrice di una riduzione dell'addebito. In analogia con quanto già previsto dall'art. 17 comma 30 quater della legge n. 102/2009, l'esclusione della colpa grave, andrebbe limitata agli elementi presi in considerazione in sede di esercizio della funzione consultiva della Corte.

Quanto all'utilizzo da parte del requirente, in sede processuale, delle segnalazioni di possibili danni erariali provenienti dagli uffici di controllo, non sembra sussistano ostacoli giuridici in tal senso, come ritenuto dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 29/1995, e, più recentemente, ribadito nella sentenza n. 235/2015.

Infatti, è noto che la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 29/1995, ha ritenuto "incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori

inerenti al controllo sulla gestione...".

La Corte ha, altresì, affermato che "i rapporti fra attività giurisdizionale ed il controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili diritti della difesa ove le notizie ed i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 5 della legge numero 19 del 1994)"

Il riferimento della Consulta ai diritti di difesa ed alla procedura di cui all'art. 5 della l. n. 19/94, ed una interpretazione di tale decisione coerente con la sua ratio ed in combinato con altre (ad es. la sent. n. 100 del 1995) che hanno più volte precisato il divieto per il requirente di esercitare attività sostanzialmente di controllo (attraverso istruttorie generalizzate), portano a ritenere che con quest'ultima affermazione la Corte abbia inteso semplicemente affermare, non il divieto di utilizzo in sé dell'eventuale materiale indiziario proveniente dal controllo da parte del requirente, sebbene l'insussistenza di un automatismo fra esito negativo del controllo ed esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa; ciò in quanto, com'è noto, il suo accertamento presuppone, sul piano sostanziale, la dimostrazione dell'esistenza di elementi ulteriori rispetto alla sola violazione dei parametri utilizzati per il controllo di legittimità o sulla gestione di amministrazioni pubbliche e, sul piano procedurale, il rispetto delle regole proprie della fase c.d. preprocessuale.

Perciò, in linea generale, anche gli esiti del controllo sugli atti e sulle gestioni, possono essere utilizzati, quali elementi probatori, dal requirente, quando ad es. hanno comportato un'analisi puntuale sul rapporto costi-benefici di un servizio o di un bene acquisito tale da evidenziare una palese antieconomicità degli stessi ovvero un irragionevole esercizio dell'attività amministrativa.

In definitiva, l'interpretazione restrittiva della citata decisione della Consulta si basa su di un erroneo presupposto che si vorrebbe evitare, cioè la sussistenza di una sorta di automatismo fra esito negativo del controllo ed esercizio dell'azione del requirente.

Tale presupposto non sembra corretto, in quanto è pacifica la sussistenza di una reciproca autonomia valutativa dell'ufficio requirente e di quello addetto al controllo, su eventuali identiche fattispecie.

Infatti, l'esercizio della funzione di controllo non potrebbe essere considerata una sorta di fase prodromica rispetto al giudizio di responsabilità, che, a sua volta, interverrebbe, nelle ipotesi

più gravi, quasi come sanzione aggiuntiva rispetto a quella dichiarativa dell'illegittimità o dell'inefficienza o inefficacia di una gestione.

Ciò comporta la necessità di tener distinto il piano della legittimità di atti o di gestioni e la loro conformità con principi generali di razionalità o di buona amministrazione idonei ad assicurare l'efficacia o l'efficienza dell'azione amministrativa, da quello della illiceità dei comportamenti degli agenti pubblici, caratterizzati da un elemento psicologico e dal rapporto di causalità con un danno concreto ed attuale (in tal senso, si veda sent. sez. riun. in speciale composizione n. 33/2014).

Ciò non esclude, ovviamente, che, di fatto, fattispecie ritenute illegittime o non rispettose di regole di buona amministrazione possano essere considerate causa di responsabilità amministrativa.

Le segnalazioni al requirente provenienti dalle sezioni di controllo della Corte hanno consentito di perseguire a titolo di responsabilità amministrativa numerose fattispecie lesive degli equilibri economico-finanziari degli enti territoriali.

Si tratta, in particolare, di fattispecie dannose per l'erario conseguenti alla violazione del patto di stabilità interno, da c.d. abuso dello strumento societario, da illegittima rendicontazione dei gruppi consiliari regionali.

Possono essere utili in materia alcuni richiami alla giurisprudenza.

1.2. Danni da mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno.

In materia, occorre evidenziare come la cessazione, a decorrere dal 2016, della disciplina del patto di stabilità interno previsto dalla legge n. 208/2015, impone agli enti locali di realizzare un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate e spese finali. Perciò, la violazione di tale principio non potrebbe escludere una responsabilità amministrativa degli amministratori e funzionari competenti degli enti locali, in presenza dei relativi presupposti.

Inoltre, l'art. 1 comma 727, di tale legge ha previsto una sanzione pecuniaria, comminabile dalle sezioni giurisdizionali della Corte su azione del requirente, a carico degli amministratori e del responsabile amministrativo degli enti locali, nel caso artificioso conseguimento ovvero di elusione degli obiettivi di finanza pubblica, previsti da vari commi di tale articolo (dal comma 707 al comma 734).

In materia restano perciò attuali i principi affermati dalla sezione giurisdizionale per la regione Piemonte con la sentenza n. 6 del 2013 che ha ritenuto causa di danno le maggiori spese,

rispetto a quelle previste dalla legge, effettuate nell'esercizio finanziario successivo a quello in cui si era verificata la violazione. La sentenza ha tenuto a precisare la distinzione fra le sanzioni finanziarie a carico dell'ente inadempiente al patto ed il danno erariale conseguente alle spese non consentite, sottolineando, altresì, come la sanzione pecuniaria prevista a carico degli amministratori dall'art. 1 comma 31 della legge di stabilità per il 2012 non esclude una concorrente ordinaria responsabilità amministrativa. La sezione ha fatto anche riferimento all'interesse collettivo di rilevanza costituzionale alla salvaguardia della finanza pubblica allargata, al fine, però, non della individuazione del danno ma della quantificazione dei vantaggi conseguiti dalle spese da parte dell'ente locale, che, per tale motivo, non avrebbero potuto compensare il danno.

Tenuto conto dei descritti principi, l'esigenza del raccordo fra uffici requirenti e di controllo della Corte può trovare concreta e fattiva attuazione nel caso di pronunce delle sezioni di controllo della Corte che, ai sensi del citato d.l. n. 174 del 2012, accertino, a carico degli enti territoriali, squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, la non compatibilità delle spese con le finalità previste dalla legge, l'inadempimento alle necessarie misure correttive agli squilibri economico-finanziari.

Infatti, tali circostanze possono evidenziare eventi lesivi del patrimonio degli enti locali, sanzionabili anche a titolo di responsabilità amministrativa, quando dai fatti segnalati conseguono maggiori ed evitabili oneri a carico di questi ultimi, ad es. per ritardi nei pagamenti, anticipazioni di cassa, ricorso all'indebitamento, ovvero spese inutili, in quanto poste in essere in violazione dei divieti di legge ovvero palesemente irrazionali. Analoghi effetti dannosi, sotto l'aspetto di maggiori o inutili spese a carico degli enti locali, sono strettamente connesse ai dissesti finanziari di questi ultimi. Lo stesso ricorso ai piani decennali di riequilibrio finanziario può comportare svantaggi per la comunità amministrata tali da compensare eventuali vantaggi derivanti ad es. da spese effettuate nell'interesse dell'ente ma non assistite da copertura finanziaria.

In definitiva, l'equilibrio dei bilanci degli enti locali costituisce un bene pubblico da tutelare anche con un'azione di responsabilità amministrativa, ovviamente a condizione che siano dimostrati tutti gli elementi costitutivi della stessa.

1.3. Danni erariali conseguenti al c.d. abuso dello strumento societario da parte degli enti locali e delle regioni.

Si tratta di ipotesi in cui il requirente ha individuato un danno erariale causato direttamente al patrimonio dell'ente regionale o locale, in tal modo superando l'ostacolo della

giurisprudenza della Suprema Corte che, tranne i casi di società in house, ammette la giurisdizione contabile solo nel caso di danni causati al patrimonio dell'ente pubblico partecipante.

In proposito, la sezione giurisdizionale per la Lombardia, con la sentenza n. 13 del 2015, ha riconosciuto fondate le censure mosse dal requirente all'operato dei componenti di un consiglio provinciale per la scelta di continuare a ricapitalizzare le perdite di una società partecipata, laddove la semplice osservazione di dati storici contabili avrebbe dovuto condurre con immediatezza all'assunzione di una corretta deliberazione di scioglimento anticipato e di messa in liquidazione della società, secondo le previsioni di cui all'articolo 3 commi 27 e seguenti della legge finanziaria per il 2008 (che vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire società aventi per oggetto l'attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ed assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società). Il danno è stato individuato nell'esborso delle somme utilizzate per ripianare le perdite della società.

Inoltre, la I sezione giurisdizionale centrale con la sentenza n. 249 del 2015 ha riconosciuto fondata l'azione esercitata nei confronti degli amministratori di un ente locale che avevano dato impulso ad una società holding partecipata interamente dall'ente locale ad effettuare una ricapitalizzazione di altre società a partecipazione dell'ente locale che avevano registrato perdite in vari esercizi consecutivi; ciò, in violazione dell'articolo 6, comma 19, del decreto-legge numero 78/2010 che vieta aumenti di capitale a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio.

Tali decisioni coinvolgono delicate questioni afferenti il sindacato del giudice contabile sull'esercizio di scelte discrezionali da parte degli enti locali ovvero di natura imprenditoriale da parte dei rappresentanti del socio pubblico, superate dal giudice, o comunque superabili, in base ai noti criteri dell'obbligo del rispetto di principi elementari di ragionevolezza ed economicità, da valutare, ovviamente, ex ante.

In materia, recentemente, il legislatore, nell'ambito di una disciplina generale che impone alle società partecipate dagli enti locali di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, con la legge di stabilità per il 2014, all'art. 1 comma 553 ha previsto la liquidazione, dal 2017, delle società a partecipazione degli enti locali che non svolgono servizi pubblici locali, in presenza di risultato negativo della gestione per quattro esercizi consecutivi. In caso di mancato avvio delle procedure di liquidazione, gli atti di gestione sono nulli ed è prevista una responsabilità erariale dei soci.

Inoltre, l'articolo 1 comma 557 della suindicata legge prevede l'applicazione anche alle società partecipate dagli enti locali dei limiti alle assunzioni, alle retribuzioni ed alle consulenze previste per l'amministrazione controllante.

Proseguendo in tale direzione restrittiva, il legislatore con la citata legge delega n.124 del 2015 ha previsto la necessità di procedere alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Perciò, in prospettiva, sarà possibile valutare le responsabilità degli organi politici degli enti locali, in conseguenza dell'eventuale inadempimento nella predisposizione e nella esecuzione dei piani di razionalizzazione e riduzione.

2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel 2015 (Procuratore Generale aggiunto Eugenio Francesco Schlitzer)

Il Giudice delle leggi, dopo le pronunce del 2014 afferenti le funzioni costituzionali di controllo e di giurisdizione cointestate alla Corte dei conti, è nuovamente intervenuto, integrando i principi già affermati specie in merito alla funzione di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali attribuito all'Istituto¹.

2.1. Contabilità e finanza pubblica in generale -

La Corte Costituzionale ha affermato (sentenza n. 218/2015) la legittimità costituzionale delle norme sul turn-over contenute nel decreto legge n. 90/2014, ritenendole, in ragione della riesplorazione delle facoltà assunzionali dei Comuni prevista a partire dal 2016, in linea con la necessità che le misure di intervento del legislatore statale siano transitorie e funzionali a specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale², alle quali devono ricondursi quelle oggetto della norma impugnata. I giudici costituzionali sottolineano poi che le misure limitative introdotte non ledono le sfere di competenza delle regioni e degli enti locali e in particolare la loro autonomia di spesa³, lasciando alle Regioni la possibilità di provvedere esse stesse a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa.⁴

¹ Art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d. l. n. 174/2012

² Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007)

³ Sul principio che esse "Non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi" vedi Corte Cost. sentenza n. 169 del 2007).

⁴ Cfr. anche Corte Cost sentenza n. 236 del 2013

In parziale controtendenza sembra porsi tuttavia la sentenza n. 272 depositata a fine 2015 che ha accolto il ricorso della Regione Veneto dichiarando incostituzionale una disposizione contenuta nella legge n. 66 del 2014 che impediva nuove assunzioni agli enti pubblici con tempi di pagamento oltre i 60 giorni alle imprese fornitrici. In sostanza la Corte ha eliminato il blocco delle assunzioni perché da un lato sarebbe una sanzione sproporzionata e, dall'altro, non rappresenterebbe un adeguato deterrente.⁵ Il blocco delle assunzioni, colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento, può investire amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili. Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità.

Deve ricordarsi come la Corte dei Conti nell'audizione sul d.d.l. Stabilità⁶, ha sottolineato "gli effetti negativi della introduzione di reiterati vincoli assunzionali sull'efficienza e la capacità operativa delle singole Amministrazioni e sulla qualità dei servizi", ribadendo che "i nuovi limiti alle assunzioni sembrano destinati ad accentuare ulteriormente il progressivo elevamento dell'età media dei pubblici dipendenti". Inoltre la Corte, nella sua Relazione al Parlamento sulla spesa per il personale degli Enti territoriali,⁷ ha riconosciuto l'importante contributo agli andamenti complessivi di finanza pubblica che i Comuni hanno già reso negli ultimi anni attraverso il contenimento delle dinamiche occupazionali retributive".

2.2. - Responsabilità amministrativo-contabile in genere.

La Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 90 del 2015, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che prevede, tra l'altro, la restituzione integrale delle somme percepite da dipendenti pubblici che hanno svolto una attività ulteriore per conto di altri soggetti pubblici o privati senza preventiva autorizzazione da parte della propria amministrazione.⁸

La Corte, richiamandosi al comma 7 bis dello stesso articolo 53 cit., introdotto dalla legge

⁵ *Osserva in motivazione il giudice delle leggi: "Il principio di proporzionalità, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione, tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando..... la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale"*

⁶ *Delib. n. 16/SSRRco/Aud/15*

⁷ *Delib. N.16/Sez.aut./2015/Frg*

⁸ *La questione era stata sollevata per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 23, 24, 36, primo comma, e 97, primo comma, cost.*

anticorruzione, n. 190/2012, che ha espressamente configurato una "ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti", ha evidenziato che i giudici remittenti, (giudice civile in un caso, amministrativo in un altro) "trascurando di compiere una esauriente ricognizione del contesto regolativo di riferimento, hanno completamente omesso di esaminare e di risolvere motivatamente il problema relativo alla sussistenza della rispettiva giurisdizione in ordine alla specifica domanda a ciascuno devoluta" ed hanno, in particolare, omesso di indicare le ragioni per le quali ciascuno di essi implicitamente esclude che la disciplina di cui al richiamato comma 7-bis possa trovare applicazione alle vicende di cui ai giudizi loro devoluti, le quali, per di più, apparendo del tutto analoghe anche sotto il profilo della normativa applicabile, risulterebbero tuttavia contemporaneamente attribuite sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella amministrativa.

L'ordinanza, quindi⁹, indirettamente sottolinea, anche in questo ambito, la sussistenza della giurisdizione contabile.

2.3. - Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali

Lo scorso anno, in questa sede, si faceva cenno ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Calabria concernente i rendiconti dei gruppi consiliari regionali per l'anno 2013¹⁰. Definendo ora la questione, la sentenza n. 15 del 2015 ha dichiarato inammissibile il ricorso per mancanza di preventiva deliberazione autorizzatoria da parte della giunta regionale.

Portando poi a conclusione altre vicende ancora pendenti in merito ai tempi ed ai modi del nuovo controllo, la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 107 del 2015, ha stabilito, perciò annullati, che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, emanare i decreti con i quali era stato ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012 (Regione Toscana) e del quinquennio 2003-2008 (Regione Piemonte).

La Corte, ha però affermato che i capigruppo, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, "restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)". Il giudice delle leggi ricorda che già con la sentenza n. 292 del 2001 si era evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità non riguardi l'attività materiale di gestione

⁹ *Pur non pronunciandosi sulla compatibilità costituzionale dell'introdotta obbligazione di piena restituzione delle somme percepite da pubblici dipendenti per "attività ulteriori" non debitamente autorizzate,*

¹⁰ *Il ricorso era avverso la deliberazione della Sezione controllo Calabria, n. 26 del 28 maggio 2014, che aveva accertato l'irregolarità dei rendiconti e la decadenza dal diritto all'erogazione di risorse pubbliche per l'anno 2014, disponendo la trasmissione degli atti alla Procura regionale.*

delle risorse finanziarie¹¹, e che la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare, prosegue il giudice delle leggi, in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente e non il titolo legittimante le spese". Infatti poiché il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente comporterebbe il risultato abnorme, e senza dubbio in contrasto con il carattere eccezionale della previsione dell'art. 122, quarto comma, Cost., di un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Per altro verso la Corte rileva che anche la nota del Procuratore regionale, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme spese irregolarmente, ed oggetto del conflitto è espressione di un potere non attribuito dall'ordinamento alla Procura contabile e realizza un'ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale. Ricorda che con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, era stata già annullata una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di atti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni. In quell'occasione si è affermato che "ai sensi dell'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti "in possesso" di autorità amministrative, ma non può esigere una ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie"; essa esula dalle facoltà della magistratura inquirente ed incide sull'autonomia organizzativa della Regione. Le medesime argomentazioni valgono ora per una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

Del resto, come già riferito nell'analogo relazione dello scorso anno, le SSRR con la sentenza n. 30/QM/2014 si erano già espresse in termini sostanzialmente analoghi in ordine all'attivabilità

¹¹ Essa resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile

o meno, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n.174/2012,¹² del giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali¹³ precisando che solo ove i Presidenti dei Gruppi avessero maneggio diretto di denaro e deviassero, nella relativa spendita, dai fini istituzionali o ne facessero un uso personale, sarebbero soggetti alla giurisdizione di responsabilità contabile.¹⁴

La pronuncia del giudice contabile conferma la soluzione negativa della questione di massima anche sotto il profilo del rapporto tra il conto giudiziale e il rendiconto amministrativo e, conseguentemente, fra l'obbligo di rendere il conto e l'obbligo di rendicontazione amministrativa cui sono tenuti nei confronti della propria amministrazione, "i funzionari delegati" ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.¹⁵

Alcune pronunce disciplinano i poteri della magistratura contabile nella fase transitoria.

Così la sentenza n. 143 afferma che non spettava allo Stato e, per esso, alla locale sezione, esercitare il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari per l'esercizio finanziario 2012¹⁶.

Nello stesso ambito si inserisce la sentenza n. 235 del 2015, scaturita, come meglio descritti in nota, da un conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna. Viene qui in rilievo il fatto che la censurata segnalazione alla Procura contabile trae origine da attività di controllo già caducate¹⁷ dalla sentenza n. 130 del 2014 della Corte sulla base della considerazione che esse avrebbero potuto essere effettuate solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionate alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province¹⁸.

¹² Convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213

¹³ Secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853.

¹⁴ Le Sezioni avevano escluso la possibilità di configurare come agenti contabili i Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici loro erogati considerando che tali agenti sono figure tipizzate, che devono investire della funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione.

¹⁵ Si rilevava che il comma 2 dell'art. 610 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato (r.d. 23 maggio 1924, n. 827), in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, esclude dall'obbligo della resa anche del conto giudiziale "i funzionari delegati". Anche alla luce di tale principio, non si era ritenuto ipotizzabile un giudizio di conto dovendo inoltre ritenersi che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di tale verifica, in quanto rifluiscono nel rendiconto consuntivo annuale (e ad esso allegati), già assoggettato al controllo della Corte.

¹⁶ Di conseguenza, annulla la deliberazione 8 aprile 2014, n. 21, con cui è stato effettuato.

¹⁷ Che aveva annullato la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti stessi per l'anno 2012 e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013,

¹⁸ Recepite con d.P.C.M. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012,

2.4. La parifica dei rendiconti regionali

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 181 del 2015 ha dichiarato: l'illegittimità Costituzionale delle leggi regionali del Piemonte n. 16 e n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l'inserimento, nel Titolo III della spesa del bilancio 2013, di una parte di importo pari alle somme imputate al Titolo V ed erogate da parte dello Stato ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile, n. 35. La sentenza ha chiarito aspetti generali, concernenti sia il procedimento del giudizio di parifica dei rendiconti delle regioni a statuto ordinario¹⁹, sia la ratio interpretativa del D.L. 35/2013. Sotto il primo profilo la sentenza conferma la legittimazione processuale delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale.

Sotto il secondo, la sentenza analizza l'esegesi degli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2015, che "...nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni..." con la necessità di conciliare i vicoli di indebitamento con l'inflessibilità delle scadenze debitorie vantate dai terzi nei confronti delle Amministrazioni pubbliche anche se il testo del D.L., presenta, secondo la Corte Costituzionale, numerose ambiguità lessicali. Tuttavia, in un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata degli articoli in questione, considerati norme interposte degli artt. 81 e 119, 6 comma, della Costituzione, "le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie". In buona sostanza, quindi, la Corte, ha ritenuto che per garantire equilibri di bilancio ed effettività dei suoi saldi le modalità di utilizzo delle risorse dell'anticipazione devono essere tali da non aumentare la capacità di spesa delle Amministrazioni beneficiarie. Quindi l'anticipazione di liquidità deve fornire cassa per pagare debiti pregressi già contabilizzati in bilancio e non deve generare effetti espansivi sulla capacità di spesa.²⁰ La complessità e la delicatezza della problematica hanno indotto il Governo ad intervenire ridisciplinando la materia sia in termini di maggiore aderenza ai principi costituzionali messi in luce dalla Corte sia in termini di maggiore chiarezza Interpretativa.

Di qui il D.L. 13 novembre 2015, n. 179 non convertito in legge ma già "assorbito"

n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013

¹⁹ *Introdotta con il D.L. n. 174 del 2012*

²⁰ *In tal senso anche la Corte dei conti nell'audizione del 27 novembre del 2014 dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale.*

nell'ultima legge di stabilità.²¹

Il decreto stabilisce le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità che le Regioni devono adottare in linea con i principi richiamati dalla Corte Costituzionale, implicitamente escludendo il metodo di contabilizzazione dei fondi anticipati dal governo, attraverso dei mutui contratti col il Tesoro, per pagare i debiti arretrati con i fornitori che in molti casi hanno finito per incrementare la spesa corrente.

In particolare il comma 6, dell'art. 1, che è norma di interpretazione autentica degli artt. 2 e 3 citati, dispone che le anticipazioni di liquidità possono essere rappresentate contabilmente riducendo gli stanziamenti in entrata riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento di un importo pari a quello dell'anticipazione di liquidità. Per i casi diversi dai debiti autorizzati e non contratti di cui al predetto comma 6 il successivo comma 7 prevede che le Regioni, che hanno incassato anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013 e non hanno stanziato in bilancio tra le spese un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove o maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, provvedono a rideterminare alla data del 1 gennaio 2015 il risultato di amministrazione del 31 dicembre 2014 accantonando una quota al Fondo Anticipazione di liquidità per un importo pari alle anticipazioni incassate nel 2013 e nel 2014 al netto delle quote già rimborsate. Il decreto legge dovrebbe evitare quindi una doppia contabilizzazione di una restituzione che le Regioni già devono fare allo Stato. Resta comunque fermo il termine di trenta anni per l'estinzione del debito.

3. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nel 2015, con particolare riguardo alle società partecipate. (V.P.G. Luisa de Petris)

3.1. Considerazioni preliminari

Il tema del riparto della giurisdizione in materia di responsabilità di amministratori e dipendenti di società di capitali partecipate da enti pubblici, oggetto di varie pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione negli ultimi anni, è proseguito anche nel corso del 2015 nel solco di orientamenti interpretativi pressoché stabilizzati.

In prima battuta perciò - e in attesa di sopravvenienze normative prospettate tramite la delega di cui all'art. 18 della legge n. 124/2015, sulle quali ci si soffermerà più avanti - meritano di

²¹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208

essere segnalati arresti del Giudice regolatore della giurisdizione su altre tematiche di vivissima attualità, non meno influenti sulle pubbliche finanze.

Sulla scorta di quanto già affermato nel 2014, le Sezioni Unite hanno ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile per danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti politici nell'ambito dei Consigli regionali.

La Suprema Corte ha condiviso - espressamente richiamandolo - il consolidato indirizzo della Corte Costituzionale in ordine alla diversità di posizione tra i Consigli regionali e le Camere, atteso che il livello di autonomia assicurato dall'art. 122 Cost. alle funzioni assembleari è diverso (e minore) rispetto alle prerogative che contraddistinguono il potere di indirizzo politico generale spettante al Parlamento .

Ed invero, l'analogia tra le attribuzioni delle Assemblee regionali e di quelle parlamentari non implica "identità", atteso che le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, e le seconde, invece, a livello di sovranità.

Ne consegue che le deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e perciò situati ai vertici dell'Ordinamento, in posizione apicale di assoluta indipendenza e di reciproca parità.

È vero che anche la funzione di autorganizzazione interna dei Consigli regionali partecipa delle guarentigie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost. - non emendato dalla riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) - a tutela dell'esercizio delle funzioni primarie (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo di rappresentanza è investito, al fine di preservarle dall'interferenza di altri poteri. Ma si tratta, comunque, di un'immunità limitata ad atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica. Tale immunità non è in alcun modo estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico.

Sulla scorta di tali principi la Cassazione ha, quindi, definitivamente sopito ogni possibile dubbio circa l'incidenza che, ai fini del riparto di giurisdizione, può avere il carattere eventualmente privatistico dei gruppi consiliari e dei relativi componenti, atteso che la natura degli stessi non sarebbe comunque dirimente per escludere il sindacato della Corte dei conti che - come da orientamento giurisprudenziale ormai cristallizzato - si radica in funzione non già della qualità dell'agente (che ben può essere un privato), ma della natura delle risorse utilizzate e della

predeterminazione dello scopo attraverso di esse perseguito.

Ben diverse e innovative sono state le conclusioni cui le Sezioni Unite sono pervenute con riguardo ai **partiti politici**.

Premesso che la natura di "associazione di diritto privato" del partito politico - secondo le indicazioni rinvenienti sul punto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, della stessa Corte di Cassazione e dalla dottrina - non è elemento dirimente al fine di escludere la giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale da distrazione - a fini privati - dei fondi erogati al partito stesso per rimborso delle spese elettorali, e ciò in quanto il baricentro per radicare la giurisdizione contabile si è spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti, le Sezioni Unite hanno affrontato il profilo della configurabilità, o meno, di un "vincolo di destinazione pubblicistica" sulle somme erogate a titolo di rimborso elettorale, tale da poter radicare la giurisdizione contabile.

L'indagine ermeneutica -nel caso specifico - è stata compiuta con riguardo alla disciplina anteriore alle riforme introdotte dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 - la quale, all'art. 9, comma 29, ha previsto che «I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all'attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici» -, e dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13.

Al quesito le Sezioni Unite hanno dato risposta negativa, sulla base delle seguenti considerazioni.

La ratio della scelta legislativa di finanziare i partiti politici attraverso misure che ne consentano l'azione e la presenza sulla scena sociale e politica è da mettere in relazione al loro porsi come enti intermedi cui compete di riflettere, interpretare e plasmare la volontà politica dei cittadini, canalizzandola con metodo democratico nelle sedi delle istituzioni rappresentative, nonché al loro ruolo di partecipi della costruzione dei principi di legittimazione dell'assetto costituzionale.

Questa ragione giustificativa non si è però tradotta - nella disciplina *ratione temporis* applicabile - nella previsione di un vincolo di destinazione pubblicistica sulle somme corrisposte ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali, né, tanto meno, nella imposizione ai partiti di un programma pubblicistico da attuare con quelle risorse.

Mancando un'espressa finalizzazione, in senso contrario alla configurabilità del perseguimento, attraverso quelle somme, di un fine pubblico specifico da imputare soggettivamente allo Stato apparato, la Cassazione è pervenuta alle seguenti conclusioni.

Il finanziamento pubblico dei partiti –qualificato dalla legge n. 157 del 1999 come «rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per le campagne per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali» - non è basato, né proporzionato, né finalizzato al mero "rimborso" delle spese elettorali ed è piuttosto configurato come una forma di sostegno dell'attività svolta dal partito "a valle" della competizione elettorale.

Né un vincolo di natura specifica sui fondi pubblici erogati in favore dei partiti politici - tale da determinare una relazione di servizio con la pubblica amministrazione - può trarsi dalle funzioni attribuite ai partiti dalla disciplina costituzionale dettata nell'art. 49 Cost. Nel disegno costituzionale, infatti, i partiti politici sono organizzazioni espressione dello Stato-Comunità e il compito, ad essi affidato, di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», non li rende strumenti della pubblica amministrazione.

Tale approdo esegetico - ha precisato la Cassazione - non si pone in contrasto con la diversa soluzione adottata in relazione alla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali che, come detto, è invece soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

Ed invero , la responsabilità erariale del componente del gruppo consiliare, autore di "spese di rappresentanza" prive di giustificativi, è stata intestata al giudice contabile sulla base dei seguenti presupposti: (a) considerando che i gruppi consiliari hanno "natura pubblicistica" "in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico, assemblea [...] regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare; (b) sottolineando che i contributi pubblici sono erogati ai gruppi consiliari "con gli specifici vincoli ad essi impressi dalla legge": vincoli "dettagliatamente predefiniti [...] con esplicito esclusivo asservimento a finalità istituzionali del consiglio regionale e non a quelle delle associazioni partitiche o, tanto meno, alle esigenze personali di ciascun componente"; (c) tenendo conto della qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357, primo comma, cod. pen., qualifica che la giurisprudenza penale della Cassazione attribuisce al presidente del gruppo partitico del consiglio regionale questi infatti, nel suo ruolo, partecipa alle modalità progettuali ed attuative della funzione legislativa regionale, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo.

Nessuno di questi tre presupposti è, invece, rinvenibile con riguardo alla gestione delle somme erogate ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali: a) i partiti politici sono organizzazioni proprie della società civile, non sono pubblica amministrazione, né sono soggetti attraverso i quali l'amministrazione persegue le proprie finalità istituzionali; b) in base alla

disciplina *ratione temporis* applicabile nel caso specifico, non è configurabile un vincolo di destinazione sulle somme erogate a titolo di rimborso delle spese elettorali; c) l'amministratore o il tesoriere del partito politico non è pubblico ufficiale agli effetti della legge penale.

Sulla base di tale articolata analisi comparativa, le Sezioni Unite hanno conclusivamente dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità per danno erariale promossa nei confronti del tesoriere di un partito politico per avere distratto, a fini privati, fondi erogati al partito stesso quali rimborsi delle spese elettorali.

3.2. – Ambito oggettivo della giurisdizione contabile

Passando all'ambito oggettivo della giurisdizione contabile, le pronunce esitate nel 2015 non registrano novità significative rispetto ad orientamenti pregressi.

È stato ribadito che:

- la norma sulla definizione agevolata dei giudizi di responsabilità erariale, di cui all'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005, non è una norma sulla giurisdizione, riguardando una modalità procedimentale interna al giudizio contabile, sicché non può avere ingresso il motivo di ricorso per cassazione per erronea applicazione di quella norma, perché esso mira in realtà a sollecitare un sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione della Corte dei conti;

- la norma sulla nullità degli atti istruttori e processuali di cui all'art. 17, comma 30-ter, della legge 3 agosto 2009, n. 102, come poi modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito in legge 3 ottobre 2009, n. 141, riguarda il modo di esercizio della funzione e, quindi, i limiti interni della giurisdizione contabile, con conseguente insindacabilità ex art. 362 c.p.c. ,

- anche a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo nella formulazione dell'art. 111 Cost., il sindacato di cassazione sulle decisioni rese dalla Corte dei conti è limitato all'accertamento dell'eventuale sconfinamento dai limiti esterni della giurisdizione da parte del giudice contabile, ovvero all'esistenza di vizi che riguardano l'essenza di tale funzione giurisdizionale e non il modo del suo esercizio, restando, per converso, escluso ogni sindacato sui limiti interni della potestà cognitiva e decisionale . Ciò stante, le doglianze relative a violazione dei principi costituzionali del giusto processo, quali quelli che riguardano il contraddittorio tra le parti, la loro parità di fronte al giudice, il *ne bis in idem*, l'esercizio del diritto di difesa o le regole sul procedimento istruttorio condotto dal pubblico ministero contabile o sull'acquisizione delle prove nel processo, sono violazioni endoprocessuali non inerenti all'essenza della giurisdizione, ma al modo in cui la stessa è stata esercitata.

Cenno a parte va fatto alla pronuncia con cui la Cassazione ha affrontato la questione inerente le varie modalità di accesso al suo sindacato. Nel rapporto tra regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c. e regolamento successivo ex art. 362 c.p.c., le Sezioni Unite hanno definitivamente chiarito che il secondo è inammissibile allorché vi sia già stata una pronuncia resa in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nel medesimo processo e tra le stesse parti e con la quale è stata dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti. Invero, la statuizione pronunciata su ricorso proposto ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ. per regolamento preventivo di giurisdizione costituisce giudicato con efficacia vincolante nel processo al cui interno tale statuizione sia stata domandata. Né detta conclusione può essere superata in forza del rilievo che il giudice contabile –nel prosieguo del giudizio di merito- potrebbe finire con il decidere su una materia non rientrante nella sua competenza giurisdizionale, venendo meno all'obbligo di riscontrare, in particolare con riguardo al rapporto di servizio, la sussistenza degli elementi di fatto posti dalla Procura erariale a base della sua domanda, ossia mancando di effettuare quell'accertamento che l'ordinanza delle Sezioni Unite, resa preventivamente ex art. 41 c.p.c., rimette al giudice investito della competenza giurisdizionale.

Invero, essendo stata la questione di giurisdizione già sottoposta all'esame delle Sezioni Unite in sede di regolamento preventivo ed essendo intervenuta la relativa pronuncia, la stessa non è più proponibile in seguito, neppure adducendosi che taluni aspetti non sarebbero stati esaminati o considerati prima. La statuizione resa dalle Sezioni Unite sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 41 c.p.c., infatti, costituisce giudicato con efficacia vincolante nel processo nel corso del quale tale statuizione è stata richiesta, non essendovi spazio per un duplice ricorso alla Corte di cassazione sulla questione di giurisdizione, una prima volta in via preventiva e, successivamente, dopo la decisione del merito, restando a tal fine irrilevante che la nuova investitura venga basata su ragioni in parte diverse.

3.3. Ambito soggettivo della giurisdizione contabile

Quanto all'ambito soggettivo della giurisdizione contabile, la Cassazione ha ribadito la potestà cognitiva del giudice contabile in fattispecie relative a contributi pubblici indebitamente conseguiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, oppure illegittimamente distolti dalle finalità vincolate alla realizzazione di programmi pubblici. Restano, infatti, sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti i soggetti privati destinatari di fondi pubblici (concessi per attuare interventi di loro interesse, ma rientranti in un piano o in un programma che, attraverso l'erogazione di tali fondi, l'amministrazione si propone di realizzare) che abbiano distolto le risorse

ottenute dalle finalità cui le stesse erano preordinate (disponendone in modo diverso da quello preventivato o distraendole per altre attività o ponendo in essere i presupposti per la loro illegittima percezione), così recando all'amministrazione stessa il danno corrispondente al mancato conseguimento degli obiettivi dalla stessa perseguiti .

In materia sanitaria, occupandosi della natura giuridica della posizione soggettiva attiva di una struttura sanitaria privata rispetto alla domanda di accreditamento con il servizio sanitario nazionale, le Sezioni Unite, chiamate a pronunciarsi in ordine alla devoluzione al giudice contabile, piuttosto che a quello ordinario, della relativa controversia, hanno escluso che il nuovo regime dell'accREDITAMENTO , abbia inciso sulla natura del rapporto esistente tra struttura privata ed ente pubblico preposto all'attività sanitaria, all'uopo precisando che tale rapporto era, e resta, di tipo concessorio, con la sola particolarità, rispetto al regime preesistente, che nel nuovo sistema si è in presenza di concessioni ex lege di attività di servizio pubblico, di tal che la relativa disciplina è dettata in via generale dalla legge, pur con rinvii integrativi a norme di secondo grado o regionali e nella perdurante vigenza, in ogni caso, dei poteri di programmazione, di vigilanza e di controllo delle Regioni sull'espletamento dell'attività concessa. Sulla base di tali considerazioni è stata confermata la sussistenza della giurisdizione contabile in materia.

È stata, altresì, riconosciuta la giurisdizione contabile in una fattispecie di mancato versamento nelle casse della Regione e della locale Azienda ospedaliera, da parte di medici in regime di intra moenia, delle somme dagli stessi riscosse quali agenti contabili per conto di detti enti, in relazione all'attività svolta in base ad apposita convenzione presso i locali della società agli stessi facente capo. Le Sezioni Unite hanno confermato il principio che ad incardinare la giurisdizione è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio o della gestione del pubblico denaro da parte del preteso autore del comportamento illecito, mentre afferisce al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza. È stata quindi, ritenuta priva di pregio la tesi che la natura convenzionale del rapporto instaurato con l'Azienda ospedaliera e la Regione escluderebbe l'esistenza della responsabilità contabile e, quindi, la giurisdizione della Corte dei conti, essendo deduzione attinente al merito della domanda di responsabilità e rientrando nei poteri di esame propri del giudice contabile, non sindacabili in punto di giurisdizione.

In materia di appalti pubblici, è stata viceversa esclusa, per insussistenza del rapporto di servizio, la giurisdizione contabile nei confronti dei componenti la commissione di accordo bonario prevista dall'art. 240 del D.lgs. 12.4.2006 n. 163. Detta commissione, invero, chiamata ad

esprimere una proposta di accordo bonario quando l'appaltatore abbia iscritto in contabilità riserve suscettibili di variare l'importo economico dell'opera in misura sostanziale e comunque non inferiore al 10% dell'importo contrattuale, ha la funzione di favorire il raggiungimento di una transazione tra l'Amministrazione Pubblica appaltante ed il privato appaltatore che ha iscritto le riserve, onde essa si pone non già quale soggetto funzionalmente inserito nell'apparato organico dell'Ente appaltante, bensì in posizione di terzietà, come è confermato dalle modalità della sua costituzione, cioè un componente designato dal responsabile del procedimento, un altro dall'appaltatore ed un terzo di comune accordo tra i primi due ovvero, in caso di mancato accordo, dal Presidente del Tribunale del luogo dove è stato stipulato il contratto. La funzione conciliativa che è propria di tale commissione implica, quindi, necessariamente, la sua naturale equidistanza rispetto all'Ente Pubblico appaltante ed all'impresa appaltatrice e, pertanto, tale funzione è inconciliabile con la configurazione di un rapporto di servizio funzionale che la legherebbe solo al primo di tali soggetti. In tal senso la Cassazione non ha fatto altro che aderire al proprio precedente convincimento riguardo alla commissione di bonario componimento prevista dall'art. 31 bis della L 11.2.1994 n. 109, avente caratteristiche e disciplina analoghe alla commissione di cui all'art. 240 d.lgs. 12-4-2006 n. 163.

La giurisdizione contabile è stata ritenuta non sussistere anche nei confronti dei componenti di delegazioni sindacali dei lavoratori in sede di contrattazione decentrata, relativamente ad ipotesi di danno erariale derivante dall'erogazione del trattamento retributivo accessorio del personale dipendente di un Ente locale. Secondo le Sezioni unite deve escludersi che, nello svolgimento della loro attività sindacale, le rappresentanze dei lavoratori siano portatrici di funzioni dirette al perseguimento dei fini e degli interessi della Pubblica Amministrazione, quanto, invece, della rappresentanza degli interessi, antagonisti a quelli datoriali, dei lavoratori da cui hanno ricevuto il mandato. Ed invero, l'art. 40, comma 3 quinquies, dl.vo n. 165/01, laddove dispone che "le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione", sancisce testualmente che l'obbligo di perseguire il rispetto dei vincoli di bilancio grava sulla parte pubblica datoriale e non già anche sulle rappresentanze sindacali dei lavoratori. A prescindere quindi dagli scopi che la contrattazione collettiva si propone, deve conclusivamente escludersi che eventuali conseguenze

dannose possano essere oggetto di responsabilità contabile a carico dei rappresentanti sindacali che hanno concluso gli accordi collettivi.

Come accennato in apertura della presente panoramica giurisprudenziale e con riferimento alla sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti delle società partecipate pubbliche, dalla rassegna delle decisioni assunte dalle Sezioni Unite nel 2015 emerge la conferma dell'orientamento interpretativo - ormai consolidato e stabile - inaugurato con la storica pronuncia 26806/2009. Non si registrano pronunce di segno diverso, né tanto meno spunti interpretativi che possano lasciar intravedere, nell'immediato futuro, un qualche spiraglio per un auspicabile *revirement* giurisprudenziale sul punto.

È stato, infatti, ulteriormente ribadito e confermato che nell'ipotesi di danno arrecato al patrimonio sociale, avuto riguardo alla natura di ente privato della società ed all'autonomia giuridica e patrimoniale di essa rispetto al socio pubblico, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, non essendo configurabile, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti. La giurisdizione della Corte dei conti è stata, invece, affermata, sia quando l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un danno che - come nel caso del danno all'immagine - sia stato arrecato al socio pubblico direttamente e non, quindi, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società, sia quando essa trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione .

Il quadro generale così tracciato, peraltro, non copre l'intero ventaglio delle questioni sottoposte all'esame delle Sezioni Unite.

Al suo interno, infatti, sono state individuate **situazioni particolari** connesse alla natura speciale dello "statuto legale" di talune società partecipate da enti pubblici. Così, in relazione alla Rai Radio televisione italiana s.p.a., si è affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulle azioni di risarcimento danno cagionato da componenti del consiglio di amministrazione e da dipendenti perché, nonostante la veste di società per azioni, essa ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole legali in forza delle quali è designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, destinataria di

un canone di abbonamento avente natura di imposta, compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nonché tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti . Ad analoga conclusione, sempre per ragioni attinenti al loro speciale statuto legale, si è pervenuti anche con riferimento all'Enav spa e all'Anas spa.

Va, comunque, anche ricordato che, accanto a queste ipotesi singolari, connotate dalla peculiarità dello statuto legale della specifica società, la giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata anche con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti di un più vasto sottoinsieme di società a partecipazione pubblica: le cosiddette società in house. Sono tali quelle società dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi; che esplichino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti; che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. La ragione di tanto sta nel fatto che un tale tipo di società, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non è effettivamente in rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì è una sua *longa manus*, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa.

La conseguenza è che il danno arrecato al patrimonio sociale si configura, in questo caso, come danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo alla stessa amministrazione.

Laddove, viceversa, dallo statuto societario vigente al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non emerga la coesistenza dei tre delineati requisiti necessari per l'individuazione della società in house, ritornano in auge i principi cardine sull'alterità dei soggetti giuridici e dei rispettivi patrimoni, principi alla luce dei quali molte delle fattispecie scrutinate nel 2015 dalla Suprema Corte sono state devolute alla giurisdizione ordinaria.

Così, nel caso dei danni arrecati alla società Napoli Servizi s.p.a. dai propri amministratori e dipendenti, le Sezioni Unite hanno declinato la giurisdizione contabile per le fattispecie dannose realizzatesi nel periodo di tempo in cui la società non poteva considerarsi in house poiché, nello statuto societario dell'epoca, mancava una previsione volta ad escludere la possibile partecipazione al capitale anche di soci privati e mancava altresì il requisito del c.d. controllo analogo che (unitamente agli ulteriori requisiti consistenti nella partecipazione totalitaria al capitale di uno o più enti pubblici e nella destinazione prevalente dell'attività sociale al servizio

dell'ente o degli enti pubblici partecipanti) deve invece sussistere affinché possa parlarsi di società in house.

La giurisdizione contabile è stata esclusa anche nei confronti di amministratori e dipendenti di Cinecittà Holding e di Alitalia spa.

Con un percorso logico argomentativo non dissimile da quello seguito per Alitalia, la Cassazione è pervenuta alle medesime conclusioni anche per le Ferrovie dello Stato, trattandosi di comprendere, analogamente, se la trasformazione in società per azioni disposta dalla legge ne abbia davvero comportato il mutamento della natura giuridica -da ente pubblico economico a società di diritto privato- o se, invece, non ne abbia intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria, senza per questo incidere sulla reale natura del soggetto.

Al riguardo è stato osservato che l'attuale assetto organizzativo è quello di Gruppo industriale con una Capogruppo, Ferrovie dello Stato Italiane Spa, cui fanno capo le Società Operative nei diversi settori della filiera e altre Società di servizio e di supporto al funzionamento del Gruppo.

Le Società sono dotate di una propria specificità aziendale e godono di autonomia gestionale nel perseguimento degli obiettivi di business.

Ferrovie dello Stato spa, in quanto holding, non ha rapporti di servizio pubblico con lo Stato. Per il principio di separazione della rete dalla gestione del servizio, tra le partecipate, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) spa è concessionaria della gestione e della realizzazione della rete infrastrutturale; Trenitalia spa (che non è più concessionaria dall'anno 2000) è licenziataria di servizi di trasporto ferroviario, in regime di concorrenza sul mercato relativamente al trasporto merci e passeggeri a media e lunga percorrenza e con riferimento al trasporto regionale ai sensi del D.Lgs n. 422 del 1997 che fa obbligo alle regioni di procedere a procedure concorsuali per l'assegnazione dei servizi.

L'apporto finanziario dell'Autorità pubblica, finalizzato all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, è erogato - alla luce del reg. CE n. 1370 del 2007 -, entro limiti ben precisi.

Il Gruppo riceve risorse e compensazioni dallo Stato unicamente a copertura di oneri derivanti da finalità di interesse generale (investimenti e servizi all'utenza) erogati a prescindere dalla loro remuneratività economica. Scopo di tali erogazioni è, infatti, la remunerazione alle imprese che prestano il servizio delle spese sostenute, determinate con criteri di calcolo idonei ad evitare compensazioni eccessive.

Da ultimo, dal rapporto annuale di bilancio dell'anno 2009 (al quale la Cassazione ha fatto riferimento nel caso specifico scrutinato) di Ferrovie dello Stato s.p.a., emerge chiaramente la natura industriale dell'attività gestita dal Gruppo che rappresenta uno dei principali operatori ferroviari in Europa ed opera nel mercato con strategie di sviluppo in campo comunitario e internazionale, attraverso società italiane e estere, stipulando accordi commerciali con gli altri operatori.

Conclusivamente, quindi, è stato accertato che la società Ferrovie dello Stato svolge un'attività economica e commerciale in regime di mercato libero e la sua veste giuridica non rappresenta un mero schermo di copertura di una struttura amministrativa pubblica. Ne consegue che, in applicazione dei principi generali enunciati in materia di riparto di giurisdizione, le Sezioni unite hanno affermato, anche nella specie, la giurisdizione del giudice ordinario sull'azione di risarcimento del danno subito dalla società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite dei suoi dipendenti "in quanto l'autonomia patrimoniale di essa esclude ogni rapporto di servizio tra agente ed ente pubblico danneggiato e impedisce di configurare come erariali le perdite che restano esclusivamente della società, che è regolata nel caso come ogni altro soggetto sovrapersonale di diritto privato" .

Conclusivamente, lo stato attuale della giurisprudenza della Cassazione sul tema delle partecipate pubbliche può dirsi ormai consolidato entro binari ben delineati: la potestà cognitiva appartiene al giudice contabile in ipotesi di danni diretti al patrimonio dell'ente pubblico titolare della partecipazione; nei casi di "società legali" quali RAI, ENAV, ANAS, nonché quando ci si trovi di fronte - in base alle disposizioni statutarie - ad una società in house. Rimane del giudice ordinario nella generalità degli altri casi che la statistica dimostra costituire la regola.

Senonché, la rilevanza poliedrica (sotto l'aspetto numerico , sociale e finanziario) del fenomeno delle partecipate pubbliche soprattutto in termini di impatto sulla spesa pubblica e, quindi, quale bacino di potenziali danni erariali, ha indotto di recente il Parlamento a riorganizzare, in modo unitario e sistematico, l'intera materia, delegando al Governo l'adozione di un apposito decreto legislativo per il "riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche" al dichiarato "fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori", e nel rispetto di precisi criteri direttivi .

Il Legislatore delegante ha altresì ribadito la necessità di procedere "alla razionalizzazione

e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità” a conferma di quanto già imposto con l’art. 1, commi 611-615, della legge n.190 del 23.12.2014, (legge di stabilità 2015).

Ai fini di interesse in questa sede, assumono particolare rilievo il criterio di delega sub c) che demanda all’Esecutivo di definire “il regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate”, nonché quello sub h) che impone la “eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo”.

L’occasione potrebbe essere utile e propizia per disciplinare in modo unitario e sistematico l’intera materia, in modo da superare la logica dei pregressi interventi normativi, settoriali e disorganici (già ritenuti dalla Suprema Corte inidonei a trarre conseguenze di valenza generale in punto di giurisdizione contabile).

Ciò consentirebbe di eliminare duplicazioni ed interferenze tra gli opposti regimi, con auspicabile prevalenza di quello pubblicistico a garanzia dell’efficace tutela delle pubbliche finanze che l’istituzione e gestione di queste società necessariamente impone.

Ma, soprattutto, il decreto legislativo di attuazione della delega potrebbe essere la sede normativa idonea a garantire in modo sistematico la concentrazione delle tutele tramite l’unicità della giurisdizione da intestarsi, in via esclusiva, al giudice contabile e ciò - se non altro - a baluardo della garanzia oggettiva, e sicuramente più efficace, rappresentata dall’obbligatorietà dell’azione contabile, a fronte della mera eventualità dell’azione civile che, invece, è rimessa e lasciata all’autonoma, e solo potenziale, iniziativa dello stesso soggetto danneggiato, nei confronti degli amministratori dell’ente partecipato responsabili di atti di mala gestione.

4. La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel 2015 (Procuratore Generale aggiunto Eugenio Francesco Schlitzer)

4.1. Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria

Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria risolvono, i contrasti giurisprudenziali e le “questioni di massima di particolare importanza” (art. 4, commi 1 e 2, della legge n 161/1953).²²

Esse, nel 2015 hanno trattato cinque questioni di massima di cui tre in materia

²² Si ricordi che, la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale che ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del Giudizio

pensionistica e due conflitti di competenza.

4.1.1. - Questioni di massima

La prima questione, deferita dal Procuratore generale,²³ concerne i limiti dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine,²⁴ ed è stata risolta (sentenza n. 8) affermando che le Procure regionali possono agire per tale risarcimento solo in relazione ai delitti contro la Pubblica amministrazione previsti al libro II, Titolo II, Capo I dal codice penale, così interpretando l'art. 17, comma 30 ter, del d. l. n. 78/2009.

La seconda (sentenza n. 28) in tema di invito a dedurre e relativo diritto di accesso, afferma che sussiste per il destinatario dell'invito la facoltà di conoscere gli atti istruttori se e nella misura in cui sono richiamati nell'invito stesso quali suoi contenuti essenziali. Tale facoltà si esercita con istanza motivata al P.M. che può altrettanto motivatamente respingerla o accoglierla anche solo in parte, salvi i limiti legali e funzionali connessi alla natura degli atti ed alle complessive esigenze di riservatezza della fase. La lesione conseguente alla violazione delle norme procedurali della fase istruttoria è invocabile soltanto nella prospettiva della sussistenza di un effettivo e concreto pregiudizio del diritto di difesa nel processo conseguente. In tal caso può affermarsi che un'invalidità riferita ad un atto della fase istruttoria, che vulnera le finalità proprie dell'invito a dedurre, può estendere il proprio effetto lesivo sulla citazione determinandone la nullità.

La pronuncia che precede consente comportamenti di relativa "apertura" alle istanze per l'accesso agli atti afferenti l'invito a dedurre, tuttavia l'indirizzo legislativo garantista in materia non sembra essere stato colto appieno. Il riferimento, da ultimo, è anche all'art. 20 della legge n. 124 del 2015,²⁵ che delega al Governo un decreto legislativo in tema di riordino anche della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti²⁶ che al punto 2 della lettera g)²⁷, contiene il criterio

²³ Al P. G. compete una generale potestà di remissione

²⁴ Osservava in proposito l'atto di deferimento "che nella fattispecie ricorre «una questione di particolare importanza» non disgiunta da una concorrente non uniformità giurisprudenziale, sia in primo grado che in appello. La «particolare importanza» è rappresentata dal permanere di non indifferenti problemi interpretativi pur dopo le pronunce (giuridicamente non vincolanti) della Corte costituzionale e dalla sopravvenienza di nuove norme in materia di danno all'immagine (art. 55 quinquies, comma 2, del d.lgs. 30.3.2001 n. 165, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 27.10.2009 n. 150; art. 1, comma 12, della legge 6.11.2012 n. 190, art. 46 del d.lgs. 14.3.2013 n. 33) che, già da sole, hanno ingenerato difficoltà interpretative e che, nel raccordo con l'art. 17, comma 30 ter, impattano sulla tematica dando luogo a difficoltà esegetiche eccedenti quelle normalmente connaturate al potere-dovere del giudice-interprete.

²⁵ Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, G.U. n. 187 del 13 agosto 2015.

²⁶ Da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

²⁷ Relativa al riordino della fase dell'istruttoria.

in base al quale “dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, [è previsto il] pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione”

Considerata la particolare attenzione che il legislatore delegato si accinge a dare a questa fase²⁸, il principio delle SS.RR. appare destinato ad essere rapidamente superato.

Un comportamento delle Procure regionali di trasparente apertura alle richieste di accesso agli atti in questo contesto è quindi ancor più auspicabile.

Sono state anche risolte tre questioni in materia pensionistica.²⁹

4.1.2. - Regolamenti di competenza

Le SS.RR. sono state riconosciute dalla Corte Costituzionale funzionalmente assimilabili alla Corte di cassazione per cui le stesse, relativamente ai giudizi innanzi alla Corte dei conti, sono da considerare il giudice naturalmente competente a decidere sui gravami ex art. 42 c.p.c.

Dall'organica e coordinata lettura delle sentenze 9 e 19 del 2015 emergono i principi che seguono.

Il Procuratore regionale è legittimato a promuovere il regolamento di competenza, che si pone come fase autonoma incidentale del giudizio di merito pendente in primo grado e ciò conformemente al principio di garanzia del diritto di difesa per tutte le parti in giudizio.

Per quel che riguarda i profili processuali del regolamento, il rito deve essere mutuato³⁰ dagli artt. dall'art. 47³¹, 49 e 50 c.p.c. In questa sede può farsi valere, avverso provvedimenti ex art. 295 c.p.c., solamente la violazione delle norme che disciplinano la vera e propria sospensione del processo.³²

²⁸ Tra gli altri punti significativi della lett. G, relativa al riordino della fase istruttoria, vi sono 3) obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale ove richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva; 5) formalizzazione del provvedimento di archiviazione; 6) preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione

²⁹ Si è così affermato (Sentenza 26) che per il conseguimento dell'assegno di benemerita, i familiari superstiti devono possedere i requisiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di reversibilità di guerra. Si è poi chiarito (Sentenza 54) che al titolare di pensione privilegiata e di altro trattamento di quiescenza INPS, gestione ex INPDAP spetta sul primo trattamento l'intera indennità integrativa speciale anche sul rateo di tredicesima mensilità, pure se, sul secondo trattamento, l'emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma è conglobato nella base pensionabile. Infine (Sent 11) in caso di accertata irripetibilità le somme fatte oggetto di recupero, devono essere restituite all'interessato limitatamente alla sorte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria”.

³⁰ Ai sensi dell'art. 26 del R.D. n. 1038/1933

³¹ Ivi comprese le disposizioni (commi 2 e 3) che prevedono particolari termini sia per la proposizione e il deposito del regolamento che per l'acquisizione del fascicolo processuale del giudice a quo

³² L'art. 295 cit., stabilendo che la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia dipenda dalla definizione di un'altra causa, richiede l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù

La decisione nel merito di un giudizio rimesso alle Sezioni riunite esorbita invece dalla loro competenza, giacché esse si limitano, a seconda dei casi, o ad affermare il principio di diritto portato alla loro attenzione o ad esercitare il controllo giudiziale sui provvedimenti di sospensione, senza accertare l'esistenza in concreto dei fatti costitutivi, impeditivi o estintivi delle pretese azionate nei giudizi a quibus.

Del pari le questioni preliminari o pregiudiziali rilevanti nei singoli giudizi, non costituenti necessario antecedente logico alla definizione delle questioni controverse, non possono essere decise, in sede di regolamento di competenza, dalle Sezioni riunite, rientrando nella competenza funzionale della sezione giurisdizionale dinanzi alla quale pendono i relativi giudizi.

4.2. Le Sezioni Riunite in speciale composizione

Già nella precedente relazione si osservava che la configurazione della "speciale" composizione³³, stabilita in tre magistrati del controllo e tre della giurisdizione, potrebbe a prima vista sembrare quasi ovvia mutuando il numero dei componenti delle sezioni riunite nell'ordinaria composizione. Purtroppo, *re melius perpensa*, una specialità diversa, più ampia e cioè con un maggior numero di componenti in luogo della mera sostituzione di magistrati di un'area funzionale con un'altra, quasi a rimarcare differenze di professionalità proprio in considerazione della peculiarità delle questioni da trattare, avrebbe potuto ed ancora potrebbe consentire più informate ed articolate decisioni, senza che ciò debba intendersi come indiretta od implicita censura di quelle fin qui prodotte. Va comunque mantenuta in caso di trattazione dello stesso giudizio in più udienze la continuità dei collegi e dei relatori, previamente e tempestivamente individuati con procedura trasparente in ossequio non solo formale al principio costituzionale del giudice precostituito.

Le SS.RR. nel 2015 hanno emanato nella speciale composizione 70 sentenze³⁴.

del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati.

³³ Ex art. 243 quater 5 comma, introdotto dall'art. 3, co.1, lett. r), legge n. 213 del 2012

³⁴ I giudizi proponibili ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, avverso gli elenchi delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche annualmente compilati dall'Istat; quelli proponibili ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 come di recente modificato, avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali o anche avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi dell'art. 243-ter dello stesso TUEL, a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale. A queste nuove funzioni si è poi aggiunto il controllo su bilanci preventivi e rendiconti consuntivi, che l'art. 148-bis TUEL, demanda alle sezioni regionali con particolare riguardo al rispetto del patto di stabilità interno e dei limiti all'indebitamento, nonché alla sostenibilità economica e finanziaria, «anche in prospettiva».

4.2.1. Gravami avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo

Le tipologie dei ricorso avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, già del 2013 (sentenze n. 2/2013/EL e n. 6/2013/EL), sono state inquadrare nei "giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva" con conseguente applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi posti dall'art. 58 del r.d. n. 1038/1933.

4.2.2. Il riequilibrio finanziario degli enti locali

Secondo la giurisprudenza delle Sezioni riunite³⁵ i ricorsi introduttivi dei giudizi previsti dall'articolo 243 ter del TUEL, ed i relativi decreti di fissazione di udienza, debbono necessariamente essere notificati anche al Procuratore generale. L'impugnativa deve avere ad oggetto la deliberazione di approvazione o di diniego del piano, comprensiva della sua parte motiva e non l'atto di mera comunicazione dell'esito della decisione assunta al termine dell'adunanza. Il termine dei trenta giorni per l'impugnativa decorre dalla pubblicazione e piena conoscenza legale della deliberazione perfezionatasi in tutti i suoi elementi costitutivi, non già dalla comunicazione del suo esito, positivo o negativo che sia. Anche il gravame deve contenere, oltre agli elementi di fatto, la prospettazione dei motivi in diritto posti a fondamento della richiesta revisione della delibera impugnata, essi debbono, inoltre, riguardare il contenuto decisorio della deliberazione e non possono limitarsi alla riproposizione di argomentazioni già illustrati alla Sezione di controllo in sede istruttoria e da questa valutate in sede decisoria.

Le Sezioni Riunite si sono occupate anche dell'istituto della responsabilità aggravata³⁶, ex art. 96 c.p.c.,³⁷ commi 1 e 2, per la cui applicabilità è necessario accertare la presenza sia del presupposto oggettivo, consistente nella totale soccombenza, sia del presupposto soggettivo, connotato dalla mala fede o comunque dalla colpa grave della parte soccombente. In tal caso la condanna al risarcimento si aggiunge a quella alle spese x art. 91 c.p.c. Nel caso dell'art. 96, comma 3, c.p.c., non è necessaria una condanna alle spese, ma è sufficiente una pronuncia sulle stesse che, in astratto, può anche statuire la loro compensazione ovvero il non luogo a provvedere in ragione della sola presenza del P.M. nel giudizio (sentenza n. 3).

Le Sezioni Riunite hanno poi precisato che la Sezione regionale di controllo non incontra vincoli nell'esercizio della propria attività cognitiva e conseguentemente può esercitare autonomi

³⁵ Nel 2015 si sono avute in tema di riequilibrio finanziario degli EE.LL 13 sentenze (nell'anno precedente 12)

³⁶ Volta a prevenire l'abuso del processo, a tutelare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia ed a compensare il rischio processuale che inevitabilmente corre la parte a causa dell'abuso.

³⁷ Introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, in adempimento degli obblighi derivanti dall'art. 6 CEDU

poteri istruttori anche in relazione ad elementi non presi in considerazione dalla commissione ministeriale nello svolgimento dell'attività istruttoria. Essa peraltro nell'ambito dell'attività finalizzata all'esame del Piano di riequilibrio, non è tenuta anche ad un'attività di collaborazione con il Comune (sentenza n. 6).

Sempre le Sezioni Riunite (sentenza n. 6) si sono occupate della relazione di inizio mandato che costituisce un atto avente natura ricognitiva della situazione gestionale e contabile dell'ente locale. Essa ha un ruolo centrale nell'impostazione della gestione dell'ente ed il legislatore opportunamente prevede che se, in caso di inizio mandato, la delibera di adozione del piano di riequilibrio risulti già presentata dalla precedente amministrazione e non risulti ancora intervenuta la delibera della Sezione di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, la nuova amministrazione ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato³⁸. Come hanno chiarito le SSRR il mandato del Sindaco ha inizio con la proclamazione e non con la convalida degli eletti da parte del Consiglio comunale e, pertanto, ai sensi dell'art. 46, comma 2, del TUEL, il sindaco può immediatamente compiere atti di assoluta rilevanza e discrezionalità, senza attendere alcuna legittimazione da parte dell'organo consiliare.

Dal mancato accertamento, da parte della commissione ministeriale, del decorso del termine per la rimodulazione del piano di riequilibrio e, quindi, dalla mancata comunicazione alla Sezione regionale, non deriva l'impossibilità per questa di accertare la tardività della presentazione del piano. In ogni caso il consiglio comunale ha competenza a deliberare il nuovo piano di riequilibrio soltanto quando le correzioni suggerite dall'istruttoria ministeriale ed operate dal responsabile del servizio finanziario a copertura del disavanzo, siano tali da integrare una sostanziale modifica del piano di riequilibrio originariamente deliberato.

L'efficacia potenziale del Piano di riequilibrio deve trovare fondamento in appositi supporti probatori, che evidenzino l'ancoraggio del Piano e degli atti sottostanti alla concreta realtà finanziaria del Comune e, pertanto, una valutazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta, fornita dalla documentazione contabile nel Piano di riequilibrio, determina l'inidoneità delle misure di riequilibrio. Il mancato accordo con i creditori relativo al Piano di rateizzazione dei crediti non rappresenta solo un requisito di legittimità del Piano di riequilibrio pluriennale ma anche un presupposto sostanziale per valutare la congruità ed affidabilità della programmazione finanziaria

³⁸ L'art. 243 bis, comma 5, del TUEL

decennale finalizzata al riequilibrio dei conti (sentenza n. 38).

Per il principio della veridicità la reiscrizione o il riaccertamento contabile di un diritto di credito dell'Amministrazione, previamente cancellato, si configura quale operazione contabile coerente con l'esigenza che nel bilancio debba trovare piena e chiara iscrizione qualsiasi entrata e qualsiasi spesa del Comune. L'operazione non può dirsi preclusa dal principio di annualità fin quando l'Ente territoriale sia nei termini di legge per approvare il conto consuntivo, la cui precipua funzione è proprio quella di dare contezza e dimostrazione dei risultati della gestione finanziaria dell'Ente nell'esercizio trascorso in relazione alle previsioni e alle autorizzazioni di bilancio.

La dilazione dei pagamenti di debiti di conto capitale certi, liquidi ed esigibili da parte degli enti locali non viene qualificata come fattispecie elusiva del Patto di stabilità interno né dal legislatore né dagli atti applicativi o interpretativi della disposizione che ha sanzionato l'elusione del Patto, art. 31, comma 31, legge n.183/2011 (sentenza n. 67).

Ancora le Sezioni Riunite, anche alla luce della pronuncia n. 181 del giudice delle leggi, prima esaminata, hanno ribadito che la ratio delle risorse concesse agli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, è da ricercarsi nell'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, servono a fornire liquidità³⁹ consentendo il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 e, pertanto, alle predette risorse deve essere riconosciuta non solo formalmente ma anche sostanzialmente la natura di anticipazioni ed⁴⁰ esse non costituiscono indebitamento agli effetti dell'art. 119, comma 6, della Costituzione, in quanto scaturenti da operazioni che non comportano risorse aggiuntive ma consentono di superare, entro i limiti previsti dalla legge, momentanee carenze di liquidità ed effettuare spese, per le quali sia già prevista idonea copertura di bilancio (sentenza n. 64).

Alcune sentenze delle Sezioni Riunite, tra le quali la sentenza n. 25, hanno affrontato il tema delle cartolarizzazioni.

Si è in primo luogo evidenziato che il d.lgs.126/2014, modificando l'art. 3, comma 17 della legge 350/2003, ha eliminato il disallineamento tra la normativa nazionale e le regole comunitarie e, conseguentemente, tutte le operazioni di cartolarizzazione⁴¹ relative ai flussi futuri di entrata,

³⁹ *L'anticipazione di liquidità, introdotta dal legislatore al solo scopo di consentire il superamento di momentanee difficoltà di cassa, costituisce una partita meramente finanziaria che si concretizza nella sostituzione di soggetti creditori dell'Ente, non potendo concorrere alla definizione degli equilibri di bilancio e del risultato di amministrazione.*

⁴⁰ *Alla luce di quanto disposto dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, come sostituito dalla lett. A) del comma 1 dell'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.*

⁴¹ *Le cartolarizzazioni sono operazioni finanziarie a valere sui flussi di cassa che ci si attende siano generati*

a crediti e ad attività finanziarie e non finanziarie, attualmente, costituiscono indebitamento.⁴²

L'amministrazione pubblica provvede, in primo luogo, a registrare l'entrata derivante dal versamento da parte della società cessionaria abilitata ad emettere i titoli in cui sono incorporati i crediti ceduti (SPV) del controvalore delle emissioni tra le accensioni di prestiti mentre l'accertamento dell'entrata è effettuato a seguito della firma del contratto con la società veicolo ed è imputato all'esercizio nel quale è prevista l'erogazione delle risorse. Sulla base delle periodiche rendicontazioni della società "veicolo" l'amministrazione pubblica contabilizza in bilancio la cessione definitiva delle attività o la riscossione dei crediti al lordo di qualsiasi spesa o onere accessorio sia della società veicolo che dell'ente. La copertura finanziaria delle spese correnti e degli interessi passivi connessi all'operazione di cartolarizzazione deve essere effettuata con le entrate correnti dell'Amministrazione pubblica.⁴³

Affinché si possa parlare di vendita⁴⁴, da registrare nel titolo IV dell'entrata del bilancio previsionale di un ente locale, non devono essere presenti garanzie pubbliche a copertura del rischio della società veicolo altrimenti, se il "rischio" dell'operazione è a carico dell'ente locale, si è in presenza di un'operazione di anticipazione sui crediti da iscrivere nel titolo V dell'entrata del documento contabile succitato.⁴⁵

da attivi patrimoniali finanziari o non finanziari; esse rappresentano una modalità finanziaria che consente lo smobilizzo di attività mobiliari (crediti) o immobiliari e sono generalmente finalizzate ad ottenere un'anticipazione sul valore dei futuri flussi finanziari (per i crediti), ovvero sul valore di collocamento sul mercato del cespite (per gli immobili)

⁴² *L'operazione di cartolarizzazione è normalmente finanziata attraverso l'emissione di obbligazioni, effettuata da una società finanziaria, in genere creata ad hoc, detta società veicolo o SPV, alla quale l'amministrazione pubblica, originariamente proprietaria degli attivi (originator), conferisce gli stessi in modo che possano fungere da collaterale all'emissione delle predette obbligazioni;*

⁴³ *Alla fine dell'esercizio in cui ha rilevato il debito derivante dalla cartolarizzazione, l'amministrazione pubblica, attraverso le scritture di assestamento della contabilità economico-patrimoniale, riclassifica nel conto del patrimonio le attività oggetto dell'operazione come "Immobili cartolarizzati" o "Crediti cartolarizzati";*

⁴⁴ *Le regole di contabilità nazionale adottate in ambito europeo in materia di cartolarizzazioni definiscono i casi in cui tali operazioni, in particolare il versamento del controvalore delle emissioni effettuato all'inizio dell'operazione, possono essere registrate come una effettiva vendita di un cespite anziché come l'accensione di un prestito e, pertanto, le principali condizioni per la registrazione di una vendita di cespite sono: gli cespiti oggetto delle operazioni devono essere riconosciuti come tali nei conti nazionali per cui sono escluse le cartolarizzazioni di flussi di entrata futura, gli cespiti oggetto delle operazioni devono essere considerati trasferibili nei conti nazionali, deve essere esclusa la presenza di clausole di prezzo differito (DPP), non devono essere presenti garanzie pubbliche sui titoli emessi dalla SPV, in quanto queste si configurano come una mancata cessione alla SPV dei rischi derivanti dagli cespiti, non devono esserci restrizioni imposte dall'originator alla potestà della SPV di vendere a terzi gli cespiti ricevuti nell'ambito dell'operazione, la SPV deve essere un'entità privata e non devono ricorrere le condizioni perché questa sia considerata a sua volta una Pubblica Amministrazione*

⁴⁵ *Le varie edizioni del Manual on Government Deficit and Debt (MGDD), pubblicate da EUROSTAT a partire dal 2008, affermano, come principio generale in tema di cartolarizzazioni immobiliari, quello secondo cui l'operazione può essere registrata come una vendita soltanto se è stato realizzato il trasferimento della proprietà - intesa in senso economico - che si verifica quando la SPV assume per intero i rischi ed i benefici generati dagli cespiti.*

Nel caso di registrazione come prestito, i cespiti permangono nello stato patrimoniale dell'azienda che ha ceduto i crediti (originator) e ne fuoriescono gradualmente, nel momento della loro effettiva alienazione, nel caso di immobili, o riscossione, nel caso di crediti o di entrate future, da parte della società veicolo, come se quest'ultima stesse semplicemente gestendo i cespiti per conto dell'originator senza acquisirne la proprietà.

4.2.3. I rendiconti dei gruppi consiliari

Come già ricordato nella precedente relazione alle materie attribuite alla giurisdizione delle SS.RR. in speciale composizione, si è aggiunta un'ulteriore fattispecie, il ricorso avverso le delibere sulla regolarità dei rendiconti dei singoli gruppi consiliari regionali. Le decisioni del 2015⁴⁶ hanno incrementato gli approdi giurisprudenziali già esaminati nella predetta relazione.

Alcune pronunce hanno inquadrato organicamente la fase introduttiva del giudizio per questi ricorsi (sentenze n. 3 e n. 39).

In primo luogo essi debbono essere notificati⁴⁷ necessariamente alle controparti titolari del diritto alla restituzione delle somme dichiarate irregolari dalla Sezione regionale di controllo, e pertanto, non vanno notificati solo alla Procura generale ma anche al Presidente della Giunta e a quello del Consiglio regionale⁴⁸ pena la mancata instaurazione del processo. La notifica del ricorso alla sola Procura generale non è idonea alla instaurazione del regolare rapporto processuale, di conseguenza non è possibile alcuna integrazione del contraddittorio.

Interessante è la sentenza n. 1 che fissa per i ricorsi avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali del controllo notificate antecedentemente all'entrata in vigore della disposizione, la decorrenza del termine dei trenta giorni⁴⁹, non dal giorno della notifica della deliberazione ritenuta lesiva ma da quello dell'entrata in vigore della nuova norma (Conforme sentenza n.36).

Il termine del deposito del ricorso deve invece essere individuato facendo applicazione dell'art. 165, comma 1, c.p.c. secondo cui l'attore si costituisce in giudizio nei 10 giorni dalla notificazione dell'atto di citazione depositando in cancelleria il proprio fascicolo processuale.

I ricorsi avverso le delibere sui rendiconti debbono essere valutati esclusivamente in relazione al *petitum* e alla *causa petendi* in essi contenuti e, quindi, con riferimento alle sole poste

⁴⁶ Alle 24 decisioni di ricorsi del 2014, se ne sono aggiunte nel 2015 altre 10

⁴⁷ La prova della tempestiva consegna dell'atto da notificare all'ufficiale giudiziario può essere ricavata dal timbro apposto su tale atto, anche se il timbro sia privo della firma.

⁴⁸ In termini analoghi la pronuncia n. 39 che dalla mancata notificazione dell'atto introduttivo al Presidente del consiglio regionale, parte necessaria del giudizio innanzi alle SS.RR. in speciale composizione, fa conseguire l'inammissibilità del ricorso.

⁴⁹ Introdotto dal D.L. n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116

contestate. Le deliberazioni delle Sezioni di controllo di rettifica delle precedenti dichiarative di irregolarità di alcune poste possono essere impugnate solo per vizi propri ovvero possono consentire il riesame con cognizione piena delle poste rettificate, a condizione che le rettifiche stesse siano rilevanti, essenziali e comunque non riducano l'obbligo restitutorio.

Sempre sul piano processuale si segnala (sentenza n. 2) poi l'affermazione di un principio che può apparire marginale ma che afferisce a fattispecie non infrequenti nella cronaca politica. Si tratta della fattispecie dello scioglimento di un gruppo consiliare con costituzione di due nuovi gruppi, prima ancora che il rendiconto sia deliberato della Sezione di controllo, e si afferma che in tal caso il rappresentante del disciolto gruppo mantiene nel giudizio eventualmente instauratosi contro la successiva, la propria legittimazione alla causa ed al processo⁵⁰.

In relazione a detta fattispecie si è affermato (sentenza n. 7) che, prima dell'entrata in vigore delle modifiche apportate al regolamento di un Consiglio regionale che hanno regolato le vicende contrattuali dei dipendenti a seguito dello scioglimento dei gruppi consiliari, è legittimo il pagamento che un nuovo gruppo consiliare, subentrato ad uno precedente, abbia eseguito a favore dei dipendenti di quest'ultimo⁵¹.

In generale la giurisprudenza contabile riconosce ai gruppi, parlamentari o consiliari, natura privatistica per l'attività riferibile al partito politico di riferimento e pubblicistica per quella che è riferibile alla funzione istituzionale del soggetto giuridico (assemblea parlamentare o regionale) nel cui ambito sono destinati ad operare (sentenza n. 5).

In questo contesto si è anche affermato che la natura di soggetto politico del datore di lavoro implica la scelta fiduciaria del personale, non potendo un diverso metodo di selezione assicurare gli stessi requisiti di fedeltà e lealtà impliciti in tali incarichi di lavoro. Anche al fine dell'inserimento nei relativi rendiconti, le spese qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, devono essere documentate allegando i contratti di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi. E' anche rendicontabile la spesa per assistenza legale sostenuta dal gruppo consiliare per agire o resistere in giudizio a tutela dei propri diritti o interessi legittimi.

I rendiconti di ciascun Gruppo consiliare devono essere trasmessi⁵² al Presidente del

⁵⁰ *Altrimenti risulterebbe conculcato il diritto costituzionale alla difesa garantito al medesimo gruppo consiliare circa la gestione delle somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale*

⁵¹ *In tale fattispecie è stato ritenuto applicabile, in via analogica, l'art. 2112 c.c. che, in caso di trasferimento d'azienda, prevede la prosecuzione del rapporto di lavoro con il cessionario.*

⁵² *In base all'art. 1, comma 10, del D.L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012 ed alla sentenza della*

consiglio regionale che entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio deve inoltrarli alla competente Sezione di controllo⁵³. È onere del Gruppo consiliare ottemperare con esaustività alle richieste istruttorie che la Sezione ritiene di dover formulare e non esimersi anche ove la richiesta istruttoria possa essere indirizzata "anche" ad altri Uffici.

Altre sentenze hanno fissato le regole della rendicontazione stabilendo tra l'altro che il bilancio dei Gruppi consiliari deve essere redatto in termini di cassa, e quindi il fatto gestionale assume un'evidenza contabile solo nel momento in cui viene movimentato effettivamente il conto corrente bancario del Gruppo stesso e che costituisce parametro di valutazione⁵⁴ del rendiconto, anche in termini di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità, l'adozione di un modello di rendicontazione uniforme.

In tale contesto si è precisato che il controllo della Sezione regionale è un controllo esterno sull'attinenza delle spese rendicontate alle funzioni istituzionali del gruppo, sul rispetto delle regole di gestione dei fondi, sulla corrispondenza del rendiconto alla documentazione di spesa presentata, ma anche di conformità alle regole dettate dalla Linee guida che riguardano aspetti formali e sostanziali

Quanto all'inerenza della spesa all'attività istituzionale dei gruppi consiliari,⁵⁵ la giurisprudenza (sentenza n. 9) ha ancora approfondito il tema della funzionalizzazione delle risorse erogate rispetto alle spese effettuate. Così ha sottolineato che i contributi erogati dal Consiglio regionale non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, per finanziare direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali o periferici dei partiti o di movimenti politici o delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi, dovendo ogni spesa inserita nei rendiconti dei gruppi consiliari essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del Gruppo. Per converso i Gruppi consiliari non possono erogare i contributi ricevuti dal consiglio regionale e/o intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso con i membri del Parlamento

Corte costituzionale n. 39/2014

⁵³ La certificazione di conformità degli atti da inviare alla Sezione di controllo deve essere apposta dal legale rappresentante del Gruppo (ovvero da altro soggetto individuato dal disciplinare interno o da altre disposizioni), e non dall'organo deputato alla mera trasmissione del rendiconto alla Corte stessa.

⁵⁴ Non tutte le prescrizioni contenute nelle Linee guida possono considerarsi essenziali ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto, per cui in caso di loro violazione occorre stabilire, caso per caso, gli effetti prodotti sulla regolarità del rendiconto, di modo che per le irregolarità di scarsa rilevanza le Sezioni regionali possano anche formulare mere raccomandazioni o moniti per una corretta rendicontazione e tenuta della contabilità anche per il futuro

⁵⁵ cfr. SS.RR. in speciale composizione, n. 29 del 30.7.2014

nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, nonché con i candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica

- Ricorsi avverso le deliberazioni di parifica dei rendiconti regionali

Il legislatore ha di recente affidato, com'è noto, alle Sezioni regionali di controllo il giudizio di parifica anche per le Regioni⁵⁶. Orbene anche di queste, come delle altre delibere delle Sezioni regionali di controllo, la giurisprudenza delle SSRR riunite in speciale composizione, (sentenza n. 27 del 2014) ha affermato la ricorribilità innanzi a se medesime, pur in assenza di esplicita previsione normativa.

Già nella precedente relazione si era osservato come la giurisprudenza delle SSRR, avesse affermato la propria giurisdizione esclusiva, avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo emesse ai sensi dell'art. 1, comma 166, L. n.266/2005 e dell'art. 148-bis TUEL, in quanto la fattispecie rientra nell'ambito di giurisdizionale della Corte dei conti relativo alle materie di contabilità pubblica che riguardano, ex art. 103 Cost., il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, inteso in senso dinamico anche in relazione ai profili attinenti alla gestione del bilancio e dei suoi equilibri. Tale impostazione è stata confermata con la sentenza n. 18 del 2015.

La Procura Generale ha condiviso l'interpretazione dell'art. 234-quater fatta dalla giurisprudenza contabile con l'estensione della giurisdizione esclusiva della Corte anche a fattispecie ulteriori rispetto a quelle già individuate dalla norma quando esse siano chiaramente attinenti e connesse alla specifica materia contemplata dall'art. 243-quater TUEL (piani di riequilibrio finanziario). Siffatta attinenza⁵⁷ fa superare la circostanza della mancanza di una specifica norma.

Al contrario, ed in disparte la facile considerazione che si tratta di soggetti diversi, con diversi poteri ed ambiti costituzionali, il passaggio dalla configurazione estensiva della giurisdizione esclusiva sulle vicende finanziarie dell'ente locale alle quali è preordinato il sistema incentrato sui piani di riequilibrio, a quello sulla parifica dei rendiconti generali regionali, non sembra né scontato né lineare come la Procura non ha mancato di rilevare costituendosi nei

⁵⁶ Rinviando agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934, con ciò sancendosi che anche le stesse Sezioni regionali dovranno osservare la formalità della giurisdizione contenziosa (rispetto del contraddittorio sin dalla fase istruttoria, presenza del P.M. contabile, idoneità della pronuncia a produrre gli effetti del giudicato).

⁵⁷ Una pronuncia della Cassazione (Sez. Un., ord. n. 5805 del 13 marzo 2014), fornisce un'utile indicazione sull'ammissibilità della estensione dell'ambito giurisdizionale delle Sezioni riunite a speciale composizione, ritenuta possibile, nel caso di specie, perché la fattispecie presa in esame era strettamente collegata a quella già regolata da una vigente disposizione di legge, per l'appunto l'art. 243-quater TUEL.

giudizi sui relativi ricorsi.

Non a caso l'istituto della parifica è intestato alle Sezioni di controllo, regionali e centrali, come del resto ha precisato la Sezione delle Autonomie⁵⁸: "le verifiche culminanti nel giudizio di parificazione competono alle articolazioni della Corte in sede di controllo (sezioni regionali e Sezioni riunite [di controllo])". Trasferirne la competenza ad una sede giurisdizionale in "secondo grado", al di fuori di una previsione legislativa, non soltanto sembra un'anomalia ma va a scapito della stessa autonomia degli organi di controllo, anzitutto le Sezioni regionali.

Del resto sollecitato anche da una giurisprudenza contabile che in maniera costituzionalmente orientata ma pur sempre pretoriamente implementava i rimedi atti ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, il legislatore è prontamente intervenuto con la ricordata esplicita ma limitata previsione normativa quando si è travalicato l'ambito degli enti locali andando ad impattare su quello delle Regioni. In tal caso è stato attento a limitare la nuova ipotesi di gravame alle sole delibere sui rendiconti dei gruppi consiliari evitando di ricomprendervi anche quelle sui rendiconti regionali, vale a dire sulle parifiche.

La limitazione è stata puntualmente ed efficacemente colta, in linea con la prospettazione in udienza della Procura Generale, dalla sentenza n. 18 del 2015 che esplicitamente chiarisce come la nuova ipotesi di gravame ex art. 1, comma 5, d.l. n.174/2012, convertito con L. n.213/2012, riguardi solo le deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari e non anche quelle sui rendiconti regionali, vale a dire sulle parifiche rese dalle competenti Sezioni regionali di controllo.

Rimane il fatto che l'istituto della parifica dei rendiconti generali regionali⁵⁹ è stato costruito dal legislatore secondo il modello vigente per il rendiconto generale dello Stato⁶⁰. Ove dovesse affermarsi la tesi dell'ammissibilità del ricorso de quo anche avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo di parifica dei rendiconti regionali lo stesso ruolo del P.M. contabile, specie in sede locale, andrebbe adeguatamente ripensato ed adeguato alla nuova prospettiva.

4.2.4. - Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat

Vi sono state nel 2015, 38 decisioni in materia di ricorsi avverso l'inclusione di vari figure soggettive negli elenchi Istat⁶¹. Esse hanno consolidato gli arresti giurisprudenziali precedenti, precisandoli ed integrandoli.

⁵⁸ *Delibera n. 14/2014*

⁵⁹ *Salva la particolare finalità della relazione, per il rendiconto regionale, "di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa"*

⁶⁰ *Art. 1, comma 5, D.L. 174/2012 che richiama gli artt. 39, 40 e 41 del R.D. 1214/1934*

⁶¹ *14 l'anno precedente*

Occorre premettere che la nuova funzione può generare problemi di raccordo con l'esercizio delle funzioni di controllo e di giurisdizione della stessa Corte dei conti⁶², (in quanto il ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione può determinare a seconda dell'esito, un contrasto sia con le deliberazioni delle Sezioni di controllo favorevoli all'inserimento, sia nei confronti di eventuali azioni di responsabilità già avviate contro amministratori di società pubbliche dal Procuratore regionale della Corte dei conti).⁶³

Si è comunque confermato che l'elenco ISTAT delle PP.AA. è un atto certificativo e ricognitivo e non è espressione di discrezionalità amministrativa ma solo, al massimo, di discrezionalità tecnica⁶⁴; esso ha la finalità di essere utilizzato come riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite dalla legge di stabilità e dagli altri atti legislativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del contenimento della relativa spesa. In questo ambito sono state ritenute prive di fondamento le contestazioni circa la mancata comunicazione di avvio del procedimento da parte dell'ISTAT, sul quale non incombe alcun obbligo di procedere ad una istruttoria partecipata.⁶⁵In ogni caso la valenza solo annuale dell'elenco ISTAT implica la necessità di un suo aggiornamento periodico con valutazioni ex novo, rendendo quindi irrilevanti le valutazioni effettuate negli anni precedenti⁶⁶.

È bene ricordare che per la presentazione di questi ricorsi, vista l'assenza di un termine prestabilito per legge, secondo la giurisprudenza contabile assumono decisivo rilievo, da un lato, a mente del rinvio dell'art. 26 del R.D. n. 1038 alle norme processualcivilistiche, l'art. 100 c.p.c. in base al quale "..... per proporre una domanda è necessario avervi interesse" e, dall'altro, l'anno entro il quale detto elenco dispiega i suoi effetti nell'ordinamento.

È stato poi puntualizzato⁶⁷ che oggetto del giudizio in questi ricorsi è l'accertamento dell'esistenza dei presupposti di diritto sostanziale per qualificare un soggetto quale amministrazione pubblica e non l'accertamento della lesione di situazioni giuridiche soggettive da

⁶² Tali decisioni infatti a seconda dell'esito, possono entrare in contrasto sia con deliberazioni delle Sezioni di controllo ove di segno diverso, sia con eventuali azioni di responsabilità già avviate contro amministratori di società pubbliche dal Procuratore regionale. La giurisprudenza dell'Istituto anche con l'opportuna attivazione di questioni di massima ed eventualmente di competenza, saprà porvi rimedio.

⁶³ Vedasi il caso della deliberazione n. 84/2012 della Sezione regionale di controllo per la Calabria,

⁶⁴ In particolare cfr. sentenza n. 15/2015

⁶⁵ Cfr. sentenza n. 60/2015

⁶⁶ Sentenza n. 49

⁶⁷ La giurisprudenza contabile ha escluso, in assenza di esplicita previsione normativa, che per la proposizione del ricorso debba farsi riferimento al termine di sessanta giorni, proprio della giurisdizione amministrativa oppure a quello di 30 giorni previsto per l'impugnazione la delibera adottata dalle Sezioni regionali di controllo «di approvazione o di diniego» del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

parte dell'atto emanato. Si tratta quindi di una cognizione piena sulla sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento per l'inclusione nel novero delle amministrazioni pubbliche e non sui vizi dell'atto⁶⁸.

Le decisioni del 2015 hanno in genere rigettato i ricorsi presentati.⁶⁹ Essi in gran parte, sono stati proposti dalle Federazioni sportive affiliate al Coni,⁷⁰ come quelle indicate in nota⁷¹.

È stata ritenuta inammissibile (sentenze n.n. 20 e 28) l'estensione, su richiesta di una Federazione sportiva ricorrente, della controversia al CONI, la cui connotazione di amministrazione pubblica è pacifica, non sussistendo il requisito di comunanza di causa, ex art. 106 c.p.c. Infatti la circostanza che una federazione presenti le caratteristiche o meno per essere classificata come centro di spesa della pubblica amministrazione non incide né nei rapporti che il CONI ha con essa né nella sfera giuridica del CONI più ampiamente intesa; e, pertanto, l'intervento *ad adiuvandum* da parte del CONI nel giudizio relativo alla legittimità dell'inserimento di una federazione sportiva nell'elenco ISTAT è inammissibile in quanto assente un suo interesse personale e attuale tale da integrare il presupposto richiesto dall'art.100 c.p.c.

L'inclusione delle Federazioni sportive nel settore S13 non determina una duplicazione delle misure di contenimento della spesa infatti solo la riduzione dei trasferimenti (misura di tipo quantitativo) incide sul livello delle entrate e, quindi, della spesa delle federazioni sportive mentre

⁶⁸ Cfr. tra le tante sentt. nn.12, 13 e 17, 24 28, 35, 41 del 2015

⁶⁹ Anche questi ricorsi sono state inquadrati dalla giurisprudenza contabile nei "giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva" con conseguente applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi posti dall'art. 58 del r.d. n. 1038/1933.

⁷⁰ Per entrare a far parte dell'ordinamento sportivo nazionale, le federazioni sportive devono ottenere il riconoscimento da parte del CONI e l'incardinamento negli ordinamenti propri di ciascuna specialità sportiva e, pertanto, senza il riconoscimento e l'affiliazione non è possibile lo svolgimento di attività agonistica e la conseguente omologazione dei risultati raggiunti sia a livello nazionale che internazionale, né l'accesso ai vantaggi di ordine fiscale o creditizio previsti dall'appartenenza all'ordinamento sportivo, per cui l'affiliazione non è un semplice atto di autonomia privata ma ha natura pubblicistica, e più precisamente di atto amministrativo di "ammissione".

Gli Statuti delle singole Federazioni sono tenuti a conformarsi agli indirizzi e ai controlli del CONI.

Il potere di Commissariamento del C.O.N.I. nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali sussiste in relazione allo svolgimento di attività la cui valenza sia di natura prettamente pubblicistica, per le quali le Federazioni assumono sostanzialmente la veste di articolazioni interne del C.O.N.I. stesso

L'istituto del commissariamento, disciplinato dagli articoli 6, comma 4, lettera f1 e 7, comma 5, lett. f, dello Statuto C.O.N.I., consente a quest'ultimo di procedere alla sostituzione coattiva degli organi di gestione e di controllo delle Federazioni Sportive Nazionali, qualora emergano profili di irregolarità, di inaffidabilità nei cespiti gestionali, o di situazione economico-patrimoniale ritenuta a rischio.

Il C.O.N.I. risulta essere il solo soggetto istituzionalmente preposto a valutare se le irregolarità gestionali riscontrate nell'ambito di una Federazione Sportiva Nazionale si rivelino tali da pregiudicare l'interesse dell'ordinamento sportivo ad una corretta gestione delle attività; ha anche la potestà di esercitare forme sintomatiche di controllo (approvazione dei bilanci o commissariamento del vertice della Federazione stessa).

⁷¹Armi sportive da caccia, Cronometristi, Danza sportiva, Golf Hockey e Pattinaggio, Giuoco Squash Pugilistica, Nuoto canoa e kayak, Motociclistica, Pallacanestro, Pesistica; Pesca sportiva e attività subacquee, Sport equestri, Tennistavolo, Tiro con l'arco, Triathlon, Vela.

le limitazioni derivanti dall'inclusione nell'elenco ISTAT (misura di tipo qualitativo) operano selettivamente solo su alcune voci di costo che indirizzano e non si sommano ai "tagli" da operare a seguito della riduzione delle risorse destinate dal CONI (sentenza n.37).

Ai fini dell'inserimento nel settore delle amministrazioni pubbliche, il SEC 2010 richiede che si tratti di istituzioni senza scopo di lucro, che producano beni e servizi non destinabili alla vendita e che siano controllate dalle amministrazioni pubbliche (sentenza n.12), mentre non prevede più il requisito del finanziamento pubblico prevalente, con conseguente allargamento della platea delle istituzioni qualificabili come "pubbliche amministrazioni" e, in quanto tali, destinatarie delle norme nazionali di contenimento della spesa pubblica, finalizzate alla osservanza dei vincoli imposti in sede comunitaria dal c.d. patto di stabilità (sentenza n.15).

Il "finanziamento prevalente" previsto dal previgente SEC 95, inteso come rapporto tra finanziamenti pubblici ed entrate finanziarie complessive, è concettualmente diverso dal "finanziamento principale" di cui al SEC 2010, inteso come finanziamento maggiore per importo assoluto tra le varie entrate ma che può essere percentualmente minoritario rispetto al totale dei finanziamenti; e, pertanto, in presenza di un finanziamento di "grado" elevato, trova applicazione la regola generale secondo cui anche un solo indicatore può essere sufficiente a ritenere sussistente un "controllo" e non la regola speciale, secondo cui in presenza di un finanziamento pubblico "principale" per importo, ma non preponderante per grado, occorre accertare l'esistenza anche di altri indicatori (sentenze n.n. 15, 21, 27, 32, 49).

Ora per qualificare un'istituzione senza fini di lucro come amministrazione pubblica il SEC 2010, diversamente dal SEC 95, non prevede più come autonomo requisito il finanziamento pubblico prevalente, ma individua i seguenti cinque indicatori di un controllo pubblico inteso come concreto potere di indirizzare le scelte dell'ente:

- a.- nomina dei funzionari che gestiscono l'istituzione;⁷²
- b.- altri strumenti autorizzativi⁷³ diversi dalla nomina dei funzionari;⁷⁴⁷⁵
- c.- accordi contrattuali con l'amministrazione pubblica;

⁷² La locuzione nomina "dei funzionari" piuttosto che "degli amministratori", di cui al SEC 2010, consente l'inclusione, nel novero dei primi, anche dei componenti del Collegio dei revisori, con tutti gli effetti produttivi di forme di controllo che questo comporta

⁷³ Es. l'approvazione dell'amministrazione pubblica richiesta per le modifiche statutarie, per lo scioglimento dell'istituzione e per l'approvazione del budget e dei piani finanziari

⁷⁴ L'indicatore del controllo di cui alla lettera b, par. 20.15 del SEC 2010, non deve essere verificato esclusivamente mediante l'esame di quanto previsto dallo Statuto della Federazione ricorrente, ma anche in base ad altre disposizioni riguardanti l'unità istituzionale contenute in regolamentazioni di livello diverso.

⁷⁵ Cfr. sentenza n.n. 12/2015

d.- grado di finanziamento, non coincidente con il “finanziamento principale” pubblico⁷⁶;

e.- misura (assorbente o meno) dell’esposizione dell’amministrazione pubblica ai rischi finanziari associati alle attività dell’istituzione senza scopo di lucro, di modo che l’accordo di copertura dei rischi costituirebbe una forma di controllo pubblico.

Il SEC 2010, pur introducendo criteri quantitativi e qualitativi più stringenti circa il carattere “market” o “non market” delle unità, e pur mantenendo il criterio del 50 per cento (società che vende meno del 50 per cento della propria produzione a privati va classificata all’interno della stessa amministrazione pubblica), ha incluso tra i costi di produzione anche il costo del capitale, ammettendo ,cioè, che il rapporto tra ricavi e costi sia variabile nel tempo e rendendo perciò variabile, in termini espansivi, anche il perimetro della PA.⁷⁷ A tutto questo si è aggiunta una definizione più accurata di controllo pubblico che dovrebbe rendere più trasparente la riconduzione o meno di una unità istituzionale al settore delle amministrazioni pubbliche.⁷⁸

In questo contesto viene anche in rilievo il fatto che il Sec 2010 amplia la definizione di costi di produzione (cfr. sentenza n.31/2015). Infatti la nozione di produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, connotante le istituzioni senza scopo di lucro, è collegata al predetto criterio del 50% che si ritiene raggiunto ogni qual volta il rapporto fra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione sia pari almeno al 50% in un periodo pluriennale, nel senso, cioè, che le vendite coprano più del 50% dei costi di produzione per un congruo periodo di tempo, di solito quantificato in un triennio; e, pertanto, solo in tal caso l’offerta può dirsi caratterizzata da “prezzi economicamente significativi” e l’istituzione può essere qualificata quale ente market e dunque non classificabile all’interno del settore delle Amministrazioni pubbliche

Non rilevano ai fini del test market/non market, senza che ciò ne comporti automaticamente l’inclusione nelle entrate da finanziamento pubblico, le quote associative, versate dai tesserati ed affiliati ad una federazione sportiva, essa rappresenta solo una sorta di contribuzione alle spese generali di funzionamento dell’ente e pertanto i relativi introiti vanno

⁷⁶ Poiché il primo corrisponde all’incidenza della fonte pubblica sulle varie fonti di entrata dell’ente, ovvero al rapporto percentuale tra fondi di provenienza pubblica ed entrate dell’ente, mentre il secondo sta a significare che il finanziamento pubblico è la maggiore fonte di entrata dell’ente

⁷⁷ Cfr. sentenza n. 15/2015.

⁷⁸ Controllo come possesso diretto o indiretto della maggioranza delle azioni, controllo come nomina degli amministratori e della dirigenza, controllo come nomina e revoca del personale chiave, controllo come possesso di golden share, controllo come normative speciali che stabiliscono l’esercizio di forme di controllo, controllo come condizione di cliente dominante da parte dell’amministrazione pubblica, controllo come concessione di prestiti da parte dell’amministrazione pubblica. Si veda anche la nota breve n.7 del settembre 2014 del Servizio del bilancio del Senato relativa a “Le modifiche del conto economico della PA secondo il Sec 2012”.

esclusi dai ricavi delle vendite.

La definizione generale di “amministrazione pubblica” di cui al SEC 2010, a differenza del SEC '95, non prevede più, come requisito, il finanziamento prevalente di amministrazioni pubbliche, essendo invece sufficiente che esse siano finanziate da versamenti obbligatori effettuati da soggetti appartenenti ad altri settori e/o da tutti gli organismi istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. Un soggetto finanziato dal governo, in misura almeno pari al 50%, può ritenersi controllato qualora il finanziamento sia non temporaneo “e/o” se si traduca in un monitoraggio stretto dell'utilizzo dei fondi e in una forte influenza sulla sua politica generale ovvero il finanziamento pubblico sia superiore al 50% per un periodo pluriennale (sentenza n. 49).

Il concetto di controllo pubblico di cui al SEC 2010 è diverso dall'accezione comune prevista nel nostro ordinamento, quale controllo sugli atti o sulla gestione, in quanto ricalca la c.d. nozione europea del controllo, quale capacità di determinare la politica generale o il programma dell'unità istituzionale e, quindi, di influire in modo determinante sulle scelte strategiche e sull'amministrazione attiva dell'ente controllato. I parametri per stabilire se sussiste il controllo dell'amministrazione pubblica sull'istituzione senza scopo di lucro sono dati dai cinque indicatori di controllo previsti dal SEC 2010 ma, in alcuni casi, per l'accertamento de quo può essere sufficiente anche uno solo di essi⁷⁹

Per escludere l'esistenza del controllo su un'istituzione senza scopo di lucro da parte di un'amministrazione pubblica, il cui finanziamento è la maggiore fonte di approvvigionamento della prima, è necessario che, salvo la presenza di eventuali altri indicatori del controllo, l'istituzione de qua sia in grado di autodeterminare la propria politica o il suo programma indipendentemente dal finanziamento succitato. Cioè i fini della sussistenza del controllo pubblico è necessario che si accerti se l'istituzione abbia conservato o meno una propria autonomia di indirizzo in relazione agli altri indicatori.

Nel SEC 2010 inoltre la nozione di controllo che le PP. AA. svolgono sulle istituzioni senza scopo di lucro, va intesa in termini statistico-economici più che giuridici e, pertanto, ciò che rileva ai fini in questione è la capacità dell' amministrazione pubblica di influire in modo determinante

⁷⁹ Nella definizione delle regole operative di applicazione del SEC 2010, è valido il ricorso al «Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010» al fine di ridurre al minimo la discrezionalità nella valutazione della collocazione delle unità istituzionali da parte degli Istituti nazionali di Statistica e ciò al fine di garantire, secondo il Regolamento UE n. 549/2013, «un'interpretazione armonizzata» del SEC 2010, nell'ottica del perseguimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili.

sulla gestione delle istituzioni senza scopo di lucro mediante l'individuazione sia degli obiettivi sia delle conseguenti modalità operative.⁸⁰

Può essere interessante dar conto degli effetti che i principi sopra illustrati hanno prodotto in riferimento alla fattispecie di maggior interesse nel 2015: quella dell'EXPO. Essa si configura come una società di scopo, istituita con la finalità di realizzare, organizzare e gestire l'Evento espositivo, con durata fissata fino al 31 dicembre 2020, a totale partecipazione pubblica, pertanto il controllo da parte di amministrazioni pubbliche è assolutamente prevalente e pervasivo, tanto da potersi parlare di un soggetto pubblico, per il quale il conseguimento dell'oggetto sociale rappresenta l'attuazione di un obbligo assunto a livello internazionale dal Governo Italiano nei confronti del BIE⁸¹.

5. L'attività delle Procure regionali: le fattispecie di danno più significative (VV.PP.GG: Luigi Impeciati – Carmela de Gennaro – Adriana La Porta)

Si riporta nel prosieguo un *excursus* delle fattispecie più significative oggetto delle citazioni depositate nel 2015.

5.1. Danni patrimoniali e danni all'immagine della p.a. quale conseguenza di reato.

L'azione delle Procure contabili si svolge, nei limiti delle proprie attribuzioni, anche con riferimento al contrasto delle illegalità nella gestione della pubblica amministrazione, dovute a condotte finalizzate a realizzazione di interessi individuali che assumono rilievo anche sotto il profilo penale.

Il collegamento tra procedimento penale e procedimento di responsabilità amministrativo-contabile è posto dalla disposizione che impone al pubblico ministero penale o agli uffici giudiziari l'invio di comunicazioni circa l'esercizio dell'azione penale (art. 129, comma 3 e comma 3 bis delle disp. att. c.pp.) o l'emissione di sentenze, prima o dopo il loro passaggio in giudicato (artt. 6 e 7 della legge n. 97/2001).

In ordine ai rapporti tra i due giudizi, vige il principio della reciproca autonomia di valutazione degli esiti processuali, salvi gli effetti limitatamente vincolanti delle sentenze di

⁸⁰ Le rilevazioni statistiche ai fini del SEC 2010 devono abbracciare periodi ultrannuali e fondarsi sui dati più recenti disponibili, acquisibili anche da fonti amministrative diverse, per cui è possibile un certo scostamento temporale tra la redazione dell'elenco ISTAT e le rilevazioni statistiche poste alla sua base, così come consentito dal SEC 2010; (49)

⁸¹ Bureau International des Expositions

condanna o di assoluzione ai sensi degli artt. 651 e 652 del c.p.p.

La giurisprudenza, comunque, riconosce l'utilizzazione, nel giudizio contabile, delle prove acquisite nel procedimento penale, così come ritiene ampiamente valutabile la sentenza di patteggiamento, emessa ex artt. 444 e 445 c.p.p. (**Sez. Prima Giurisd. di Appello, sent.80/2015; Sez. Terza Giurisd. di Appello, n. 327/15; Sez. Giurisd. di Appello per la Regione Siciliana, sent. n. 177/2015**), che può costituire elemento di prova su cui il giudice contabile può formare il proprio convincimento.

Tutti gli elementi acquisiti in sede penale, infatti, costituiscono fonte di prova liberamente apprezzabile e verificabile in sede di giudizio di responsabilità amministrativo-contabile.

In presenza di fatti costituenti reato contro la P.A., e solo in presenza di tali reati, le Procure contabili oltre ad agire per il ristoro del danno patrimoniale, esercitano l'azione anche per il risarcimento del danno causato all'immagine della stessa pubblica amministrazione (art. 17, comma 30 ter, d.l.n.78/2009 conv. dalla legge n.102/2009, come modificato dal d.l. n.103/2009). Quest'ultimo può essere contestato anche in assenza di danno patrimoniale.

In tale ambito, l'attività delle Procure è stata rivolta a perseguire fattispecie di danno concretizzatesi in molteplici settori della P.A., anche particolarmente sensibili in quanto riguardanti funzioni di garanzia e di direzione della vita pubblica.

Ci si riferisce, in particolare, ai fatti delittuosi commessi in occasione del "G8", tenutosi a Genova nell'estate del 2001, in ordine ai quali, oltre a episodi di gravissima violenza da parte dei dimostranti, si è assistito ad altrettanto gravi violazioni da parte di funzionari pubblici deputati al mantenimento dell'ordine pubblico e alla custodia dei soggetti fermati per accertamenti o trattenuti per restrizione della libertà personale.

In relazione alla suddetta vicenda, la Procura Regionale Liguria ha emesso un atto di citazione, contestando un danno patrimoniale di 350 mila euro, conseguito dal riconoscimento di un risarcimento economico in favore di un giornalista straniero che aveva subito seri danni fisici a seguito di percosse. La citazione, rivolta ai responsabili delle Forze dell'ordine sul posto, ha dato luogo a sentenza di condanna dei presunti responsabili, ancorché per un importo inferiore a quanto addebitato dal requirente.

Altra contestazione, per un danno patrimoniale di €. 20.584 complessivi, è stata rivolta a quattro agenti per l'arresto illegale di due cittadini spagnoli. È stato contestato, altresì un danno all'immagine previa eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17 comma 30 ter del D.L. n. 78/2009.

Con riferimento ad altra pubblica amministrazione, si segnala la citazione a giudizio (**Procura regionale per il Veneto**), per indebita sottrazione di risorse pubbliche e danno da disservizio, con danno quantificato in 4 milioni e 500 mila euro circa, a carico di una dipendente di Azienda sanitaria locale, nonché, in via sussidiaria nei confronti dei dirigenti e funzionari, sui quali gravava l'obbligo di verifica e controllo dell'attività della dipendente. Il giudizio è stato definito con sentenza di condanna n. 176/2015, per tutti i soggetti convenuti.

Citazioni a giudizio, per danno all'immagine e per danno da disservizio, sono state emesse dalla predetta Procura anche nei confronti di un funzionario della Azienda ULSS e di un agente appartenente ai servizi di informazione e sicurezza. Per quanto attiene alla prima vicenda, il funzionario della Azienda ULSS aveva posto in essere, nell'esercizio della sua attività di controllo delle procedure di smaltimento dell'amianto, plurimi episodi di concussione e corruzione abusando della propria qualifica e dei suoi poteri autoritativi e certificativi. La somma richiesta dal PM contabile per danno all'immagine ammonta ad €. 200.000.

Con riferimento all'agente dei servizi di informazione e sicurezza, questi è stato sorpreso a riscuotere una tangente da 50 mila euro. La vicenda trae origine da una sentenza di patteggiamento del GIP di Padova nei confronti di un ex poliziotto, appartenente all'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, che aveva contattato un imprenditore ittico veneto proponendogli, in cambio di denaro, l'omissione di controllo da parte della G.d.F. nella sua azienda.

Si segnala, altresì, l'azione promossa dalla **Procura regionale Lombardia** relativamente a danni patrimoniali, da disservizio, e all'immagine, conseguiti dalla commissione, per oltre un decennio, di reati di corruzione, per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), da parte di un assessore all'edilizia privata e dal responsabile dello Sportello unico per l'edilizia privata di un comune in occasione del rilascio dei permessi a costruire degli edifici ex aeree industriali dismesse, con alto indice di edificabilità. A seguito dell'attività istruttoria, il comune ha, **in sede di autocorrezione**, sottoposto a revisione tutti i procedimenti edilizi pregressi firmati dalla ex responsabile dell'Edilizia privata, mediante processi di audit, ravvisando numerose illegittimità degli stessi (mancanza di istruttoria, erroneo calcolo della superficie lorda di pavimento, mancanza delle autorizzazioni ambientali, ecc...). Il danno complessivamente ammontante ad €. 892.840, è stato, in parte, quantificato dallo stesso Comune, in misura pari ai costi sopportati per il riesame delle pratiche edilizie ed il ripristino della corretta funzionalità degli uffici.

La Sezione Giurisdizionale della Lombardia, con sentenza 31 luglio 2015 n. 139 ha

condannato l'ex assessore all'edilizia privata del comune e con sentenza 27 luglio 2015, n. 135 l'ex responsabile dello sportello unico per l'edilizia privata, con una minima riduzione dell'importo del danno.

Sentenza di condanna è stata altresì emessa, dalla Sezione Giurisdizionale Piemonte, nel il giudizio avviato dalla competente Procura regionale, nei confronti dell'ex Direttore amministrativo, poi Direttore generale dell'A.T.C., di Asti, imputato del reato di peculato aggravato e continuato per essersi appropriato, a partire dal 2004, di ingenti somme (8 milioni e 426 mila euro circa) con diverse modalità: prelevamenti presso la Tesoreria dell'A.T.C. mediante l'uso di mandati falsi; prelevamenti di denaro contante dalla cassa e da un conto corrente postale.

In relazione ai fatti, in seguito alle ulteriori indagini è stato attivato anche altro giudizio contro il responsabile dell'Ufficio di tesoreria e i componenti dei Collegi sindacali dell'A.T.C. succedutesi negli anni, ai quali è stato contestato il danno patrimoniale di 6 milioni e 954 mila euro circa, quali responsabili per colpa grave ed in via sussidiaria per omesso controllo.

5.2. Contributi assegnati ai Gruppi consiliari dei Consigli Regionali.

Altra tematica che ha assunto rilievo nel corso del 2015, è quella relativa al danno conseguente all'utilizzo illecito dei contributi pubblici assegnati ai Gruppi consiliari dei Consigli Regionali.

L'azione delle procure regionali ha portato, anche nel corso dell'anno 2015, all'attivazione di diversi giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale, nei confronti dei Presidenti dei Gruppi presso i Consigli regionali, contestando la non inerenza delle spese effettuate con le finalità proprie delle assemblee elettive e/o la non idonea documentazione delle stesse, con conseguente indebita utilizzazione dei fondi erogati a carico del bilancio regionale.

Già in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, questa Procura Generale aveva avuto modo di soffermarsi sulle disposizioni di cui al d.l. n. 174/2012 convertito in legge n.213/2012, che hanno introdotto il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli Regionali, attesa la rilevanza della tematica anche in relazione al giudizio di responsabilità.

In materia, nel corso del 2015, la Corte Costituzionale ha deciso i conflitti di attribuzione proposti dalle Regioni Toscana, Piemonte ed Emilia Romagna.

In particolare, con sentenza n. 107 del 9 giugno 2015, nel decidere il conflitto di attribuzioni sollevato dalle Regioni Toscana e Piemonte, la Consulta ha affermato il difetto di giurisdizione di conto per assenza, in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, della qualifica soggettiva di agente

contabile (con ciò confermando l'orientamento espresso dalle SSRR della Corte dei conti, con sentenza n. 30 del 2014).

La sentenza riconosce, altresì, che i presidenti dei gruppi consiliari, anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale, in ragione del ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi, restano comunque assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile.

Inoltre, la Corte costituzionale con sentenza n. 235 del 6 ottobre 2015, nel decidere i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Regione Emilia Romagna, a seguito dell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile per fattispecie di indebiti rimborsi ai Gruppi consiliari, ha affermato la competenza della Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna ad emettere i tredici atti di citazione.

Anche la Corte Suprema di Cassazione, nel corso del 2015, si è pronunciata in materia con l'ordinanza n. 8077 del 21 aprile 2015, e le sentenze nn. 8621 e 8622 del 2015, con le quali, ha rigettato i ricorsi per regolamento di giurisdizione proposti in ordine a giudizi pendenti innanzi la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia, affermando la giurisdizione contabile.

In particolare, nelle decisioni citate, la Suprema Corte, ha ricostruito l'evoluzione della giurisprudenza in materia, che riconosce *“ai gruppi parlamentari e/o assembleari natura privatistica limitatamente all'attività direttamente connessa alla matrice partitica dalla quale traggono origine mentre attribuisce loro natura pubblicistica, in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico, assemblea, parlamentare o regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare”* tanto da spingersi a riconoscere agli stessi gruppi un *“carattere bivalente”* richiamando anche l'orientamento costituzionale che definisce i gruppi, coerentemente con i riferimenti normativi, come *“organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale, ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi del consiglio”*, così accentuando la connotazione pubblicistica della relativa funzione, in sintonia con la circostanza (che pure ne evidenzia la funzione inerente all'istituzione regionale piuttosto che al partito) della *esistenza di gruppi “misti” o gruppi unipersonali”*.

Nel rappresentare, quindi, che in base a consolidato orientamento giurisprudenziale la giurisdizione della Corte dei conti si radica in relazione alla natura delle risorse utilizzate e non già in relazione alla qualità del soggetto, la Cassazione rileva la centralità della predeterminazione

dello scopo perseguito attraverso dette pubbliche risorse: in questo senso lo stretto rapporto strumentale dell'attività dei gruppi con l'attività dell'istituzione regionale, e l'erogazione di somme da parte di quest'ultima in favore dei gruppi assembleari, con precise finalità, porta quale ineludibile effetto l'instaurarsi di un rapporto di servizio del soggetto percettore di erogazioni a carico del bilancio regionale.

In tale ambito, particolarmente complessa è stata l'attività istruttoria delle Procure, sfociata, nel 2015, in atti di citazione ed inviti a dedurre nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari o di singoli consiglieri (n. 8 atti di citazione e in ulteriori n. 4 inviti a dedurre la **Procura per la Lombardia**, n.4 atti di citazione e 1 ulteriore invito a dedurre la **Procura Regionale Sicilia**, n.4 atti di citazione **la Procura per la regione Friuli Venezia Giulia**, n.9 atti di citazione **la Procura per la regione Marche**).

A fondamento della domanda risarcitoria, le Procure regionali hanno sottolineato che la disciplina legislativa in materia di utilizzo dei contributi pubblici concessi ai gruppi consiliari, prevede il rispetto del vincolo di destinazione alle spese di funzionamento.

In particolare, l'attività della Procura per la Lombardia, è stata svolta, in stretto raccordo con la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano (anche alla luce del vigente "protocollo di intesa"). Le azioni a tutela dell'erario sono state esercitate nei confronti sia dei consiglieri del Consiglio Regionale della Lombardia che dei presidenti dei rispettivi gruppi coinvolti, correlativamente ai rimborsi richiesti ed ottenuti, per il tramite dei gruppi consiliari di appartenenza, ai sensi delle leggi regionali n. 17 del 7 maggio 1992 e n. 34 del 27 ottobre 1972 per un periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Sono state così contestate — laddove pertinenti *ratione temporis* — le spese dell'intero anno 2012 alla luce della pronuncia della locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari del predetto esercizio 2012.

Significative sono state le rifusioni conseguite all'avvio delle indagini, alla notificazione degli inviti a fornire deduzioni, nonché degli atti di citazione, e dall'esecuzione delle sentenze di condanna: le somme effettivamente introitate dall'Amministrazione regionale ammontano, complessivamente, a quasi **1 milione di euro** (esattamente Euro 965.517,85).

La Procura regionale Piemonte, tra la fine del 2014 ed i primi mesi del 2015, ha evocato in giudizio n. 16 consiglieri regionali ai quali è stato contestato il danno patrimoniale di complessivi € 735.838,28 arrecato alla regione Piemonte in relazione alle spese presentate per il rimborso negli anni 2010-2012 e ritenute non ammissibili, in quanto destinati a scopi estranei ai fini

istituzionali. Dei giudizi attivati, otto sono stati definiti in primo grado con sentenza di condanna per il complessivo importo di € 349.859,13, un giudizio è stato definito con dichiarazione di cessazione della materia del contendere per intervenuto integrale risarcimento in corso di causa della somma di € 87.993,73. Per i restanti giudizi si è in attesa del deposito della sentenza di merito.

Nello stesso periodo sono stati definiti con archiviazione per intervenuto risarcimento, a seguito di notifica di invito a dedurre, ben n.28 procedimenti riguardanti altri Consiglieri regionali, per il complessivo importo di € 523.265,18.

La posizione di altri Consiglieri è stata archiviata a seguito della refusione del danno (complessivamente € 1.068.876,17) avvenuto in sede penale, avendo essi definito il procedimento con sentenza di patteggiamento emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p..

La **Procura per la regione Friuli Venezia Giulia**, ha emesso n.4 atti di citazione relativamente alle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari regionali relative agli anni 2010-2011-2012, contestando l'assenza di documentazione giustificativa delle spese effettuate, idonea a consentire la verifica dell'inerenza delle medesime, alle funzioni istituzionali. Il danno accertato ammonta a complessivi Euro 229.563,73.

La Procura Regionale Sicilia ha emesso n.4 citazioni nei confronti di altrettanti capigruppo, contestando un danno complessivo di €. 486.041 e discusso in udienza 7 giudizi nei confronti di altrettanti Presidenti dei Gruppi parlamentari presso l'Assemblea Regionale Siciliana, con un danno contestato pari ad €. 1.925.496,03 complessivi, i cui atti di citazioni in giudizio erano stati depositati nel mese di dicembre 2014.

Anche la **Procura per la regione Calabria**, nel corso del 2015, ha depositato una serie di atti di citazione riguardanti l'inadempimento, da parte dei Gruppi consiliari regionali, dell'obbligo di restituzione delle somme corrispondenti a spese dichiarate irregolari per l'anno 2013, dalla competente Sezione regionale di controllo, con la deliberazione n.26/2014, nei limiti in cui la stessa è stata confermata dalle Sezioni Riunite, ovvero è divenuta irretrattabile per la mancata od intempestiva impugnazione.

La peculiarità delle vicende, oggetto delle azioni di responsabilità in questione, è rappresentata dalle modalità con le quali il Consiglio regionale ha ritenuto di addivenire all'estinzione dell'obbligo di restituzione da parte dei gruppi: l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, in conseguenza dell'attivazione di specifica istruttoria da parte della Procura regionale contabile, ha autonomamente provveduto ad operare una decurtazione del debito anche nei

confronti dei Gruppi consiliari che o non avevano proposto ricorso avverso la deliberazione n.26/2014 o se lo erano visti respingere per motivi di rito, estendendo il giudicato delle Sezioni Riunite, anche a soggetti non ricorrenti.

Il Consiglio regionale, poi, con l'approvazione della legge regionale n.13/2002 (art.7, commi 5 *ter* e 5 *quater*), ha previsto modalità di restituzione delle somme indebitamente utilizzate, differenti rispetto a quelle dettate dal d.l. n.174/2012: nello specifico, si è prevista la possibilità di compensare il debito conseguente all'indebito utilizzo di somme da parte dei gruppi consiliari, con gli importi che questi ultimi avessero già provveduto a restituire negli esercizi precedenti o che dovessero restituire a fine legislatura o nel caso di cessazione del gruppo stesso; restituzioni che, come è evidente, i gruppi consiliari sono tenuti ad effettuare a titolo diverso.

Nel corso dell'anno 2015 sono state emesse, in materia di responsabilità dei presidenti dei gruppi consiliari sentenze di condanna anche da parte delle **Sezioni Giurisdizionali per la Regione Piemonte** (sent. n. 89/2015, n.127/2015, n.196/2015, n.200/2015), **Lombardia** (sent. n. 15/2015, n.26/2015, n.175/2015, n.217/2015, n.219/2015), **Friuli Venezia Giulia** (sent. n. 52/2015, n.108 /2015, n.110/2015), **Molise** (sent. n. 82/2015), **Basilicata** (sent. n.74/2015), **Sez. Prima centrale** (sent. n.57/2015).

5.3. Omessa riscossione di tributi, imposte e sanzioni.

Una serie di azioni ha riguardato il vasto fenomeno **dell'omessa riscossione di proventi pubblici**.

Assume particolare significato, nell'ambito dell'attività di riscossione tributi, la citazione in giudizio, emessa dalla Procura Regionale Lazio, nei confronti dei componenti della Commissione di vigilanza del Ministero dell'Economia e Finanze, in relazione ad ipotesi di mancata vigilanza sulla concessionaria della riscossione "Tributi Italia s.p.a.". Si è trattato di una complessa istruttoria che ha consentito di acquisire elementi di responsabilità in merito all'omesso riversamento di tributi riscossi da circa 400 comuni italiani, con conseguenti gravi atti distrattivi perpetratisi per vari anni con un danno stimato, solo in relazione a 14 comuni della regione, di circa 29 milioni di euro.

Sempre con riferimento al mancato riversamento, da parte del Concessionario, di somme riscosse, deve segnalarsi altra vicenda a rilevanza nazionale per la quale, successivamente alla conferma del sequestro, per circa 3 milioni di euro, la **Procura Regionale per la Lombardia** ha provveduto a segnalare ipotesi di danno ad altre 17 Procure regionali, trasmettendo anche stralcio della pertinente documentazione probatoria.

La vicenda riguarda la responsabilità contabile di società di riscossione per la distrazione di

ingenti somme di tributi (circa 7.000.000 di euro in tutta Italia) riscossi a titolo di Imposta Comunale di Pubblicità (ICP). Il sistema fraudolento, posto in essere nel periodo 2008-2011 dal Presidente del C.d.A. della società (interamente gestita dallo stesso e da un suo familiare per il tramite di partecipazioni societarie), consisteva nell'attivazione di due conti correnti bancari non censiti nella contabilità della società, sui quali venivano fatti illecitamente versare, direttamente dai contribuenti, gli importi dovuti per l'ICP, in modo che le somme non venissero rendicontate ai comuni, in totale violazione della normativa in materia di contabilità pubblica (art. 181 TUEL; art. 226 R.D. n.827/1924; art. 22 d.lgs. n.112/99). Il danno contestato, pari all'importo complessivo dei tributi distratti e non versati, ammonta ad €. 6.906.600,85.

Risultano ancora numerose le azioni esercitate nei confronti dei concessionari delle ricevitorie del **gioco del Lotto** per il mancato versamento dei proventi delle giocate e nei confronti di intermediari per la **vendita di valori bollati** per il mancato versamento degli incassi.

Altre azioni ricorrenti delle Procure regionali afferiscono al mancato introito, da parte dei Comuni, di tributi ed imposte ovvero la mancata riscossione o riversamento della tassa automobilistica regionale.

Con riferimento a tali ultime ipotesi di danno, si segnala che in esito ad una complessa attività istruttoria svolta dal comando Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Lecce – Sezione Tutela Spesa pubblica – è emersa una rilevante fattispecie di danno erariale in conseguenza del mancato aggiornamento annuale, da parte dei comuni della Provincia di Lecce, del costo di costruzione dovuto dagli utenti per il rilascio di permessi di costruire di fabbricati residenziali, la cui debenza, come è noto, è stabilita dalla legge n.10/1977.

L'indagine ha disvelato che ben n.97 comuni della suddetta provincia, in palese violazione della citata normativa, hanno omesso di procedere al previsto adeguamento di valore, causando, negli anni dal 2007 al 2012, un danno, *sub species* di lucro cessante, pari a circa **19 milioni di euro**.

A seguito di tale indagine e delle conseguenti iniziative giudiziarie da parte della **Procura regionale per la Puglia** (sono già stati introdotti i primi giudizi di responsabilità, di cui nessuno, però, è ancora giunto a conclusione) molti dei suddetti Comuni hanno provveduto al prescritto adeguamento, a decorrere dagli anni successivi al 2012. Purtroppo, non si dispone di dati sufficienti a stimare l'ulteriore danno che, in tal modo, è stato evitato.

Particolare impatto economico (€. 830.265, 85) ha avuto, anche una azione esercitata dalla **Procura regionale per l'Umbria** in merito ad omesso versamento, ai danni di un Comune, del contributo di costruzione di un immobile da destinare a residenza sanitaria assistita (R.S.A.) da

parte di un imprenditore ritenuto erroneamente esente.

Deve, altresì, segnalarsi, attesa l'entità del danno, l'azione esercitata dalla **Procura regionale per la Puglia** relativamente ad un ammanco di oltre 900 mila euro riscontrato nella gestione relativa alla riscossione della tassa automobilistica regionale e di altri introiti di pertinenza pubblica presso l'ACI di Foggia, preceduta, già nell'ultimo scorcio dell'anno 2014, da un sequestro conservativo *ante causam* di beni immobili e crediti nei confronti del soggetto responsabile.

In tema di irregolare od omessa riscossione di sanzioni amministrative da parte di enti locali, si segnala infine, l'attività di indagine espletata dalla Procura regionale Lazio, che ha riguardato le modalità di riscossione di sanzioni amministrative da parte del Comune di Fondi (danno di €. 2.398.361,31).

5.3.1. Gestione dei finanziamenti pubblici

Significativa è stata anche l'azione delle Procure regionali nel settore relativo alla **gestione dei finanziamenti pubblici**, tanto di provenienza comunitaria (in particolare il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia), quanto nazionale (leggi n.488/1992, n. 662/1996 e n.185/2000), o regionali.

La realizzazione di frodi e di irregolarità nella percezione ed illecita utilizzazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali, evidenzia, infatti, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche gravi criticità nel sistema generale di gestione e controllo, contribuendo ad alimentare un clima di generale sfiducia sulla possibilità di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche per effettivi obiettivi di sviluppo e crescita economica e sociale.

La casistica, anche nel 2015, risulta vasta e rilevante anche sotto il profilo dell'entità dei danni oggetto delle contestazioni, spesso conseguenti alla commissione di reati.

Nella generalità dei casi, infatti, i contributi pubblici sono stati illecitamente percepiti, da società di capitali e/o da ditte individuali, dietro presentazione di fatture relative ad operazioni inesistenti, attraverso condotte integranti anche il reato di cui all'art. 640 bis c.p., poste in essere dai beneficiari dei finanziamenti, nonché dai soggetti (direttore dei lavori, funzionari certificatori), incaricati di attività di controllo e verifica degli interventi da realizzare con l'utilizzo di fondi pubblici (**Procura regionale per la Sardegna, Procura regionale per la Calabria, Procura regionale per la Puglia, Procura regionale per il Molise**).

Particolarmente significativa è la citazione, per un importo superiore a 100 milioni di euro,

depositata dalla **Procura regionale per la Lombardia**, in materia delle c.d. “quote latte”. Si tratta di una citazione in giudizio di persone giuridiche e fisiche, preposte all'attuazione della normativa di derivazione comunitaria in tema di prelievo aggiuntivo collegato allo sfioramento delle quote di produzione del latte fissate a livello europeo, che ha richiesto la risoluzione di complesse questioni giuridiche, quali la convenibilità in giudizio di soggetti sottoposti a procedure concorsuali, la responsabilità solidale, i rapporti tra persone fisiche e giuridiche ai fini dell'imputazione della responsabilità, gli atti interruttivi della prescrizione, i rapporti tra giudizio di responsabilità e quelli penale, civile e amministrativo, nonché con il procedimento amministrativo e le relazioni tra diritto comunitario e diritto interno.

Sul piano della lotta alle attività di arricchimento personale mediante l'utilizzazione di risorse pubbliche, la Procura Toscana ha portato alla cognizione dei giudici il caso di un'operazione conseguita presentando fatture relative ad operazioni inesistenti, connesse al falso sostegno di un programma finanziato nell'ambito dell'ausilio, in funzione incentivante, ad iniziative imprenditoriali ma, in pratica, sviato dall'uso previsto con utilizzazione dei beni materiali per differenti finalità, con un ingiusto profitto consistito nell'aver ottenuto un contributo pubblico pari ad €. 819.080.

Di recente, per altra vicenda simile, la Sezione Giurisdizionale Toscana, condividendo la tesi accusatoria della Procura, ha condannato una società per non aver rispettato le condizioni previste per l'utilizzo di contributi pubblici per un importo di €. 3.337.000.

Si segnala, anche l'attività della Procura Regionale Abruzzo, particolarmente orientata all'accertamento di possibile illecite azioni dannose in materia di ricostruzione post terremoto del 6 aprile 2009 e, in questa direzione, preceduta da sequestro conservativo, ha evocato in giudizio il Sindaco e il Responsabile dell'Ufficio Tecnico di un ente locale per l'illegittima erogazione di fondi per la ricostruzione di un immobile che non poteva essere destinatario di contributo in quanto in stato di fatiscenza anteriore al sisma, con complessivo danno contestato di 2 milioni e 124 mila euro circa.

Comportamenti fraudolentemente orientati a locupletare illegalmente pubbliche provvidenze continuano a registrarsi ancora in merito ai contributi comunitari che, in Regione Campania, ha visto l'avvio di attività istruttoria da parte della competente Procura, poi sfociata in citazione a giudizio, per un danno pari ad 3 milioni e 888 mila euro circa, nei confronti della Provincia di Salerno.

La fattispecie afferisce all'indebita percezione, da parte di società locali, di contributi

pubblici di natura comunitaria (Fondi S.F.O.P. - strumento finanziario di orientamento della pesca), erogati dalla Provincia di Salerno negli anni 2007 e 2008: è risultato, infatti, che i finanziamenti non sono stati impiegati per le specifiche finalità istituzionali, con reiterata violazione di legge da parte degli organi societari, in concorso con funzionari pubblici e con soggetti in rapporto di servizio.

Rilevante per la diffusione del fenomeno è poi la casistica relativa all'indebita percezione di contributi comunitari, erogati dall'AGEA, da parte di imprenditori agricoli, pur in assenza dei previsti requisiti di legge (**Procura regionale Sicilia** - 30 atti di citazione). Fattispecie nelle quali accanto alla responsabilità amministrativa è spesso accertata la sussistenza di quella penale.

*Parimenti, risulta rilevante sotto il profilo quantitativo il numero di indagini in essere presso la **Procura regionale per la Calabria** (circa n.40), in merito all'illecita percezione ed utilizzo, da parte di imprese operanti in una regione con un altissimo livello di disoccupazione, di contributi pubblici finalizzati all'incremento occupazionale ed alla formazione in azienda dei neoassunti (POR 2000-2006).*

5.3.2. Appalti pubblici di forniture e servizi

Ulteriore importante settore di indagine è quello degli **appalti pubblici di forniture e servizi**, laddove si configurano le più svariate tipologie di responsabilità, relative a profili di illegittimità delle relative procedure a cui si aggiungono spesso ipotesi di responsabilità penale per commissione di reati contro la P.A..

A tal proposito, merita di essere segnalato il giudizio cautelare promosso dalla **Procura regionale per la Lombardia** al fine di ottenere il sequestro conservativo di beni per un valore di oltre 500 mila euro, al fine di garantire ben tre diverse voci di danno erariale conseguite da un'unica vicenda: nello specifico, il danno all'immagine, il danno da tangente e il danno alla concorrenza.

Il contenzioso *de quo* è nato nell'ambito delle attività del neo-istituito pool anticorruzione presso la Procura lombarda della Corte dei conti che ha attenzionato un fenomeno di infiltrazione della "ndrangheta" nel settore degli appalti pubblici in ambito sanitario in Lombardia.

Lo sforzo tecnico argomentativo della Procura regionale, negli atti introduttivi del giudizio, è stato quello di distinguere in modo preciso le caratteristiche e le peculiarità dei diversi tipi di danno contestati (all'immagine, da tangente, e alla concorrenza) al fine di ottenere la condanna per ogni singola tipologia di danno e senza alcun "assorbimento", ciò con la più ampia tutela per l'erario.

In materia di appalti di pubbliche forniture e servizi, risultano depositate, nel corso del 2015, diverse citazioni anche da parte della **Procura regionale per la Puglia**, fra le quali hanno assunto particolare rilievo, sia per le modalità di svolgimento che per l'entità del relativo danno patrimoniale, le seguenti vicende.

La prima afferisce la vicenda dei cc.dd. **"treni d'oro delle Ferrovie del Sud-Est"**, società totalmente partecipata dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, riguardante l'acquisto di carrozze ristrutturata (cd. "revampizzate") ad un prezzo di molto superiore rispetto a quello ritenuto congruo ed a seguito di una complessa ed inutile operazione di intermediazione intercorsa fra diverse società straniere, tutte riconducibili ad uno stesso soggetto, con un conseguente danno patrimoniale di circa 9 milioni e 148 mila euro.

In estrema sintesi, la società di trasporti Ferrovie del Sud-Est, per il tramite delle condotte del suo amministratore unico *pro tempore* e del responsabile unico del procedimento, ha proceduto all'acquisto delle carrozze in totale violazione della normativa in materia di appalti pubblici, nonostante l'obbligo, sancito dal d. lgs. n.163/2006, di procedere, anche in tale settore, definito "ex escluso", ad una necessaria procedura ad evidenza pubblica, per di più, individuando la società affidataria senza la necessaria verifica dei requisiti morali dei suoi amministratori, né di quelli economico finanziari e tecnico-organizzativi pure normativamente richiesti. Il tutto, al fine di alterare, sovrappiattandolo, il prezzo di acquisto delle carrozze ferroviarie revampizzate (cioè assoggettate ad una operazione di *revamping*), con illecito vantaggio economico per il titolare delle società straniere coinvolte.

In relazione alla vicenda, la Procura regionale ha anche chiesto ed ottenuto il sequestro conservativo (confermato, prima, dal Giudice designato con ordinanza n.111/2015 e successivamente, a seguito di proposizione di reclamo da parte del soggetto sequestrato, dalla Sezione giurisdizionale con ordinanza n.167/2015) di un immobile e di **disponibilità liquide di oltre 4 milioni e 800 mila euro** rinvenute su conti correnti bancari intestati ad uno dei soggetti responsabili.

Altre due vicende, fatte oggetto di citazione da parte della **Procura per la Puglia** hanno riguardato l'illecito affidamento e la irregolare gestione, da parte del comune di Taranto, sia pure in anni passati, di due diversi contratti di forniture, rispettivamente di materiale vario di cancelleria ed attrezzature di ufficio e di modulistica e stampati, con conseguente danno patrimoniale di circa 1 milione e 900 mila euro, nel primo caso, e di circa 1 milione di euro, nel secondo.

In entrambe le vicende le citazioni in giudizio sono conseguite all'esperimento di complesse e copiose indagini sia da parte della DIGOS che della Guardia di Finanza di Taranto (queste ultime su specifica delega del PM contabile) che hanno portato a disvelare le sottostanti condotte gravemente colpose e, in alcuni casi dolose, poste in essere da funzionari ed ex dirigenti comunali, finalizzate a recare un ingiusto vantaggio nei confronti delle imprese affidatarie dei due servizi. Tali vicende, attesa la presenza, per alcuni dei soggetti coinvolti, anche di profili di responsabilità penale, hanno dato luogo anche ad altrettanti correlati procedimenti penali, dalle cui conclusioni, però, il PM contabile si è parzialmente discostato, sia per quanto attiene alla quantificazione ed al raggiungimento della prova del danno patrimoniale contestato che alla precisa individuazione di tutti i soggetti responsabili, a riprova della autonomia e della separatezza delle due azioni.

Di particolare significato, anche sotto il profilo economico, è il danno contestato, dalla **Procura regionale Campania**, al Commissario delegato all'emergenza nell'area archeologica di Pompei in merito all'illegittimo affidamento di lavori complementari per lo spettacolo e l'allestimento scenico del Teatro Grande di Pompei, per un importo di €. 5.778.939,05.

L'affidamento, tra l'altro effettuato senza pubblica gara, è avvenuto in violazione della normativa, anche emergenziale, riguardante la messa in sicurezza e la salvaguardia dell'area archeologica, tra cui la realizzazione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria occorrenti per impedire il degrado dei beni archeologici e consentire la piena fruizione ai visitatori, senza alcun riferimento ad interventi relativi all'allestimento di strutture o acquisto di attrezzature mobili per spettacoli teatrali.

La citazione trae origine da una verifica amministrativo-contabile del Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze e da un'indagine della Procura della Repubblica di Torre Annunziata che ha avviato una complessa attività istruttoria anche tramite la Guardia di Finanza e che è sfociata nel procedimento penale che ha interessato lo stesso Commissario dell'epoca (2011).

Altro aspetto rilevante, nel campo dell'acquisizione di beni e servizi, afferisce alla **mancata utilizzazione dei beni acquisiti**. In proposito si segnala la citazione (**Procura regionale Lazio**) in giudizio di un dirigente del Ministero della Giustizia per la spesa sostenuta (pari ad €. 2.039.435,92) per la realizzazione di un sistema informatico presso il DAP CSSA (Centri di Servizio Sociale per Adulti), in realtà mai utilizzato.

Altra azione è stata esercitata, dalla suddetta Procura regionale per il danno (stimato in €.

769.599) conseguito all'acquisto e assegnazione di prodotti multimediali da parte del MIUR, poi giudicati negativamente sotto il profilo dell'utilità didattica dalla competente Commissione.

Non meno rilevanti sono le azioni esercitate in materia di **appalti di lavori pubblici**.

Particolare rilevanza, anche mediatica, ha avuto, poi, la vicenda di cui si è interessata la **Procura regionale Piemonte**, relativa alla progettazione del c.d. "grattacielo" destinato ad ospitare i nuovi uffici dell'amministrazione regionale, con citazione in giudizio degli amministratori, dirigenti e funzionari regionali individuati quali responsabili.

La complessa fattispecie ha preso avvio da una denuncia della stessa Presidenza regionale, in merito a molteplici profili di criticità delle procedure seguite per la scelta del professionista affidatario del servizio di progettazione, e dei rilevanti costi (lievitati rispetto alle previsioni iniziali) sostenuti dalla stazione appaltante per tale servizio.

All'esito di una consulenza tecnica, inserita in un'indagine particolarmente complessa anche per effetto delle variazioni intervenute nel corso del procedimento di aggiudicazione delle opere e dei progetti preliminari, è stato contestato agli amministratori, nonché al dirigente ed alcuni funzionari della Direzione regionale incaricata degli affidamenti e della liquidazione dei compensi, gli ingenti danni erariali (circa 6,7 milioni di euro) derivanti dalle molteplici violazioni delle regole di concorrenza negli appalti di servizi, e dalle irregolarità nella liquidazione delle parcelle professionali.

Molti amministratori regionali hanno risarcito il danno spontaneamente.

La stessa Procura, inoltre, ha depositato atto di citazione nei confronti di alcuni dirigenti di Rete Ferroviaria italiana spa (RFI), Italfer spa nonché di alcuni dipendenti di quest'ultima, per il danno causato a seguito dell'appalto dei lavori per il passante ferroviario di Torino.

Il danno quantificato in complessivi € 22.270.342,66, è rappresentato, in parte, da somme indebitamente versate all'ATI appaltatrice in forza di accordo bonario ex art. 31 bis L 109/94. Con tale accordo sono state definite alcune riserve iscritte dall'appaltatore ed è stato concordato l'importo dovuto per mancato guadagno in seguito allo stralcio di parte dei lavori e conseguente recesso parziale del Committente. Il danno consegue anche dalla mancata riscossione dall'ATI appaltatrice delle penali per il ritardo.

Meritano particolare sottolineatura, poi, gli atti di citazione a giudizio, emessi dalla **Procura Regionale Lazio**, nei confronti del Responsabile del procedimento ed altre dieci persone, per la realizzazione della terza linea della metropolitana di Roma, con un danno patrimoniale stimato in oltre 135 milioni di euro, oltre a un danno morale contestato per 5 milioni di euro. Da sottolineare

poi anche le vicende relative all'appalto per la realizzazione della nuova sede dei servizi di informazione e sicurezza, con un danno stimato di €. 18.000.000, e la vicenda relativa all'acquisto di un immobile da parte dell'ENPAP, con un danno stimato di 16 milioni di euro.

Sempre in materia di appalti di opere pubbliche, merita di essere menzionata anche l'azione esercitata dalla **Procura regionale per il Molise** relativamente ai lavori di costruzione della strada di collegamento fra la Fondovalle Tappino-Riccia-Collecorto-San Giuliano di Puglia SS 376 all'innesto con la strada in corso di realizzazione tra S. Croce di Magliano e SS. 87 (Piane di Larino).

Gli accertamenti svolti hanno fatto emergere tutta una serie di illiceità ed inadempienze nelle diverse fasi dell'appalto: da quella dell'affidamento di incarichi professionali per la progettazione e la conduzione dell'appalto a quella dell'esecuzione e, finanche a quella della definizione delle riserve, inerenti alle richieste risarcitorie dell'impresa per i maggiori oneri conseguenti all'anomalo andamento dei lavori.

La fase esecutiva dell'appalto, infatti, si è caratterizzata per diverse perizie di varianti illegittime, congregate per cercare di ottenere nuove provvidenze utili a ripianare il costo dell'intervento nel frattempo lievitato, che non assicuravano la possibilità di fruire dell'opera dal momento che, per fare fronte ai significativi incrementi relativi alle opere strutturali e restare nei limiti dei finanziamenti concessi, erano state eliminate parte delle opere previste in contratto, assolutamente necessarie per la fruibilità della struttura. Le suddette perizie, oltre ad impedimenti e notevoli ritardi nell'esecuzione, hanno anche dato luogo all'affidamento a trattativa privata, cd. "a soggetto vincolato", di lavori extra-contrattuali, in aperta violazione delle norme sulla concorrenza e sulla trasparenza dell'azione amministrativa.

Dalla vicenda, particolarmente complessa, è conseguito un danno patrimoniale quantificato in ben **17 milioni e 500 mila euro**, ed una opera pubblica incompiuta (risultano realizzati solo 200 mt. di galleria), in relazione al quale, la Procura ha introdotto n. 9 giudizi di responsabilità a carico di complessive 25 persone.

Ipotesi di danno, in materia, sono state contestate anche dalla **Procura Regionale Liguria**, ai dirigenti responsabili dell'affidamento lavori e al direttore dei lavori, per complessivi €. 896.635,65: in un primo caso è stato rilevato un presunto danno, per €.467.373,35, connesso ad un'opera pubblica da realizzarsi a cura dell'Autorità Portuale di Genova, ove sono state commesse illegittimità amministrative nell'affidamento ed esecuzione dei lavori, con un'abnorme lievitazione della spesa finale; in un secondo, si è trattato di reiterate violazioni della normativa in

materia di appalti, perpetrate nell'arco di un quinquennio da parte di un dirigente comunale, che aveva instaurato un vero e proprio "sistema" illecito di affidamento "controllato" dei lavori dietro pagamento di cospicue somme di denaro da parte sei soggetti favoriti. In questo caso il danno contestato è stato di €. 429.262,30.

5.4. Personale pubblico

Si conferma ancora costante l'emersione di tipologie di danno che riguardano la **materia del personale pubblico**.

Nel corso del 2015 una particolare attenzione è stata riservata ai casi di assenteismo o di indebito riconoscimento di benefici retributivi o di carriera, segnalati a carico di dipendenti pubblici, attesa l'elevata offensività delle condotte illecite riscontrate, soprattutto nell'attuale fase storica, nella quale simili abusi incontrano il generale disfavore della collettività, come dimostrano i numerosi interventi legislativi tesi a rendere sempre più rigorose le reazioni dell'ordinamento a quello che, per molto tempo, è stato considerato un diffuso e tollerato malcostume.

In tale ambito, si evidenziano le seguenti fattispecie, affrontate dalla **Procura regionale Sardegna**:

- l'indebita riscossione di somme da parte di alcuni medici operanti presso il servizio 118 di una ASL, i quali hanno omesso di far rilevare all'Amministrazione la propria residenza effettiva, diversa da quella anagrafica, allo scopo di conseguire elevati compensi, a titolo di rimborso spese di viaggio, per il raggiungimento della sede di lavoro;
- l'illegittimo inquadramento, con effetti retroattivi, in un livello professionale superiore, rispetto a quello di appartenenza, di alcuni dipendenti di un Consorzio industriale, attuato tramite transazione stragiudiziale da parte del vertice dell'Ente, con conseguente indebita erogazione di retribuzioni arretrate;
- l'illecita fruizione di permessi sindacali retribuiti da parte di un dipendente di società "in house" di una Provincia. Nel caso di specie il sindacalista si è ripetutamente assentato dal luogo di lavoro sulla base di proprie autonome determinazioni, senza che l'Organizzazione sindacale di appartenenza fosse a conoscenza delle funzioni asseritamente espletate ed avesse di conseguenza attivato il prescritto procedimento autorizzativo;
- simulazione di presenze in ufficio da parte di personale appartenente a un Ente regionale, attraverso la materiale alterazione del sistema informatico di rilevazione, messa in atto dagli operatori abilitati e con il concorso degli altri dipendenti tramite modifiche o

inserimenti manuali delle timbrature da effettuarsi tramite badge;

- allontanamento quotidiano dalla sede da parte di diversi dipendenti di un Ente di formazione regionale, i quali, senza registrare i propri spostamenti, rimanevano abusivamente fuori dall'ufficio per lungo tempo, come emerso dalle indagini svolte dagli organi investigativi attraverso riprese video.

In questi ultimi due casi è stata applicata la disposizione dell'art. 55 *quinquies* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dall'art. 69, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15) che prevede che *"...il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ... ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione"*.

La **Procura regionale Campania**, ha chiamato in giudizio dipendenti e amministratori del Comune di Scafati, per illegittima erogazione di compensi connessi all'incentivazione, all'incremento della produttività e al miglioramento dei servizi per l'anno 2009 a seguito di un'indagine della Guardia di Finanza sulla erogazione di emolumenti per la surrettizia utilizzazione della formula dei "progetti obiettivo" per finalità diverse da quelle consentite, con indebito riconoscimento di somme di denaro ai dipendenti al di fuori di ogni legittimo controllo. Il danno contestato è pari ad €. 612.209,36.

Sempre nello stesso contesto va annoverata la citazione per un danno di €. 363.408,54 nei confronti di n.35 dipendenti del Comune di Portici per assenteismo.

Si tratta di una vicenda che, al di là del mero dato numerico, coinvolge una percentuale di dipendenti pari a circa il 50% della consistenza organica della sede e per il loro accertamento sono state necessarie indagini di P.G. che hanno visto coinvolti, a vario titolo, ben n.45 dipendenti dell'Ente.

L'entità del fenomeno trascende il mero importo contestato per assumere quello di una vera e propria "prassi fraudolenta radicata" allorché si è avuto modo di rilevare che la stessa condotta è stata posta in essere sia in un centro di formazione regionale per l'impiego di Sapri con un danno, per inutili retribuzioni e per il disservizio provocato, pari a €. 35.000 sia in un ufficio dell'Agenzia delle Dogane di Salerno da parte di un funzionario che, alterando il sistema di rilevazione delle presenze, usava assentarsi per svolgere attività di requirente onorario presso

quella Procura della Repubblica, percependo ugualmente l'intera retribuzione (danno contestato € 25.000).

Si segnalano, anche, la citazione in giudizio (**Procura Regionale per il Veneto**) per il danno derivante dal conferimento di incarico di Direttore generale ad un Segretario comunale, con illegittimo cumulo dell'indennità di risultato, connessa alla funzione di Segretario generale con l'indennità di direzione e quella (**Procura regionale per il Friuli Venezia- Giulia**) per il danno conseguito dall'erogazione, da parte di un Comune, di corrispettivi economici conseguenti a progressioni orizzontali, in violazione del blocco del pagamento delle progressioni economiche per gli anni 2011-2012-2013 disposto dalla legge n. 122/2010 (danno accertato pari ad Euro 79.553,93).

Non da meno, anche perché collegato ad un sistema di previdenza, da sempre posto a salvaguardia delle posizioni più deboli, è la fattispecie (**Procura regionale Toscana**) di sottrazione di somme all'INPS, da parte di un dipendente, mediante la creazione fittizia di posizioni creditorie pensionistiche a persone non aventi titoli e determinando, a favore del delicato comparto, un danno di circa € 1.201.000.

Nel novero delle fattispecie che si presentano di particolare disvalore perché riguardanti settori della P.A. di diretto coinvolgimento di fasce sociali deboli, si evidenzia l'attività, svolta dalla Procura Regionale per l'Emilia Romagna in collaborazione con la Guardia di Finanza, per il recupero dei pagamenti per oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, indebitamenti effettuati dagli enti nell'interesse degli amministratori locali, risultati essere titolari di posizione pensionistica quali lavoratori autonomi. Dagli accertamenti svolti dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Bologna è emerso l'indebito pagamento con diritto degli enti locali al recupero delle somme indebitamente versate - a titolo di oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ex art. 87, comma 2 TUEL – con un danno stimato di circa 300.000 euro.

Sempre in materia di oneri contributivi, si segnala la fattispecie sfociata in citazione in giudizio (**Procura regionale Lazio**) dei vertici amministrativi della Croce Rossa Italiana, per rispondere di un danno di € 8.662.448,48 in relazione al mancato versamento di oneri contributivi e previdenziali per contratti di lavoro a tempo determinato di personale del Comitato Provinciale di Latina e di ARES 118.

Per quanto attiene all'illegittima assunzione di personale, deve rilevarsi che la Sezione Giurisdizionale per il Lazio, con sentenza n. 449/2015 ha definito, accogliendo la prospettazione della Procura, il giudizio nei confronti dei vertici aziendali dell'ATAC, condannandoli al

risarcimento di un danno patrimoniale di €. 2.254.500.

Ulteriori casi di *mala gestio* in tema di personale e riscontrati da diverse Procure regionali risultano poi connessi all'indebita percezione, da parte di medici dipendenti di strutture sanitarie pubbliche, di indennità connesse al rapporto di esclusività; all'omesso versamento della percentuale spettante all'Azienda Ospedaliera di somme riscosse per visite specialistiche (cd. *intramoenia*); agli indebiti rimborsi per distacchi sindacali.

Si segnalano, ancora, in tema di personale le fattispecie di danno derivanti, da illecite stabilizzazioni di personale precario, in violazione della previsione ex art. 3 della legge n. 244/2007 (danno stimato €. 2.412.780,97), da parte di un Ente locale, nonché di nomina di un dipendente destinatario di incarico ex art. 110 D. Lgs. n. 267/2000 (danno €. 185.655,20) e per indebita progressione verticale di dipendenti di altro ente locale, per un danno contestato di €. 100.297,33 (**Procura regionale Umbria**).

Si sono poi perseguite, sempre da diverse Procure regionali, anche numerose fattispecie di danno in materia di responsabilità c.d. "tipizzata" (art. 53 comma 7 bis e art. 55 quinquies del D. Lgs. n. 165/2001) in relazione a prestazioni professionali private svolte senza la necessaria autorizzazione, indebite retribuzioni per prestazioni di lavoro non effettivamente svolte, o assenze dal servizio illecitamente giustificate.

In tema di personale, con sentenza n. 911/2015 la **Sezione Giurisdizionale per la Sicilia**, ha condannato il Presidente *pro tempore* del Consiglio di Amministrazione di una società in *house* della Regione siciliana, al pagamento della somma di euro 126.837,35, per aver illegittimamente disposto, una nomina dirigenziale e diverse progressioni verticali e incrementi salariali in favore di dipendenti.

5.5. Spesa sanitaria

Un peso rilevante nell'attività delle procure continuano ad avere anche i danni riscontrati **nella gestione della spesa sanitaria**.

Come già accaduto negli anni precedenti, anche nel 2015 il comparto sanitario è stato oggetto dell'attività delle diverse procure regionali, confermando la sua tendenza ad essere un ambito particolarmente esposto a fatti illeciti di varia natura.

In relazione a tali fenomeni di danno, ed in via meramente esemplificativa di un fenomeno, che come appena detto, è diffuso su tutto il territorio nazionale, si ritiene di richiamare l'azione esercitata dalla **Procura regionale per la Puglia** in merito all'acquisto, da parte della ASL Foggia, di un disinfettante per sale operatorie ad un prezzo eccessivamente spropositato (30 volte

maggior rispetto a quello di mercato) con un conseguente danno di circa 1 milione e 511 mila euro.

In conseguenza delle condotte fraudolente poste in essere da alcuni funzionari e dipendenti, infatti, la citata Azienda sanitaria, nell'anno 2009, a fronte di una originaria e legittima richiesta di acquisto di n.90 flaconi di disinfettante per sala operatoria ha, invece, provveduto, attraverso la produzione di falsa documentazione autorizzativa della spesa, all'acquisto di ben n.929 flaconi, rimasti per lo più utilizzati se non in minima parte, e per di più ad un prezzo esorbitante rispetto a quello praticato sul mercato (€ 1.920 a flacone invece che circa €.60).

In relazione alla suddetta vicenda la Procura ha chiesto ed ottenuto il sequestro conservativo di vari immobili in piena proprietà, confermato dal Giudice designato con ordinanza n.112/2015 e successivamente dalla Sezione giurisdizionale con ordinanza n.156/2015 a seguito di proposizione di reclamo da parte del sequestrato.

Altra azione in ambito sanitario, con risvolti penali, è stata esercitata anche dalla **Procura regionale per le Marche** in relazione all'avvenuta sottrazione, da parte di personale in servizio presso l'Ospedale e la Farmacia di Fermo (A.S.U.R. Marche), di medicinali (in particolare dopanti) ed attrezzature medicali varie, al fine della loro illecita commercializzazione.

L'attività delle Procure, in ambito sanitario, ha altresì consentito di portare alla valutazione dei giudici alcune fattispecie di danno che, oltre a costituire una lesione del patrimonio pubblico, rappresentano esemplificazioni di condotte che, incidendo su situazioni di disagio sociale o di persone che si avvicinano a strutture pubbliche in condizione di difficoltà, amplificano oltremodo il loro disvalore.

In questa direzione si inseriscono le istruttorie (**Procura regionale per la Regione Toscana**) conseguenti al decesso di un paziente ricoverato presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria "Careggi" con una richiesta di danno di € 906.800, pari al rimborso effettuato dall'Azienda ai familiari di un paziente deceduto per colpa dell'equipe chirurgica; nonché altra azione connessa al risarcimento corrisposto, dalla stessa azienda ospedaliera, agli eredi di una paziente deceduta, a seguito di un errato intervento chirurgico, effettuato da un medico non abilitato per tale tipo di intervento.

Anche la **Procura regionale per l'Emilia Romagna**, nel corso del 2015, in prosecuzione di analoghe iniziative istruttorie avviate nell'anno precedente, ha introdotto molteplici giudizi di responsabilità amministrativa per colpa medica da infrazione delle linee-guida in materia di trattamenti sanitari (ad es. vedi sentenze di condanna nn. 19 e 64 della locale Sezione

Giurisdizionale).

Quanto sopra, avvalendosi dell'iniziativa della Regione Emilia-Romagna, che ha avviato la transizione ad un nuovo sistema centralizzato di gestione diretta della assicurazione del danno alla salute da attività sanitaria (legge reg. Em. Rom. 7 novembre 2012 n. 13 *"Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del servizio sanitario regionale"*).

Un danno di €. 1.511.925,13 è stato contestato, dalla **Procura regionale Campania**, a medici di medicina generale di Caserta per indebite prestazioni assistenziali, protrattesi per anni, a favore di pazienti risultati deceduti o emigrati all'estero.

Il numero delle posizioni interessate (circa oltre 5.000) ha richiesto un capillare e prolungato lavoro di esame di dati provenienti da plurime banche dati sia dei Comuni casertani che delle varie Aziende sanitarie interessate e che investe non soltanto le condotte fraudolente dei medici generici ma anche quelle dei funzionari e dirigenti pubblici che, con le loro negligenze, hanno consentito il concretizzarsi del danno. Danno che, a seguito dell'azione della Procura Regionale, è stato in gran parte recuperato.

Deve, infine, segnalarsi come diverse azioni promosse in ambito di spesa sanitaria, dalla **Procura regionale per le Marche** hanno, in alcuni casi, indotto l'amministrazione sanitaria ad adottare o potenziare le misure di sicurezza e vigilanza finalizzate alla riduzione di furti di materiale ospedaliero; in altri, ad effettuare una corretta applicazione del prezzo di alcune specialità medicinali (nello specifico, quella commercializzata con la denominazione REVLIMID), con intuibile ingente risparmio di spesa per le aziende ospedaliere operanti nella regione.

Tra le nuove forme di azione attribuite al PM contabile deve segnalarsi l'attività **in materia di rispetto del patto di stabilità**.

La **Procura regionale per la Lombardia** ha evidenziato fattispecie in cui, attraverso la non corretta imputazione contabile dei residui attivi e la parimenti scorretta allocazione di alcune entrate, si è raggiunto il rispetto dei saldi finanziari previsti dalla c.d. competenza mista.

Pertanto, la Sezione regionale di controllo della Lombardia, a seguito della segnalazione della Procura, ha accertato, nel caso da questa segnalata, l'elusione, nell'anno 2011, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità, con una decisione che ha poi trovato sostanziale conferma da parte delle SS.RR. in speciale composizione, investite dell'impugnativa promossa dall'Ente locale.

Infine, deve rilevarsi che le inchieste delle Procure contabili oltre a perseguire le singole fattispecie dannose, nel corso del 2015, hanno anche contribuito a svolgere una **funzione deterrente e correttiva dell'azione amministrativa**, inducendo le Amministrazioni interessate ad

operare un miglioramento dei propri sistemi di controllo, nonché della propria azione evitando, in tal modo l'insorgere di ulteriori possibili danni.

Al riguardo, si evidenzia come a seguito della attività istruttoria svolta, per delega della **Procura per la Sardegna**, dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, una amministrazione sanitaria ha revocato spontaneamente i provvedimenti di attribuzione ai dipendenti di aumenti stipendiali disposti mediante illegittimo rinnovo del C.C.N.L., effettuato in violazione del divieto normativo (D.L.78/2010), con stima del recupero realizzato e del risparmio di spesa, in euro 6.369.000 annui.

Sempre in ambito di violazione delle disposizioni del C.C.N.L., per il personale medico, deve rilevarsi che una azione introdotta nel 2012 dalla **Procura regionale per la Valle d'Aosta** ha consentito il recupero, sia pure mediante il ricorso allo strumento della compensazione, di un danno di circa 3 milioni e 900 mila euro, innescando un meccanismo di autocorrezione dell'Amministrazione sanitaria regionale che ha riportato la retribuzione delle ore prestate dal personale medico, quale Libera Professione Aggiuntiva (LPA), nei parametri stabiliti dalla contrattazione nazionale.

Meritevole di segnalazione è anche il consistente recupero di canoni locativi (oltre 4 milioni di euro) effettuato dallo IACP della Provincia di Brindisi a seguito di una serie di azioni esercitate dalla **Procura regionale per la Puglia** negli anni 2008-2009. Il recupero delle morosità pregresse ed il conseguente aumento del volume dei canoni riscossi a regime, peraltro, hanno consentito al predetto Istituto di edilizia popolare, di uscire dalla situazione di dissesto in cui gravava da diversi anni.

6. La rendicontazione della spesa pubblica tra continuità e innovazione (V.P.G. Sergio Auriemma)

6.1. Premessa

L'anno giudiziario decorso e quello in inaugurazione propongono entrambi all'attenzione dell'opinione pubblica e degli osservatori esterni numerosi aspetti - di rilievo funzionale per l'Ufficio del Pubblico Ministero quale organo propulsore dell'attività giurisdizionale - concernenti l'impiego e la gestione del denaro proveniente dal prelievo fiscale compiuto ai sensi dell'art. 53 Cost.

La gestione delle risorse finanziarie, che attraverso le decisioni e l'allocazione tra le missioni di Bilancio confluiscono nel soddisfacimento dei pubblici bisogni, è notoriamente

assoggettata a norme di correttezza, secondo un principio generale dell'Ordinamento radicato in presidi di rango costituzionale.

L'osservanza delle regole trova significativo, anche se non unico, momento di verifica in uno strumento – la rendicontazione giudiziale – che consiste in operazioni di accertamento e di riscontro compiute presso una sede giudiziaria terza, obiettiva e neutrale, in contraddittorio con l'agente pubblico il quale, nell'inderogabile rispetto del diritto di difesa ex art. 24 della Costituzione, fornisce al Giudice (Corte dei conti) ogni giustificazione dell'esito che ha dato al "carico contabile" ricevuto affidato in cura.

L'obiettivo di tutte le forme di verifica delle gestioni pubbliche, amministrative e contabili, comprende l'accertamento dell'applicazione di vincoli orientati al coordinamento tra finanza europea, statale, regionale e degli enti locali.

Detti vincoli discendono, oltre che dai principi di coordinamento della finanza (art. 117 Cost.) e di armonizzazione dei sistemi contabili, al principio di cui al vigente comma 1 dell'art. 97 della Costituzione che onera le Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, del compito di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Se - come ci si propone di fare in questa parte della relazione - si intende esaminare quali sviluppi sono stati registrati nel corso del 2015 relativamente alle molteplici forme di rendicontazione "giurisdizionalizzata", è indispensabile analizzare quali siano stati i contributi in tal senso recati da due distinti fattori: quelli legislativi progressivamente sopravvenuti (che integrano il fattore normativo) e quelli maturati in sede decisionale presso i vari plessi giurisdizionali (questi ultimi approdi interpretativi che configurano il fattore giurisprudenziale).

6.2. Novità normative

È noto che il quadro regolatore d'insieme qui in discorso si è arricchito di nuove forme di rendicontabilità, attraverso una corposa normazione veicolata attraverso ripetute misure per la stabilità dei conti.

In altri termini, da qualche anno può dirsi decisamente implementato il formante normativo.

A tale proposito sono da rammentare:

- la legge n. 196 del 2009, che ha individuato un'area ordinamentale nella quale si annoverano tutti gli Enti e Soggetti giuridici che costituiscono il Settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, annualmente individuati dall'ISTAT in conformità al diritto europeo. Le finalità che sottendono le disposizioni di derivazione unionale ed il conforme dettato della legge

emanata dall'Italia quale Stato membro aderente al Sistema classificatorio SEC 2010 sono quelle, evidentissime, del contenimento della dinamica di aumento della spesa gravante sui bilanci pubblici.

- il D.L. n. 174 del 2012 che, tramite composite disposizioni dettate in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali, ha investito numerosi temi e attività ascrivibili ai due ambiti materiali della «armonizzazione dei bilanci pubblici» e del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione)

Per l'anno 2016 si apre un nuovo capitolo della regolazione in materia.

La legge n. 208/2015 ha disposto che a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge n. 183/2011 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli Enti.

Restano fermi gli adempimenti degli Enti locali relativi al monitoraggio e alla certificazione del patto di stabilità interno 2015, l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del patto relativo all'anno 2015 o relativo ad anni precedenti, gli adempimenti delle Regioni relativi al monitoraggio e alla certificazione del pareggio di bilancio, nonché l'applicazione di sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obiettivo.

Un nuovo obbligo richiede ora di conseguire un saldo non negativo (anche pari a zero) calcolato in termini di competenza fra le entrate finali (primi 5 titoli del bilancio armonizzato) e le spese finali (primi 3 titoli del nuovo bilancio).

Le Regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo esclusivamente per consentire un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo, a livello regionale, mediante contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della regione e della regione stessa.

Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento.

La stessa legge n. 208 ha altresì previsto, per gli Enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del TUEL, che:

- possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal DM 2 aprile 2015;
- ferma restando la durata massima decennale del piano di riequilibrio, possono

provvedere a rimodularlo o riformularlo in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, con restituzione delle anticipazioni di liquidità effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione;

- per il periodo di durata del piano approvato possono utilizzare risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto di titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione.

Infine, accanto a varie misure contabili consequenziali, la legge di stabilità (comma 727) ha stabilito che qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto delle regole sia stato artificiosamente conseguito mediante non corretta applicazione dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 od altre forme elusive, le Sezioni medesime irrogano agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi la condanna a sanzione pecuniaria fino a un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile amministrativo, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali, con acquisizione degli importi sanzionatori al bilancio dell'Ente risultato inadempiente.

6.3. Sviluppi giurisprudenziali

Già nella relazione per l'anno 2015 era stato segnalato il fatto che l'avvenuta investitura, in contemporanea, di tutte le magistrature superiori (Corte costituzionale, Sezioni Unite della Corte di Cassazione e Sezioni Riunite della Corte dei conti) sullo stesso ed unico tema della rendicontazione dei Gruppi consiliari regionali lasciava intravedere una caratteristica oramai frequente delle tecniche di legislazione, inclini a produrre fonti di disciplina dai tratti incompiuti.

Detta metodologia determina il varo di norme dense di concetti "elastici", di nozioni giuridiche generiche, di criteri decisionali indeterminati, di clausole generali, standard valutativi e principi di larga massima.

In tal maniera, si omette di realizzare nei testi del diritto scritto l'accurata specificazione di presupposti, natura, contenuti e tempi di svolgimento delle attività di verifica giurisdizionale commesse ai giudici, che restano conseguentemente esposte ad inevitabili incertezze interpretative.

6.3.1. Corte costituzionale

È noto che la Corte costituzionale è stata chiamata a scrutinare numerose deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali della Corte dei conti nell'esercizio del controllo della regolarità dei

rendiconti dei gruppi consiliari regionali e del rispetto dei criteri di veridicità e correttezza della spesa previsti dall'art. 1 dell'Allegato «A» al DPCM 22 dicembre 2012, che, in forza dell'art. 1, comma 9, del D.L. n. 174/2012, ha recepito Linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Giudice delle leggi, d'altronde, già in passato aveva espresso l'auspicio che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari venisse sottoposto a forme di controllo "più severe e più efficaci", onde porre in equilibrio imprescindibili esigenze di autonomia e l'utilizzo dei mezzi erogati "per le finalità effettivamente indicate dalla legge".

Il controllo sull'impiego delle risorse pubbliche, se, da un lato, non consente un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della coerenza con le finalità previste dalla legge.

Era rimasto, tuttavia, in discussione il quomodo della tutela giurisdizionale da assicurare alla correttezza dell'impiego del denaro pubblico.

Orbene, tramite l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del D.L. n. 91/2014 convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 /2014 e modificando l'art. 1, comma 12, del D.L. n. 174/2012 è stato specificato che «Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti [...] è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Nuove e successive pronunce della Corte costituzionale, nel corso del 2015, hanno chiarito quattro aspetti salienti, di rilievo nell'ambito del sopravvenuto riassetto normativo:

- a) la qualificazione di agente contabile;
- b) l'insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali in sede politica;
- c) i limiti al raccordo tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale della Corte dei conti;
- d) l'eventuale idoneità lesiva di taluni atti adottabili dal Pubblico Ministero contabile.

In tema di qualificazione del soggetto tenuto alla rendicontazione giudiziale è stata negata la sussistenza della giurisdizione di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari, in assenza dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo.

La Corte costituzionale, come del resto è stato affermato dalle stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, ha ricordato che i Presidenti dei Gruppi non sono tenuti alla resa del conto giudiziale, in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, mentre, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi medesimi, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti).

È stato così ribadito e ancor meglio chiarito il tema della cosiddetta "insindacabilità".

La riserva in parola, che rappresenta una deroga alla regola generale della giurisdizione, non consiste in una "posizione di privilegio" assicurata ai gruppi regionali, ma è destinata unicamente a "preservare da interferenze e condizionamenti esterni" le determinazioni decisionali inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale.

Più in particolare, la prerogativa dell'insindacabilità non riguarda l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile.

Detto traguardo esegetico non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del Comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'Ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo.

Eguale non rileva l'approvazione del rendiconto generale della Regione, nel quale confluiscono quelli dei singoli gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente Regione, e non il titolo legittimante le spese.

Opinando diversamente, si giungerebbe, infatti, ad un "risultato abnorme", contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., disegnando di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

E ciò comporterebbe, in maniera "paradossale e del tutto ingiustificata", una tutela della insindacabilità più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali, in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa, sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale.

Da ultimo, la Corte costituzionale ha pronunciato parole altrettanto chiare sulla questione - sovente esposta a visioni teoriche confliggenti - dei limiti al raccordo tra la funzione di controllo

e la funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

Era stata già diffusamente chiarita la legittimità del raccordo tra le due distinte funzioni, essendo « incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)».

Ciononostante, si sono rese necessarie altre precisazioni degli stessi concetti prima esposti.

Ecco, dunque, che la sentenza Corte cost. n. 235 del 2015, nel distinguere con maggior nitidezza tra l'ambito della responsabilità amministrativa eventualmente contestabile ai gruppi consiliari e l'ambito che attiene, più strettamente, alle attività di "rendicontazione" e del controllo sulle stesse svolto dalla Corte dei conti, ha dovuto ulteriormente affermare:

- che gli atti di contestazione e di invito a dedurre emessi dal Pubblico Ministero contabile sono volti "...all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità. L'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale ne esclude, pertanto, l'idoneità a ledere competenze regionali costituzionalmente garantite

- che, ai sensi dell'art. 74 del R.D. n. 1214/1934, il Pubblico Ministero contabile può sì chiedere in comunicazione atti e documenti "in possesso" di autorità amministrative, tuttavia non può esigere da queste ultime specifiche e ulteriori attività, ad esempio e come accaduto, ad esse sollecitando lo svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

Si tratta, quindi, di profili "processuali" che assumono pregnanti significati sostanziali e permettono di distinguere tra funzione "di controllo" e funzione "giurisdizionale", senza che si possa parlare di "prosecuzione" dell'una funzione rispetto all'altra, come invece sostenuto dalla

Regione che ha promosso il conflitto.

6.3.2. Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Il giudice regolatore della giurisdizione ha da tempo vagliato e motivatamente respinto la tesi negatoria della potestà giudicante della Corte dei conti sulle rendicontazioni dei gruppi consiliari regionali, prospettata attraverso tre linee argomentative dirette a sostenere, rispettivamente, la natura "associativo-privatistica" dei gruppi (assimilabile a quella dei gruppi del Parlamento nazionale), la natura "politica" delle attività svolte dai consiglieri regionali (assimilabile a quella dei componenti di Assemblea legislativa), la non configurabilità della Corte dei conti quale "giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici".

Ciò non senza rilevare l'antinomia logica e l'implausibilità tra l'affermazione della natura associativo-privatistica dei Gruppi e, di contro, la rivendicazione di una copertura costituzionale delle attività svolte mediante l'impiego di erogazioni finanziarie pubbliche.

Altre sentenze, nel corso del 2105, sono tornate sulla stessa problematica.⁸²

È stato osservato che:

- non vi può esser dubbio sul fatto che le risorse erogate ai gruppi consiliari hanno natura pubblica e vincolo di impiego, secondo finalità tassative fissate dalla legge;

- le deroghe alla giurisdizione, di stretta interpretazione, sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato; e perciò situate ai vertici dell'ordinamento, in posizione apicale di assoluta indipendenza e di reciproca parità (Corte costituzionale 22 gennaio 1970, n.110);

- vi è diversità tra la posizione dei Consigli regionali e delle Camere, alla cui stregua il livello di autonomia assicurato dall'art.122 Cost. alle funzioni consiliari è altro e minore rispetto alle garanzie che contraddistinguono il potere di indirizzo politico generale spettante al Parlamento, né sussiste identità tra le attribuzioni delle assemblee regionali e delle assemblee parlamentari, atteso che le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, e le seconde, invece, a livello di sovranità;

- l'immunità di cui godono i consiglieri regionali è limitata ad atti tipici posti in essere in occasione di dichiarazioni ed opzioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica, mentre in nessun modo è estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa

⁸² *Le decisioni sono oggetto di commento in altra parte della presente relazione.*

dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico.

Le Sezioni Unite, tuttavia, nel 2015 hanno avuto anche occasione di negare la giurisdizione contabile, a proposito dei "rimborsi e contributi" erogati ai partiti ed ai movimenti politici, questa volta rivendicata (ed esercitata) dalla Corte dei conti basandosi, erroneamente, su prospettazioni sostanzialmente analoghe a quelle che consentono di giudicare nei confronti di percettori anche privati di provvidenze e sovvenzioni pubbliche vincolate ad un programma pubblicistico, in quanto qualificabili agenti pubblici "in senso lato".

Rinviando a quanto esposto più analiticamente in altra parte più specifica della presente relazione, basti qui succintamente richiamare il fatto che:

i partiti politici, in quanto organizzazioni proprie della società civile, non sono pubblica amministrazione, né soggetti attraverso i quali l'amministrazione persegue le proprie finalità istituzionali;

non è configurabile un vincolo di destinazione pubblicistica sulle somme corrisposte ai partiti politici a titolo di rimborso spese elettorali, né, tanto meno, l'imposizione di un programma di interesse della pubblica amministrazione da attuare con le risorse pubbliche

il patrimonio dei partiti non è composto unicamente dalle contribuzioni di provenienza statale, ma anche da quelle private provenienti dalle quote di tesseramento, da elargizioni e donazioni private e da altre attività;

l'amministratore o il tesoriere di partito politico non è pubblico ufficiale agli effetti della legge penale;

è impossibile configurare il promovimento da parte del pubblico ministero contabile della domanda di responsabilità amministrativa come attività svolta in sostituzione processuale del partito politico danneggiato, nel mentre un'azione di responsabilità promossa a favore dell'erario finirebbe con il vanificare la pratica fruttuosità della domanda risarcitoria proposta dallo stesso partito politico danneggiato dinanzi al giudice ordinario, che è giudice naturale della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi.

6.3.3. Sezioni Riunite in speciale composizione

Numerose decisioni anche riferite a periodo temporale anteriore alla *interpositio* esplicita recata dall'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del D.L. n. 91/2014 convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 /2014, che ha modificato l'art. 1, comma 12, del D.L. n. 174/2012 - sono state esitate dalle Sezioni Riunite in tema di rendicontazioni annuali dei gruppi consiliari regionali.

Al di là delle connotazioni generali - sulle quali ci si sofferma in altra parte della presente

relazione con un livello di dettaglio più ampio ed esaustivo - è possibile qui sintetizzare alcune affermazioni interpretative che indicano le direttrici lungo le quali si svolge il vaglio del giudice contabile, nel contempo delimitato il perimetro dei contenuti della funzione del Pubblico Ministero.

Innanzitutto, la notifica del ricorso alla sola Procura generale non è idonea all'instaurazione del regolare rapporto processuale, trattandosi di giudizio ad impulso di parte privata.

Inoltre, e per quanto concernente le attività processuali del Pubblico Ministero, il termine del deposito deve essere individuato nell'applicazione dell'art. 165, comma 1, c.p.c. secondo cui l'attore si costituisce in giudizio nei 10 giorni dalla notificazione dell'atto di citazione, depositando in cancelleria il proprio fascicolo processuale.

L'applicazione di tale disposizione è sembrata meglio appropriata per la forma introduttiva del giudizio, che è l'atto di citazione, oltre che coerente con il carattere di eccezionalità ed urgenza del procedimento, nel quale anche il Procuratore generale dispone di termini compressi per elaborare le proprie conclusioni mentre, a norma dell'art. 58, comma. 2, R.D. n. 1038/1933, avrebbe a disposizione 30 giorni antecedenti all'udienza per il loro deposito.

È stata, quindi, ritenuta non accoglibile la tesi della Procura Generale secondo cui il termine di 30 giorni per l'instaurazione del giudizio ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, sarebbe da intendersi rispettato là dove parte ricorrente provveda, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione dell'atto, "al deposito del ricorso, contenente la richiesta di fissazione dell'udienza di discussione, nella segreteria delle Sezioni riunite della Corte dei conti e, successivamente, provveda alla notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza".

Tutto questo, ancora una volta, non si riferisce ad aspetti di valenza soltanto "processuale", ove si consideri che il Pubblico Ministero contabile, sia pure nella veste di parte solo "interveniente" in un giudizio che è qualificato "ad istanza di parte", in ogni caso deve poter concludere, "*cognita causa*" e nell'interesse esclusivo della legge sulle contestazioni sostanziali attinenti l'avvenuta "rendicontazione"

Da ultimo, la più volte ripetuta sottolineatura dei caratteri essenziali del giudizio sulla "rendicontazione" dei Gruppi regionali, che è attività di controllo svolta "con le formalità della giurisdizione contenziosa", ha in sostanza dato risalto alla circostanza che il Procuratore Generale della Corte dei conti, che non è organo propulsore di questa speciale forma di tutela "giurisdizionalizzata" introdotta dal legislatore del 2012, in questo ambito agisce nell'esercizio di

una funzione obiettiva e neutrale e rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio di funzioni amministrative e contabili, presidiando così un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati.

6.4. Prospettive per il 2016

Come di consueto, nella presente sede che rende noti alla pubblica opinione gli impegni assolti nell'immediato passato, ma anche le prospettive che potranno delinearsi nel nuovo anno giudiziario, si dà contezza di taluni aspetti di novità.

L'articolo 20-bis del D.L. n. 179/2012, convertito con modif. dalla legge n. 221/2012, cui ha fatto seguito l'articolo 43 del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, ha attribuito al Presidente della Corte dei conti il potere di stabilire con proprio decreto "le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

In particolare, tramite il decreto presidenziale "sono disciplinate le modalità per la tenuta informatica dei registri previsti nell'ambito delle attività giurisdizionali e di controllo preventivo di legittimità, nonché le regole e le modalità di effettuazione delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82", quindi nel rispetto di regole e principi affermati dal Codice dell'amministrazione digitale.

L'avvenuta pubblicazione del decreto consentirà nel 2016 un primo, significativo passo verso la futura realizzazione del "processo contabile telematico".

Intanto, sviluppi concreti hanno già avuto nuove modalità informatizzate nell'allestimento delle rendicontazioni, attraverso la messa a disposizione sul sito web istituzionale della Corte dei conti del "Sistema informativo per la resa elettronica dei conti giudiziari" (denominato SIRECO).

L'iniziativa fornisce risposta ad esigenze rappresentate da diverse Amministrazioni centrali, regionali e locali per la "dematerializzazione" della documentazione cartacea e per il deposito telematico dei conti degli agenti contabili presso le Sezioni giurisdizionali regionali.

Tuttavia, da sempre e tuttora manca nell'ordinamento giuridico italiano un impianto normativo unitario che individui ed elenchi con precisione esaustiva, per tutte le amministrazioni pubbliche, il "catalogo" dei soggetti tenuti alla resa dei conti giudiziari.

È pur vero che le norme generali di contabilità (legge del 1923, regolamento del 1924, testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, legge n. 196 del 2001) schiudono un ventaglio di disposizioni che, attraverso esegesi sospinta dal divieto del "*non liquet*", porta ad estendere l'obbligo della

resa del conto giudiziale a tutti i contabili pubblici intesi in senso lato.

Ma non rinunciabili esigenze di certezza del diritto, di omogeneità applicativa sull'intero territorio della Repubblica e di effettività della tutela giurisdizionale, che si esprime anzitutto nella "prevedibilità" degli obblighi e delle conseguenze derivabili da una loro eventuale trasgressione, impongono di pervenire quanto prima possibile ad una più esatta individuazione del novero dei soggetti effettivamente tenuti a rendere il conto in forma giudiziale.

In questo senso, nuove prospettive per il 2016 appaiono essere offerte dall'art. 20 della legge n. 124/2015, che fra le quattro deleghe destinate all'elaborazione di "testi unici" (lavoro pubblico, partecipazioni pubbliche, servizi pubblici locali e processo dinanzi alla Corte dei conti), affronta un ambito materiale non direttamente afferente l'amministrazione cd. "attiva", ma di importanza non secondaria per il perseguimento del principio costituzionale della buona, sana e regolare amministrazione.

Il previsto riassetto involge tutte le tipologie di "giudizi" contabili, portando in risalto numerosi principi e criteri direttivi che prospettano al legislatore delegato i margini ispiratori della conseguente opera di riempimento da compiere.

Tra i giudizi da riordinare sono annoverati anche quelli "di conto" e quelli in unico grado innanzi le Sezioni Riunite in speciale composizione, sicché è verosimile immaginare interventi di semplificazione e snellimento procedurale anche nella materia delle rendicontazioni di spesa qui in esame.

Nel contempo, la delega di cui all'art. 16 della stessa legge n. 124 in tema di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, attualmente in avanzato stadio di attuazione realizzativa, è anch'essa destinata ad intervenire in un ambito da molti anni rimasto esposto ad interventi disciplinatori non organici, a fenomeni di ibridazione normativa "pubblico/privato", ad anomale dilatazioni delle tipologie societarie.

La definizione stabilizzata del regime delle responsabilità degli amministratori delle società e delle amministrazioni socie, la promozione della trasparenza, disposizioni più chiare dirette alla gestione delle "crisi aziendali" (piani di rientro ed eventuale commissariamento), nonché alla regolazione dei flussi finanziari che intercorrono tra amministrazioni e società pubbliche, potrebbero porre le precondizioni affinché anche le azioni di verifica giudiziale-contabile svolte dalla Corte dei conti - in disparte ovviamente le azioni di responsabilità concernenti ipotesi di corruzione e di malaffare - possano in maniera più efficiente attuare i presidi di effettività della tutela giurisdizionale anche nei casi di mala gestione delle risorse e di carenze di controlli.

Entrambi i riferiti segmenti di azione normativa prefigurano, dunque, uno scenario d'insieme nel quale la giurisprudenza contabile potrà trovare terreno per sviluppare il proprio contributo all'inveramento di principi e finalità enunciati nel diritto scritto, nell'osservanza delle garanzie che la Costituzione detta riguardo al corretto e sano impiego delle pubbliche risorse.

7. Tipologie di danno erariale

7.1. Azioni di responsabilità amministrativa connesse ad illeciti penali (V.P.G. Alessandra Pomponio- V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

7.1.1. Profili normativi in tema di rapporto fra giudizio contabile e procedimenti penali.

Nel corso del 2015, in ordine al tema del rapporto fra azioni di responsabilità amministrativa e fattispecie di reato, va segnalata l'approvazione della legge 27 maggio 2015 n. 69 – “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”, che, agli artt. 2, 4 e 6 prevede misure di riparazione pecuniaria connesse all'accertamento di reati contro la pubblica amministrazione. In particolare l'art. 2 modifica l'art. 165 del codice penale prevedendo che la sospensione condizionale della pena in caso di condanna per i casi di peculato (art. 314 c.p.), corruzione e concussione (artt. 317-318-319-319 ter-319 quater, 320 e 322 bis c.p.) è “comunque subordinata al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, ovvero, nel caso di cui all'art. 319 ter (corruzione in atti giudiziari) , in favore dell'amministrazione della giustizia, fermo restando il diritto all'ulteriore risarcimento del danno”.

L'art. 4 introduce peraltro nel codice penale il nuovo articolo 322-quater in materia di “riparazione pecuniaria”. Detto articolo stabilisce che nei casi di condanna per i reati di cui agli artt. 314, 317, 318, 319 e 319 ter-319 quater , 320 e 322 bis “è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio appartiene, ovvero , nel caso di cui all'art. 319 ter, all'amministrazione della giustizia, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno”. Infine, l'art. 6 integra l'art. 444 del codice di procedura penale, inserendo il comma 1- ter secondo il quale, nei procedimenti per i reati contro la pubblica amministrazione

prima indicati l'ammissibilità della richiesta di applicazione di pena "è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato"⁸³.

Le nuove disposizioni rafforzano gli effetti delle condanne per i reati contro le pubbliche amministrazioni, inserendo dirette conseguenze pecuniarie commisurate al profitto dei reati commessi. Le disposizioni fanno, comunque, salvo il diritto al risarcimento del danno. Ciò evidenzia la natura sanzionatoria degli obblighi sanzionatori statuiti nelle sentenze penali che vengono disposti dal giudice penale indipendentemente dalla costituzione di parte civile e che sono commisurati all'ammontare dell'utilità conseguita e non al danno cagionato. Inoltre detti obblighi sono stabiliti in favore "dell'amministrazione di appartenenza del condannato" (e, nel caso di corruzione in atti giudiziari con una singolare specificazione, dell'amministrazione della giustizia), rimanendo impregiudicato il possibile ulteriore danno per le stesse o per altre, diverse amministrazioni, queste ultime comunque rientranti tra i soggetti giuridici a favore dei quali è prevista l'azione di responsabilità amministrativa.

Ne consegue che le disposizioni anzidette non appaiono preclusive della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa, per la natura risarcitoria (e non sanzionatoria salvo ipotesi speciali) della stessa.

Detta natura risarcitoria della responsabilità erariale, ben distinta dalla responsabilità penale o comunque a carattere "punitivo", e che la rende dunque compatibile con quest'ultima nelle medesime fattispecie, è stata anche affermata dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo, con la sentenza emessa il 13 maggio 2014, sul ricorso (n. 20148/09) proposto da *Cesare Luigi Rigolio* contro lo Stato italiano, che aveva dedotto violazione del principio del "ne bis in idem" in ordine ad un giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti per vicende che avevano dato luogo, nei suoi confronti anche a condanna in sede penale, invocando l'art. 6, paragrafi 1-2 e 3 della Convenzione. La Corte di Strasburgo lo ha respinto sia con riguardo ai profili di eccessiva durata del procedimento (paragrafi 28-30), sia con riguardo alla natura del procedimento dinanzi alla Corte dei conti affermando che detto giudizio non attiene

⁸³ La legge n. 69/2015 prevede inoltre un incremento delle sanzioni per i reati contro la p.a. e, per il reato di associazione mafiosa, l'inserimento, nell'art. 129 comma 3 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. dell'obbligo, per il pubblico ministero che esercita l'azione penale per reato contro la p.a., di informare l'autorità nazionale anticorruzione, la introduzione di modifiche della legge n.190/2012 in tema di comunicazioni alla stessa autorità con inoltre una specifica previsione di obblighi informativi a carico del giudice amministrativo quando, nel corso dei giudizi di cui al comma 1, lett. e) dell'art. 133 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2 luglio 2010), venga a conoscenza di "condotte o atti contrastanti con le regole di trasparenza", modifiche al codice civile in tema di reati di falso in bilancio (artt. 2621, 2621 bis, 2622) e di responsabilità amministrativa degli enti (art. 25 ter del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231).

ad un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (par. 38 e ribadito a par. 46) e che, pertanto, non può essere applicato nella fattispecie il par. 3 dello stesso art. 6 come non sono stati accolti i motivi che richiamavano l'art. 7 della CEDU e l'articolo 2 del Protocollo 7, osservando la sentenza (ancora par. 46) che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena. La stessa decisione *Rigolio* si è anche espressa sulla dedotta violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione, circa il rispetto dei beni, osservando la Corte (par. 54) che i diritti garantiti da tale disposizione, in rapporto all'art. 6 della Convenzione, sono assicurati dalla possibilità, per il ricorrente, nel giudizio "a quo" di contestare adeguatamente, secondo procedure vigenti, le misure adottate dalle autorità competenti. In tal modo la CEDU ha nettamente distinto l'ambito della responsabilità erariale non ammettendone una assimilazione, nemmeno ai fini dell'applicazione della Convenzione, ai giudizi penali o anche amministrativo-sanzionatori, come invece avvenuto, sempre con riferimento allo Stato italiano, con la sentenza *Grande Stevens contro Italia* del 4 marzo 2014.

Il tema del "ne bis in idem" è stato anche affrontato dalla Sezione Terza centrale di appello della Corte dei conti, con la sentenza n. 68/2015, depositata il 6 febbraio 2015, nella quale è stato respinto il relativo motivo di appello, anche con un espresso richiamo alla citata sentenza CEDU. La sentenza *Rigolio* è inoltre stata menzionata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale nella sentenza sent. n. 28/2015/QM del 18 giugno 2015, che nel decidere una questione di massima relativa al diritto di "messa a disposizione" degli atti a seguito di "invito a dedurre" nelle istruttorie svolte dal pubblico ministero contabile ha precisato che il rinvio dinamico contenuto nell' art.26 del R.D. 1038 del 1933 si fonda su un'essenziale esigenza sistematica, "legata principalmente alla natura dell'oggetto della cognizione che, con la sua struttura contrattuale-extracontrattuale si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria-recuperatoria (cfr. Corte EDU, sent. del 13 maggio 2014, *Rigolio vs. Italia*), in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'essa patrimoniale, che comunque non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale".

Il profilo sanzionatorio e non risarcitorio è stato inoltre ribadito dalla Corte di cassazione, Sez. un. pen., con la sentenza n. 31617/15 del 21 luglio 2015, con riguardo alla natura della "confisca per equivalente", disposta nel processo penale.

Un'ulteriore novità normativa, incidente sui rapporti fra giudizio penale e giudizio contabile, è rappresentata dal decreto legislativo del 16 marzo 2015 n. 28 che ha introdotto nel

codice penale, con carattere generale, la causa di non punibilità per la particolare tenuità dell'offesa (art. 131 bis c.p.), estendendo un principio già previsto per il processo a carico di imputati minorenni (art. 27 del dpr n. 448/88) e poi ripreso per i procedimenti penali di competenza del giudice di pace (art. 34 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274)⁸⁴. Contemporaneamente il decreto ha introdotto il nuovo articolo 651 bis del c.p.p. ("Efficacia della sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto nel giudizio civile o amministrativo di danno) per effetto del quale "la sentenza irrevocabile di proscioglimento per particolare tenuità del fatto pronunciata a seguito di dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno; la stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto nel giudizio abbreviato, salvo che vi si opponga la parte civile che non abbia accettato il rito speciale". La nuova disposizione si aggiunge agli artt. 651 e 652 c.p.p. in tema di efficacia delle sentenze penali di condanna o di assoluzione nei giudizi civili e amministrativi di danno. L'art. 651 bis c.p.p. conferma gli effetti di accertamento nei giudizi extrapenali previsti per le sentenze penali di condanna emesse a seguito di dibattimento, anche nella nuova ipotesi anzidetta di proscioglimento per speciale tenuità del fatto.

7.1.2. Orientamenti giurisprudenziali della Corte di cassazione.

Salvi gli effetti derivanti dalle disposizioni ora citate, principio generale che regola i rapporti fra procedimenti contabili e penali è quello della reciproca autonomia di valutazione degli esiti processuali.

La Corte di cassazione-Sez. un.civ., con la sentenza n. 473/15 del 14 gennaio 2015, relativa a ricorso per difetto di giurisdizione della Corte dei conti, ha confermato detto principio di reciproca autonomia fra i giudizi. Inoltre la Corte di cassazione, Sezione III civile, con la sentenza n.14632/15 del 14 luglio 2015 in esito ad un ricorso proposto da soggetti in rapporto di servizio con la p.a. , avverso una sentenza penale in grado di appello, ha precisato che non sussiste "bis in idem" fra giudizio contabile e giudizio penale, anche nell'ipotesi di esercizio dell'azione civile, da parte della p.a. in quella sede, sussistendo in questo caso soltanto una possibile "interferenza" connessa all'eventuale intervenuto completo ristoro in una delle due sedi processuali. Quanto

⁸⁴ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 25 del 3 marzo 2015, aveva dichiarato l'inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 529 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva una formula di proscioglimento per la "particolare tenuità del fatto" in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 della Cost.

all'incidenza, nel giudizio contabile, degli elementi di prova desumibili da un giudizio penale concluso con sentenza di patteggiamento, la sentenza Cass. sez. un. civ. n.27769/15 del 22dicembre 2015 ha affermato che le valutazioni in proposito effettuate del giudice contabile (che nella fattispecie aveva applicato l'art. 116 c.p.c.), rientrano nei "limiti interni" della sua giurisdizione e non sono pertanto suscettibili di ricorso in cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8°, della Cost..

I procedimenti penali e contabili, comunque, oltre alle ipotesi di diretta incidenza del giudicato penale, sono caratterizzati da numerosi momenti di collegamento procedurale sia in sede di esercizio dell'azione penale (art. 129, comma 3 e comma 3 bis delle disp. att. c.pp.) sia a seguito di emissione di sentenze (artt. 6 e 7 della legge n. 97/2001).

A questo proposito, mentre si registra un generalizzato adempimento della disposizione di cui all'art. 129 disp.att. cit, si è potuto constatare che l'invio delle decisioni di condanna per i delitti di cui al capo I , titolo I del codice penale al Procuratore generale della Corte dei conti espressamente previsto dall'art. 6 comma 2 della legge n. 97 del 2001, è attuato in modo non sistematico dagli uffici giudiziari competenti. Ciò evidenzia la necessità di una valutazione circa l'attuazione della norma, anche al fine di individuare eventuali miglioramenti procedurali, anche con l'utilizzo degli strumenti telematici.

7.1.3. La giurisprudenza delle sezioni regionali e centrali e dati statistici.

Per quanto attiene alla attività giurisdizionale della Corte dei conti nel settore si osserva che anche nel corso del 2015 numerose decisioni delle Sezioni giurisdizionali hanno condannato funzionari pubblici in presenza di procedimenti penali o di sentenze penali definitive.

I principi generali espressi nelle sentenze attengono alla non configurabilità di "bis in idem" nel giudizio contabile per intervenuta confisca per equivalente in sede penale, alla utilizzabilità delle prove acquisite nel processo penale pur nel principio di autonomia di giudizio, alla individuazione della data di decorso della prescrizione dell'azione erariale, per danno patrimoniale, in un momento non antecedente il rinvio a giudizio in sede penale, alla rilevanza probatoria delle sentenze penali emesse con il rito del "patteggiamento (per i tutti i profili anzidetti, Sez., I centrale, n. 80/2015); al vincolo accertativo delle sentenze penali di condanna emesse a seguito di dibattimento (Sez. II centrale, n. 14/15), alla esclusione dell'applicabilità del cd. "condono erariale" (di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005) con riguardo a fattispecie dolose correlate a fatti di reato (Sez. II centr., decreto n. 5/15).

Nell'ambito delle fattispecie erariali collegate ai fatti penali una posizione peculiare è

rivestita da quelle relative a vicende che abbiano dato luogo a sentenze di condanna passate in giudicato per i reati dei pubblici ufficiali contro la p.a. per i quali la legge “anticorruzione” n. 190/2012 (art. 1, comma 62) ha introdotto anche alcune specifiche previsioni in ordine alla quantificazione del danno all’immagine (e al sequestro conservativo), richiamando anche le disposizioni di cui all’art. 17-comma 30 ter del d.l. 78/2009 definitivamente convertito dalla legge n. 141/2009. Le Sezioni riunite della Corte, con la sentenza n. 8/20/QM in data 19 marzo 2015 hanno affermato che “l’art. 17- comma 30 ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l’azione per il risarcimento del danno all’immagine solo per i delitti di cui al capo I del titolo II del codice penale”.

Nella materia, risultano emesse, in primo grado complessivamente n. 192 sentenze, per un importo totale, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale, di euro 130.023.325,97.⁸⁵

Di queste, n. 117 riguardano fattispecie collegate a reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., per un importo complessivo di euro 68.247.945,98, di cui euro 49.627.766,70 a titolo di danno patrimoniale ed euro 18.620.179,28 a titolo di danno all’immagine; n. 75 riguardano altre fattispecie di reato, per l’importo di euro 61.775.679,99 (danno patrimoniale).

In sede di appello ne risultano emesse n. 54, per un importo totale, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale, di euro 37.744.325,19.

Di queste, n. 31 riguardano fattispecie collegate a reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., per un importo complessivo di euro 18.393.064,24, di cui euro 17.656.151,88 a titolo di danno patrimoniale ed euro 736.912,36 a titolo di danno all’immagine; n. 23 riguardano altre fattispecie di reato, per l’importo di euro 19.351260.95 (danno patrimoniale).

Le citazioni in giudizio risultano complessivamente n. 269 per un totale di danno contestato di euro 65.774.941.

Le vicende che hanno dato luogo a giudizi contabili attengono Amministrazioni statali, regionali e territoriali, Enti, Istituzioni pubbliche⁸⁶.

Esse riguardano la percezione di utilità indebite con fatti di corruzione e abuso di ufficio in collusione con esponenti di organizzazione camorristica da parte di magistrato (Sez. II centr. n. 5/15), illecite assunzioni con falsi documenti (Sez. Sicilia appelli, n. 5/15), appropriazione di

⁸⁵ Con esclusione delle decisioni e degli importi relativi alla indebita percezione di finanziamenti pubblici.

⁸⁶ Fra le amministrazioni danneggiate rientra anche l’Unione europea relativamente alla quale risultano emesse alcune decisioni riguardanti la percezione indebita di finanziamenti diretti, con il contemporaneo compimento di reati di truffa e falso, riportate nel capitolo specificamente dedicato al settore dei finanziamenti pubblici nazionali ed europei

somme di pertinenza di detenuti (Sez. III centr., n. 8/15), frode nella evasione di diritti sui tabacchi lavorati esteri (Sez. II centr. n. 14/15), appropriazione di somme per investimenti non vincolati (Sez. I centr. n. 34/15), indebito riconoscimento di attività di lavoro non svolte in ambito sanitario (Sez. I centr. n. 41/15), peculato in ambiente scolastico (Sez. Sicilia appelli n. 49/15), false prescrizioni di farmaci (Sez. Sicilia appelli n. 61/15), attribuzione illecita di consulenze tecniche in un ufficio giudiziario (Sez. I centr. n. 80/15), uso indebito dell'auto di servizio da parte di un sindaco (Sez. III centr., n. 154/15), concussione e turbativa d'asta da parte di presidente di provincia (Sez. III centr. n. 203/15), truffe nell'utilizzo indebito di telefoni di ufficio (Sez. I centr., n. 206/15), appropriazione di somme derivanti da sanzioni amministrative comunali (Sez. Sicilia appelli n. 231/15), peculato per indebito utilizzo carte di credito di ente pubblico (Sez. I centr., n. 482/15), uso privato di apparecchiature ecografiche da parte di sanitario (Sez. I centr., n. 488/15), corruzione nei lavori di realizzazione di una struttura carceraria (Sez. I centr., n. 494/15), corruzione e falso realizzati da medico veterinario (Sez. III centr. n. 502/15), appropriazioni e sviamenti di contributi pubblici da parte di consiglieri regionali (Sez. Basilicata, n. 11/15; Sez. Lombardia, nn. 158-159/15; Sez. Piemonte, nn. 89-130-180/15), episodi di concussione corruzione o abuso di ufficio posti in essere da amministratori o dipendenti di regione o ente locale (Sez. Sicilia, n. 670715; Sez. Basilicata, n. 68/15; Sez. Lazio, nn. 354-468/15; Sez. Friuli V.G., n. 5/15; Sez. Lombardia, nn. 136-139/15; Sez. Sicilia, nn. 220-326/15; Sez. Toscana, n. 126/15; Sez. Piemonte, n. 178/15), indebiti sgravi concessi da dipendenti di amministrazioni fiscali con alterazione delle procedure informatiche (Sez. Campania, nn. 13-278/15; Sez. Sicilia n. 717/15; Sez. Veneto, n. 63/15; Sez. Sicilia, n. 173/15), episodi di peculato nell'ambito di amministrazioni scolastiche (Sez. Campania, n. 204/15), liquidazioni illegittime di indennità assistenziali, di disoccupazione o infortunio (Sez. Campania, n. 335/15; Sez. Lazio, nn.1-121/15; Sez. Toscana, n. 63/15; Sez. Lombardia, nn. 36-133/15; Sez. Emilia Romagna, n. 68/15), emissione di falsi mandati di pagamento intestati a ufficio giudiziario (Sez. Campania, n. 456/15), mancati versamenti di agenti della riscossione (Sez. Liguria, n. 33/15; Sez. Piemonte, n. 45/15; Sez. Puglia n. 27/15; Sez. Sicilia, nn. 149-533/15; Sez. Puglia, nn. 205-400/15), truffe e frodi in gare di appalto (Sez. Puglia, n. 46/15; Sez. Friuli V.G., n. 73/15), illeciti affidamenti di servizi di incenerimento di rifiuti solidi urbani (Sez. Puglia, n.169/15), indebiti conferimenti di appalti ad imprese da parte di funzionari di ente istituzionale (Sez. Puglia, n. 189/15), false dichiarazioni di funzionario comunale relative all'assunzione di braccianti agricoli (Sez. Puglia, n. 228/15), false dichiarazioni di malattia con conseguente truffa dell'amministrazione militare (Sez. Friuli V.G., n. 27/15; Sez. Lombardia, n.

131/15; Sez. Puglia, nn. 229-331/15; Sez. Sardegna, n.97/15; Sez. Friuli V.G., n. 55/15; Sez. Liguria, n. 18/15); ammanchi e sottrazioni di denaro in uffici comunali (Sez. Lombardia, n. 136/15; Sez. Piemonte, n. 10/15; Sez. Puglia, n. 371/15; Sez. Lazio, n. 315/15), associazione per delinquere per traffico di stupefacenti da parte di appartenenti a forza di polizia (Sez. Lazio, n. 26/15), truffa e falsità in atti pubblici nell'ambito dell'amministrazione della giustizia collegata alla prospettazione a privati della possibilità di acquistare immobili all'asta (Sez. Lazio, n. 162/15), corruzione di funzionari di società pubblica di gestione della distribuzione dell'energia elettrica (Sez. Lazio, n.171/15); associazione a delinquere con funzionari pubblici finalizzata all'ottenimento di finanziamenti regionali (Sez. Lazio, n. 188/15), percezione di tangenti da parte di funzionario ministeriale in funzione della riduzione di sanzioni irrogate (Sez. Lazio, n. 200/15), tangenti ad assessore comunale per gara di appalto mense scolastiche (Sez. Lazio, n. 228/15), false attestazioni da parte di assistente sociale con riguardo a progetto di inserimento di extracomunitari (Sez. Lazio, n. 291/15), appropriazioni di denaro nell'ambito dell'amministrazione militare (Sez. Lazio, n. 314/15; Sez. Marche, n. 29/15; Sez. T.A.A- sede di Trento, n. 30/15; Sez. Veneto, n. 111/15), fatti di concussione e corruzione nel corso di accertamenti fiscali (Sez. Lombardia, nn. 7-49-78-85-126-138/15; Sez. Piemonte, nn. 8-9/15; Sez. Puglia, n. 365/15; Sez. Sicilia, nn. 479-567/15; Sez. Sardegna, n. 11/15; Sez. Veneto, n. 85/15), indebita percezione di rimborsi per missioni non effettuate da parte di funzionario di amministrazione statale (Sez. Lombardia, n. 24/15) o di sindaco (Sez. T.A.-sede di Trento, n. 5/15), truffe in danno dell'amministrazione sanitaria con riguardo alla prestazione illecita di attività professionali (Sez. Lombardia, nn. 101-165/15), corruzione di addetto a sportello unico per le attività produttive (Sez. Lombardia, n. 135/15), falsità materiali nella compilazione di graduatorie per il conferimento supplenze in ambito amministrazione scolastica (Sez. Lombardia, n. 154/15), peculato in danno azienda sanitaria (Sez. Abruzzo, n. 25/15), uso indebito di auto di servizio nell'ambito di un ente pubblico di assistenza (Sez. Abruzzo, n.26/15), peculato nell'amministrazione penitenziaria (Sez. Abruzzo, n. 32/15) , illecita percezione di somme da parte di agenti di forza di polizia (Sez. Abruzzo, n.53/15) e da parte di funzionari di agenzia doganale (Sez. n. 90/15) , danni indiretti da decesso, omicidio colposo o lesioni personali realizzatisi in ambito sanitario o nel corso di servizi di sicurezza pubblica (Sez. Liguria, n. 50/15; Sez. Calabria, n. 170/15; Sez. Emilia Romagna, n.29/15; Sez. Molise, n. 72/15; Sez. Piemonte, n. 131/15; Sez. Toscana, n.68-97/15); violenza sessuale in istituto scolastico (Sez. Toscana, n. 85/15), peculato relativo a somme incamerate quali sanzioni per violazioni del codice della strada (SEz. Toscana, n. 175/15), peculato da parte di economo di ex

comunità montana (Sez. Toscana, n. 187/15), illecite sanatorie in ambito comunale (Sez. Toscana, n.196/15) , fatti di corruzione di addetti ad obitorio(Sez. Toscana, n.221/15) , emissione di mandati di pagamento con falsa firma digitale e relativa indebita appropriazione di somme (Sez. Toscana, n. 228/15), peculato e corruzione da parte di necroforo (Sez. Friuli V.G., n. 7/15), accesso abusivo alla banca dati delle forze di polizia (Sez. Friuli V.G., n. 35/15), illecito possesso di armi e peculato da parte di militare di forza di polizia (Sez. Trentino A.A.- sede di Trento, n. 24/15), illecita liquidazione di spese mediche per ricoveri all'estero da parte di dipendente ASL (Sez. Veneto, n. 176/15), rilascio di false patenti nautiche (Sez. Marche, n. 8/15), sottrazione di depositi di denaro di società fallite (Sez. Marche, n. 7/15), sottrazione di farmaci dopanti in ambito ospedaliero (Sez. Emilia Romagna, n. 79/15), corruzione e concussione in ambito penitenziario (Sez. Liguria, n. 64/15), indebito utilizzo di carte di credito di ente pubblico (Sez. Piemonte, n.44/15), rilascio di false attestazioni di patente militare (Sez. Piemonte, n. 132/15) o corruzione per rilascio di patenti di guida (Sez. Sicilia, n. 698/15) , appropriazione di versamenti da parte di dipendente servizio postale (Sez. Piemonte, n. 179/15), appropriazione di somme con alterazione sistema informatico nell'ambito dell'amministrazione marittima (Sez. Sardegna,n. 33/15); truffe in ambito sanitario (Sez. Lazio, n. 461/15; Sez. Trentino A.A.- sede Trento, n. 19/15; Sez. Sardegna, nn. 128-202/15; Sez. Sicilia, n. 401/15), percezione di tangente da parte di direttore amministrativo di azienda ospedaliera per gara di appalto di manutenzione (Sez. Lombardia, n. 170/15), truffa aggravata con illecito rimborso IVA per merci acquistate da soggetti non residenti UE (Sez. Lombardia, n. 166/15), omessi controlli su attività violative norme ambientali (Sez. Lombardia, n. 137/15), peculato da parte di direttore di società interamente partecipata da enti pubblici (Sez. Lombardia, n. 45/15), illecite astensioni dal lavoro in amministrazione statale sulla base di false certificazioni sanitarie (Sez. Emilia Romagna, n. 80/15), concussioni nell' esercizio funzioni di sicurezza pubblica (Sez. Puglia, n. 368/15; Sez. Veneto, n. 145/15), appropriazione di valori bollati da parte di dipendente camera di commercio (Sez. Puglia, n. 464/15), omesso riversamento di somme per attività sanitaria "intramoenia" (Sez. Liguria, n. 45/15), illecite richieste di denaro per rilascio attestati di permesso provvisorio di guida (Sez. Toscana, n. 22/15), svolgimento di attività libero professionale da parte di insegnante durante periodo di malattia (Sez. Toscana, n. 22/15); corruzione di sanitario per abbreviazione tempi di attesa di intervento chirurgico (Sez. Friuli V.G., n. 39/15). Si aggiunge la sentenza Sez. Campania n. 151/2015 che, pur non direttamente collegata a procedimento penale nei confronti dei convenuti in giudizio, amministratori e funzionari comunali, riguarda una fattispecie di ingiustificato "non utilizzo" di bene confiscato alla criminalità organizzata.

7.2. Gli appalti pubblici e le recenti direttive dell'U.E. (V.P.G. Francesco Lombardo)

7.2.1. Innovazioni del legislatore europeo in tema di “in house” e i corrispondenti limiti nazionali per le società strumentali.

In un contesto di dimensione sovranazionale, la nozione comunitaria di appalti (comprensiva della realizzazione di lavori, della prestazione di servizi e della fornitura di beni), riferita, pertanto, alla totalità dei contratti passivi della P.A., impone il temperamento dei principi fondamentali enucleati dalla Corte di Giustizia in tema di “concorrenza per il mercato”, con il principio di “libera amministrazione” nella scelta degli strumenti più idonei al soddisfacimento dell'interesse pubblico che ne costituisce il sostrato, ovvero la causa ultima.

Di conseguenza, più recentemente, l'analisi e l'attenzione degli studiosi e degli operatori del diritto si è trasferita su un altro e più complesso campo: quello della compatibilità di uno schema organizzativo, ormai divenuto ordinario e strumentale alla c.d. “autoproduzione”, con il generale principio di “libera concorrenza” inteso in chiave espansiva, ossia quale promozione di un mercato il più possibile aperto agli operatori privati.

La scelta dell’*“in house providing”*, quale modalità di affidamento dei servizi pubblici, da modalità di gestione, alternativa all'affidamento a terzi, è oggi rimessa alla discrezionalità dell'ente pubblico titolare del servizio. Per il principio di “libera amministrazione”, infatti, si amplia la discrezionalità di cui gode l'ente pubblico nella scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico ad esso affidato, salvo manifesta illogicità, ragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti. Problema di politica economica che diviene di pregnante ed attuale interesse del legislatore europeo, pressato da eventi di crisi economica globale e combattuto dal dilemma – reso estremamente attuale dal progettato incremento degli investimenti pubblici – tra l'autoproduzione in forma societaria, e l'acquisizione di opere, beni e servizi da operatori privati, per il tramite delle procedure concorsuali di evidenza pubblica.

È in questo contesto che sono intervenute le nuove direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (UE) del 28 marzo 2014. Ma già oggi, la modalità di affidamento *in house* rientra tra quelle ordinarie di gestione, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell'ente territoriale e, al pari di quella rivolta al mercato, deve essere congruamente motivata circa le ragioni in diritto e in fatto, con speciale riguardo alla convenienza economica che la giustifica, nonché alle peculiarità del

contesto territoriale⁸⁷

L'autonomia d'organizzazione dei soggetti pubblici, circa le modalità di gestione dei servizi da essi assunti, trova oggi un esplicito riconoscimento nel principio di "libera amministrazione" delle autorità pubbliche affermato dall'ordinamento UE⁸⁸.

Il principio *de quo* investe, come noto, la possibilità da parte delle autorità nazionali, di scegliere se espletare i compiti d'interesse pubblico avvalendosi o meno della proprie risorse organizzative, in cooperazione con altre amministrazioni pubbliche o ricorrendo ad operatori economici terzi.

L'organizzazione del servizio pubblico si basa, pertanto, sulla piena autonomia in capo all'ente titolare⁸⁹ che può dunque scegliere fra il regime di autoproduzione e quello dell'esternalizzazione; solo in quest'ultimo caso si impone l'obbligo di rispettare regole concorrenziali nella scelta del contraente-gestore, stante la presenza di una richiesta al "mercato" e dunque di un incontro tra domanda e offerta.

In estrema sintesi può, dunque, affermarsi che le nuove direttive: 1) lasciano liberi gli stati membri in ordine alla scelta allocativa (autoprodurre o acquisire da operatori economici terzi); 2) si applicano solo ove la scelta sia quella di rivolgersi al mercato.

Si può dire, quindi, che il limite all'espansione di un mercato comune corrisponde al potere della P.A. di organizzarsi liberamente, consentendo alla stessa di non rivolgersi al mercato al fine di soddisfare la prestazione di servizi pubblici. La costituzione di un rapporto *in house providing*, espressione di detto potere di autoorganizzazione, rientra tra le forme di gestione del servizio il cui affidamento non abbisogna di procedure di evidenza pubblica, in quanto trattasi di una declinazione del potere di autoproduzione, in cui non v'è apertura al mercato né una possibile competizione tra potenziali gestori terzi.

⁸⁷ cfr. Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per il Lazio, deliberazione 2/2015/PRSP del 20 gennaio 2015; Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia 22/1/2015 n. 15/2015/PRSE.

⁸⁸ cfr. soprattutto Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, art. 2, rubricato come «Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche», ove si riconosce espressamente la possibilità per le amministrazioni di espletare i compiti di interesse pubblico avvalendosi di proprie risorse, ovvero in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici, nonché mediante conferimento ad operatori economici esterni, ponendo le stesse modalità su un piano di integrale equiordinazione.

⁸⁹ si veda Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE, considerando 5, ove si legge che nessuna disposizione della medesima direttiva "obbliga" gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi.

Con l'emanazione delle nuove direttive⁹⁰ in tema di concessioni, appalti e settori speciali, il fenomeno dell'*in house providing* è stato disciplinato dettagliatamente (vedi Cons. St., sez. II, 30 gennaio 2015, parere n. 298) e sono stati recepiti alcuni dei più recenti orientamenti giurisprudenziali; invero, risulta escluso dall'ambito di applicazione delle direttive *de quibus* l'affidamento di una concessione o appalto ad una persona giuridica distinta nei cui confronti l'amministrazione affidante eserciti un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, oltre l'80% delle attività da essa svolta siano affidate dalla controllante, e in cui *"non vi sia alcuna partecipazione di capitali privati diretti nella società affidataria, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto..."*⁹¹.

Alla luce di quanto emerso nell'evoluzione, normativa e giurisprudenziale, recente, emerge, pertanto, la tendenza ad una rivalutazione del rapporto sussistente tra il principio di "concorrenza" e quello di "libera amministrazione", in cui quest'ultimo è destinato a tracciare confini, sempre più precisi, di operatività del primo.

7.2.2. Innovazioni del legislatore europeo in tema di "in house" e corrispondenti limiti nazionali per le società strumentali

Come si è visto, le Direttive di ultima adozione hanno ammesso alcune modalità operative che sembrerebbero ampliare, seppure in termini tutti da verificare, le possibilità di "affidamento diretto". E così, se pur le nuove disposizioni, sotto molti aspetti, hanno recepito i precedenti arresti giurisprudenziali, riconoscendone il determinante ruolo nel definire i caratteri dell'istituto, per altro verso, le stesse potrebbero apparire in controtendenza rispetto al precedente *trend* della Corte di giustizia.

Data la notorietà dell'istituto, da tempo oggetto di ampi studi che ne hanno inquadrato i tratti essenziali, in questa sede ci si limiterà ad analizzare alcune delle più interessanti novità: la possibilità di porre in essere affidamenti diretti tra entità controllate da una medesima amministrazione; la previsione di una percentuale fissa (ed abbastanza generosa) per il calcolo

⁹⁰ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE - Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che abroga la direttiva 2004/17/CE.

⁹¹ cfr. Dir. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, cit., art. 17, § 1-3; Dir. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, cit., art. 12 § 1-3; Dir. 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, cit., art. 28 § 1-3

della “prevalenza” delle attività; l’ingresso del capitale privato.

Le nuove disposizioni dettano un’eccezione rispetto al generale onere di rispettare le procedure ad evidenza pubblica.

Nella prospettiva nazionale, l’istituto è stato di sovente qualificato alla stregua di un vero e proprio “*modo di essere dell’Amministrazione*”⁹², valorizzandone particolarmente la natura di originale modulo a disposizione della stessa per “*interiorizzare*” l’approvvigionamento e l’erogazione di servizi; talché, l’*in house* avrebbe un’incidenza trasversale, tale da travalicare l’ambito dei servizi pubblici, ed assurgere così ad ineludibile variabile organizzativa da annoverare tra le strutture amministrative.

Non a caso, si sono diffuse, tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza nazionale, le espressioni di “*longa manus*” dell’Amministrazione⁹³, e di “*delegazione interorganica*”⁹⁴. Ma, a differenza di quanto avvenuto in sede nazionale, l’indirizzo giurisprudenziale europeo ha avuto cura di qualificare l’*in house* come mera ipotesi di inapplicabilità delle norme in materia di evidenza pubblica, in ragione della mancanza dell’elemento contrattuale⁹⁵. E così ha fatto anche il legislatore, che ha collocato le norme in esame nella Sezione delle Direttive relativa alle “Esclusioni”.

Dunque, posto che quella in esame costituisce “*un’eccezione alle regole generali del diritto comunitario*”, resta ancor’oggi valido, ed anzi è confermato, che le relative condizioni di applicabilità “*debbono formare oggetto di un’interpretazione restrittiva*”⁹⁶.

Il riconoscimento esplicito dell’*in house* in tutte e tre le nuove Direttive, con formulazioni pressoché identiche, ha certamente fugato ogni dubbio circa l’effettiva applicabilità dell’istituto a qualsiasi fattispecie sottoposta alle procedure di affidamento europee. Sicché, non v’è oggi ragione di dubitare che l’eccezione in esame si applichi tanto agli appalti nei settori ordinari, quanto a quelli nei settori speciali, così come nel “nuovo” ambito delle concessioni. Pertanto, anche in vigenza delle nuove norme, si tratterà di interpretare l’istituto secondo quanto disposto

⁹² in giurisprudenza T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 26 maggio 2010, n. 9182, qualifica l’istituto quale “*modulo organizzatorio*”

⁹³ in giurisprudenza, ex multis, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 221; *Ibid.*, Sez. IV, 26 novembre 2013, n. 5632; *Ibid.*, Sez. V, 15 febbraio 2013, n. 936

⁹⁴ in giurisprudenza da ultimo, ex multis, Cons. Stato Sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 221

⁹⁵ Come ben dimostra la posizione della Corte di Giustizia sin dalla sentenza *Teckal*, confermata sul punto da tutte le successive pronunce.

⁹⁶ sentenza *Parking Brixen*, punto 63; in senso analogo anche sentenza *Stadt Halle*, punto 46 e, in ultimo, sentenza *Datenlotsen Informationssysteme*, punto 23.

dalle nuove Direttive, anche in ambiti ulteriori rispetto a quelli espressamente disciplinati.

Alla luce della nuova disciplina europea, viene anzitutto in rilievo la possibilità di esercitare il “controllo analogo” in modo “indiretto”, ossia per il tramite di un’entità controllata. La stessa Corte di Giustizia aveva ritenuto ammissibile una simile struttura in house, ma in termini assolutamente non definitivi, essendosi limitata ad affermare che non può escludersi a priori che il controllo possa essere esercitato oltre che direttamente, anche indirettamente attraverso entità a loro volta partecipate dalla Pubblica amministrazione⁹⁷.

Ad ogni modo, il nuovo pacchetto di Direttive in materia di contratti pubblici ha risolto sostanzialmente il problema, avendo espressamente confermato che il “controllo analogo” può essere esercitato sia direttamente, sia indirettamente, tramite una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’Amministrazione⁹⁸.

Le nuove disposizioni hanno reso possibile un rapporto senza gara anche tra entità in house partecipate (direttamente) dalla medesima amministrazione. La terminologia che già si è imposta per definire questo fenomeno è quella di “rapporto orizzontale”⁹⁹.

Anche l’in house c.d. “pluripartecipato” ha trovato posto nelle nuove Direttive in previsioni specifiche, autonome rispetto alle precedenti¹⁰⁰.

Il secondo fondamentale requisito dell’in house, affermato a partire dalla citata sentenza Teckal, è rappresentato dal necessario “prevalente esercizio” a favore dell’Amministrazione controllante. Sul punto, le nuove Direttive chiariscono, una volta per tutte, che per ritenere integrato il requisito della prevalenza è necessario che almeno l’80% delle attività della persona giuridica partecipata siano effettuate nello svolgimento di compiti ad essa affidati dall’Amministrazione controllante¹⁰¹.

Il legislatore ha, così, sancito definitivamente la misura entro cui una società soggetta a “controllo analogo” può agire al di fuori degli affidamenti da parte dell’Amministrazione partecipante, senza per ciò perdere il proprio *status* di entità *in house*. Sin dalla sentenza Teckal,

⁹⁷ in tal senso, Corte di giustizia, 11 maggio 2006, nella causa C-340/04, Carbotermo e Consorzio Alisei, punto 39.

⁹⁸ cfr. artt. 17, 12 e 28, paragrafo 1 seconda parte, rispettivamente delle Direttive: concessioni, appalti ordinari ed appalti speciali.

⁹⁹ cfr. Corte di giustizia dell’8 maggio 2014, nella causa C-15/13, Datenlotsen Informationssysteme, che parla di in house orizzontale.

¹⁰⁰ cfr. artt. 17, 12 e 28, paragrafo 3, rispettivamente delle Direttive: concessioni, appalti ordinari ed appalti speciali.

¹⁰¹ cfr. artt. 17, 12 e 28, paragrafo 1, lett. b), rispettivamente delle Direttive: concessioni, appalti ordinari ed appalti speciali.

infatti, il requisito della prevalenza è stato posto al fine di evitare che le entità beneficianti di un affidamento diretto, sfruttassero sul mercato interno il vantaggio competitivo derivante dallo stesso.

Anche in rapporto alle “società strumentali”, l’esclusività non andrebbe riferita al tipo di attività svolte (criterio qualitativo), ma solo al soggetto a favore del quale vengono rese rispetto a quanto previsto in statuto (criterio quantitativo). Il che sarebbe in linea con la posizione dei Giudici amministrativi, secondo cui le disposizioni nazionali non vietano le c.d. società *multiutilities*, ma mirano solo ad evitare che una società strumentale (quali che siano le attività svolte) dopo l’affidamento “*possa andare a fare altro*”¹⁰².

Terzo e fondamentale requisito posto dalle Direttive è la “tendenziale” assenza di capitale privato dalla compagine sociale ¹⁰³.

Le novità, in proposito, non possono passare inosservate. In primo luogo, v’è la stessa autonoma rilevanza che il requisito ha acquistato in sede legislativa, quando in precedenza era ricondotto al più generale presupposto del “controllo analogo”, ritenendosi che la presenza di privati lo escludesse. In secondo luogo – e questo spiega perché il legislatore abbia ritenuto di dover meglio precisare il requisito in parola conferendogli autonoma rilevanza – è del tutto significativo che si debba oggi dire “tendenziale” assenza di capitale privato, quando in passato l’aggettivo d’obbligo sarebbe stato “assoluta”.

Come noto, la giurisprudenza europea aveva ripetutamente confermato che nella compagine sociale di un soggetto in house non potessero esservi soggetti privati¹⁰⁴.

In linea con tale consolidato orientamento, si era del pari affermata, a livello europeo, l’idea secondo cui non si può qualificare come in house un’entità il cui capitale, anche solo potenzialmente, sia aperto alla futura partecipazione privata¹⁰⁵.

Oggi, la possibilità di partecipazione di capitale privato resta subordinata alla circostanza che il socio privato non possa in alcun modo influire sul processo decisionale pubblico, come

¹⁰² così l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza del 3 marzo 2008, n. 1, poi confermata a più riprese da successive pronunce; cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282. Più di recente, in tal senso, anche le pronunce che, in ottica restrittiva, per la qualifica di una società come *multi utilities*, impongono di guardare non alle previsioni statutarie, ma alle attività concretamente svolte: Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2013, n. 3022; Cons. Stato, Sez. VI, 8 maggio 2014, n. 2362.

¹⁰³ cfr. artt. 17, 12 e 28, par. 1, lett. c), rispettivamente delle Direttive: concessioni, appalti ordinari ed appalti speciali.

¹⁰⁴ circostanza a più riprese confermata a partire dalla nota sentenza *Stadt Halle* (Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle*, punto 49).

¹⁰⁵ Sentenza del 6 aprile 2006, in causa C-410/04, ANAV, punti 30-33 e sentenza del 21 luglio 2005, nella causa C-231/03, *Coname*, punto 26.

dimostra il triplice ordine di requisiti, cumulativi, all'uopo previsti: non deve sussistere alcun "controllo o potere di veto"; tali partecipazioni devono essere "prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati"; ed il socio privato non può essere comunque in grado di esercitare "un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata"¹⁰⁶.

In un'ottica europea, l'eccezione non stupisce più di tanto, alla luce della motivazione che il legislatore europeo stesso ha dichiaratamente posto a fondamento di tale disposizione. Come chiarito dai rispettivi considerando delle Direttive, "tali partecipazioni non incidono negativamente sulla concorrenza tra operatori economici privati"¹⁰⁷. Ciò in quanto, una volta che si sia assicurato che il socio privato non può influire sul processo decisionale dell'entità *in house*, viene meno il rischio che le esigenze collegate ad obiettivi di interesse pubblico, che corrispondono (*rectius*, dovrebbero corrispondere) alla partecipazione pubblica, vengano "inquinare" dalle logiche privatistiche. Non v'è dubbio, quindi, che le nuove direttive, e gli obblighi di evidenza pubblica dalle stesse discendenti, non trovino adesso applicazione, non solo in caso di soggetto affidatario interamente partecipato, ma anche in caso di partecipazione di capitali privati che però non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Inoltre – ed è questo l'elemento più rilevante – non è più necessario che l'attività accessoria, svolta a favore di committenti diversi dagli enti proprietari, sia del tutto marginale e trascurabile, essendo ammesso che il soggetto partecipato arrivi a svolgere sino al 20% della sua attività nel libero mercato.

Orbene, per quanto d'interesse della giurisdizione contabile, val la pena declinare i principi sin qui enunciati, in tema di giurisdizione, dalla Suprema Corte di Cassazione, a partire dalla nota **sentenza n. 26806 del 2009**, sulla responsabilità per i danni arrecati al patrimonio delle società partecipate.

Invero, nell'ipotesi di danno arrecato al patrimonio sociale, avuto riguardo alla natura di ente privato della società ed all'autonomia giuridica e patrimoniale di essa rispetto al socio pubblico, la giurisdizione è stata attribuita al Giudice ordinario, non essendo configurabile, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della

¹⁰⁶ cfr. artt. 17, 12 e 28, paragrafo 1, lett. c), rispettivamente delle Direttive: concessioni, appalti ordinari ed appalti speciali).

¹⁰⁷ cfr. considerando 46 e 32, paragrafo 2, rispettivamente della Direttiva Concessioni e di quella relativa agli appalti nei settori ordinari. Nonostante l'omissione, pare inoltre che il considerando, stante l'identità delle norme, possa valere anche in rapporto alla Direttiva nei settori speciali

Corte dei conti. La giurisdizione della Corte dei conti è stata, invece, successivamente affermata, sia quando l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un danno che - come nel caso del danno all'immagine - sia stato arrecato al socio pubblico direttamente, e non quindi quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società, sia quando essa trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia comunque esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione. Oltre a ciò, sono state individuate situazioni particolari connesse alla "natura speciale" dello statuto legale di talune società partecipate da enti pubblici¹⁰⁸. Va, inoltre, ricordato che, accanto a queste ipotesi singolari, connotate dalla peculiarità dello statuto legale della specifica società, la giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata, da ultimo, anche con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti di un più vasto sottoinsieme di società a partecipazione pubblica: le cosiddette "società in house". Queste ultime, per le ragioni suesposte, sono quelle dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, che esplicino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici¹⁰⁹. La conseguenza è, quindi, che il danno arrecato al patrimonio sociale si configura, in questi casi, come danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo alla stessa amministrazione.

Orbene, una volta consentita la partecipazione privata – seppure a determinate condizioni ed entro certi limiti – nelle società *in house*, diviene meno marcata la differenza tra società *in house* e società miste e di ciò la Suprema Corte di Cassazione dovrà tenere conto in un prossimo futuro, ai fini del regolamento di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice contabile. È evidente, infatti, che l'ordinamento transnazionale si incammina verso la revisione del rapporto tra principio di "libera amministrazione", di cui l'*in house* costituisce la più significativa

¹⁰⁸ si vedano, il caso della Rai s.p.a., ove si è affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulle azioni di risarcimento del danno cagionato da componenti del consiglio di amministrazione e da dipendenti perché, nonostante la veste di società per azioni, essa ha natura sostanziale di "ente pubblico", compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nonché tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti (Sez. un., n. 27092/2009), nonché il caso dell'Enav s.p.a. (Sez. un., ord. 3 marzo 2010, n. 5032) e dell'Anas s.p.a. (Sez. un., 9 luglio 2014, n. 15594) ed ancor più di recente il caso dell'Alitalia (Sez. un. ord. 13 novembre 2015, n. 23306)

¹⁰⁹ tra le altre, Sez. un., 2013 n. 26283

espressione, e principio di “concorrenza”.

L’*in house*, quindi, non è più da considerare un’eccezione, ma si pone a monte della stessa come conseguenza della scelta dell’amministrazione di non ricorrere al mercato; scelta che rientra nell’autonomia del soggetto pubblico (garantita anche dall’art. 5 della Cost.) e che, come ogni manifestazione di discrezionalità, è sottoposta al vaglio di legittimità del Giudice (nella specie, amministrativo). Il che dovrà essere tenuto presente dal legislatore nazionale.

Sicché, nella diversa visione dell’*in house* da parte dell’ordinamento europeo, va, di conserva, sottoposto a rimediazione il discrimine di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice contabile *in subiecta materia* e ciò per ragioni di tutela del pubblico erario che partecipa alla realizzazione di fini di interesse pubblico.

7.2.3. Il principio di “libera amministrazione”

Ad ogni modo, e pur garantendo l’autonoma scelta della P.A. sulle modalità di gestione del servizio pubblico, costituente la sua missione, il principio di “libera amministrazione” non esclude la rilevanza di vincoli diversi e ulteriori che possono rinvenirsi nell’ordinamento nazionale, limitando in parte la discrezionalità nella scelta tra una forma e l’altra (autoproduzione o affidamento a terzi) di gestione.

In materia, la giurisdizione della Corte dei conti ha più volte avuto occasione di pronunciarsi sui limiti alla esternalizzazione dei servizi e lo ha fatto, ad esempio, con riferimento – non certo esclusivo, ma estensibile ad ogni modello di affidamento a terzi della gestione dei servizi propri della P.A. – all’affidamento degli incarichi esterni di consulenza, individuando una serie di presupposti, limiti, condizioni e vincoli che le Pubbliche Amministrazioni devono rispettare per poter legittimamente affidare simili incarichi (tra le più recenti si vedano le sentenze: n. 36/2015 della Sezione Basilicata; nn. 140, 162 e 170/2015 della Sezione Veneto; n. 390/2015 della Sezione Lazio).

Invero, in attuazione del principio del “buon andamento”, le Pubbliche Amministrazioni devono tendenzialmente assicurare la propria “autosufficienza”. In altri termini, la regola generale è che le Amministrazioni, per provvedere all’esercizio dei propri compiti e alla soddisfazione delle proprie esigenze, devono anzitutto ricorrere all’utilizzo delle strutture organizzative e delle risorse umane proprie, affidando, quindi, i propri compiti a soggetti interni. Come afferma la giurisprudenza contabile costante, vige il principio secondo cui “ogni ente pubblico deve

provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e il proprio personale”¹¹⁰. Infatti, con il ricorso a risorse interne per espletare i compiti affidati dalla legge, le Amministrazioni evitano una duplicazione delle proprie funzioni e riducono la spesa, risparmiando sul costo delle esternalizzazioni.

Pertanto, il ricorso a soggetti esterni è consentito solo in caso di eventi ai quali non è possibile far fronte con la struttura burocratica esistente¹¹¹. E ciò può accadere quando è la legge stessa a prevederlo, oppure in ipotesi di eventi straordinari, da intendersi quali “esigenze eccezionali e impreviste e di natura transitoria”¹¹².

In ogni caso, anche in simili ipotesi, l’utilizzo di personale esterno deve avvenire nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dalla legge. Per questo, avviene solamente alle condizioni dettate dalla legge, “che esprimono principi di stretta interpretazione”¹¹³. Per tali ragioni, l’eventuale abuso dello strumento degli incarichi esterni, per fini non realmente eccezionali, determina la responsabilità amministrativa per danno erariale in capo al soggetto conferente¹¹⁴.

Sicché, l’amministrazione deve aver preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno. In tal senso, vige il principio secondo cui “la pubblica amministrazione deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione ed il proprio personale e che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari non sopperibili con la struttura burocratica esistente” (Corte dei Conti, sez. giur. Lazio, 30.04.2010, n. 976). Detto in altri termini, l’Amministrazione deve assicurarsi che, nonostante l’ottimale impiego delle risorse interne e la piena fruizione di tutte le potenzialità che esse sono in grado di esprimere, permanga l’esigenza di un ulteriore implemento delle risorse stesse ai fini di una efficace risposta funzionale alle esigenze che si intendono soddisfare. Solo in questo modo si può assicurare una piena attuazione del principio del “buon andamento” della Pubblica Amministrazione, di cui l’autosufficienza è espressione.

In altri termini – nell’obiettivo di realizzare un contenimento delle spese pubbliche, così da raggiungere un riequilibrio dei relativi bilanci – è possibile il ricorso alle procedure di

¹¹⁰ Corte dei Conti, sez. III di appello, 8.02.2012, n. 66

¹¹¹ Corte dei Conti, sez. III di appello, 8.02.2012, n. 66 cit.

¹¹² Corte dei Conti, sez. II di appello, 22.04.2002, n. 137. I principi affermati nelle sentenze citate sono ben radicati anche nella giurisprudenza delle sezioni regionali della Corte dei Conti (cfr. Corte dei Conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, 21.09.2011, n. 167)

¹¹³ Corte dei Conti, sez. I di appello, 27.12.2011, n. 577

¹¹⁴ Cfr. Corte dei Conti, sez. III di appello, 8.02.2012, n. 66

esternalizzazione di cui sopra solo se è idoneo a perseguire il soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso al "buon andamento" delle Pubbliche Amministrazioni e la Corte dei Conti ha il compito di verificare che l'affidamento a terzi di compiti propri delle Pubbliche Amministrazioni sia realizzato nel rispetto delle disposizioni e dei principi enunciati dalla legge.

Per la medesima ragione, nel settore in esame, il Giudice non può estendere il proprio sindacato oltre una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dall'Amministrazione, altrimenti ne violerebbe la sfera della discrezionalità amministrativa e delle valutazioni di merito¹¹⁵. In altri termini, il potere di cognizione della Corte dei Conti trova il suo limite nella sussistenza di una giustificazione obiettiva della esternalizzazione, la quale sia in grado di dimostrare il rispetto del criterio del "buon andamento" dell'amministrazione. La discrezionalità amministrativa costituisce, infatti, espressione di una sfera di autonomia che il Legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti; però, tale limite deve essere correlato con i principi di economicità ed efficacia che, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge 7.08.1990, n. 241, devono ispirare l'esercizio dell'attività amministrativa¹¹⁶.

Sulla base di tali considerazioni, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa è connessa alla valutazione del rapporto fra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti¹¹⁷. Posto, infatti, che, secondo il principio di autosufficienza delle Amministrazioni, le esigenze istituzionali devono essere soddisfatte con le risorse disponibili e che, dunque, il ricorso a collaborazioni esterne è un'eccezione perseguibile solo nei casi e modi di legge, al di fuori di questi, si realizza un danno per la Pubblica Amministrazione. Tale danno consiste, in sostanza, in un difetto di corrispondenza tra la spesa amministrata ed il fine istituzionale da conseguire che realizza uno sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità predeterminate che, secondo la concezione ontologica del danno, costituisce pregiudizio risarcibile.

Ciò porta a concludere – e non sembri questo un paradosso – che, in senso strettamente giuscontabilistico, l'"*in house providing*" o "auto produzione" di beni e servizi, in tutte le sue declinazioni, da strumento comunitariamente equiordinato rispetto all'"*outsourcing*" o "esternalizzazione" diviene strumento principale di azione dei pubblici poteri, a condizione, però, di essere, esso stesso, ben governato, per non sacrificare immotivatamente la "concorrenza per il

¹¹⁵ Corte dei Conti, sez. II di appello, 24.09.2010, n. 367

¹¹⁶ Cfr. Cass. Civ., sez. Un., 29.09.2003, n. 14488.

¹¹⁷ Corte dei Conti, sez. II di appello, 24.09.2010, n. 367

mercato”.

Ne consegue che, anche nel rispetto della posizione assunta al riguardo dall’ordinamento comunitario con le recenti direttive sopra citate, il ricorso all’affidamento diretto costituisce non più un’ipotesi del tutto eccezionale, ma una opzione del tutto legittima se giustificata da particolari esigenze economiche e tecniche: si tratta, come si è detto, dell’ipotesi in cui l’Amministrazione, invece di rivolgersi al mercato (esternalizzazione), reperisce un bene o un servizio, attingendolo all’interno della propria compagine organizzativa o tramite una società da essa interamente controllata, nel senso funzionale da ultimo precisato.

Or dunque, se il diritto comunitario ha avvertito l’esigenza di precisare, al riguardo, che le Amministrazioni sono libere di scegliere il modulo organizzativo attraverso cui realizzare l’interesse pubblico e, più precisamente, se avvalersi delle proprie strutture organizzative (*in house*) ovvero di soggetti giuridici esterni (*outsourcing*) – secondo il c.d. principio dell’alternatività o di equivalenza nella scelta degli strumenti amministrativi per la cura degli interessi pubblici – ne consegue che il principio di “libera amministrazione” possa prestarsi ad assecondare le esigenze di estrema attualità di un proficuo utilizzo della spesa pubblica.

7.2.4. Un recente tema di interesse della giurisdizione contabile a proposito del principio giuscomunitario di proporzionalità.

Nella sentenza del 22 ottobre 2015, la Corte di Giustizia (Decima Sezione), pronunciatisi nella causa C 425/14 – su rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE –, con riferimento all’46, comma 1 *bis*, del decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) – che prescrive la tassatività delle cause di esclusione dei candidati o concorrenti – prende posizione sull’articolo 1, comma 17, della legge del 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. “legge anticorruzione”), secondo cui *“le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*.

In proposito, il Giudice del rinvio (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana) aveva sottoposto alla Corte di Giustizia le seguenti questioni pregiudiziali: *“1) Se il diritto dell’Unione europea e, in particolare, l’articolo 45 della direttiva [2004/18] osti a una disposizione, come l’articolo 1, comma 17, della legge n. 190/2012, che consenta alle amministrazioni aggiudicatrici di prevedere come legittima causa di esclusione delle imprese partecipanti a una gara indetta per l’affidamento di un contratto pubblico di appalto, la mancata accettazione, o la mancata prova documentale dell’avvenuta accettazione, da parte delle suddette imprese, degli*

impegni contenuti nei c.d. “protocolli di legalità” e, più in generale, in accordi, tra le amministrazioni aggiudicatrici e le imprese partecipanti, volti a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli affidamenti di contratti pubblici. 2) Se, ai sensi dell’articolo 45 della direttiva [2004/18], l’eventuale previsione da parte dell’ordinamento di uno Stato membro della potestà di esclusione, descritta nel precedente quesito, possa essere considerata una deroga al principio della tassatività delle cause di esclusione giustificata dall’esigenza imperativa di contrastare il fenomeno dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”.

Al riguardo, la Corte prende atto che tali impegni di legalità sono conformi all’obiettivo di tutelare i principi di concorrenza e di trasparenza nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, in quanto vertono sul comportamento leale del candidato o dell’offerente nei confronti dell’amministrazione aggiudicatrice e sulla collaborazione con le forze dell’ordine e che, in quanto tali, non eccedono quanto necessario al fine di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici.

Tuttavia, la stessa Corte rileva che il punto e) del protocollo di legalità di cui trattasi include una dichiarazione secondo la quale il partecipante non si trovi in situazioni di controllo o di collegamento con altri concorrenti ed a tale specifico riguardo osserva che *“l’esclusione automatica di candidati o di offerenti che si trovino in una tale situazione con altri candidati o offerenti eccede quanto necessario per prevenire comportamenti collusivi e, pertanto, per garantire l’applicazione del principio della parità di trattamento e il rispetto dell’obbligo di trasparenza. Una siffatta esclusione automatica costituisce, infatti, una presunzione irrefragabile d’interferenza reciproca nelle rispettive offerte, per uno stesso appalto, di imprese legate da una situazione di controllo o di collegamento. Essa esclude in tal modo la possibilità per tali candidati o offerenti di dimostrare l’indipendenza delle loro offerte ed è quindi in contrasto con l’interesse dell’Unione a che sia garantita la partecipazione più ampia possibile di offerenti a una gara d’appalto”.*

Parimenti, la Corte osserva che “in detto punto e) figura una dichiarazione secondo la quale il partecipante non si sia accordato e non si accorderà con altri partecipanti alla gara. Una siffatta dichiarazione, escludendo qualsiasi accordo tra i partecipanti, compresi gli accordi non idonei a restringere il gioco della concorrenza, eccede quanto necessario al fine di salvaguardare il principio di concorrenza nell’ambito degli appalti pubblici”.

Considerazioni simili, secondo la Corte medesima, “devono altresì applicarsi per quanto

riguarda la dichiarazione di cui al punto f) del protocollo di legalità di cui trattasi nel procedimento principale, ai sensi della quale il partecipante dichiara che non subappalterà lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla gara e che è consapevole che, in caso contrario, tali subappalti non saranno autorizzati. Una tale dichiarazione, infatti, implica una presunzione irrefragabile secondo la quale l'eventuale subappalto da parte dell'aggiudicatario, dopo l'aggiudicazione dell'appalto, a un altro partecipante alla stessa gara d'appalto derivi da una collusione tra le due imprese interessate, senza lasciare loro la possibilità di dimostrare il contrario. Così, una siffatta dichiarazione eccede quanto necessario al fine di prevenire comportamenti collusivi".

Ne deriva, per quanto d'interesse giuscontabilistico, che l'esclusione automatica del concorrente in siffatte ipotesi e, più in generale, in tutte le ipotesi in cui risulti vulnerato il suddetto principio di proporzionalità, dando luogo ad un oneroso contenzioso con la stazione appaltante, che potrebbe risultare soccombente per eccesso di potere, potrebbe innescare un giudizio di responsabilità amministrativa per "danno alla concorrenza" a carico dei funzionari responsabili della stesura della *lex specialis* di gara contenente previsioni del tipo di quelle sopra indicate e della loro applicazione al caso concreto, in assenza del prodromico esperimento di un necessario contraddittorio con la parte interessata e con conseguenze tutte da valutare sulla "colpa grave" dei pubblici funzionari.

7.3. Gestione fondi e patrimonio pubblico. Gli strumenti derivati. (V.P.G. Cinthia Pinotti)

7.3.1. Premessa

Anche nell'anno 2015 la casistica giurisprudenziale afferente alla irregolare gestione dei fondi e del patrimonio pubblico è assai vasta e ricomprende fattispecie eterogenee che spaziano dall'omessa rivalutazione e incameramento da parte degli enti pubblici dei canoni per concessioni demaniali o locativi di alloggi o beni pubblici, ovvero, di contro, alla corresponsione di canoni locativi a privati per utilizzo immobili per esigenze di interesse generale in misura assolutamente eccessiva rispetto ai parametri di mercato.

Molte delle fattispecie più rilevanti per l'entità dei danni erariali, legate a quello che, ad opera dei media, viene definito, come il fenomeno di "affittopoli" sono ancora oggetto di istruttoria ad opera delle competenti Procure Regionali, prima fra tutte quella del Lazio. Tuttavia in molti casi si è pervenuti ad esiti giudiziali che confermano una tendenza già affermata negli

anni precedenti.

Fra le tante sentenze, si segnala quella della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, n.905 del 23 settembre 2015 che ha portato a condanne per euro 747.339,6 e 94.422 in favore della Provincia di Napoli dei funzionari p.t. responsabili del contenzioso con i proprietari dell'immobile in cui è stato ospitato l'ITIS Galileo Ferraris di Napoli per canoni di locazione e devastazioni subite dall'immobile, la sentenza n. 65 del 21 gennaio 2015 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, relativa ad una illegittima concessione di bene demaniale nonché la sentenza n.226 del 22 aprile 2015, sempre della Sezione giurisdizionale per il Lazio relativa al noto caso della concessione in uso dell'area archeologica del Circo Massimo per il concerto dei Rolling Stones a fronte di un corrispettivo percepito per l'utilizzo dell'area di soli euro 7.934; (nella specie la sentenza assolutoria in primo grado è stata motivata dalla mancanza di una disciplina normativa di riferimento per la determinazione delle tariffe, carenza stigmatizzata, peraltro, dal giudice che così si è espresso" *censurabile è semmai l'inazione del Comune prima e di Roma Capitale poi che non ha predisposto uno strumento normativo per la determinazione delle tariffe adeguata all'importanza storica e culturale dei beni messi a disposizione*").

Appartiene alla casistica del mancato incameramento di canoni anche la vicenda che ha portato alla sentenza di condanna della Sezione giurisdizionale Abruzzo del 4 giugno 2015 in relazione a fattispecie di danno afferente alla gestione dei canoni di compartecipazione delle quote condominiali dei Moduli Abitativi Provvisori e degli alloggi del progetto C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili). Il danno erariale è derivato nella fattispecie dall'omesso incameramento delle somme dovute da parte degli inquilini morosi. Molte sono poi le fattispecie di illecito contestate dalle Procure Regionali concernenti l'irregolare utilizzo di beni demaniali sia sotto forma di mancato adeguamento dei canoni o incameramento dei canoni (Sezione giurisdizionale d'appello Regione siciliana n. 236 del 1 dicembre 2015 sia sotto forma di esborsi ingiustificati per la manutenzione dei beni (Sezione giurisdizionale per la Liguria, n. 16 del 28 gennaio 2015) sia sotto il profilo di concessioni in uso dei beni in assenza dei presupposti di legge.

Degna di nota è la vicenda giudiziaria afferente all'acquisto da parte del MIBAC di un bene culturale a trattativa privata (piccolo crocefisso ligneo attribuito a Michelangelo) in carenza di istruttoria e certezza sulla attribuibilità del bene. La Sezione I centrale d'appello, sentenza n. 106 del 4 febbraio 2015 ha respinto l'appello del PM avverso la sentenza assolutoria in primo grado confermando la mancanza di colpa grave nella condotta dei direttori generali p.t. e dei componenti del Comitato tecnico scientifico del Ministero.

7.3.2. Danno erariale derivante dalla stipulazione di strumenti finanziari derivati.

Come già si è avuto modo di osservare nelle precedenti relazioni in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario, il fenomeno della stipulazione di contratti di finanza derivata avvenuto al di fuori delle condizioni di legge, può configurare un illecito rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa per danno erariale sia dei soggetti che hanno sottoscritto i contratti sia di coloro che a vario titolo abbiano concorso nella formazione della volontà dell'ente.

L'assenza di regole precise fino all'introduzione del divieto legislativo all'utilizzazione di detti strumenti da parte degli enti locali introdotto dall'articolo 62 D.L. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 ha favorito la loro massiccia diffusione anche per finalità estranee alle esigenze di copertura dei rischi.

Attualmente il comma 3 dell'articolo 62 del DL 112/2008, come sostituito dal comma 572 della legge di stabilità 2014, pone il divieto: a) di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dall'articolo 1, comma 3, T.U. in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n.58; b) di procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità; c) di stipulare contratti di finanziamento che includano componenti derivate.

L'impatto finanziario dei contratti di finanza derivata sul bilancio dello Stato, delle Regioni, e degli altri Enti pubblici è stato di recente posta in evidenza dalla Corte dei conti in sede di audizione, avvenuta nel maggio 2015, innanzi alla Commissione di indagine conoscitiva sull'utilizzo degli strumenti, nel settore pubblico, sede in cui l'Istituto ha osservato che, *"ferma restando la sottrazione dei derivati al controllo preventivo di legittimità in virtù della disposizione contenuta nell'art. 3, comma 13, legge n.20/1994, secondo cui -le disposizioni del comma 1, non si applicano agli atti ed ai provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria-, resta ferma la disponibilità della Corte a dare seguito ad eventuali specifiche indicazioni provenienti dal Parlamento dirette ad approfondire le valutazioni sull'esito del ricorso agli strumenti finanziari derivati da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato nel quadro della più generale analisi della gestione del debito pubblico"*.¹¹⁸

¹¹⁸ La Corte ha altresì rilevato, in sede d'audizione, come sulla base del decreto del Ministro del tesoro del 10 novembre 1999, all'Istituto viene inviata per finalità conoscitive una Relazione semestrale che sintetizza le operazioni di gestione del debito pubblico intervenute nel periodo considerato, dei cui contenuti la Corte dà sinteticamente conto, all'interno del capitolo relativo alla gestione del Patrimonio dello Stato, facente parte della Relazione al Parlamento sulla gestione del patrimonio dello Stato oggetto della annuale parifica. Dal quadro

La continua sensibilizzazione del Parlamento, anche ad opera di questo Ufficio di Procura Generale in sede di memoria nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, circa la necessità di sottoporre per legge i contratti (compresi quelli delle Amministrazioni centrali) prima della loro stipulazione a forme di controllo preventivo o comunque di imporre prima della stipula l'utilizzo da parte dei contraenti pubblici di metodologie in grado di fornire con alto grado di attendibilità gli scenari probabilistici circa la loro convenienza, discende anche dal dato reso noto dal MEF secondo cui a fronte dei circa 160 miliardi del portafoglio degli strumenti derivati dello Stato, all'inizio del 2015 il valore nozionale dei contratti sui derivati degli enti territoriali pur se significativo nei riflessi sui relativi equilibri di gestione, sarebbe di poco inferiore ai 25 miliardi, il 60% dei quali imputabili ai contratti sottoscritti da regioni e province autonome.

A fronte del dato imponente fornito dall'emersione delle rilevanti perdite subite dai contraenti pubblici in seguito alla stipula dei contratti, ovvero alla loro rinegoziazione, ovvero alla loro chiusura anticipata, appare davvero esiguo il numero di pronunce giurisdizionali che hanno portato in sede di giudizio di responsabilità amministrativa alla condanna dei responsabili a vario titolo coinvolti.

I motivi di detta apparente discrasia sono molteplici e sono stati puntualmente rilevati già nelle precedenti relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario. Essi consistono in primo luogo nella difficoltà di verificare la sussistenza del danno erariale, alla luce del termine di prescrizione quinquennale per il risarcimento del danno (che per previsione normativa decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso). In presenza di fattispecie che prevedono più pagamenti ripetuti nel tempo, come avviene per i contratti derivati, il termine dovrebbe iniziare a decorrere dalla data delle singole erogazioni. Tuttavia nelle operazioni di finanza derivata non è sempre semplice poter dimostrare l'attualità e concretezza del danno, atteso che eventuali perdite conseguite in una fase iniziale potrebbero essere neutralizzate a seguito dei mutamenti del mercato finanziario. Di qui margini di problematicità nell'individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione.

A detta difficoltà si aggiunge quella inerente alla individuazione del danno, che potrebbe

normativo di cui sopra deriva, osserva la Corte, che "a fronte di un importante rilievo quantitativo dei derivati sottoscritti dall'Amministrazione centrale rispetto a quello assai inferiore nel caso degli enti territoriali, la regolamentazione normativa, i vincoli, e i divieti via via rafforzati e gli stessi compiti di controllo affidati alla Corte, risultano allo stato attuale, assai più penetranti e determinanti proprio con riguardo alle realtà territoriali". Secondo le stime ufficiali, a fine 2014, il "valore nazionale" degli strumenti derivati su debito ammontava, in Italia, a circa 160 miliardi (quasi il 9 per cento sul totale dei titoli di Stato in circolazione), mentre il valore di mercato o attuale (c.d. *mark to market*) segnava una perdita potenziale di circa 42 miliardi che rappresenta l'onere che lo Stato italiano avrebbe dovuto sostenere nell'ipotesi teorica che i contratti sui derivati in essere fossero stati estinti anticipatamente.

essere ravvisato o nella stessa stipula del contratto, intendendosi per danno la semplice esposizione dell'ente al pericolo di perdite, (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio n.2285/2009) sia in un *mark to market* negativo, indicatore tuttavia che rappresentando un valore astratto e virtuale potrebbe tradursi in un danno effettivo (certo ed attuale) solo in caso di chiusura anticipata del contratto.

Di qui il prevalere di indirizzi giurisprudenziali che ritengono possibile l'individuazione del danno erariale certo ed attuale solo alla scadenza finale dell'operazione; esigenza questa che, tuttavia, dilaziona molto negli anni l'accertamento dell'illecito aggravando l'onere della prova del PM in ordine all'individuazione dei responsabili.

In definitiva, la casistica giurisprudenziale del 2015 conferma come la materia del danno erariale da stipula di contratti di finanza derivata presenti una molteplicità di aspetti di così alta complessità da non rendere agevole l'accertamento del danno erariale secondo i criteri tradizionali. Ciò giustifica la (relativa) scarsità dei precedenti giurisprudenziali definiti con sentenza, a fronte di numerose istruttorie aperte dalle Procure regionali, e soprattutto il prevalere di esiti favorevoli per i convenuti rispetto alle condanne. Così la Sezione umbra, nella sentenza n. 103/2015, ha assolto per mancanza di colpa grave e difetto di antigiusuridicità della condotta gli assessori e funzionari di un Comune che avevano incautamente sottoscritto e rinegoziato contratti di finanza derivata in quanto consigliati dalla Banca che aveva omesso di fornire loro elementi conoscitivi rilevanti ai fini di valutare la convenienza delle operazioni; la stessa Sezione, sentenza n. 23 del 18 marzo 2015 ha assolto amministratori e funzionari di un altro Comune cui era stato attribuito dal PM un presunto danno erariale derivante dalla stipulazione e rinegoziazione di contratti derivati per indeterminatezza e contraddittorietà della *causa petendi*.

Alla luce di detto contesto, assume particolare rilievo la recente pronuncia della Sezione prima centrale n. 609 del 16 dicembre 2015, che pronunciandosi sull'appello proposto avverso la sentenza ordinanza n. 236/2014 della Sezione giurisdizionale Regione Toscana, concernente il presunto danno erariale derivato al Comune di Firenze all'esito della stipulazione di contratti derivati, quantificato dal PM in circa 4 milioni di euro, ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della banca Merrill Lynch Capital Markets Bank Limited facente parte del gruppo Merrill Lynch International che aveva fatto da intermediario/*advisor* nelle operazioni.

L'importanza della pronuncia, che doveva verificare se esistesse un coinvolgimento della Banca nell'iter decisionale dell'Ente tale da far insorgere un rapporto di servizio idoneo a giustificare la giurisdizione contabile nella vicenda *de qua*, risiede invero nelle argomentazioni con le quali è

stato sottolineato come la funzione di *advisor* della Banca comporti ineludibilmente un'attività di consulenza finanziaria che, nel settore specifico deve essere svolta ai sensi dell'art. 21 T.U.F. In altri termini, ad avviso della Sezione ai fini dell'individuazione del rapporto di servizio, appare decisivo individuare non in astratto, ma in relazione alla specialità della materia, del suo elevatissimo tecnicismo, e delle regole che disciplinano gli obblighi degli intermediari finanziari, il grado di influenza che la consulenza dell'*advisor* può avere nella formazione della volontà contrattuale dell'ente.

Nella fattispecie la Sezione ha posto in evidenza come la tipicità delle azioni che l'*advisor* deve porre in essere è tale da porre in risalto il suo inserimento nell'organizzazione dell'ente pubblico con l'assunzione di particolari vincoli ed obblighi funzionali atti ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali. Prosegue la Sezione sottolineando che uno dei principali doveri che fanno capo ai consulenti finanziari è la valutazione di adeguatezza ai sensi del Regolamento n.1730/2010 secondo cui "i consulenti finanziari valutano sulla base delle informazioni acquisite dai clienti l'adeguatezza delle operazioni raccomandate. Ai sensi dell'articolo 19, comma 1 dello stesso regolamento il consulente finanziario, sulla base delle informazioni ricevute dal cliente e tenuto conto della natura e delle caratteristiche del servizio di consulenza in materia di investimenti deve valutare che la specifica operazione consigliata soddisfi i seguenti requisiti: a) corrisponda agli obiettivi di investimento del cliente; b) sia di natura tale che il cliente sia finanziariamente in grado di sopportare qualsiasi rischio connesso all'investimento compatibilmente con i suoi obiettivi di investimento; c) sia di natura tale per cui il cliente possieda la necessaria esperienza e conoscenza per comprendere i rischi inerenti all'operazione".

Appare dunque chiara, prosegue la Sezione, la complessità del rapporto tra consulente e cliente nella materia, rapporto che non può essere ridotto ad un mero contenuto informativo o di semplice consulenza.

Si apre dunque, alla luce dell'importante precedente giurisprudenziale, uno scenario totalmente nuovo rispetto al passato, nella materia *de quo*, che coinvolge le Banche *advisor* nella responsabilità erariale, ove le scelte produttive di danno siano state indotte da una negligente funzione consulenziale.

7.4. L'affidamento degli incarichi di consulenza nelle pubbliche amministrazioni (V.P.G. Amedeo Federici)

7.4.1. Disciplina generale degli incarichi esterni per le Amministrazioni

pubbliche

Nell'affidamento di incarichi e consulenze all'esterno degli apparati pubblici sono individuati presupposti, limiti, condizioni e vincoli che le pubbliche amministrazioni debbono osservare affinché tali conferimenti abbiano il requisito della legittimità e della loro giustificabilità.

La normativa base di riferimento è quella contenuta nell'art. 7, comma 6 e seg. del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, che sostanzialmente possiamo definire il testo unico del pubblico impiego.

L'ambito di applicazione di tale disposizione è limitato agli incarichi e alle consulenze che possono essere conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni, individuate secondo la definizione che ne dà il decreto stesso all'art. 1. Le norme si applicano non solo allo Stato e alle sue Amministrazioni, centrali o periferiche, ma anche agli enti locali - Regioni, Province, Comuni - nonché agli altri enti pubblici, non economici nazionali.

In via preliminare, occorre distinguere le consulenze e gli incarichi esterni dai contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Lo stesso Legislatore, con la L. 30.12.2004, n. 311, ha sottolineato tale distinzione, disciplinando in maniera diversa i limiti di spesa per il ricorso agli incarichi esterni e quelli per il ricorso a tale tipologia di contratti.

Tale disposizione legislativa fa emergere il fatto che si tratta di due istituti che, per quanto possano apparire simili, sono essenzialmente diversi fra loro. Le loro differenze non si limitano alla disciplina dei diversi limiti di spesa, ma riguardano altresì la disciplina delle condizioni e delle procedure per la loro utilizzabilità. Gli incarichi e le consulenze costituiscono un'eccezione rispetto alle normali competenze assolute dal personale delle PP.AA. mentre le collaborazioni contrattuali si fondano, in genere, su una temporanea insufficienza organizzativa.

La disciplina generale degli incarichi esterni per le Amministrazioni pubbliche è contenuta nel citato art. 7, del d.lg. 165/2001, frutto di molteplici elaborazioni giurisprudenziali.

Nella prima parte, il comma 6 individua i presupposti e le condizioni generali per l'affidamento di incarichi esterni da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Il mancato rispetto di tali limiti costituisce causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha concluso il relativo contratto ferme restando le responsabilità, di amministratori e funzionari che hanno preso parte alla decisione.

Allo scopo di verificare che non siano stati realizzati abusi nell'utilizzo di tali forme di lavoro flessibile all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, il Legislatore ha disposto un attento circuito di relazioni e controlli. A tal fine, i dirigenti pubblici hanno il dovere di redigere annualmente un

rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, che deve essere trasmesso, entro il 31 gennaio di ogni anno ai servizi di controllo interno e al Dipartimento della funzione pubblica, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che redige un'apposita relazione annuale al Parlamento. In questo modo il sistema di controlli si chiude in capo all'organo legislativo che ha la possibilità di verificare, in via indiretta, il rispetto delle norme dettate in materia di incarichi nelle pubbliche amministrazioni.

Per il conferimento di tali incarichi, esse debbono esperire procedure comparative, al fine di assicurare che si sia operato in maniera oggettiva e indipendente, garantendo al tempo stesso il rispetto del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione, che, nella scelta del soggetto a cui affidare un incarico esterno, deve selezionare la migliore soluzione possibile nel caso concreto.

La disciplina sugli incarichi esterni riveste carattere generale poiché trova applicazione anche nel settore degli enti locali, i quali possono ricorrere alle collaborazioni esterne solo adeguandosi ai principi di cui al comma 6, dell'art. 7 del D.lgs. 165/2001.

La disciplina generale in esame ha individuato puntuali obblighi di pubblicità per le Pubbliche Amministrazioni conferenti, in modo da garantirne la trasparenza. In particolare, nelle comunicazioni indirizzate semestralmente al Dipartimento della funzione pubblica, va indicato l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. L'Amministrazione coinvolta deve pubblicare le stesse notizie anche sul proprio sito *web*. Il mancato rispetto dei doveri di pubblicazione determina una responsabilità disciplinare ed erariale per il dirigente che, nonostante l'omissione, abbia liquidato il compenso dei collaboratori esterni.

L'invio degli elenchi al Dipartimento della funzione pubblica ha lo scopo di assicurare un controllo sull'effettivo adempimento degli obblighi pubblicitari, anche ai fini dell'irrogazione delle eventuali sanzioni in caso di violazione, la quale comporta il divieto per l'Amministrazione inadempiente di conferire nuovi incarichi fino a che non si provveda all'adempimento richiesto.

Per gli enti locali, la normativa di riferimento è l'art. 110, comma 6, del D.lgs. 18.08.2000, n. 267, cioè il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tale disposizione consente il ricorso alle collaborazioni esterne solo ad alto contenuto di professionalità e per obiettivi determinati e con convenzioni a termine che siano previste dal regolamento che, a sua volta, dovrà conformarsi ai principi fissati dall'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001, validi per tutte le Amministrazioni Pubbliche.

La disposizione, comunque, prevede che gli enti locali possano affidare incarichi esterni a condizione non solo che rispettino i principi generali suindicati, ma soprattutto quello relativo al contenuto di alta professionalità che ovviamente deve rivestire il designato, accertabile dalla documentazione presentata.

Nella disciplina per l'affidamento degli incarichi da parte degli enti locali si è aggiunta la legge 24.12.2007, n. 244 che ha individuato ulteriori limiti a tali iniziative.

Per l'utilizzazione di tale strumento essi devono rispettare un iter procedimentale più gravoso in quanto l'affidamento all'esterno può avere a oggetto solo attività previste in un apposito programma e nel rispetto dei limiti, dei criteri e delle modalità fissati dal regolamento di organizzazione previsto dall'art. 89, del D.lgs. 267/2000, sugli uffici e sui servizi, regolamento che gli enti locali possono adottare nell'ambito della propria autonomia.

Tale programma deve essere approvato dal Consiglio comunale e, nel suo ambito, esso deve valutare quali sono i bisogni e le esigenze sussistenti, per la cui soddisfazione è necessario ricorrere all'affidamento di incarichi all'esterno.

Essendo un presupposto essenziale e necessario per tale procedura, l'adozione del programma deve scaturire da un'attenta valutazione da parte dell'Amministrazione poiché gli incarichi non previsti all'interno del programma stesso risulterebbero illegittimi. La previsione programmatica di ricorrere a personale esterno è affidata al Consiglio dell'ente che è organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, rientrando fra le sue competenze *ex art. 42, comma 2, lett. b)*, del D.lgs. 267/2000. Esso non può pertanto essere oggetto di adozione in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia.

I criteri e i limiti per l'affidamento degli incarichi esterni debbono essere fissati dal regolamento in questione che deve rispettare i principi generali riportati nella legislazione primaria.

Il rispetto dell'art. 7 dovrà essere comunque accompagnato da una puntuale disciplina generale che assicuri un ragionevole strumento per il ricorso agli incarichi esterni. Ciascun provvedimento di affidamento in concreto adottato dall'Amministrazione deve, quindi, uniformarsi a tale disciplina e, inoltre, deve essere adottato nel rispetto del programma di cui al comma 55, dell'art. 3, della legge 244/2007.

Nei trenta giorni dalla sua adozione, il regolamento deve essere inviato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la quale lo esamina solo con riferimento alla correttezza delle norme relative all'affidamento degli incarichi all'esterno dell'ente, cioè della sua provvista di

personale.

In attuazione del principio del buon andamento, le Pubbliche Amministrazioni infatti, debbono tendenzialmente assicurare la propria autosufficienza organizzativa. In altri termini, la regola generale è che le Amministrazioni, per provvedere all'esercizio dei propri compiti e alla soddisfazione delle proprie esigenze, devono ricorrere all'utilizzo delle strutture organizzative e delle risorse umane proprie, affidando, quindi, i compiti e gli incarichi funzionali a soggetti interni. Come afferma la giurisprudenza costante, vige il principio secondo cui ogni ente pubblico deve provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e il proprio personale.

Vi possono essere però casi in cui l'Amministrazione non riesca a far fronte alle proprie esigenze con l'organizzazione interna. E proprio in tali casi il Legislatore riconosce ad essa la possibilità di affidamento all'esterno di taluni compiti, pur sempre nel rispetto rigoroso dei principi e dei limiti fissati nelle norme esaminate.

Il ricorso a soggetti esterni è consentito quindi in caso di eventi a cui non è possibile far fronte con la struttura burocratica esistente. E ciò può accadere quando è la legge a prevederlo oppure in ipotesi di eventi straordinari, da intendersi quali esigenze eccezionali e impreviste e di natura transitoria, sempre nel rispetto delle limitazioni e delle condizioni previste dalle norme di settore.

I limiti imposti hanno la propria ratio nell'esigenza di evitare un indiscriminato e generalizzato conferimento all'esterno di incarichi e consulenze, in assenza anche di precise esigenze, con aggravio di costi inutili quanto dannosi per i bilanci pubblici. Inoltre, con l'apposizione di tali limiti, il Legislatore ha voluto assicurare il rispetto delle norme sull'accesso alla Pubblica Amministrazione, le quali prescrivono particolari procedure a evidenza pubblica, al fine di evitare che le stesse nascondano assunzioni illegittime attraverso il ricorso formale agli incarichi esterni. Per tali ragioni, l'eventuale abuso dello strumento degli incarichi esterni per fini non realmente eccezionali determina la responsabilità amministrativa per danno erariale in capo al soggetto che l'ha conferito.

Per determinare l'ambito di applicazione delle norme sul conferimento di incarichi esterni, è necessario far riferimento anche al d.l. 12.07.2004, n. 168, convertito in legge n. 191/2004, che individua e distingue fra tre tipologie di incarichi esterni: incarichi di studio, incarichi di ricerca e incarichi di consulenza.

La stessa Corte dei conti in sede di controllo ha delineato i contenuti e le definizioni di tali incarichi.

La prima tipologia è quella relativa agli incarichi di studio che consistono nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Tali incarichi sono caratterizzati dalla redazione di una relazione finale, nella quale l'incaricato illustrerà i risultati del proprio studio e le soluzioni che, in forza dello stesso, propone.

Gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione. Sulla base di tali direttive programmatiche, l'incaricato ha il compito di porre in essere una raccolta organica del materiale di cui l'ente che ha commissionato la ricerca necessita per avere le conoscenze utili e necessarie al perseguimento dei propri fini istituzionali. Anche in tal caso, la ricerca si concretizza in una relazione scritta sulla raccolta realizzata, con conseguente sistemazione dei materiali raccolti, della loro analisi e, in ultimo, delle conclusioni tratte in esito all'incarico affidato.

Infine le consulenze sono quelle tese a ricevere pareri qualificati per orientare meglio l'azione dell'Amministrazione, anche al fine di poter adottare quelle necessarie, con la più esaustiva conoscenza delle problematiche da affrontare.

Le tre categorie di incarichi individuate sono riconducibili tutte al contratto di prestazione d'opera intellettuale, disciplinato dagli artt. 2229-2239 c.c., con la conseguenza che, con riferimento agli stessi, assume particolare rilevanza il carattere personale della prestazione resa dall'esecutore. Tali incarichi sono caratterizzati da una prestazione di natura personale.

Affinché il conferimento di un incarico esterno sia legittimo è pertanto necessario che l'Amministrazione non possa contare sulle proprie professionalità interne e che il medesimo incarico abbia una durata e un contenuto ben determinati. Le Amministrazioni, inoltre, devono rispettare i quattro principi, individuati espressamente dall'art. 7, comma 6, il quale prevede che l'affidamento di incarichi esterni possa avvenire solo se conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria. Il requisito della particolare specializzazione serve a giustificare il ricorso esterno da parte della Pubblica Amministrazione che, avendo bisogno di un contributo caratterizzato da forte specializzazione, non potendo ricorrere a proprie risorse, deve ricorrere all'esterno, conferendo l'incarico a un collaboratore estraneo alla propria organizzazione.

Si può prescindere dal requisito della specializzazione universitaria qualora l'apporto richiesto sia inerente ad attività particolari, già previste dallo stesso legislatore, vertendosi in ipotesi di necessaria presenza di requisiti che debbono prendere in considerazione capacità valutabili da altri elementi.

La prestazione da affidare deve avere peraltro un oggetto corrispondente alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve altresì essere coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione. In altri termini, la Pubblica Amministrazione non può che affidare incarichi rientranti nella propria sfera di competenza. Nel caso di necessario ricorso all'esterno il compito affidato deve essere predeterminato in maniera puntuale. Il consulente esterno deve realizzare il compito affidatogli, che non può essere un incarico generico e indeterminato, e dopo che l'amministrazione ha preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno. Questo limite è posto a garanzia del principio di autosufficienza della Pubblica Amministrazione e riafferma il carattere straordinario ed eccezionale dell'affidamento di incarichi esterni poiché permette il ricorso a tale istituto solo qualora l'Amministrazione dimostri che l'incarico da affidare non può essere espletato da nessun dipendente interno.

Tale accertamento è svolto attraverso una apposita indagine e una adeguata motivazione della decisione di affidare l'incarico esterno.

Le Pubbliche Amministrazioni, dunque, possono conferire incarichi esterni solo per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, dando adeguata motivazione circa tali concrete, straordinarie e urgenti circostanze che diano legittimità a detti conferimenti.

La prestazione richiesta deve essere temporanea e non è ammesso il rinnovo dell'incarico (se non in casi di approvata eccezionalità).

E ciò in quanto l'eccezionalità del conferimento deve corrispondere ad una sua temporaneità. In altri termini, se l'Amministrazione non ha al proprio interno il personale necessario per far fronte a un'esigenza, allora potrà solamente in via eccezionale ricorrere a personale esterno, affidando un incarico che, per forza di cose, dovrà essere temporaneo. Laddove il rapporto dovesse protrarsi nel tempo, si configurerebbe, nella sostanza, una fattispecie di prestazione di lavoro autonomo o subordinato, alle quali l'Amministrazione può ricorrere solo nel rispetto della relativa disciplina. Quindi, l'incarico esterno deve durare il tempo necessario perché si possa portare a termine il compito affidato al prescelto, nei tempi fisiologici del compito svolto.

Ne consegue che per l'affidamento di incarichi esterni è necessaria la predeterminazione della durata, del luogo, dell'oggetto e del compenso della collaborazione prestata.

In materia dei controlli predisposti sull'affidamento di incarichi esterni, assume una particolare rilevanza l'art. 17, commi 30 e 30-bis, del d.l. 1.07.2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009 finalizzato al contenimento delle spese pubbliche. A tale

scopo, il Legislatore ha ritenuto necessario intervenire sulla disciplina degli incarichi esterni delle Pubbliche Amministrazioni, introducendo un controllo preventivo e di legittimità, volto a contenere una prassi che, negli ultimi anni, si è diffusa in maniera eccessiva. Il Legislatore, dunque, ha ritenuto opportuno non limitare ulteriormente il ricorso a soggetti esterni da parte della Pubblica Amministrazione, ma di verificarne la legittimità e la correttezza, evitando incarichi non necessari e, in molti casi, conferiti per finalità del tutto diverse da quelle ufficializzate negli atti di conferimento.

Fra gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, sono stati inclusi gli atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e gli atti e contratti concernenti studi, ricerche, e consulenze affidati a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni. In altri termini, la Corte dei Conti ha il compito di verificare che l'affidamento di incarichi esterni da parte delle Pubbliche Amministrazioni sia realizzato nel rispetto delle disposizioni e dei principi enunciati dalla legge.

7.4.2. Confini soggettivi e oggettivi del controllo della Corte dei conti

Per quanto riguarda la determinazione dei confini soggettivi e oggettivi del controllo della Corte dei conti è stata adottata la deliberazione n. 20/20091P del 25 novembre 2009, confermate anche dalla Corte Costituzionale, la quale ha affermato che, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dal legislatore, l'art. 17, del d.l. 78/2009 si riferisce espressamente sia alle collaborazioni coordinate e continuative che agli incarichi di consulenza, studio e ricerca. Il controllo della Corte, dunque, deve estendersi a tutte le fattispecie di collaborazione esterna con la Pubblica Amministrazione e, inoltre, non vi sono limiti che si riferiscono al valore del contratto, nel senso che, a prescindere dal suo importo, qualsiasi contratto che rientri nelle forme di collaborazione individuate dalla Corte dei conti è sottoposto al suo controllo. Laddove si volessero estendere a tali fattispecie i limiti previsti per i contratti di servizi e fornitura – per i quali il controllo preventivo della Corte dei Conti vi è solo al superamento delle soglie di valore determinate dalla legge - allora, verrebbe vanificata la finalità del legislatore di monitorare e contenere la spesa per collaborazioni e consulenze. Non senza considerare che l'art. 17 non prevede alcun limite al controllo della Corte dal punto di vista del valore economico dei contratti di incarico.

Qualora l'Amministrazione affidi incarichi esterni in violazione delle disposizioni di legge e dei principi e dei limiti prescritti, si profilano diverse fattispecie di responsabilità per coloro che hanno adottato i provvedimenti illegittimi.

Sussiste una responsabilità disciplinare in capo a chi ha conferito illegittimamente l'incarico,

costituendo esso atto di gestione in violazione delle norme che sottendono al funzionamento degli apparati amministrativi.

Essa è altresì fonte di responsabilità per danno erariale in capo al responsabile del servizio che ha proceduto all'affidamento illegittimo dell'incarico. In altri termini, il responsabile della Pubblica Amministrazione che ha affidato incarichi illegittimamente, vale a dire in assenza dei necessari presupposti, risponde per i danni cagionati all'Amministrazione stessa.

Con riguardo all'attività amministrativa e alle valutazioni circa la sua illegittimità, occorre tener conto del principio dell'insindacabilità delle scelte della Pubblica Amministrazione da parte del giudice. Essa non impedisce però che l'attività dell'Amministrazione possa essere oggetto di un giudizio che ne valuti la rispondenza ai principi di legittimità, l'efficienza, che, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, la devono ispirare.

Sulla base di tali considerazioni, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa è connessa alla valutazione del rapporto fra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti. Inoltre, la Corte deve, in ogni caso, verificare che i mezzi utilizzati siano adeguati agli obiettivi perseguiti.

I presupposti sui quali la Corte fa queste valutazioni di legittimità sono i principi guida per l'affidamento degli incarichi esterni.

Fermo restando che il principio cardine per lo svolgimento delle proprie funzioni è quello dell'autosufficienza, in base al quale l'Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti con mezzi, organizzazione e personale propri, in caso di affidamenti all'esterno, la Sezione di controllo può valutare la correttezza delle soluzioni adottate e la loro idoneità a perseguire l'interesse pubblico, con la conseguenza che, qualora manchi l'alta professionalità oppure non sussista alcun evento straordinario al quale non si possa far fronte con la struttura burocratica interna, può essere affermata l'illegittimità dell'incarico.

Quanto alle modalità di affidamento, è stato da tempo affermato come esse debbano essere connotate dalla più ampia trasparenza, al fine di consentire quello che potremmo definire un "controllo diffuso", teso a prevenire, o almeno a scoraggiare, fenomeni distortivi.

L'esigenza rappresentata consente, anche, di poter valutare la correttezza dell'impiego delle risorse finanziarie affidate ai soggetti potenzialmente conferenti.

L'esigenza descritta è stata ritenuta talmente meritevole da essere "procedimentalizzata" con l'emanazione del decreto legislativo n. 33/2013, art. 15, in attuazione della legge delega n. 190 del 2012, che impone a tutte le pubbliche amministrazioni la diffusione, sul sito istituzionale, degli atti di conferimento incarichi.

Indicazione normativa ulteriormente affinata con la legge n. 114 del 2014, che restringe la conferibilità di incarichi a soggetti che si trovino in posizione di quiescenza e già incardinati nella P.A.

Come è agevole riscontrare le ultime norme enunciate, oltre che perfezionare la necessaria severità nell'adozione di affidamenti all'esterno di compiti propri di una struttura pubblica, denotano l'esigenza di contrastare anche con passaggi procedurali innovativi, un fenomeno distorsivo dell'impiego di pubbliche risorse.

E ciò a testimonianza dell'ambiguità, e della strumentalità, del ricorso ad uno strumento che dovrebbe costituire un'eccezione assoluta nel normale svolgimento della vita amministrativa dei soggetti pubblici.

7.4.3. La giurisprudenza della Corte dei conti

La giurisprudenza della Corte ha ancorato la liceità dei conferimenti all'esterno di incarichi e consulenze a condizioni e modalità che hanno trovato una cornice normativa nei contenuti del più volte ricordato art. 7, c. 6 del D.lgs. n. 165/2001.

È stato ricordato, nelle pregresse relazioni, come la giurisprudenza formatasi attraverso le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, territoriali e centrali, sia stata costantemente uniforme nell'individuare i principi e le linee guida che i soggetti istituzionali conferenti debbono seguire.

A grandi linee essi sono così circoscrivibili:

- a) rispondenza degli incarichi conferiti agli scopi e all'utilità dell'ente; è intuitivo che, ove l'oggetto dell'incarico fosse estraneo alle finalità dell'ente o rientrasse nella specifica competenza di altro ente, l'incarico sarebbe privo di causa giuridica, abusivo e, quindi, illecito;
- b) specificità e temporaneità degli incarichi; l'eventuale rinnovo deve risultare sempre limitato nel tempo e con giustificazione ad hoc; un incarico che fosse generico o indeterminato nella durata equivarrebbe ad un accrescimento surrettizio delle competenze e degli organici dell'ente;
- c) impossibilità di adeguato o tempestivo assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente o per insufficienza numerica del personale in dotazione o per mancanza della necessaria professionalità del personale disponibile;
- d) proporzionalità degli esborsi connessi all'incarico con i vantaggi conseguibili dall'ente;
- e) adeguata motivazione della delibera di conferimento dell'incarico al fine di

consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti in parola.

La lettura dei parametri sopra indicati ci consente di affermare come in linea di principio, non sussiste un generale, assoluto, divieto per i soggetti pubblici di avvalersi di risorse professionali esterne all'apparato, ma tale scelta deve essere assentita da quelle esigenze indicate nei punti che precedono, osservando il giusto rigore che richiede la gestione di pubbliche risorse.

Tale posizione interpretativa è stata sostenuta sia dalla giurisprudenza amministrativa (v. per tutte Consiglio di Stato n. 3405/2010) sia da quella del giudice regolatore della giurisdizione che ha affermato, costantemente, come le pronunce sul punto del giudice contabile non violano la c.d. "riserva di amministrazione, e quindi non violano i limiti esterni della propria giurisdizione, allorchè censurano scelte irragionevoli operate dalla P.A. nell'adozione di provvedimenti di affidamento all'esterno di incarichi ovvero di consulenze (v. per tutte, Cassazione, Sezioni unite civili, n. 10069/2011).

Ad analoghe considerazioni è pervenuta la Corte costituzionale, investita della conformità dell'art. 7 più volte richiamato, ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra l'intervento giurisdizionale e l'autonomia discrezionale riservata agli atti della PP.AA. (vedasi, al riguardo, la sentenza n. 53 del 9 marzo 2012).

7.4.4. Elementi statistici

Le sentenze pubblicate nel corso dell'anno passato dalle Sezioni giurisdizionali consentono di apprezzare una variegata tipologia delle diverse fattispecie poste all'attenzione del giudice da parte delle Procure territoriali.

Per un dettagliato excursus si rinvia alle tabelle seguenti.

INCARICHI E CONSULENZE – SENTENZE DI 1° GRADO - PUBBLICATE NEL 2015			
SEZIONE		DESCRIZIONE	IMPORTO DI CONDANNA
Basilicata	n. 36	Regione - Illegittimo incarico di consulenza esterna per redigere un progetto di ristrutturazione del Consiglio regionale della Basilicata	4.500
TOTALE BASILICATA			4.500
Calabria	n. 180	Provincia – incarichi affidati con una procedura illegittima ed in violazione dei presupposti di cui all'art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001, nonché in mancanza della documentazione atta a dimostrare l'assenza, all'interno dell'amministrazione, di competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività oggetto della consulenza.	64.427,40
TOTALE CALABRIA			64.427,40

Campania	n. 14	Comune – illegittimo conferimento dell'incarico di esperta nelle materie di informazione e comunicazione	7.295,97
Campania	n. 54	Comune- illegittimo conferimento di un incarico di consulenza esterna per le funzioni di Segretario Generale - violazione dell'art. 7 comma 6 d.lgs. 165/01- mancanza dei relativi presupposti, ossia la rispondenza ad obiettivi specifici e determinati, l'accertata impossibilità per l'amministrazione di utilizzare risorse umane disponibili al suo interno, la natura temporanea ed altamente qualificata della prestazione, l'assenza di qualsiasi procedura comparativa, soggetto privo del diploma di laurea, cessato volontariamente dal servizio prestato presso la stessa amministrazione che ha conferito l'incarico pur non avendo il requisito per il pensionamento di vecchiaia.	605.864,27
Campania	n. 833	Provincia - Illegittimo conferimento incarichi di consulenza tecnica a professionisti esterni da parte della direzione generale della Provincia di Caserta	52.678,54
Campania	n. 1038	Comune – Sindaco e Giunta- Conferimento incarico esterno in assenza dei presupposti normativamente previsti. Presenza all'interno dell'Amministrazione comunale di una professionalità analoga.	13.453,55
TOTALE CAMPANIA			679.292,33
Lazio	n. 117	Ministero dei Beni Culturali – Soprintendenza speciale per i Beni archeologici di Roma - Componente consiglio d'amministrazione della Soprintendenza - Stipula di contratti di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie, in contrasto con il disposto dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 46 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. 133/2008.	13.000
Lazio	n. 123	Ministero dei Beni Culturali – Soprintendenza speciale per i Beni archeologici di Roma - Componente consiglio d'amministrazione della Soprintendenza - Stipula di contratti di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie, in contrasto con il disposto dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 46 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. 133/2008	26.000
Lazio	n. 124	Ministero dei Beni culturali – Soprintendenza speciale per i Beni archeologici di Roma - Contratto di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie - Collaborazione nella formazione e gestione del bilancio di previsione, collaborazione nelle rendicontazioni annuali verifica della regolarità dello svolgimento del servizio di tesoreria verifica della gestione del procedimento di liquidazione dei pagamenti - Violazione dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 46 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. 133/2008	3.000

Lazio	n. 125	Ministero dei Beni Culturali-Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma -Componente consiglio d'amministrazione della Soprintendenza - Stipula di contratti di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie, in contrasto con il disposto dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 46 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. 133/2008	3.000
Lazio	n. 290	INPS - Direttore generale - Illegittimo conferimento di incarichi di docenza per attività di formazione a componenti dei comitati provinciali ENAM	12.000
Lazio	n. 390	Comunità montana - Conferimento di incarico di direzione di struttura amministrativa - Revoca illegittima e conseguente incarico illegittimo ad altro soggetto	159.768
TOTALE LAZIO			216.768
Lombardia	n. 48	Comune - Sindaco e funzionari comunali - Conferimento illegittimo di incarico a comandante dei vigili urbani - Conferimento a favore di ex comandante dei vigili urbani in pensione	40.000
Lombardia	n. 142	Comune - Sindaco, assessori e funzionari - Conferimento illegittimo di incarichi a soggetti esterni alla P.A. - Ingerenza dolosa del personale politico in una funzione tipicamente amministrativa quale quella gestionale relativa alla modalità di selezione del personale	30.000
TOTALE LOMBARDIA			70.000
Molise	n. 83	Regione - Direttore generale - Incarico conferito a soggetto esterno privo di titoli di studio e professionali - reiterato nel tempo, in contrasto con il principio di necessaria temporaneità - nessuna reale ricognizione, dell'inesistenza all'interno dell'amministrazione di figura professionale idonea allo svolgimento dell'attività oggetto dell'incarico - violazione comma 6 dell'art. 7 d.lgs. n. 165/01.	38.071
TOTALE MOLISE			38.071
Puglia	n. 68	Comune - Illegittimo conferimento di incarico a collaboratori esterni presso lo staff del Sindaco.	14.886
Puglia	n. 298	Regione - Istituto Zooprofilattico della Puglia e Basilicata - Consiglio di Amministrazione - Illegittimo conferimento di incarichi esterni per la redazione di controdeduzioni relative alla delibera della giunta regionale di scioglimento del succitato consiglio di amministrazione	23.580
TOTALE PUGLIA			38.466

Sardegna	n. 88	Comune - Scuola civica di musica di Cagliari - Componenti del Consiglio di amministrazione, direttore artistico e direttore amministrativo - Conferimento illegittimo di incarico di direttore amministrativo contabile a dirigente in servizio presso la scuola - Conferimento illegittimo a società di consulenza amministrativa, fiscale e tributaria da cui non è derivato alcun vantaggio per la caotica situazione gestionale della scuola	124.529
TOTALE SARDEGNA			124.529
Sicilia	n. 23	Comune - Sindaci - Reiterato conferimento di incarichi, ex art. 14 L.R. 26/8/1992, n. 7, a tre esperti esterni all'amministrazione in materie urbanistica e giuridica	98.185
Sicilia	n. 91	Comune - Sindaco - Conferimento di incarico, ex art. 14 L.R. 26/8/1992, n. 7, a esperto esterno all'amministrazione per implementare le procedure interne di verifica e controllo, le relazioni istituzionali nonché quelle di supporto agli organi politici - Conferimento di incarico ad esperto esterno all'amministrazione quale consulente dell'ufficio stampa con funzione di portavoce.	46.000
Sicilia	n. 182	Comune - Sindaco - Illegittimi conferimenti di incarichi sia a soggetti interni che esterni all'amministrazione per costituire un'unità di staff intersettoriale alle dipendenze del sindaco	59.875
TOTALE SICILIA			204.060
Toscana	n. 11	ASL - Direttore generale e direttore amministrativo - Illegittimo incarico di co.co.co. per lo svolgimento di attività di Communication, Marketing, Fundraising e Relazioni Esterne in ambito sanitario.	189.723
TOTALE TOSCANA			189.723
Trento	n.11	Provincia autonoma - Dirigente del Servizio urbanistica e dirigente generale del Dipartimento urbanistica ed ambiente - Illegittimo rinnovo di incarico a soggetto esterno all'amministrazione - Violazione dell'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 39 della legge provinciale n. 23/1990.	10.000
TOTALE TRENTO			10.000

Valle d'Aosta	n.1	Regione – Illegittimo conferimento di incarico a soggetto esterno per svolgere attività di vigilanza e di tutela sulle società cooperative, sui loro consorzi e sugli altri enti mutualistici, in particolare per quanto attiene alle procedure a carattere concorsuale, incarico finalizzato altresì ad affiancare al personale di ruolo della Direzione una professionalità in grado di svolgere una funzione di supporto ed ausilio per l'approfondimento di tematiche a carattere giuridico di particolare complessità – Inesistenza dei requisiti professionali richiesti	118.744
TOTALE VALLE D'AOSTA			118.744
Veneto	n. 140	Provincia - Presidente e dirigente del servizio risorse umane - Conferimento illegittimo di incarico di segretario particolare del presidente della Provincia	50.000
Veneto	n. 162	ULSS - Illegittimo incarico a soggetto esterno all'amministrazione quale consulente giuridico per una commissione di gara per l'aggiudicazione di appalto d'opera	23.731
TOTALE VENETO			73.731
TOTALE SENTENZE DI PRIMO GRADO			1.832.314
INCARICHI E CONSULENZE – SENTENZE DI APPELLO - PUBBLICATE NEL 2015			
SEZIONE	SENT	DESCRIZIONE EVENTO	IMPORTO DI CONDANNA
Sez. I cent. d'appello	n. 46	Provincia - Autorità di Ambito territoriale ottimale - Incarichi di collaborazione e consulenza, trasformati, poi, in contratti a tempo indeterminato, affidati in assenza sia di procedura selettiva sia di acquisizione del curriculum	74.313
Sez. I cent. d'appello	n. 150	Agenzia Spaziale Italiana – Illegittimo conferimento di consulenza a personale esterno per il servizio di supporto psicologico al personale dell'ente in relazione alle situazioni di stress lavorativo, di contrasto al mobbing ed alle molestie sessuali - Forma surrettizia di assunzione di personale in violazione dei limiti posti dalle norme in vigore	5.000

Sez. I cent. d'appello	n. 438	Regione – Dirigenti – Illegittimo conferimento di incarico consulenziale per individuazione delle azioni necessarie a armonizzare le misure di conservazione e i piani di gestione per i 183 siti di importanza comunitaria (SIC) presenti nella Regione Lazio – Soggetto privo di laurea - Violazione dell'art. 7 del D.l.vo n. 165 del 2001	10.000
TOTALE I ° SEZIONE CENT. D'APPELLO			89.313
Sez. II cent. d'appello	n. 49	Comune – Sindaco e componenti della giunta – Conferimento di incarico a persona estranea all'amministrazione per l'acquisizione di un parere in relazione ad un iter procedimentale già intrapreso, per lo sgombero e la demolizione di opere abusive – Illegittimità per inutilità del parere e presenza di professionalità all'interno dell'amministrazione	3.000
Sez. II cent. d'appello	n. 279	ASL – Direttore amministrativo - Illegittimo conferimento di incarico a soggetto esterno all'amministrazione - Incarico di natura dirigenziale mediante la stipula di un contratto a tempo determinato per la durata di anni cinque – Superamento del cinque per cento della dotazione organica della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa, assenza dei caratteri di eccezionalità e temporaneità	30.985
Sez. II cent. d'appello	n. 549	Regione - Presidente ed assessori - Conferimento illegittimo di incarichi a dirigenti generali precedentemente dimessisi - Incarico di collaborazione sia per l'espletamento dei compiti propri del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti sia per la funzione di guida e di accompagnamento ai borsisti nell'apprendimento ed approfondimento delle tecniche e delle metodologie della programmazione e di valutazione degli investimenti pubblici - Violazione della L.R. n. 32 del 1999 che vieta all'amministrazione regionale di instaurare con il personale collocato a riposo e non trattenuto in servizio rapporti di consulenza, studio e ricerca, per i due anni successivi alla cessazione dal servizio	148.268
Sez. II cent. d'appello	n. 587	Istituto nazionale per la cura dei tumori fondazione G. Pascale di Napoli - Commissario straordinario - Conferimento illegittimo di incarico ad architetto estraneo all'amministrazione per palese assenza, in capo alla persona prescelta, di una adeguata competenza professionale e di una pregressa esperienza nello specifico settore cui doveva essere addetta	80.000

TOTALE II° SEZIONE CENT. D'APPELLO			262.254
Sez. III cent.d'appello	n. 9	ASL - Direttore generale - Conferimento illegittimo di incarico - Incarico per aggiornare la contabilità dell' ASL a seguito del passaggio dal sistema finanziario a quello patrimoniale-analitico - Illegittimità dell' incarico per essere stato conferito ad otto anni di distanza dal passaggio in questione	71.274
Sez. III cent.d'appello	n. 71	Asl- Direttore generale e direttore sanitario - Illegittimo incarico di collaborazione coordinata e continuativa conferito ad un professionista esterno per la realizzazione degli obiettivi collegati alla programmazione sanitaria regionale - Illegittimità dell'incarico derivante dalla coincidenza dell'oggetto dello stesso con le funzioni di direttore generale e direttore sanitario	31.500
Sez. III cent.d'appello	n. 371	"ASL - Direttore Generale, Responsabile dell'U.O.C. risorse finanziarie/economato e Direttore amministrativo - Illegittimi incarichi di consulenza in materia fiscale - Insussistenza di significative carenze di organico e inadeguatezza professionale del personale allo svolgimento di attività di natura fiscale.	79.973
Sez. III cent.d'appello	n. 409	Comune - Sindaco, assessori e segretari generali - Illegittimo conferimento d'incarico - Incarico di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di un anno quale consulente del sindaco e della giunta in materie giuridiche - Mancanza dei requisiti di eccezionalità, necessità, urgenza e straordinarietà	15.000
Sez. III cent.d'appello	n. 500	Comune - Responsabile settore avvocatura e ragioniere capo - Illegittimo conferimento di incarico a professionista esterno all'amministrazione - Assenza della previa indicazione dell'importo e del capitolo di spesa	3.000
TOTALE III ° SEZ. CENT. D'APPELLO			200.748
Sez. Appelli Sicilia	n. 114	AUSL – Direttore generale e direttore amministrativo – Illegittimi conferimenti di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione – Illegittimità derivante da presenza all'interno dell'amministrazione di personale dirigenziale in grado di svolgere le funzioni oggetto degli incarichi – Genericità delle finalità dei singoli incarichi conferiti nonché degli specifici compiti che gli esperti esterni avrebbero dovuto concretamente svolgere	468.107

Sez. Appelli Sicilia	n. 193	Comune – Sindaco – Conferimenti illegittimi di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione – Violazione del divieto di affidare a soggetti esterni l'espletamento di funzioni rientranti nelle ordinarie competenze dell'Amministrazione, dell'obbligo di procedere ad una seria e ponderata ricognizione delle professionalità interne all'Amministrazione, dell'obbligo di avvalersi di soggetti dotati di elevate specializzazioni, assolutamente non rinvenibili all'interno dell'Amministrazione, dell'obbligo d'individuare in maniera specifica i compiti assegnati ai soggetti esterni e gli obiettivi d'interesse pubblico da perseguire	287.438
Sez. Appelli Sicilia	n. 196	Comune – Sindaco - Plurime illegittime assegnazioni di incarichi e funzioni attribuiti in aperto contrasto con la disciplina in materia di incarichi di consulenza negli enti locali (prevista dall'art. 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e dalle norme sul procedimento amministrativo	1.112.346
Sez. Appelli Sicilia	n. 198	Comune – Sindaco e responsabile settore urbanistica – Conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione per collaborazione con l'ufficio finanziario e con l'ufficio del personale del Comune e per svolgimento di attività strumentali all'adozione del PRG – Illegittimità per mancata valutazione dell' assenza di una apposita struttura organizzativa, di una carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio delle succitate funzioni, della complessità dei problemi da risolvere	42.500
Sez. Appelli Sicilia	n. 209	Comune – Sindaco – violazione Art. 7, comma 6, del D.L.vo n.165/2001 Illegittimo conferimento di incarichi a soggetti esterni.	39.934
Sez. Appelli Sicilia	n. 211	Comune – Sindaco – Conferimento di incarico, reiterato nel tempo, per esaminare le tematiche connesse alla materia dei beni e delle attività culturali, sotto i profili di competenza dell'ente, fornendo la propria interpretazione e il proprio giudizio, eventualmente anche mediante rilascio di pareri scritti, e quello di promuovere il senso di identità della collettività locale - Illegittimità dell'incarico per violazione dell' art. 14 della L.R. 26 agosto 1992 n° 7 ed in particolare per genericità dei compiti assegnati nonché per l'inidoneità del curriculum vitae da cui emergeva che l'incaricato, perito industriale, era privo di qualsiasi cognizione circa la materia dei beni e delle attività culturali	139.533
TOTALE SEZIONE APPELLI SICILIA			2.089.859
TOT.SENT.APPELLO			2.642.176

Sussiste purtroppo ragionevole probabilità che un numero significativo di casi non pervenga all'attenzione dei titolari dell'azione di responsabilità, nonostante l'obbligo, giuridicamente, della segnalazione-denuncia delle situazioni che presentino profili di illecità.

Il proliferare indiscriminato, in tempi recenti, di un fenomeno in passato pressoché sconosciuto, ha indotto il legislatore ad adottare norme restrittive, perlopiù ispirate, di fatto sollecitate, dagli interventi "repressivi" posti in essere della giurisdizione contabile, e insiti nei principi delle pronunce degli Uffici di controllo della Corte dei conti, ed anche dalla giurisdizione amministrativa, pur nella diversità dei contesti.

La correttezza di tale disciplina della materia è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi con la ricordata sentenza del 2012, il tutto nella doverosa azione di contrasto avverso uno sperpero di pubbliche risorse, al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica, nella scia del rispetto del principio generale del perseguimento del pareggio di bilancio.

7.5. Gestione della spesa sanitaria: danni erariali nella sanità (V.P.G. Paola Briguori)

7.5.1. Premessa

La presente trattazione riguarda un'ampia disamina della casistica delle ipotesi di responsabilità amministrativa in ambito sanitario, che hanno formato oggetto dell'azione delle Procure regionali ovvero che sono state scrutinate dalle Sezioni Giurisdizionali di primo e di secondo grado della Corte dei conti.

Si tratta di un esame allargato dei dati acquisiti sia con riferimento ai profili oggettivi, poiché riguarda una svariata tipologia di condotte non riconducibili *strictu sensu* alla sola colpa medica ma a tutte le condotte dannose che ricadono nel settore sanitario (tra le altre, quelle relative a incarichi e consulenze esterne, a uso indebito di mobili o immobili, ad attività contrattuale, a iperprescrizione di farmaci, alla lesione all'immagine), sia con riferimento a profili soggettivi, poiché involge le fattispecie di danni causati all'erario a prescindere su quale soggetto pubblico ricada il depauperamento (Stato o Regione).

Tale opzione prevede, pertanto, lo studio in forma aggregata dei dati disponibili per offrire una visione del fenomeno in senso unitario, poiché comprensivo di tutte quelle ipotesi che presentano comunque ricadute sull'erario sanitario.

7.5.2. Aspetti generali.

Anche per il 2015 si conferma il *trend* degli anni precedenti, che vede la materia sanitaria

occupare ampio spazio nelle pronunce delle Sezioni giurisdizionali e nell'azione esercitata dagli uffici requirenti.

Partendo da dati definitivi (*recte*, promananti dal Giudice di secondo grado), si rileva che l'anno giudiziario da poco conclusosi ha fatto registrare 76 pronunce delle Sezioni giurisdizionali di appello, di cui 43 (+ 5 emesse in sede di definizione agevolata) di condanna al risarcimento del danno per un importo complessivo di oltre 6,3 milioni di euro.

Per quanto riguarda le pronunce di condanna, si tratta sia di sentenze pronunciate a seguito di esame nel merito della controversia, sia di quelle pronunciate a seguito della definizione agevolata dei giudizi (cinque), in applicazione dell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005 (successivamente modificata ed integrata dall'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102), che, come noto, prevede la riduzione fino al 30% del danno liquidato dal giudice di primo grado¹¹⁹.

A tale dato va inoltre aggiunto l'ulteriore importo, anch'esso definitivo ma, come al solito, non di notevole entità in termini assoluti, di oltre 87 mila euro, derivante dal risarcimento spontaneamente corrisposto dagli indagati prima dello svolgimento del processo.

In primo grado si registrano 170 sentenze, di cui 114 di condanna per un importo complessivo di circa 87,7 milioni di euro, sensibilmente superiore rispetto a quello dello scorso anno nonostante le pronunce fossero state di numero maggiore (190).

Il dato dell'entità del danno risarcibile è solo indicativo, poiché si tratta di decisioni in parte ancora non passate in cosa giudicata e, quindi, suscettibili di impugnativa.

In tale evenienza, come noto, la sentenza di prime cure, pur essendo immediatamente esecutiva, è sospesa *ex lege* in caso di eventuale impugnativa in appello, sede nella quale peraltro gli importi di condanna sono suscettibili di riduzione, sia per la già ricordata facoltà dei soggetti condannati in prima istanza di potersi avvalere della possibilità di definire il giudizio in via agevolata¹²⁰, con la possibilità di ridurre drasticamente il pagamento del risarcimento del danno

¹¹⁹ Si rammenta che la definizione agevolata, ai sensi della legge 266/2005, è ammessa solo con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore di detta legge (1 gennaio 2006). Si rammenta, inoltre, che in sede di definizione agevolata la sentenza che definisce il giudizio è pronunciata solo a seguito dell'accertato versamento delle somme determinate dal Giudice con ordinanza, poiché, a norma del comma 233, il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello. Ne deriva che gli importi recati in dette sentenze riguardano danni effettivamente risarciti, a differenza da quelli liquidati nelle sentenze di condanna di merito la cui esecuzione avviene naturalmente in via successiva e spesso si caratterizza dalle note difficoltà legate all'omesso adempimento spontaneo da parte dell'obbligato (per i problemi connessi alla fase esecutiva si rinvia al capitolo all'uopo dedicato nella presente relazione).

¹²⁰ Si rammenta che in tema di definizione agevolata i giudici d'appello hanno interpretato la norma in senso restrittivo, escludendola, di fatto, nelle ipotesi di responsabilità dolosa e di condotta particolarmente aberrante.

ad un importo non superiore al 30% della somma stabilita in primo grado, sia per effetto di una diversa valutazione della vicenda da parte del giudice d'appello, che può naturalmente poi pronunciarsi per l'assoluzione.

A tali aspetti si aggiunga, inoltre, la ben nota criticità della difficile esecuzione delle sentenze di responsabilità e si comprende come i dati sugli importi di condanna non possano corrispondere a quelli che saranno effettivamente incamerati nelle casse dell'erario.

7.5.3. Giurisprudenza delle Sezioni d'appello.

Come detto, nel settore in esame, sono 43 le sentenze delle Sezioni d'appello (le tre centrali e quella siciliana) che hanno condotto complessivamente a una condanna al risarcimento del danno erariale pari a oltre 6,3 milioni di euro.

Ad esse si aggiungono 5 sentenze di estinzione del giudizio d'appello per effetto dell'avvenuta definizione agevolata.

La Sezione Prima centrale ha pronunciato diciotto sentenze, di cui quattordici di condanna, concernenti un totale di ventisei soggetti, per un importo complessivo di oltre 3,2 milioni di euro per danni erariali; l'importo è comprensivo del recupero già effettuato di oltre 82 mila euro per applicazione della legge n. 266/2005, conseguente all'accoglimento di due istanze per la definizione agevolata del giudizio.

Tra le varie fattispecie ricorrenti oggetto di pronuncia si segnalano quelle relative a danni accertati riguardo all'illegittima attribuzione di incarichi di consulenza ovvero alla illecita percezione di emolumenti in violazione dell'obbligo di esclusività della prestazione sanitaria a favore dell'ente pubblico.

Inoltre, degna di rilievo è la fattispecie esaminata nella sentenza n. 308/2015 che riguarda

Appare utile citare il Decr. n. 3 del 15 gennaio/16 gennaio 2015 della Sezione Seconda d'Appello in cui il giudice si è espresso in senso negativo, confermando un orientamento che si è consolidato negli ultimi anni alla cui stregua le condotte connotate da dolo non possono essere valutate sommariamente in sede di appello con il procedimento del cd. condono contabile.

Il Collegio ha precisato che nell'esame delle istanze presentate in applicazione dell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, il Giudice deve valutare "tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado", e in particolare "sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato" (cfr. le decisioni della Corte costituzionale n. 183/2007, n. 184/2007, n. 392/2007, n. 123/2008, n. 242/2008).

Pertanto, la Sezione ha respinto l'istanza anche alla luce del parere espresso dal Procuratore Generale che ha puntualmente evidenziato come sulla base della sentenza impugnata la condotta tenuta dall'istante fosse connotata dalla sussistenza dell'elemento psicologico del dolo, atteso che tra i tre agenti coinvolti si era realizzato un sodalizio criminoso preordinato ad appropriarsi, approfittando del ruolo ricoperto, del denaro pubblico oggetto di un finanziamento. Come evidenziato nella sentenza di prime cure, vi era stata, infatti, una compartecipazione, volontaria e programmata di tutti i convenuti: laddove uno solo di essi non avesse preso parte allo schema illecito, presente ab origine, la fattispecie di danno non si sarebbe perfezionata.

diversi episodi di truffa ai danni del Servizio Sanitario Nazionale, accertati a seguito di indagini della Guardia di Finanza e oggetto anche di indagine penale, che hanno fatto emergere un depauperamento di oltre un milione di euro. In particolare, in sede penale era stato accertato che numerose confezioni di medicine, contenenti il principio attivo denominato Interferone Alfa – 2 A Pegilato, curativo dell'epatite B e C, erano state prescritte a favore di soggetti di nazionalità egiziana, con oneri a carico del Servizio Sanitario nazionale, da due medici convenzionati (nella misura di 797 ricette dal maggio 2005 al giugno 2006) senza che fosse stato rilasciato l'obbligatorio piano terapeutico da parte di uno specialista e senza alcuna giustificazione terapeutica.

Lo studio dei due professionisti costituiva il punto di partenza per l'illecito commercio di medicine ai danni del Servizio Sanitario Nazionale, effettuato tramite i cittadini egiziani e avente come destinazione l'Africa settentrionale.

Quindici sono state le sentenze emesse dalla Sezione Seconda centrale, di cui sei di condanna e tre di estinzione per avvenuta definizione agevolata, che hanno condotto complessivamente alla condanna al risarcimento di oltre 1 milione di euro di danni erariali.

Tra le fattispecie esaminate dai giudici della richiamata Sezione, oltre a vari casi di illegittimi affidamenti di incarichi e/o consulenze esterne, si segnalano, tra gli altri: l'indebita erogazione di indennità di coordinamento di cui all'art.10 del C.C.N.L. biennio economico 2000/2001 al personale infermieristico in servizio presso strutture ricadenti nell'ambito della competenza territoriale di una Asl della Campania, in assenza dei requisiti di legge e contrattuali per poter fruire del beneficio economico in questione (sent. n. 134/2015) per un danno pari a 144.000 euro; gli illegittimi rimborsi di spese legali a favore di amministratori e funzionari di una Asl, interessati da procedimenti penali ed amministrativo-contabili, per l'importo ingente di 651.098 euro (sent. n.144/2015).

In fine, la Sezione Terza centrale ha pronunciato in materia trentacinque sentenze di cui sedici di condanna, per una complessiva condanna pari all'importo di oltre 1,1 milioni di euro di danni erariali.

Tra le varie tipologie di danno erariale oggetto di pronuncia della Sezione, si segnalano, fra gli altri, un grave caso di colpa medica (sent. 287/2015), vari casi di illiceità degli incarichi e consulenze (sent. 9/2015, 71/2015, 276/2015, 371/2015, 432/2015) ovvero diverse ipotesi di irregolarità nell'esercizio di attività intramoenia o extramoenia (sent. n.224/2015, 415/15)¹²¹.

¹²¹ Si richiamano diverse sentenze di assoluzione su decisioni della Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria in tema di svolgimento di attività extramoenia in assenza di prescritta autorizzazione (448/2015, 450/2015,

Una condanna di rilievo è stata pronunciata con la sentenza n. 351/15, in relazione al danno arrecato ad una Asl in conseguenza dell'illecita erogazione al personale dipendente, nel periodo gennaio 2003-maggio 2006, dell'indennità di rischio di malattie infettive prevista dall'art.44, comma 6 lett. C) del CCNL comparto sanità. Il danno addebitato - a carico del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore del servizio gestione risorse umane¹²² – ammonta a 274.336 euro.

Completano il quadro delle pronunce definitive le otto sentenze della Sezione siciliana d'appello, tra cui 7 che hanno confermato le condanne del primo giudice al risarcimento per oltre 810 mila euro, per tipologie di danno concernenti, fra l'altro, la fattispecie ricorrente di irregolari conferimenti di incarichi esterni, quella di irregolarità nella indebita e ingiustificata prescrizione di farmaci a favore di inconsapevoli beneficiari.

In tale ambito sono comprese la violazione del regime di "intraoemia allargata" da parte di un primario dell'ASP di Siracusa (sent. 152/2015)¹²³, il danno "indiretto" subito dall'ASP di

598/2015), nelle quali si accerta l'assenza di responsabilità del medico anche alla luce della disorganizzazione amministrativa in cui versava la Asl. Si legge nella sentenza n. 450/2105: "il suddetto professionista il 15 marzo 2000 unitamente ad altri colleghi, rappresenta all'Azienda di aver optato per l'esclusività di rapporto e chiede di poter svolgere la libera attività professionale intraoemia; come precisato in sentenza all'epoca dei fatti il contesto aziendale in cui operava il omissis risultava particolarmente disorganizzato; in attesa della regolamentazione della professione intramuraria l'azienda metteva a disposizione dei medici il bollettario aziendale attraverso cui contabilizzare le prestazioni specialistiche, utilizzato secondo una prassi, anche da coloro i quali si erano avvalsi dell'opzione prevista dal richiamato art. 15 quater del D.lgs. n. 502/1992; il omissis ha iniziato a rilasciare ricevute, ed ha continuato a farlo anche dopo l'adozione del regolamento aziendale di cui alla delibera n. 857 del 27 aprile 2005; si è sottoposto al "monitoraggio" istituito dall'Azienda rispondendo ai questionari che gli venivano rivolti senza che mai gli fossero opposti impedimenti o contestazioni di sorta per la mancanza di un formale provvedimento di autorizzazione; l'amministrazione ha incassato i proventi della sua attività libero professionale.

Appare plausibile, come sostenuto dall'interessato, e non smentito dall'Amministrazione, che la Azienda Sanitaria fosse al corrente dell'attività svolta alla luce del sole dal omissis il quale, è ragionevole ritenere, in assenza di contestazioni ha ritenuto di poter svolgere legittimamente la professione intramuraria".

¹²² *In particolare il giudice ha ritenuto che l'indennità in questione avrebbe dovuto necessariamente presupporre l'effettività di un servizio infermieristico di assistenza e cura dei pazienti affetti da malattie infettive già diagnosticate e che inoltre avrebbe dovuto comunque escludersi la concessa cumulabilità dell'indennità stessa con quella, disciplinata dall'art. 27 del CCNL sanità 2002-2005, dovuta per le prestazioni di assistenza ai malati, rese presso i servizi per tossicodipendenti (Sert), date le specifiche caratteristiche oggettive delle relative attività, inconciliabilmente diversificate quanto ai richiesti presupposti di operatività delle corrispondenti disposizioni di riferimento.*

La Corte territoriale ha anche escluso che all'interno della Asl esistessero servizi equipollenti a quelli delle strutture di malattie infettive (D.M. 10.3.1993) ed ha infine qualificato come gravemente colposo il comportamento tenuto da costoro, siccome venuti meno, quali organi di vertice dell'azienda, al controllo sulla erogazione di un'indennità che non era automatica e che richiedeva una puntuale verifica delle condizioni di rischio specifico alle quali era stata normativamente ancorata.

¹²³ *Il danno ammonta ad oltre 135 mila euro ma è piuttosto grave perché commesso dal primario in servizio presso l'Unità Operativa Complessa di Oculistica del Presidio Ospedaliero di Avola-Noto, che ha violato le norme sul regime di "intraoemia allargata", con conseguente indebita percezione da parte sua di maggiori emolumenti retributivi durante il periodo marzo 2008- dicembre 2011 (periodo non coperto da prescrizione).*

Trapani in seguito al risarcimento dei danni e delle refusione delle spese di giudizio per un caso di errore medico (sent. n.186/2015) e, infine, il risarcimento del danno causato dal furto della “cassa” contenente i proventi della riscossione quotidiana dei ticket (sent. n. 103/2015).

7.5.4. Giurisprudenza delle Sezioni regionali.

Come detto, nel 2015 le Corti territoriali hanno emesso in primo grado, complessivamente, n. 170 sentenze relative specificatamente al settore sanitario.

Le condanne hanno visto coinvolti oltre 226 soggetti persone fisiche (taluni con più condanne), oltre ad otto persone giuridiche, e hanno riguardato un risarcimento complessivo per oltre 87,7 milioni di euro complessivi.

Tra le tipologie di danno più frequentemente riscontrabili nelle decisioni di primo grado vi sono quelle per consulenze illegittime, per la violazione dell’obbligo di esclusiva da parte del personale medico (v. sent. 184/2015, della Sez. Giurisdizionale per la Regione Calabria), per la percezione di indennità non dovute, per varie ipotesi di colpa medica. Le fattispecie di danno per iperprescrizione di farmaci, anche se presente, ha subito una flessione in negativo, verosimilmente per effetto dell’incrementarsi di controlli sul territorio dell’attività dei medici di medicina generale e per l’introduzione di diversi deterrenti, tra cui la cd. ricetta medica elettronica.

Si segnala, per la notevole entità dell’importo del risarcimento, la sentenza n. 912/2015 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, con la quale il management della Asl NA 1 e il livello di governo politico regionale sono stati condannati per un danno erariale di oltre 30 milioni di euro originatosi per la nota vicenda di doppi pagamenti di prestazioni fruita a vario titolo da addebitare al “gravissimo stato di disordine organizzativo e contabile...” senza, tra l’altro, che lo stesso sia mai stato esplicitamente segnalato e posto formalmente in evidenza né dal management aziendale né dagli organi di controllo, fino all’avvento della gestione commissariale avvenuta nel marzo 2009. Le responsabilità di questa “disorganizzazione” investono oltre al livello gestionale anche quello di indirizzo politico, sub specie di mancato controllo della attuazione delle direttive strategiche fornite.

Analogamente degna di sicuro rilievo è la sentenza n. 81/2015 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, con la quale quattro alti dirigenti, succedutisi negli incarichi, presso l’Asl 10 di Firenze ed alcune case di cura, sono stati chiamati a risarcire oltre 25,4 milioni di euro a favore della predetta Azienda Sanitaria toscana. In tale decisione è evidenziata la circostanza che presso le case di cura interessate, negli anni 1997/1999, erano stati eseguiti vari interventi in

regime di attività libero-professionale e quindi a carico dei pazienti, ma nel contempo era stato successivamente, illecitamente, richiesto e ottenuto il rimborso da parte dell'Asl competente.

Altra sentenza da evidenziare è la n. 461/2015 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, che ha disposto la condanna dell'Ospedale Israelitico al risarcimento del danno in favore del Servizio Sanitario Regionale - AUSL RM/D per un importo pari a € 8.018.955.

In tale vicenda l'azione della Procura regionale, che aveva svolto un'ampia istruttoria anche sulla base delle risultanze dei processi penali pendenti innanzi al Tribunale di Roma, era stata rivolta all'Ospedale Israelitico e, successivamente, in via sussidiaria, al Direttore dell'Ufficio accreditamento e vigilanza sulle strutture sanitarie esterne della Ausl RM/D, per essersi fatto remunerare dal SSR prestazioni chirurgiche maxillo-facciali in ricovero ordinario o *day hospital* mai eseguite, a fronte delle prestazioni ambulatoriali odontoiatriche effettivamente rese¹²⁴.

Inoltre, di ingente entità è il danno accertato con la sentenza di condanna n. 515/2015 della medesima Sezione, che vede addebitare la somma di oltre 8,5 milioni di euro a carico dei direttori generali pro tempore della CRI (Croce Rossa Italiana) e dell'ARES (Azienda Regionale Emergenza Sanitaria) di Latina per condotte riconducibili a *mala gestio*¹²⁵.

¹²⁴ Ciò era avvenuto tramite la falsificazione della codifica delle cartelle cliniche con attribuzione di incongrui codici di classificazione degli interventi e delle diagnosi, e dunque delle SDO confluite nel Sistema Informatico Ospedaliero (SIO), e tramite l'artificiosa predisposizione degli atti di dimissione, che venivano emessi con il cod.36 riconducibile al reparto Ortopedia e Traumatologia – per il quale l'Ospedale Israelitico era accreditato per interventi chirurgici – al fine di eludere i controlli della AUSL Roma D e della Regione Lazio, anche, in virtù della peculiare e più snella procedura di remunerazione delle prestazioni della quale l'Ospedale Israelitico gode essendo una struttura "Classificata" perché a carattere religioso, e del fatto che, conseguentemente, il pagamento avveniva in acconto mensile di un 12mo del 90% del budget annuale e con erogazione diretta dalla Regione Lazio, senza alcun controllo nel merito da parte di questa tranne che sul saldo finale, rimanendo i controlli demandati alla sola AUSL RM/D.

¹²⁵ Il danno contestato consisteva nella cattiva gestione di denaro pubblico in relazione allo svolgimento del servizio di soccorso in emergenza nel territorio della città di Latina e provincia, affidata alla Croce Rossa Italiana in via diretta nell'ambito della convenzione Ares 118.

In particolare, era stato comunicato che il Dirigente generale pro-tempore CRI omissis sottoscriveva, in data 15 marzo 2006, una convenzione con l'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria (di seguito ARES), rappresentata dal dirigente generale pro-tempore omissis, per lo svolgimento nel territorio suindicato, del servizio di pubblico soccorso in emergenza affidato, senza gara pubblica, direttamente e per tre anni al Comitato provinciale CRI di Latina, il quale avrebbe dovuto sopportarne i costi tramite le risorse provenienti da detta convenzione.

L'importo di dette risorse era fissato da costoro nella misura annua di €. 4.268.000 con impegno per l'ente appaltatore di garantire il pareggio tra entrate e costi dei servizi offerti in convenzione. In essa si prevedeva, inoltre, il prolungamento dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale, nominativamente individuato, proveniente dalle società private che fino ad allora avevano svolto il servizio.

Dagli atti acquisiti al fascicolo d'ufficio, è risultato che le somme impegnate ed erogate annualmente sulla base della convenzione sono state di gran lunga inferiori ai costi realmente sostenuti dal Comitato provinciale CRI di Latina, il quale, per garantire tutti i servizi di pubblica necessità, ha dovuto chiedere al Comitato centrale CRI numerose anticipazioni di cassa. La differenza tra le risorse assegnate in convenzione e le somme di denaro realmente spese dall'ente CRI di Latina avrebbero costituito, secondo l'assunto attoreo, danno erariale, contestato pro quota ai quattro convenuti, ognuno per la parte avuta nella vicenda in relazione al periodo di svolgimento dell'incarico.

Ulteriore posta dannosa contestata sempre pro quota ai convenuti ha avuto riguardo al mancato versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per il personale assunto sulla base di quanto disposto in convenzione. Al pari

Altri importi di condanna rilevanti si sono registrati in Veneto; si richiamano: la sentenza n. 107/2015 per un importo di euro 2.113.606, pari al danno prodotto per effetto dell'esercizio abusivo della professione medica per ventiquattro anni nell'ambito dell'Azienda sanitaria n.5 Ovest Vicentino da parte di un soggetto privo del titolo accademico, così come appurato anche in sede penale¹²⁶; la sentenza n. 176/2015 che ha disposto una condanna al risarcimento del danno per complessivi euro 4.448.575, pari al danno cagionato da una dipendente dell'A.U.L.S.S. di Treviso che ha commesso una pluralità di distrazioni di somme di denaro¹²⁷.

Particolarmente interessante per la tipologia di condotta illecita, altamente censurabile e sintomatica di grave abuso e spregio per il ruolo e le funzioni pubbliche ricoperte nella cura della salute dei cittadini, è la fattispecie di danno accertata dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, che, con la sentenza n. 153/2015, ha condannato alcune case di cura ed i loro rappresentanti legali pro-tempore, al risarcimento di complessivi euro 252.946,25 in favore di alcune Asl in relazione al c.d. fenomeno dei ricoveri "continuativi", ma dolosamente frazionati¹²⁸ per trarne un ingiusto guadagno.

Deve, da ultimo, richiamarsi una peculiare fattispecie di danno, per la verità non rara, riguardante il divieto di svolgere altra professione medica durante la frequenza del corso di specializzazione per il quale il medico percepisce la prevista borsa di studio con l'assunzione dell'obbligo di esclusività. Si segnala a riguardo un orientamento oscillante delle sezioni regionali sulla base di opposte considerazioni¹²⁹ e interpretazioni.

7.6. Citazioni delle Procure regionali ancora pendenti.

Altrettanto rilevanti e consistenti sono anche le fattispecie in attesa di essere scrutinate

è emerso che non sono state operate alla fonte le ritenute fiscali sulle remunerazioni corrisposte a detto personale per un importo di €. 2.494.999,44. In considerazione dell'omissione di versamento di tali somme, sono maturati interessi e sanzioni che, unitamente alle somme dovute per sorte capitale, costituiscono la seconda posta dannosa contestata ai suddetti.

¹²⁶ *In particolare, costui aveva contraffatto non solo il diploma di laurea ma anche il titolo di abilitazione professionale e l'iscrizione all'Ordine dei medici.*

¹²⁷ *Attraverso plurime condotte: la costituzione fittizia di alcune posizioni di pagamento e l'impiego di matricole di professionisti non più in servizio, allo scopo di rivolgere i pagamenti dei relativi stipendi e indennità in favore di soggetti privi di un rapporto contrattuale con l'Azienda sanitaria, legati da rapporti di parentela o amicizia con il condannato, nonché l'alterazione dei dati inseriti nel sistema informatico in modo tale da determinare l'elargizione di rimborsi per ricoveri all'estero e per soggetti dializzati, in favore di soggetti privi di titolo.*

¹²⁸ *Il meccanismo seguito era quello delle dimissioni dei pazienti, effettuate con modalità tali da consentire che le degenze non superassero i giorni "soglia" oltre i quali avrebbe dovuto intervenire l'abbattimento della tariffa intera per le prestazioni previsto dalla disciplina in materia.*

¹²⁹ *Si indicano, tra le decisioni di condanna, quelle pronunciate dalla Sezione Regionale per la Liguria (3,12,13,15,27,52) e per le Marche (45 e 74) e, tra quelle di assoluzione quelle della Lombardia (55 e 72) e quelle della Calabria (20 e 69).*

dalle Corti territoriali, poiché anche nel 2015 le Procure regionali hanno, infatti, esercitato numerose azioni di responsabilità in materia sanitaria, che investono complessivamente un presunto danno di oltre 49 milioni di euro.

Nonostante si tratti di fattispecie *sub iudice*, il dato è da considerarsi significativo poiché conferma il fatto che ancora il settore sanitario costituisce terreno fertile per abusi e per condotte aberranti, a cui, d'altro canto, corrisponde una costante attenzione prestata dagli organi requirenti.

Diverse sono state le azioni risarcitorie in materia di iperprescrizione di farmaci (si segnala la citazione della Procura Regionale per il Lazio che vede coinvolti farmacisti, medici e informatori sanitari per un danno di euro 400.796), in materia di violazione delle norme sugli appalti pubblici ovvero di violazione di norme sul personale sanitario, ivi comprese quelle in tema di regime intramoenia.

Meritano di essere richiamate una serie di azioni risarcitorie che si distinguono per il notevole valore.

Al riguardo, si rammenta l'azione esercitata dalla Procura per il Lazio con cui sono stati contestati danni erariali per oltre 19,5 milioni di euro, di cui oltre 8 milioni di euro relativi ad una citazione per illeciti rimborsi di prestazioni sanitarie indebitamente ottenuti dall'Ospedale Israelitico, mediante false fatturazioni di interventi dentistici. Si ricorda che tale vicenda è stata già oggetto di pronuncia della locale Sezione territoriale (Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, sent. n. 461/2015), come segnalato *ut supra*.

Sempre nella Regione Lazio la Procura ha contestato un danno da oltre 8 milioni di euro per la cattiva gestione di denaro pubblico in relazione allo svolgimento del servizio di soccorso in emergenza nel territorio della città di Latina e provincia, affidata alla Croce Rossa Italiana in via diretta nell'ambito della convenzione Ares 118. Anche in tal caso il relativo giudizio è stato già definito in prime cure con sentenza n.515/2015 dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio (v., *ut supra*).

Tra le azioni esercitate per importi notevoli, nelle altre Regioni, particolarmente rilevante risulta quella di cui alla citazione emessa dalla Procura Regionale per la Toscana per un danno di oltre 3,3 milioni di euro.

Altri importi di rilievo conseguono ad azioni risarcitorie per colpa medica, come quella oggetto della citazione, sempre emessa dalla stessa Procura fiorentina, per un complessivo danno di euro 906.800, corrispondente al rimborso effettuato dalla Asl ai familiari di un paziente deceduto, ovvero dell'azione esercitata dalla Procura regionale per il Lazio per danni causati – pari a circa 200 mila euro - dalla terapia radioterapica (Ospedale San Giovanni Addolorata di Roma), e

quella di cui alla citazione della Procura regionale per la Liguria a carico di un medico radiologo per danni riconducibili ad errore diagnostico nella omessa rilevazione di segni radiografici di emorragia cerebrale in atto per un importo di 500 mila euro, corrispondenti a somme rimaste a carico del fondo regionale e della Asl.

Si segnalano, poi, sempre per l'importo elevato, le citazioni depositate dalla Procura Regionale per la Puglia: una prima per un presunto danno erariale di euro 1.511.440 ed un'altra per euro 1.459.229.

Meritano, in fine, una particolare evidenza due procedimenti cautelari della Procura Regionale per la Puglia che hanno riguardato:

- la vicenda relativa all'acquisto da parte dell'Asl Foggia di un disinfettante (*Trigene Advance*) per sale operatorie ad un prezzo spropositato (30 volte circa maggiore rispetto a quello di mercato, per un danno di 1 milione e 858 mila euro circa);
- la vicenda relativa all'acquisto da parte della stessa Asl di un sistema di inventariazione della strumentazione chirurgica del tutto inutile e rimasto totalmente inutilizzato (danno di 208 mila euro circa).

Altro procedimento cautelare da segnalare è quello attivato dalla Procura regionale per il Trentino, emesso nei confronti di medico che ha esercitato la professione per anni senza il possesso della laurea.

La richiesta del sequestro conservativo *ante causam* di beni mobili ed immobili fino alla concorrenza di quasi 800.000 euro, per il danno erariale pari a tutti gli emolumenti retributivi illegittimamente percepiti, è stata accolta integralmente dal Presidente della Sezione, in quanto risultava che l'interessato abbia prestato servizio in strutture ospedaliere trentine, pur risultando privo del possesso di laurea in medicina.

L'iniziativa cautelare di cui trattasi - che si fonda su orientamenti giurisprudenziali consolidati in fattispecie di danno erariale per prestazioni lavorative effettuate da soggetti privi del prescritto titolo di studio - è stata resa possibile solo grazie alla collaborazione istituzionale sia tra la Procura contabile e quella penale di Venezia, sia tra gli organi investigativi delegati dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che hanno operato nei diversi ambiti territoriali del Veneto e della Provincia di Trento su coordinamento della Procura Regionale.

7.7. Gestione fondi europei e contributi pubblici (VV.PP.GG: Alessandra Pomponio – Paolo Luigi Rebecchi)

Anche nel corso del 2015 il settore relativo ai danni erariali connessi alla gestione di

finanziamenti pubblici di derivazione europea e nazionale, ha registrato una significativa attività da parte degli uffici di Procura e delle Sezioni giurisdizionali, sia regionali che in sede di appello.

La realizzazione di frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali, evidenzia, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche criticità nel sistema generale di gestione e controllo, nonché responsabilità dirette dello Stato verso l'Unione europea.

Una descrizione generale del fenomeno al 2014 è stata fornita dalla Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento delle politiche europee nella propria relazione annuale al Parlamento il 30 settembre 2015, (ai sensi dell'art. 54 della legge 24 dicembre 2012 n. 234) . La relazione, che richiama anche i dati contenuti nel Rapporto annuale della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio per il 2014 e quelli contenuti nella "banca dati sulle frodi ed irregolarità" (sistema IMS¹³⁰), ha evidenziato che a livello europeo si è registrato un incremento dei casi di irregolarità e frode¹³¹, sia in termini numerici che in relazione all'impatto finanziario, con un incremento di circa il 55% dei fondi indebitamente erogati (per un totale di 3.185 milioni di euro nel 2014 rispetto ai 2.052 milioni di euro nel 2013). I fondi strutturali rappresentano il settore di gran lunga più interessato ai fenomeni di irregolarità e frode (5.283 casi per euro 1.822 milioni complessivi) su un totale di 16.302 casi per euro 3.185 milioni)¹³². In particolare nel settore delle spese, in Italia, nel 2014 si è registrato un decremento (-13%) dei casi di irregolarità e frode: dagli oltre 113 milioni di euro nel 2013 a circa 98 milioni di euro nel 2014.¹³³

¹³⁰ Il sistema di comunicazione citato dalla relazione della Commissione , riguarda le segnalazioni di irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario ed è definito - Sistema I.M.S. (Irregularities Management System) e disciplinato dai Reg. (CE) n. 1681/91 (modificato dal Reg. (CE) n. 2035/05) e il Reg. (CE) n. 1828/06 in tema di Fondi strutturali, pongono a capo dei Paesi membri un obbligo di comunicazione alla Commissione europea – OLAF dei casi di irregolarità/frode a danno del bilancio comunitario. La Procura generale, nel dicembre 2010, con la cooperazione del comando della Guardia di Finanza presso la PCM dipartimento per le politiche europee, ha proceduto al proprio accreditamento e a quello delle procure regionali per l'accesso diretto al sistema IMS, con finalità informative di coordinamento.

¹³¹ Le nozioni di "frode" ed "irregolarità" non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Per la nozione di "frode" cfr. art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000). La nozione di "irregolarità" è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Tali nozioni sono inoltre richiamate nel Regolamento CE n 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999.

¹³² Per gli altri settori sono indicati i seguenti dati complessivi: agricoltura, casi 3937 per euro 306 milioni; spese dirette, casi 1897 per euro 100 milioni; risorse proprie, casi 5.185 per euro 957 milioni.

¹³³ Così suddivisi: fondi strutturali, 280 casi per euro 58.802.878; agricoltura, 478 casi per euro 38.881.462;

Nella relazione viene evidenziato che, ormai, anche nei documenti della Commissione europea il numero rilevante dei casi accertati e segnalati dall'Italia non costituisce poi di per sé un dato negativo in quanto evidenzia un'intensa attività di verifica e contrasto ai fenomeni illeciti da parte delle Istituzioni nazionali, diversamente da quanto avviene in alcuni altri Paesi europei (cfr. pag.12). La Relazione indica anche la Corte dei conti fra le autorità nazionali "preposte alla prevenzione e al contrasto delle frodi al bilancio UE" (pag. 45).

In quest'ambito (e in particolare dopo la conferma della propria giurisdizione da parte della Corte di Cass.-Sez. Un civ., ord. n. 4511 del 1 marzo 2006¹³⁴⁻¹³⁵) le Procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e funzionari pubblici nonché di beneficiari diretti dei finanziamenti europei e nazionali, con conseguenti decisioni di primo grado e di appello che costituiscono ormai un consolidato assetto giurisdizionale.

La giurisprudenza contabile ha ancorato le proprie decisioni nella materia anche all'art. 325 del TUEF (e prima del trattato di Lisbona all' analogo art. 280 del Trattato CE) secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, *le stesse misure* che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari, sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività.

Detti principi sono stati, nel corso del 2015, riaffermati, proprio con riguardo all'art. 325 TFUE dalla Corte di giustizia dell'Unione-Grande sezione- con la sentenza dell'8 settembre 2015- *Taricco*- (C- n.105/14).

Detta sentenza, anche se riferita alla materia penale (in particolare alle frodi in materia di

pesca, 5 casi per euro 387.237.

¹³⁴ Con l'ordinanza n.4511 del 1 marzo 2006 la Corte di cassazione aveva precisato che, oltre a pubblici funzionari ed amministratori pubblici, sono convenibili in giudizio gli stessi beneficiari finali dei fondi (persone fisiche o giuridiche) in relazione al rapporto di servizio che si venga ad instaurare fra essi e la pubblica amministrazione che eroga le risorse. Ugualmente sono convenibili soggetti preposti a funzioni di controllo sulle erogazioni e sulla corretta gestione dei fondi. In tal modo si è registrata anche la condanna, in via sussidiaria, di istituti bancari concessionari dei procedimenti di erogazione (es. legge n.488/1992). La Corte di cassazione, in numerose pronunce, ha inoltre affermato che nel giudizio contabile può essere convenuto, nel caso di erogazioni a favore di società o persone giuridiche, anche l'amministratore dell'ente che abbia personalmente contribuito alla realizzazione della frode.

¹³⁵ Cass. Sez. un. civ.n. 20434 del 23 settembre 2009, n. 23332 del 27 ottobre 2009; n. 5019 del 3 marzo 2010 e n. 9966 del 27 aprile 2010; n. 10062 del 9 maggio 2011; n. 12108 del 16 luglio 2012 ; n. 20701 del 10 settembre 2013 ; n. 1774 del 25 gennaio 2013 , n. 1775 del 25 gennaio 2013, n. 7377/2013 del 25 marzo 2013 , n. 17660/13 del 19 luglio 2013 ; n.70/14 del 7 gennaio 2014, n. 3310/14 del 13 febbraio 2014; n.22114/14 del 20 ottobre 2014), nelle quali è stato precisato che l'azione di responsabilità può rivolgersi anche direttamente nei confronti di soci e amministratori delle società formalmente beneficiarie dei fondi , in virtù del rapporto di servizio e del maneggio di denaro pubblico che possa essere direttamente imputato alle predette persone fisiche responsabili dell'illecita percezione o utilizzo delle risorse.

IVA), risulta di particolare interesse in quanto ribadisce l'obbligo per gli Stati membri, sancito dall'art. 325 del TUEF, di una tutela effettiva, proporzionata ed effettiva delle finanze dell'Unione. La Corte di cassazione italiana, peraltro, aveva già richiamato lo stesso art. 325 TUEF nelle ordinanze nn. 20701 del 10 settembre 2013 e 26935 del 2 dicembre 2013 con le quali era stata confermata la giurisdizione contabile in materia di "fondi diretti UE"¹³⁶.

I giudizi di merito relativi alle ordinanze anzidette, relativi a casi di frode su fondi diretti nel settore dell'innovazione tecnologica, con intervento nel giudizio contabile della stessa Commissione UE, si sono conclusi, in primo grado, con le sentenze della sezione giurisdizionale della Lombardia nn. 220/15 e 221/15 del 30 dicembre 2015.

Il dato consolidato della giurisdizione della Corte dei conti risulta dalla esiguità delle pronunce della Corte di cassazione in ordine a regolamenti preventivi o ricorsi nella specifica materia. Infatti nel 2015 risulta emessa una sola ordinanza la quale, con stringata motivazione, è stata confermata la giurisdizione contabile (Cass. Sez. un. civ., n. 23897/15 del 24 novembre 2015). Il regolamento preventivo era stato proposto da due società di capitali (una spa ed una srl), nonché, in proprio, dal rappresentante legale delle stesse, i quali avevano rappresentato di essere stati chiamati in giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria, quali responsabili del danno erariale da indebita percezione di finanziamenti pubblici per l'importo di euro 2.426.211,27. Riferisce la sentenza che "... I ricorrenti espongono, altresì, che la vicenda trae origine dall'accertamento della GDF nell'ambito di un procedimento penale concluso con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, non ancora passata in giudicato per effetto di impugnazione in appello; eccepiscono, dunque il difetto di giurisdizione della Corte dei conti per la natura solidaristica dei contributi percepiti, come sostegno economico a soggetti appartenenti a categorie economicamente svantaggiate, in relazione alla localizzazione della loro attività; si è costituita la Procura regionale della Corte dei conti, ribadendo la legittimità dell'azione proposta dinanzi al giudice contabile, in considerazione della natura dei contributi concessi alle società e del rapporto di servizio funzionale instauratosi tra la P.A. erogatrice ed i soggetti privati beneficiari dei contributi, gestori di fatto delle risorse pubbliche, osserva che: il

¹³⁶ Reg. (CE) 25-10-2012 n. 966/2012-Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE/Euratom) n. 1605/2012 (Pubblicato nella G.U.U.E. 26 ottobre 2012, n. L 298).- art. 58 Metodi d'esecuzione del bilancio. 1. La Commissione esegue il bilancio secondo i metodi seguenti: a) direttamente ("gestione diretta"), a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto la supervisione del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 56, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 62;..."

ricorso fonda sul non pertinente riferimento al principio stabilito da Cass. S.U. n. 9846 del 2011, in ragione del quale è esclusa dalla giurisdizione della Corte dei conti per l'insussistenza del collegamento funzionale del privato beneficiario con la P.A., l'ipotesi di illegittima percezione o utilizzazione di contributi o finanziamenti pubblici istituiti per ragioni di solidarietà sociale, come quelli volti a indennizzare i soggetti che abbiano subito danni in conseguenza di gravi calamità naturali; nella specie, invece, i ricorrenti risultano beneficiari del finanziamento destinato ad iniziative imprenditoriali locali, a valere in parte su fondi strutturali dell'Unione europea ed in parte sui contributi nazionali, ed agli stessi ricorrenti risulta contestato: il mancato rispetto dei termini per il completamento del programma; il mancato rispetto dei piani di investimento e dello stato di avanzamento dei lavori, con emissione di fatture per beni non pagati o non consegnati; il mancato rispetto del piano occupazionale; il mutamento di destinazione degli investimenti rispetto al programma; la fattispecie, dunque, è del tutto estranea all'ipotesi di finanziamento solidaristico per gravi calamità naturali (di cui al precedente succitato), dovendosi, piuttosto fare applicazione del principio secondo cui "in tema di danno erariale sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti i soggetti privati destinatari di fondi pubblici (concessi per attuare interventi di loro interesse, ma rientranti in un piano o in un programma che, attraverso l'erogazione di tali fondi, l'amministrazione si propone di realizzare) i quali distolgono le risorse ottenute dalle finalità cui erano preordinate (disponendone in modo diverso da quello preventivato o distraendole per altre attività, o ponendo in essere i presupposti per la loro illegittima percezione), così recando all'amministrazione stessa il danno corrispondente al mancato perseguimento degli obiettivi da essa perseguiti" (tra le varie cfr. Cass. SU n. 2287/14, n. 7377/13, n. 1775/13)".

Oltre alla anzidetta conferma espressa, si può osservare che le stesse Sezioni unite hanno fatto riferimento ai principi enunciati nella richiamata ordinanza n.4511/2006 in alcune decisioni relative a materie diverse. In particolare con l'ordinanza n. 8077/15 del 24 febbraio 2015 ha affermato che "...spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulla controversia nella quale il pubblico ministero presso una sezione giurisdizionale della stessa Corte abbia richiesto a un consigliere regionale la condanna alla restituzione, in favore della regione, di somme corrispondenti a contributi erogati, a carico del bilancio consiliare, al gruppo politico consiliare di appartenenza del consigliere e da questi utilizzate per le spese di rappresentanza non documentate...". Per quanto qui rileva la decisione ha osservato che "... non vi può esser dubbio sul fatto che le risorse erogate ai gruppi consiliari abbiano natura pubblica e vincolo di impiego,

secondo le finalità tassative fissate dalla legge; onde il loro maneggio costituisce presupposto giuridico sufficiente per l'insorgenza dell'obbligo della resa del conto in capo ai presidenti dei gruppi consiliari ed ai componenti dei consigli regionali. Al riguardo si osserva, in tesi generale, come tra il beneficiario del contributo e lo Stato-amministrazione si instauri a questa stregua, un rapporto di servizio analogo a quello di un amministratore pubblico: come tale soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato, o un ente pubblico non economico- alla natura del danno e agli scopi perseguiti; cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte li distolga da questi ultimi, con sviamento delle finalità di legge, cagiona un danno erariale, anche sotto il mero profilo di sottrarre risorse pubbliche ad obiettivi alternativi; e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass. S.U. 9 maggio 2011, n. 10062). Analogamente le Sezioni unite si sono pronunciate su altri ricorsi proposti nella materia dei gruppi consiliari regionali con le ordinanze nn. 8622/15 e 8570/15 dello stesso 24 febbraio 2015.

Con la sentenza n. 473/15 del 14 gennaio 2015 le Sezioni unite, in esito ad un ricorso avverso sentenza di condanna n. 182/2013 emessa dalla Sezione III centrale di appello ed inerente un danno al servizio sanitario per indebita erogazione di somme a favore di una s.r.l. convenzionata hanno, fra l'altro, evidenziato che "...del resto, ragionando con riferimento al caso in cui il giudizio per danno patrimoniale era stato promosso in relazione alla indebita richiesta, e alla conseguente indebita corresponsione di un finanziamento ad una società a responsabilità limitata per la realizzazione dei suoi programmi imprenditoriali, queste sezioni unite, nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti, hanno segnatamente evidenziato che il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è ormai spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico – alla natura del danno e agli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, determini, con la sua condotta, un significativo sviamento dalle finalità perseguite, deve rispondere davanti al giudice contabile (cfr. Cass. civ. sez. un. 3 marzo 2010, n. 5019; Cass. civ., sez. un. 1° marzo 2006 n. 4511)...".

Ne deriva che si può rilevare l'avvenuta applicazione del principio della funzionalizzazione della risorsa pubblica, quale criterio di discriminazione della giurisdizione contabile a prescindere dalla natura soggettiva, pubblica o privata, dell'utilizzatore, affermata nella più volte richiamata ordinanza Cass. Civ. sez. un. n.4511/2006 con riferimento ai finanziamenti pubblici (nazionali o

europei) erogati nell'ambito di programmi di infrastrutturazione economica o sociale, oltre tale ambito.

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2015, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie nonché l'emissione di sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari finali.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegati anche a procedimenti penali. Si sono registrati anche casi di conferma in appello di condanna di funzionari di ente erogatore di risorse agricole che avevano posto in essere un esteso sistema truffaldino con falsi beneficiari dei contributi, condanne oltre che del beneficiario finale anche dei funzionari pubblici per gravi carenze nei controlli o per collusioni nell'erogazione, nonché di privati professionisti che avevano svolto funzioni di intermediazione e di collaudatori di lavori pubblici. I comportamenti evidenziati riguardano prevalentemente l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia ovvero con riferimento alla conduzioni di superfici in realtà non nella propria disponibilità o ancora per la percezione di contributi in violazione di, pur dichiarati, requisiti sanitari, il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella utilizzazione di contributi nel settore degli agrumi e dell'olio d'oliva, la indebita utilizzazione di fondi per la formazione professionale, con un caso molto rilevante nel quale sono state utilizzate anche le indagini svolte dall'OLAF. Ancora il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, la mancata escussione di garanzie fideiussorie, il mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli da parte di istituti bancari concessionari, la costituzione di società fittizie pur finanziate e mai divenute operative, finanziamento indebito di impianti di riciclaggio, indebita percezione di contributi

all'impresoria femminile, l'indebito utilizzo di fondi regionali erogati nel settore della protezione civile, irregolarità nei contributi alle "microimprese", l'ottenimento indebito di contributi destinati a imprese ubicate in zone colpite da eventi sismici. Si è registrata una decisione di condanna di società editoriali e persone fisiche in ordine all'indebita percezione di fondi erogati nel settore dell'editoria. E' stata inoltre emessa una decisione di conferma in appello di condanna relativa all'indebita utilizzazione di "fondi diretti" erogati dall'UE per la realizzazione di un programma "antidroga" in ambito scolastico e vanno ricordate le due decisioni in tema di fondi diretti UE in tema di interventi per la innovazione tecnologica già citate.

Per quanto attiene ai principi enunciati nelle decisioni si può richiamare che: il fallimento della società beneficiaria non pregiudica la giurisdizione contabile (Sez. Sicilia n. 1086/15 che richiama Cass. SU civ. n.11073 del 3 luglio 2012); la giurisdizione sussiste anche, in proprio, nei confronti del legale rappresentante della società beneficiaria e il decorso della prescrizione nel giudizio contabile decorre, nel caso in cui l'amministrazione abbia emesso un provvedimento di revoca del contributo, dalla data del medesimo (ancora Sez. Sicilia, n. 1086/15 cit.) ovvero quando risulta pervenuto il rapporto della Guardia di finanza con la evidenziazione di tutti gli elementi dell'illecito (Sez. I centrale, n. 114/15); non sussiste alcun rapporto di pregiudizialità con il giudizio penale per truffa aggravata pendente (Sez. Abruzzo, n.47/15); la prescrizione dell'azione erariale, in caso di procedimento penale per i medesimi fatti decorre dalla richiesta di rinvio a giudizio (Sez. Calabria, n. 98/2015); sussiste la responsabilità erariale anche per il socio accomandante che "di fatto" abbia svolto attività diretta allo sviamento delle risorse pubbliche (Sez. Abruzzo, n. 27/15); sussiste la responsabilità del soggetto preposto ad un patto territoriale, per l'indebita erogazione di fondi ad una impresa, pur con la corresponsabilità di altri soggetti non convenuti (Sez. I centrale, n. 220/15); sussiste la legittimazione passiva del rappresentante legale di una società, anche nel frattempo fallita, per i danni realizzatisi in ordine alla percezione indebita di contributi pubblici (Sez. I centrale, n. 459/15); si configura giurisdizione contabile e responsabilità amministrativa anche nel caso di indebita percezione di fondi in agricoltura per non consentita variazione della tipologia di agrumi oggetto di incentivazione (Sez. II centrale, n. 114/15); va esclusa la riduzione dell'addebito con riguardo alla posizione di un dirigente di ente pagatore di contributi agricoli corresponsabile, anche se in via colposa, di omessi controlli nella erogazione di contributi per prodotti agrumari (Sez. II centrale, n. 184/15); il volontario inadempimento delle prescrizioni in materia di contribuzioni agricole connesse alla

sottoposizione di bovini e ovini alle profilassi sanitarie integra dolo contrattuale (Sez. II centrale n. 342/15); nel settore dell'erogazione di contributi per la produzione dell'olio d'oliva sussiste rapporto di servizio non solo con i produttori beneficiari ma anche con i titolari dei frantoi che emettono i certificati relativi alla spremitura, la documentazione proveniente dal giudizio penale relativo ai medesimi fatti è liberamente valutabile dal giudice contabile, l'emissione di ordinanze/ingiunzioni da parte dell'amministrazione non pregiudica il giudizio contabile fino all'effettivo recupero delle somme erogate (Sez. II centrale, n. 375/15); l'eccezione di mancato rispetto del termine per il deposito della citazione di cui all'art.5 comma 1 della legge 19/1994 non è rilevabile d'ufficio e non può essere proposta per la prima volta in appello, sussiste inoltre la responsabilità per l'indebita percezione di contributi da parte di soggetto a misura di prevenzione antimafia, estendendosi il divieto di cui all'art. 67 del d.lgs. 159/2011 anche successivamente alla cessazione della misura e fintanto che non subentri la riabilitazione e si configura, nella fattispecie, il dolo nell'omessa segnalazione di detta situazione nella domanda di contributo (Sez. III centrale n. 36/15) ; sussiste responsabilità per il danno da indebito utilizzo di "fondi diretti UE" nel settore delle politiche antidroga (Sez. I centrale n. 94/15); la costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nei confronti dei convenuti nel giudizio contabile interrompe la prescrizione dell'azione di responsabilità erariale (Sez. Sicilia appelli, n. 8/15); l'assoluzione in sede penale con riguardo a fattispecie relativa a false dichiarazioni circa la disponibilità di terreni agricoli per l'ottenimento di contributi non impedisce una diversa valutazione del giudice contabile in ordine alla effettiva insussistenza dei validi titoli di possesso dei terreni con conseguente affermazione di responsabilità amministrativa, in tale fattispecie è inoltre inammissibile un'istanza di definizione agevolata del giudizio di appello (Sez. Sicilia appelli, n. 77/15); la competenza territoriale deve individuarsi nella sezione regionale ove si è concretizzato il danno consistente nella illecita percezione dei contributi in agricoltura, anche nell'ipotesi in cui gli autori siano funzionari di un ente nazionale pagatore che abbiano posto in essere erogazioni indebite a fittizi agricoltori ubicati nella regione interessata (Sez. II centrale n. 227/15); sussiste la responsabilità sussidiaria del componente della commissione governativa per la erogazione dei contributi nel caso di indebita percezione di finanziamenti da parte di società editoriali (Sez. Lazio., n. 24/15).

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse nel 2015 complessivamente 100 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro

117.446.003,27.

La ripartizione delle condanne di primo grado in relazione alla tipologia di fondi interessati vede 4.673.312,55 euro per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR); 99.833.776,76 euro per i fondi di sviluppo infrastrutturale, sia provenienza comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. l. 488/92); 9.994.772,97 di euro per il fondo della formazione professionale (FSE); 2.944.140,99 di fondi diretti UE.

Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per Sezione regionale, risultano: n.15 sentenze della Sezione Abruzzo (tot. euro 1.152.066,83); n.2 sentenze della Sezione Basilicata (tot. euro 14.227.636,33); n.28 sentenze della Sezione Calabria (tot. euro 19.527.264,25; n.3 sentenze Sez. Campania (tot. euro 2.069.476,86); n.1 sentenza Sez. Friuli VG (tot. euro 84.500); n.7 sentenze Sez. Lazio (tot. euro € 39.133.385,17); n.2 sentenze Sez. Liguria (tot. euro 1.048.756,46); n. 2 sez. Lombardia (tot. euro 2.944.140,99); n.2 sentenze Sez. Marche (tot. euro 113.172,34); 3 sentenze della Sez. Molise (tot. euro 1.171.327,03); n.1 sentenza Sez. Piemonte (tot. euro 7.106.109,45); n.8 sentenze Sez. Puglia (tot. euro 2.801.721,93); n.5 sentenze Sez. Sardegna (tot. euro 7.894.031,51); 12 sentenze Sez. Sicilia (tot. euro 14.418.226,68); n.3 sentenze Sez. Toscana (tot. euro 3.371.536,93); 1 sentenza Sez. Trentino AA –sede Tn (tot. euro 133.517,12); 1 sentenze Sez. Trentino AA-sede BZ (tot. euro 92.566,56); 3 sentenze Sez. Umbria (tot. euro 96.692,74); 1 sentenza Sez. Veneto (tot. euro 39.847,09).

In sede di appello risultano emesse 55 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 57.429.044,12 euro.

In ordine agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di n. 193 atti di citazione per un importo complessivo di euro 223.372.589,17.

I dati globali del periodo 2008-2015 risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive 714 sentenze (100 nel 2015; 102 nel 2014; 107 nel 2013; 128 nel 2012; 114 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 519.121.538,53 (nel 2015 euro 117.446.003,27; nel 2014: 68.136.629,36; nel 2013: 95.998.555,47; nel 2012: 68.254.157,63; nel 2011: 66.472.391,90; nel 2010 euro 75.706.200,81; nel 2009: euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).

Nello stesso periodo per le citazioni emesse risultano complessivamente n. 1.319 (193

nel 2015; 179 nel 2014; 180 nel 2013; 181 nel 2012; 190 nel 2011; 159 nel 2010; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a 1.096.542.329,72 euro (nel 2015 223.372.589,17; nel 2014: 144.937.921,79; nel 2013: 111.976.476,94; nel 2012: 102.344.974,65; nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010: euro 152.632.126,57, nel 2009: euro 136.260.993,02, nel 2008: euro 67.020.000).

Le sentenze e citazioni soprarichiamate si riferiscono al settore delle spese (fondi europei o nazionali).

Nel settore delle "entrate proprie" dell'Unione, la giurisdizione contabile si riferisce ai funzionari pubblici o comunque ai soggetti in rapporto di servizio con la P.A. che abbiano determinato danno erariale da omessa riscossione di somme di pertinenza europea.

Al riguardo va segnalata la sentenza n. 118/2015 del 21 settembre 2015 della sezione regionale dell'Emilia Romagna che ha condannato la società concessionaria per l'inadeguata e gravemente colpevole attività di riscossione di somme dovute da parte di una srl (nel frattempo fallita) a titolo di dazi doganali, costituenti "risorse proprie" dell'UE (Regolamento UE/Euratom n. 609/2014), l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in conseguenza della carente attività del concessionario che avrebbe dovuto provvedere alla "messa a disposizione" dell'UE della relativa somma (pari ad euro 6. 108.716,71). Lo Stato italiano era risultato infatti responsabile di detto mancato introito, non potendo valere, nella fattispecie, le clausole di esonero di responsabilità per la anzidetta carente attività di riscossione.

È costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015 la Guardia di Finanza ha inoltrato alla Procura generale 172 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 173.902.385,25 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al DPR 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 5 segnalazioni per un importo complessivo di euro 3.547.881,76.

Sull'importo totale di 177 segnalazioni per euro 177.450.267,01, n.30 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 83.640.628,44; n. 134 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 84.682.570,93; n. 9 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 6.562.984,74; n. 4 riguardano il fondo per la pesca (FEP) per euro 3.043.010,05

I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2015 evidenziano il numero complessivo di n. 1573 per un importo totale nel periodo di euro 1.185.015.649,97.

Nel 2015 è proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA), secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

Le anzidette attività di collaborazione hanno inoltre favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le istituzioni superiori di controllo, europee ed extraeuropee dotate di funzioni anche giurisdizionali nell'ambito dell'organizzazione INTOSAI. In tale contesto la Procura generale, nel corso del 2015 ha partecipato a una serie di videoconferenze con gli uffici di Procura generale delle Corti dei conti di Francia, Marocco, Perù, Portogallo Spagna, Tunisia, Turchia, Brasile e Cile che hanno condotto al 1° Forum delle stesse ISC tenutosi a Parigi nei giorni 12-13 novembre 2015, con la firma della "Dichiarazione di Parigi" che ha costituito la "rete" dei procuratori generali delle stesse istituzioni e che nei prossimi mesi sarà impegnata a confrontarsi, ricercando forme di cooperazione sistemi più efficienti e più efficaci di contrasto alle frodi e alla corruzione nell'ambito delle competenze giurisdizionali delle ISC.

8. Esecuzione delle sentenze di condanna ed effettività della giurisdizione di responsabilità (V.P.G. Antonio Buccarelli)

8.1. Gli interventi normativi in materia

Nelle ultime tre precedenti occasioni nell'incipit del capitolo dedicato al tema, si ricordava che l'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti rimane, ai sensi dell'art. 1 d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, nella esclusiva cura delle

Amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli¹³⁷. Si ricordava, altresì, che, in mancanza di specifici interventi normativi che conferiscano al Pubblico Ministero contabile un ruolo operativo all'interno della procedura esecutiva, non sarebbero state individuabili in via interpretativa soluzioni –pure tentate¹³⁸- che potessero consentire un coinvolgimento in detta fase, dato l'articolato, puntuale e complesso regime dell'esecuzione.

In ogni caso, gli ampi poteri di indagine¹³⁹, il potere del PM contabile di esperire le azioni a tutela ed a garanzia delle ragioni del creditore¹⁴⁰, quello di costituire in mora il responsabile di un danno erariale, così come il sistema di regole sulla liquidazione delle spese di giudizio¹⁴¹, permettono di configurare il processo contabile come un processo tra parti a tutti gli effetti equiordinate cui riconoscere gli stessi oneri e facoltà.

Nell'ottica, quindi, della necessità di una generale riorganizzazione ed adeguamento del processo contabile ad ampio spettro e di una specifica azione nel senso della effettività della giurisdizione contabile, la Procura Generale aveva ritenuto di segnalare cinque punti che mirassero a soddisfare dette esigenze assolutamente prioritarie nella rivitalizzazione in termini di utilità della giurisdizione in ambito erariale.

Detti punti, sono cristallizzati, quanto alla prima esigenza, nella predisposizione di un organico codice di procedura riguardante i giudizi di responsabilità, quelli pensionistici, quelli di conto ed i rilevanti giudizi ad istanza di parte e, tra essi, quelli di cui all'art. 243 quater, comma

¹³⁷ A legislazione vigente, il p.m. contabile non assume, del resto, il ruolo di creditore nei procedimenti di sequestro conservativo (Corte dei conti, SS.RR., 25 novembre 1999, n. 9).

¹³⁸ In realtà i tentativi di fare assumere al PM contabile il ruolo di creditore e, quindi, di parte anche nella fase di esecuzione delle condanne delle sentenza delle Sezioni giurisdizionali, si scontrano con problemi di natura pratica (tra i quali il deposito di un fascicolo dell'esecuzione nella Sezione giurisdizionale, ovvero la legittimazione del PM contabile innanzi al g.o.) e, quanto al rimedio dell'ottemperanza, con le elaborazioni giurisprudenziali articolate negli argomenti, ma semplicistiche nelle soluzioni (sul punto Sezioni Riunite 8 marzo 2002 n. 6/QM per la quale l'art. 10, comma 2, della legge 205/2000 si riferisce alle sole decisioni del giudice contabile emesse nei contenziosi pensionistici, ma anche Corte dei Conti, Sez. I, n. 416 del 27.9.2011 per la quale è il giudice amministrativo ad avere giurisdizione sull'ottemperanza delle pronunzie passate in giudicato della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa in base all'art. 112 c.p.a.; soluzione che è contraddetta dal giudice amministrativo –da ultimo TAR Puglia, Sez. Bari, 4.10.2011, n. 1459 conforme a Cons. Stato, Sez. IV, 25.5.2005, n. 2668- per il quale l'applicabilità di tale norma ad altri giudici speciali è subordinata alla condizione che non vi siano norme diverse rispetto all'ottemperanza, norme che, nel caso della Corte dei conti, sono previste dal richiamato art. 10, comma 2, ma vengono limitate al solo giudizio pensionistico).

¹³⁹ Di cui la regolamentazione, solo apparentemente restrittiva, derivante dal requisito di partenza della notizia concreta e specifica di danno di cui all'art.17, comma 30 ter del d. l. 78/2009, conv. in legge 3 agosto 2009 n.102, è da intendere come affermazione del potere conferito da porre in relazione con l'interesse della legge e con la predisposizione delle garanzie all'esercizio del diritto di difesa dei soggetti sottoponibili a giudizio di responsabilità.

¹⁴⁰ Introdotta dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005.

¹⁴¹ Applicabili a seguito della norma interpretativa di cui all'art. 10bis, comma 10, del d.l. n. 203 del 30.9.2005, conv. in legge n. 248 del 2.12.2005.

cinque, del d.lgs. 267/2000 innanzi alle Sezioni Riunite in composizione speciale (introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174 del 2012), nonché nella introduzione, fin nella immediatezza del nascere del giudizio, di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata delle fattispecie di danno erariale contestate; quanto alla seconda esigenza –che maggiormente preme sottolineare in questo contesto–, il core della proposta consisteva nella assunzione da parte dell'Attore pubblico di un ruolo processuale propulsivo del processo esecutivo, nella previsione di un credito erariale assistito da privilegio e nel riconoscimento organico delle misure a supporto della garanzia del credito erariale in pendenza dell'accertamento giudiziario definitivo, fino alla immediata esecutività delle sentenze di I grado.

Ebbene, tanto in ordine alla generale ridefinizione della disciplina del processo contabile nei termini di uniformazione al processo civile, quanto con specifico riferimento alla fase esecutiva ed agli istituti di conservazione, tutela e garanzia del credito erariale, che, infine, alla istituzionalizzazione di un meccanismo di definizione agevolata delle controversie anche prima che un arresto giurisdizionale sia raggiunto e, quindi, con accettazione del rischio sia dalla parte pubblica che da quella del presunto responsabile, la recente legge 7 agosto 2015, n. 124¹⁴² ha previsto all'art. 20 (riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti) di affidare a decreto legislativo del Governo l'emanazione di un decreto legislativo finalizzato, per quel che interessa il recupero delle del danno erariale, di *“prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione”*; *“di riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile [anche] relativamente”* agli *“...istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI,*

¹⁴² *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministra- pubbliche (in G.U. n. 187 del 13 agosto 2015).*

titolo III, capo V, del codice civile”; ed, inoltre, di *“ridefinire e riordinare le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile”*.

In altre parti della presente Relazione sono analizzati gli aspetti della riforma che incidono, modernizzandolo ed adeguandolo alle tutele ed alle garanzie costituzionali, il processo contabile.

Quanto ai mezzi ed alle procedure di recupero, in attesa della normativa di dettaglio, quel che è certo è che il PM contabile sarà investito del compito di promuovere innanzi al giudice civile l'esecuzione del credito erariale asseverato da sentenza esecutiva (in avvenire anche di I grado). Va subito detto che se da un punto di vista del numero dei provvedimenti giudiziari da porre in esecuzione, come più avanti si vedrà, non si prospettano particolari problemi applicativi, la nuova e delicata competenza dovrà necessariamente comportare, da un lato, una riorganizzazione degli uffici di Procura, e, dall'altro, una messa in operatività di istituti e procedure di riscossione finora rimessi alle amministrazioni, propri del tipo di credito da porre in esazione, e, prevedibilmente, destinati a rimanere in vigore.

Si ritiene opportuno, pertanto, proporre un modello operativo di esecuzione individuando gli opportuni adeguamenti che derivino dall'assunzione in carico al PM contabile della fase esecutiva.

Ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, infatti, alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o ordinanza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale, provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito, attraverso l'ufficio designato con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o ente interessati; in base all'art. 2, comma 2, la procedura di recupero è avviata con una tempestiva richiesta dell'ufficio che ha in carico il credito alla quale l'ufficio o l'ente erogatore dà esecuzione immediata.

La normativa ad oggi di riferimento indica un doppio sistema di esecuzione a seconda che si tratti di crediti dello Stato piuttosto che di crediti degli altri Enti pubblici diversi dallo Stato, per i quali si fa riferimento alla disciplina delle entrate extratributarie. Stabilisce, infatti, l'art. 2, comma 4, del d.p.r. 260/1998 che per la riscossione dei crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal regolamento stesso e, cioè, per tutti i crediti non recuperati a seguito di

pagamento spontaneo o in via di definizione con adempimento rateizzato¹⁴³, ovvero ancora secondo quanto prevede il regolamento sulle procedure di riscossione dei crediti conseguenti a decisioni di condanna della Corte dei conti in attuazione dell'art. 4 del medesimo d.p.r., (individuazione con decreto delle amministrazioni interessate delle procedure, della documentazione e delle scritturazioni contabili necessarie per la riscossione), l'ufficio competente procede all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 67 del d.p.r. 28 gennaio 1988, n. 43. Per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n.446¹⁴⁴.

Alla luce della riconduzione ad un unico soggetto della fase esecutiva, e permanendo eventualmente detta disciplina, v'è ragione di auspicare che la Procura della Corte dei conti venga abilitata dalla legge a porre in essere tutte le attività (anche quelle propedeutiche formative

¹⁴³ Come appena ricordato l'art. 2 del d.p.r. 260/1998 stabilisce che al recupero delle somme si procede – previa tempestiva richiesta di pagamento dell'ufficio che ha in carico il credito- mediante ritenuta nei limiti consentiti dalla normativa in vigore su tutte le somme dovute ai responsabili in base al rapporto di lavoro, di impiego o di servizio, compresi il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza, comunque denominati. A richiesta del debitore il pagamento può essere effettuato a rate, il cui numero è determinato dall'Amministrazione creditrice, tenuto conto, entro i limiti predetti, dell'ammontare del credito e delle condizioni economiche del debitore.

Non v'è ragione di pensare che il PM contabile non debba attenersi all'ossequio di tale procedura preliminare che attiene evidentemente al recupero che vada ad incidere sulle provvidenze stipendiali o pensionistiche, ed, ovviamente con l'assistenza e la collaborazione dell'amministrazione di appartenenza del soggetto responsabile.

¹⁴⁴ Il recupero mediante concessionario avviene, quindi, per lo Stato ai sensi dell'art. 67 (riscossione coattiva delle tasse e delle imposte indirette) del d.p.r. 43/1988, qualora a seguito di invito al pagamento, atto di liquidazione, accertamento, rettifica o erogazione di sanzioni siano infruttuosamente scaduti i termini di pagamento delle somme dovute, per cui l'Amministrazione competente forma il ruolo relativo ai contribuenti per i quali si procede alla riscossione coattiva ai sensi dell'articolo 11, terzo comma, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602. Per la formazione del ruolo e per la riscossione da parte degli agenti della riscossione delle somme iscritte si applicano le disposizioni previste per la riscossione dei tributi e delle entrate di cui all'articolo 63, comma 1, del d.p.r. 43/1988. Il recupero indiretto degli Enti locali e delle Amministrazioni diverse dallo Stato avviene in base all'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (che, tra gli altri interventi di carattere fiscale, provvede al riordino della disciplina dei tributi locali) che stabilisce, sotto la voce "potestà regolamentare generale delle province e dei comuni" che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle province e dei comuni viene effettuata con la procedura di cui al d.p.r. 602/1973 (come sopra), se affidata ai concessionari del servizio di riscossione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ovvero con quella indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se svolta in proprio dall'ente locale o affidata agli altri soggetti individuati alla lettera b) del comma 5.

Il richiamo alla datata disciplina dettata dal testo unico del regio decreto n. 639/1910 (testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), rimanda a modalità di recupero che non sono né celeri, né sicure nello svolgimento degli adempimenti e, soprattutto, che riportano all'interno dell'amministrazione creditrice l'attività volta alla soddisfazione del credito riproducendo pedissequamente un sistema di recupero diretto. Il procedimento di coazione prende avvio dall'ingiunzione al pagamento della somma dovuta entro un termine di 30 giorni. Trascorso inutilmente detto termine, in caso di mancato ricorso od opposizione, l'ente creditore procede all'esecuzione sui beni mobili mediante la procedura di pignoramento, oppure all'esecuzione sui beni immobili, mediante l'articolato procedimento di espropriazione.

Va, peraltro, detto che l'art. 39, comma 13, della legge n. 111/2011 ha trasferito la riscossione delle entrate erariali diverse da quelle tributarie e previdenziali da Equitalia ad enti ed organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali autorizzati a svolgere l'attività di riscossione con le modalità di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

interne, ma anche attraverso delega) necessarie ed utili alla effettiva riscossione dei crediti e di ritenere comunque che potrà anch'essa attenersi indifferentemente, ed in base ai casi ed alle contingenze da valutare con una due diligence da effettuare sulla singola posta di credito, alle menzionate disposizioni utilizzando (esperito, se ne ricorrono i presupposti, il tentativo di recupero stragiudiziale) tanto il concessionario per la riscossione, quanto ricorrendo direttamente ed in proprio all'esperimento della procedura esecutiva innanzi al giudice civile. E' da ritenere, invece, da escludere definitivamente il ricorso al desueto procedimento di coazione previsto dal regio decreto n. 639/1910.

L'emananda normativa ha peraltro il pregio, soprattutto con particolare riferimento alle pubbliche amministrazioni locali (per le quali l'esecuzione è resa difficoltosa in ragione della personalizzazione e della promiscuità del rapporto creditore/debitore), di superare le complessità e le macchinosità di procedure diverse e tutte ugualmente opzionabili, e, quindi, l'elevata discrezionalità di scelta della procedura da adottare, che permetteva dilazioni e rinvii o l'esperimento preventivo di procedure inefficienti, tale da rendere lo strumento privo dell'efficacia che assiste ordinariamente la riscossione del credito erariale allorché si tratti di spese di giustizia, come da disciplina del testo unico 115/2002 o, più in generale, per il credito fiscale.

Sembra di cogliere, anche nel lessico utilizzato nella legge di delega, che il Legislatore intenda considerare che le decisioni giurisdizionali della Corte dei conti generano, in caso di condanna del soggetto evocato in giudizio, ed oltre alle spese processuali e di giustizia, un credito erariale in tutto e per tutto equiparabile alle "pene pecuniarie, alle sanzioni amministrative pecuniarie ed alle sanzioni pecuniarie processuali" che sono oggetto di specifica regolamentazione del richiamato testo unico anche ai fini della loro riscossione.

Anche per questa tipologia di credito che sorge come conseguenza di un processo caratterizzato da officiosità, pertanto, potrebbe essere concretamente presa in considerazione dalla Corte dei conti la strada percorsa dal Ministero della Giustizia e da "Equitalia Giustizia" che hanno attivato in data 23 settembre 2010 una convenzione per la riscossione dei crediti erariali derivanti da spese di giustizia e pene pecuniarie di cui al d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115. L'attivazione di una tale procedura agevolata¹⁴⁵ anche per i crediti erariali derivanti da sentenze

¹⁴⁵ *In materia di disciplina delle procedure di spesa dei processi, tanto da parte dell'erario, che da parte dei privati, di annotazione e riscossione delle stesse, ed, altresì, di patrocinio a spese dello Stato, di riscossione delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali, ai fini del processo contabile di responsabilità e di conto vale il disposto di cui all'art. 255 del testo unico che prevede, infatti, che anche le spese relative agli atti disposti dal magistrato sono anticipate dall'erario e sono*

della Corte dei conti richiederebbe comunque, come per quella appena citata (attuata ai sensi dell'art. 1, commi 367 e ss, della legge 244/2007) una espressa autorizzazione normativa.

8.2. I numeri dell'esecuzione

Come già ricordato nelle ultime tre Relazioni, la produttività delle Procure contabili –ad oggi- non può essere misurata sulla effettiva esecuzione delle sentenze di condanna ottenute, ma esclusivamente sull'ammontare dei risarcimenti asseverati dalle Sezioni giurisdizionali e, quindi, sull'ammontare complessivo dei crediti maturati per conto delle Pubbliche Finanze¹⁴⁶.

Di ciò il Legislatore ha preso atto ed indubbiamente le iniziative intraprese con la legge 124/2015 mirano a garantire l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all'Erario sicché è auspicabile che anche il decreto attuativo muova in questa direzione consentendo al PM contabile la libertà di azione che il creditore ha nell'ordinamento civilistico.

Ciò detto, l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti rimane, allo stato, un dato esogeno all'attività delle Procure contabili¹⁴⁷. A queste ultime spetta il compito di far valere la pretesa risarcitoria fino a costituire il credito erariale fornendogli, se necessario e per quanto possibile, idonea garanzia di realizzo¹⁴⁸. La concreta soddisfazione del credito erariale, per quanto aspetto assolutamente determinante, sfugge alla fase costitutiva del credito stesso che è di competenza della Corte dei conti.

Quanto ai risultati dell'attività di esecuzione per l'anno 2015 non ci si può che limitare a

riscosse, unitamente al credito principale, nelle modalità di cui al d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260.

Nell'ambito della richiamata convenzione tra Ministero della Giustizia ed "Equitalia Giustizia", questa provvede alla gestione del credito, mediante le attività di acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita con decreto del Ministro della Giustizia, e di iscrizione a ruolo del credito. Peraltro, la società di riscossione può compiere operazioni finanziarie nella gestione dei crediti del Ministero della Giustizia e può essere incaricata di svolgere altre attività strumentali, ivi compresa la gestione di eventuali operazioni di cartolarizzazione del credito di cui al comma 367. L'art. 1, comma 373, della legge 244/2007 prevede l'eventuale riassegnazione delle eventuali maggiori entrate per spese di giustizia del Ministero determinate rispetto alla media annua delle entrate nel quinquennio precedente, in misura non superiore al 20 per cento, ad alimentare il fondo unico di amministrazione per interventi straordinari e senza carattere di continuità a favore del fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.

¹⁴⁶ *Solo all'esito dell'intervento normativo menzionato che ricondurrà alle competenze del PM contabile (e della Corte dei conti in generale) la titolarità, e non più soltanto il mero monitoraggio, della fase esecutiva delle sentenze di condanna, l'effettività dell'azione di responsabilità amministrativa avrà una relazione diretta con la redditività dei crediti erariali una volta che questi siano divenuti esigibili.*

¹⁴⁷ *In base all'art. 24 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (R.D. 13 agosto 1933, n. 1038), ai fini dell'esecuzione, le copie delle sentenze di condanna vengono spedite in forma esecutiva e trasmesse al Procuratore generale che ne cura l'invio alle amministrazioni interessate all'esecuzione e, per estratto, al direttore generale del tesoro (le copie per uso di notificazione possono farsi eseguire dall'amministrazione, ma devono essere autenticate dalla competente segreteria della Corte dei conti).*

¹⁴⁸ *Su detti crediti maturano interessi e –a seconda della natura della pretesa azionata, rivalutazione- fino alla decisione di condanna e da questa decorrono gli ordinari interessi di legge sino all'effettivo soddisfo.*

referire lo stato dell'arte in base ai dati del monitoraggio¹⁴⁹. Essi indicano che nel quinquennio 2011-2015 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive sono giunti a circa 213.099.464,05 (208 milioni di euro nel quinquennio 2010-2014 ed in costante aumento rispetto ai periodi precedenti) a fronte di condanne su decisioni che, nel medesimo periodo, ammontano a circa 3.754.456.379,24 milioni di euro in I grado (839 nel periodo precedente, oltre a 2,4 miliardi per una sola condanna nel 2012 della Sezione Lazio) e 646.099.373,94 in II grado (144 nel periodo precedente)¹⁵⁰.

Il dato sul quinquennio è un valore assoluto, ma influenzato dalla decisione della Sezione terza di appello n. 68 del 6.2.2015 intervenuta in parziale riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio (n. 68 del n. 214 del 17.2.2012) con la quale le società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi che non avevano definito in maniera agevolata la condanna di I grado, sono state condannate per un ammontare di 407 milioni di euro (erano stati circa 1.317 milioni di euro in primo grado su 2,5 miliardi complessivi) per il danno erariale cagionato in ragione della violazione degli obblighi della concessione.

Le società condannate in primo grado che avevano condonato (se n'è dato conto per il 2013¹⁵¹) per effetto della normativa di cui all'art. 1, commi 231-233, della legge 266/2005 e sul richiamato "nuovo" condono di cui all'art. 14 del d.l. 31 agosto 2013, n. 102 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di*

¹⁴⁹ *La Procura regionale competente (art. 7) viene esclusivamente informata dell'inizio della procedura e della sua conclusione (con specifica delle partite riscosse, di quelle assoggettate a ritenuta e di quelle eventualmente assegnate al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4.*

¹⁵⁰ *Il dato delle esecuzioni è, infatti, comparabile a quello delle condanne di cui alle sentenze passate in giudicato solo se rapportato in termini di media aritmetica al quinquennio preso a riferimento; per ovvie ragioni (necessità del ricorso a mezzi di esecuzione forzata, accesso alla rateizzazione, limiti di legge all'esecuzione sul trattamento stipendiale o di quiescenza, lentezze burocratiche delle amministrazioni creditrici, etc.), infatti, le somme incamerate nel periodo 2011-2015 derivano da condanne risalenti anche e prevalentemente ad anni antecedenti al 2011 e solo in misura percentuale minore da quelle più prossime al 2015.*

Estremamente significativo, sotto questo profilo, l'aumento delle condanne in II grado (e, pertanto, esecutive, salvo che venga accordata sospensiva per ricorso in cassazione) che da 144 milioni del quinquennio precedente sono passate a 646 milioni in quello 2011-2015. Il dato è "alterato" proprio dal risultato 2015 che ha fatto registrare condanne in II grado per 584 milioni per effetto della sentenza di appello n. 68/2015 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale sulle concessionarie del gioco che a fronte di un danno asseverato in primo grado pari ad euro 1.317,424 milioni di euro, ha condannato in parziale riforma le società concessionarie del gioco legale evocate in giudizio alla somma complessiva di 407 milioni di euro.

¹⁵¹ *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014.*

In questa sede merita di rilevare che a seguito del condono è stata pagata una percentuale del 25% della condanna inflitta in primo grado (1,155 milioni di euro), mentre per le società convenute che hanno proseguito il giudizio senza usufruire della possibilità di definire il giudizio, la condanna – a seguito della riforma in appello della sentenza di I grado – è stata pari al 30,90% sull'importo stabilito in prime cure (1,317 milioni di euro).

finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici”) convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 2013 n. 124 (ed in conseguenza degli avvenuti pagamenti, i relativi giudizi sono stati dichiarati estinti nel 2014) erano state, infatti, condannate al risarcimento di euro 1.155 milioni di euro.

Il dato dei recuperi pari a 213 milioni di euro di esecuzioni su circa 646 milioni per condanne coperte da giudicato o esecutive, conduce ad un valore pari a circa il 33% di introiti sull'ammontare delle condanne.

La sola condanna ad euro 407 milioni di euro menzionata altera al ribasso questo rapporto, ma determinerà un inevitabile rialzo dello stesso allorché sarà portata ad esecuzione detta sentenza.

All'importo delle somme introitate in virtù di attività tecnicamente esecutiva (cioè con esperimento dei mezzi di esecuzione giudiziale, coattiva o concordata tra Amministrazione creditrice e debitore) devono sommarsi 3.374.876,55 euro derivanti dalla definizione agevolata delle sentenze di condanna ex articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266¹⁵². Come specificato in dettaglio in nota, tanto nel 2013 che nel 2014 il risultato comprendeva l'incameramento di parte delle somme riscosse per effetto del d.l. 102/2013 (contenente il cd. “nuovo condono contabile”) ed in particolare, quello sulla condanna di cui alla sentenza 214/2012 della Sezione Lazio, mentre per il 2015 si tratta della sola definizione agevolata ai sensi della legge 266/2005 i cui effetti sono in via di progressivo e fisiologico esaurimento, trattandosi di condono per le ipotesi di sentenze di condanna su fatti di rilievo contabile antecedenti al 2005.

Come anticipato, nelle intenzioni del Legislatore, l'istituto della definizione agevolata è destinato ad assumere caratteri di ordinarietà nel sistema della giustizia contabile, di vincolatività

¹⁵² Il dato non include gli introiti realizzati a seguito di definizione agevolata disposta dalla Sezione Giurisdizionale di Appello della Sicilia.

Le spese di giudizio sono pari ad euro 61.976,99; i giudizi con istanza di definizione agevolata sono stati 151 (accolti 86 –di cui 51 al 30%-, gli altri rigettati, inammissibili o rinunciati. Non tutte le istanze accolte vengono onerate dai richiedenti, confluendo al merito circa il 20% degli appello con contestuale istanza).

Nel 2014 erano stati 141.562.160,61, mentre nel 2013 tale introito si era attestato sulla somma di euro 360.093.282,14, di cui 349.500.000 corrispondenti al 30% dell'importo di euro 1.165.000.000 riferibile all'importo di condanna di cui alla richiamata sentenza 214/2012 della Sezione Giurisdizionale Lazio che è stato oggetto di definizione agevolata ai sensi dell'art. 14 del d.l. 102/2014 nella misura stabilita del 30% nei decreti nn. 5-13 del 2013 della III Sezione Centrale di Appello.

Nel 2013 erano stati, quindi, 10.593.282,14 di euro gli introiti complessivi per effetto dell'applicazione della definizione agevolata dei giudizi di responsabilità, ai sensi della legge 266/2005 e del d.l. 102/2013, nella misura media del 26% dell'importo di condanna derivante dalle sentenze di I grado (pari a circa 40,7 milioni di euro).

Nel 2015, per effetto della decisione di condanna n. 68/2015 della terza Sezione di appello riguardante altri soggetti nell'ambito della stessa controversia, tale dato si è ribaltato e determinerà un aumento esponenziale del recupero da sentenza, rispetto alla definizione agevolata.

una volta asseverato dal giudice e di effettiva disponibilità dei contenuti dell'accordo tra le parti in causa.

Nella legge 124/2015, infatti, la definizione agevolata si stabilizza e declina in un sistema integrato con l'introduzione di un rito abbreviato finalizzato anche alla deflazione dei processi attraverso la sostituzione della decisione ordinaria con l'accettazione/parere del PM contabile sulla proposta definitiva formulata dal convenuto¹⁵³. L'asseverazione del credito erariale per una somma non superiore al 50% dell'importo azionato e con decreto del giudice diventa immediatamente esecutiva e, quindi, non consente al convenuto di porre in essere attività dilatorie o ripensamenti.

Nell'anno trascorso, quindi, il Legislatore è programmaticamente intervenuto anche, ma non soltanto, sullo specifico versante delle esecuzioni delle decisioni giurisdizionali in materia contabile, superando le ragioni di urgenza finanziaria che avevano caratterizzato, ad esempio, l'introduzione estemporanea, con applicazione ed efficacia sostanziale per soli due mesi e mezzo, del "nuovo condono contabile" di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102¹⁵⁴.

Quell'intervento normativo aveva, peraltro, reso evidente quanto finora detto e cioè che la concreta soddisfazione del credito erariale che deriva dalle sentenze della Corte dei conti non dipende in alcun aspetto dall'azione o dall'organizzazione degli organi di giustizia contabile, bensì dalla effettiva volontà dell'Ordinamento di esigere (o meno) il pagamento dei propri crediti, ma anche dal modo e dal contesto in cui tale volontà si manifesta.

In quell'occasione, come per il condono vigente di cui alla legge 266/2005 e per le precedenti analoghe figure adottate su decisioni non definitive di giudizi di responsabilità, non sussistevano ragioni di convenienza per l'Erario ad un rientro immediato, seppur parziale, del credito vantato (essendoci normalmente validi motivi per la prosecuzione del giudizio di appello fino al suo esito e per un risarcimento integrale secondo quanto stabilito nel I grado di giudizio¹⁵⁵).

¹⁵³ *L'introduzione di una forma di definizione delle controversie in corso di causa, ben più che diminuire il numero delle controversie, consentirà di liberare risorse dall'impegno processuale, stimolando, semmai, nuove iniziative di indagine e di contestazione giudiziaria.*

¹⁵⁴ *La norma si autogiustificava con la "considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali", ma invero l'"opportunità" non è stata la definizione in tempi rapidi dei giudizi di responsabilità, bensì quella di porre all'incasso il valore percentuale necessario alle esigenze di finanzia pubblica come derivante dalla sola definizione della più volte richiamata sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 214/2012.*

¹⁵⁵ *Va detto che lo scarto percentuale di introito tra gli importi definiti con condono e quelli recentemente attestati nella sentenza 68/2015 della Terza Sezione Centrale di appello per la quota di danno non condonata, è stata minima e cioè pari al 5,90%.*

Ciò detto, se si pone –come è scopo di questa parte della presente Relazione- ad oggetto di osservazione l'efficacia e l'effettività dell'azione giurisdizionale complessiva della Corte dei conti, in disparte quanto finora detto, sembra che la prospettiva del Legislatore sia radicalmente mutata alla luce del disegno definito con la legge 124/2015.

Con ciò segnando una chiara inversione di tendenza, che deve essere rimarcata, a fronte di una pregressa non adeguata rilevanza attribuita alla Corte dei conti nell'ambito di una normativa –quella sull'anticorruzione- che tocca il medesimo campo di azione della giurisdizione contabile, o dell'esigenza emergenziale che ha caratterizzato l'attribuzione delle competenze giurisdizionali in materia di controllo previste dall'art. 243 quater, comma 5, T.U.E.L. n. 267/2000 (articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera r), legge n. 213 del 2012, comma così modificato dall'art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014) ed anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi assembleari dei Consigli regionali (in tal senso la previsione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, aggiunge al comma 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012 l'impugnabilità degli atti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia) e dall'art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012 n. 228, senza che siano stati definiti i legittimi ambiti di una giurisdizione finanziaria, né lo schema processuale e nemmeno la natura di tali giudizi e gli effetti concreti che dal loro esito deriva¹⁵⁶, con ciò determinando problemi di non poco momento sul piano dell'efficacia e dell'effettività delle decisioni giurisdizionali, sia nel proclamato obiettivo perseguito di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, sia in quello di organica attribuzione della materia della contabilità pubblica al suo giudice naturale, sia nella relazione tra detti giudizi e quelli di responsabilità amministrativa e di conto.

8.3. Efficacia dell'azione di responsabilità amministrativa ed efficienza della giustizia contabile

Anche a prescindere dall'effettivo recupero dei crediti erariali, occorre documentare come l'azione erariale riesca a dare copertura giustiziale generalizzata ed efficace rispetto alla platea delle Amministrazioni pubbliche nell'interesse delle quali l'azione di responsabilità amministrativa è esercitata e dei soggetti (nei confronti dei quali si incardina un rapporto di servizio)

¹⁵⁶ *In questo ambito –che non prevede emanazione di sentenze costitutive e di condanna, e di cui, invero, è incerta la stessa natura- la produzione di circa 70 provvedimenti tra ordinanze e sentenze (di cui la metà in materia di inserimento in elenco Istat di federazioni sportive, aventi carattere di scontata serialità) appare davvero ben poca cosa nell'ottica di una valutazione degli effetti prodotti dagli arresti giurisprudenziali in questione.*

potenzialmente esposti a detta azione.

Se –per una oggettiva analisi dell’efficienza della giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa- l’effettività dell’azione di responsabilità viene scorporata dal risultato concreto del realizzo dei crediti erariali (come dovrebbe essere in mancanza dell’intestazione fino ad oggi dell’esecuzione alle Procure contabili), si è già rimarcato nelle relazioni dei precedenti anni giudiziari come l’analisi dei numeri degli introiti è comunque coerente –ed in certo qual modo soddisfacente- rispetto al numero degli uffici dedicati a tale attività (tanto le Procure ed il loro personale, quanto i giudici ed il personale delle Sezioni giurisdizionali).

L’accertamento giudiziale del danno erariale compendia in sé una finalità tipicamente risarcitoria con una selezione delle responsabilità sul modello penalistico e, pertanto, presuppone una attività istruttoria e giudiziaria di particolare complessità rispetto alla quale, per quanto importante sia l’effettiva soddisfazione del credito erariale, l’esecuzione (da sola) non contribuisce alla valutazione dell’efficacia della giurisdizione di responsabilità amministrativa (essendo vero, semmai, il suo contrario e cioè che la scarsa redditività della fase esecutiva delle sentenze della Corte dei conti ha finora inciso fortemente sulla effettività delle stesse)¹⁵⁷. Non v’è dubbio, infatti, che, in disparte la partita risarcitoria in gioco nel giudizio contabile, la funzione di accertamento delle responsabilità personali svolge comunque e sempre (anche e, per taluni versi, a maggior ragione, nel caso in cui non sia concretamente configurabile la responsabilità del singolo agente che devia dal codice di comportamento codificato o autorizzato) una funzione determinante nella individuazione delle disfunzionalità organizzative della pubblica amministrazione, fornendo elementi di conoscenza utili alla predisposizione di correttivi e di soluzioni organiche all’efficienza dell’azione amministrativa pubblica.

Ciò detto, sotto il primo profilo (quello dell’efficacia dell’attività delle Procure contabili) nel 2015 si sono registrate 1275 citazioni¹⁵⁸ (rispetto alle 1313 del 2014, alle 1365 del 2013 alle 1297 del 2012 ed alle 1162 del 2011¹⁵⁹) per un importo complessivo di euro 830.426.513,20 (euro 773.604.315,23 nel 2014, euro 855.370.196,30 nel 2013, euro 1.039.616.472,96 nel 2012). Di tale importo 209.656.497,48 di euro sono stati sottoposti nel 2015 a sequestro mobiliare ed

¹⁵⁷ *In questo senso e con questo spirito, ed in ragione della complessità e della completezza dell’accertamento giudiziario contabile, lo scorso anno si auspicava maggiore attenzione da parte del Legislatore nell’accingersi a varare la Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche il cui d.d.l., all’epoca, non conteneva alcun riferimento alla responsabilità amministrativa ed agli effetti –anche disciplinari- delle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti.*

¹⁵⁸ 1471 sono gli inviti a dedurre.

¹⁵⁹ Sono 97 i magistrati assegnati alle 21 Procure regionali, 98 nel 2014, 97 nel 2012 e nel 2013, 86 nel 2011. Circa il 30% in meno dell’organico previsto (127).

immobiliare con 336 provvedimenti cautelari¹⁶⁰, mentre è pari ad euro 3.708.863,63 l'importo complessivo delle azioni a tutela del credito erariale di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 che estende all'azione di responsabilità le tutele di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile¹⁶¹.

Sul piano dell'efficienza della giustizia contabile nel 2015 si è stabilizzata la tendenza di decrescita del numero delle sentenze emesse in I grado, sì come quello delle sentenze di condanna. Nel 2015, infatti, il numero delle sentenze di condanna emesse in I grado è stato pari a 693 su un totale di 985 decisioni complessive (erano state 626 su un totale di 1019 e 674 su 1100 nel 2013, 685 su 1385 nel 2012 e 556 su 1499 nel 2011), di cui 179 di rigetto. I provvedimenti sono, quindi, in costante diminuzione, anche in corrispondenza della lieve diminuzione della dotazione di personale di magistratura, ed in ogni caso gli accoglimenti si mantengono sulla media del 65% delle richieste.

Dei 426 giudizi definiti in secondo grado (erano stati 515 nel 2015 e 492 nel 2013), 242 (erano stati 222 nel 2014 e 205 nel 2013) si sono conclusi con sentenza di condanna (40, contro i 201 del 2013, di tali giudizi si sono estinti a seguito di definizione agevolata; 73 – erano 42 nel 2014- di riforma del I grado e, in definitiva, rigetto delle istanze di Parte pubblica originarie).

In I grado le condanne corrispondono a 331.919.442,96 euro¹⁶² (anch'esse in flessione rispetto all'anno precedente 300.428.451,39 euro, ed in notevole calo rispetto ai 431.765.291,35 euro nel 2013), e ad euro 584.163.814,30 in II grado non comprensive dei condoni (rispetto ai 60.224.079,12 euro nel 2014 e 118.115.939,10 euro del 2013 che però aveva registrato un

¹⁶⁰ Era stato di 234.535.559,12 euro (di cui circa 79 milioni di euro in secondo grado) l'importo dei sequestri nel 2014 (160.097.299,88 di euro nel 2013). Si tratta di sequestri, prevalentemente ante causam, che hanno interessato circa 170 beni immobili. Circa 100 sono i sequestri mobiliari e oltre un migliaio di posizioni mobiliari tra trattamenti retributivi e di quiescenza, conti bancari, portafogli di azioni e titoli.

In attesa dei decreti delegati di attuazione della legge 124/2015, l'esecuzione dei sequestri è nella cura delle Amministrazioni creditrici che ricevono comunicazione del deposito della sentenza di condanna tramite le Procure contabili e che hanno l'obbligo di estrarre copia ai fini dell'esecuzione. Tuttavia è dal momento del deposito della copia della sentenza esecutiva, e non della comunicazione, che decorre il termine di sessanta giorni dall'art. 156 disp. att. c.p.c. per il compimento dell'attività imposta al sequestrante –per gli effetti di conversione del sequestro conservativo in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c e per gli adempimenti previsti dall'art. 497 c.p.c.-. Alle Procure non resta che vigilare sulla celerità di detti adempimenti onde evitare che il mancato tempestivo deposito della sentenza di convalida del sequestro conservativo immobiliare nel predetto termine determini l'estinzione del processo esecutivo.

¹⁶¹ Così dispone l'art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: "Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 si interpreta nel senso che il Procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile".

¹⁶² Oltre 18.620.179,28 euro per danni non patrimoniali (2.579.934,02 nel 2014) e 1.073.918,09 euro per spese di giustizia (588.124,60 nel 2014).

considerevole aumento rispetto al 2012)¹⁶³.

In materia di giudizio di conto sono 211 i provvedimenti emanati, di cui 83 di condanna per un ammontare di 24.695.812,06¹⁶⁴.

Complessivamente, quanto allo specifico segmento della giustizia di responsabilità amministrativa¹⁶⁵, si tratta di circa 2.800 atti, tra citazioni in giudizio e sentenze di condanna anche di II grado ed in materia di conto (cui si aggiungono contestazioni preliminari pari a circa il numero delle citazioni, ordinanze, atti integrativi, atti a tutela della garanzia, ricorsi e controricorsi in Cassazione, così come anche le sentenze di rigetto delle istanze del PM contabile e, quindi, altri 3000-3500 interventi¹⁶⁶) che vanno ad incidere direttamente su approssimativamente 20-25 mila soggetti (tra i circa 3.100.000 impiegati pubblici –di cui oltre 1 milione appartenente al settore scolastico e con bassa propensione all’illecito contabile-) in rapporto di servizio con la P.A. (che si compone di circa 9.850 soggetti istituzionali, escludendo le circa 7.000 società partecipate pubbliche la cui giurisdizione della Corte dei conti si attesta –in linea con gli arresti della Corte di cassazione- su aspetti ritenuti erroneamente marginali¹⁶⁷ allorché non si tratti di soggetti in *house* o comunque rispondenti al modello legale che li distingue dallo schema commerciale-civilistico).

Sicché anche per il 2015 può affermarsi che oltre il 20% dell’Amministrazione pubblica è stata attinta da provvedimenti della Corte dei conti in sede giurisdizionale con inevitabili effetti in termini di deterrenza al compimento di atti illeciti, di correzione dell’azione amministrativa e di incentivo all’introduzione di protocolli e procedure di buona amministrazione (come dimostra la normativa “anticorruzione” di cui alla legge 190/2012¹⁶⁸).

Da questo punto di vista, tuttavia, appare di particolare rilievo il dato –che va ad

¹⁶³ Oltre 736.912,36 euro per danni non patrimoniali (euro 1.176.301,539 nel 2014) e 452.604,37 euro per spese di giustizia (euro 129.879,43 nel 2014).

Come già segnalato in precedenza, sul dato complessivo incide la sentenza n. 68/2015 delle III Sezione Centrale di appello per un importo di 407 milioni di euro. Se pure si volesse escludere tale importo per verificare la trend, in ogni caso si avrebbe un saldo in aumento di circa 90 milioni rispetto all’anno precedente.

¹⁶⁴ Spese di giustizia per 8.886,33 euro.

¹⁶⁵ E, quindi, esclusi i giudizi pensionistici e quelli che attengono alle nuove competenze giurisdizionali in materia di controllo previsti dall’art. 243 quater, comma 5, T.U.E.L. n. 267/2000 (articolo introdotto dall’articolo 3, comma 1, lettera r), legge n. 213 del 2012 e comma così modificato dall’art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014) ed anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi assembleari dei Consigli regionali (in tal senso la previsione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all’art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, aggiunge al comma 12 dell’art. 1 del d.l. 174/2012 l’impugnabilità degli atti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia) e dall’art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012 n. 228.

¹⁶⁶ Cui si aggiungono 26.642 provvedimenti di archiviazione, di cui 24946 a seguito di attività istruttoria.

¹⁶⁷ Si tratta della responsabilità amministrativa del rappresentante del socio pubblico per mancato esercizio dei diritti e degli strumenti di garanzia della partecipazione azionaria.

¹⁶⁸ Va comunque rilevato che la normativa non conferisce peculiari compiti nella materia alla Corte dei conti.

aggiungersi alle riscossioni sulle sentenze passate in giudicato- dei recuperi per adempimento spontaneo (avvenuto in ragione di attività istruttoria, di attività preliminare di contestazione e di introduzione del giudizio, con conseguente cessata materia del contendere) e procedure monitorie che viene stimato¹⁶⁹ in circa 5 milioni di euro nel 2015 (erano stati 6 milioni nel 2014, 16 milioni nel 2013 ed addirittura 55 milioni nel 2012).

Nel 2015, quindi, sono stati recuperati, per esecuzione sentenze, circa 213 milioni di euro, oltre a 3,37 milioni in seguito a posizioni estinte con condono contabile (somma in massima parte introitata ed in parte ancora da incassare), mentre si sono aggiunti beni in garanzia per 209 milioni di euro¹⁷⁰ ed altre forme di tutela del credito per circa 3,7 milioni di euro. A ciò si aggiungono i circa 14,8 milioni di euro per recuperi spontanei non assistiti da sentenza passata in giudicato¹⁷¹.

Il risultato complessivo è, quindi, pari ad euro 443,87 milioni (627 milioni di euro nel 2014).

All'azione di responsabilità amministrativa, infatti, aldilà del favore con cui l'opinione pubblica la percepisce e molto spesso la invoca, non può essere delegato –oltre alla fondamentale funzione, contenitiva, di difesa della P.A. dagli episodi che la danneggiano ed ostacolano in generale la buona amministrazione del bene pubblico- uno specifico compito sostitutivo del Legislatore nella indicazione ed introduzione delle buone pratiche di efficiente amministrazione. Né tantomeno quello di eradicare in maniera capillare un endemico stato di inefficienza che prescinde dal comportamento dei singoli (che semmai, il più delle volte, ne è solo il sintomo) ed è fenomeno di carattere generale immanente all'organizzazione di una macchina pubblica in determinati settori ed a vari livelli certamente ridondante.

Oltre ogni valutazione sull'effettività della giustizia contabile, siffatto compito spetta al Legislatore, non potendo derivare neppure –se anche ciò fosse possibile- dalla repressione e dal risarcimento di tutte le ipotesi di danno erariale.

9. Giudizi pensionistici (V.P.G. Francesco D'Amato)

9.1. Lo smaltimento dell'arretrato della giurisdizione pensionistica

Come negli anni passati anche nel 2015 è proseguita l'attività di smaltimento dell'arretrato

¹⁶⁹ Il dato è parziale e la sua quantificazione soffre di variabili non facilmente calcolabili.

¹⁷⁰ Solo nel 2012 si era registrata una performance decisamente migliore. V'erano stati 81 sequestri per l'ammontare complessivo di circa 340 milioni di euro.

¹⁷¹ Si tratta della media annua sui cinque anni (2011-2015) in cui sono stati recuperati complessivamente euro 74.186.628,49, di cui 1.523.923,86 euro sui procedimenti monitori, 72.662.704,63 euro per riparazioni spontanee (euro 34.826.781,42 a seguito di attività istruttoria, euro 25.045.997,57 a seguito di invito a dedurre ed euro 12.789.925,53 in corso di giudizio).

della giurisdizione pensionistica, confermandosi la tendenza già registrata lo scorso anno.

Infatti il numero dei giudizi complessivamente pendenti, continua, nella maggior parte delle Sezioni regionali, a diminuire. Il totale dei giudizi pensionistici ancora pendenti alla fine del 2015 ha raggiunto valori assolutamente fisiologici, intorno ai 6.347, rispetto ai 12.915 presenti alla fine del 2014 ed ai 20.000 del 2013.

Con riguardo ai procedimenti pendenti in sede di appello, nel 2015 si è registrato un decremento pari al 28% passando dai 5.149 ricorsi del 2014 agli attuali 3.679.¹⁷²

9.2. Le norme di riferimento del processo pensionistico

Come già era stato detto lo scorso anno alla significativa diminuzione del carico pensionistico continuano a contribuire anche gli effetti della legge 18.6.2009, n. 69, la quale, oltre ad apportare sostanziali modifiche organizzative alla precedente legge 21 luglio 2000, n. 205 (art. 9 comma 3 che è rimasto in vigore e rende operanti le disposizioni dell'abrogato art. 26 legge n. 103/1971), ha previsto l'applicazione dell'istituto della perenzione ai ricorsi pensionistici. Le segreterie delle Sezioni giurisdizionali, dopo l'avvenuto decorso del termine di cinque anni (così ridotto dall'art. 54 del D.L. 25.6.2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha modificato l'art. 9 della legge 205/2000) dal deposito dei ricorsi, sono tenute a notificare alle parti costituenti apposito avviso, in virtù del quale è fatto onere ai ricorrenti di presentare, entro sei mesi dalla notifica dell'avviso medesimo, una nuova istanza di fissazione dell'udienza. Essa ha la funzione di manifestare l'attualità dell'interesse della parte a proseguire il giudizio; la valutazione dell'esistenza dell'interesse spetta personalmente alla parte sostanziale (o a un procuratore speciale fornito di procura *ad hoc* – Cons. di Stato, Sez. VI, 14.1.2009, n. 133).

Come si è già ricordato nella precedente relazione l'art. 85 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che si riferisce al processo amministrativo, trova applicazione nei processi pensionistici davanti alla Corte dei conti e prevede una declaratoria d'ufficio della perenzione, istituto finalizzato all'interesse pubblicistico alla celere definizione dei giudizi (costituzionalmente protetto dall'art. 111 Cost.), onde la questione della perenzione va rilevata d'ufficio, così com'è previsto nel diverso rito amministrativo dall'art. 83, d.lgs. 104/2010 (Sez. II centrale, 7.11.2013 n. 669).¹⁷³

¹⁷² Un istituto avente carattere deflattivo è da individuare nell'abbandono, contemplato dall'art. 75 del R.D. 12 luglio 1034, n. 1214 (da ritenere tuttora in vigore), secondo cui il ricorso si intende abbandonato, per la parte non ancora decisa, se nel corso di un anno non sia stato realizzato nessun atto di procedura.

¹⁷³ I ricorsi sono decisi qualora almeno una parte costituita dichiarerà, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti i ricorsi sono dichiarati perenti dal Presidente del Collegio con

Va comunque dichiarato perento il giudizio d'appello avverso la sentenza emessa in primo grado con decreto presidenziale fuori udienza ex art. 26 legge n. 1034/1971, ove l'istanza di prosecuzione sia stata proposta dopo la scadenza del termine di sei mesi, ex art. 9, c. 2 novellato legge 205/2000, da computarsi secondo il calendario comune, ex art. 155, c. 2, c.p.c., "decorrente dalla notificazione dell'avviso di cancelleria sull'onere di presentare tale richiesta" (rivedi Sez. 2 app., 7 novembre 2013, n. 669).

9.3. Questioni di massima in materia pensionistica nel 2015

La Procura generale ha avuto modo di intervenire diverse volte davanti alle Sezioni riunite per dedurre e concludere in giudizi per questioni di massima anche in materia pensionistica, nella quale si sono avuti importanti questioni di principio.

Nel corso del 2015 sono intervenute sentenze interessanti che hanno stabilito nuovi principi di diritto.

Una pronuncia di particolare rilievo è quella delle Sezioni riunite n. 11/2015, avente per oggetto un quesito posto dalla 3^a Sezione giurisdizionale centrale d'appello, che ha deferito alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, una questione di massima sul seguente quesito *"se in caso di dichiarata irripetibilità di somme corrisposte indebitamente al pensionato e fatte oggetto di recupero, debbano essere le stesse restituite con o senza oneri accessori e se, nell'affermativa, tali oneri debbano essere riconosciuti a titolo di interessi e/o rivalutazione ovvero di interessi moratori"*.

Il collegio, in proposito ha osservato che la disciplina del terzo comma dell'art. 429 c.p.c. (riconoscimento delle somme aggiuntive sui crediti di lavoro), applicabile al giudizio pensionistico in virtù del richiamo di cui sopra, opera solo a tutela dei crediti previdenziali "oggettivamente" spettanti, situazione del tutto dissimile dal diritto alla restituzione di somme pensionistiche solo "soggettivamente" spettanti, in virtù di una (giudizialmente) riscontrata tutela dell'affidamento del percipiente.

decreto, ai sensi dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 205/2000 (rimasto in vigore dopo l'emanazione del d.lgs. 104/2010 – v. Corte conti, ordinanza della Sez. 2^a centr. 2 maggio 2013, n. 20), da depositare in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite.

Contro tale provvedimento giurisdizionale è ammesso reclamo (solo per i profili di legittimità) entro 60 giorni dalla comunicazione, sul quale il Collegio decide con ordinanza (contro la quale è ammesso ricorso in appello).

È ormai pacifico che la perenzione è da ritenersi del tutto compatibile con l'istituto dell'abbandono, poiché non sorgono difficoltà alla coesistenza degli stessi.

L'estensione del dettato ex art. 429, comma 3 c.p.c., alla materia della pensionistica di guerra deriva dall'art. 5 della legge 21 aprile 2000, n. 205.

Si tratta di somme indebitamente erogate e percepite, non legate ad un diritto soggettivo, non dipendenti da una preesistente obbligazione pecuniaria, non aventi natura previdenziale e/o pensionistica, somme cui non può accedere alcun importo risarcitorio, indipendentemente o meno dalla relativa espressa richiesta.

Sulla scorta delle suddette considerazioni, l'organo nomofilattico, in merito alla questione deferita con ordinanza n. 12/2014 del 22 luglio 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, in consonanza con la richiesta della Procura generale, ha deciso nel modo seguente: *"In caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all'interessato limitatamente alla sorte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria"*.

Con la sentenza n. 26/2015/QM, resa nell'udienza del 29 aprile 2015, le Sezioni riunite, su ordinanza n. 02/2015 in data 12 dicembre 2014 della 3^a Sezione giurisdizionale di appello, nel giudizio pensionistico promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze, hanno risolto un contrasto giurisprudenziale tra Sezioni di appello concernente il seguente quesito: *"Se, ai fini dell'ottenimento dell'assegno di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967, come modificato dall'art. 3 della legge n. 932/1980, l'orfano di perseguitato di cui all'art. 2 della legge n. 96 del 1955 debba possedere, alternativamente, i requisiti dell'inabilità a proficuo lavoro e quello del raggiungimento dell'età pensionabile o, invece, in applicazione dell'art. 45 del D.P.R. n. 915 del 1978 e dell'art. 6 della legge n. 656 del 1986 (il quale ha abrogato le norme che considerano presunta l'inabilità al compimento del 65° anno di età) sia necessario, al fine del conseguimento dell'assegno in parola, l'accertamento dell'inabilità a proficuo lavoro in uno con l'età pensionabile"*.

Con la risposta al prospettato dubbio interpretativo, in linea peraltro con l'assunto della Procura Generale, espresso nella memoria del 1° aprile 2015, è stato precisato che: *"Ai fini dell'ottenimento dell'assegno di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967 e successive modifiche e integrazioni, i familiari superstiti dei perseguitati devono possedere i requisiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di reversibilità di guerra di cui al D.P.R, n. 915 del 1978 e successive modifiche e integrazioni"*.

Il Collegio ha ancora puntualizzato che *"Ai sensi della disciplina prevista per la reversibilità*

di guerra, pertanto, il familiare superstite maggiorenne di perseguitato politico o razziale deve avere il requisito dell'inabilità a proficuo lavoro, accertato a mezzo delle competenti Commissioni mediche, nonché il requisito reddituale di cui all'art. 70 del D.P.R. n. 915 del 1978".

Con altra successiva decisione, n. 54/2015/QM, del 24 giugno 2015, depositata in data 25 settembre 2015, è stata affrontata altra interessante questione, relativa a un giudizio pensionistico, rimessa con ordinanza n. 13/2015 dalla Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna, che di seguito si riporta: *"se al percettore di pensione privilegiata tabellare spetti la indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS, gestione ex INPDAP, sul quale l'emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma conglobato nella base pensionabile, ovvero se la stessa debba essere limitata al cosiddetto minimo INPS, e, in ogni caso, quale valore debba attribuirsi all'intervenuto conglobamento della indennità in questione nel trattamento pensionistico"*.

Al suddetto quesito le SS.RR. hanno risposto, come del resto aveva chiesto la P.G., che *".....al percettore di pensione privilegiata tabellare spetta l'indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS, gestione ex INPDAP, sul quale l'emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma conglobato nella base pensionabile"*.

Tanto, nella considerazione per cui il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale era ed è (nei limiti in cui sopravvive) finalizzato a valorizzare la funzione sociale di quel meccanismo di rivalutazione, mirato ad evitare la graduale erosione dell'emolumento inflattivo, una funzione che si riteneva assolta là dove il meccanismo operasse integralmente su uno solo dei trattamenti pensionistici, salva l'integrazione al minimo INPS.

Il Collegio ha sottolineato come il legislatore, del resto, ha eliso in radice ogni questione riferibile al divieto di cumulo che, nella fattispecie in esame, non riguarderebbe più situazioni tra loro omogenee ma, se si dovesse ritenere la loro comparabilità e, quindi, il divieto di cumulo, tratterebbe in modo identico situazioni profondamente diverse (l'una, nella quale l'indennità integrativa speciale è stata inglobata nella base pensionabile e valorizzata al fine della liquidazione finale della pensione, perdendo la caratteristica di meccanismo perequativo; l'altra, nella quale l'indennità integrativa speciale ha mantenuto intatta l'originaria natura e funzione), con evidenti profili di possibile incostituzionalità.

Altra rilevante questione è stata portata all'attenzione delle Sezioni riunite con ordinanza

della II Sezione giurisdizionale d'appello, depositata in data 16.9.2015, ove si chiede una statuizione interpretativa sul quesito: "se una sentenza, che dichiara la dipendenza di infermità da causa di servizio di guerra senza provvedere sugli accessori del credito pensionistico formi giudicato negativo implicito, anche se la decisione sia stata emessa dopo la introduzione dell'appello in materia pensionistica".

9.4. Sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica

Presenta particolare interesse, in materia di prescrizione pensionistica, la sentenza della Corte costituzionale 19 marzo 2015 n.43, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 38, l'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (seguita all'ordinanza della 3^a sezione d'appello), nella parte in cui non prevede che quando la malattia, contratta per causa di servizio, insorga dopo i cinque anni dalla cessazione del servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'istanza di accertamento di dipendenza delle infermità contratte, ai fini del riconoscimento del trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa, anziché dalla data di cessazione del servizio.

Questa decisione segue all'analogia questione trattata con la sentenza n. 323/2008, con cui si era dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato), per la evidente compressione del diritto alla pensione privilegiata ai dipendenti civili e militari dello Stato, dalla data di cessazione del servizio anziché dal momento della insorgenza della malattia, in quanto tra la causa della patologia e le manifestazioni morbose patologiche, talvolta intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza, in assenza di alcuna specifica sintomatologia. Pertanto, in tali casi era palesemente irragionevole esigere che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità del servizio fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità richiesta).

L'unica differenza con la precedente pronuncia è da rinvenirsi nella diversa platea dei destinatari delle due norme che, in un caso (l'art. 169 del d.P.R. 1092/1973) erano gli ex dipendenti civili e militari dello Stato, nell'altro (art. 14, comma 1, legge 274/1991), sono gli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza (confluiti nella gestione INPS). Per entrambe le categorie dei soggetti, dopo l'avvenuta equiparazione sul piano del diritto ad ottenere il trattamento di pensione privilegiata, ciò costituisce una sorta di "riparazione" conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratta in correlazione al servizio prestato.

In una precedente circostanza la Consulta, con la sentenza n. 323 del 1° agosto 2008, aveva

ritenuto fondata un'analoga questione, nel presupposto che il dubbio di costituzionalità muoveva proprio dalla considerazione che l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, fissando il *dies a quo* del termine quinquennale di decadenza al momento della cessazione dal servizio, a prescindere dalle modalità concrete di manifestazione della malattia, comprimeva del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso di detto termine.

È ancora da segnalare la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che "in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento".

Il Giudice delle leggi ha motivato tale decisione nel convincimento per cui l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, è stato ritenuto irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo parametro è da intendersi quale espressione certa, anche se non implicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

ALLEGATI E TABELLE

INDICE DEGLI ALLEGATI E DELLE TABELLE

PROCURA GENERALE	I
Appelli e Ricorsi	
Servizio Questioni di massima - Ricorsi e Controricorsi in Cassazione	
PROCURA GENERALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	

SEZIONI GIURISDIZIONALI I - II - III CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE CENTRALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA - attivita' anno 2015	II
--	-----------

PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI	III
A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2015	
B) Tabella Procedure E Importi Conseguenti A Sequestri "Ante Causam"	
C) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2015	
D) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2015	
E) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2015	
F) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2015 - Tabella importi citazioni	
G) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2015	
H) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2015 - Tabella importi citazioni	

I) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2015

L) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2015 - Tabella importi citazioni

**MAGISTRATI IN SERVIZIO PRESSO LE SEDI CENTRALI
E PERIFERICHE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2015**

Tab.

IV

SEZIONI GIURISDIZIONALI

Tab.

V

A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015

B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di condanna di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015 - Tabella importi sentenze

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015 - Tabella importi sentenze

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015

TABELLE DI COMPARAZIONE :

Tab.

VI

A) Grafico degli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2009 al 2015

B) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2009 al 2015

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

E

UFFICIO RICORSI

PROCURA GENERALE D'APPELLO

PRESSO LA

REGIONE SICILIANA

ANNO 2015

**PROCURA GENERALE
UFFICIO APPELLI
attività nell'anno 2015**

APPELLI	
Appelli pendenti al 1/1/2015	3377
Appelli pendenti al 31/12/2015	3611
dal Procuratore Generale e dei Procuratori Regionali	133
di parte privata	806
TOTALE	939

CONCLUSIONI, MEMORIE, NOTE D'UDIENZA E PARERI	896
--	------------

RELAZIONE PER APERTURA ANNO GIUDIZIARIO	1
MEMORIA PER GIUDIZIO DI PARIFICA R.G.S.	1

AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NEL 2015

CASSAZIONE

Ricorsi del PG	0
Controricorsi del PG	60
Controricorsi del PG per regolamenti preventivi ISTAT	9
Ricorsi PR per regolamenti preventivi	0
Controricorsi PR per regolamenti preventivi	14
Atti non redatti	4
Totale decisioni pubblicate,esaminate e distribuite	20

AFFARI AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI TRATTATI NELL'ANNO 2015	
QUESTIONI DI MASSIMA	6
REGOLAMENTI DI COMPETENZA	4
(SPECIALE COMPOSIZIONE) ELENCHI ISTAT	30
(SPECIALE COMPOSIZIONE) PIANI PLURIENNALI RIEQUILIBRIO	10
(SPECIALE COMPOSIZIONE) RENDICONTI GRUPPI CONSILIARI	7
ALTRE TIPOLOGIE (rendiconti, stabilità,parificazioni)	5
SS.RR. Totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite	79
NUMERO TOTALE FASCICOLI (aperti e gestiti dal Servizio)	149

PROCURA GENERALE
presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello
della Corte dei conti per la Regione Siciliana

AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2015 IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ	
Appelli proposti da Procura Generale d'Appello	8
Appelli proposti dalla Procura Regionale	26
Requisitoria su Giudizio di Parificazione	1
Appelli di parte	93
TOTALE	128

Conclusioni e pareri depositati	18
Conclusioni in corso di deposito	103
Atti vari difensionali depositati	39
Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione d'Appello Siciliana	11
TOTALI	171

ATTIVITA' DELLE SEZIONI
I – II – III – CENTRALI D'APPELLO
E
SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIANA
ANNO 2015

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI I-II-III D'APPELLO
SEZIONE D'APPELLO PRESSO LA REGIONE SICILIA
ATTIVITA' SVOLTA NEL 2015**

	<i>Istanza</i>	<i>Prima</i>	<i>Seconda</i>	<i>Terza</i>	<i>Regione</i>	<i>Totale</i>
		<i>Centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>Siciliana</i>	
Pendenti al 1 gennaio	Istanza P.G.	55	226	139	53	473
	Istanza di parte	307	1225	732	104	2368
	Totale	362	1451	871	157	2841
Pervenuti	Istanza P.G.	21	66	32	29	148
	Istanza di parte	436	186	185	38	845
	Totale	457	252	217	67	993
Definiti	Istanza P.G.	14	32	41	20	107
	Istanza di parte	347	282	246	45	920
	Totale	361	314	283	65	1023
Rimanenza al 31 dicembre	Istanza P.G.	62	260	130	62	514
	Istanza di parte	396	1129	671	97	2293
	Totale	458	1389	801	159	2807

<i>SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO</i>					
<i>Istanze di definizione ex art. 1, co.231,232,233, legge 266/2005</i>					
<i>ISTANZE</i>	<i>Prima</i>	<i>Seconda</i>	<i>Terza</i>	<i>Regione</i>	<i>Totale</i>
	<i>Centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>b</i>	
				<i>Siciliana</i>	
Pendenti al 1 gennaio 2015	7	30	11	0	48
Istanze Pervenute	59	58	36	2	155
Istanze accolte	33	45	16	0	94
Istanze rigettate o inammissibili	20	40	13	2	75
Rimanenza al 31 Dicembre 2015	13	3	18	0	34

<i>SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO</i>					
<i>Giudizi in materia pensionistica</i>					
<i>ISTANZE</i>	<i>Prima</i>	<i>Seconda</i>	<i>Terza</i>	<i>Regione</i>	<i>Totale</i>
	<i>centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>Centrale</i>	<i>Siciliana</i>	
Pendenti al 1 gennaio 2015	554	3224	1.118	253	5149
Pervenuti	319	178	288	128	913
Definiti	451	1080	648	204	2383
Rimanenza al 31 Dicembre 2015	422	2322	758	177	3679

SOGGETTO DANNEGGIATO (*)							
SEZIONI GIURISDIZIONALI D'APPELLO - ATTIVITA' ANNO 2015	ENTTI LOCALI	ENTTI PARTECIPATI	REGIONE	SANITA'	SOCIETA' PARTECIPATE	STATO	UNIONE EUROPEA
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	28	13	12	14	5	16	1
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	15	0	5	6	1	19	2
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	26	2	9	14	0	23	1
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	11	5	4	6	0	5	0
TOTALE PARZIALE	80	20	30	40	6	63	4
TOTALE GENERALE							243

(*) - I dati sono stati estratti a cura del Gruppo di studi della Procura Generale sulla base delle sentenze Pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte di conti dal 1/1/2015 al 15/1/2016

RIEPILOGO ANALISI RISOLUZIONE GIUDIZI E IMPORTI DI CONDANNA ANNO 2015																
SEZIONI GIURISDIZIONALI D'APPELLO	ALTRO	ASSOLUZIONE	AZIONE	CESSATA MATERIA	CONDANNA	CONDONO ERARIALE	DICHIARAZIONE	DIRETTO	IMPROCEDIBILITA'	INAMMISSIBILITA'	PRESCRIZIONE	REVOCAZIONE	TOTALI PARZIALI	Totale quantum condanna	Totale quantum danno immagine	Totale spese giustizia
	I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	7	27	0	1	89	5	0	0	0	1	0	4	134	€ 114.214.193,53	€ 185.294,14
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	6	13	2	2	48	23	0	1	0	6	2	1	104	€ 12.153.287,13	€ 38.000,00	€ 52.066,73
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	4	30	0	2	75	11	0	2	1	3	5	5	138	€ 449.151.239,17	€ 257.606,63	€ 47.684,32
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	4	3	0	1	31	1	1	1	1	5	1	1	50	€ 8.645.094,47	€ 256.011,59	€ 57.106,72
TOTALE	21	73	2	6	243	40	1	4	2	15	8	11	426	€ 584.163.814,30	€ 736.912,36	€ 452.604,37
TOTALE GENERALE													€ 585.353.331,03			

EVENTO DANNOSO ESTRATTO DALLE SENTENZE DI CONDANNA IN SEDE DI APPELLO - ANNO 2015 -																		
CONDANNA		ALTRI REATI	CONTRATTI P.A.	COSTI ILLICITI DELLA POLITICA	DANNI SETTORE SANITARIO	DANNO DA DISSERVIZIO	DANNO DA ESPROPRIAZIONE	DANNO DA SENTENZE ALTRI GIUDICI	INDEBITTA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	INDEBITTA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	INDEBITTE EROGAZIONI SOMME DANARO	INCARICHI CONSULENZE	IRREGOLARITA' GESTIONALI	MANCATE O MINORI ENTRATE	PERSONALE	REATI CONTRO LA P.A.	RITARDATO O MANCATO PAGAMENTO	TOTALI PARZIALI (QUADRATURA)
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello		5	16	0	8	0	1	0	3	10	1	10	10	6	9	10	0	89
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello		2	1	0	1	2	1	3	11	3	2	5	1	1	8	7	0	48
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello		12	1	0	5	4	2	2	9	8	3	5	9	4	2	9	0	75
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia		2	0	1	2	1	0	0	4	4	1	6	0	0	2	7	1	31
TOTALI PARZIALI		21	18	1	16	7	4	5	27	25	7	26	20	11	21	33	1	243

(*) - I dati sono stati estratti a cura del Gruppo di studi della Procura Generale sulla base delle sentenze Pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte di conti dal 1/1/2015 al 15/1/2016

RISCOSSIONI A SEGUITO DI DEFINIZIONE AGEVOLATA ex ART. 266/2005
ANNO 2015
(c.d. CONDONI)

ANNO 2015				
	SEZIONE I CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE II CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE III CENTRALE D'APPELLO	TOTALI PARZIALI
NUMERO DECRETI EMESSI	52	54	18	124
NUMERO DECRETI ACCOLTI	32	32	8	72
NUMERO DECRETI NON ACCOLTI	11	10	5	26
NUMERO DECRETI INAMMISSIBILI	6	10	4	20
NUMERO DECRETI ALTRA DECISIONE	3	2	1	6
IMPORTO DECRETI	€ 2.644.664,44	€ 617.068,01	€ 113.144,10	€ 3.374.876,55
IMPORTO SPESE DI GIUDIZIO	16689,,55	€ 39.687,14	€ 5.600,30	€ 45.287,44
TOTALE GENERALE IMPORTI	€ 2.644.664,44	€ 656.755,15	€ 118.744,40	€ 3.420.163,99

COMPARAZIONE IMPORTI 2008/2015		
ANNO DI RIFERIMENTO	IMPORTO VERSATO	NUMERO ISTANZE ANALIZZATE NELL'ANNO
2008	€ 2.050.508,00	97
2009	€ 20.459.970,00	218
2010	€ 3.120.310,00	265
2011	€ 3.525.434,00	273
2012	€ 4.709.090,00	198
2013	€ 360.323.951,09	456
2014	€ 141.582.028,36	172
2015	€ 3.420.163,99	124
TOTALI	€ 539.191.455,44	1803

PROCURE REGIONALI

PROSPETTO RIEPILOGATIVO

ATTIVITA' anno 2015

- A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2015 – Tabella sequestri ante causam
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2015
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2015 - Tabella comparativa 2011/2015
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2015
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2015 – Tabella importi citazioni
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2015
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2015 – Tabella importi citazioni
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2015
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2015 – Tabella importi citazioni
- L) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2015
- M) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2015

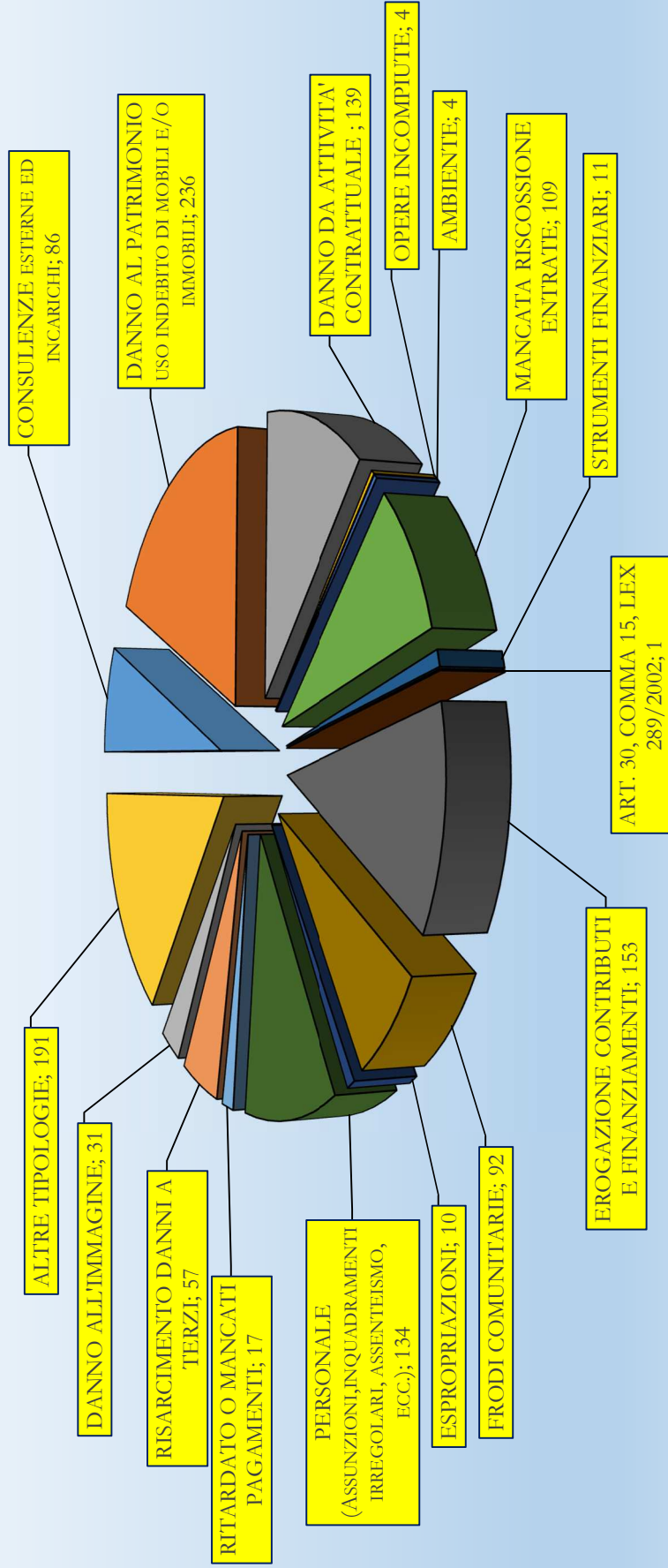
Attività Procure Regionali - PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2015 (Fonte: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)														
PERSONALE IN SERVIZIO	MAGISTRATI	VERTENZE PENDENTI	DENUNCE Pervenute nell'anno	CARICO COMPLESSIVO	RICHIESTE ISTRUTTORIE	ARCHIVIAZIONI			CITAZIONI 2015	GIACENZA	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITI A DEDURRE	APPELLI	IMPORTI CITAZIONI
		(a)	(b)	(a+b)		(c)	(d)	(e)	(c+d)	(e)	(a+b)+(c+d+e)	TOTALI	TOTALI	TOTALI
PROCURE REGIONALI	OR G.	EFF. (**)				IMMEDIAT A	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA							
ABRUZZO	4	3,5	2997	1030	4027	0	1116	1116	63	2848	10	44	2	€ 15.134.561,38
BASILICATA	3	2,5	2370	495	2865	0	472	472	27	2366	0	29	2	€ 4.544.113,25
CALABRIA	6	4	950	3992	4942	1	2511	2512	65	2365	0	58	2	€ 24.278.818,26
CAMPANIA	11	7,5	7246	3834	11080	0	2738	2738	125	8217	20	134	2	€ 64.247.577,65
EMILIA ROMAGNA (**)	6	5,5	3063	1818	4881	0	2352	2352	63	2466	7	76	12	€ 113.333.608,22
FRIULI V. GIULIA	4	3	1548	646	2194	232	664	896	21	1277	0	34	0	€ 1.763.731,14
LAZIO	18	12	5666	2462	8128	494	1956	2450	130	5548	3	157	18	€ 300.829.169,24
LIGURIA	5	4	2907	854	3761	313	228	541	38	3182	0	39	8	€ 5.776.121,02
LOMBARDIA	11	8	9307	1628	10935	210	1042	1252	90	9593	4	126	57	€ 128.751.827,75
MARCHE	4	3	3990	976	4966	0	327	327	38	4601	0	62	1	€ 4.078.003,49
MOLISE (**)	3	2,5	1327	673	2000	1	140	141	53	1806	1	59	2	€ 20.358.646,68
PIEMONTE	6	5,5	3139	1147	4286	364	496	860	61	3365	1	59	3	€ 42.934.082,58
PUGLIA	7	6	1917	5301	17218	0	3766	3766	92	13360	17	128	1	€ 42.650.147,45
SARDEGNA	6	5	1436	1575	3011	0	1076	1076	56	1879	3	48	0	€ 10.029.440,81
SICILIA	12	7	4549	1468	6017	0	1563	1563	165	4289	1	177	27	€ 11.780.120,11
TOSCANA	6	5	3324	1484	4808	2	1963	1965	79	2764	6	115	2	€ 15.344.499,33
TRENTINO A.A.-TRENTO	2	2	670	233	903	0	216	216	14	673	3	17	0	€ 7.150.508,79
TRENTINO A.A.-BOLZANO	2	2	313	503	816	0	186	186	12	618	0	21	4	€ 4.529.729,32
UMBRIA	3	3	3594	674	4268	0	1020	1020	41	3207	3	44	19	€ 8.042.040,24
VALLE D'AOSTA (*)	2	1	460	109	569	0	47	47	4	518	0	3	3	€ 702.174,40
VENETO	6	5	7511	1210	8721	79	1067	1146	38	7537	257	41	16	€ 4.167.592,09
TOTALI	127	97	78284	32112	110396	1696	24946	26642	1275	82479	336	1471	181	€ 830.426.513,20
% media annuale di posti effettivamente coperti		71,7	% MEDIA ANNUALE DI POSTI SCOPERTI		28,3									

(*)1 + 1 in aggiuntiva - (**) I dati frazionati di copertura dipendono da assegnazioni in "AGGIUNTIVA" di magistrati altrimenti collocati in assegnazione "PRIMARIA" in PROCURE REGIONALI differenti

I dati relativi alle piante organiche dei magistrati sono forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza

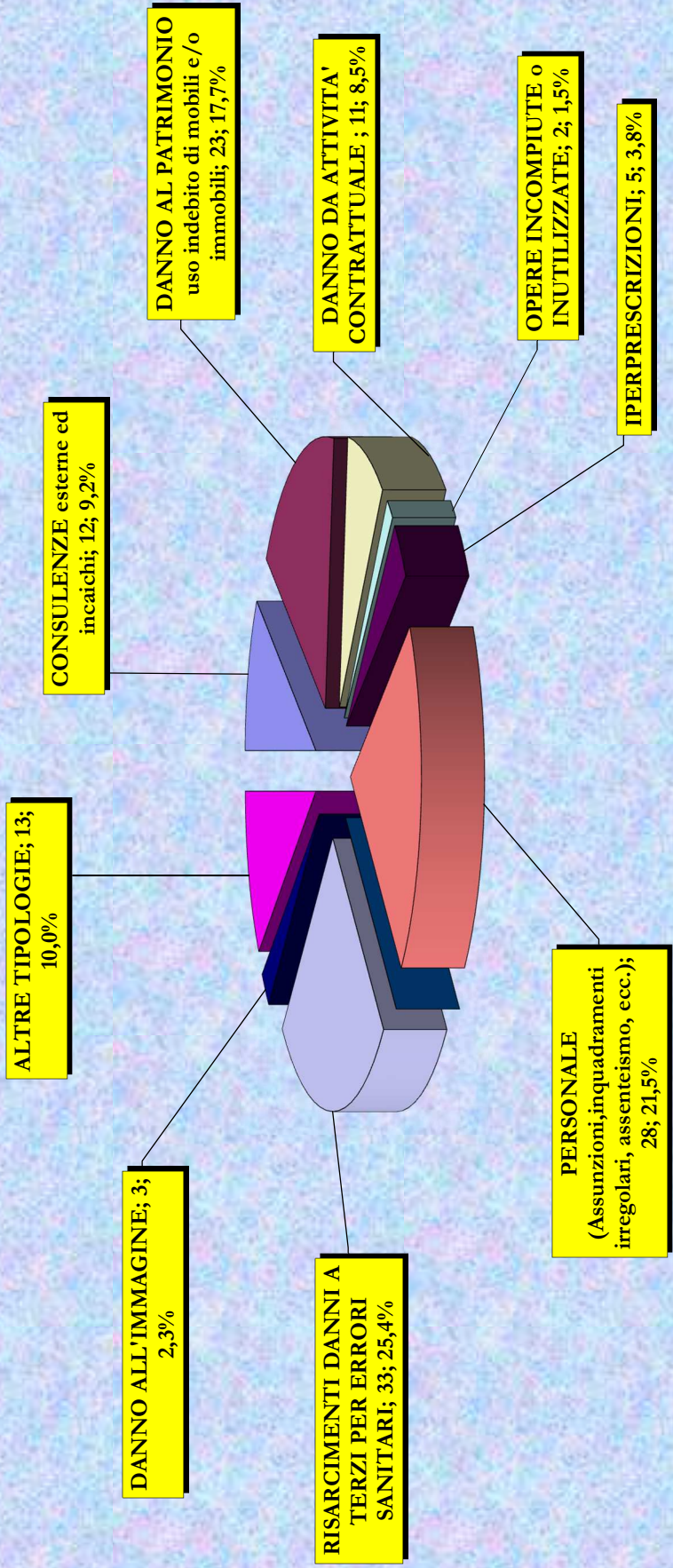
SEQUESTRI ANTE CAUSAM				
ANNO 2014	NUMERO ATTI	IMPORTI GARANTITI	AZIONI REVOCATORIE	IMPORTI GARANTITI
TOTALI	90	€ 209.656.497,48	6	€ 3.708.863,63

**TIPOLOGIA DANNO CITAZIONI
ANNO 2015**



TIPOLOGIA DEL DANNO ANNO 2015	NUMERO TOTALE CITAZIONI EMESSE	IMPATTO % SINGOLE VOCI
CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI	86	6,7
DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI MOBILI E/O IMMOBILI	236	18,5
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	139	10,9
OPERE INCOMPIUTE	4	0,3
AMBIENTE	4	0,3
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	109	8,5
STRUMENTI FINANZIARI	11	0,9
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	1	0,1
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	153	12,0
FRODI COMUNITARIE	92	7,2
ESPROPRIAZIONI	10	0,8
PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)	134	10,5
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	17	1,3
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	57	4,4
DANNO ALL'IMMAGINE	31	2,4
ALTRE TIPOLOGIE	191	15,0
TOTALI	1275	100

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
ANNO 2015**

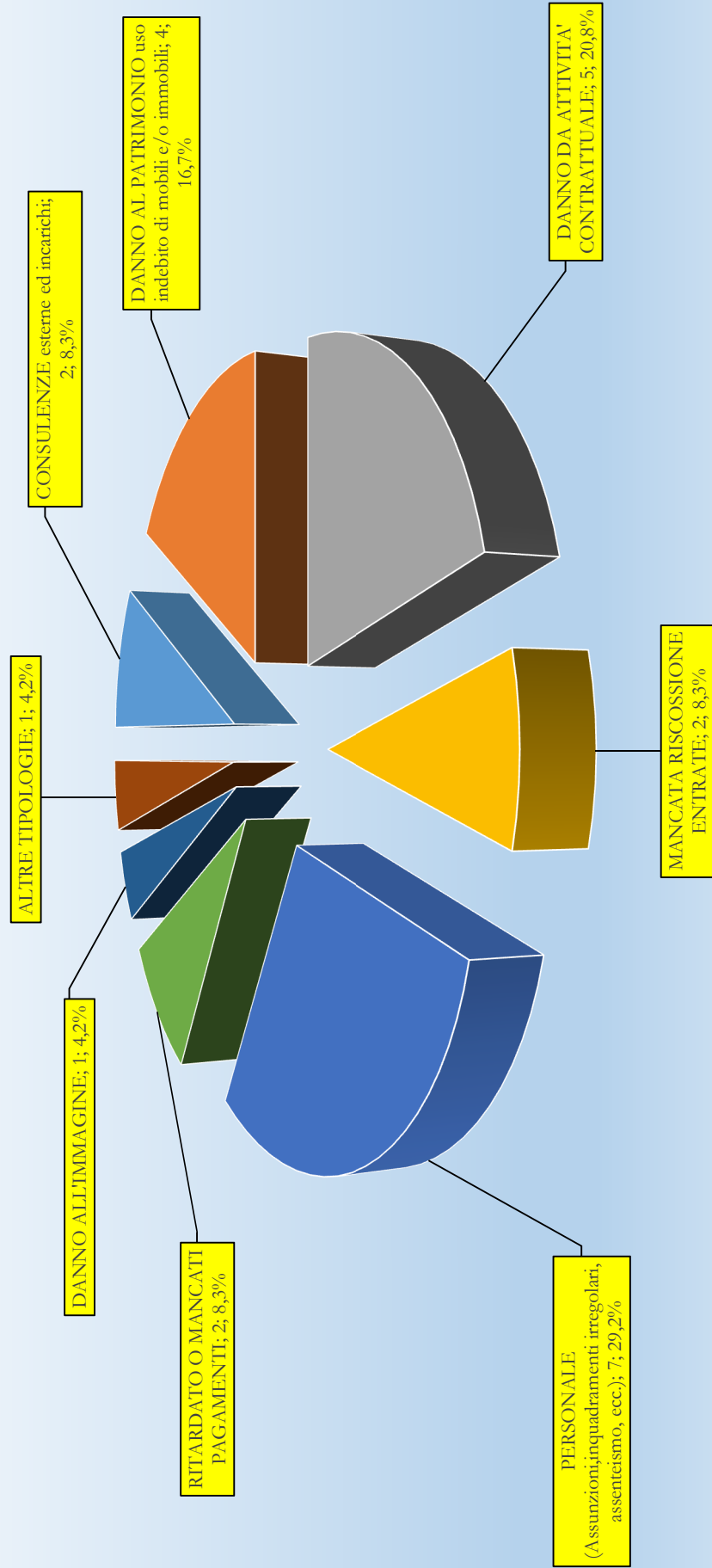


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA NEL 2015	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE ESTERNE ED INCAICHI	12	9,2
DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI MOBILI E/O IMMOBILI	23	17,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	11	8,5
OPERE INCOMPIUTE O INUTILIZZATE	2	1,5
IPERPRESCRIZIONI	5	3,8
PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)	28	21,5
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	33	25,4
DANNO ALL'IMMAGINE	3	2,3
ALTRE TIPOLOGIE	13	10,0
TOTALI	130	100,0

**IMPORTI CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA
ANNO 2015**

ABRUZZO	€ 632.307,98
BASILICATA	€ 92.654,38
CALABRIA	€ 730.697,76
CAMPANIA	€ 9.779.662,32
EMILIA ROMAGNA	€ 1.964.367,05
FRIULI V. GIULIA	€ 48.137,14
LAZIO	€ 9.845.102,55
LIGURIA	€ 73.045,38
LOMBARDIA	€ 1.862.176,67
MARCHE	€ 478.070,60
MOLISE	€ 83.650,84
PIEMONTE	€ 1.799.197,20
PUGLIA	€ 4.646.050,60
SARDEGNA	€ 16.370,65
SICILIA	€ 296.520,16
TOSCANA	€ 2.096.601,86
UMBRIA	€ 30.000,00
VENETO	€ 741.993,62
TOTALI	€ 35.216.606,76

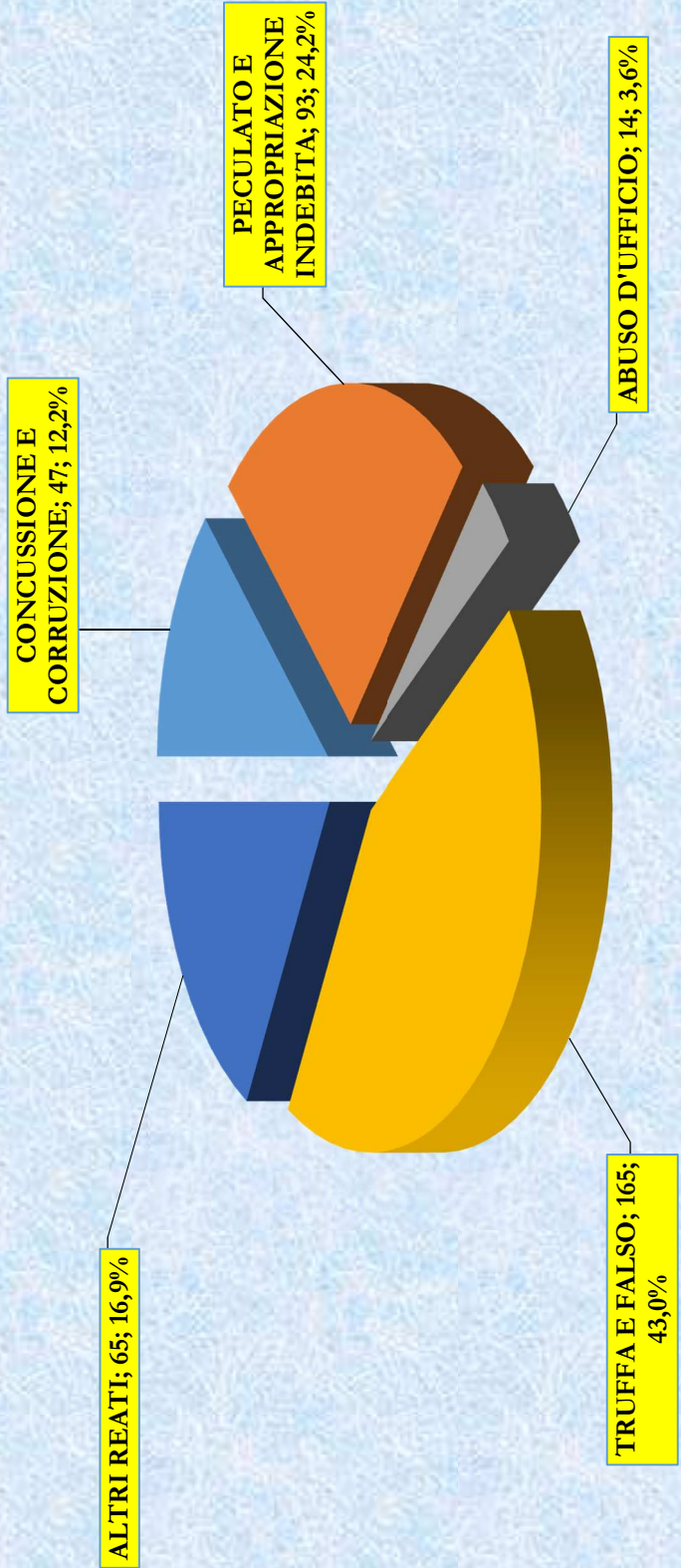
CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI
SOCIETA' PARTECIPATE
ANNO 2015



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO citazioni EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE ANNO 2015	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI	2	8,3
DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI MOBILI E/O IMMOBILI	4	16,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	5	20,8
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	2	8,3
PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)	7	29,2
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	2	8,3
DANNO ALL'IMMAGINE	1	4,2
ALTRE TIPOLOGIE	1	4,2
TOTALE	24	100,00

IMPORTI CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE ANNO 2015	
CAMPANIA	€ 9.431.315,79
EMILIA ROMAGNA	€ 102.145.369,88
LAZIO	€ 40.770.665,52
LIGURIA	€ 7.800,00
PIEMONTE	€ 22.300.342,66
PUGLIA	€ 10.402.104,16
SARDEGNA	€ 150.274,91
SICILIA	€ 234.793,24
TOTALI	€ 185.442.666,16

**CITAZIONI EMESSE IN
MATERIA DI DANNO DA
REATO
ANNO 2015**



CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO ANNO 2015						
	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	TOTALE
	47	93	14	165	65	384,0
Rapporto percentuale Reato/totale sentenze	12,2	24,2	3,6	43,0	16,9	
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 328.699.763,32	€ 20.089.446,77				

MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI
ANNO 2015

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2015

		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	142	103	39	-27
	Centro	115	68	47	-41
Giurisdizione	Periferia	171	99	72	-42
	Centro	29	23	6	-21
PROCURA GENERALE		20	14	6	-30
PROCURE REGIONALI e					
PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	98	31	-24
Totale	Periferia	442	300	142	-32
	Centro	164	105	59	-36
	Generale	606	405	201	-33

* Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL) ed un posto attualmente disponibile

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI ATTIVITA' SVOLTA NEL 2015

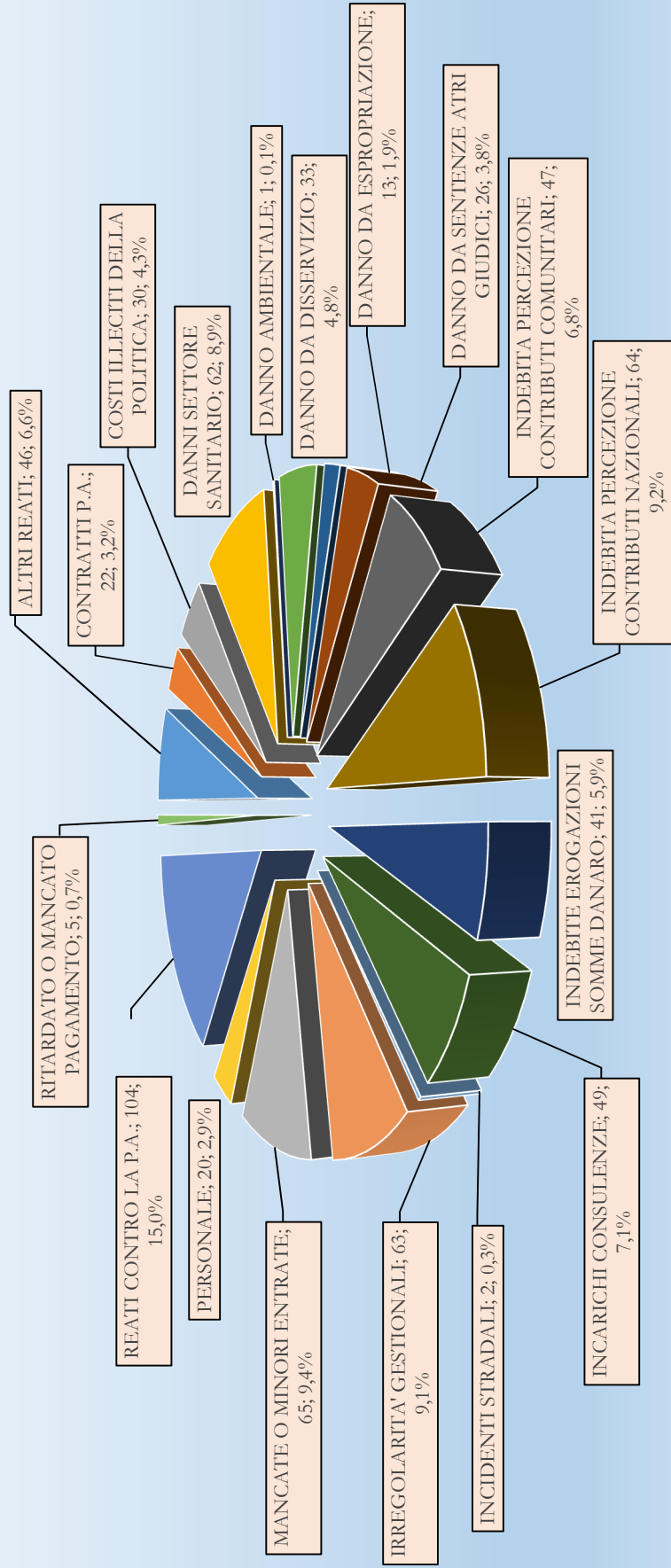
- A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015
- B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015 – Tabella importi sentenze
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015 – Tabella importi sentenze
- F) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015
- G) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2015

TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE) RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO ANNO 2015 (*)		
ALTRI REATI	46	6,6
CONTRATTI P.A.	22	3,2
COSTI ILLECITI DELLA POLITICA	30	4,3
DANNI SETTORE SANITARIO	62	8,9
DANNO AMBIENTALE	1	0,1
DANNO DA DISSERVIZIO	33	4,8
DANNO DA ESPROPRIAZIONE	13	1,9
DANNO DA SENTENZE ATRI GIUDICI	26	3,8
INADEMPIMENTO LEGGE ANTICORRUZIONE	0	0
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	47	6,8
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	64	9,2
INDEBITE EROGAZIONI SOMME DANARO	41	5,9
INCARICHI CONSULENZE	49	7,1
INCIDENTI STRADALI	2	0,3
IRREGOLARITA' GESTIONALI	63	9,1
MANCATE O MINORI ENTRATE	65	9,4
PERSONALE	20	2,9
REATI CONTRO LA P.A.	104	15,0
RITARDATO O MANCATO PAGAMENTO	5	0,7
TOTALE	693	100

(*) DATO ESTRATTO, DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE DALLE SENTENZE

PUBBLICATE DAL 1 GENNAIO 2015 AL 15 GENNAIO 2016

TIPOLOGIA EVENTI DANNOSI
RISCONTRATI NELLE SENTENZE DI PRIMO GRADO
PUBBLICATE NEL 2015

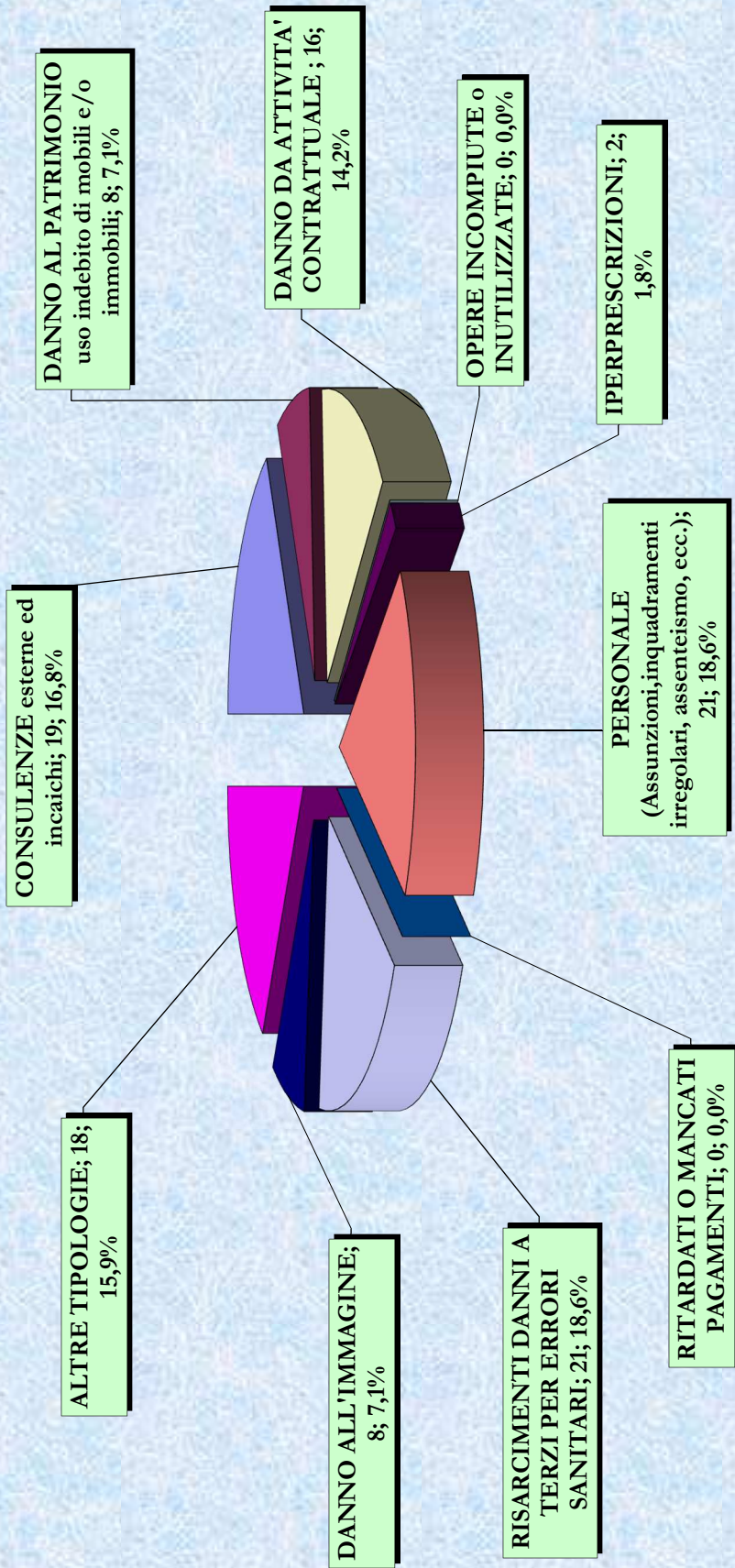


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA Anno 2015	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA
CONSULENZE ESTERNE ED INCAICHI	19	16,8
DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI MOBILI E/O IMMOBILI	8	7,1
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	16	14,2
OPERE INCOMPIUTE O INUTILIZZATE	0	0,0
IPERPRESCRIZIONI	2	1,8
PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)	21	18,6
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	0	0,0
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	21	18,6
DANNO ALL'IMMAGINE	8	7,1
ALTRE TIPOLOGIE	18	15,9
TOTALI	113	100,0

**IMPORTI SENTENZE EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
ANNO 2015**

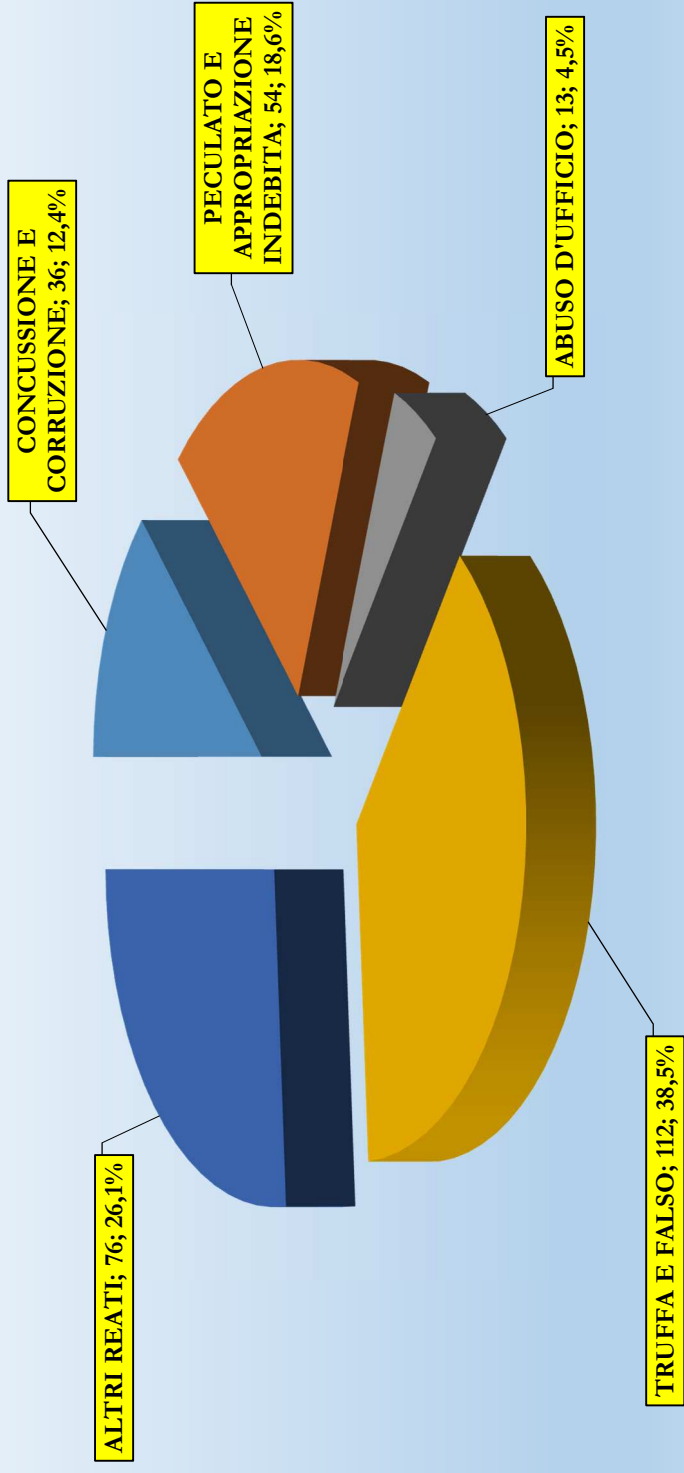
ABRUZZO	€ 87.652,75
BASILICATA	€ 150.000,00
CALABRIA	€ 237.431,05
CAMPANIA	€ 30.568.949,64
EMILIA ROMAGNA	€ 354.673,75
FRIULI V. GIULIA	€ 33.680,00
LAZIO	€ 151.367,26
LIGURIA	€ 206.010,79
LOMBARDIA	€ 576.105,54
MARCHE	€ 87.029,96
PIEMONTE	€ 767.460,73
PUGLIA	€ 899.082,53
SARDEGNA	€ 736.918,39
SICILIA	€ 53.597,77
TOSCANA	€ 27.994.370,48
UMBRIA	€ 29.739,82
VALLE D'AOSTA	€ 5.000,00
VENETO	€ 458.950,11
TOTALI	€ 63.398.020,57

**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
ANNO 2015**



SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO						
ANNO 2015						
	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	TOTALE
	36	54	13	112	76	291
Rapporto percentuale Reato / totale citazioni	12,4	18,6	4,5	38,5	26,1	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 167.012.439,04	€ 23.963.137,11				

**SENTENZE IN MATERIA
DI DANNO DA REATO
ANNO 2015**



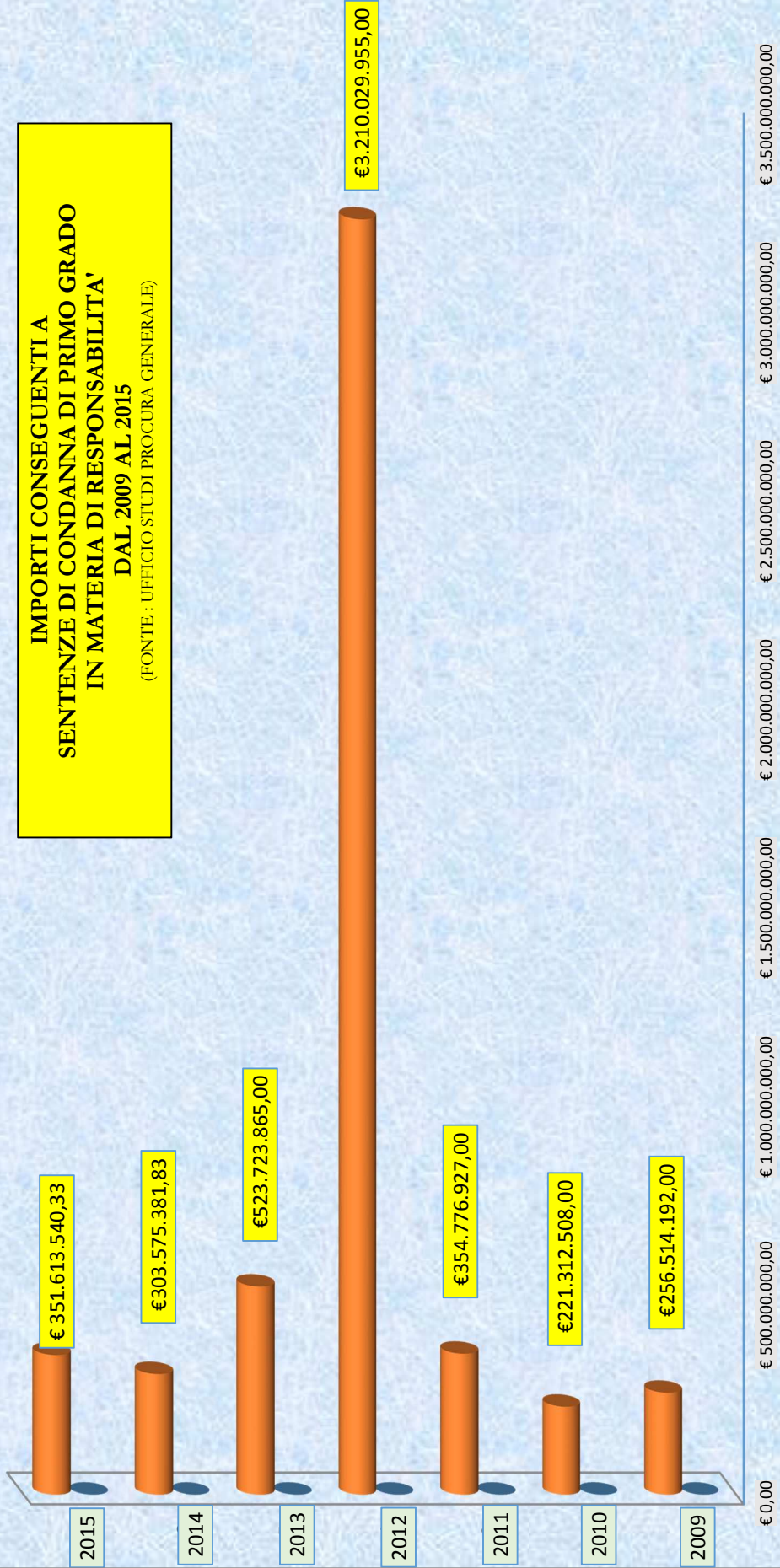
**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
TABELLE DI COMPARAZIONE:**

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2006 al 2015

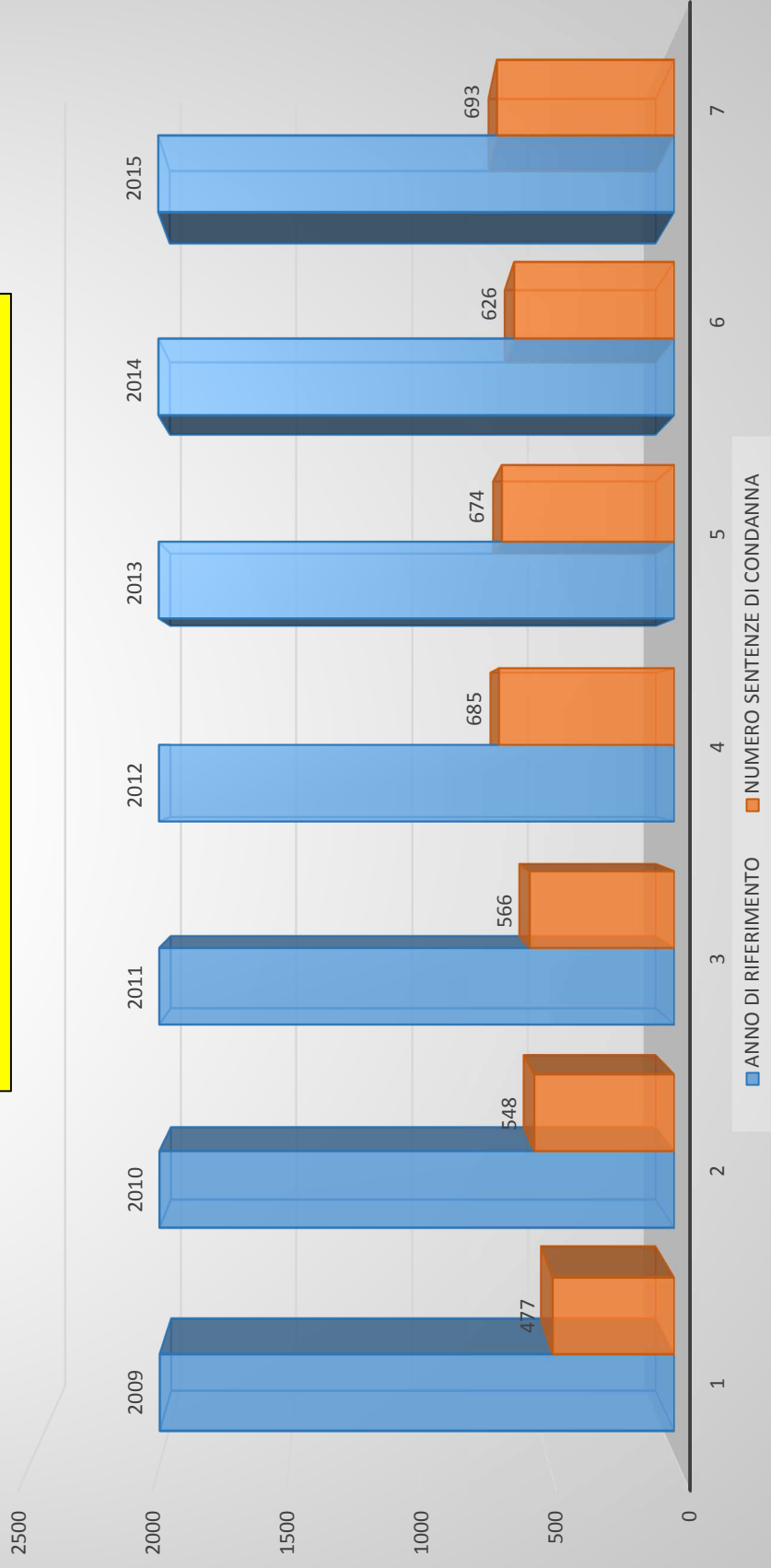
B) sull'andamento del numero di giudizi di primo grado definiti in materia di responsabilità dal 2006 al 2015

C) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2006 al 2015

**IMPORTI CONSEGUENTI A
SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
DAL 2009 AL 2015**
(FONTE: UFFICIO STUDI PROCURA GENERALE)



**NUMERO SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
DAL 2009 AL 2015
(FONTE : UFFICIO STUDI PROCURA GENERALE)**



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

