



Corte dei Conti
SEZIONI RIUNITE

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2012

RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE
LODOVICO PRINCIPATO

Adunanza delle SS.RR. del 6 febbraio 2012

Adunanza delle SS.RR. rinviata al 16 febbraio 2012

LA RELAZIONE VERRA' SVOLTA
DAL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO
MARIA TERESA ARGANELLI

Presidente Luigi Giampaolino

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2012

RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE
LODOVICO PRINCIPATO

Adunanza delle SS.RR. del 6 febbraio 2012

Adunanza delle SS.RR. rinviata al 16 febbraio 2012

LA RELAZIONE VERRA' SVOLTA
DAL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO
MARIA TERESA ARGANELLI

Presidente Luigi Giampaolino

INDICE

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2012

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	
1) Evoluzione normativa e nuove ipotesi di responsabilità di natura sanzionatoria	1
1.1 Le novità normative.....	1
1.2 Rapporti fra Procure regionali e Sezioni del controllo della Corte.....	8
2) Orientamenti della Giurisprudenza	11
2.1 Giurisprudenza costituzionale	13
2.2. Giurisprudenza cassatoria	18
2.3 Giurisprudenza contabile	30
3) Rapporto tra processo contabile e processo amministrativo	47
II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE	
1) L'attività delle Procure regionali.....	52
2) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali - Il fenomeno della corruzione.....	97
3) Attività contrattuale	105
3.1 Evoluzione normativa	105
3.2 Profili di criticità emersi nell'attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti	114
4) Gestione del patrimonio pubblico	123
5) Incarichi e consulenze - Nomine illegittime	130
6) Danni erariali nella sanità.....	142
6.1 Giurisprudenza d'appello delle Sezioni centrali e di quella siciliana	143
6.2 Giurisprudenza di I° grado delle Sezioni giurisdizionali regionali	145
6.3 Citazioni in attesa di giudizio.....	148
6.4 Giurisprudenza della Corte di cassazione	149
7) Frodi comunitarie - OLAF- Finanziamenti infrastrutturali	150
7.1 Tutela diretta delle risorse comunitarie	150
7.2 Rilevazioni della Commissione europea e della Corte dei conti italiana in sede di controllo	154
7.3 Attività giurisdizionale.....	158
7.4 Attività requirente.....	170
7.5 Azioni di coordinamento	173
8) Statistiche relative alla funzione requirente	175
III. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA	
1. Considerazioni generali	178
2. Il ruolo del P.M. contabile.....	180
3. Andamento dei recuperi	182
IV. GIUDIZI PENSIONISTICI	184
<i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i>	189

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

1) Evoluzione normativa e nuove ipotesi di responsabilità di natura sanzionatoria (V.P.G. Antonio Ciaramella)

1.1 - Le novità normative.

Com'è noto nel corso del 2011 sono state introdotte nell'ordinamento numerose norme, anche con il meccanismo della decretazione d'urgenza, dirette a tutelare gli equilibri dei bilanci pubblici, oltre che ad una maggiore responsabilizzazione, di tutti i livelli di governo, anche locali, nella gestione amministrativa, finanziaria e contabile.

Alcune di queste previsioni coinvolgono direttamente la giurisdizione di responsabilità del giudice contabile (e, conseguentemente, l'attività del P.M. operante presso quest'ultimo) chiamato dal legislatore a contribuire a tale finalità, con l'eventuale applicazione di misure, anche di natura non patrimoniale, dirette a sanzionare comportamenti di agenti ed amministratori pubblici che hanno violato le regole di una sana gestione finanziaria.

In primo luogo, sia il d.l. n. 98 del 2011 (conv. in L. n. 111/2011), all'art. 20, comma 12, che la legge di stabilità per il 2012, all'art. 31, comma 11, hanno stabilito la possibilità che le sezioni giurisdizionali della Corte, in caso di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, condannino gli

amministratori ed il responsabile del servizio economico-finanziario, ad una sanzione pecuniaria rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica ed al trattamento retributivo.

La norma trova un analogo antecedente nell'art. 30 comma 15 della l. n. 289 del 2002 che prevede la possibilità, da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, di irrogare agli amministratori degli enti territoriali una sanzione pecuniaria rapportata all'indennità di carica, nel caso di ricorso all'indebitamento per finanziare spese non di investimento.

Alla previsione in esame sembrano, applicabili i principi già stabiliti dalle sezioni riunite della Corte, con la sentenza n. 12/2007, riguardo a tale ultima norma. Perciò, le regole sostanziali (eccetto la dimostrazione del danno, che dovrebbe considerarsi in re ipsa) e processuali dovrebbero essere quelle che disciplinano l'ordinaria responsabilità amministrativa. Di conseguenza, l'instaurazione del giudizio dovrebbe essere riservata al P.M. che potrà prescindere da una notizia di danno specifica e concreta, giusta l'eccezione di cui all'art. 17, comma 30ter del d.l. n. 78/2009, conv. in L. n. 113/2009.

Oltre che con la suddetta disposizione il legislatore, come, frequentemente, avvenuto negli anni scorsi, ha proseguito nella metodologia di individuazione di comportamenti illegittimi di funzionari pubblici, espressamente qualificati anche quali illeciti erariali (si veda il d.l. n. 98 del 2011 che agli artt. 11 comma 6, e 12 comma 13, qualifica come

illecito erariale il mancato ricorso alle convenzioni Consip e la mancata comunicazione alle agenzie delle entrate ed al ministero dell'economia degli immobili destinati ad uso di enti pubblici).

La descritta tecnica di tipizzazione legislativa delle ipotesi di responsabilità amministrativa 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, anche a fronte di riforme legislative, comportano effetti pregiudizievoli per il patrimonio di amministrazioni pubbliche ovvero si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva degli equilibri dei bilanci di queste ultime, soprattutto in contingenze economiche che richiedono un controllo e contenimento della spesa pubblica.

Occorre, inoltre, evidenziare come gli artt. 2 e 6 del decr. lgs. n. 149 del 2011 hanno introdotto una peculiare forma di partecipazione della Corte dei conti nell'applicazione non di misure di carattere patrimoniale (che rientrano nella tradizionale competenza delle sue funzioni giurisdizionali), bensì di vere e proprie sanzioni politiche a carico degli organi rappresentativi di regioni ed enti locali. Ciò quale possibile effetto di situazioni patologiche, imputabili a questi ultimi, nella complessiva gestione finanziaria degli enti locali territoriali (che hanno comportato il dissesto di questi ultimi) ovvero nel recupero del disavanzo sanitario da parte dei Presidenti delle Giunte regionali.

Per quanto riguarda tale ultimo aspetto, la stringata formulazione

dell'art. 2, commi 1-3, del suddetto decreto legislativo porrà vari problemi in sede applicativa.

Comunque, una ragionevole lettura della norma sembra deporre per la previsione di uno specifico ed autonomo procedimento giurisdizionale, da attivare dal P.M. presso le sezioni giurisdizionali regionali competenti per territorio, diretto ad accertare, le condizioni, previste dal comma 1 del suddetto articolo, per l'eventuale successivo scioglimento, da parte del Presidente della Repubblica (a seguito di un'ulteriore fase del procedimento che coinvolge altri organi di rilievo costituzionale) del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta (con conseguenze, di natura accessoria, sul diritto di elettorato passivo di quest'ultimo, oltre che sulle possibilità di nomina ad incarichi di governo a livello nazionale e comunitario).

Infatti, la norma condiziona tali possibili misure al previo accertamento da parte della Corte di due presupposti:

- a) la sussistenza di tutte le condizioni, indicate dal comma 1 del suddetto articolo, idonee a concretizzare un grave dissesto finanziario, derivante da disavanzo sanitario, in una regione soggetta a piano di rientro, ai sensi dell'art. 2, comma 77, della legge n. 191/2009¹;
- b) la riconduzione delle stesse alla diretta responsabilità con dolo o colpa

¹ Cioè l'inadempimento da parte del presidente della giunta regionale riguardo agli obblighi di redazione ed operativi dei piani di rientro del disavanzo sanitario; il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano; la necessità di un incremento aggiuntivo, al livello massimo, dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef.

grave del Presidente della Giunta.

Perciò, dalla lettera della legge sembra evincersi che la Corte non debba limitarsi ad un mero accertamento tecnico circa la congiunta presenza delle suddette condizioni, ma necessariamente valutare anche la sussistenza di un nesso di causalità fra il comportamento del Presidente della Giunta ed il verificarsi delle stesse, oltre all'imputabilità a quest'ultimo dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave. L'indispensabile accertamento del nesso eziologico e dell'elemento psicologico, sembra far propendere per una competenza a pronunciarsi in materia da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte, salvo che, ovviamente, nelle sedi competenti, non si manifesti un diverso orientamento.

Tale conclusione sembra conseguire anche da una lettura sistematica della norma e delle sottese esigenze di garanzia nei confronti degli organi politici regionali possibili destinatari delle sanzioni in discorso.

Infatti, il legislatore, pur avendo come parametro l'art. 126 della Costituzione non solo ha ritenuto necessaria, per pervenire allo scioglimento del consiglio regionale ed alla rimozione del presidente della giunta regionale, una previa pronuncia della Corte, ma ha reso ancora più articolato il procedimento diretto ad una decisione, in tal senso, da parte

del Presidente della Repubblica².

Tali esigenze di garanzia connesse con le rilevanti conseguenze che discendono, sul piano politico, dall'applicazione delle sanzioni in discorso, in quanto incidenti su scelte del Corpo elettorale (oltre che sull'esercizio di diritti soggettivi, di rilevanza costituzionale, del Presidente della Giunta), trovano, perciò, completezza, per quanto riguarda le funzioni della Corte, proprio nella scelta della celebrazione di un vero e proprio processo in materia, attivato da un organo terzo rispetto al giudice (il P.M. presso il giudice contabile), in cui sia, pienamente, rispettato il principio del contraddittorio e degli altri diritti processuali delle parti, attraverso l'applicazione delle regole degli ordinari giudizi di responsabilità amministrativa e, nei limiti della compatibilità, del codice di rito, giusta il noto rinvio di cui all'art. 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Quanto, poi, all'art. 6, comma¹ del d.lgs n. 149/011, tale norma modifica, per quanto attiene alle sanzioni politiche cui possono essere soggetti di amministratori di enti locali, un'analogha previsione, contenuta nell'art. 248 del t.u. enti locali, ampliando quelle applicabili ai sindaci ed ai presidenti di provincia (divieto di candidatura, per 10 anni, a cariche pubbliche elettive in ambito locale, nazionale ed europeo ed inibitoria alla

² Oltre al parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, come previsto dalla citata norma costituzionale, è stata introdotta la necessità di una maggioranza qualificata in seno a quest'ultima e - su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri - una delibera del Consiglio dei Ministri, al quale partecipa anche il Presidente della Giunta interessato.

nomina di incarichi in enti vigilati o partecipati da enti pubblici). La norma sembra disegnare un giudizio, di competenza delle sezioni giurisdizionali della Corte (ad iniziativa del P.M.), diretto all'accertamento di un rapporto di causalità fra il riconosciuto dissesto finanziario di un ente locale e le azioni ed omissioni per le quali amministratori dello stesso sono stati ritenuti responsabili di un danno causato a quest'ultimo nei 5 anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario.

Anche per i revisori dei conti di enti locali (che ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 138/2011 operano in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte) sono previste sanzioni interdittive, sempre a seguito della dichiarazione di dissesto, in caso di gravi inadempienze nello svolgimento delle proprie funzioni.

In conclusione, occorre aggiungere che per consentire al Pubblico Ministero presso il giudice contabile di poter agire a fronte delle violazioni di legge che possono comportare le responsabilità in esame, è necessario che le stesse vengano segnalate al requirente, in primo luogo da parte dei soggetti tenuti all'obbligo di denuncia di possibili danni erariali³.

³ Sui presupposti per il sorgere di un obbligo di denuncia di possibili danni erariali, questa Procura generale ha emanato la nota interpretativa n. 9434 del 2007 cui non solo le amministrazioni (e gli enti privati equiparabili soggetti alla giurisdizione di responsabilità del giudice contabile), ma anche gli organi ed uffici di controllo operanti all'interno ed all'esterno delle stesse dovrebbero attenersi. Auspicabili sarebbero interventi del legislatore che, a fronte dei sempre più variegati modi di operare degli enti pubblici e delle situazioni di potenziale pericolo di danni per l'erario, individui i nuovi soggetti che, in base alle proprie competenze ed alla vicinanza con i fattori di rischio, siano obbligati a denunciare al requirente contabile possibili casi di danni erariali. Come è stato fatto, nei casi di dissesto delle università, attraverso la previsione, di cui agli art.li 9 e 17 del decreto legislativo n. 199/2011, dell'obbligo del ministero dell'istruzione di trasmettere anche al P.M. contabile l'esito del riscontro tra gli obiettivi programmati ed i risultati dei piani di rientro, analogo obbligo di trasmissione di una relazione sullo stato di avanzamento di tali piani grava sui commissari straordinari.

Ciò alla luce della normativa di cui all'art. 17 comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, che, com'è noto, subordina i poteri istruttori del P.M. contabile alla previa acquisizione di notizie di danno specifiche e concrete, oltre che della stessa giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte (si veda la sent. n. 12/2011) che hanno ritenuto necessarie tali notizie anche nelle ipotesi di responsabilità amministrative c.d. tipizzate (esclusi i casi in cui il legislatore stabilisca anche la misura della sanzione pecuniaria).

1.2 - Rapporti fra Procure regionali e sezioni del controllo della Corte.

Le succitate disposizioni non solo rendono opportune ma sembrano implicitamente auspicare anche forme di raccordo fra le Procure regionali, titolari dell'iniziativa in merito all'applicazione delle sanzioni previste dalle stesse, e le sezioni della Corte addette al controllo sulle regioni ed autonomie locali.

In primo luogo, l'ordinamento già intesta alle sezioni del controllo della Corte funzioni di vigilanza sul rispetto del patto di stabilità interno. Pertanto, sarebbe logica conseguenza del sistema un'attività di segnalazione, che sarebbe particolarmente qualificata, delle fattispecie idonee a concretizzare elusioni allo stesso. Infatti, il rispetto apparente delle regole del patto di stabilità non solo impedisce l'applicazione di quelle sanzioni dirette a stimolare la virtuosità finanziaria di tali enti⁴, ma è anche potenzialmente foriero di danni per gli enti locali sotto l'aspetto di

⁴ Riduzione dei trasferimenti erariali, blocco delle assunzioni del personale e dell'incremento del fondo per la contrattazione decentrata, divieti di nuovi indebitamenti, limiti alla spesa corrente.

spese inutili od oneri aggiuntivi evitabili⁵. Inoltre, potrebbero costituire valido e qualificato supporto per l'eventuale azione del P.M., ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 2 e 6 del suddetto dec. lgs.vo., sia l'accertamento, da parte delle sezioni del controllo, delle condizioni per il grave dissesto finanziario in materia sanitaria (eventualmente attraverso il monitoraggio dei piani di rientro del disavanzo), sia le pronunce delle stesse che evidenzino, presso gli enti locali, le illegittimità di cui al comma 2 dell'art. 6 del decreto in esame (oltre a quelle che accertino inadempienze alle necessarie misure correttive).

A tale raccordo non sembra sussistano ostacoli di natura giuridica. Infatti, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 29/95, a proposito dell'esercizio dell'azione di responsabilità (ma il ragionamento dovrebbe valere anche per le nuove competenze relative alle sanzioni di cui si discute) 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...". Il fatto, poi, che una responsabilità amministrativa non possa essere basata, dal giudice, in modo automatico

⁵ Si pensi all'uso di esternalizzazioni con finalità solo elusive che prescindendo da qualsiasi strategia gestionale improntata ad efficienza ed economicità, mirano solo a trasferire all'esterno funzioni o servizi che formalmente non gravano sul bilancio dell'ente, il rinvio ad esercizi successivi di pagamenti eccedenti i limiti del patto, la mancata iscrizione in bilancio delle reali spese da sostenere, l'uso improprio di strumenti contrattuali quali il leasing immobiliare, il project financing, il sale and lease back.

su tali notizie e dati, come pure ha precisato la Consulta, costituisce naturale conseguenza del fatto che la stessa, com'è noto, presuppone l'accertamento di elementi ulteriori rispetto alla mera violazione dei parametri utilizzati per il controllo di legittimità e sulla gestione di amministrazioni pubbliche, ma non che l'iniziativa del P.M. non possa partire dagli atti e notizie provenienti dalle sezioni del controllo.

Nei casi in discorso, poi, la diversità fra esito del controllo ed attività giurisdizionale diretta all'accertamento di un danno erariale, si evidenzia sulla base della considerazione che quest'ultimo non sembra possa essere l'automatica conseguenza dell'accertamento dell'ipotesi di dissesto finanziario in ambito sanitario (di cui al comma 1 del suddetto art. 2 del decr. leg.vo in esame) ovvero di un dissesto di un ente locale, quanto piuttosto conseguire dal fatto che spese dal quale tali situazioni patologiche discendono sono state inutili, non necessarie, non consentite dall'ordinamento, di importo eccessivo, ovvero hanno comportato maggiori ed evitabili oneri.

Anche sulla base delle suddette considerazioni, la nota interpretativa della Procura generale n. 9434 del 2007, pur non inserendo le articolazioni della Corte addette al controllo tra i soggetti tenuti ad un obbligo di denuncia di possibili danni erariali⁶, ha preso atto della

⁶ In mancanza di una norma in tal senso, dal momento che, com'è noto, per, eventualmente, comminare una sanzione, come quella prevista dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20/94, in conseguenza di un comportamento omissivo è necessaria la violazione di un obbligo giuridico),

coerenza con l'ordinamento della prassi oramai consolidata nel senso dell'ammissibilità che notizie di danno possano provenire anche dalle suddette articolazioni della Corte (si veda in materia anche la deliberazione n. 6/2005 delle sezioni riunite in sede di controllo).

In definitiva, per consentire alla Corte dei conti di esprimere al meglio le proprie potenzialità, nell'interesse del cittadino-contribuente, si rivela sempre più necessario uno stretto rapporto, fermo restando i rispettivi, differenti, àmbiti di competenza, fra le funzioni di controllo e giurisdizionali intestate alla stessa. In particolare, queste ultime devono poter essere sempre più valorizzate, vista la finalità anche di deterrenza che assume il giudizio di responsabilità amministrativa rispetto ad eventuali comportamenti di agenti ed amministratori pubblici posti in violazione dei precetti che, come detto, il legislatore ha posto al fine di garantire l'equilibrio dei bilanci pubblici che, in caso contrario, rischiano di essere mere enunciazioni di principio.

2) Orientamenti della giurisprudenza (V.P.G. Sergio Auriemma)

La solennità del cerimoniale che celebra l'avvio di un nuovo anno giudiziario segna il momento in cui si rendicontra e si sottopone al pubblico dibattito l'attività realizzata nell'anno precedente, ma è anche occasione per rappresentare talune prospettive future, che scandiscono l'incessante evolversi del cammino della giurisprudenza.

Il Satta affermava: "È il giudice che fa la norma assai più di quanto la norma faccia il giudice".

L'asserzione tendeva a sovrastare la diversa immagine propugnata da altri noti giusprocessualisti, nel convincimento che guardare al "processo" in senso solo formalistico significa voler "...realizzare la comodità spirituale di liberarsi dalla responsabilità del giudizio, di trasferire l'impegno del giudizio in qualche cosa che sta fuori di noi e non dipende da noi".

Ogni singolo processo non è il mero inverarsi di un comando formale già scritto, ma è un'esperienza che vede il giudice chiamato a *giudicare* una controversia umana e, nel farlo, a contribuire egli stesso a trasmutare la volontà di legge "*secundum sententiam*".

Le decisioni dei giudici, anche dei giudici contabili, concorrono esse stesse a "formare" il diritto, tracciano percorsi che saranno poi battuti in altri processi, possono orientare (e condizionare) future decisioni da prendere su vicende umane simili, perché configurano precedenti con i quali, pur nella libertà decisionale, ci si dovrà argomentatamente confrontare.

Solo l'armonia tra i "giudizi" resi su casi analoghi, d'altronde, può dare il senso, sia pur non saldo come l'utopica verità assoluta, della "certezza del diritto" e di una giustizia che sia almeno "processuale".

Questa parte della relazione intende cogliere i principali indirizzi interpretativi maturati dalla giurisprudenza nel 2011, posto che intorno agli stessi potranno, nel nuovo anno giudiziario, condensarsi ulteriori e coerenti andamenti decisionali.

Nel 2011 la Corte costituzionale e la Corte di Cassazione si sono più

volte occupate della giurisdizione contabile.

2.1 - Giurisprudenza costituzionale.

Il giudice delle leggi, a seguito di numerose ordinanze di rimessione emesse da Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti, ha vagliato le nuove norme in tema di perseguibilità del danno all'immagine di cui al d.l. n. 78/2009, indubiate sotto più profili e con riferimento a svariati parametri⁷.

Le disposizioni hanno superato positivamente lo scrutinio, essendo stato ritenuto che:

- il legislatore non ha previsto una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione (segnatamente di quella ordinaria), bensì ha circoscritto i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile ad un dipendente di questa;
- l'opzione legislativa di non estendere l'azione risarcitoria a condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, non è manifestamente irragionevole. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte illecite che integrino gli estremi di specifiche fattispecie

⁷ Corte Cost. sent. n. 355/2010 dell'1.12.2010, ord. nn. 219, 220 e 221 del 21.7.2011 e ord. n. 286 del 28.10.2011.

delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità ed il prestigio dell'amministrazione;

- la norma censurata non è in contrasto con l'art. 2 Cost., in quanto la peculiarità del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, unitamente all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità amministrativa in grado di coniugare diverse finalità, può giustificare una altrettanto particolare modulazione delle rispettive forme di tutela, atteso che non è dato ritenere che la tutela costituzionale dei diritti delle persone giuridiche o più ampiamente dei soggetti collettivi debba essere necessariamente la medesima di quella assicurata alle persone fisiche;

- l'astratta limitazione del risarcimento del danno all'immagine non permette di intravedere una violazione dell'art. 81 Cost., non essendo possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione;

- il legislatore non ha configurato, per la tutela del danno all'immagine, un "doppio binario" (giudice contabile in taluni casi; giudice ordinario in altri), ma ha ridefinito i contorni, sul piano sostanziale ed oggettivo, della responsabilità amministrativa, escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata, senza perciò incidere sulle modalità di individuazione del giudice competente, né sul principio del giudice naturale precostituito.

La Consulta ha, altresì, affrontato altre due questioni indotte da

sopravvenienze normative occorse nel 2009: la nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ed il potere presidenziale, assentito dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009, di disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza.

I dubbi sollevati dai giudici rimettenti (Tar Lazio e SS.RR. Corte dei conti) sono stati sciolti da due sentenze, con le quali:

- E' stato escluso che sull'articolazione della composizione numerica tra componente elettiva e componente togata prevista dall'art. 11, comma 8, della legge n. 15/2009 possa essere invocato un intervento additivo o manipolativo, che giunga sino all'individuazione concreta di un rapporto numerico tra di esse diverso da quello "paritario", trattandosi di scelta che può provenire solo dal legislatore, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità⁸;

- E' stato ritenuto che il legislatore, sia pure con modifiche, ha reintrodotto il potere presidenziale di accesso alle Sezioni riunite in origine contemplato dall'art. 4 della legge n. 161 del 1953 e successivamente disciplinato dall'art. 1, comma 7, del d.l. n 453 del 1993, così scegliendo di *"...potenziare il potere nomofilattico delle Sezioni riunite"*. L'iniziativa di

⁸ Corte cost. sent. n. 16 del 10.1.2011

deferire d'ufficio questioni involgenti problematiche interpretative di massima è riconosciuta dall'ordinamento, in modo analogo, sia al Primo Presidente della Corte di cassazione, sia al Presidente del Consiglio di Stato, senza che mai sia stata contestata la loro naturale preordinazione a garantire la retta applicazione della legge, quando questa sia suscettibile, in astratto, di interpretazioni contrastanti. La legittimazione officiosa non reca un *vulnus* al diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., al principio di terzietà del giudice od alla regola della precostituzione del giudice naturale. Ciò sia perché la causa non viene avocata, ma verrà decisa dalla singola sezione sulla base dei principi di diritto affermato dalle SS.RR., sia perché le SS.RR. medesime, adite dal Presidente e da questi individuate nella loro composizione nominativa, sono articolazione interna - nella sede giurisdizionale di appello avverso le sentenze rese dai primi giudici in sede regionale - del plesso giurisdizionale centrale della magistratura contabile. In definitiva, il potere-dovere del Presidente è esclusivamente diretto «ad assicurare l'esatta osservanza della legge, nell'interesse...degli utenti del "servizio giustizia"». ⁹

Con riferimento alle funzioni di controllo, poi, è da rammentare la sentenza che ha escluso la legittimazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nello svolgimento delle attività di controllo "*sulla gestione in senso stretto*". ¹⁰

⁹ Corte cost. sent. n. 30 del 24.1.2011.

¹⁰ Corte cost. sent. n. 37 del 9.2.2011.

La decisione, menzionando pregressa giurisprudenza, sottolinea che nell'esercizio della funzione di controllo la Corte dei conti è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale in due ambiti specifici: nel giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, che si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa e consente la proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento l'art. 81 Cost.; nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, che è funzione analoga a quella giurisdizionale in quanto controllo *esterno e neutrale* volto a garantire *la legalità degli atti* ad esso sottoposti, e ciò in considerazione dell'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero ad esso sottoposte per altra via.

Infine, nel 2011 risulta attivato e risolto innanzi la Corte costituzionale un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (promosso dalla Procura presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano nei confronti del Tribunale civile di Trento investito di una questione risarcitoria civilistica riguardante personalmente un magistrato della procura regionale)¹¹.

La Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, circa il *profilo soggettivo* ha osservato che la Procura ricorrente ha erroneamente rivendicato la sua legittimazione "...al di fuori dell'esercizio concreto delle funzioni ad essa assegnate" mentre, in ordine al *profilo oggettivo*, ha

¹¹ Corte cost. ord. n. 285 del 28.10.2011.

rammentato che un conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali «sussiste solo quando sia contestata la riconducibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale, o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge», sicché il conflitto non può tradursi - come invece è avvenuto in fattispecie - in uno « strumento atipico di impugnazione» dell'atto giurisdizionale, considerato che avverso «gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni».

2.2 - Giurisprudenza cassatoria.

Passando alle pronunce esitate dalla Corte di Cassazione nel corso del 2011, vi è da dire che le stesse assumono - come sempre accade - un pregnante valore di orientamento.

Questo perché - sia pure attraverso il dialogo ermeneutico a distanza tra le due Corti, che si intesse tramite i ricorsi o controricorsi proposti dal Procuratore generale e dai Procuratori regionali della Corte dei conti e si colora talvolta di visioni contrapposte tra le due magistrature - il vaglio cassatorio perviene a regolamenti del perimetro di giurisdizione i quali, in dimensione nomofilattica ed in prosieguo di tempo, marciano precisi tracciati per il corretto promovimento delle azioni di responsabilità e per il valido esercizio di potestà giudicante da parte dei giudici contabili.

Orbene, nel regolare la giurisdizione contabile in via preventiva (art. 41 c.p.c.) o successiva (art. 111, ultimo comma Cost.), la Cassazione

durante l'anno 2011 è intervenuta sull'ambito sia soggettivo, sia oggettivo della stessa.

Quanto all'ambito soggettivo, la giurisdizione è stata ritenuta sussistere :

- quando il soggetto agente commetta reati non compiuti per interessi meramente personali e su iniziativa esclusivamente individuale, ma attinenti allo svolgimento di poteri di amministrazione concretamente conferitigli e destinati a soddisfare interessi giuridici propri del rappresentato¹²

- nel caso di professionista che entri in rapporto di servizio con l'ente pubblico appaltante in veste di progettista-direttore dei lavori, così inserendosi funzionalmente nell'apparato organizzativo della P.A. quale organo tecnico e straordinario della stessa¹³

- nel caso di mancato riversamento di somme percepite ed indebitamente trattenute da un dipendente pubblico che abbia svolto incarichi lavorativi a titolo oneroso senza prima richiedere e munirsi di autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza¹⁴;

- nel caso del consulente tecnico nominato dal pubblico ministero penale, che con il conferimento dell'incarico "... è abilitato a compiere a svolgere

¹² Cass. SS.UU. n. 8129 del 2011.

¹³ Cass. SS. UU. n. 3165 e n. 9845 del 2011.

¹⁴ Cass. SS.UU. n. 22688 del 2011; di orientamento opposto risulta invece Corte dei Conti, Sez. Trentino Alto Adige-Trento, sent. n. 66/2010 del 15 dicembre 2010, appellata dalla Procura Generale.

un'attività tipica del pubblico ministero che quegli potrebbe compiere direttamente se avesse le specifiche competenze volta a volta necessarie" e per il quale, quindi, si configura un rapporto di servizio con l'amministrazione della giustizia¹⁵.

Di contro, è stata ravvisata carenza di giurisdizione:

- quando il soggetto agente sia un mero "collaboratore" esterno di società di diritto privato che intrattenga relazione di servizio con un ente pubblico, restando l'agente in tal maniera estraneo alla gestione del pubblico denaro ¹⁶;
- quando l'agente (nella specie una società *accipiens* di contributi pro-alluvionati) sia destinatario di provvidenza economica erogata dalla P.A. e dalla normativa di riferimento non si possa desumere che la contribuzione abbia reso il percipiente compartecipe fattivo di un programma finalizzato e vincolato alla realizzazione di un interesse pubblico¹⁷.

Anche il tema (più generale) della responsabilità ascrivibile ad organi sociali, dirigenti e dipendenti delle società di diritto privato a partecipazione pubblica, visto sotto il profilo della configurabilità di un danno erariale derivante da cattiva gestione sociale da parte degli organi amministrativi che rappresentano la partecipazione pubblica, ha sommato nel 2011 varie pronunce di interesse.

¹⁵ Cass. SS.UU. nn. 30786, 30787, 30788 e 30789 tutte del 30.12.2011, nonché ord. n. 11/2012 del 4.1.2012..

¹⁶ Cass. SS.UU. n. 1781/2011.

¹⁷ Cass. SS.UU. n. 9846/2011 (che ha annullato Corte dei conti, Sez. Terza centrale, n. 389/2010).

Si tratta di tema diffusamente affrontato già nel 2010, ma che resta tuttora “caldo” per la grave congiuntura economica, per il sempre più frequente ricorso, specie da parte degli Enti locali, allo schema paradigmatico delle società partecipate ed, infine, per le complicate e delicate interferenze tra il modello societario privatistico, le regole del mercato e del diritto pubblico ed, infine, l’oggetto sociale, che in queste ipotesi coincide in tutto o in parte con la cura di interessi di rilievo pubblicistico¹⁸.

La Cassazione ha ribadito con nettezza l’esistenza di una linea di discriminazione tra il danno inferto direttamente al patrimonio del socio pubblico e quello causato invece al patrimonio sociale.

Il rapporto di servizio (che anche in queste ipotesi resta un presupposto indefettibile per il radicamento della giurisdizione della Corte dei conti) certamente si configura in capo alla società partecipata, ma investe personalmente ed individualmente i componenti del board societario ed i dipendenti della società di diritto privato solo quando costoro provochino un danno incidente “direttamente” sul patrimonio pubblico (es. danno all’immagine).

Diversamente, i danni cagionati dalla mala gestione degli organi sociali o da atti illeciti imputabili a detti organi oppure ai dipendenti della società non integrano la figura giuridica del “danno erariale”, in quanto si

¹⁸ Cass. SS.UU. nn. 2011, 8492, 10062, 10063, 14655, 14957, 20940, 20941 e 22379, tutte del 2011.

risolvono in un pregiudizio al patrimonio societario.

Di detto documento il Pubblico ministero contabile può chiamare a rispondere il rappresentante del socio pubblico che, essendo incaricato di gestire la “partecipazione”, ha omesso di esercitare i poteri e i diritti sociali destinati ad indirizzare correttamente l’azione degli organi sociali od a reagire agli illeciti perpetrati.

Circa l’ambito oggettivo della giurisdizione contabile, può essere menzionata una decisione soffermatasi, tra l’altro, sulla problematica della sindacabilità giudiziale di scelte discrezionali compiute da agenti pubblici nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali¹⁹.

Su questo argomento è disponibile una nutrita giurisprudenza regolativa della giurisdizione. La sopravvenienza del 2011 ne conferma in pieno i principali precisi, osservando che il rispetto della “riserva di amministrazione” o delle sfera di autonomia della P.A., con correlato non sconfinamento dai limiti della giurisdizione, si ha tutte le volte che il giudice contabile si limiti a verificare che l’esercizio dell’attività amministrativa si sia attenuto ai criteri di “economicità” e di “efficacia”, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall’art. 97 Cost. ed *“...assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell’azione amministrativa”*, in tal senso ben potendo il giudice riscontrare e valutare il rapporto che corre *“...tra gli obiettivi conseguiti e i*

¹⁹ Cass. SS.UU., sent. n. 30176 del 30.12.2011.

costi sostenuti”.

In tema di interrelazioni con il giudizio penale, è stato osservato che l’art. 652 del cod. di procedura penale (con la precisazione testuale introdotta dall’art. 9 della legge n. 97/2001 proprio con riferimento alle azioni risarcitorie nei giudizi di responsabilità amministrativa esercitate davanti alla Corte dei conti) si applica anche al giudizio contabile e che la sentenza di assoluzione ha efficacia di giudicato limitatamente *“...all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima”*²⁰.

Siffatta lucida indicazione interpretativa, a ben guardare, diverge da taluni orientamenti presenti nella giurisprudenza della Corte dei conti (che negano tout court l’applicabilità dell’art. 652 cit.), ma in ogni caso attesta che, al di fuori degli elementi puntualmente indicati dalla norma e per i quali vale il vincolo del giudicato, il giudice contabile resta libero di rivalutare gli stessi fatti negli altri aspetti non resi oggetto di accertamento penale.

Sempre in tema di rapporti con il giudizio penale, con riferimento alla confisca disposta in quella sede, è stato:

- precisato che la confisca penale ha funzione “sanzionatoria” mentre la domanda proposta innanzi al giudice contabile ha natura “risarcitoria”,

²⁰ Cass. SS.UU. n. 1768 del 2011, relativa però a giudizio civile risarcitorio scaturente da sentenza penale.

sicché non è consentito detrarre dall'importo domandato a fini di risarcimento quello corrispondente al valore dei beni da confiscare²¹;

- ribadito che giurisdizione contabile e giurisdizione penale sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali anche quando investono uno stesso fatto materiale, sicché l'interferenza tra l'una e l'altra pone solo un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità e non una questione di giurisdizione²².

Due decisioni hanno, invece, affrontato e risolto questioni di tenore spiccatamente processuale.

A proposito del *nomen iuris* che il giudice assegna alle proprie pronunce, in conformità a consolidata giurisprudenza la Cassazione ha chiarito che per stabilire se un provvedimento (nella specie decisorio in punto di giurisdizione e di nullità di atti istruttori) abbia natura di sentenza o di ordinanza occorre avere riguardo non già alla forma esteriore o alla denominazione adoperata dal giudice che lo ha pronunciato, ma al contenuto sostanziale dello stesso ed all'effetto giuridico che esso è destinato a produrre. L'indicazione è stata confermata da una pronuncia successiva²³.

Relativamente al giudizio di conto, la Cassazione ha confermato precisazioni rese in passato ed ha ritenuto non ammissibile il regolamento

²¹ Cass. SS.UU. n. 11/2012 del 4.1.2012.

²² Cass. SS.UU. n. 11 del 4.2.2012.

²³ Cass. SS.UU. n. 24076 del 17.11.2011 e n. 29098 del 28.12.2011.

preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c. quando il giudice contabile, superata la fase cd. "interlocutoria" del giudizio di conto, abbia emesso un provvedimento in tema di giurisdizione, indifferentemente qualificandolo ordinanza o sentenza²⁴.

La pronuncia, al di là del profilo processuale in specie affrontato, finisce con il richiamare numerosi precedenti interpretativi che si sono occupati *funditus* di questa tipologia di giudizio, alla quale restano assoggettati tutti coloro che hanno gestione o maneggio di denaro pubblico per conto di un Ente pubblico, restando irrilevanti il titolo in base al quale la gestione è svolta (rapporto di pubblico impiego o di servizio, concessione amministrativa, contratto di diritto privato o ingerenza di mero fatto), la veste giuridico- formale rivestita dal contabile, le stesse modalità della rendicontazione (che, con l'uso delle moderne tecnologie, possono essere anche "telematiche").

Il giudizio in questione, vale la pena rammentarlo, anche se risale a normativa datata nel tempo e che ha integrato il nucleo d'origine delle funzioni giurisdizionali affidate alla Corte dei conti sin da epoca pre-repubblicana, conserva tuttora una sua vitalissima attualità, sol che si consideri, ad esempio, l'importanza da tutti riconosciuta alle attività di riscossione delle "entrate", che danno esecuzione al prelievo fiscale (anche coattivo) nei confronti della generalità dei consociati e, in tal maniera,

²⁴ Cass. SS.UU. n. 22382 del 2011.

reperiscono risorse finanziarie indispensabili per garantire il funzionamento dello Stato e delle Autonomie territoriali, l'erogazione di pubblici servizi, in definitiva le condizioni "organizzative" per la crescita e lo sviluppo del Paese.

L'agente contabile affidatario della riscossione opera nell'interesse generale della collettività di riferimento e, proprio per questo, a sua volta è chiamato a rendicontare puntualmente ed a rispondere della funzione pubblica assolta, nelle varie forme della resa di conto giudiziale ovvero nell'ambito dei giudizi sui ricorsi avverso il rifiutato rimborso di quote inesigibili ascrivibili al novero dei giudizi ad istanza di parte ex artt. 52 e segg. del regolamento di procedura n. 1038/1933.

Volendo a questo punto enucleare dalla copiosa giurisprudenza cassatoria del 2011 sin qui repertata alcune riflessioni di sintesi, si può dire che :

- si assiste al progressivo incremento nel tempo del numero di ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, spesso rivolti a veicolare in sede di legittimità doglianze che non integrano, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. "motivi di giurisdizione" (di qui il notevole numero delle declaratorie di inammissibilità, totale o parziale). Il dato statistico dimostra, oltre al tentativo di attivare un terzo grado di giudizio in sede di legittimità, la tendenza a sottrarsi al giudizio di responsabilità amministrativa di stampo prevalentemente anche se non esclusivamente risarcitorio che, incidendo direttamente sul patrimonio personale del

soggetto giudicato, talvolta appare essere più temuto persino delle sanzioni penali. Trattasi, peraltro, di giudizio attivato ad iniziativa officiosa del Pubblico Ministero. Stante questa specifica e peculiare struttura, esso può efficacemente superare le eventuali riluttanze od inerzie, delle pubbliche amministrazioni danneggiate, ad agire in altra sede giudiziaria per il ripristino della legalità violata. Il dato statistico, pertanto, dovrebbe indurre a meditare sul ruolo cruciale della Corte dei conti nella sua funzione giurisdizionale, ruolo assolto a chiusura di un circuito di "controllo" preventivo o successivo sulle gestioni pubbliche) e di deterrenza che presidia interessi e valori pubblici di spiccato rilievo, specie nelle contingenze storico-economico attuali.

- nella giurisprudenza cassatoria intervengono, e ciò è avvenuto anche nel 2011, molteplici riconferme circa la latitudine della nozione di "rapporto di servizio", che ricorre ogni qualvolta un soggetto, dipendente od anche del tutto "estraneo" alla Pubblica Amministrazione, venga investito del potere di porre in essere un'attività od anche una "quota di attività" della P.A. medesima, senza che a tal fine rilevi la natura (pubblica o privata) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura (che può scaturire da un provvedimento, da un contratto e da un mero fatto). Orbene, se l'ordinamento giuridico si è evoluto e si va ulteriormente evolvendo nel senso del cd. "ibridismo pubblico-privato", nonché nel sempre più frequente ricorso a moduli e strumenti giuridici di diritto privato nello svolgimento di pubbliche funzioni e nell'erogazione di pubblici servizi, a

fare da contraltare all'ampliamento della nozione oggettiva di pubblica amministrazione, nell'interesse stesso delle collettività nazionale e territoriali, non può che essere la presenza della Corte dei conti nelle sue funzioni (di controllo, ma specie giurisdizionali), quale garante imparziale e terzo degli equilibri di bilancio e della sana e regolare gestione della cosa pubblica.

Sembra opportuno infine dare cenno - stavolta sul versante non più degli atti giurisdizionali, ma delle azioni a carattere organizzativo - dell'iniziativa assunta dal Procuratore generale della Cassazione con due note emesse tra il finire del 2010 ed il gennaio 2011²⁵.

A seguito di un incontro propiziato dal Procuratore generale della Corte dei conti, sono stati diramati ai procuratori delle corti di appello indirizzi di coordinamento concernenti la corretta ed uniforme applicazione dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale²⁶.

Le note evidenziano la "tutela degli interessi finanziari pubblici" quale linea di tendenza emergente dalla più recente legislazione, sia attraverso la previsione di nuove fattispecie criminose, sia attraverso l'allestimento normativo di nuovi strumenti cautelari, nonché il "ruolo

²⁵ V. note circolari del 30 dicembre 2010 e 7 febbraio 2011.

²⁶ La disposizione di interesse, recata dal comma 3 dell'art. 129 di cui al d. lgs. 28.7.1989, n. 271 e succ. modif. cit., recita: "Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione".

determinante” che a tal riguardo che può assolvere il pubblico ministero contabile.

Esse manifestano una rinnovata sensibilità sul tema degli scambi comunicativi e della sinergia tra giudici diversi, nella logica della “complementarietà” delle tutele giudiziarie che, ferma restando la diversità strutturali dei giudici e delle rispettive attribuzioni e competenze, li vede tutti impegnati nella resa in favore dei cittadini di un “servizio giustizia” funzionalmente unitario.

Le riflessioni in esse enunciate rivestono un rilievo ancora maggiore se si considerano, da un lato, il deperimento negli andamenti statistici delle denunce di danno erariale cosiddette “qualificate” o nominate o tipiche rese dalle pubbliche amministrazioni danneggiate e, dall’altro lato, l’importanza che oggi riveste un efficace contrasto giudiziario da mettere in campo avverso la corruzione, la quale stringe come in una morsa la crescita del Paese e la sua competitività, deprivandole, a fini lucrativi individuali, di ingenti ed essenziali risorse finanziarie collettive.

Le due note del Procuratore Generale della Cassazione compiono un passo operativo importante nel contrasto alle azioni delittuose, che non supera e risolve d’incanto tutte le problematiche in ordine ai contenuti concreti ed alle modalità dei flussi di comunicazione solitamente attivati ai sensi dell’art. 129 citato, ma può costituire premessa ed auspicio per ulteriori e più incisivi sviluppi, suscettibili semmai di più esplicita e completa normazione.

2.3 - Giurisprudenza contabile.

Conclusa che sia la panoramica dedicata agli indirizzi interpretativi segnati da pronunce “esterne”, occorre ora soffermarsi sulle decisioni della Corte dei conti assunte nel corso del 2011 relativamente a questioni, di diritto sostanziale o processuale, risolte in sede di SS.RR. o in grado di appello, che rivestono carattere generalizzato e diffuso e, per questa ragione, più intensamente potrebbero in futuro contribuire al “formante” giurisprudenziale od alla stabilizzazione di pregressi indirizzi interpretativi.

Le Sezioni riunite, con le sentenze n. 12/2011/QM e n. 13/2011/QM, hanno scandagliato le nuove disposizioni dettate dall’art. 17, comma 30-ter del decreto legge n. 78/2009 e succ. modif. in tema di nullità degli atti istruttori.

In composizione di oscillazioni interpretative che in fase di prima applicazione della legge erano maturate in primo grado, sono stati chiariti i seguenti aspetti:

- l’immediata applicabilità delle nuove norme anche ai giudizi in corso, salvo che sia stata già pubblicata, alla data di entrata in vigore della legge di conversione (3 agosto 2009), una sentenza anche non definitiva;
- il significato da attribuire all’espressione di legge “specificata e concreta notizia di danno”;
- il significato da attribuire all’espressione di legge “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”;

- la non rilevanza d'ufficio delle questioni di nullità di atti preprocessuali o processuali in ipotesi di giudizio di responsabilità instaurato con pluralità di convenuti, l'insussistenza di litisconsorzio necessario, inscindibilità di cause o litisconsorzio processuale, non essendovi comunanza di causa ai fini della pronuncia sulla nullità;
- le distinte modalità per decidere su questioni di nullità proposte in via autonoma rispetto al giudizio (con sentenza) oppure sollevate in via di mera eccezione (con la decisione che definisce le altre questioni di rito e di merito);
- la non spettanza, in caso di accoglimento della questione di nullità, del rimborso delle spese difensive, non ricorrendo l'ipotesi di proscioglimento nel merito di cui all'art. 10 bis comma 10 del decreto-legge numero 203 del 2005 e succ. modif.
- l'impugnabilità in appello, nelle forme ordinarie, della pronuncia sulle questioni di nullità .

Altro tema di rilievo - stavolta in materia di prescrizione - è stato oggetto della sentenza n. 14/2011/QM, che ha affermato il principio di diritto secondo cui il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato. Nonostante la sua ascrivibilità tra gli aspetti fondamentali dell'azione di responsabilità come regolata dalle riforme del 1994-1996, il tema aveva per lungo tempo registrato andamenti oscillanti, finalmente composti

attingendosi al principio dell'esordio prescrizionale attestato al momento dell'effettivo depauperamento erariale.

Nell'anno giudiziario 2012 che ora prende avvio le Sezioni Riunite dovranno pronunciarsi in ordine ad un'altra questione processuale di rilevante importanza.

A seguito di ricorsi per "regolamento di competenza" promossi dalla Procura regionale operante presso la Sezione regionale siciliana, dovrà essere vagliata l'esperibilità del rimedio previsto dall'art. 42 del codice di procedura civile avverso ordinanze di sospensione del processo contabile emesse da sezione regionale ai sensi dell'art. 295 c.p.c., per parallela pendenza di processo in svolgimento in altra sede giudiziaria (civile, penale, amministrativa).

Anni addietro la questione è già stata esaminata dalle stesse SS.RR., naturalmente dentro il contesto ordinamentale vigente all'epoca, ed è sfociata in una pronuncia di inammissibilità, che tuttavia ha riconosciuto la necessità di ipotizzare un rimedio impugnatorio avverso la disposta sospensione del processo contabile²⁷.

Oggi si è al cospetto di un quadro normativo sensibilmente mutato, nel quale sono ravvisabili:

- una più netta affermazione del principio di "separazione" tra processo contabile ed altri processi

²⁷ SS.RR., sent. n. 7/2002/C del 19.4.2002.

- una più rigorosa individuazione della cd. "pregiudizialità" tra giudizi diversi (stante l'oggettivo disfavore ordinamentale nei confronti del fenomeno sospensivo sotteso alla riforma dell'art. 42 c.p.c. e sottolineato anche dal giudice delle leggi, potendosi porre la sospensione in insanabile contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. e con il canone della "durata ragionevole" che la legge deve assicurare nel quadro del "giusto processo" ai sensi del novellato art. 111 Cost.)

- un più esplicito riconoscimento (come si è detto avvenuto attraverso la sentenza della Corte costituzionale n. 30/2011) della configurazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti quale organo con funzioni nomofilattiche intensamente simili a quelle assolve dalle Sezioni Unite della Cassazione o dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Dentro questo mutato assetto, quindi, dovrà essere rimeditata la problematica e le Sezioni Riunite certamente sapranno fornire attualizzate indicazioni al riguardo.

Circa gli impegni decisionali che nel corso del 2011 hanno invece assolto le Sezioni di appello vi è da dire, come premessa, che gli stessi sono stati, come sempre, numerosi e sovente di pregevole spessore tecnico-giuridico.

Se ne può in questa sede fare solo succinta indicazione, con riferimento a talune problematiche che più di frequente ricorrono nella pratica giudiziaria.

Una questione affrontata dalla Terza Sezione centrale è quella concernente la posizione di dipendente pubblico destinatario di “invito a dedurre” e la sostenibilità delle spese da costui impegnate per spiegare la propria attività difensiva. La decisione ha escluso che gli oneri possano insistere a carico dell’amministrazione di appartenenza, in considerazione della circostanza che il soggetto, in quanto già “presunto responsabile”, versa in “conflitto di interessi” con la medesima²⁸.

Sempre in tema di spese di giudizio, va segnalata un’altra decisione, occupatasi dell’individuazione dell’ambito concettuale e dell’estensione contenutistica assentibile all’espressione “proscioglimento nel merito” ai fini del rimborso delle spese come disciplinato dall’art. 3, comma 2 bis, della legge n. 639 del 1996, autenticamente interpretato dall’art. 10-bis, comma 10, del d.l. n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005 e nel testo poi modificato dal comma 30-quinquies dell’art. 17 del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009.

La Sezione giudicante - dopo aver rilevato che la giurisprudenza della Corte dei conti è rimasta divisa anche dopo i chiarimenti offerti nel 2008 dalle Sezioni Riunite²⁹ - si è orientata nel senso di ritenere non

²⁸ Sez. Terza, sent. n. 861 del 14.12.2011.

²⁹ SS.RR. sent. n. 3/QM/2008 del 27.6.2008, che ha affermato il principio di diritto secondo cui le sentenze favorevoli al soggetto chiamato in giudizio, ma senza alcun accertamento, “nel merito”, dell’insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa - danno, nesso di causalità, dolo o colpa grave - non comportano un diritto del convenuto al rimborso delle spese legali sostenute e non comportano nemmeno, per conseguenza, un obbligo di liquidazione delle spese stesse da parte del giudice contabile. Altre sentenze, di conseguenza, hanno escluso il diritto al rimborso nel caso di pronunce di mero rito (v. Sez. Terza n. 483/2010) o sulla sola giurisdizione (v. Se. Umbria n. 193/2008).

spettante il rimborso delle spese anche nei casi di proscioglimento “per lacunosità del materiale probatorio”, cioè per assenza di un adeguato quadro probatorio allegato dal pubblico ministero attore³⁰.

Sarà da monitorare in futuro se a detta statuizione, che fa ridondare sul vocato in giudizio carenze ascrivibili unicamente all'azione esercitata dal pubblico ministero, andranno ad allinearsi le pronunce di altre Sezioni di appello.

Analogamente, alla stregua di talune decisioni assunte nel 2011, saranno da verificare i futuri andamenti giurisprudenziali in tema di ammissione al rito alternativo di cui all'art. 1, commi 231-233 della legge n. 266/2005 (cd. definizione agevolata del giudizio di appello o “condono erariale”). A tale riguardo nel 2011 è stato ritenuto che:

- non sussiste alcun limite temporale (perentorio ovvero ordinario) posto dal legislatore per la presentazione dell'istanza di definizione agevolata, avendo la legge solo testualmente stabilito che l'istanza debba essere proposta “*in sede di impugnazione*”. Sicché la domanda può essere formulata in qualsiasi momento, anche dopo che siano state già deliberate e decise analoghe istanze presentate da altri litisconsorti, purché prima dell'apertura del dibattimento e/o della trattazione in udienza che costituisce, per così dire, lo spartiacque tra attività processuale devoluta alla libera disponibilità delle parti (artt. 347 e 348 c.p.c.) e quella

³⁰ Sez. Terza, sent. n. 576 del 19 luglio 2011 e sent. n. 819/2011 del 29.11.2011.

tipicamente affidata al Collegio giudicante (art. 350 c.p.c.). Ciò è stato ritenuto nonostante alcuni precedenti giurisprudenziali della Corte dei conti abbiano reputato che l'istanza deve essere proposta contestualmente alla proposizione del gravame e non anche successivamente e/o disgiuntamente e nonostante la Corte costituzionale abbia sottolineato una *ratio* anche acceleratoria della legge n. 266/2005³¹.

- che la domanda può essere presentata anche relativamente ad eventi dannosi che si siano concretati in nocumento patrimoniale (evento di danno) verificatosi dopo il 31 dicembre 2005 (data limite indicata dalla legge), considerato che la locuzione "*fatto commesso*" adoperata nella legge n. 266/2005 è testualmente diversa dalla locuzione "*fatto dannoso*" adoperata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994. Ciò è stato ritenuto nonostante che la Corte di Cassazione (v. SS.UU. n. 14297 del 2007) abbia precisato, in applicazione della teoria cd. dell'evento, che il "*fatto illecito*" indispensabile affinché possa dirsi insorgere una responsabilità amministrativa e la Corte dei conti possa validamente giudicare sulla stessa è indefettibilmente costituito dalla condotta, dal nesso causale e da *un evento lesivo* e che finché non c'è l'evento lesivo, astretto da nesso di condizionamento alla condotta commissiva od omissiva, non vi può essere alcun danno imputabile all'agente pubblico³².

³¹ Sez. Terza, decreto n. 8 del 22.11.2011.

³² Sez. Terza, decreto n. 5 del 4 ottobre 2011. Nello stesso senso si è pronunciata anche la Sez. Prima centrale.

- che nel caso di eredi per i quali vi sia stato "indebito arricchimento" in correlazione ad illecito arricchimento del *de cuius*, nella valutazione dell'istanza di ammissione al rito alternativo non è tanto da considerare il ruolo del soggetto agente - dunque, l'elemento psicologico (nella specie, dolo) del medesimo nella causazione del danno - quanto la particolare posizione dell'*accipiens*, ossia del soggetto che, dal dolo del dante causa, ha tratto particolari vantaggi non previsti né prevedibili nel normale svolgersi della vita quotidiana, venendo tra l'altro in rilievo la "non meritevolezza" di accoglimento dell'istanza, atteso che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 183 del 2007, ha riconosciuto " (...) *la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata (...)*" quale presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali di buon andamento della pubblica amministrazione, ragionevolezza delle scelte del legislatore (alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti), effettività della giurisdizione contabile³³.

- che in applicazione dell'art. 742 c.p.c. deve essere ritenuta ammissibile la "revocabilità" dei decreti emessi su istanze di definizione dei giudizi di appello (cfr. anche Cass. SS.UU. n. 20588 del 2008, n. 16631 del 2009), purché la richiesta di revoca non sia sollecitata subordinatamente ad un esito sfavorevole del giudizio di secondo grado ed intervenga prima della

³³ Sez. Terza, decreto n. 10 del 7 dicembre 2011.

celebrazione del giudizio stesso (rispetto al quale la definizione ex lege n. 266/2005 è “...*chiaramente alternativa*”).³⁴

Non risultano, invece, sinora intervenute decisioni su istanze di ammissione al beneficio previsto dalla legge n. 266/2005 in relazione ad ipotesi di responsabilità riconducibili all’art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, concernente il divieto di ricorrere all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.³⁵

Il tema presenta profili di interesse sistematico, dovendosi avere riguardo, in questo caso, a fattispecie aventi natura cd. “sanzionatoria”.

In proposito si può solo stringatamente notare che la legislazione degli ultimi anni in materia di protezione giudiziale degli interessi economico-finanziari della collettività ha mostrato una progressiva tendenza verso il rafforzamento della tutela giudiziale erariale, anche attraverso un’integrazione delle forme e modalità classiche e già note.

In alcuni casi la tecnica legislativa adoperata è stata quella di apprestare un più intenso coordinamento tra le tutele esperibili nelle diverse sedi giustiziali.

In altri casi, invece, si è pervenuti alla tipicizzazione di condotte antigiuridiche.

³⁴ Sez. Seconda, sent. n. 573/2011.

³⁵ Sul tema, in generale, della responsabilità ex art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 si veda SS.RR. sent. n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007 nonché, più di recente, Sez. Umbria sent. n. 184 del 16 dicembre 2011, che ha dichiarato la nullità “contabile” di deliberazioni comunali su interventi finanziati tramite ricorso ad indebitamento con emissione di B.O.C.

Il legislatore, in tal maniera, ha disciplinato particolari fattispecie di responsabilità finanziario-patrimoniali nelle quali, alla previsione della regola giuscontabile da osservare, sono state associate talune specifiche conseguenze in caso di trasgressione.

La protezione allestita è di tipo misto, assumendo la reazione ordinamentale talvolta carattere demolitorio (nullità o invalidità dell'atto amministrativo adottato), in altri casi connotazioni patrimoniali-afflittive (specifica riparazione pecuniaria per il comportamento trasgressivo).

Tali forme di rafforzamento della tutela giudiziale erariale si sono moltiplicate nel corso del tempo, sono state spesso recate nell'ambito delle annuali manovre finanziarie o di stabilizzazione dei conti pubblici e sono andate ad affiancarsi (senza sostituirle) alle prescrizioni normative più generali concernenti la responsabilità amministrativa su cui ordinariamente giudica la Corte dei conti.

La suddescritta evoluzione legislativa, pertanto, più che un divisato orientamento verso la trasmutazione della forma di responsabilità su cui giudica la Corte dei conti, sembra esprimere un disegno normativo di potenziamento della *effettività della tutela giudiziale* che la Costituzione affida alla Corte stessa, in considerazione della particolare rilevanza finanziaria degli interessi pubblici che il legislatore sceglie di proteggere.

Non è convincente, pertanto, ipotizzare che la tipicizzazione di condotte amministrative anti-giuridiche oppure la normativizzazione di specifiche "sanzioni" comminabili (anche a prescindere dalla sussistenza

di un causato nocumento patrimoniale e talvolta a contenuto pecuniario, ma in altri casi anche dissuasive o "politiche", come oggi prospettano le disposizioni di cui all'art. 2 del d. lgs. n. 149 del 6 settembre 2011, che fanno riferimento ad una pronuncia "accertativa" della Corte dei conti) costituiscano una tecnica normativa imposta dalla necessità di rispettare una «riserva di legge» come quella sancita in materia penale dall'art. 25, comma 2, Cost., affinché la responsabilità amministrativa e l'illecito su cui ordinariamente giudica la Corte dei conti possano essere considerati costituzionalmente legittimi.

Né per giungere a siffatto approdo teorico si possono impropriamente e genericamente evocare, come talvolta accade, i principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.

La predisposizione di singole e tassative fattispecie di responsabilità, sanzionate tramite un giudizio valoriale compiuto "a monte" dal legislatore o la previsione di una esplicita "misura" afflittiva dallo stesso prefissata, piuttosto, sembra corrispondere all'intento di rafforzare la «effettività» dell'ordinaria tutela giudiziale contabile e dell'azione di contrasto avverso comportamenti amministrativi ritenuti particolarmente pregiudizievoli, perché comunque versanti a detrimento - a prescindere dall'esistenza di uno specifico nocumento patrimoniale - di interessi e di valori pubblici divenuti di più sensibile rilievo per i risvolti finanziari, contabili ed economici che essi implicano.

In sintesi, l'unico filo conduttore che può adeguatamente spiega re

l'intera evoluzione normativa sopravvenuta alle riforme del 1994 e del 1996 può essere razionalmente rinvenuto nell'accentuazione di garanzie, sia sostanziali che processuali, volte alla tutela dei complessivi equilibri economico-finanziari del settore pubblico, affidata alla Corte dei conti e presidiata da parametri dettati negli articoli 100 e 103 della Costituzione.

In una sua decisione³⁶ la Corte costituzionale, sia pure occupandosi di tematica concernente il personale dirigenziale, ha avuto occasione di rimarcare che la Pubblica Amministrazione «conserva pur sempre - anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato - una connotazione peculiare», essendo tenuta «al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa».

Orbene, l'azione svolta dai pubblici ministeri contabili dislocati sul territorio della Repubblica punta proprio al riscontro giudiziale, in tutti gli ambiti dell'azione amministrativa e per puntuali situazioni imputabili a singoli agenti pubblici, del rispetto dei menzionati principi costituzionali, affinché l'osservanza dei medesimi assicuri che gli agenti delle amministrazioni, statali o locali, serbino la loro doverosa estraneità (artt. 54, comma 2, e 97 Cost.) a logiche speculative o, peggio, profittevoli e dannosamente illecite nello svolgimento di funzioni e di servizi che essi devono saper rendere alla collettività.

³⁶ Corte cost., sent. n. 146 del 2008.

La questione da ultimo menzionata evoca, *a latere*, anche la diversa problematica, di non inferiore rilievo, del ricorso che amministrazioni pubbliche hanno fatto o fanno a strumenti finanziari cd. “derivati”, in tal maniera esponendosi a vicende che, condizionate da fattori di mercato fortemente fluttuanti ed altalenanti, intrinsecamente si connotano di notevole rischiosità e di altissima probabilità di perdite.

La giurisprudenza contabile si è talvolta occupata, in primo grado, di fattispecie del genere, anche se al momento non possono dirsi raggiunti traguardi esegetici univoci e consolidati, specie con riferimento all'accertamento della “certezza” ed “attualità” del danno, da misurarsi in relazione alle caratteristiche tecniche proprie di detti strumenti finanziari, ma anche in dipendenza della non adesione che la giurisprudenza contabile, a differenza della giurisprudenza risarcitoria di cui si occupa il giudice civile, presta alla nozione del cd. “danno futuro”³⁷.

Un tema che nel 2011 ha annotato una pronuncia dai contenuti piuttosto netti, invece, è quello riguardante i tratti essenziali per accertare la sussistenza del “dolo” nella condotta dannosa tenuta da agente pubblico, qualificazione decisiva sotto svariati profili ed effetti giuridici (solidarietà nell'obbligazione risarcitoria, ammissibilità al beneficio del rito alternativo di cui alla legge n. 266/2005, trasmissibilità agli eredi)³⁸.

³⁷ Cfr. Sez. Lazio, n. 245/2010 e n. 1044/2011, ora devolute in appello, nonché Sez. Abruzzo n. 259/2010.

³⁸ Sez. Prima, sent. n. 516/2011, sostanzialmente conforme sul punto a sent. n. 198 del 22 marzo 2010.

Al riguardo è stato ritenuto che il dolo sia ravvisabile solo quando sussista “...volontà dell’evento dannoso, che si accompagna alla volontarietà della condotta antidoverosa” e ciò in ragione della “...più accreditata tesi sulla natura extracontrattuale della responsabilità amministrativa”.

La tesi riversata nella decisione, peraltro, è stata rafforzata facendosi riferimento ad altre pronunce (Cass. SS. UU. n. 744/1999 e n. 4874/1998) le quali, invero, non risulta abbiano assunto in valutazione le circostanze (cd. “circostanze concrete del caso”) idonee e sufficienti per pervenire alla qualificazione giuridica del dolo.

Anche per questo tema, pertanto, sarà di interesse constatare se futuri andamenti della giurisprudenza delle Sezioni giudicanti si muoveranno in senso adesivo alle prospettazioni della natura “extracontrattuale” della responsabilità patrimoniale-contabile (tesi che confligge con il presupposto del “rapporto di servizio” che deve legare l’agente alla P.A.), nonché della diretta e puntuale volontà di provocare un nocumento dannoso alla pubblica amministrazione (tesi che fa propria la ristretta nozione penalistica del cd. “dolo intenzionale”).

Sulla problematica dell’intrasmissibilità della responsabilità agli eredi dell’agente pubblico danneggiatore – oggetto di frequente dibattito in sede giurisprudenziale – è stato ritenuto che la norma recata dall’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, secondo cui “il ... debito si trasmette agli eredi ... nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente arricchimento degli eredi stessi” trovi applicazione solo in ipotesi di

responsabilità amministrativa e non anche nei casi in cui si controverta di comune responsabilità derivante da contratto (nella fattispecie: giudizio ad istanza di parte attivato da Ente locale nei confronti di esattore)³⁹.

Altra questione affrontata in grado di appello riguarda l'integrazione del contraddittorio.

Orbene, è stato ritenuto che la chiamata in giudizio d'ufficio di soggetti non vocati dal PM non viola l'art. 111 della Costituzione, trattandosi di istituto disciplinato dall'art. 47, 2^a parte, del R.D. n. 1038 del 1933, secondo cui "*... l'intervento (del terzo) può essere anche ordinato dalla sezione, d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti*", con previsione assimilabile a quella recata dall'art. 107 c.p.c., a mente del quale "*il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l'intervento*".⁴⁰

Pur essendosi dottrina e giurisprudenza interrogate sulla compatibilità di detto istituto con il principio di terzietà ed imparzialità del giudice, sancito dal novellato art. 111, secondo comma, della Costituzione (l'interrogativo dottrinario riguarda esclusivamente i giudizi risarcitori "di responsabilità", in quanto caratterizzati dal fatto che l'azione è riservata al Pubblico Ministero ed è procedimentalizzata, dovendo essere attivata previa notifica dell'invito a dedurre al presunto responsabile del danno) la chiamata in giudizio *iussu iudicis* è stata

³⁹ Sez. Seconda, sent. n. 347/2011.

⁴⁰ Sez. Seconda, sent. n. 171/2011.

considerata tuttora ammissibile, laddove costituisca l'esito di una mera delibazione delle circostanze del caso concreto e sia ispirata dalla esigenza di una compiuta disamina dell'intreccio di competenze che connotino l'ipotesi di responsabilità dedotta in giudizio, al fine di assicurare – previo prudente apprezzamento della attendibilità delle deduzioni difensive e senza alterare il *petitum* e la *causa petendi* dell'azione instaurata dal P.M. - una compiuta difesa dei convenuti che, nel costituirsi in giudizio, abbiano evocato la responsabilità di altri soggetti.

Meritano menzione, infine, altre decisioni di appello che si sono occupate di tematiche a carattere più generale, quali:

- i dubbi interpretativi posti dall'art. 10 della legge n. 205/2000 in ordine all'esperibilità del cd. "giudizio di ottemperanza", quale speciale rimedio messo a disposizione dell'avente diritto avverso l'inerzia dell'Amministrazione ad eseguire un giudicato a lui favorevole. Secondo una parte della giurisprudenza contabile il rimedio non sarebbe riferibile solo ai giudizi pensionistici, ma esteso a anche ai giudizi di responsabilità perché espressivo di una tendenza normativa volta ad affidare ad ogni giudice i poteri inerenti all'esecuzione delle proprie sentenze. La questione ermeneutica, già vagliata in passato dalle SS.RR. (decisione n. 6/QM/2002 del 2 marzo 2002), è stata nuovamente affrontata dalla Sezione prima centrale, che ha confermato il principio secondo cui lo strumento normativo in discorso è attivabile unicamente dalla parte che abbia ottenuto una sentenza favorevole della Corte dei conti in materia

pensionistica (provvisoriamente esecutiva ai sensi dell'art. 431 c.p.c., richiamato dall'art. 5 della legge n. 205/2000)⁴¹.

- la praticabilità del giudizio di liquidazione del danno mediante valutazione equitativa ex art. 1226 c.c., consentito al giudice non soltanto quando la determinazione dell'ammontare del danno sia impossibile, ma anche quando la stessa, in relazione alla peculiarità del caso concreto, si presenti particolarmente difficoltosa non esonera il giudice dall'obbligo di esplicitare, almeno sommariamente e nell'ambito dell'ampio potere discrezionale che gli è proprio, i criteri seguiti e gli elementi di giudizio adottati per addivenire alla quantificazione del danno, dando adeguata dimostrazione del procedimento logico attraverso il quale è pervenuto a giudicare proporzionata una certa misura del risarcimento ⁴²

- la questione dell'applicabilità delle disposizioni dettate in ordine ai limiti di trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio, da ritenersi non conferente per i giudizi ad istanza di parte nella materia esattoriale ⁴³

- i limiti di estensione della regola della vincolatività del giudicato esterno sostanziale dettata dall'art. 2909 del codice civile e con effetto preclusivo per l'esperibilità di un nuovo giudizio sugli stessi fatti (principio del *ne bis in idem*), che vale unicamente quando la statuizione decisionale irrevocabile sia intervenuta tra le stesse parti processuali, nei cui confronti

⁴¹ Sez. Prima, sent. n. 416/2011.

⁴² Sez. Prima, sent. n. 408/2011.

⁴³ Sez. Prima, sent. n. 413/2011.

essa è destinata a “fare stato”⁴⁴.

- la non impugnabilità, da parte del Pubblico Ministero, dell’ordinanza che dispone la compilazione d’ufficio di conti giudiziali e la comminatoria di sanzione all’agente contabile in carenza di istanza del pubblico ministero e di contraddittorio sul punto, per “carenza di intesse” e atteso che le contestate violazioni procedurali non ostacolano il perseguimento dell’interesse pubblico, individuabile nella doverosità della compilazione d’ufficio dei conti mancanti e nella sanzionabilità dell’inadempimento con l’apposita pena pecuniaria⁴⁵

Le sentenze sin qui elencate, ovviamente, non esauriscono il quadro globale delle pronunce intervenute nel 2011 su fattispecie sostanziali e su numerose altre questioni di diritto, che formano oggetto di analisi tematiche sviluppate in altre parti della presente relazione.

3) Rapporto tra processo contabile e processo amministrativo (V.P.G. Cinthia Pinotti).

Anche nell’anno 2011 molte pronunce delle sezioni giurisdizionali e centrali hanno riguardato il tema del rapporto tra il processo contabile e gli altri processi , civile, penale, amministrativo.

Detto tema a monte del quale si colloca la perimetrazione tra le varie giurisdizioni, ordinaria, amministrativo/contabile e amministrativa concerne sia gli effetti che le pronunce rese in altri giudizi possono

⁴⁴ Sez. Prima, sent. n. 405/2011 in riforma di Sez. Calabria, sent. n. 886/2008.

⁴⁵ Sez. Prima, sent. n. 391/2011.

esplicare sul giudizio di responsabilità amministrativa, sia l'aspetto della utilizzabilità delle prove raccolte in altri processi ed in particolare l'efficacia delle pronunce rese in altre sedi giudiziarie ai fini dell'accertamento della responsabilità.

Per quel che attiene all'interazione tra giurisdizione ordinaria e amministrativo/contabile può ormai dirsi pacifico il principio ribadito dalle sezioni unite della Corte dei conti (sentenza n. 1 del 18 gennaio 2011) secondo cui: "nelle ipotesi di danno erariale, la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni sono indipendenti da quella amministrativo-contabile, talché non si può configurare un conflitto di giurisdizione, ma si può solo ipotizzare una reciproca interferenza nelle modalità concrete dell'esercizio della giurisdizione e quindi nei rapporti tra giudizi (Cass. Civ. SS.UU. n. 639/ord 1991; id. 5943/1993)".

Invece, con riferimento allo specifico rapporto fra processo contabile e processo amministrativo, pur dandosi per pacifica l'esclusività della giurisdizione contabile in materia di responsabilità per danno erariale dei funzionari ed amministratori pubblici, la maggior ampiezza assunta dall'area della responsabilità risarcitoria per lesione di diritti soggettivi ed interessi legittimi di cui conosce il giudice amministrativo, anche a seguito del nuovo codice del processo amministrativo (art. 30 D.lgs.vo 104 del 2010), ha posto delicati profili, stante la rilevanza assunta dalle ipotesi di danno indiretto derivante dalle sentenze di condanna pronunciate dal giudice amministrativo a favore di terzi per lesione di

diritti soggettivi ed interessi legittimi (gare d'appalto, concorsi, assunzioni di personale, concessione di contributi pubblici, illegittima gestione procedimenti espropriativi, esercizio del potere di autotutela etc..)

Uno dei principali aspetti della delicata interazione tra giudicato amministrativo sulla responsabilità risarcitoria della p.a. e giudizio contabile concerne il profilo della colpa grave e dei distinti parametri d'imputazione adoperati dal giudice amministrativo (che conosce della colpa oggettiva della p.a. come apparato) rispetto a quello contabile che conosce della colpa personale del funzionario a titolo di dolo o colpa grave. Detto profilo è reso ancor più delicato dalla circostanza che a differenza di quel che accade nel processo civile, nel processo amministrativo parte è solo la P.A. e non il singolo funzionario autore dell'atto o della condotta.

La distinzione in teoria pacifica tra i due tipi di colpa come tracciata dalla Corte di cassazione sin dalla storica sentenza n. 500 del 1999 secondo cui "il giudice chiamato a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria per lesione di interessi legittimi dovrà svolgere una più penetrante indagine, non limitata al solo accertamento dell'illegittimità del provvedimento in relazione alla normativa ad esso applicabile, bensì estesa anche alla valutazione della colpa, non del funzionario agente (da riferire ai parametri della negligenza o imperizia), ma della p.a. intesa come apparato che sarà configurabile nel caso in cui l'adozione e l'esecuzione dell'atto illegittimo (lesivo dell'interesse del danneggiato) sia avvenuta in

violazione delle regole di imparzialità, correttezza e di buona amministrazione alle quali l'esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi" pone nella prassi applicativa giurisprudenziale notevoli problemi derivanti dal modo di configurare la colpa del funzionario nella ipotesi di danno indiretto derivante da lesione di interessi legittimi sia oppositivi che pretensivi.

Le sentenze che nel 2011 si sono occupate di detto specifico aspetto non sono molte, ma i, se pur rari, precedenti suscitano un evidente interesse dal punto di vista ricostruttivo, stante la delicatezza che assume l'accertamento della sussistenza della colpa grave del funzionario riferita all'esercizio della discrezionalità amministrativa, come noto insindacabile in sede di giudizio di responsabilità, solo con riferimento ai vizi di "merito" (limite normativo dell'insindacabilità delle scelte discrezionali) ma sindacabile per vizi di legittimità (in primis eccesso di potere).

Fra questi una segnalazione merita la sentenza n. 303 del 2011 della sezione giurisdizionale per la Sardegna che ha ravvisato al colpa grave nel ritardo nell'adozione di provvedimento autorizzatorio (apertura di un'agenzia di viaggi) con conseguente affermazione di responsabilità risarcitoria per lesione di interessi legittimi di tipo pretensivo. Nella pronuncia viene in effetti analiticamente indagato e ricostruito nei suoi tratti essenziali l'esercizio del potere di autotutela da parte della P.A. e pur nell'affermazione della natura discrezionale che detto potere assume, si afferma il rilievo ai fini della colpa della prevedibilità delle conseguenze

risarcitorie a carico della P.A. di una condotta la cui illegittimità appariva palese alla luce del quadro normativo di riferimento nazionale e comunitario.

Sempre con riferimento all'aspetto della colpa grave numerose sono le pronunce che hanno ravvisato un danno erariale nelle spese sopportate dall'amministrazione in seguito alla nomina di commissario ad acta in sede di giudizio d'ottemperanza determinato dalla mancata o inesatta esecuzione della sentenza del giudice amministrativo (Sezione Campania n.2007 del 23 11 2011, Sezione Lazio n.1073 del 18 7 2011, Sezione Sicilia, n. 1 del 3 1 2011).

In tutte queste pronunce si è esaltato il profilo della doverosità del comportamento del funzionario a seguito dei limitati margini di discrezionalità nell'esercizio della condotta dovuta a seguito dell'effetto conformativo e vincolante del giudicato amministrativo.

Altre possibili interazioni tra processo amministrativo e processo contabile hanno riguardato l'aspetto dell'autonomia tra i due processi e la utilizzabilità delle prove raccolte.

Sotto entrambi i profili la giurisprudenza contabile non presenta aspetti innovativi con riferimento all'applicazione ormai indiscussa del principio dell'autonomia tra i due giudizi, uno (quello amministrativo) avente ad oggetto una valutazione in termini di legittimità dell'atto, l'altro (quello contabile) avente ad oggetto una condotta, con la conseguente preclusione di un vincolo di giudicato della sentenza che si pronunci sulla

legittimità di un atto ai fini della sussunzione dello stesso come integrante la fattispecie dell'illiceità i fini della responsabilità amministrativa (cfr. Sezione Lazio, sentenza n.572 del 6 aprile 2011) .

Detti principi hanno ricevuto conferma anche nello specifico settore del rapporto tra giudizio tributario e giudizio contabile, in cui la fondatezza della pretesa tributaria, rileva ogni qualvolta si contesti la responsabilità da mancata notifica cartelle esattoriale o mancata esazione di tributo, o errata gestione del contenzioso con il contribuente (sul punto vedi in particolare Sezione I centrale d'appello sentenza n. 77 del 2011 in cui si approfondisce la distinzione tra l'oggetto del processo tributario rispetto all'oggetto del processo contabile).

Per quel che attiene poi alla materia della utilizzabilità delle prove, è stata ribadita dalla giurisprudenza l'affermazione della piena utilizzabilità delle stesse come argomenti di prova purché fatte oggetto di una rinnovata valutazione in contraddittorio in ossequio ai principi del giusto processo (Art.111 della Costituzione).

II. - TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE

1) **L'attività delle Procure regionali.** (V.P.G. Maria Giovanna Giordano).

Il vigente assetto normativo della materia e l'interpretazione della giurisprudenza della Corte dei conti formatasi ed evolutasi anche sulla scorta degli orientamenti e delle indicazioni della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi, ha costituito la cornice di riferimento delle iniziative sviluppate dalle Procure

regionali e dei loro esiti, che vengono esposti nei capitoli che seguono.

Le fattispecie di danno erariale di cui si dà notizia, raggruppate in larga massima per materia ma anche con riferimento ad eventi tipici o alla violazione di specifiche norme, non esauriscono tutte le ipotesi di danno che la realtà effettuale si incarica di portare all'attenzione del giudice contabile. Rimangono fuori tutti quei casi che si manifestano sporadicamente o in maniera isolata o, comunque, di scarsa significatività.

Ad alcune vicende sembra opportuno fare un cenno oltre che per completezza di trattazione anche per l'interesse che a vario titolo hanno suscitato. In tale intento si espongono le seguenti notazioni, in un quadro panoramico che riflette la diretta esperienza dell'impegno quotidiano degli organi requirenti regionali.

Piemonte

Per la vasta eco suscitata va menzionata, tra le trattazioni di maggior rilievo di cui s'è occupata la Procura regionale per il Piemonte, la vertenza nata da un esposto presentato da alcuni consiglieri comunali del Comune di Alessandria, con cui si denunciavano una serie di gravi irregolarità contabili, già riscontrate dai Revisori dei Conti, nel Rendiconto consuntivo 2010, approvato dal Consiglio Comunale.

Le indagini, condotte parallelamente e di concerto con la Procura della Repubblica di Alessandria, che nel frattempo aveva aperto un procedimento penale per falso ideologico in atto pubblico e abuso d'ufficio, hanno fatto emergere che gli Amministratori del Comune di

Alessandria – in particolare, l'Assessore alle Finanze, insieme con il Sindaco e con il Dirigente del Servizio Economico Finanziario, assunto con incarico a contratto ex art. 110 T.U.E.L. poco prima della predisposizione del documento contabile e dopo che si era accertato lo sforamento nel 2010 degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno – hanno operato una sistematica alterazione dei risultati di gestione del 2010 attraverso ripetute gravi violazioni delle norme e principi contabili del T.U.E.L., con il fine di assicurare l'apparente rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno, giungendo a certificare falsamente il rispetto del Patto sulla base di dati di bilancio oggettivamente falsi.

Il danno erariale conseguente a tali condotte, per un totale di oltre 39.000.000 di euro, è stato quantificato nel costo delle maggiori spese correnti, vietate nel caso di inosservanza dei vincoli del Patto (art. 77 bis, co. 20, lett. a), D.L. 112/2008) e che non sarebbero state sostenute dal Comune di Alessandria se i dati di bilancio 2010 fossero stati esposti in modo veritiero: nel costo delle quote per gli esercizi 2011 e 2012 dei mutui contratti in violazione del divieto dell'art. 77 bis, co. 20, lett. b) D.L. 112/2008; nel costo, ancora, per il 2011 del personale e dei collaboratori assunti in violazione del divieto dell'art. art. 76, co. 4, D.L. 112/2008; e nel maggior costo, senza l'abbattimento di 1/3 previsto dall'art. 61, co. 10, D.L. 112/2008, sostenuto per il pagamento di indennità di funzione e di gettoni di presenza in misura integrale nello stesso esercizio.

Nel corso del 2011 sono state depositate le sentenze n. 11/2011, n.

35/2011 e n. 44/2011 (totale € 1.075.000,00) di condanna di funzionari dell'AIPO (già Magistrato per il Po), per gli illeciti commessi nell'aggiudicazione degli appalti per i lavori di somma urgenza resisi necessari per far fronte alla situazione di pericolo per la pubblica incolumità causata dall'esondazione del fiume Po in occasione dell'alluvione del 2000.

In accoglimento della domanda della Procura, oltre al danno da tangente, al danno da disservizio e al danno all'immagine, la Sezione ha liquidato a carico dei convenuti anche il danno alla concorrenza, derivante dall'alterazione delle regole di mercato che pregiudica alla fonte il meccanismo di formazione dei prezzi e priva la P.A. della possibilità di conseguire una prestazione o una fornitura ad un prezzo più vantaggioso.

Valle d'Aosta

In Valle d'Aosta, tra i casi di maggiore interesse trattati si segnalano quattro istruttorie che hanno formato oggetto di altrettante citazioni in giudizio: la prima per illegittima attribuzione ad un funzionario ARER (ex IACP) della qualifica dirigenziale, in assenza di qualsivoglia procedura concorsuale, per preteso svolgimento di mansioni superiori; le altre per illegittimi inquadramenti nelle categorie superiori rispetto a quelle di assunzione di tre dipendenti dell'AIAT Cogne -Gran Paradiso (Azienda Informazione e Accoglienza Turistica). Le azioni sono caratterizzate dall'illegittima "prassi" di addivenire ad una conciliazione presso la Direzione Regionale del Lavoro al fine di creare un titolo, il verbale di

conciliazione, a fondamento dell'illegittimo inquadramento in una categoria superiore di personale alle dipendenze di una pubblica Amministrazione. La Direzione regionale del Lavoro per la Valle d'Aosta, a seguito di controlli effettuati, aveva accertato l'incompatibilità tra il contenuto dei verbali di conciliazione e quanto previsto dalla normativa in materia d'inquadramento del personale in categorie superiori, evidenziando che queste non possono essere riconosciute mediante lo strumento conciliativo previsto dall'art. 66 del D. Lgs.vo 30 marzo 2001, n. 165, considerato il carattere indisponibile della materia, e che, pertanto, le procedure poste in essere dovevano essere considerata illegittime.

Altra istruttoria, in relazione alla quale è stato notificato invito a dedurre al presunto responsabile, concerneva l'acquisto di una specialità medicinale da parte degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale aventi sede nella Regione ad un prezzo superiore rispetto a quello vigente, stabilito dall'Agenzia Italiana del Farmaco: il danno ipotizzato in corso di istruttoria, a seguito di notifica di invito a dedurre, è stato integralmente recuperato ed il fascicolo è stato archiviato.

Lombardia

Nell'anno 2011 è stata attivata una complessa indagine in merito ad una vicenda concernente, una serie di truffe compiute ai danni dell'Unione Europea nell'ambito della gestione di alcuni progetti di ricerca finanziati a livello comunitario. Secondo: quanto emerso nella parallela inchiesta penale, originata da una segnalazione dell'organo antifrode dell'Unione

Europea - (OLAF)-, sarebbe stata posta in essere nel territorio della Lombardia una rilevante serie di attività delittuose finalizzate ad incamerare finanziamenti del Bilancio europeo - destinati ad incentivare la ricerca tecnologica in ambito transnazionale - in assenza dell'effettivo e regolare svolgimento delle attività sovvenzionate - e per effetto di false rendicontazioni dei costi di ricerca concretamente sostenuti.

Il sistema illecito si estrinsecava sia nella fase di elaborazione delle proposte progettuali da inviare alla Commissione Europea per ottenere l'approvazione dei progetti e lo stanziamento dei finanziamenti, sia nella successiva fase della rendicontazione delle spese. Il sistema illecito aveva come fulcro una società per azioni, nel cui ambito operava una vera e propria associazione a delinquere costituita da diversi soggetti, con ruoli e compiti differenti e strutturati tra loro, il cui scopo risultava l'illecita percezione e gestione dei finanziamenti erogati dall'Unione Europea.

In relazione alle conseguenze finanziarie, questa Procura Regionale, con atto del 16.06.2011 formalizzava, contestualmente all'invito a fornire deduzioni, una istanza di sequestro conservativo di beni mobili ed immobili, che veniva confermato sino alla concorrenza di euro 7.151.363,15.

Il procedimento attivato con l'istanza di sequestro conservativo è stato definito con il deposito, in data 10.11.2011, dell'atto di citazione, con il quale è stato contestato alla società e ai suoi maggiori vertici aziendali di aver cagionato un danno all'Unione Europea quantificato in via principale

in euro 53.364.355,74 e, in via subordinata, in euro 7.151.363,15.

In ordine alla stessa vicenda si segnalano 3 distinti atti di citazione del 20.07.2011 con i quali la Procura regionale ha attivato specifiche azioni revocatorie di contratti di trasferimento di svariati beni immobili compiuti dai soggetti implicati.

Con atto di citazione dell'11.03.2011 la Procura lombarda ha convenuto in giudizio i membri della Giunta Comunale di Lainate (MI) e il Segretario Comunale per un danno erariale di euro 204.866,12, cagionato per effetto dell'intervenuta illecita applicazione di due istituti previsti dal Testo Unico degli Enti Locali per il reclutamento di personale esterno ai ruoli dell'ente. La prima fattispecie, riguardava il conferimento di incarichi a contratto extra dotazione organica, ai sensi dell'art.110, comma 2, in assenza totale di procedure selettive e nonostante presso l'ente vi fossero adeguate professionalità. La seconda fattispecie, nomina di un funzionario esterno all'organico dell'ente per ricoprire un ufficio di staff dell'organo politico al quale sono state attribuite specifiche competenze gestionali. Poiché le attività che l'ordinamento consente di conferire al personale inquadrato nei c.d. uffici di staff ex art.90 TUEL possono esclusivamente riguardare le competenze dell'organo politico di indirizzo e controllo, l'incarico conferito si è tradotto in un'indebita ingerenza nell'attività gestionale dell'ufficio tecnico. Poiché inoltre l'ufficio risultava adeguatamente gestito da personale apicale professionalmente adeguato con attribuzione di posizione organizzativa, la spesa sostenuta per pagare

l'incaricato esterno si è tradotta in una spesa inutile ed è pertanto stata ritenuta fonte di pregiudizio erariale da parte dell'organo requirente.

Nel corso del 2011 è stata depositata una citazione con la quale è stata contestata, in un comune di piccolissima dimensione, la nomina del segretario comunale a direttore generale. Se è vero che l'art.108, ultimo comma, del TUEL consente al Sindaco di nominare direttore generale il segretario, deve tuttavia escludersi che tale nomina possa essere disposta in realtà amministrative minime, come nel caso di comuni con 3, 5 o 7 dipendenti totali.

In tali casi la nomina di un direttore generale, in assenza di una motivazione particolarmente incisiva che ne giustificasse l'utilità concreta (che nei casi di specie è mancata), è risultata del tutto irrazionale ed il compenso aggiuntivo attribuito al segretario comunale è stato pertanto ritenuto pregiudizio erariale nei confronti dell'ente e del danno sono stati chiamati a rispondere sia il Sindaco che ha disposto la nomina, sia il segretario comunale che la ha avvallata, beneficiandone. La citazione depositata nel corso del 2011 segue ad altre analoghe citazioni depositate negli anni scorsi presso la Sezione Giurisdizionale. I relativi giudizi sono stati già discussi e risultano depositate le sentenze di condanna⁴⁶.

⁴⁶ Cfr., Corte dei conti, Sez. Lombardia, n.594/2009, n.643/2009, n.644/2009, n.645/2009, n.646/2009 e n.647/2009. Con la sentenza n.594/2009 è stato in particolare evidenziato che *".....anche nei Comuni di minore ampiezza (anzi, a maggior ragione in questi ultimi), la nomina di un direttore generale è consentita solo in presenza di effettiva necessità, ossia qualora tale nuova figura debba svolgere incombenze particolari, non affrontabili da parte dei dipendenti in servizio e che eccedano gli stessi doveri di un segretario comunale."*

Veneto

La Procura regionale per il Veneto segnala, tra i casi di particolare rilievo che hanno formato oggetto di atti di citazione, un giudizio a carico di 14 convenuti, concernente irregolarità nella realizzazione di un'opera pubblica, con un danno pubblico pari ad euro 405.000,00 verificatosi nel contesto della realizzazione di un Polo Scolastico, sfruttando aree da cedere gratuitamente al comune nell'ambito di un piano di lottizzazione limitrofo

Frodi comunitarie di rilevante importo, inoltre, sono state contestate a società e ditte beneficiarie di indebite percezioni oltre che alle persone fisiche dei soci, amministratori e legali rappresentanti delle medesime società, per un complessivo danno di euro 3.613.644,41 derivante dalla illecita percezione dei premi per bovini maschi ed altri interventi a carico del FEOGA.

Trentino Alto Adige -sede di Trento

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige - Sede di Trento - ha segnalato, tra le citazioni ritenute meritevoli di menzione, e tuttora in corso di giudizio la citazione con la quale è stata introdotta domanda risarcitoria in via sussidiaria nei confronti dei componenti della Giunta regionale che dispose, in assenza di idonea valutazione di "fattibilità" e/o concreta sostenibilità del progetto finanziato, un sostanzioso finanziamento per aiuti umanitari. Si segnala che il predetto contenzioso condivide la medesima fattispecie di danno

erariale da irregolare gestione di finanziamenti per aiuti umanitari destinati alla Georgia già attivato nel 2010 nei confronti del soggetto percettore;

Trentino Alto Adige -sede di Bolzano

Merita di essere segnalato l'illegittimo rimborso dell'IRAP operato da alcuni funzionari pubblici, in sede di erogazione di pubbliche provvidenze disciplinate dalla pertinente normativa provinciale, in favore di un'impresa privata concessionaria di diverse linee di trasporto pubblico locale. Tale rimborso, posto in essere a mezzo di un provvedimento amministrativo e considerato dalla Procura equivalente ad una vera e propria esenzione dal tributo, è stato ritenuto contrastare non solo con la normativa statale in materia di IRAP, che almeno sino al 1° gennaio 2010⁴⁷ non consentiva alle Province autonome di introdurre, a mezzo di Legge provinciale, esenzioni dall'IRAP, ma altresì con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Infatti la decisione di rimborsare l'IRAP alla predetta impresa privata, non essendo stata notificata alla Commissione in violazione dell'art. 88, terzo paragrafo del Trattato istitutivo delle Comunità europee (allora vigente) e non beneficiando dell'esonero previsto per gli aiuti *de minimis*, si configurerebbe come invalida e determinerebbe in ogni caso l'obbligo della restituzione del tributo.

⁴⁷ data entrata in vigore dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che ha modificato l'art. 73 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)

Friuli Venezia Giulia

In Friuli Venezia Giulia vanno segnalati i seguenti atti introduttivi depositati nel corso del 2011:

- atto di citazione per un importo pari ad euro 6.500.000 nei confronti dei vertici di un'Azienda sanitaria per non aver provveduto alla distribuzione diretta dei farmaci, come dalle risultanze delle indagini autonomamente intraprese dalla Guardia di Finanza in ambito nazionale con il progetto denominato APOTHEKE;
- atto di citazione per un importo pari ad € 675.700 nei confronti del presidente di una Provincia per una compravendita di azioni di una società partecipata dalla provincia medesima ai soci privati;
- atto di citazione per un importo pari ad euro 347.808,67 nei confronti del dirigente di un ufficio UNEP che si era appropriato di somme ottenute a titolo di imposte e contributi che avrebbe dovuto versare allo Stato.

Appare opportuno segnalare che nello scorso anno sono state emesse le seguenti sentenze di condanna: per l'importo di euro 488.191,88 nei confronti del Direttore generale di un'Azienda Sanitaria per prestazioni sanitarie rese da un ambulatorio di medicina sportiva risultato non convenzionato; per euro 10.064,77 nei confronti del Presidente del Consiglio Regionale per uso improprio dell'auto di servizio; per euro 2.235.152,02 nei confronti del Direttore di un Consorzio per attività progettuali e didattiche finanziate dalla Regione e dalla Comunità Europea mai svolte.

Liguria

Si menziona, per la sua particolarità la sentenza della Sezione ligure relativamente ad una fattispecie di particolare interesse, anche sotto il profilo della giurisdizione. Con atto in data 01 marzo 2010 la Procura regionale aveva convenuto in giudizio il Sindaco e alcuni amministratori del Comune di Genova, nonché alcuni componenti del consiglio di amministrazione di due società, entrambe partecipate dal Comune, chiedendone la condanna al risarcimento in favore del Comune di Genova del danno, determinato nella complessiva somma di euro 9.416.185,53. Il danno contestato trae origine dalla regolazione dei rapporti "intercompany" fra le due società, che derivavano dalla scissione di una di esse (A.M.T. S.p.A., che gestisce il pubblico trasporto urbano ed extraurbano di persone), attuata nella prospettiva di cedere una quota di minoranza della società scissa ad un "partner strategico", il quale avrebbe dovuto assumere la diretta gestione dell' attività di pubblico trasporto e risanare il dissestato bilancio della società. Allo scopo di rendere appetibile l' acquisizione di una quota di partecipazione da parte di un privato nella società scissa, una parte dei costi operativi vennero trasferiti nella "bad company" (A.M.I. S.p.A.), la quale doveva rimanere - ed è rimasta - totalitariamente partecipata dal Comune. Successivamente, dopo che già era intervenuta la cessione della quota al "partner strategico", attraverso la modifica dei contratti intercompany, vennero fatti ulteriori "regali" al socio privato con aggravamento del danno per il Comune, socio

unico di A.M.I.

La Sezione giurisdizionale, accogliendo le tesi della Procura, ha pronunciato condanna anche a carico degli amministratori della partecipata.

Altra vertenza rilevante concerne inadempimenti nell'esecuzione di operazioni di bonifica di un sito gravemente per i quali sono stati chiamati in giudizio una società, medio tempore fallita, in persona del curatore fallimentare, il direttore dei lavori e un altro dirigente della società, nonché alcuni dirigenti e funzionari regionali per omissioni nei controlli e, infine, il collaudatore dei lavori, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni arrecati in concorso tra loro alla Regione Liguria (quantificati nell'importo di euro 3.687.502,26), in relazione al "programma di bonifica della zona costiera della foce del torrente Lerone", cofinanziato con fondi comunitari. Le concentrazioni di cromo esavalente nell'area oggetto dell'intervento, rilevate a distanza di tempo rispetto al collaudo, risultarono di gran lunga superiori alla norma, tantoché si rese necessario programmare ulteriori interventi sulla medesima area (tuttora non integralmente bonificata).

La Sezione giurisdizionale ha accertato un danno a euro 865.977,37. E' pendente il giudizio di appello.

Nell'ambito di una più ampia indagine, relativa ad anomalie nella spesa per l'assistenza farmaceutica in Liguria, è stato portato in giudizio il caso di due medici di medicina generale e di due titolari di farmacie

convenzionate operanti in un comune della provincia di La Spezia. La Procura regionale aveva contestato ai due medici di avere redatto ricette ideologicamente false prescrivendo farmaci a carico del S.S.N. per patologie diverse da quelle degli assistiti o in misura notevolmente eccedente le necessità terapeutiche dei medesimi, ovvero intestando ricette ad assistiti risultati deceduti anteriormente alla data della prescrizione. I farmacisti convenuti avevano ampiamente concorso nell'attività dei medici, sia chiedendo ed ottenendo il rimborso dalla A.S.L, delle predette ricette, quali titolari di farmacie convenzionate, con piena consapevolezza dell'illiceità delle prescrizioni, sia accettando gli "scambi" di ricette false contro prodotti non rimborsabili, sia provvedendo, talvolta, a completare i dati riportati sulle ricette con l'indicazione di codici regionali volutamente errati.

La Sezione ligure con la sentenza n. 269 in data 1° giugno 2011 ha respinto l'eccezione di inutilizzabilità delle trascrizioni assunte in sede penale, pronunciando condanna per euro 819.648,44.

Emilia Romagna

Tra le fattispecie meritevoli di segnalazione per la tipologia della condotta, la rilevanza o la novità della fattispecie, ed il contenuto delle argomentazioni recepite in motivazione, sulle quali è sopravvenuta sentenza di condanna si segnalano:

- sentenza 25 febbraio 2011 n. 77/EL in materia di danno erariale discendente dall'indebito rimborso di spese legali in favore di

amministrazioni di società per azioni a partecipazione pubblica (danno euro 37.093,32);

- sentenza 31 maggio 2011 n. 265/EL per danno da omesso adeguamento ISTAT del contributo dovuto per il rilascio dei permessi di costruire (danno euro 60.000,00) ;

- sentenza 7 luglio 2011 n. 319 per responsabilità amministrativa da assunzione degli oneri del servizio di "brokeraggio" assicurativo e da stipula dei contratti assicurativi (danno euro 351.961,02);

- sentenza 24 novembre 2011 n. 573 per responsabilità da gestione illecita del servizio di riscossione di imposte, tasse e sanzioni comunali (danno euro 4.045.903,00). La sentenza citata definisce il contenzioso con INTESA SanPaolo che ha già versato oltre 40 ml. di euro avvalendosi del condono speciale per gli agenti della riscossione.

Sussistono, inoltre, altre fattispecie di rilevanza finanziaria in prevalenza riconducibili alla tipologia dell'ammanco contabile, per le quali è stata pronunciata sentenza di condanna per importi di notevole entità.

Molteplici sono le citazioni d'interesse, in attesa di trattazione, oppure in attesa di deposito della sentenza a seguito della udienza di discussione. Tra queste ultime si segnalano le fattispecie relative alla stipulazione di "contratti locali" tra l'AUSL di Forlì e Case di Cura private per prestazioni specialistiche ambulatoriali, in elusione al sistema ed ai principi di accreditamento delle strutture private nonché alla disciplina sull'esclusività del rapporto di impiego del medico dipendente dal SSN.

Toscana

In Toscana si segnalano le seguenti sentenze su questioni di particolare interesse:

- sentenza n. 251/2011 di condanna di un medico anestesista per il danno provocato dall'esercizio dell'attività svolta per circa 27 anni - senza il possesso del diploma di laurea -presso un'Azienda ospedaliera presso la quale era stato assunto in forza della produzione di documentazione falsa. L'importo da risarcire, pari ad euro 1.766.912,63, è costituito in parte dalle retribuzioni percepite (euro 1.566.912,63) in parte dal ristoro del danno all'immagine (euro 200.000,00);

- sentenza n. 363/2011 di condanna di amministratori comunali per l'illegittimo conferimento di incarico esterno (Direttore generale) a soggetto privo dei necessari requisiti culturali (diploma di laurea) e/o professionali, con conseguente declaratoria della disutilità delle prestazioni rese e comunque non valutabili ai fini dell'applicazione del noto principio della *compensatio lucri cum damno* ex art. 1, comma 1 bis L. 20/1994;

- sentenza n. 380/2011 di condanna del responsabile dell'Ufficio legale di una sede provinciale I.N.P.S. al pagamento di euro 900.000,00 per attività contrarie agli interessi dell'Istituto (transazioni per definizioni bonarie, rinunce a crediti contributivi indisponibili, omesse costituzioni in giudizio di opposizione a cartelle esattoriali, mancata proposizione di impugnazioni contro sentenze sfavorevoli all'Istituto etc.).

Umbria

In Umbria un atto di citazione è stato emesso nei confronti di un pubblico dipendente che, quale incaricato di un pubblico servizio, insieme ad altri soggetti privati, risultava aver compiuto ripetutamente operazioni illecite in materia di incanti pubblici. Tali soggetti, definitisi "astaroli", in quanto professionalmente dediti alla partecipazione agli incanti, erano soliti operare, dopo aver appreso dai vari bollettini o da specifici siti internet le date e i luoghi di effettuazione delle aste giudiziarie, una ricognizione sul posto, nel corso della quale richiedevano un incontro preliminare con il debitore esecutato, al fine di verificare l'interesse di questi a mantenere il possesso della merce oggetto dell'incanto. Avutane conferma, esigevano la dazione di una somma di denaro, solitamente proporzionale al valore dei beni posti all'incanto ed al numero dei soggetti agenti. La consegna del contante assicurava al debitore la mancata partecipazione degli indagati alle aste e, spesso, in caso di asta dichiarata deserta, la possibilità di procedere all'acquisto in epoca successiva con valutazioni della merce nettamente inferiori a quelle risultanti dal verbale di pignoramento.

Viceversa, qualora il soggetto contattato non riteneva di prendere in considerazione l'offerta, il gruppo poneva in essere strategie atte ad influenzare concretamente l'esito della gara, operando offerte tese alla mera esclusione del soggetto passivo. La minaccia, veniva spesso operata nei confronti di soggetti "*minus habents*" con atteggiamenti sopraffattivi,

idonei ad incutere timore e a coartare la volontà della vittima, che subiva la pretesa come un rimedio atto ad evitare, nel caso di mancata adesione, il paventato verificarsi di un più grave pregiudizio.

Quattro atti di citazione ed un invito a dedurre sono stati emessi nei confronti di amministratori e dipendenti diversi Comuni Umbri a seguito di numerosi circostanziati articoli di stampa con i quali venivano denunciate difficoltà finanziarie dei suddetti Comuni in conseguenza della stipula di contratti di finanza derivata (c.d. Swap), per un danno erariale complessivo di circa 6 milioni di euro;

Un invito a dedurre è stato emesso a seguito di un evento dannoso verificatosi in uno stabilimento militare emerso a seguito di indagini condotte in sede penale. A Baiano di Spoleto si era verificata l'esplosione di una riseretta munizioni dello Stabilimento Militare Munizionamento Terrestre (SMMT), con proiezione di un consistente numero di ordigni esplosivi anche all'esterno del perimetro dello Stabilimento. L'impatto dei predetti ordigni e, soprattutto, l'onda d'urto conseguente all'esplosione producevano danni agli edifici civili circostanti l'area di sedime dello SMMT ed, in alcuni casi, anche alle persone fisiche. Inoltre, la presenza di un elevato numero di ordigni inesplosi disseminati sia nelle aree abitate sia nelle zone agricole circostanti creava una delicata situazione di potenziale pericolo per gli abitanti e per le persone in transito.

La successiva attività bonifica ha costituito attività di particolare delicatezza e sensibilità anche per i notevoli riflessi sociali ed ha consentito

il rinvenimento ed il conseguente brillamento di n. 928 ordigni.

La Commissione d'inchiesta riteneva che la responsabilità, dell'evento, per la quota attribuibile al fattore umano, era da stimare per un valore pari al 40% dell'intero ammontare del danno complessivo patito dall'Amministrazione, euro 12.899.390,13, per cui la richiesta di risarcimento veniva avanzata dalla Procura Regionale ai presunti responsabili nella misura del euro 5.159.756,05.

Marche

Nelle Marche occorre ricordare:

- Istruttoria n. 413 del 2009 e relativa citazione in giudizio. La vicenda trae origine dal contenzioso sorto tra l'Amministrazione comunale ed un proprio funzionario, destituito dal suo precedente incarico per essere collocato in altro servizio, retto da dipendente con qualifica inferiore, con conseguente demansionamento.
- Istruttoria n. 953 del 2006 e relativa citazione in giudizio riguardanti un errore sanitario, parzialmente risarcito dalla compagnia assicuratrice, commesso da alcuni medici del Presidio Ospedaliero di Osimo, che non diagnosticavano correttamente e tempestivamente una frattura.
- Istruttorie n. 347, 350 e 351 del 2010 e relative citazioni in giudizio riguardanti alcuni medici che, percettori di borse di studio in quanto iscritti e frequentanti il corso di formazione professionale in medicina generale, svolgevano, contestualmente e in modo retribuito, altre attività libero professionali, in violazione delle norme vigenti sull'incompatibilità.

- Istruttoria e conseguente citazione in giudizio relative ad indebite erogazioni di contributi comunitari da parte dell'Agea nel settore Set Aside, concessi per favorire la messa a riposo dei terreni, ed hanno comportato: un sequestro conservativo ante-causam, una seconda citazione in giudizio nei confronti di un dirigente Agea ed una ulteriore istruttoria, in fase di invito n. 28 del 2011 con relativo sequestro conservativo ante-causam.
- Fattispecie dannosa, posta in essere da un operatore sanitario in servizio presso l'Asur n. 7 di Ancona, relativa all'illecito svolgimento di attività professionale presso strutture private, senza autorizzazione e con parziale sovrapposizione con i turni di servizio nella struttura pubblica.
- Istruttoria e conseguente citazione in giudizio riguardanti un caso di assenteismo concernente un dipendente del Comune di Ancona e il relativo danno cagionato, dallo stesso, all'ente, per aver giustificato, con certificati medici falsi, le assenze dal servizio.
- Istruttoria e successiva citazione in giudizio relativa all'affidamento di numerose consulenze ad un medesimo soggetto, rinnovate nell'arco di quasi quattro anni, per l'attività di pianificazione e programmazione urbanistica del Comune di San Benedetto del Tronto, in duplicazione dell'incarico già svolto da precedente professionista e senza verifica della reale attività posta, da questi, in essere.
- Istruttoria e relativo invito concernente la mancata agibilità del complesso geriatrico "Nuovo Pensionato Tambroni", di proprietà

dell'Istituto Nazionale Ricerca e Cura Anziani, a causa di gravi difetti di costruzione, accertati mediante consulenze tecniche.

i) Istruttoria e relativo invito a dedurre relativo all'acquisto di arredi per le stanze e gli spazi comuni del "Nuovo Pensionato Tambroni", inutilizzati per la mancata agibilità dello stesso.

j) Altra vicenda attiene al risarcimento riconosciuto ai congiunti di un paziente che, dimesso dal Pronto Soccorso, decedeva per danno ischemico e/o necrotico del miocardio e/o dell'aorta toracica, a causa dell'errata diagnosi effettuata dal medico di guardia, condannato per il reato di omicidio colposo.

k) Istruttoria e relativo invito riguardante il danno arrecato da un dipendente all'Asur di Ancona per i costi derivanti dall'utilizzo improprio del telefono di servizio.

Lazio

Tra le fattispecie più importanti trattate dalla Procura per la Regione Lazio, si segnala quella relativa ad un'ipotesi di danno di rilevanti dimensioni (circa 130.000.000 di euro) posta in essere a seguito della sistematica sovrapproduzione di prestazioni convenzionate di riabilitazione effettuate nel periodo 2004-2008 da parte di una Casa di cura operante nella regione.

La vicenda in questione – con i suoi 137 milioni di euro di sprechi e truffe al SSR riferiti soltanto ad una tipologia di prestazioni sanitarie (riabilitazione), per quanto tra le più remunerative e scarsamente

controllate, e ad una sola casa di cura - desta particolare sconcerto e preoccupazione soprattutto- laddove si consideri che, come noto, oltre il 68% dell'intero debito sanitario nazionale del 2008 è costituito dal disavanzo accumulato da due regioni, il Lazio e la Campania e che, in particolare, il debito sanitario laziale 2001-2008 ha raggiunto la cifra-record di 11 miliardi di euro, 7 dei quali accumulati proprio nel periodo oggetto di indagine (2005-2008), nel cui ultimo anno (2008) è cresciuto addirittura di 1 miliardo e seicentotrentanovemilioni di euro.

Sardegna

Occorre segnalare, sia per la delicatezza dei fatti trattati, sia per l'elevato numero dei soggetti coinvolti e per la complessità della fattispecie, il procedimento riguardante il danno derivato alla Regione autonoma della Sardegna dall'operazione di ricapitalizzazione, con contestuale acquisizione delle quote appartenenti agli altri soci non pubblici, e di ripianamento di perdite, pari a 1.000.000 di euro, di una società di capitali, partecipata in misura minoritaria dall'ente regionale medesimo e da diverso tempo in gravi difficoltà finanziarie, maturate nello svolgimento di attività privatistiche.

Dalle indagini è emerso che, dietro l'apparente finalità di rilancio della società, con la trasformazione in organismo in house, l'obiettivo realmente perseguito, per cui è stato emesso invito a dedurre nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli Assessori e del Direttore generale della Presidenza, fosse di dotarla di risorse finanziarie, che le

consentissero di rimanere in vita per il tempo necessario ad assicurare l'assunzione del personale nei ruoli della Regione.

Difatti, dopo qualche mese dall'azzeramento delle passività preesistenti e dal trasferimento dei dipendenti presso gli uffici regionali, la società medesima, che nel frattempo ha continuato a generare solo perdite, è stata posta in liquidazione, con conseguente definitivo pregiudizio per l'erario regionale, a causa dell'inutile dispendio dei fondi pubblici impiegati nell'operazione.

Per quanto concerne le spese sostenute nell'ambito delle politiche sociali, appare di interesse la fattispecie riguardante il nocumento erariale cagionato al Comune capoluogo di Regione per i canoni di locazione corrisposti per quasi tre anni, per l'affitto di alcuni appartamenti ad uso residenziale, destinati all'attuazione di un progetto finalizzato a favorire l'autonomia abitativa e l'integrazione sociale di persone affette da disturbi psichici, in realtà mai utilizzati per le finalità enunciate nel progetto di sostegno, negli atti deliberativi e determinativi assunti, né per alcuna diversa finalità di pubblico interesse.

In particolare, le indagini svolte hanno consentito di accertare che il dirigente responsabile del competente Settore, senza mai assumere alcuna iniziativa volta a previamente definire le modalità operative per l'avvio del progetto, peraltro finanziato con consistenti fondi regionali, e finanche senza neppure individuare le persone svantaggiate che avrebbero dovuto beneficiare di quegli interventi, ha proceduto alla stipula di un oneroso

contratto di locazione, nonché alla indizione della gara per l'affidamento esterno dei servizi di assistenza enunciati nel progetto, inclusa l'aggiudicazione, in tal modo perdendo definitivamente il dominio finalistico delle conseguenti spese inutilmente sostenute dal Comune. Il danno finora accertato, in relazione al quale la Procura ha già emesso rituale invito a dedurre nei confronti del presunto responsabile, ammonta complessivamente a euro 256.644,73.

Di rilievo è altresì il caso che ha portato all'emissione dell'invito e della successiva citazione in giudizio di un ragioniere comunale che si è appropriato di somme (circa euro 60.000,00) dell'amministrazione di appartenenza, anche attraverso l'emissione, evidentemente consentita dal sistema informatico, di duplice copia di mandati recanti lo stesso numero, ma diverso creditore nel documento agli atti dell'ente rispetto al nominativo indicato nella copia inviata in tesoreria per il pagamento, ove figurava lo stesso ragioniere, con disposizione di accreditamento sul conto corrente a lui personalmente intestato.

E' stata inoltre esercitata l'azione a carico del Direttore dei Lavori e del Responsabile del procedimento per il pregiudizio patrimoniale (da ripristino) conseguente al danneggiamento di aree di proprietà di un Comune, perpetrato in occasione dell'esecuzione, non a regola d'arte, di lavori pubblici.

In materia di gestione di risorse umane nel settore sanitario, una vicenda articolata e complessa ha riguardato l'illegittimo

demansionamento di un Dirigente di Azienda ospedaliera, rimasto per quasi quattro anni privo di qualunque incarico, pur percependo regolarmente il trattamento retributivo corrispondente alla qualifica.

Per i danni all'erario, pari a circa 230.000,00 euro, consistenti negli emolumenti erogati al dipendente, posto, suo malgrado, in una condizione di totale inattività, nonché nelle somme liquidate a titolo di risarcimento e reintegrazione, per i pregiudizi patiti nell'ambito del rapporto di lavoro, è stato notificato invito a dedurre al Direttore generale, al quale è stato contestato di aver intenzionalmente emarginato il Dirigente, collocandolo a capo di un ufficio esistente solo sulla carta, privo di dotazioni umane e di competenze, al fine di disporre di un posto di funzione cui assegnare altro funzionario, appositamente assunto attraverso una procedura di mobilità esterna, senza che vi fosse reale carenza di personale dirigenziale.

Sempre in campo sanitario va segnalato l'esito di una complessa istruttoria volta ad accertare le ragioni per le quali il Servizio di Anatomia Patologica di un Policlinico Universitario, seppur dotato sin dalla data della sua costituzione (2002) di laboratori, risorse umane e sofisticate apparecchiature per l'esecuzione dell'attività diagnostica destinata ai pazienti in cura presso le strutture chirurgiche e mediche di quel presidio, non sia mai stato reso operativo, e al contempo sia rimasto persistentemente inoperoso il personale ad esso assegnato. E' risultato che, per contro, gli organi di direzione del Policlinico hanno sistematicamente proceduto alla stipula di convenzioni con sanitari e tecnici esterni,

determinando ingenti e ingiustificate spese a carico del bilancio della stessa Azienda. Dalle indagini era emerso che nelle convenzioni, peraltro ripetutamente prorogate, venivano formalmente dedotte generiche prestazioni di consulenza e di attività formativa, mentre, nella realtà, le spese sostenute erano finalizzate al funzionamento permanente di una struttura esterna parallela, destinata all'esecuzione dell'intera attività diagnostica e assistenziale, alla quale il personale del Policlinico avrebbe dovuto e potuto provvedere con le proprie risorse e competenze. I danni contestati ammontano complessivamente a euro 2.351.432,17, oltre rivalutazione e interessi.

Ancora in materia sanitaria, appare di interesse la fattispecie concernente un rilevante pregiudizio erariale subito da un'Azienda Ospedaliero-Universitaria in ragione dell'indennità di esclusività e dell'assegno a persona illecitamente percepito da un professore universitario e direttore di Clinica presso un presidio ospedaliero della stessa Azienda. Il sanitario ha esercitato per molti anni una fiorente e ben remunerata attività privatistica presso strutture private proprie o comunque a lui riferibili, pur avendo chiesto che il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione fosse qualificato come esclusivo, al fine di lucrare i benefici economici e di stato connessi a quel regime.

Nell'ambito dell'attività esterna il medico si è anche avvalso della struttura pubblica presso la quale operava, nonché dell'attività di alcune specializzande presso la Facoltà universitaria in cui svolgeva l'incarico di

docenza. Il danno finora accertato, in relazione al quale la Procura ha già emesso rituale invito a dedurre nei confronti del presunto responsabile, ammonta complessivamente a euro 346.566,45, somma comprendente anche la percentuale sugli onorari incassati e mai riversata all'Azienda, nonché la retribuzione di risultato illecitamente riscossa.

Di contenuto simile l'invito emesso nei confronti di un medico della ASL - condannato in sede penale con sentenza passata in giudicato per il reato di truffa - per l'indebita percezione dell'indennità ex art. 31 del D.P.R. n. 761/79 erogata a titolo di esclusiva con il Servizio Sanitario Nazionale (76.000,00 euro).

Abruzzo

Tra gli atti d'iniziativa risarcitoria più rilevanti emergono:

- Esistenza di opere pubbliche, ultimate da più anni e mai entrate in funzione, dove a fronte di un'ingente spesa sostenuta dall'amministrazione, l'opera pubblica si rivela inutile e in stato di abbandono.
- Pregiudizio erariale per i gravi ritardi accumulati nella realizzazione dei moduli abitativi provvisori. Questi moduli abitativi dovevano essere destinati alle esigenze dei cittadini di un Comune dell'Abruzzo, interessato dal sisma del 6 aprile 2009.
- Esistenza di danni indiretti per un ente pubblico in ragione dell'illegittima rimozione dall'incarico di un dirigente preposto a un servizio, pur alla presenza di un contratto di lavoro a tempo determinato

ancora in atto.

- Presenza di rilevante danno erariale per il reato di peculato continuato commesso in danno di un'università, dove il responsabile del servizio aziendale per i trattamenti economici dei dipendenti, alterava fraudolentemente l'importo netto di svariate sue mensilità stipendiali, sottraendo in tal modo circa mezzo milione di euro all'ateneo interessato.

- Sottoscrizione di un accordo transattivo tra un ente locale e una Società privata, soccombente nei primi due gradi di giudizio, dove i diritti riconosciuti al Comune con le due sentenze di merito, sono stati sensibilmente ridotti a vantaggio della controparte privata, oltre i limiti di ragionevolezza.

- Esistenza, presso un ente locale, di un contratto finanziario di factoring, simile a un'atipica operazione di cartolarizzazione, con la cessione, a favore di un Istituto di credito, di tutte le future entrate tributarie del Comune per consentire allo stesso l'ottenimento di pertinenti linee di fido su determinati c/c bancari, in grado di consentire al Comune di avere risorse per la spesa corrente.

- Presenza di un danno indiretto di un Comune che, nonostante avesse ricevuto la notifica di un pignoramento presso terzi, il giorno successivo procedeva ugualmente al pagamento della somma precettata, esponendosi così all'azione risarcitoria del creditore pignorante.

- Affidamento del servizio di gestione per l'utilizzo della piscina comunale, tramite una trattativa privata, dove il predetto affidamento non

prevedeva il pagamento di canoni mensili, oltre la circostanza che era stata anche omessa la stipulazione del contratto di appalto.

- Procedura di acquisto, con spesa "oggettivamente rilevante", di un capannone per le esigenze di una società pubblica interamente posseduta da un Comune che non risolveva il problema di attivare correttamente la piattaforma ecologica, strumento indispensabile per un sistema di smaltimento di rifiuti alternativo alla discarica, consentendo attraverso la raccolta differenziata dei rifiuti di raggiungere anche un beneficio economico.

- Esistenza di notevoli e rilevanti irregolarità nei procedimenti di assegnazione dei contributi comunitari con indebita acquisizione di finanziamenti pubblici, perché i procedimenti erano alterati da condotte contrarie alla prevista e obbligatoria regolarità di acquisizione di risorse pubbliche.

Molise

Un'ipotesi di illecito meritevole di segnalazione riguarda la posizione di un Dirigente del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, il quale, nello svolgimento delle funzioni di Soprintendente ai Beni Archeologici della Regione Molise, ha autorizzato un'impresa privata a porre in essere un intervento di adeguamento di un tracciato stradale antico – c.d. tratturo – dichiarato di notevole interesse archeologico dal Direttore Regionale per i Beni Culturali.

L'intervento, finalizzato a consentire il passaggio degli automezzi in

direzione dell'impianto eolico realizzato dall'impresa nei pressi del tratturo, è consistito nello stendere su quest'ultimo del misto di cava, successivamente compattato.

Tali lavori, secondo quanto rilevato, nel corso delle indagini svolte in ambito penale, hanno causato un deterioramento del tratto viario: in particolare, essi hanno alterando profondamente "i caratteri formali e la struttura del bene protetto, con indubbie forme di danneggiamento".

A seguito di apposita istruttoria, la Procura regionale ha formulato un'imputazione di responsabilità amministrativa nei confronti del predetto Dirigente per l'ingente danno all'Amministrazione di appartenenza ed alla collettività, per effetto della consentita manomissione e alterazione di un bene archeologico tutelato di rilevante importanza, quale è il tratturo in questione: una delle poche testimonianze, sopravvissuta nei secoli, di un percorso viario antico risalente ad epoca sannitica, ancora leggibile per la sua gran parte e nei suoi tratti essenziali sul territorio. La Procura ha ritenuto ravvisabile, innanzitutto, un danno patrimoniale pari alla spesa necessaria per portare in pristino stato il bene archeologico manomesso e deturpato. Altro profilo di danno è stato individuato nella circostanza che il bene archeologico in questione ha subito un grave vulnus alla sua fruizione e visibilità pubblica, posto che la sistemazione con misto di cava dell'antico percorso tratturale (vale a dire il completo occultamento di due suoi ampi tratti con spessi strati di comune pietrisco), modificandone la fisionomia ed alterandone in modo profondo

la struttura, ne ha impedito ed impedirà per un lungo periodo di tempo (dalla data in cui essa è stata effettuata, collocabile intorno alla fine del 2007/inizi del 2008, e sino a quella in cui sarà portato al suo stato originario) la stessa percezione e leggibilità come testimonianza del passato. Tale nocumento può essere quantificato, come accade normalmente per danni a beni di valore inestimabile (quali sono quelli culturali), soltanto in via equitativa, ex art. 1226 c.c. in rapporto alla natura e vetustà del bene di che trattasi (risalente al V-IV secolo avanti Cristo), alla sua armonica collocazione in un contesto territoriale fitto di altri numerosi ed importantissimi siti di epoca sannitica, romana e medievale, e dunque delle conseguenze pregiudizievoli che il suo deturpamento e la sua impossibile riconduzione alle condizioni originarie riverbererà inevitabilmente sulla fruizione pubblica dell'intero ed unico scenario storico-archeologico dell'area, il danno è stato equamente quantificato in 1 milione di euro.

In un altro procedimento, la Procura si è occupata della fattispecie tipica di responsabilità connessa con la mancata pubblicazione su web degli incarichi di consulenza affidati dalle Amministrazioni a soggetti esterni. Più in particolare, l'art. 1, comma 127, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 (legge finanziaria per il 1997), come modificato dall'art. 3, comma 54, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), dispone, tra l'altro, che «Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un

compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto».

La responsabilità discende dalla condotta in quanto tale, indipendentemente dalla legittimità del conferimento dell'incarico e dalla conseguente ricorrenza di un danno ingiusto (ratio della norma è, evidentemente, quella di tutelare la trasparenza amministrativa).

Un terzo caso di rilievo, interessante sotto il profilo dell'estensione soggettiva della giurisdizione contabile, ha riguardato lo svolgimento di un giudizio di responsabilità nei confronti di un notaio, il quale, secondo quanto emerso all'esito delle indagini svolte dalla magistratura penale, ha omesso di riversare all'Erario le somme che numerosi clienti gli avevano consegnato a titolo di anticipazione delle imposte di registro, ipotecarie e catastali.

In punto di diritto, la Procura ha osservato come, in base alla normativa vigente⁴⁸, il notaio, nel rogare un atto pubblico, sia obbligato a effettuare un duplice adempimento nel termine di 30 giorni: la registrazione dell'atto ed il pagamento delle rispettive imposte (di registro,

⁴⁸ (cfr., in particolare, l'art. 57 del T.U. sull'imposta di registro di cui al d.P.R. 131/1986)

catastali ed ipotecarie).

Queste ultime sono a carico delle parti contraenti, le quali, tuttavia, non adempiono l'obbligazione tributaria mediante pagamento all'ufficio finanziario competente (in questo caso, l'Agenzia delle Entrate), bensì a mani del notaio, che a sua volta è tenuto a versarle

In tal modo, il notaio svolge il ruolo di «responsabile di imposta»⁴⁹, ossia di soggetto designato dallo Stato – per «comodità operativa» – come legittimato a ricevere il denaro dai privati e ad effettuarne il versamento nelle casse dell'ufficio finanziario⁵⁰.

In virtù della funzione di responsabile di imposta attribuita ex lege al notaio, in capo a quest'ultimo, secondo la Procura, può senza dubbio ravvisarsi un rapporto con l'Amministrazione fiscale idoneo a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Viene in considerazione, a tal proposito, la normativa che disciplina la responsabilità – c.d. responsabilità contabile – dei soggetti che hanno l'effettivo maneggio di denaro pubblico⁵¹. Infatti, nel momento in cui pervengono nelle mani del notaio, le somme a ciò destinate acquisiscono natura di pecunia pubblica, e non possono ricevere altra destinazione se non quella prescritta⁵².

⁴⁹ (cfr. art. 64, d.P.R. 600/1973),

⁵⁰ (cfr., ad es., Cass. civ., Sez. V, 10 agosto 2010, n. 18493).

⁵¹ (artt. 44 e 54, r.d. 1214/1934; art. 85, r.d. 2440/1923; art. 178, r.d. 827/1924; art. 21, d.P.R. 3/1957)

⁵² (Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2003, Farano; Cass. pen., Sez. VI, 22 ottobre 1992, Mottola)

La Procura ha, altresì, sostenuto che non appare di ostacolo alla proposizione dell'azione di responsabilità contabile il fatto che il notaio, con riferimento alle somme non versate, sia parallelamente soggetto alla pretesa impositiva dell'Amministrazione finanziaria, rientrando nella cognizione del giudice tributario. I due profili di responsabilità, infatti, ben possono concorrere, così come vi è concorrenza - sino all'integrale corresponsione all'Erario della somma non versata - tra l'attività delle due distinte giurisdizioni.

Campania

Gli affari trattati in Campania hanno riguardato le più svariate fattispecie di illeciti: dalla sanità regionale, agli enti territoriali, compresa la Regione; dalle truffe comunitarie al ciclo integrato dei rifiuti; dai lavori pubblici, a fattispecie penalmente rilevanti, a casi che hanno interessato misure anche sanzionatorie.

Con specifico riferimento alle azioni promosse rilevano le citazioni in giudizio di dirigenti ed amministratori del Comune di Napoli e di Casal di Principe (CE). In entrambi i casi si è contestata una gestione inefficiente ed antieconomica del proprio patrimonio immobiliare, fenomeno, questo, di più marcata gravità in un momento di crisi economica, quale l'attuale, nel quale massima dovrebbe essere l'attenzione verso le fonti di entrata differenti ed ulteriori rispetto alla leva fiscale. Nel caso relativo al Comune di Napoli, rileva un presunto danno arrecato alle finanze dell'ente pari ad euro 104.095.038,01 derivante da una gestione gravemente negligente

osservata dai relativi uffici nell'ambito dei rapporti con una ditta, incaricata della gestione e manutenzione del vasto patrimonio immobiliare di proprietà del Comune stesso. Nel caso, invece, del Comune di Casal di Principe (CE) si è contestata una irregolare tenuta delle scritture contabili di bilancio sotto lo specifico profilo della falsa rappresentazione di poste attive, afferenti la riscossione dei canoni di fornitura di acqua potabile alla cittadinanza, in realtà mai effettuate, con un presunto danno, di euro 4.852.408,78. Vanno segnalate altresì azioni dirette a contestare i danni, non solo di natura patrimoniale ma anche non patrimoniale, conseguenti alla lesione del bene interesse "buon andamento della PA" ravvisato in casi di inefficiente gestione dei servizi. Ed infatti, la evoluzione che, di recente, ha caratterizzato la giurisprudenza in tema di risarcibilità anche del danno non patrimoniale ex art 2059 cc, connesso alla violazione di diritti di rilevanza costituzionale, ha consentito di valutare la portata ormai precettiva del predetto bene interesse. A tal specifico proposito rileva la citazione per danni pari ad euro 245.376,38 arrecati alle finanze del Comune di Santa Maria Capua Vetere per una inefficiente gestione del servizio lampade votive. Di assoluta novità è, infine, la richiesta, puntualmente accolta, di tre provvedimenti con funzione cautelare inibitoria del danno ai sensi dell'art 700 c.p.c.. La vicenda ha riguardato l'azienda speciale ASSE, costituita tra comuni dell'isola di Ischia, e finalizzata alla gestione del ciclo di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Una volta posta in liquidazione per espressa volontà dei soci pubblici, questi

non provvedevano, però, al pagamento dei propri debiti ancora vigenti nei confronti della predetta azienda speciale, nonostante li avessero formalmente riconosciuti.

Tale condotta inadempiente aveva contribuito all'inutile protrarsi della gestione in liquidazione, con conseguente ulteriore implementarsi dei costi a carico delle collettività interessate.

Con la concessione, nel caso di specie, del richiesto provvedimento di condanna degli enti interessati a procedere al pagamento di quanto dovuto e riconosciuto (con un ordine di facere), è stata aperta la strada ad una forma di tutela dell'erario di natura anche preventivo/inibitoria, che, in una prospettiva di effettività, tende a prevenire, ove possibile, il materiale prodursi o ulteriormente propagarsi del danno pubblico.

Quanto, poi, alle sentenze rese dalla Sezione Giurisdizionale della Campania, occorre segnalare la n. 976/11, statuente la condanna, sia di rappresentanti della struttura dirigenziale del Comune di Benevento, sia dei componenti del relativo consiglio comunale, a risarcire al Comune stesso un danno da omessa riscossione di entrate dovute, pari ad euro 2.643563,79. Si è trattato, in pratica, di una illecita estensione del condono tributario di cui all'art 13 della L. 289702, anche ai canoni per le acque reflue e la depurazione. Rispetto, poi, al marcato fenomeno corruttivo di recente posto in evidenza nell'ambito della gestione delle indennità erogate a vario titolo dall'INPS, rileva la sentenza n. 565/11, con la quale si sono condannati svariati dipendenti del relativo ufficio periferico di

Caserta, al risarcimento di un danno arrecato al medesimo ente pari ad euro 2352.172,61 per la avvenuta contraffazione di tessere assicurative.

Puglia

Tra le fattispecie più significative che hanno formato oggetto di inviti a dedurre si segnalano:

- Costituzione, da parte dell'Autorità Portuale di Bari, di una società denominata "Bari Porto Mediterraneo s.r.l.", cui affidare in concessione la gestione delle stazioni marittime e dei connessi servizi di supporto ai passeggeri e nella quale erano presenti alcuni soci e amministratori in stridente conflitto di interessi con tale Ente, in quanto pure componenti del relativo Comitato che hanno altresì concorso ad approvare decisioni altamente dannose per l'erario pubblico. Danno contestato: euro 11.221.962,43.
- Affidamento a titolo sperimentale a una cooperativa sociale della gestione dei servizi cimiteriali e manutenzione ordinaria del cimitero comunale di Acquaviva delle Fonti con pagamento di prestazioni non effettuate.
- Reati commessi da pubblici dipendenti nell'ambito del mercato delle onoranze funebri e servizi cimiteriali con danno da disservizio e danno all'immagine.
- Reati commessi da un dipendente del comune di Foggia e relativi a timbrature in orario di servizio a favore di altro dipendente.
- Contenzioso tra il Comune di Ostuni e i proprietari di alcuni lotti

rientranti nel piano di lottizzazione dell'area denominata ROSAMARINA, originata dalla controversa questione dell'edificabilità di tali suoli, che ha determinato numerose condanne dell'amministrazione comunale causative di danno erariale.

- Illegittimo affidamento in estensione del servizio di pulizia della struttura magazzino del comune di Taranto con un conseguente danno contestato di euro 614.530,00.

- Citazione in attesa di deposito di n. 14 inviti a dedurre per illecita percezione di contribuzioni pubbliche ai sensi della legge n. 488/'92. Danno complessivo contestato euro 9.673.760,00 circa.

- Citazione in attesa di deposito di n. 11 inviti a dedurre per illecita percezione di compensi accessori in violazione del principio di onnicomprensività - D.L. 165/01. Danno complessivo contestato euro 922.172,00 circa.

Gli atti di citazione di maggiore rilievo adottati concernono:

- Concessione in locazione ad uso abitativo di immobili di proprietà del comune di Andria. Danno derivante da mancate riscossione di Enel, Acqua, Gas e TARSU.

- Indennità di amministrazione corrisposte a un dipendente del Comune di San Giovanni Rotondo a seguito di false attestazioni di presenza presso l'Ufficio di cancelleria.

- Appropriazione indebita di denaro da parte di un direttore dell'Ufficio postale di Cerignola con danno patrimoniale, da disservizio e danno

all'immagine.

- Attività medica intramoenia prestata presso il P.O. "A. Ferrino" di Brindisi con mancata fatturazione dal 2005-2007 di numerose visite con notevoli perdite per l'Azienda.

- ASL Taranto - Illegittimo affidamento in proroga di servizi informatici a società esterna per l'anno 2006. Danno complessivo di euro 712.000,00.

- Ipotesi di danno conseguente ad inutile opposizione a legittimi decreti ingiuntivi (cd. lite temeraria) da parte della Giunta comunale di San Nicandro Garganico. Danno contestato euro 171.376,00.

- Amministrazione della Difesa - Danno indiretto conseguente ad incidente.

- Ipervalutazione di una prestazione connessa alla realizzazione del sito informatico istituzionale del Comune di Corato. Danno contestato euro 60.000,00.

- Illecita trasformazione di un contratto di locazione in atto di locazione finanziaria con obbligo di riscatto di immobili connotati da gravi vizi di natura urbanistica. Danno contestato euro 4.70819298.

- Illecita percezione di contribuzioni pubbliche ai sensi della legge n. 488/'92. Danno complessivo contestato con 12 atti di citazione euro 8.916.539,67 circa.

- Illecita percezione di compensi accessori in violazione del principio di onnicomprensività - D.L. 165/01. Danno complessivo contestato con n. 4 atti di citazione euro 203.455,00 circa.

Calabria

Tra le fattispecie di maggior rilievo trattate dalla locale Procura si segnalano:

- Sentenza n. 533/2011 della Sezione giurisdizionale Calabria con la quale è stato condannato un dirigente medico dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro al pagamento di 76 mila euro per avere violato il rapporto di esclusività con l'Azienda medesima avendo, illegittimamente, esercitato attività libero professionale intramuraria ed avendo svolto attività extraistituzionale, in carenza di autorizzazione, così violando la disciplina delle incompatibilità.

- Sentenza n. 520/2011 della Sezione giurisdizionale Calabria con la quale sono stati condannati l'amministratore ed i soci di Società per l'importo di euro 4.551.339,00, per avere indebitamente ottenuto l'erogazione di fondi comunitari per la realizzazione di un opificio industriale per la produzione di prodotti a base di pesce ponendo in essere una condotta illecita connotata da artifici e raggiri allo scopo di documentare costi mai sostenuti, consistiti nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, documentazione mendace e falsa e conferimento fittizio di mezzi propri.

- La sentenza viene segnalata sia per l'elevato importo di condanna, sia perché rappresenta un ulteriore esempio di lotta alle frodi comunitarie, sia per la risonanza presso i mass-media.

- Sentenza della I Sezione centrale di appello del 15 aprile 2011 con la quale è stato accolto l'appello della Procura Calabria avverso l'unica

sentenza della Sezione giurisdizionale Calabria che aveva annullato un'istruttoria della Procura stessa.

- Sentenza della I Sezione centrale di appello con la quale è stato accolto l'appello della Procura Calabria avverso una sentenza della Sezione giurisdizionale Calabria che aveva dichiarato un atto di citazione inammissibile per intervenuta prescrizione.

- Oltre 100 atti di citazione depositati nell'anno 2011, relativi ad altrettanti dirigenti medici dell'Azienda Sanitaria di Catanzaro che hanno indebitamente percepito indennità non spettanti per avere esercitato attività libero professionale intramuraria in studi privati in assenza della prescritta autorizzazione, così venendo a violare il divieto di svolgimento di attività libero professionale senza la preventiva autorizzazione e per avere svolto attività extraistituzionali in carenza di autorizzazione prevista dall'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, violando il rapporto di esclusività con l'Azienda Sanitaria.

La questione viene segnalata sia per l'elevato importo di danno, pari ad euro 11.880.143,50, sia per l'elevato numero dei soggetti coinvolti, oltre 100.

- Un atto di citazione, depositato nel 2011, nei confronti dei Direttori Generali pro tempore del Dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria depositato nel 2011, concernente la illegittima corresponsione delle quote del Fondo Sanitario Regionale per gli anni 2005 e 2007 in carenza del corrispondente finanziamento statale, per l'importo di euro

253.123.746,00.

- Un atto di citazione, depositato nel 2011, a carico di due società per avere, indebitamente, percepito fondi comunitari per l'importo totale di euro 20.607.417,51 attraverso una pluralità di operazioni illecite finalizzate ad organizzare, fraudolentamente, in Calabria complesse ed innovative ricerche scientifiche, in realtà mai svolte oppure svolte in altre sedi.

- Un atto di citazione relativo al `risarcimento danno di euro 1.886.520,55 nei confronti di sanitari dell'Ospedale Annunziata di Cosenza che hanno causato il decesso di un bambino.

- Un atto di citazione, depositato nel 2011, concernente la illegittima trasformazione di 76 rapporti di collaborazione coordinata e continuativa da parte dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza con conseguente causazione di danno erariale dell'importo di euro 23.902.214,92, pari agli emolumenti corrisposti.

Sicilia

In Sicilia, tra le fattispecie di maggior rilievo, va segnalato quanto segue:

CITAZIONI

- Citazione a carico del Direttore generale e dei componenti del Collegio dei revisori della Provincia regionale di Palermo per avere consentito illegittime operazioni di finanza straordinaria, affidandole ad una società, resasi inadempiente alle obbligazioni assunte. Nella fattispecie è stata contestata la mancata verifica dell'affidabilità dell'intermediario e la

inadeguata analisi della rischiosità delle operazioni finanziarie effettuate, anche con riferimento all'ingente importo delle somme affidate. Il danno è stato quantificato in euro 29.543.643,55, pari alle somme perse dalla Provincia a seguito della irreversibile situazione di insolvenza dell'intermediario.

- Citazione, per un presunto danno di euro 745.247,18 a carico di Ente gestore della formazione professionale (CIOFS-FP Sicilia) per omesso adempimento dell'obbligo restitutorio delle somme non impiegate nell'espletamento della attività formativa. La citazione si inquadra nel contesto di un'ampia attività finalizzata alla individuazione e perseguimento di illeciti nell'ambito della gestione della formazione professionale.

- Citazione per un presunto danno di euro 1.096.931,70 a carico del Tesoriere (BdS Spa, ora Unicredit Spa) dell' Azienda sanitaria provinciale di Catania per erronea applicazione degli interessi dovuti sulle anticipazioni di tesoreria. Il danno è stato individuato dalla Guardia di Finanza, nel contesto di accertamenti eseguiti nei confronti di tesorieri di Enti locali ed Aziende sanitarie che avevano peraltro omesso di rendere il prescritto conto giudiziale.

- Citazione per un presunto danno di euro 1.742.356,44 a carico dell'Assessore regionale alla Formazione professionale e di funzionari regionali per avere disposto l'integrazione di finanziamenti a favore di Ente gestore della formazione professionale al di fuori di specifici progetti

formativi approvati ed in violazione dei limiti massimi di spesa finanziabili

- Citazione per un presunto danno di euro 371.941,63 a carico del direttore generale e del direttore amministrativo di Azienda sanitaria per conferimento di incarichi di esperto, ex art. 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001, in assenza dei presupposti previsti dalla legge. La nomina di esperti e consulenti, in assenza dei presupposti costituisce, ancora, uno degli illeciti più diffusi, oggetto di altre citazioni.

- Citazione per un presunto danno di euro 37.904,78 a carico di medici di Azienda ospedaliera per avere eseguito interventi di emodinamica a favore di pazienti, avviati da clinica privata senza transitare dal pronto soccorso, nei cui confronti non veniva emessa la scheda di dimissione ospedaliera (SDO) che avrebbe consentito il rimborso delle prestazioni effettuate tramite il sistema del DRG.

- Citazione per un presunto danno di euro 48.118,16 a carico di presidente e direttore generale di AST Spa, società a totale partecipazione regionale, per nomina di consulente sprovvisto di adeguata professionalità e, comunque, in assenza di specifiche esigenze dell'Ente. La chiamata in giudizio di amministratori di società con socio unico costituito dalla Regione rientra nella giurisdizione della Corte dei conti in ossequio agli arresti giurisprudenziali più recenti della Corte di cassazione.

SENTENZE Sezione Giurisdizionale Sicilia

- n. 282 del 28 gennaio 2011 – Danno di euro 159.614,69: condanna a carico

di dirigente regionale per avere omesso di provvedere in ordine alla attuazione di provvedimenti di revisione della pianta organica delle farmacie della città di Palermo, determinando, in tal modo, un contenzioso dinnanzi al giudice amministrativo, in esito al quale la Regione veniva condannata al risarcimento dei danni subiti dal farmacista ricorrente. Trattasi di ipotesi di danno da ritardo nell'espletamento della attività amministrativa, fattispecie ormai di diffuso accadimento.

- n. 1769 del 29 aprile 2011 - Danno di euro 176.497,47: condanna a carico di Commissario straordinario dell'Ente Fiera del Mediterraneo di Palermo in conseguenza dell'ingiustificato affidamento di incarichi di consulenza, peraltro conferiti in una situazione di assoluta precarietà finanziaria; la gestione dell'Ente, ora posto in liquidazione, aveva precedentemente costituito oggetto di intervento della Procura regionale, nei confronti di altro commissario straordinario, per il danno verificatosi nell'inadempimento di spese obbligatorie, reso particolarmente significativo in un momento in cui si dava, invece, corso ad acquisti assolutamente non necessari.

- n. 1866 dell'11 maggio 2011 - Danno di euro 150.000,00: condanna a carico degli amministratori dell'IACP di Palermo per avere provveduto al conferimento di mansioni dirigenziali in violazione di norme di legge (D.Lgs 165/2001) e in contrasto con circolari regionali.

- n. 2881 del 29 luglio 2011 - Danno di euro 292.416,00: condanna a carico del Ragioniere generale della Regione siciliana per il danno arrecato in

conseguenza di inadeguata gestione di un rapporto contrattuale relativo all'aggiornamento di una banca dati legislativa .

- n. 2929 dell'8 agosto 2011 - Danno di euro 102.102,48: condanna a carico del direttore generale della Fondazione Federico II - destinataria per legge di contribuzione fissa da parte della Regione siciliana ed incaricata di gestire il patrimonio culturale ed artistico di Palazzo dei Normanni in Palermo, sede dell'A.R.S. – per avere utilizzato la carta di credito aziendale per esigenze personali.

2) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali- Il fenomeno della corruzione nella P.A. (V.P.G. Alfredo Lener).

La crisi economica internazionale ha imposto la ricerca da parte di tutti i Governi di un difficile equilibrio tra il necessario rafforzamento degli interventi per il contenimento dei pubblici disavanzi e l'urgenza di contrastare la recessione e di sostenere i redditi.

In questo contesto la lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di *malamministrazione*, svolge un ruolo determinante in quanto consente di liberare energie compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati e favorire l'emersione di attività economiche che giovano al sistema generale della fiscalità.

Com'ebbe a dire nel dicembre del 2010 il Segretario Generale dell'ONU in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione, essa “ è una minaccia allo sviluppo, alla democrazia e alla stabilità; distorce i mercati, frena la crescita economica, scoraggia gli investimenti

esteri, erode il servizio pubblico e la fiducia nei funzionari pubblici.” E rivolgendosi ai decisori di tutto il mondo, chiedeva di denunciare la corruzione sostenendo le loro parole con azioni volte ad interromperla con politiche attuative della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea Generale con la risoluzione n.58/4 31 ottobre 2003 (ratificata dall’Italia con legge 3 agosto 2009, n.116), attivando i necessari controlli per rafforzare l’integrità e la trasparenza dell’azione pubblica.

Purtroppo va ancora evidenziata la mancata ratifica della Convenzione penale del Consiglio d’Europa sulla corruzione datata 1999, già da tempo sottoscritta dall’Italia e la giacenza presso la Camera dei Deputati del ddl n. 2156/10 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione già approvato con modificazioni dal Senato il 15 giugno 2011.

Quale aderente dal 2007 al GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) l’Italia è stata sottoposta a valutazione da parte del Gruppo nel 2009 il cui rapporto finale rileva che, malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla, la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività: l’urbanistica, lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione. Il rapporto rivolge all’Italia ventidue raccomandazioni suddivise tra il settore della

repressione e quello della prevenzione della corruzione, ritenendo che la lotta alla corruzione deve diventare una questione di cultura e non solo di rispetto delle leggi. In particolare si raccomanda il riordino della normativa sulla corruzione anche attraverso un testo unico rilevando pure una qualche facilità con la quale in Italia i reati di corruzione cadono in prescrizione ed anche perplessità sulle ragioni del cd Lodo Alfano.

Nel rapporto di conformità dell'Italia con le 22 raccomandazioni, adottato dal GRECO il 27 maggio 2011, viene rilevato il basso livello di interventi sulle questioni in precedenza raccomandate e rimarcato il fatto che l'Italia non ha ancora aderito ad alcuno degli strumenti consigliati dal Consiglio d'Europa in materia di lotta contro la corruzione (vale a dire la Convenzione penale sulla corruzione e il suo protocollo addizionale, come pure la Convenzione civile sulla corruzione).

Il GRECO lamenta poi che finora certe questioni abbiano ricevuto un'attenzione insufficiente o nulla, come l'adozione di un codice di condotta per i membri del governo, la previsione dei conflitti d'interessi, la protezione degli informatori e il rafforzamento delle disposizioni di lotta contro la corruzione nel settore privato. Il rapporto conclude con un forte messaggio per una tolleranza zero riguardo le impunità in materia di corruzione impiegando misure concrete e risolutive.

La crisi economica rende le misure anticorruzione UE ancora più urgenti, considerati i danni che la corruzione arreca alla società europea in termini economici, sociali e politici diminuendo i livelli di investimento,

ostacolando il corretto funzionamento del mercato interno e intaccando le finanze pubbliche.

Tanto premesso, la Commissione dell'UE, in una relazione presentata al Parlamento europeo il 6 giugno 2011 stima che la corruzione costi all'economia dell'UE 120 miliardi di euro l'anno, ovvero l'1% del PIL dell'UE e poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea ed istituisce "la Relazione anticorruzione dell'UE" avente lo scopo di monitorare e valutare gli interventi messi in atto dagli Stati membri nella lotta alla corruzione e per promuovere un maggior impegno politico

Ma le convenzioni europee finora non sono state ratificate dall'Italia e non si è mai intervenuti sui punti nevralgici del sistema, così come testualmente prescrivono le norme internazionali: la trasparenza della contabilità, la trasparenza dei flussi finanziari, il contrasto ai gruppi malavitosi, la prescrizione.

Il risultato è che ogni anno lo Stato perde tra costi della corruzione ed evasione fiscale (spesso collegata alla prima) un'ingente quantità di denaro.

Se l'entità monetizzata della corruzione annuale in Italia è stata correttamente stimata in 60 miliardi di euro dal SAeT del Dipartimento della Funzione Pubblica (cfr. relazione 2008 Trasparency; relazione al Parlamento n. XXVII n. 6 in data 2 marzo 2009 del Ministro per la Pubblica Amministrazione), rispetto a quanto rilevato dalla Commissione EU l'Italia deterrebbe il 50% dell'intero giro economico della corruzione in

Europa!

Il che appare invero esagerato per l'Italia, considerando che il restante 50% si spalmerrebbe senza grandi problemi negli altri 26 Paesi dell'Unione Europea.

Purtuttavia il nostro Paese nella classifica degli Stati percepiti più corrotti nel mondo stilata da Transparency International per il 2011 assume il non commendevole posto di 69° su 182 paesi presi in esame e nell'UE è posizionata avanti alla Grecia, Romania e Bulgaria.

Secondo il rapporto dell'Economic Index Forum per il 2011, la corruzione e la criminalità organizzata costituiscono i maggiori freni per chi vuole investire nel Paese ed in particolare per la crescita economica del Sud. La corruzione mina la fiducia degli investitori stranieri nel mercato italiano e minaccia la libertà d'impresa con mezzi inaccettabili per uno Stato di diritto.

L'elevato tasso di complicazioni amministrative del sistema italiano non solo ostacola la libertà d'impresa, ma alimenta esso stesso la corruzione, utilizzata dalle imprese e dai cittadini come strumento di semplificazione o aggiramento dei vincoli burocratici.

Compito primario per i governi del presente e del futuro è dunque quello di combattere la corruzione con strumenti e risorse adeguate e quello di avviare una puntuale attività di semplificazione delle procedure amministrative che limitano la capacità produttiva del Paese.

Il Presidente della Corte dei conti nel corso di recenti audizioni

parlamentari e in occasione di dichiarazioni rilasciate alla stampa ha rappresentato l'impari lotta che la magistratura contabile ha ingaggiato contro la corruzione, verso la quale non si avverte un reale, profondo, sostanziale rivolgimento morale che porti all'emersione di innumerevoli casi perseguibili dalla Procura contabile. Ha sostenuto la necessità di una rivisitazione delle norme sulla concussione e sulla corruzione avendo a parametri gli articoli 97 e 41 della Costituzione, nonché delle norme che riguardano la prescrizione di tali reati prevedendo meno angusti termini, reintroducendo norme sul falso in bilancio. Quanto alle modifiche da apportare al DDL anticorruzione il Presidente Giampaolino si è così espresso: "occorre una rigenerazione fondata sul merito e sulla professionalità delle pubbliche amministrazioni. Serve un'effettiva, indefettibile concorrenza nel mercato. Ci vogliono una generale trasparenza, una seria vigilanza ed efficaci controlli" anche nei confronti delle imprese private "dal momento che devono essere chiamate, con le loro responsabilità, ad ovviare ai grandi fenomeni corruttivi".

In tal senso sembra orientato in modo determinato l'attuale governo italiano, secondo il quale combattere la crisi economica e la corruzione sono due fatti tutt'altro che separati.

Dal Ministro della Funzione pubblica è stata istituita una commissione anticorruzione avente il compito di elaborare non oltre il gennaio 2012 misure per rendere più incisivo il ddl anticorruzione n.2156/10 all'esame della Camera dei Deputati. Il Governo si è impegnato

ad irrobustire la mappatura dei possibili rischi di corruzione e a rendere le procedure degli appalti trasparenti in ogni passaggio fissando tempi rigidi alla loro esecuzione. Il tutto accompagnato dalla rotazione degli incarichi dirigenziali, da controlli sui ritardi e da un rigido regime delle incompatibilità valido anche per le aziende e le società a partecipazione pubblica. Viene prevista una nuova formulazione dei reati contro la P.A. con particolare riferimento al falso in bilancio e alla loro prescittibilità. Il Ministro Guardasigilli dal canto suo ha proposto di introdurre una norma penale sulla corruzione tra privati all'interno dell'impresa.

Per la magistratura contabile quella contro la corruzione, latamente intesa, rappresenta davvero un'impari battaglia: basti pensare che a fronte del costo plurimiliardario del fenomeno come stimato dagli organismi sopra citati, la Corte dei conti nel 2011 è riuscita ad infliggere condanne in primo grado per soli 75.254.141,70 euro (danno patrimoniale pari ad euro 73.619.459,63 + 1.634.682,07 euro per danno all'immagine) , mentre in sede d'appello sono state definitivamente confermate condanne per l'importo di euro 15.050.803,58 (danno patrimoniale pari ad euro 13.189.771,21+1.862.032,37 euro per danno all'immagine) relative a giudizi trattati negli anni precedenti.

Le citazioni emesse dalle Procure Regionali in materia di danni da reato nel periodo 1° gennaio/30 novembre 2011 sono state 243 per un importo di euro 249.072.699,58 di cui euro 246,348.380,28 per danno patrimoniale ed euro 2.628.919,30 per danno all'immagine. Tali dati sono

di poco superiori a quelli dell'anno 2010, malgrado le limitazioni incontrate dalle Procure per effetto del D.L. n. 78/2009.

Nel quadro delle disposizioni legislative derivanti dall'art. 6 della L. n. 97 del 27 marzo 2001, disciplinanti la trasmissione al Procuratore Generale della Corte dei conti delle sentenze di condanna, ancorché non irrevocabili, per i delitti di cui al capo 1 del titolo II del libro secondo del codice penale, sono pervenute nel corso del 2011 solamente 39 sentenze emesse rispettivamente dalle Corti d'appello di Milano (1), Brescia (1), Firenze (6) e dai tribunali di Torino (8), Alessandria (3), Taranto (9), Benevento (5), Foggia (3), Pesaro (1), Pescara (1), Sulmona (1), che all'attualità hanno dato inizio ad 8 nuove istruttorie contabili.

Malgrado la sollecitazione effettuata con nota del 2011 dal Procuratore Generale a tutti i Presidenti delle Corti di appello italiane affinché si desse adempimento alla citata norma per la brevità dei tempi accordati per l'inizio eventuale dell'azione contabile, le sentenze trasmesse inspiegabilmente sono risultate inferiori per numero rispetto all'anno precedente (n. 91).

In allegato alla presente memoria viene fornito il quadro complessivo dell'attività di contrasto contro i reati contro la P.A. svolta nel 2011 (gennaio/novembre) suddiviso in due prospetti nei quali sono rappresentati, Regione per Regione, sia il numero dei reati disvelati che il numero delle persone denunciate all'Autorità Giudiziaria da ciascuna forza di polizia.

Complessivamente dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo della Guardia di Finanza e dal Corpo Forestale dello Stato sono stati denunciati 184 casi di corruzione, 133 di concussione e 1.160 di abuso d'ufficio indicativi di una leggera flessione rispetto al 2010.

Disomogeneo risulta ancora il dato complessivo, comprendente anche le denunce attivate dalla Polizia di Stato, fornito per lo stesso periodo dal SDI (Sistema d'indagine delle Forze di Polizia): 91 casi di corruzione, 103 di concussione e 951 di abuso d'ufficio.

Quanto al numero delle persone denunciate all'Autorità Giudiziaria ordinaria le prime tre forze di polizia ne hanno denunciate 3.509 (3.465 nel 2010), mentre il SDI ne indica 4.064 (4.238 nel 2010) denunciate complessivamente da tutte le forze di polizia.

I numeri indicano una leggera flessione dei dati comparati delle due annualità, ma ciò non autorizza alcun ottimismo di fronte ad un fenomeno di illegalità diffusa in cui corrotti e concussi sono spesso legati dal silenzio con i loro corruttori e concussori.

3) Attività contrattuale (V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

3.1 - Evoluzione normativa

Secondo il rapporto trimestrale dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nel primo semestre 2011 l'attività contrattuale relativa a contratti superiori ai 150 mila euro delle pubbliche amministrazioni si è sviluppata nell'attivazione, da parte delle stazioni appaltanti di 32.174 contratti pubblici per un importo complessivo di 47,5 miliardi di euro. Per

i lavori pubblici l'importo è stato di 13,4 miliardi di euro (28,2% del totale), nel settore dei servizi 20,6 miliardi di euro (43,3%) mentre le forniture hanno riguardato 13,5 miliardi di euro (28,5%).

Tale settore dell'attività delle pubbliche amministrazioni, di importanza cruciale per il riavvio di un processo di crescita economica è stato interessato anche nel 2011 da rilevanti interventi normativi.

In particolare sono proseguite le modifiche al codice dei contratti pubblici inserite nel d.l. n. 70/2011 del 13 maggio 2011 n. 70 convertito nella legge 12 luglio 2011 n. 106 (c.d. "Decreto sviluppo") che hanno riguardato aspetti molto significativi della attività contrattuale della P.A.⁵³

Fra le innovazioni introdotte risulta qui utile richiamare in particolare le novità riguardanti la procedura negoziata senza previa

⁵³ in particolare i "principi relativi ai contratti esclusi" (art. 27), "requisiti di ordine generale" (art.38) , la "qualificazione per eseguire i lavori" (art. 40), i "documenti e informazioni complementari" (art.46), i controlli sul possesso dei requisiti (art.48), l' "avvalimento" (art.49), le "procedure aperte o ristrette" (art.55), la "procedura negoziata previa pubblicazione del bando" (art. 56), la "procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara" (art.57), il "numero minimo dei candidati da invitare nelle procedure ristrette negoziate e nel dialogo competitivo" (art.62), il "bando di gara" (art.64), la "forma e contenuto delle offerte" (art.74), i "criteri per la scelta dell'offerta migliore" (art.81), i "criteri per la verifica delle offerte anormalmente basse" (art.87), la "disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sottosoglia" (art. 122), la "procedura ristretta semplificata per gli appalti di lavori" (art.123), i "lavori, servizi e forniture in economia" (art. 125), le "varianti in corso d'opera" (art.132), i "termini di adempimento, penali, adeguamenti dei prezzi" (art.133), il "procedimento di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o risoluzione del contratto" (art.140), la "finanza di progetto" (art.153), il "progetto preliminare e la relativa procedura di valutazione di impatto ambientale e localizzazione" (art. 165), il "progetto definitivo e la pubblica utilità dell'opera" (art. 166), le "norme generali sulla procedura di approvazione dei progetti" (art. 167), la "conferenza di servizi e l' approvazione del progetto preliminare" (art. 168), le "varianti" (art.169), le "interferenze" (art. 170), l' "affidamento a contraente generale" (art. 176), i "requisiti per le iscrizioni" (art. 187), i "requisiti di ordine speciale" (art. 189), il "sistema di scelta degli offerenti e criteri di aggiudicazione" (art. 204), la "procedura per stabilire se una determinata attività è direttamente esposta alla concorrenza" (art. 219), l' "accordo bonario" (art. 240) , la "definizione delle riserve" (art. 240-bis), la "responsabilità per lite temeraria" (art. 246 bis), e la previsione di "norme transitorie" (art. 253).

pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria con l'abrogazione del comma 7 bis dell'art.122 codice dei contratti e la sostituzione del comma 7 dello stesso articolo 122 che ora dispone che:"I lavori di importo complessivo inferiore a 1 milione di euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, secondo la procedura prevista dall'art. 57 comma 6; l'invito è rivolto, per lavori pari o superiori a 500 mila euro, ad almeno dieci soggetti, e per lavori di importo inferiore a 500 mila euro ad almeno cinque soggetti, se sussistono aspiranti idonei in tali numeri. I lavori affidati ai sensi del presente comma, relativi alla categoria prevalente, sono affidabili a terzi mediante sub appalto o sub contratto nel limite del 20 per cento dell'importo della medesima categoria...". E' stata inoltre innalzata la soglia per l'affidamento tramite procedura negoziata dei lavori sui beni culturali ed è stata innalzata la soglia (artt. 57 e 57 del codice) per l'affidamento diretto di servizi e forniture. Scopo complessivo di tali innovazioni, secondo la relazione di accompagnamento allo schema del disegno di legge è stata la "semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti di modesta entità", motivata dalla circostanza che "l'attuale fase di crisi economica rende indispensabile, da un lato, l'adozione di misure di semplificazione ed accelerazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici in modo da consentire, una rapida cantierizzazione

degli interventi infrastrutturali, e, dall'altro, una riduzione della enorme mole di contenzioso in materia.

La costruzione delle opere pubbliche, infatti, rappresenta un importantissimo "motore" per lo sviluppo del Paese, soprattutto se si tratta di opere di interesse strategico...". L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nella sua determinazione n. 8 del 14 dicembre 2011 pone comunque l'attenzione sulle violazioni del "divieto di artificioso frazionamento, come affermato dal comma 4 dell'art. 29 del codice "Nessun progetto d'opera, né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato..." Segnala sempre l'Autorità che, secondo quanto affermato da un recente orientamento della magistratura contabile, la violazione del divieto di artificioso frazionamento costituisce un indice sintomatico del c.d. "danno alla concorrenza" (Corte dei conti, sez. giur. Abruzzo, sentenza n. 23 del 20 gennaio 2011)⁵⁴.

⁵⁴ Quest'ultima decisione ha riguardato un giudizio di responsabilità instaurato nei confronti di un dirigente di amministrazione comunale del settore manutenzioni, per un danno di 20 mila euro per aver aggiudicato a trattativa privata lavori di completamento della pubblica illuminazione. La procedura era stata effettuata previo invito a cinque ditte ed era stata vinta con un ribasso del 6,5%. Alla gara non era stata invitata altra ditta che si era aggiudicata un mese prima lavori analoghi per un importo simile con un ribasso del 52%. Nel caso di specie la Procura regionale aveva rilevato varie irregolarità (unicità di intervento rispetto ad un primo lotto che imponeva necessità di attivazione di licitazione privata per il complesso dei lavori in assenza di situazioni di urgenza, mancanza di previa indagine di mercato, insufficiente presenza di ditte effettivamente partecipanti, violazione di norme interne relative al limite di 100 mila euro per le trattative private). Osservava la sezione che nella fattispecie erano "...stati dunque violati i divieti di cui ai commi 4 (divieto di artificioso frazionamento di opere) e 7 dell'art. 24 della legge n. 109 del 1994 (divieto di affidamento a trattativa privata di un secondo lotto funzionale) ribaditi in epoca coeva ai fatti di cui si tratta da numerose deliberazioni dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (delibere nn. 257, 259 in data 24 settembre 2003). ...", non potendosi peraltro invocare il regolamento comunale sulla disciplina

Sul “danno alla concorrenza” si richiamano anche Sez. Piemonte nn. 11, 35 e 44 del 2011 e Sezione Sardegna n. 595/2011⁵⁵.

dei contratti trattandosi di disposizioni illegittime e risultando nel caso il ricorso alla trattativa privata sprovvisto di motivazione. Ha poi precisato la sentenza che “...va condivisa la valutazione dell’attore per cui nel caso in esame non vi è stata alcuna valida gara, mancando un numero sufficiente di offerte per valutare un intervento economicamente vantaggioso per l’amministrazione. La violazione delle regole della concorrenza e della trasparenza, lesiva dei principi costituzionalmente tutelati dagli artt. 41 e 97 e dalla legge n. 241 del 1990 realizza un “vulnus” dell’obbligo di servizio del dirigente preposto e cioè, il c.d. “danno alla concorrenza”. I valori dell’economicità, dell’efficacia e dell’efficienza dell’attività amministrativa rappresentano ormai profili di maggior rilievo della “legalità sostanziale” nel sistema giuscontabile e in relazione ad essi non è più consentito “omettere un minimo di confronto concorrenziale per qualsiasi procedura contrattuale ad oggetto pubblico” come giustamente puntualizzato da sez. Lombardia con la sentenza n. 447/2006. Un simile confronto, del resto, è ancor più necessario oggi “che i basilari principi in materia di concorrenza e libera prestazione di servizi, di cui agli artt. 81 e ss. e 49 e ss. del Trattato CE si impongono al rispetto degli Stati membri, indipendentemente dall’ammontare delle commesse pubbliche”, come ancora giustamente evidenziato dalla precitata sentenza della sez. Lombardia e come indica ...l’art. 2 del d.lgs. n. 163/2006 che, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE annovera fra i principi fondamentali dei contratti pubblici anche il “principio di concorrenza”. In quest’ottica, è evidente che ogni accertamento di “convenienza” della P.a. deve “necessariamente avvenire in un sistema di negoziazione concorrenziale”. La violazione della concorrenza è apprezzabile sia sotto il profilo soggettivo che per l’aspetto oggettivo. Per il primo profilo viene in rilievo la lesione arrecata ai possibili concorrenti della medesima gara per l’acquisizione di quote di mercato, la cui tutela è affidata al giudice amministrativo. Per la seconda accezione, che qui viene valutata, emerge il danno all’amministrazione committente per aver ignorato di applicare il principio della concorrenza nell’intrapresa attività contrattuale (C.d.c. sez. Umbria, sent. nn. 122/2009 e 256/2007). Trattasi di voce autonomamente valutabile che si determina nella perdita della possibilità per l’amministrazione di scegliere tra le migliori offerte conseguibili, a seguito di una procedura di gara rivolta ad una adeguata platea di imprese con conseguente inutile dispendio di risorse pubbliche. La giurisprudenza, soprattutto della sezione Lombardia di questa Corte (ex multis sentenze nn. 447/2006, 447/2008, 135/2008, 598 e 767 del 2009) ha dato rilievo a detta species di danno seguendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea per la violazione degli artt. 49 e ss. e 81 e ss. del Trattato UE, della Cassazione (sent. n. 11031/2008) e amministrativa (C.d.S. sez. V n. 3845/2006; sez. IV n. 5012/2004; sez. V 3472/2004; TAR Campania Napoli sez. I n. 2545/2006). Inoltre la Sezione I di appello di questa Corte, nel riformare la sentenza di primo grado sulla vicenda che ne occupa ha testualmente affermato che “E’ di tutta evidenza che l’asserita violazione della concorrenza provoca maggiori oneri per l’amministrazione, in quanto, ad esempio (come in fattispecie) determina ribassi di gara inferiori a quelli conseguibili (sent. I sez. centr. n. 440/10). Detta tipologia di danno, quindi, non è una mera costruzione dottrinale...ma ha assunto da tempo importanza e validità nel panorama delle procedure nazionali e internazionali degli organi giudiziari, anche di vertice delle magistrature...”.

⁵⁵ che si è pronunciata con riferimento al caso di un illegittimo affidamento contrattuale precisando che “...l’elusione delle garanzie prescritte dalla legge, dettate a salvaguardia dell’interesse pubblico e regolanti le procedure per l’individuazione del contraente privato più affidabile e più tecnicamente organizzato per l’espletamento dei lavori, comporti un danno patrimoniale per l’ente appaltante, nella elementare considerazione che dalla violazione di norme imperative discende sempre la nullità del contratto, con il conseguente obbligo, per l’amministrazione, di erogare al privato contraente un compenso limitato al solo arricchimento senza causa, ai sensi dell’art. 2041 c.c. con esclusione di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace...”.

Va comunque precisato che il “danno alla concorrenza” deve essere provato come ogni altro danno patrimoniale (seconda sezione centrale con sent. n. 198/11).

L’innalzamento delle soglie per l’attivazione di procedure negoziate impone pertanto alle pubbliche amministrazioni la necessità di una corretta applicazione delle disposizioni in tema di divieto di artificioso frazionamento e in generale di una attenzione massima alla tutela della concorrenza.

Il settore degli appalti pubblici è inoltre esposto a vari rischi, segnalati tra l’altro dalla Banca d’Italia⁵⁶ che ha ricordato come l’azione della P.A., nella scelta delle procedure di aggiudicazione deve tener conto oltre alle valutazioni discrezionali nell’ambito delle possibilità offerte dalla disciplina normativa, di “...numerose variabili aggiuntive...”, costituite dal rischio di: 1) mancato completamento dell’opera; 2) collusione tra le imprese; 3) corruzione; 4) carenze nella progettazione dei lavori; 5) molteplicità di obiettivi perseguiti con concrete manifestazioni del “rischio corruzione”⁵⁷.

⁵⁶ “L’Affidamento dei lavori pubblici in Italia: un’analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato”, pubblicato nel volume “Questioni di economia e finanza” -n. 83- Dicembre 2010

⁵⁷ Nello studio si è osservato che “...In Italia, il settore degli appalti per opere pubbliche è probabilmente quello maggiormente soggetto a fenomeni di corruzione e, più in generale, di illegalità in tutte le aree del nostro Paese. È, tuttavia, difficile avere misure adeguate dell’illegalità. In particolare, i pochi dati disponibili a livello territoriale sulla corruzione sono di difficile utilizzo, perché riguardano le denunce o le condanne per reati o illeciti di dipendenti delle PA, fra cui anche quelle relative ad appalti di opere pubbliche. I dati riflettono, oltre all’effettiva correttezza dei dipendenti pubblici, anche le attitudini locali dei cittadini nei confronti della giustizia e l’efficienza della macchina giudiziaria stessa. È probabile che dove la giustizia funziona peggio, molti casi di corruzione e illegalità rimangano non denunciati. Inoltre, in alcuni particolari periodi storici, o in

Nell'ottica della prevenzione dei rischi, anche di infiltrazione criminale, sono state introdotte ulteriori innovazioni normative con il nuovo Codice Antimafia (D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159) con modifiche in tema di documentazione antimafia (artt. 82 e ss.), costituita dalla "comunicazione antimafia" e dalla "informazione antimafia" (art. 84). In particolare, l'art. 93 del codice prevede i poteri di accesso del prefetto nei cantieri delle imprese interessate, volti a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti e specifiche disposizioni in materia di contratti pubblici (art. 95), mentre l'art. 101 prevede la possibilità per gli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000 di avvalersi della stazione unica appaltante⁵⁸ per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di

corrispondenza di eventi particolarmente eclatanti, possono emergere nei dati situazioni che resterebbero altrimenti nascoste...Anche se l'impatto economico dell'illegalità è difficile da valutare, tutti gli attori coinvolti sono ben consci della sua grande rilevanza. Ad esempio, un'indagine condotta nel 2005 dalle Delegazioni della Banca d'Italia di Parigi, Francoforte e Londra presso dei primari gruppi impegnati nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali in tutta Europa, ha rilevato come tali operatori ritengano particolarmente complessa e rischiosa "l'interazione con l'ambiente economico" del Mezzogiorno, valutando molto negativamente prassi diffuse, come la concessione di almeno un terzo dei lavori in subappalto a imprese locali. Più in generale, le stesse imprese di costruzioni italiane attribuiscono anche agli stretti legami con le amministrazioni locali e con la politica locale, la fortissima chiusura e segmentazione su base regionale e sub-regionale del mercato delle opere pubbliche. Pertanto, appare chiaro come - pur in assenza di una specifica analisi empirica - la problematicità dei formati di gara più discrezionali, a fronte del rischio corruzione, sarà più marcata in alcune aree del Paese...". La "...limitazione del ricorso a meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale e, più in generale, l'attribuzione di un maggior grado di discrezionalità alle scelte della PA, dovrebbe essere controbilanciata dal rafforzamento delle misure di contrasto ai fenomeni di corruzione, anche in considerazione dell'elevato rischio di infiltrazioni criminali che ...è presente nel settore degli appalti pubblici in Italia...È, inoltre, assolutamente indispensabile - ai fini di un efficace contrasto dei fenomeni di corruzione - assicurare la piena accessibilità ai dati relativi agli appalti pubblici: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe - almeno potenzialmente - monitorare l'operato della PA...Infine, si segnala la necessità che l'analisi dei ribassi tenga conto anche del fatto che l'esperienza storica recente evidenzia una preoccupante corrispondenza tra ribassi eccessivi e infiltrazione dei gruppi criminali, in quanto la disponibilità di ingenti capitali da riciclare rende questi ultimi estremamente concorrenziali rispetto alle imprese "sane" anche in periodi di congiuntura negativa...".

competenza dell'ente medesimo⁵⁹.

Sempre in tema di centrali di committenza va richiamato il decreto legge 6 dicembre 2011 convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214 ("C.d. "Salva Italia")- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.» che all'art. Art. 29 -Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale e interventi per l'editoria ha previsto che "...Le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 possono avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la

⁵⁸ Cfr. legge 136/2010 -Art. 13 (Stazione unica appaltante) -1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all' [articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), e successive modificazioni, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. 2. Con il decreto di cui al comma 1 sono determinati: a) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla SUA; b) le attività e i servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell' [articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture](#), di cui al [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#); c) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA; d) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia."

⁵⁹ Al riguardo la circolare del ministero dell'interno in data 5 ottobre 2011 n. 11001/119/7/22 ha precisato che stazione unica appaltante è stata concepita come struttura altamente qualificata al fine di assicurare una maggiore professionalità e, quindi, un'azione più snella e tempestiva, permettendo contemporaneamente la creazione di condizioni per una progressiva semplificazione degli adempimenti e delle procedure, nonché una riduzione del contenzioso. Allo stesso modo, tale modello di gestione delle gare pubbliche consente un'ottimizzazione delle risorse e, quindi, un conseguente risparmio, concentrando in una struttura specializzata quegli adempimenti che normalmente vengono curati da una pluralità di stazioni appaltanti. In tal senso, l'istituzione dell'organismo è di immediata utilità soprattutto, ma non solo, per gli enti locali di piccole dimensioni, spesso chiamati a confrontarsi con la complessità delle procedure di gara, potendo contare su una struttura inevitabilmente limitata."

disciplina dei relativi rapporti, di Consip S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. Allo scopo di agevolare il processo di razionalizzazione della spesa e garantire gli obiettivi di risparmio previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi quelli previsti dall'articolo 4, comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183, gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale possono avvalersi di Consip S.p.A. per lo svolgimento di funzioni di centrale di committenza di cui all'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, stipulando apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti.

In tema di modifiche normative nel settore degli appalti pubblici può infine richiamarsi il d.lgs. n. 208 del 15 novembre 2011, recante "Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE, diretto a disciplinare (art. 2 del d.lgs) le:

- a) "forniture di materiale militare e loro parti, di componenti o di sottoassiemi",
- b) "forniture di materiale sensibile e loro parti, di componenti o di sottoassiemi", "lavori, forniture e servizi direttamente correlati al materiale di cui alla lettera a) e della lettera b) per ognuno e per tutti gli elementi del suo ciclo di vita, "lavori e servizi per fini specificamente militari", "lavori e servizi sensibili".

3.2 - Profili di criticità emersi nell'attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti.

- La Corte dei conti in sede di controllo ha emesso rilevanti deliberazioni e referti nella materia, come nel caso della delibera e relazione n. 15/2011/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione, in tema di gestione dei contratti pubblici segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (art. 17 comma 7 del d.lgs. 163/2006), la deliberazione n. 17/2011 del 16 settembre 2011 della sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo in tema di sub ingresso dell'INVITALIA nel rapporto instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'IPI; la deliberazione e relazione n. 4/2011 del 6 maggio 2011 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato relativa alle "Opere strategiche - infrastruttura Passante di Mestre"; la deliberazione e relazione n.4/2001 del 14 febbraio 2011 della Sezione affari comunitari e internazionali sul "Quadruplicamento della linea ferroviaria Padova - Mestre".

Quanto alle decisioni in materia contrattuale delle sezioni giurisdizionali della Corte si segnala la sentenza della Seconda sezione centrale di appello n. 364/11, che ha confermato la sentenza n. 1160/2008 della Campania in tema responsabilità di un sub-commissario per l'emergenza rifiuti in Campania per danno erariale della P.A. (commissariato del Governo e Consorzio di Bacino) per la messa in esercizio di un impianto di tritovagliatura di rifiuti inutilizzato e lasciato

in stato di abbandono. La sentenza n. 153/11 della sezione Liguria in tema di responsabilità di amministratori comunali e amministratori di società per azioni partecipata per danno erariale all'ente locale (unico azionista) derivante da illegittime ed ingiustificate modifiche apportate a contratti definiti in sede di gara e già stipulati; la sentenza n. 229/11 della seconda sezione centrale di appello in tema di responsabilità dei membri di una Commissione di gara per danno alle finanze di un ente locale derivante dall'annullamento dell'illegittimo provvedimento di aggiudicazione e i conseguenti costi sostenuti per il contenzioso; la sentenza n. 308/11 della sezione Calabria ha stabilito la responsabilità di amministratori locali per danno erariale della P.A. (Ente locale) riconducibile ai maggiori oneri derivanti da illegittimo esproprio. Si richiamano ancora la sentenza n. 52 del 27 gennaio 2011 della Seconda sezione centrale di appello in tema di responsabilità di un libero professionista, direttore dei lavori di un ente locale, per danno erariale derivante dalla liquidazione ad un'impresa di somme di lavori parzialmente non eseguiti ed in parte difformi dal progetto. Sono ancora da ricordare: Sezione Trentino AA sede di Bolzano n. 30/11 secondo cui risponde personalmente il direttore di ripartizione della provincia autonoma che sovvertendo il normale corso del procedimento amministrativo disciplinato dalla legge, liquida la spesa per un contratto di sponsorizzazione senza prima sincerarsi che la prestazione promessa dal soggetto sponsorizzante sia stata correttamente adempiuta. Con lui rispondono altresì il competente assessore al turismo e quello allo

sport per avere contribuito a determinare o comunque tollerato una prassi illegittima resa evidente dalla mancanza, sulla relativa delibera di spesa, del prescritto visto di regolarità tecnica, indice di una mancata effettuazione della doverosa istruttoria e spia della successiva liquidazione al di fuori di qualsiasi reale verifica o controllo; sez. Sardegna n. 595/11 che ha stabilito che le modiche normative susseguitesi nell'introdurre criteri (legali) di ripartizione degli incentivi per la progettazione, ovvero nello stabilire il criterio della permanenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera progettata o, ancora, nell'incrementare la quota parte del costo preventivato di un'opera o di un lavoro da destinare agli incentivi stessi, hanno mantenuto fermi i presupposti per la corresponsione degli incentivi alla progettazione, ossia il discendere l'attribuzione dei corrispettivi in questione da una effettiva attività svolta dal personale dell'Ente, e la natura premiale degli stessi, indubbiamente collegata alla presenza di un'effettiva utilità per l'amministrazione come attività propedeutica alla realizzazione dell'opera pubblica; ne discende che non possono considerarsi "utilmente corrisposte" le somme, percepite dai dipendenti dell'Ufficio Tecnico a titolo di incentivi per la progettazione che, come risulta dimostrato *per tabulas*, è stata affidata a soggetti esterni all'Amministrazione, di talché le stesse costituiscono danno erariale; sez. Trentino A.A. sede di Trento, nella sentenza n. 35/11 ha precisato che la giunta comunale - prima affidando, e poi revocando per mancanza di fondi, la gestione di un micro nido in capo ad una società

cooperativa - ha determinato una condotta non lineare da parte dell'Amministrazione (comprovata dal fatto che la Giunta comunale abbia inizialmente disatteso i pareri contrari del Segretario comunale e del responsabile della Ragioneria e poi li abbia incoerentemente condivisi), che ha superficialmente ingenerato un affidamento successivamente frustrato con la determinazione assunta in sede di autotutela, con ciò violando i canoni di diligenza e buona fede previsti dall'art. 1337 cod. civ.; sez. Campania , con la decisione n. 1853/11 ha stabilito l'obbligo del commissario deputato all'emergenza per la bonifica di acque deve motivare le deroghe al quadro normativo primario secondo quanto descritto dall'art. 5 della legge n. 225/1992, ai commi 2 e seguenti; sez. Sardegna, con sentenza n. 446/11 ha fissato la responsabilità del direttore generale che determini l'annullamento di una gara ad evidenza pubblica per i danni conseguenti al pagamento di compensi ai componenti della commissione aggiudicatrice considerato che dalla relativa spesa non è conseguita alcuna utilità per l'amministrazione regionale, stante l'annullamento della determinazione con la quale venne nominata la commissione di gara, il bando, il capitolato d'onori, il disciplinare tecnico, nonché gli atti ad essi connessi; sez. Lazio, con la decisione n. 1122/11 ha precisato che dalla causazione di un danno indiretto a carico dell'amministrazione - condannata in sede civile per grave inadempimento contrattuale - non può discendere automaticamente l'emergere dell'elemento della grave colpevolezza a carico della

convenuta; sez. Emilia Romagna con la sentenza n. 319/11 ha precisato che non essendo in contestazione l'attività del broker, che risulta essere stata effettivamente prestata con conseguente vantaggio per l'amministrazione, manca la prova del fatto che il comune di Parma avrebbe potuto ottenere la gestione diretta delle polizze a prezzi inferiori rispetto a quelli pagati; sez. Lazio , n. 713/11 ha fissato il principio della responsabilità erariale del responsabile amministrativo che rinunci immotivatamente alla difesa delle ragioni della p.a. in sede di transazione; sezione III centrale con la sentenza n. 349/11 ha evidenziato come anche per i servizi segreti (nel caso SISDE) valgono le regole di buona amministrazione per le quali si configura danno erariale nel caso di affidamento ad impresa privata di lavori di edificazione di un immobile senza alcuna forma di trattativa privata e ad un prezzo incongruo rispetto ai prezzi di mercato; sez. Calabria ha pronunciato condanna con sentenza n. 513/11 relativamente al non utilizzo di costose apparecchiature medicali; sez. Toscana con la sentenza n. 348/2011 ha precisato che il mancato azionamento di una polizza assicurativa determina un danno a carico della pubblica amministrazione assicurata; sezione Sicilia, con la sentenza n. 2881/11 ha pronunciato condanna nei confronti del ragioniere generale della regione siciliana per il danno arrecato in conseguenza di inadeguata gestione di un rapporto contrattuale relativo all'aggiornamento di una banca dati legislativa; sez. Emilia Romagna con la sentenza n. 319/11 ha affermato la responsabilità amministrativa da

assunzione degli oneri del servizio di "brokeraggio" assicurativo e da stipula dei contratti assicurativi. Si segnalano ancora sez. Lombardia n. 109/11 in tema di irregolarità nella scelta del contraente, nn. 407, 546 e 547/11 relativa a fattispecie di corruzione in attività contrattuale, nn. 208 e 542/11 sempre con profili di illecito nell'attività contrattuale; sez. Marche, n. 84/11 in tema di difformità nell'esecuzione di lavori rispetto a quanto progettato; sez. Piemonte n. 110/11 relativa a responsabilità di progettista e direttore dei lavori per scelta di non idonei materiali; n. 159/11 riguardante responsabilità di progettista, direttore dei lavori e collaudatore per vizi progettuali e costruttivi nella realizzazione di complesso ospedaliero, n. 145/11 per responsabilità di progettista e direttore dei lavori in relazione ad inadeguatezza delle opere antincendio e di sicurezza in presidio ospedaliero; n. 77/11 per responsabilità di dirigente di ufficio tecnico comunale per corruzione relativa a contratti di appalto; nn. 44/11, 35/11 e 11/11 relativa alla assegnazione indebita di lavori di somma urgenza a seguito di eventi alluvionali; sez. Puglia n. 866/11 sempre in tema di indebito affidamento di lavori di somma urgenza; n. 198/11 relativa ad irregolarità nella assegnazione di un appalto; sez. Sardegna n. 157/11 per maggiori oneri per interessi moratori conseguenti a contenzioso, n. 200/11 irregolarità in lavori di ristrutturazione di edificio scolastico, nn. 446 e 595 per irregolarità nell'affidamento di appalti nel settore informatico in quello relativo ad attività di depurazione; sez. Sicilia, n. 3717/11 relativa a riconoscimento di

debiti per contenzioso con impresa appaltatrice, n. 3311/11 responsabilità di ingegnere capo comunale, con profili di rilievo penale, in relazione ad assegnazione di appalti per manifestazione velica internazionale, n. 3767/11 per tentata concussione da parte di geometra comunale in relazione ad appalti di manutenzione, n. 3588/11 in materia di irregolarità nell'affidamento di appalti del servizio di pulizia in ambito comunale; sez. Toscana, n. 473/11 per appropriazione di somme derivanti da contratti di vendita di immobili; n. 472/11 per danno connesso a difformità tra costi di opere progettate e opere realizzate; sez. Trento, per errato conteggio delle commissioni di massimo scoperto nel servizio di tesoreria.

Quanto alle citazioni in giudizio per irregolarità nell'attività contrattuale risultano attivati giudizi da Procura Abruzzo per irregolarità di gara per gestione di servizio autovelox (euro 25.000), pagamento di somme non dovute (euro 59.343,58), contenzioso concluso con accordo transattivo (euro 173.450,79), indebita stipulazione di polizza assicurativa a favore di amministratori di ente pubblico (euro 7.090,00), irregolarità nell'affidamento di gara di appalto per manutenzione ascensori; da Procura Calabria per illegittime liquidazioni compensi di progettazione lavori (euro 37.100) e per spese irregolari in lavori di manutenzione edificio di culto (euro 79.380) da Procura Campania per irregolarità in attività contrattuali (euro 365.862 , euro 245.376, euro 332.000, euro 10.000, euro 4.616), da Procura Emilia Romagna per irregolare esclusione di imprese in gara di appalto (euro 33.672), irregolarità in convenzioni con

case di cura private (euro 431.342,76), abuso di ufficio di tecnico comunale (euro 30.000); da Procura Liguria per acquisto di materiale informatico da parte di ASL e non utilizzato (euro 38.776,94), illegittimo affidamento di attività di gestione di residenza protetta (euro 78.603,20); da Procura Lombardia, per affidamento diretto di servizi pubblici (euro 175.030,61), omessa vigilanza da parte di direttore dei lavori (euro 44.401,28), ritardata consegna di lavori (euro 8.100,00), turbativa d'asta e in genere in gare di appalto (euro 27.949, euro 15.000, euro 223.073, euro 12.911, euro 30.685,67, euro 51.645,69, euro 191.089,05), da Procura Piemonte, per fatti di concussione da parte di assessore provinciale in relazione al conferimento di appalto di servizi (euro 155.166,81), corruzione di ufficiale idraulico per appalti relativi ad eventi esondativi del fiume Po (euro 192.811,84, euro 123.854), responsabilità di progettista e direttore dei lavori per vizi progettuali e costruttivi nella realizzazione di struttura ospedaliera (euro 2.625.116,69, euro 53.527,43), turbativa d'asta in acquisto di materiale informatico (euro 218.562,51); da Procura Puglia per irregolarità nella locazione di immobili di proprietà comunale (euro 38.383,67), per irregolare utilizzo della leasing immobiliare (euro 4.708.192,98), per irregolare svolgimento del servizio di smaltimento rifiuti (euro 171.376,90); da Procura Sardegna, per responsabilità connessa a realizzazione di opera in difformità dal progetto in ambito di comunità montana (euro 406.859,88), irregolarità in appalto informatico regionale (euro 52.036,16), risarcimento danni in sede TAR a favore di impresa

privata (euro 14.000); da Procura Sicilia, per appalto irregolare nei servizi di pulizia in ambito sanitario (euro 10.000), irregolare realizzazione di collettore di bacino (euro 78.900), immotivata rescissione di un contratto in ambito scolastico (euro 2.922,57), illegittima gestione di appalti nell'adeguamento alle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro (euro 1 milione), indebita percezione di competenze professionali da parte di tecnici comunali per la progettazione di edificio pubblico (euro 58.701,83); da Procura Toscana per fatti di reato a carico di tecnici comunali (euro 8.890,27, euro 13.518,28, euro 17.246,15) e per irregolarità in appalti (euro 18.192,23), pagamento di maggiori somme per progetto di sistemazione area transito Rom e Sinti (euro 65.977,12), pagamento di fatture per lavori illegittimi (euro 6.666,67 e euro 20.104,21), maggiori somme per acquisizione nuovi impianti di pubblica illuminazione (euro 31.192); Procura Trento relativamente a contratto di appalto per la ristrutturazione di un edificio di proprietà pubblica (euro 100.000), per illegittimità nella gara per l'appalto di riqualificazione di un centro servizi (euro 4.999), e per l'affidamento di un asilo nido (9.897), per contratto di compravendita a lotti di legname in assenza di gara pubblica (euro 7.500), per vendita diretta di terreno con omissione dell'evidenza pubblica (euro 36.808,82), la permuta di terreni con pregiudizio economico dell'ente locale. Procura Trento in particolare evidenzia la pratica amministrativa per la quale - sul presupposto esclusivo del ridotto valore economico di contratto, volutamente frazionato per "singolo anno" - vengono sistematicamente

omesse le procedure di gara ad evidenza pubblica (e/o idonei confronti concorrenziali) per l'affidamento di appalti di servizi o di fornitura. La fattispecie richiama nuovamente il tema del danno da concorrenza, produttivo di pregiudizio economico inteso sia come rinuncia aprioristica ai potenziali vantaggi garantiti dalle procedure ad evidenza pubblica, sia come precipitato negativo sullo stimolo alla miglior produttività da parte delle imprese concorrenti, meccanismo virtuoso - innescabile dall'effettiva concorrenza tra operatori economici - con evidenti ricadute per il mercato e per la collettività; da Procura Valle d'Aosta per stipulazione ed esecuzione di contratto di servizi nullo da parte di ente locale (euro 13.359,15); da Procura Veneto per incongrua monetizzazione del valore di un'area da cedersi da parte di un comune (euro 340.405) ed indebita cessione di aree comunali (euro 405.000).

4) La Gestione del Patrimonio Pubblico (V.P.G. Mario Condemi)

Mai, come in questi ultimi tempi, il patrimonio pubblico - inteso nella sua più ampia accezione, inclusiva di beni demaniali, patrimoniali (disponibili e indisponibili), diritti e azioni di partecipazioni societarie, ecc. - ha assunto un tale rilievo in convegni e dibattiti di politica economica e finanziaria, è stato oggetto di intensa produzione legislativa, sia in sede nazionale che decentrata (in relazione alle relative e circoscritte competenze). Motivi di tale rilievo, tra gli altri, due particolari circostanze: 1) il riacutizzarsi di una crisi politico-economico-finanziaria internazionale (e italiana in particolare, per la poca crescita economica e l'ingente debito

pubblico accumulatosi);

2) il prosieguo del processo attuativo del disegno federalista dello Stato.

In ordine alla prima delle dette circostanze si è potuto assistere ad un ricco proliferare di proposte – spesso generiche e prive di dati numerici attendibili o di fattibilità possibile – di vendita di parte del patrimonio pubblico al fine di reperire necessarie risorse, sia per abbattere in certa misura il grave fardello del debito pubblico, sia per impostare una politica di bilancio volta a far ripartire la crescita economica.

E certamente non si è dinanzi a una novità, ma a un ritornello (apprezzabile o meno che sia), che si fa risentire in sintonia con periodi economico-finanziari ciclici, di ristagno o decrescita economica, con preallarme o allarme sui conti dello Stato, tant'è – senza andare troppo indietro nel tempo – che già nel 1987 (periodo pentapartitico) un deputato di area governativa sosteneva con convinzione che “per ridurre il debito pubblico, diminuendo il peso degli interessi”, si dovesse mettere in vendita parte del patrimonio pubblico: la cosa finì, con la costituzione di un apposito comitato interministeriale con il compito di esaminare eventuali procedure utili per la vendita degli immobili pubblici.

Né la questione era peregrina, tant'è che già alcuni precisi calcoli sembravano emergere dai lavori della commissione presieduta dal costituzionalista Sabino Cassese, che stimò in oltre 641 miliardi di lire il valore del patrimonio pubblico, che andava raffrontato, all'epoca, a un debito pubblico che aveva già raggiunto il 93% del prodotto interno lordo.

Seguirono nel tempo altre proposte del genere, arricchendo spesso tali intenzioni con la manifestata necessità di valorizzazione di certi cespiti patrimoniali, della privatizzazione di altri, anche al fine di incrementare in qualche modo il loro quasi inesistente rendimento e sui quali, per converso, gravavano per la parte immobiliare, ingenti spese di manutenzione.

Se da un lato i detti buoni propositi hanno avuto molto parziale attuazione, almeno nei primi tempi, con non proprio soddisfacenti esiti, ad esempio, mediante le ben note "cartolarizzazioni", relative alla cessione degli immobili previdenziali, ovvero esiti nulli relativamente alla operazione "Patrimonio S.p.A.", la società nota per la valorizzazione e cessione dei beni dello Stato, dall'altro lato questi necessitati propositi e innovativi impulsi di riconsiderazione utilitaristica del patrimonio pubblico costituivano prime manifestazioni di un processo evolutivo che, proprio a partire dagli anni novanta, stava ponendo delle basi normative, affinché si producesse il passaggio da una situazione statica e mummificata della gestione medesima (una non gestione), ad una situazione dinamica della stessa, ubbidendo a criteri gestionali, di tipo imprenditoriale-aziendalistico, con rispetto delle più semplici e antiche regole, volte a consentire una qualche produttività dei beni, previa ottimale individuazione e catalogazione di essi, valutazione delle loro caratteristiche per un possibile maggiore o minore soddisfacimento di interessi collettivi e consequenziali scelte di parziale conservazione o

dismissioni degli stessi.

In tale direzione ha visto la luce l'Agenzia del demanio, con specifici compiti per una gestione produttiva e di valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare dello Stato, prevedendosi in particolare, tra le sue competenze:

- a) quella dello sviluppo del sistema informativo sui beni e la loro amministrazione secondo criteri di mercato, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e seguendo, altresì, criteri di efficienza economica ed efficacia;
- b) l'individuazione degli immobili delle amministrazioni dello Stato, la programmazione del relativo fabbisogno di spazio allocativo e l'esclusiva nella stipula dei contratti di locazione degli immobili utilizzati dalle amministrazioni medesime.

Al fine di una compiuta attuazione almeno delle due principali incombenze testé indicate, sono intervenute talune disposizioni normative - anche in relazione alla pluralità di amministrazioni che, in maniera settoriale e spezzettata, gestiscono quote di patrimonio e di demanio, in base ad una stratificata e disomogenea legislazione - volte ad armonizzare e razionalizzare l'intera gestione dell'agenzia sotto tutti gli aspetti operativi connessi, che vanno dalla ottimizzazione della spesa manutentiva all'eventuale acquisto o vendita di beni, alla razionale assegnazione in uso di essi, alla stipula di necessarie locazioni, ecc. In tal senso hanno provveduto la legge finanziaria per il 2010, il d.l. n. 98 del

2011, convertito nella legge n. 111/2011, ecc. che hanno previsto un flusso di informazioni da parte delle diverse amministrazioni o concerti deliberativi con le stesse, dei quali, comunque, da questa Corte in varie occasioni è già stato dato ampio risalto, con indicazione dei puntuali adempimenti connessi e delle conseguenti ricadute sul piano organizzatorio-provvedimentale.

Sempre sulla scia di una particolare attenzione ad una proficua attività gestoria dei beni pubblici, era stata concepita la nascita, poi abortita, della S.g.r. pubblica (Società di gestione del risparmio), che avrebbe dovuto gestire un fondo di fondi immobiliari in cui far confluire gli immobili degli enti locali, in vista di una loro valorizzazione e/o dismissione.

Nonostante l'indicata crescita normativa (in una con i nuovi auspicati impulsi di specie), la cui attuazione, in parte, avrà decorrenze dal gennaio 2012 e dal gennaio 2013, lo Stato, alla data del 24 aprile 2010 (come ha dichiarato in audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il direttore dell'Agenzia del Demanio), non sapeva ancora esattamente di che cosa fosse proprietario, a causa di una titolarità gestoria di una pluralità di amministrazioni su quote di demanio, anche storico-artistico, e di patrimonio, gestendo l'Agenzia soltanto una parte del patrimonio dello Stato, ed esattamente quello indisponibile, prevalentemente costituito dagli usi governativi, quindi dagli immobili in uso alle amministrazioni centrali dello Stato e la quota

del demanio storico-artistico che non è in gestione esclusiva del Ministero per i beni e le attività culturali.

Non può non prendersi atto, peraltro, che notevoli passi in avanti, per una gestione del patrimonio pubblico volta a maggiore razionalizzazione e di efficienza proficua, siano stati compiuti anche se in parte necessitati dall'impegno attuativo del disegno federalista - seconda circostanza di cui si è detto all'inizio - e che per la parte che qui interessa, ha trovato quasi compiuta realizzazione, con i decreti attuativi, il federalismo demaniale, nella fase finale e per il prosieguo, peraltro, ora in stallo per le recenti note vicende dell'attualità politico-istituzionale.

È anche vero, comunque, che il patrimonio strettamente statale sia per quanto testé riferito, sia per le passate notevoli dismissioni, si è progressivamente assottigliato, rimanendovi, sostanzialmente, il patrimonio strumentale, quello che risulta indispensabile per lo svolgimento delle funzioni statali.

Orbene, al di là delle riscontrate, diverse titolarità dei molteplici beni costituenti il patrimonio pubblico e delle variegate normative volte ad attuare un migliore assetto ordinamentale, organizzatorio e operativo, ispirato alla sua valorizzazione e possibile proficuità, da un punto di vista più strettamente riferibile all'attività istituzionale della Procura Generale, assume particolare rilievo il lato patologico che, purtroppo, molto spesso è connesso e consegue ad una non corretta, lineare e trasparente gestione del patrimonio stesso e che sfocia, in moltissimi casi, nell'instaurazione di

giudizi per responsabilità amministrativo-contabile.

La specificità casistica è agevolmente rilevabile in altre sezioni della presente relazione e nelle quali si potrà constatare, ancora una volta, il ripetersi di tali fenomeni di mala gestione con il conseguente danno erariale che, alla fine, è danno ai cittadini.

In tal senso si spazia - volendo qui accennare soltanto in via generale alle principali fattispecie - dai danni per mancate riscossioni di canoni demaniali (in questi ultimi tempi, numerosi sono stati i casi di mancato obbligatorio adeguamento di canoni per concessioni sul demanio marittimo) a quelle di normali affitti di beni patrimoniali; dalla sopravvalutazione di contratti manutentivi, connessa a corrispondenti dazioni illecite o, al contrario, all'omissione di manutenzione, con conseguente degrado del bene; dalla vendita (o svendita?) di taluni beni, al di fuori di ogni criterio di economicità (o di non depauperamento patrimoniale), all'acquisto di altri beni a prezzi notevolmente onerosi rispetto a quelli di mercato; dall'utilizzo di finanziamenti a favore di aziende decotte (specie in ambito locale), con grave detrimento del patrimonio finanziario, alla gestione di quest'ultimo in rischiose e sprovvedute avventure finanziarie (contratti c.d. "derivati").

Il tutto avviene con preoccupante disprezzo della cosa pubblica, spesso mediante ben architettati raggiri, noncuranza di puntuali norme, per cui, di frequente, le azioni risarcitorie si intrecciano con quelle penali, laddove una sana gestione con la normale diligenza che si richiede nella

tutela e salvaguardia dell'interesse generale, potrebbe contribuire a bilanciare entrate e uscite, depotenziare richieste integrative di fondi, in un possibile trend virtuoso utile a tutti, in particolar modo in un periodo di crisi economica.

5) Incarichi e consulenze (V.P.G. Amedeo Federici)

Nel corso dell'anno 2011, sono proseguite le iniziative delle Procure regionali onde individuare ed intervenire sulle diffuse patologie applicative nella materia degli incarichi e delle consulenze conferiti in ambito amministrativo pubblico.

Fermo restando, quindi, il concetto generale, costantemente richiamato, sia in sede giurisdizionale che di controllo, in base al quale, la possibilità di fare ricorso a personale esterno al tessuto amministrativo (c.d. 'esternalizzazione') è ammessa nei limiti e alle condizioni in cui le norme di legge, in materia, lo prevedano, deve rammentarsi che detta possibilità è altresì ammessa, per giurisprudenza consolidata, quando sia materialmente impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali ed impreviste⁶⁰.

Giova ricordare, inoltre, che il quadro generale normativo di

⁶⁰ Cfr., ex multis, Sez. Controllo, 26 novembre 1991, n.111; SS.RR. 28 giugno 1992, n.792; SS.RR. 12 giugno 1998, n.27; Sez. Giurisd. II[^] 13 giugno 1997, n.81 e 18 ottobre 1999, n.271; Corte dei conti Sezione F. Venezia Giulia 28.1.2008 n.32; Corte dei conti Sezione Toscana 5.6.2007 n.516; Corte dei conti Sezione Toscana 5.10.2006 n.566; Corte dei conti Sezione Seconda d'appello 20.03.2006 n.122; Corte dei conti Sezione Terza d'appello 06.02.2006 n.74; Corte dei conti Sezione Sez. Giurisd. per il Lazio 20.11.2005 n.2543; Corte dei conti Sezione Basilicata 16.9.2004 n.229; Corte dei conti Sezione Veneto 20 dicembre 2004 n.1706; Corte dei conti Sezione Veneto 3.11.2003 n.244; Corte dei conti Sezione E. Romagna, 3.4.2002 n.1079; Corte dei conti Sezione Seconda 2.6.1998 n.160.

riferimento della materia all'esame è già stato esaustivamente trattato nel medesimo capitolo, sub 3.5, della Memoria del Procuratore Generale, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010. Ad esso, perciò, si fa espresso e totale rinvio, quanto alle norme di legge, primarie e secondarie, di riferimento della materia, che non ha visto, nell'ultimo anno, innovazioni legislative, degne di particolare menzione.

Nella relazione dell'anno 2010 era stata ricordata l'innovazione normativa introdotta nel corso dell'anno 2009, e dall'art.17, comma 30 *quater*, legge n. 102/2009, con la quale era stato stabilito il principio per cui è da escludersi la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo medesimo.

È bene ricordare come tale principio normativo fosse già stato più volte affermato in ambito giurisprudenziale, pur rimanendo oggetto di problematiche interpretative.

Concettualmente, infatti, risulta difficile definire esattamente i limiti entro i quali si muove l'esercizio del controllo, cui la norma fa riferimento.

La positività, infatti, del visto (ovvero visto senza rilievi) riguarda solo profili di legittimità (quelli esaminati, magari neanche tutti) e, comunque non tocca il merito.

Ciò sta a significare che il visto di regolarità, apposto senza alcun rilievo, non può garantire eventuali profili di antieconomicità (merito)

dell'atto né escluderebbe, a priori, la possibile evenienza che l'atto sia stato emanato con dolo, in quanto la norma si riferisce solamente alla colpa grave.

Storicamente, ancor prima delle codificazioni normative, (da ultimo, art. 32 legge n. 248/2006), il modello di un legittimo conferimento di incarico esterno era stato delineato molto precisamente dalla giurisprudenza della Corte dei conti, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale, la quale aveva adottato le seguenti "configurazioni sistematiche", quali criteri atti a valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne:

- rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione che lo conferisce;
- inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- preventiva indicazione della provata competenza del professionista, della durata dell'incarico, dell'oggetto di esso e del compenso pattuito;
- proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Dalle segnalazioni pervenute dagli uffici di Procura si può delineare un quadro generale riassuntivo sulle istruttorie svolte e sulle

sentenze emesse nell'anno 2011, per incarichi e consulenze illegittimamente conferiti e dove emergano profili di illiceità (sia con riferimento a conferimenti affidati senza tenere conto degli organici interni della P.A. e sia con riguardo all'eccessivo valore).

Sentenze emesse nel 2011.

SENTENZE I GRADO emesse nel 2011 / Incarichi e consulenze		
Sezione Regionale	Importo	Descrizione
Basilicata	124.356	Comune - conferimento incarichi
Basilicata	72.737	Proroga convenzione
Basilicata	192.000	Ingiustificato ricorso per consulenze pubblicitarie
Basilicata	20.000	Pagamento onorari non dovuti a professionisti
Basilicata	1.246.336	Ricostruzione dopo terremoto
Basilicata	1.920	A.R.P.A.B. - incarichi illegittimi
totale parziale	1.657.349	
Campania	16.403	Comune di Eboli - Consulenze Esterne
Campania	8.564	Comune di Castelfrancia - Conferimenti incarichi Professionali
Campania	15.394	Consorzio Unico Bacino Na 2 - Affidamento Incarico Consulenza
Campania	17.303	Comune - consulenza esterna
totale parziale	57.663	
Emilia Romagna	49.211	ARSTUD - incarico di consulenza
Emilia Romagna	50.014	Irregolare Conferimento Incarico a Professionista
totale parziale	99.225	
F.V.Giulia	37.592	Consorzio - conferimento incarico
F.V.Giulia	34.412	Incarico per assistenza fiscale Studio Magurano
F.V.Giulia	65.865	Regione - incarichi di consulenza
totale parziale	137.869	
Lazio	10.000	Comune - incarichi di consulenza
Lazio	25.088	Pol.Umberto I - incarichi di consulenza
Lazio	67.320	Pol.Umberto I - incarichi di consulenza

Lazio	10.000	Comune - incarico di consulenza
Lazio	90.000	Comune - conferimento incarichi illegittima erogazione fondi
Lazio	1.000	Comune - conferimento incarico x attività di ordinaria competenza uff. tecnico
Lazio	30.000	ASL - contratto di consulenza non perfezionato - consulenza non prestata - somme indebitamente percepite
totale parziale	233.408	
Liguria	30.000	Regione - incarico illeg. e ingiustificato
Liguria	15.273	contratto di consulenza gestionale affidata a S.P.A.
totale parziale	45.273	
Lombardia	4.284	Comune
Lombardia	3.000	G 26836 compensi Direttore lavori
totale parziale	7.284	
Molise	10.460	ASL (ASREM) affidamento incarico di consulenza a dirigente della stessa azienda in pensione
totale parziale	10.460	
Puglia	49.942	Comune - conferimento incarico assistente sociale
Puglia	31.500	Incarico di collaborazione esterna
totale parziale	81.442	
Sicilia	215.634	Comune - incarichi di collaborazione illegittimi
Sicilia	7.125	Il Comune di Modica – incarico di progettazione di massima della Scuola Elementare di C.da S. Elena
Sicilia	176.496	Palermo Ente fiera del mediterraneo conferimento incarichi a consulenti esterni da parte del commissario straordinario
Sicilia	42.216	Presunto illegittimo conferimento di incarico di collaborazione al sig razza
Sicilia	1.000	Comune
totale parziale	442.471	
Toscana	55.108	Comunità Montana - confer. incarico
Toscana	19.221	Comune - illeg. Confer. Incarico
totale parziale	74.329	
Trento	65	Conferimento incarico professionale finalizzato alla stima di alcuni terreni di privati
totale parziale	65	
Umbria	1.224	Comune - consulenza legale
totale parziale	1.224	

Valle D'Aosta	9.348	Comune
totale parziale	9.348	
Veneto	52.920	Comune - incarico consulenza illeg.
Veneto	60.000	ASL - illegittimi confer. Incarichi
totale parziale	112.920	
TOTALE	2.970.267	

Citazioni emesse nel 2011

CITAZIONI emesse nel 2011 per illegittimi inquadramenti		
Procura regionale	Importo danno	Descrizione Evento
ABRUZZO	1.291	A.S.M. (Soc. Aquilana Multiservizi) partecipata dal Comune
totale parziale	1.291	
CAMPANIA	684.417	ASL -
CAMPANIA	41.738	Comune
CAMPANIA	42.418	ASL
totale parziale	768.573	
MOLISE	87.810	Concorsi
totale parziale	87.810	
SICILIA	87.259	ASL
totale parziale	87.259	
UMBRIA	21.959	Comune
totale parziale	21.959	
VALLE D'AOSTA	244.146	Ente Pubblico
VALLE D'AOSTA	10.427	Ente Pubblico
VALLE D'AOSTA	11.421	Ente Pubblico
VALLE D'AOSTA	12.189	Ente Pubblico
totale parziale	278.183	
TOTALE	1.245.075	

La disciplina di riferimento del caso concreto è costituita dalle norme applicabili *'ratione temporis'* ai fatti per cui è processo, e la cui

collocazione temporale è, spesso, relativa ad anni precedenti alla data di entrata in vigore della disposizione di cui all'art.10 bis, L. n.248/2005. Ulteriori normative di stretto riferimento sono l'art. 110, comma 6, D.Lgs. 267/2000 nonché l'art. 1, commi 9 e 11 legge 191/2004, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n.168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica".

Viene, spesso, fatto un diretto riferimento ai principi della consolidata giurisprudenza contabile, formatasi in materia, in quanto è stata capace di fornire un indubbio supporto ermeneutico, arricchendo la fattispecie astratta di ulteriori requisiti e contenuti ed anticipando gli interventi successivi del legislatore (art.1, comma 11 e 43 legge 311/2004; art.13 D.L. n. 4/2006; art.32, D.L. n. 223/2006).

L'esame della giurisprudenza contabile più recente ha permesso di chiarire che la disciplina dei vari casi posti di volta in volta all'attenzione del giudice non è data più solamente dalle disposizioni di cui al citato art. 7, comma 6, pur intertemporalmente applicabile, ma dall'intero quadro normativo, già rappresentato nella ricordata relazione d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, anche successivo alla citata normativa e dalla giurisprudenza contabile formatasi in materia.

Ulteriori e positivi sviluppi potranno apprezzarsi nel corso dei prossimi anni, quando il concreto esercizio delle ispezioni finalizzate all'individuazione delle patologie nel conferimento degli incarichi e dei rapporti di collaborazione farà emergere situazioni d'irregolarità,

discendenti dagli esiti delle verifiche svolte dall'Ispettorato Generale di Finanza - Servizi ispettivi di finanza pubblica - della Ragioneria Generale dello Stato (esiti che, peraltro, costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari amministrative). Una più estesa attuazione della normativa del 2005 consentirà il successivo potere di azione all'autorità requirente, laddove gli ispettori - che, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale - osservino l'obbligo giuridico, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

Già nelle relazioni precedenti si era riferito come le norme introdotte venissero a favorire l'applicazione del principio di contenimento della spesa pubblica pur nella esigenza di ulteriori approfondimenti attuativi, e nella generale previsione che nessun atto che comporti spese che integrino il superamento dei tetti fissati legislativamente possa ricevere alcuna attuazione se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato nonché comunicato a Governo e Parlamento.

Da qui ne è scaturito un regime specifico di responsabilità, che è ancora tutto in via di sviluppo, il quale stabilisce che «in caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il

destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita».

Come già ricordato, permane una diffusa convinzione diffusa in ambito pubblico che l'acquisizione di un finanziamento esterno, in particolare di provenienza europea, possa consentire l'attribuzione agli stessi dipendenti, interessati al progetto finanziato, incarichi aggiuntivi, da retribuirsì in modo ulteriore, rispetto allo stipendio normale ed a valere sul finanziamento stesso. In questo modo, sul presupposto, che si tratti di un'attività lavorativa eccedente (extra) quella ordinaria e che il finanziamento "esterno" possa essere utilizzato per remunerare tale maggiore prestazione lavorativa, svolta al di fuori dell'orario di lavoro ordinario, si tende a giustificare l'elargizione di somme di denaro aggiuntive, tendenti a compensare tale attività, contravvenendo, così, al principio normativo della onnicomprensività della retribuzione.

Il principio di 'onnicomprensività' della retribuzione salariale postula invece che tutte le attività lavorative del singolo dipendente, ovviamente rientranti nelle proprie mansioni e nelle competenze d'ufficio, debbano essere remunerate solo ed esclusivamente nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dalle norme, senza possibilità alcuna di disporre incrementi di spesa non previsti espressamente.

In particolare, l'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, stabilisce *"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante*

contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali.";

Inoltre, l'articolo 45, comma 1, del medesimo D.Lgs 165/2001, recita espressamente *"Il trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi"*.

Pertanto, è solo nel rispetto di quanto prevede la contrattazione nazionale collettiva, che risulta possibile attribuire al personale dipendente il trattamento economico, fisso ed accessorio. Al di fuori, di tali vincoli e procedure, ogni esborso è illegittimo e fonte di responsabilità erariale.

Se i progetti rientrano nelle competenze di un ente e della sua struttura organizzativa, il principio di onnicomprensività impedisce l'erogazione di compensi aggiuntivi, a nulla rilevando l'orario di lavoro svolto dal dipendente, incaricato per il progetto, oltre il normale orario di lavoro.

I progetti di lavoro per obiettivi, sia che vengano finanziati sulla base di fondi UE, sia che consistano in sistemi gestionali interni al tessuto organizzativo, per garantire il raggiungimento degli obiettivi politico-amministrativi e determinare il risultato organizzativo di una P.A., quando rientrano nelle specifiche competenze sue e della propria struttura organizzativa, devono essere svolti nell'ordinario orario di lavoro. Essi,

contrariamente a quanto viene presunto, non sono "attività lavorative aggiuntive", assimilabili ad incarichi esterni, bensì sistemi per organizzare il lavoro. La provenienza del fondo dalla UE o da qualsiasi altro finanziatore, non consente di violare la disciplina dell'impiego delle risorse finanziarie: *"La provenienza della provvista è, cioè, un antecedente del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità che governa il bilancio degli enti locali. In altri termini, nessun rilievo assume la provenienza (comunitaria, statale o provinciale) della provvista finanziaria: il profilo determinante è esclusivamente quello della riferibilità delle risorse del cui corretto impiego si discute al pubblico erario"*.

È stato, in precedenza, ricordato come le più recenti normative sulla materia degli incarichi e delle consulenze evidenzino diverse problematiche.

L'art. 17, comma 30 e comma 30bis del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 "Provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, infatti, avendo previsto, attraverso il richiamo a norme precedenti, la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già tassativamente indicate nell'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20 e cioè: 1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad

esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria (art. 7, comma 6 D.Lgs n.165/2001) posti in essere da pubbliche amministrazioni; 2) atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 9, L. n. 266/2005), comporta che l'introduzione nel sistema di tale normativa, che affida alla Corte dei conti il compito di verificare la legittimità dei suddetti conferimenti, non può che avere il senso di porre un freno e limitare la possibilità al ricorso di forme sempre più diffuse di affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa ovvero di consulenze per studi e ricerche, che incidono, in maniera sempre più rilevante, sui bilanci pubblici.

Tuttavia, poiché il citato art. 17, comma 30 quater, ha previsto l'esclusione dell'elemento soggettivo della gravità della colpa, in presenza di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, e limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo, e poiché il mero asseveramento di legittimità, non garantirebbe, l'assenza di eventuali profili di antieconomicità degli effetti dell'atto non potrebbe escludere a priori la possibile evenienza che l'atto stesso sia stato emesso con modalità dolose, ai fini di un ingiusto profitto e conseguente perdita di pubbliche risorse.

Permane, pertanto, uno stato di incertezza nell'azione del pubblico ministero contabile, poiché l'esercizio del controllo non toccando profili

d'illiceità del conferimento ovvero più generali profili intrinseci di merito dell'atto stesso (antieconomicità, efficienza, efficacia), da ritenersi tutti sicuramente esclusi da un controllo di pura legittimità, ci si interroga se, in tale evenienza, si possa chiamare in giudizio anche per colpa grave, rimanendo confermata, invece, l'azionabilità in giudizio di tutti i casi connotati da dolo.

Queste nuove normative in tema di attribuzioni di incarichi/consulenze in ambito pubblico e di erogazione dei relativi emolumenti sembrano perseguire varie finalità ed esigenze, che vanno, da un lato, a toccare e salvaguardare principi di necessaria trasparenza e giusta conoscibilità/conoscenza delle retribuzioni/emolumenti più elevati, in ambito pubblico, onde effettuare una sorta di "controllo pubblico", dall'altro, a realizzare più compiutamente il principio del contenimento dell'ammontare dei compensi a carico dei bilanci pubblici, ma anche quello di un corretto coordinamento delle due attività di controllo e giurisdizione, intestate alla Corte dei conti (in particolare con le normative da ultimo citate), che consentono di tracciare nuove prospettive e campi di azione in tema di responsabilità amministrativo-contabile, nella materia degli incarichi/consulenze, ancora tutti in evoluzione.

6) Danni erariali nella sanità. (V.P.G. Roberto Benedetti).

La sanità conferma di essere un terreno abbastanza fertile per il verificarsi di fattispecie dannose per la finanza pubblica. Nel corso del 2011 la Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni giurisdizionali, ha

avuto modo di occuparsi di vicende in tale ambito in oltre un centinaio di occasioni, decidendo risarcimenti ammontanti complessivamente ad oltre 22 milioni di euro, a cui saranno tenuti 144 soggetti persone fisiche ed 8 persone giuridiche. Circa la metà dell'importo è frutto di pronunce d'appello ed ha quindi acquisito il carattere di definitività, mentre l'altra metà riguarda sentenze di primo grado, quasi sempre devolute al giudizio di appello, non ancora svoltosi, e nell'ambito del quale, come è noto, sarà possibile usufruire, ricorrendone le condizioni, della riduzione del danno addebitato nella misura compresa almeno del 30 e fino al 10 per cento.

Una quota parte dell'importo complessivo è anche dovuto a risarcimenti effettuati (volontariamente o a seguito di procedimento monitorio) prima dell'inizio del giudizio (ed in alternativa ad esso), a seguito dell'azione risarcitoria effettuata dalle Procure regionali della Sicilia, del Piemonte e della Toscana, che confermano la fondatezza e la valenza deterrente dell'attività del P.M. contabile ed il raggiungimento dello specifico scopo. L'importo complessivo del recupero è stato di 126 mila euro.

6.1. Giurisprudenza d'appello delle Sezioni centrali e di quella siciliana.

Sono state 26 le sentenze emesse dalle Sezioni d'appello (centrali e siciliana) per un importo complessivo di oltre 11 milioni di euro, dovuti da 34 persone fisiche.

Nove sentenze della Sezione I^a centrale hanno confermato condanne di primo grado relative tutte a danni patrimoniali, per un

importo complessivo di oltre 10 milioni di euro, concernenti fattispecie di vario genere: danni indiretti per errori sanitari in Toscana e Basilicata, corresponsione di indennità di rischio non dovute in Emilia, ammanchi alle casse ticket ed economali nel Lazio e in Campania, illecite prescrizioni di prodotti farmaceutici in Molise, violazioni delle regole procedurali contrattuali in Toscana, irregolare rapporti con case di cure private in Abruzzo, danni da disservizio in Calabria. In alcuni casi gli originari importi di condanna sono stati ridotti ovvero sono state accolte le istanze per la definizione agevolata del giudizio.

La Sezione II^a centrale ha pronunciato dieci sentenze di condanna per un importo complessivo di 416 mila euro (di cui 413 mila per danni patrimoniali e 3 mila per danni all'immagine), dovuti da dodici soggetti, frutto in alcuni casi di accoglimento delle istanze per la definizione agevolata del giudizio. Tra le fattispecie oggetto di pronuncia figurano l'illegittima decadenza dell'incarico di direttore generale in un'ASL del Piemonte, violazioni in materia contrattuale in Lombardia, ammanchi alla cassa ticket in Umbria, irregolare trasferimento di un dipendente in Calabria, un danno indiretto a seguito dell'esito letale di un grave incidente stradale causato da un dipendente dell'ASL in Emilia, l'acquisto irregolare di beni e servizi in Piemonte, casi di assenteismo in Umbria, violazioni delle disposizioni in materia di attività libero-professionale sempre in Umbria e rimborso di spese legali non dovute nelle Marche.

A sua volta la Sezione III^a centrale, con undici sentenze, ha reso

definitivo il risarcimento di un importo complessivo di oltre 273 mila euro (di cui quasi 266 mila per danni patrimoniali ed oltre 8 mila per danni all'immagine), per tipologie di danno attinenti all'irregolare acquisizione di beni e servizi in Toscana, all'irregolare espletamento dell'attività libero-professionale intramuraria ed extra ospedaliera nel Lazio ed in Toscana, all'illecita prescrizione di farmaco particolarmente costoso in Umbria, al danno indiretto da errore sanitario, con conseguente danno all'immagine, in Piemonte. Anche in questi casi, taluni importi originari di condanna hanno subito riduzioni, anche per l'effetto di accoglimento di istanze di definizione agevolata del relativo giudizio.

A queste pronunce va aggiunta una sentenza della Sezione siciliana d'appello, totalmente confermativa di una condanna al risarcimento di oltre 98 mila euro per spese ingiustificate derivanti da un progetto relativo ad una campagna informativa concernente l'emergenza dell'influenza aviaria.

6.2. Giurisprudenza di primo grado delle Sezioni giurisdizionali regionali.

Sono state emesse complessivamente n. 83 sentenze di condanna, che hanno riguardato oltre un centinaio di soggetti persone fisiche (taluni con più condanne) ed anche una decina di soggetti persone giuridiche, decidendo importi di condanna per quasi 11 milioni di euro complessivi. La maggior parte delle sentenze concernono i danni patrimoniali (oltre 10,1 milioni di euro); in via residuale le pronunce riguardanti il danno all'immagine (euro 771 mila), che, come è noto, negli ultimi tempi è stato

interessato da modifiche normative che ne hanno limitato l'esercizio dell'azione di responsabilità, riducendola a casi predeterminati per legge.

A livello territoriale, l'importo di condanna complessivamente più consistente è stato deciso dalla Sezione Calabria con oltre 2.700.00 euro di risarcimento, riferibili tutti a danni patrimoniali. Tra di essi si evidenzia la condanna di un dirigente medico dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro per un risarcimento di 76 mila euro per avere violato il rapporto di esclusività con l'Azienda medesima avendo, illegittimamente, esercitato attività libero professionale intramuraria ed avendo svolto attività extraistituzionale, in carenza di autorizzazione, così violando la disciplina delle incompatibilità. Per la stessa ipotesi di responsabilità amministrativa sono in attesa di giudizio presso la Corte calabrese più di altri cento medici.

A quasi 1,9 milioni di euro ammontano le sentenze di condanna emesse dalla Sezione Toscana. Tra di esse spicca il risarcimento di oltre 1,5 milioni di euro per danno patrimoniale ed altri 200 mila euro di danno all'immagine, inflitto ad un presunto medico anestesista per aver esercitato, benché privo del possesso del diploma di laurea, l'attività sanitaria per circa 27 anni presso un'Azienda ospedaliera che lo aveva a suo tempo assunto sulla base di documentazione risultata poi falsa.

Nel Lazio, la Corte di primo grado ha pronunciato condanne per quasi 1,6 milioni di euro complessivi per fattispecie di vario genere (danni indiretti da lesioni, truffe e falsità, opere inutilizzabili ancorché pagate,

illecite mansioni superiori, indebita transazione, danni all'immagine per abusi sessuali, irregolare affidamento di incarichi).

La Sezione Liguria ha deciso un'unica, ma eclatante fattispecie di danno erariale in materia sanitaria, riguardante un caso di truffa al S.S.N. effettuata da alcuni medici e farmacisti, i quali avevano ideato un articolato sistema di false prescrizioni, che oltre ad essere numericamente eccessive erano anche ideologicamente false: i primi compilando ricette per patologie diverse da quelle sofferte dagli assistiti o in misura notevolmente eccedente le necessità terapeutiche dei medesimi, ovvero intestando ricette ad assistiti risultati deceduti anteriormente alla data della prescrizione, i secondi, consapevoli del raggiro, fornendo compiacentemente in sostituzione farmaci di fascia "C" o altri prodotti non rimborsabili, ma chiedendo ed ottenendo il rimborso dalla A.S.L. delle predette ricette non veridiche. La vicenda, prescrittasi in sede penale, ha però comportato in sede contabile un risarcimento di oltre 819 mila euro (la richiesta risarcitoria della Procura era stata di quasi 1,4 milioni). Al di là dell'aspetto contabile, ai fini più strettamente giurisprudenziali, si presenta rilevante sia la parte della decisione che ha accolto il criterio di determinazione equitativa del danno, introducendo, tuttavia, alcuni correttivi, sia l'affermazione di ammissibilità delle prove relative alle trascrizioni di intercettazioni telefoniche, utilizzate esclusivamente nel giudizio contabile non essendo il giudizio penale giunto neppure alla fase dibattimentale.

Altri importi di particolare rilievo complessivo, si sono avuti in Campania (oltre 1.050.000 euro), Piemonte (oltre 580.000 euro) e Puglia (circa 568.000 euro).

Piuttosto diffusa la fattispecie di esercizio non corretto della professione medica intramuraria o privata; ricorrenti anche i casi di rimborsi ottenuti, ma non dovuti, a carico del S.S.N. da strutture non correttamente accreditate o convenzionate; fra le tipologie di diverso genere, si sono registrati anche casi di danni da disservizio, violazioni amministrative, conferimenti di incarichi, ecc.

In attesa di esito, infine, perché solo recentemente dibattute, fattispecie di danni erariali relativi alla mancata distribuzione diretta dei farmaci del prontuario PHT (i più costosi) (Sezione Friuli V.G.) ed all'elusione al sistema ed ai principi di accreditamento delle strutture private ed alla disciplina sulla esclusività del rapporto d'impiego del medico dipendente dal S.S.N. (Sezione Emilia Romagna).

6.3. Citazioni in attesa di giudizio.

Rilevanti e consistenti sono pure le fattispecie in attesa di essere valutate dalle Corti territoriali. Le Procure regionali hanno attivato numerosi processi in materia sanitaria che sono tuttora in attesa della valutazione del giudice contabile. I danni contestati ammontano complessivamente ad un importo particolarmente rilevante, circa 333 milioni di euro, quasi tutti relativi a presunti danni patrimoniali, per l'esatta quantificazione dei quali, ovviamente, occorre attendere le relative

pronunce. Il dato, comunque, è già di per sé significativo della rinnovata attenzione prestata dal P.M. contabile ai fenomeni di malcostume che accadono nel settore.

Una parte significativa di tali azioni è dovuto ai rapporti delle forze dell'ordine (in primis Guardia di finanza e Carabinieri), circostanza che conferma la già rilevata riluttanza delle amministrazioni danneggiate a sporgere l'obbligatoria denuncia di danno erariale.

6.4. Giurisprudenza della Corte di cassazione.

Nel corso del 2011 si sono affermati alcuni orientamenti giurisprudenziali della Suprema Corte di cassazione che, seppur non originati da processi contabili, sono tuttavia forieri di possibili ricadute applicative anche nell'ambito della giurisdizione di responsabilità amministrativa.

In particolare, fra le altre, la sentenza n. 8254/2011 (Sezione quarta penale) ha affermato la prevalenza del diritto alla salute e, conseguentemente, ad una compiuta assistenza sanitaria, rispetto alla pur meritevole attenzione per le esigenze di spesa, stabilendo che la responsabilità professionale sanitaria non può essere limitata ovvero, tanto meno, esclusa qualora il comportamento posto in essere abbia rispettato le direttive in materia di contenimento della spesa, obliterando però le necessità terapeutiche del caso concreto (episodio di un paziente deceduto subito dopo le dimissioni disposte per decorso dei termini standard previsti).

Sulla stessa linea anche la sentenza n. 34402/2011 (Sezione sesta penale), che ha affermato la priorità della sollecita e piena assistenza rispetto alle linee guida o ai modelli operativi standard (episodio di mancato intervento di un medico a bordo dell'ambulanza, perché la chiamata non era transitata attraverso la centrale operativa).

7) **Frodi comunitarie - OLAF-Finanziamenti infrastrutturali.** (V.P.G. Luigi Paolo Rebecchi).

7.1. Tutela diretta delle risorse comunitarie

Anche nel corso del 2011 l'attività giurisdizionale della Corte dei conti ha riservato particolare attenzione al settore delle 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 .

In questo settore si sono registrate iniziative processuali, attività di sequestro e pronunce della giurisprudenza di particolare interesse che individuano la giurisdizione contabile quale effettivo strumento di tutela delle risorse pubbliche in tale settore.

In particolare vanno menzionate una decisione di primo grado (sentenza Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 880/2011 con condanna di associazione non governativa per l'importo di euro 802.919,40 e una iniziativa giudiziaria (svolta da Procura Lombardia in collaborazione con OLAF e Guardia di finanza) con sequestro conservativo di importo di euro 53.364.364 (giudizio 27092-ordinanza 138/2011 relativa a soc.

“Sineura” e altri e concernente finanziamenti alla ricerca e allo sviluppo tecnologico in ambito transnazionale) riguardanti “fondi diretti”⁶¹ ovvero finanziamenti direttamente erogati dall’Unione europea a beneficiari finali . In tal caso l’ente danneggiato è direttamente l’Unione europea che trova nella sentenza della Corte un titolo esecutivo civile direttamente azionabile senza alcuna costituzione di parte civile nel processo penale. La sentenza Lazio 880/2011 è stata infatti inoltrata per l’esecuzione direttamente alla Commissione europea tramite la rappresentanza della stessa UE in Italia (esecuzione attualmente sospesa per pendenza di appello).

Un’ulteriore indagine sviluppata in ambito nazionale dalle Procure regionali Marche, Puglia, Sardegna, Basilicata, Umbria , Calabria e Lazio

⁶¹ Detti anche “Fondi tematici” “a gestione diretta” per i quali la percentuale di finanziamento comunitario arriva anche all’80% - Cfr. Senato della Repubblica-14[^] Commissione permanente Politiche dell’Unione europea- Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, cit. pagg. 31-32 “...L’altra grande famiglia dei fondi comunitari è costituita dai fondi tematici o a gestione diretta, cui la programmazione 2007-2013 ha stanziato il 10 per cento dell’ammontare complessivo delle risorse (105 miliardi di euro). ...Si tratta di fondi gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e seguendo criteri competitivi, quindi con partecipazione aperta a varie categorie di attori degli Stati membri. Questi fondi si sostanziano essenzialmente in sovvenzioni, a cui i soggetti eleggibili di volta in volta possono accedere direttamente, attraverso l’adesione a un bando o a un *call for proposal* , un invito a presentare proposte. Sebbene quantitativamente meno importanti rispetto agli strutturali, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza tra sistemi produttivi nazionali (in linea con la Strategia di Lisbona), e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti. L’importanza del fondo a gestione diretta sta anche nella sua funzione di “richiamo” per altri finanziamenti di natura internazionale e privata, che molto spesso seguono e si inseriscono nel solco tracciato da quello europeo. I fondi tematici comprendono un lungo elenco di materie che spaziano dall’istruzione agli affari sociali e occupazione, dalla cultura alla cittadinanza, alla ricerca, la scienza, l’ambiente, la sanità, la protezione civile e la cooperazione, con un’attenzione anche alle iniziative trasversali per favorire la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), promuovere l’innovazione, le fonti alternative e l’efficienza energetica

su impulso iniziale dell'OLAF e la collaborazione investigativa della Guardia di finanza ha riguardato la indebita percezione da parte di numerosissimi fittizi beneficiari di aiuti in agricoltura (settore "Set Aside"-messa a riposo dei terreni) erogati da AGEA con il concorso di alcuni funzionari dello stesso ente per un importo complessivo di oltre 26 milioni di euro.

Il contrasto alla irregolarità ed alla frode delle risorse comunitarie costituisce un obbligo giuridico per ogni stato membro dell'Unione sulla base delle disposizioni del Trattato, in particolare l'art. 325 del TUEF (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività . Il principio di assimilazione prevede che 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 finanziari⁶².

Accanto ad obblighi positivi (che sostanziano i principi di cooperazione e assimilazione), vi sono specifici profili di responsabilità comunitaria per la mancata attuazione delle misure di tutela. Infatti lo

⁶² Ciò deriva dai principi affermati nel Trattato sull'Unione europea in tema di tutela delle risorse finanziarie, sulla base del Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007) ed entrato in vigore nel dicembre 2009, che ha comportato una rilevante modificazione dei trattati istitutivi della Comunità Europea, ora definitivamente trasformata in Unione Europea. Nella versione consolidata dei due trattati (Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, entrambi in G.U. dell'Unione europea n. C. 115/186 -IT del 9 maggio 2008) viene confermato l'impegno, per l'Unione e per gli Stati membri, di una intensa e costante tutela delle risorse comunitarie, secondo quanto già previsto dall'art. 280 del previgente Trattato CE e ora dall' art. 325 (Capo 6- Lotta contro la frode) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

Stato membro deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo quanto stabilito dai regolamenti 1290/2005 (CE) artt. 32 e 33 e n. 1083/2006 (CE), art. 70, che prevedono l'imputazione, quantomeno parziale, allo Stato membro delle risorse non recuperate nei tempi e modi previsti , in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero. La tempistica imposta dalla disciplina comunitaria risulta particolarmente stringente in considerazione della complessa articolazione degli strumenti di tutela amministrativa e giudiziaria e dalla pressoché costante sospensione dei procedimenti amministrativi in presenza di fattispecie penali. In tal modo il perdurare del procedimento penale impedisce la definizione in sede amministrativa nel termine di quattro anni, mentre il periodo di otto anni non risulta spesso sufficiente alla definitiva esecuzione del giudicato civile e penale, dovendosi considerare i tempi dei giudizi di cognizione e la successiva fase esecutiva, essendo il termine di otto anni riferito al recupero effettivo di cassa.

Tali effetti negativi si aggiungono a quelli che contraddistinguono le conseguenze di tali azioni che integrano profili di reato e profili di danno per l'erario e per l'economia (economici, di sicurezza pubblica, e di tipo sociale) nonché di responsabilità dello Stato , per l'adeguatezza degli strumenti di gestione e controllo, di attività di contrasto e azioni di recupero.

7.2. Rilevazioni della Commissione europea e della Corte dei conti italiana in sede di controllo

Quanto alla rilevazione dei settori di criticità, va in primo luogo richiamata la relazione annuale 2010 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo -Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode in data 29 settembre 2011 nella quale si afferma che con riferimento a tale anno l'incidenza finanziaria totale delle irregolarità rilevate dai sistemi di controllo nel settore della spesa ammonta a 1,8 miliardi di euro (1,27% dei fondi stanziati) a fronte di 1,4 miliardi di euro (1,13% dei fondi stanziati) nel 2009. Per quanto concerne le entrate l'incidenza finanziaria totale delle irregolarità risulta ugualmente superiore al 2009, con un importo pari a 393 milioni di euro (1,88% delle risorse proprie tradizionali lorde). Le cifre totali per il 2010 indicano che il numero delle irregolarità segnalato è aumentato in tutti i settori, fatta eccezione per i fondi di preadesione e per le risorse proprie tradizionali. Le ragioni principali di tale aumento sono il carattere ciclico della programmazione dei fondi di coesione , in particolare la chiusura del ciclo 2000-2006 e un aumento complessivo nel volume e nella rapidità delle segnalazioni da parte (della maggior parte) degli Stati Membri a seguito del miglioramento dell'applicazione del sistema di segnalazione , noto come sistema di gestione delle irregolarità (Irregularities Management

sistem -IMS)⁶³ .

Nell'ambito dei casi di irregolarità si registra una incidenza finanziaria stimata dei casi di sospetta frode nella spesa, che è passata da 180 milioni di euro nel 2009 (0,13% dei fondi stanziati) a 478 milioni di euro nel 2010 (0,34% dei fondi stanziati)⁶⁴.

La Commissione ricorda quindi le nozioni di irregolarità e frode⁶⁵, cui la

⁶³ 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 procedura di trasmissione alla Commissione Europea - OLAF delle notizie inerenti casi di irregolarità/frode, prevede l'invio delle informazioni tramite un sistema telematico dedicato, denominato I.M.S. (Irregularities Management System), gestito dall'OLAF medesimo. L'Italia ha attuato tali previsioni con la circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007 recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario". La materiale compilazione delle segnalazioni d'interesse compete a tutte le Autorità di gestione che accertano i fatti di irregolarità/frode per il successivo inoltro alla Commissione europea - Ufficio Europeo lotta antifrode (OLAF) a cura del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio. La Procura generale, nel dicembre 2010, con la cooperazione del comando della Guardia di Finanza presso la PCM dipartimento per le politiche europee, ha avviato le procedure di accreditamento della procura generale e delle procure regionali per l'accesso diretto al sistema IMS, con finalità informative di coordinamento con la qualifica di osservatore. Tali procedure sono state concluse nel primo trimestre 2011

⁶⁴ Osserva la Commissione che taluni Stati membri continuano a segnalare tassi molto bassi di sospetta frode e pertanto tali Stati membri sono invitati a comunicare le modalità con cui i sistemi di controllo sono adeguati per far sì che si concentrino sulle regioni in cui vi è un rischio elevato di frode e irregolarità. La Commissione osserva inoltre che è opportuno migliorare l'efficienza del sistema di recupero, in particolare nel settore dei fondi di preadesione. La Commissione sollecita gli Stati membri e i paesi che denotano bassi tassi di recupero ad accelerare le procedure, utilizzare gli strumenti giuridici e le garanzie disponibili qualora vengano rilevate irregolarità e procedere a sequestro dei beni in caso di insolvenza.

⁶⁵ Le definizioni di frode e irregolarità non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. In particolare per l' 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) - "...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all'utilizzo o

relazione annuale 2010 della Commissione aggiunge la nozione di “errore” osservando che “Gli errori rilevati dalla Corte dei conti europea sono utilizzati dalla CC per definire i tassi di errore sulla base di un numero di transazioni a campione. L’errore non è un termine definito nella lotta contro la frode. I dati statistici presenti nella relazione rispecchiano il numero effettivo di irregolarità e sospette frodi segnalato

alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegue lo stesso effetto...”. Alla convenzione PIF si sono aggiunti il primo protocollo del 27 settembre 1996 (atto del Consiglio 96/C e 313/01) che ha introdotto l’obbligo per gli Stati di prevedere sanzioni penali per fatti di corruzione, attiva e passiva, commessi da funzionari comunitari e di un qualsiasi Stato membro suscettibili di recare pregiudizio agli interessi finanziari comunitari e il secondo protocollo del 19 giugno 1997 che ha previsto strumenti di cooperazione giudiziaria e di cooperazione con la Commissione, con scambio di informazioni diretto a garantire azioni efficaci contro la frode, la corruzione, il riciclaggio e obblighi in tema di incriminazione del riciclaggio, di confisca dei proventi di tali reati e della corruzione passiva e di responsabilità delle persone giuridiche per frodi, corruzione attiva e riciclaggio. Ulteriore protocollo del 29 novembre 1996 ha riguardato l’interpretazione pregiudiziale della convenzione da parte della Corte di Giustizia. Sempre in ambito comunitario è stata adottata la Convenzione del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione, nella quale sono coinvolti i funzionari della Comunità europea o degli Stati membri. Il 17 ottobre 2002, in tutti gli Stati membri sono entrati in vigore, la Convenzione PIF del 26 luglio 1995, nonché il primo protocollo del 27 settembre 1996 e il protocollo del 29 novembre 1996. L’Italia nell’agosto 2008, ha ratificato il secondo protocollo del 19 giugno 1997. La nozione di “irregolarità” era fissata nell’art. 1,2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ed è ora 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. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l’art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali: 1) “Irregolarità”: qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall’azione o dall’omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l’effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l’imputazione al bilancio comunitario di una spesa indebita; 2) “operatore economico”: qualsiasi soggetto che partecipa alla realizzazione di un intervento dei Fondi, ad eccezione degli Stati membri nell’esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico; 3) “primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario”: una prima valutazione scritta stilata da un’autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l’esistenza di un’irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario; 4) “sospetto di frode”: irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all’avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l’esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell’art. 1, paragrafo 1 lettera a) della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; 5) “fallimento”, le procedure concorsuali di cui all’art. 2 lettera a) del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio.

dagli Stati membri alla Commissione oppure rilevato dalla Commissione . Pertanto gli approcci della Commissione e della CC non sono confrontabili...”

Quanto ai dati numerici, sulle irregolarità la relazione ha cura di precisare che la relazione stessa “riporta le informazioni relative ai casi di irregolarità e sospetta frode segnalati dagli Stati membri. Non viene effettuata una stima reale del livello di irregolarità e frode in un singolo Stato membro, come richiesto dal Parlamento europeo (risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità e lotta contro la frode) giacché la commissione non è nella posizione di effettuare una stima dei livelli reali di irregolarità o frode a causa della portata e natura delle informazioni e dei dati disponibili ricevuti dagli Stati membri....”.

Nel settore agricolo sono riportate, nel 2010, 1825 segnalazioni e un recupero di 175 milioni di euro. Nella politica di coesione sono indicate 7062 segnalazioni e 611 milioni recuperati. Nelle spese dirette sono indicate 1021 segnalazioni con 25 milioni recuperati e infine nei fondi di preadesione sono indicate 424 segnalazioni con 14 milioni recuperati. Il totale delle spese registra quindi 10332 segnalazioni con 825 milioni recuperati. Per quanto attiene al totale delle entrate (risorse proprie) le segnalazioni ammontano a 4744 con 180 milioni recuperati.

Il tema delle frodi comunitarie è oggetto di puntuale attenzione anche da parte della Corte dei conti italiana in sede di controllo ed in

particolare da parte della Sezione affari comunitari e internazionali. Nella relazione annuale 2010- deliberazione n. 8/2011 del 1 agosto 2011 è dato conto dei risultati finali dei rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2009. L'Italia nel 2009 ha accreditato all'UE la somma di 14,4 miliardi di euro mentre l'Unione ha accreditato all'Italia 9,1 miliardi di euro con un saldo negativo di 5,2 miliardi peggiorato rispetto al 2008.

Quanto alle irregolarità e frodi segnalate si evidenzia che alla fine del 2009 gli importi da recuperare, sul complesso delle segnalazioni 2003-2009 ad un totale di 85,2 milioni di euro di cui 42 milioni sul FESR, 4,2 milioni sul FSE, 6,7 milioni sul FEAOG-O, e 948 mila euro sullo SFOP oltre a 31,1 milioni sul FEOGA Garanzia⁶⁶.

7.3. Attività giurisdizionale

In tale contesto, si colloca l'azione giurisdizionale della Corte dei conti che, nel particolare settore dell'erogazione dei finanziamenti pubblici di derivazione comunitari e nazionale.

⁶⁶ Il 19 dicembre 2011 la Sezione Affari comunitari ed internazionali ha pubblicato la Relazione speciale sul "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali - FESR chiusura programmazione 2000-2006 osservando in sintesi, tra l'altro che in particolare per quanto attiene ai POR dell'obiettivo 1 "...l'estrema parcellizzazione degli interventi programmati ha reso difficile la gestione ed i controlli, impegnando risorse non sempre orientate ad una strategica visione di assieme rivolta alla crescita e allo sviluppo dei territori interessati. La scarsa qualità degli investimenti è spesso riconducibile ad aiuti a "pioggia" che, mancando di selettività, non contribuiscono in alcun modo ad aumentare la crescita e la competitività dei settori imprenditoriali che ne beneficiano. Con riguardo ai settori infrastrutturali, si segnala la grande difficoltà nazionale di razionalizzazione della durata delle opere pubbliche, che spesso non riescono a concludersi nel ciclo decennale di programmazione europea. Ciò genera allarmanti fenomeni di progetti non conclusi e non operativi, con consistenti oneri ad esclusivo carico dello Stato membro, nel caso in cui nel termine di due anni gli interventi non vengano conclusi o resi operativi...".

In tale ambito, anche nel corso del 2011, la Corte di Cassazione a sezioni unite civili, ha confermato l'indirizzo inaugurato con l'ordinanza 1 marzo 2006 n. 4511, con puntualizzazioni in ordine alla giurisdizione di responsabilità amministrativa intestata alla Corte dei conti, con le quali è stata in sostanza confermata la giurisdizione contabile anche sui beneficiari finali dei fondi pubblici indebitamente percepiti, con precisazioni relative alla posizione degli amministratori, di fatto o di diritto delle società o enti destinatari dei fondi, ovvero con riguardo al ruolo di soggetti intermediari a vario titolo coinvolti nei procedimenti, con affermazione, per tutti della giurisdizione contabile e con riferimento a qualsiasi tipologia di fondo, sia nazionale che di derivazione comunitaria (Cass. Sez. un civ. n 5019 del 3 marzo 2010; ord. n. 9966 del 27 aprile 2010, n. 9963 e 9967 del 27 aprile 2010) e con riferimento a qualsiasi tipologia di fondo, sia nazionale che di derivazione comunitaria

In particolare il predetto orientamento che afferma la giurisdizione della Corte dei conti direttamente anche nei confronti di amministratori di società (pubbliche o private) che abbiano concorso nella realizzazione di indebite percezioni o scorrette utilizzazioni di contributi pubblici percepiti è stato ribadito, nel 2011 con l'ordinanza n. 10062 del 9 maggio 2011⁶⁷.

⁶⁷ Nel caso era stato promosso giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori di una società consortile per azioni avente ad oggetto la promozione della candidatura della città di Trieste quale sede dell'EXPO 2007 (poi 2008) per il pagamento nei confronti della regione Friuli V.G. della somma di euro 60.870,79 per il danno alla stessa causato a seguito dell'erogazione di un contributo per la copertura di costi di allestimento di una manifestazione finalizzata alla promozione della anzidetta candidatura. Le sezioni unite, nel decidere il regolamento preventivo di giurisdizione promosso dai convenuti, amministratori della

Di contro, sempre le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione hanno escluso la giurisdizione contabile nel caso in cui l'erogazione del finanziamento non intervenga nell'ambito di un "programma" che determini l'inserimento funzionale del beneficiario nella P.A.⁶⁸.

predetta società, e richiamando quanto affermato nelle ordinanze 4511/2006 e n. 5019 del 3 marzo 2010, ribadendo che "...la Corte dei conti ha giurisdizione anche ...per l'azione di danno erariale proposta non già nei confronti della società a favore della quale il contributo pubblico sia stato erogato, ma direttamente di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, così frustrando gli scopi perseguiti dalla pubblica amministrazione. L'instaurazione del rapporto di servizio è correlata infatti non solo alla società beneficiaria del contributo degli effetti degli atti dei suoi organi, ma anche all'attività stessa di chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione. Questa Corte è pervenuta a tali conclusioni sul presupposto che , concorrendo il soggetto destinatario del contributo alla realizzazione del programma della p.a. tra la stessa e il beneficiario si instaura un rapporto di servizio per cui il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione propria di un dipendente o amministratore della p.a.. In particolare, nel caso di contributi dati a soggetti estranei questi rispondono per la diversa ragione che, pur essendo estranei, gestiscono risorse pubbliche vincolate all'impiego preventivato, sicché l'applicazione della responsabilità amministrativa è diretta. Che poi ""i soggetti che debbono impiegare quelle risorse non siano funzionari della stessa o di altra pubblica amministrazione, ma privati, società o non, non rileva: l'assimilazione è ben assicurata dalla figura del rapporto di servizio. Posto infatti che il dato fondante della responsabilità è la distrazione di fondi pubblici, è consequenziale che ne rispondano sia il soggetto cui il finanziamento sia stato erogato (nella specie la società beneficiaria) sia i soggetti che li hanno distratti per averne avuto la disponibilità (così testualmente ordinanza 5019/2010)...".

⁶⁸ La sentenza che ha statuito al riguardo è la n. 9846 del 5 maggio 2011 relativa ad un giudizio instaurato nei confronti di una impresa di costruzione per il danno cagionato alla regione Piemonte derivante dalla erogazione alla predetta società di contributi a fondo perduto ai sensi dell'art. 4-bis del d.l. 12 ottobre 2000 n. 279 in tema di provvidenze a favore di soggetti colpiti da calamità naturali, nella specie esondazione del fiume Po, che aveva allagato una vasta area dove era ubicata una parte delle strutture aziendali dell'impresa stessa. Al beneficiario era stata contestata la indebita percezione del contributo non avendone la stessa fatto un corretto uso secondo le finalità stabilite dalla legge. La sezione regionale aveva dichiarato il difetto di giurisdizione. Nel successivo giudizio di appello era stata invece ritenuta la giurisdizione contabile. A seguito del ricorso in cassazione della società, le Sezioni Unite avevano premesso che a seguito di indagini della Guardia di finanza era emerso che detta impresa aveva beneficiato indebitamente : a) della somma di euro 836.954,65 per i danni dichiarati ma non effettivamente subiti dagli immobili dell'impresa atteso che gli immobili asseritamente alluvionati erano già stati precedentemente danneggiati e non erano comunque utilizzati dall'impresa; b) della somma di euro 428.697,62 quale contributo per la sostituzione di automezzi asseritamente alluvionati ma che erano stati rinvenuti dalla Guardia di finanza presso l'impresa; c) della somma di euro 43.753,63 per fatture relative ad interventi vari non riferibili agli eventi alluvionali dell'ottobre 2000; d) della somma di euro 205.021,31 per mancata rendicontazione del corrispondente importo del contributo erogato. Per tali somme la regione Piemonte aveva provveduto ad emettere provvedimenti di revoca parziale dei contributi erogati. Le Sezioni unite hanno dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti rilevando che nel caso non si può affermare l'esistenza di un "programma" finalizzato alla ripresa dell'attività produttiva , cui la società ricorrente era stata chiamata a partecipare e che non abbia

La sentenza contabile costituisce titolo giuridico in relazione al quale posizioni soggettivamente critiche nel rapporto con la P.A. possono essere fatte valere in sede di compensazione con riguardo a nuove erogazioni e contributi ai sensi degli artt. 1241 e ss. del codice civile.

In tal senso l'organismo nazionale pagatore per i contributi in agricoltura (AGEA) ha comunicato, di avere in esecuzione, alla data del 18 novembre 2011, perlopiù attraverso il meccanismo della compensazione, n. 109 sentenze di primo grado della Corte dei conti per l'importo complessivo di 3.308.833,99 euro mentre tale procedura di compensazione non ha avuto luogo con riguardo ad erogazioni indebite relative a soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia per i quali si è proceduto con recuperi coattivi mediante iscrizione a ruolo.

L'AGEA segnala inoltre che di tali importi euro 271.120,59 sono stati interamente recuperati con il meccanismo della compensazione mentre è avvenuto un recupero parziale di euro 436.921,00. La percentuale di recupero effettuato sulle condanne è pari al 27% mentre sono pendenti

contribuito a realizzare, o ad un provvedimento dal quale si possa, comunque ricavare che i contributi in questione erano stati erogati al fine specifico della ripresa dell'attività produttiva. Precisa la sentenza che in base alle disposizioni del d.l. 279/2000 convertito in legge n. 365/2000, e in particolare dall'art. 4 bis della predetta legge "...non risulta che in contributi previsti abbiano quale precipua finalità la ripresa delle attività produttive, ma soltanto quella di indennizzare tutti i soggetti, imprenditori e non, che abbiano subito danni in conseguenza di gravi calamità naturali; trattasi quindi di contributi istituiti esclusivamente in ossequio a principi di solidarietà sociale ed aventi la esclusiva finalità di indennizzare i soggetti alluvionati del danno subito, il che porta chiaramente ad escludere la esistenza di un qualche collegamento funzionale della società menzionata con la pubblica amministrazione per la realizzazione di un pubblico interesse, in mancanza del quale il privato non può ritenersi compartecipe fattivo di un programma di attività varato dalla pubblica amministrazione per la realizzazione di detto interesse (cfr. cass. Sez. un. n. 22652 del 2008 cass. Sez.un. n. 1377 del 2000)...".

17 giudizi di appello.

Va peraltro evidenziato quanto osservato da Corte dei conti, I^a Sez. giur. centrale d'appello, sent. n. 547 del 1 gennaio 2011 secondo cui “...L’incameramento da parte dell’AGEA di contributi comunitari a scopo di compensazione con precedenti contributi malversati dall’appellante non fa venire meno il danno..., in quanto la compensazione può operare per somme certe, liquide ed esigibili, cosicché il provvedimento adottato dall’Amministrazione, compensando le somme da erogare con quelle liquidate con la sentenza di primo grado, può allo stato, considerarsi solo cautelativo, non avendo le somme *de quibus* il carattere della esigibilità in presenza di un appello che, come è noto, sospende l’esecutività della sentenza. Dal che deriva che, ove si aderisse alla tesi dell’appellante e si ritenesse insussistente il danno per quanto dedotto, il passaggio in giudicato di una sentenza che statuisse sull’inesistenza del danno farebbe automaticamente venir meno la possibilità e la legittimità di trattenere per compensazione somme non assistite da idoneo titolo esecutivo e, quindi, esigibili...”.

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede requirente e giurisdizionale, si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2011, 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.

Si deve precisare che la giurisprudenza contabile, sulla base degli orientamenti della Corte di cassazione prima richiamati riguarda l'erogazione di contributi pubblici nell'ambito della realizzazione di programmi della P.A. non soltanto con riguardo a progetti cofinanziati con fondi comunitari ma anche attività totalmente finanziate sulla base di leggi nazionali (in particolare la legge 488/92) o regionali.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, per lo più in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegate anche a procedimenti penali. Si sono registrati anche casi di condanna e di citazione del soggetto (persona fisica o più spesso soggetto societario) beneficiario finale e del soggetto tenuto al controllo dell'istruttoria (banca concessionaria) oltre a casi di coinvolgimento di funzionari pubblici per collusioni nell'erogazione ovvero per gravi mancanze nell'attività di controllo nonché di privati professionisti che avevano svolto funzioni di intermediazione. 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 di cui alla legge 575/1965 (*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso anche straniere*-, ora sostituito dal nuovo Codice antimafia -d.lgs. n. 159/2011 il cui art. 67, prevede, tra l'altro che le "persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:...g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali); il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella realizzazione di percorsi di formazione professionale, 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.

Evidenziando preliminarmente alcune puntualizzazioni giurisprudenziali si possono richiamare Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sent. n. 613 del 24/11/2011 in tema di attività autocertificativa da parte dei privati beneficiari di fondi pubblici determina l'instaurazione di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione creando una

rapporto funzionale di servizio tra il destinatario del contributo e l'amministrazione finanziante, che si instaura non solo per il fatto che il beneficiario si inserisce nel programma perseguito dall'amministrazione, ma anche sotto il diverso profilo che il privato, inserendosi nell'iter procedimentale relativo alla concessione del finanziamento, pone in essere un'attività documentale sostitutiva ed equivalente a quella della P.A.; l'imprenditore, infatti, per ottenere il contributo, deve provvedere ad autocertificare: a) l'esistenza dei presupposti e dei requisiti necessari a ottenere l'effettiva erogazione dei finanziamenti; b) la corrispondenza dei beni acquistati (con esibizione delle relative fatture), con quelli oggetto di agevolazione; c) lo stato di attuazione del programma di investimento, sia nelle fasi intermedie che in quella finale; d) l'assunzione, nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'intervento dell'obbligo di restituire, in tutto o in parte, il finanziamento ricevuto. Ancora si segnalano Corte dei conti, sez. I centrale di appello n. 513 dell'11 novembre 2011 secondo la quale lo sviamento (secondo quanto precisato da ord. 4511/2006 della corte di cassazione cit.) di contributi pubblici si realizza anche nel caso della mancanza delle condizioni previste per l'ottenimento del beneficio. Sicché costituisce danno erariale l'indebita percezione di contributi comunitari a carico del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) quando essa sia dovuta al mancato rispetto delle condizioni di legge a cui è subordinata la concessione dei contributi stessi. Una limitazione dell'estensione della giurisdizione contabile nei confronti di meri soci di

società che abbiano indebitamente percepito finanziamenti è stata puntualizzata dalla Sezione giurisdizionale per la Sicilia con la sentenza n. 3612 del 4 novembre 2011 secondo cui la mera qualità di socio non radica un rapporto di servizio con l'Ente erogatore del finanziamento, pur potendosi la stessa configurare in astratto, in mancanza di elementi che specificino una condotta integrativa della responsabilità erariale direttamente imputabile al socio. Il mancato utilizzo del finanziamento costituisce anch'esso fattispecie di danno secondo la stessa sezione giurisdizionale della Sicilia (sent. n. 3060 del 9 settembre 2011), così come l'erogazione a soggetto privo dei requisiti (sezione giurisdizionale Trentino A.A. sede di Bolzano, sent. n. 16 dell'11 agosto 2011; sez. Lazio n. 1153 del 27 luglio 2011) ribadendo il principio dell'obbligo di recupero di quanto illecitamente frodato la sentenza della I sezione centrale di appello n. 239 del 6 giugno 2011, mentre sempre la stessa Sezione prima centrale, con la decisione n. 183 del 3 maggio 2011 ha ribadito che la mancata realizzazione del programma di investimento comporta responsabilità erariale per i beneficiari del contributo. Secondo sezione Calabria n. 287 del 26 aprile 2011 nel caso di sviamento di contributi costituisce danno solo la parte di finanziamento impropriamente utilizzata, mentre la Sezione Sicilia ha evidenziato, con la sentenza n. 1171 del 30 marzo 2011 la configurabilità dell'atteggiamento doloso nella richiesta di contributi da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione antimafia. Sez. I centrale n. 113 del 21 marzo 2011, in tema di indebita percezione di aiuti

in agricoltura nel settore della zootecnia, ha confermato la sentenza di condanna di primo grado emessa dalla sezione Calabria n. 893/2008, pur in presenza di assoluzione intervenuta in sede penale, stante la peculiarità del comportamento tenuto dall'appellante.

Le sentenze emesse nella materia, nel corso del 2011 costituiscono il parziale esito delle azioni promosse nel periodo 2007-2008-2009-2010, successivamente al riconoscimento della giurisdizione contabile anche sui beneficiari finali (438 citazioni per importo di 337 milioni di euro) precisandosi che l'importo della citazione si riferisce al danno complessivamente inteso, nell'ambito del quale normalmente solo una quota e solo con riferimento ai casi di cofinanziamento europeo, pari di norma al 50% è costituita dal finanziamento comunitario, mentre la parte restante è erogata dallo Stato, dalla regione o anche, in alcuni casi, da altri enti pubblici.

In primo grado risultano emesse nel 2011 complessivamente 111 sentenze per un importo complessivo di euro 64.995.951,05 (nel 2010 erano state emesse 93 sentenze per un importo di condanne pari a euro 75 milioni 706.200,81 nel 2009 n. 60 sentenze per euro 24 milioni 561.891,51).

Suddividendo le decisioni in relazione al tipo di fondo richiamato in sentenza per le varie tipologie di fondi risulta un ammontare di 2.975.447,28 relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 6.214.858 relative al FEOGA (Fondo europeo orientamento e garanzia in agricoltura), 4.334.244,28 relative al Fondo sociale europeo

(FSE), 18.111.929,40 relative ad interventi infrastrutturali finanziati con la legge 488/1992 ed euro 33.153.366,46 relative ad interventi finanziati da altre leggi statali o regionali⁶⁹.

⁶⁹ In particolare, per quanto concerne il FEOGA si segnalano 10 sentenze della sez. Calabria (n. 170/11 per euro 9.487,01; 175/11 per euro 4.282,08; 205/11 per euro 24.725; 301/11 per euro 26.427,54; 263/11, per euro 126.000; 269/11 per euro 4.100; 346/11 per euro 5.143; 347/11 per euro 332.102; 411/11 per euro 7.560; 550/11 per euro 4.617 e riguardanti casi relativi alla percezione indebita di contributi nella zootecnia -170/11; 175/11; 269/11; 411/11; 550/11,, indebita percezione di contributi nel settore della produzione dell'olio d'oliva da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione della sorveglianza speciale 301/11, realizzazione di interventi difformi da quanto programmato finanziati dal Feoga orientamento 346 e 347/11; 2 sentenze della sezione Sardegna (n.7/11 per euro 171.116,22 e n. 159/11 per euro 45.360,72) relative a irregolarità nell'utilizzo di contributi per la agricoltura biologica (n.7/11) e false indicazioni sulle superfici coltivate (159/11); 2 della sezione Umbria (16/11 per euro 71.584 e 17/11 per euro 59.362) relative a false attestazioni e fatturazioni; 1 della sezione Veneto n. 54/11 per euro 3. 613.644,41 relativa alla condanna di società e soggetti privati in relazione a false attestazioni relative fondi agricoli per i quali erano state presentate richieste di premio con allegazione alle domande di contratti di comodato d'uso soggettivamente ed oggettivamente simulati anche all'insaputa dei proprietari delle aree interessate che in alcuni casi risultavano anche catastalmente soppresse o intestate a superfici urbane; 1 della sezione Marche (n. 92/11 per euro 33.670) relativa a false dichiarazioni sull'intervento finanziato da Feoga orientamento; 2 della sezione Lazio (965/11 per euro 25.000 e 966/11 per euro 6.025,81) riguardanti indebiti finanziamenti percepiti per attività agrituristica (965/11) e false fatturazioni relative a contributi per miglioramento fondiario (966/11); 25 della sezione giurisdizionale siciliana (n. 421/11 per euro 33.848; 700/11 per euro 57.036,58; 797/11 per euro 72.040; 1022/11 per euro 37.239,15; 1171/11 per euro 6.625; 1354/11 per euro 25.019; 1438/11 per euro 11.343; 1582/11 per euro 260.582; 1954/11 per euro 13.579; 2006/11 per euro 13.712; 2331/11 per euro 30.080; 2452/11 per euro 68.444; 2659/11 per euro 1.274; 2685/11 per euro 1365; 2753/11 per euro 38.593; 2850/11 per euro 37214; 2815/11 per euro 14.286; 2905/11 per euro 30.034; 3304/11 per euro 2654; 3342/11 per euro 1591; 3485/11 per euro 13.467; 3519/11 per euro 1380; 3630/11 per euro 37579, 18; 3789/11 per euro 2511; 3873/11 per euro 707 e riguardanti percezione di contributi da soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia o per condanna per il reato di associazione mafiosa (2/11;797/11,1022/11, 1171/11, 1438/11,1954/11, 2006/11, 2331/11, 2452/11, 2659/11, 2811/11, 3630/11), percezione di aiuti alla zootecnia con discordanze fra i capi richiesti e quelli esistenti (421/11, 1354/11, 2811/11, 2850/11, 3342/11, 3485/11, 3518/11,) , indebita percezione di aiuti nel settore cereali (700/11), discordanze fra le superfici richieste e quelle esistenti (1582/11), indebita percezione di aiuti nel settore dell'agricoltura biologica (2685/11, 3304/11, 3873/11) , dichiarazione della disponibilità di superfici in realtà intestati a soggetti diversi (2905/11); 2 della sezione Puglia n. 263/11 per euro 126 relativa a realizzazione di opere diverse da quelle finanziate e n. 603/11 in tema di responsabilità di soggetti privati e dipendente pubblico, funzionario dell'Ispettorato provinciale dell'Agricoltura, per indebita liquidazione e percezione di premi comunitari previsti dal regolamento CEE 1442/1988,, per l'importo di euro 451.383.

Nel settore degli aiuti alla pesca cofinanziati con lo specifico strumento finanziario europeo SFOP risulta sez. Sicilia n. 2122/11 (SFOP) per euro 137.115;

Nel settore degli interventi infrastrutturali, finanziati da FESR, legge 488/92 e altre leggi nazionali o regionali sono state emesse 54 sentenze per un importo complessivo pari a euro 54.239-743,14

Risultano 2 sentenze della Sezione Trentino Alto Adige sez. Trento (nn. 13 e 31/2011, per rispettivi importi di euro 19.185, 28.577) e riguardanti , in particolare la 13/11 incentivi allo sviluppo dell'attività alberghiera , 2 sentenze della sezione Trentino Alto Adige sez. Bolzano (n. 16/2011 per euro 82.900, 17/11 per euro 23220) e riguardanti la prima erogazione indebita di sovvenzioni a

società commerciali e la seconda l'indebita utilizzazione di fondi da parte di onlus assistenziale , 11 della Sezione Sardegna (5/11 per euro 586.484; 103/11 per euro 4.264.137,38; 104/11 per euro 4.063.825,89; 119/11 per euro 119.899,95; 180/11 per euro 13.150; 213/11 per euro 48.763,89; 358/11 per euro 12.865.974,26; 360/11 per euro 2.184.573,59; 391/11 per euro 1.968.695,11; 444/11 per euro 248.634,41; 596/11 per euro 2.348.618,08) e riguardanti indebite percezioni o utilizzazione di fondi ex legge 488/92 (n. 5/11, 103/11, 444/11), indebite percezioni di fondi nell'ambito del POR Sardegna (119/11), indebita percezione di contributi erogati da legge regionale (180/11, 213/11, 360/11,391/11)indebite percezioni sulla base della legge 662/1996 (358/11); , 1 della Sezione Friuli VG (n. 21/11 per euro 2.235.152,02) relativa a indebita utilizzazione di fondi da parte di consorzio universitario, 2 della sez. Liguria (n. 112/11 per euro 865.977) relativa a indebita percezione di società di somme erogate nell'ambito di programma comunitario e n. 151/11 per euro 134.083,99 relativa ad indebita percezione di incentivi all'imprenditoria; 2 della Sezione Lazio (n. 133/11 per euro 840.969,03 relativa ad indebita percezione di somme nell'ambito della legge 488/92 e n. 1153 per euro 1.076.547,55 riguardante erronee erogazione di contributi per l'imprenditoria giovanile); 1 della Sez. Molise (n. 141/11 per euro 609.460,45 riguardante l'inutile finanziamento di stabilimento industriale) ; 1 della Sezione Basilicata (n. 145/11 per euro 343.128, 28 relativa alla legge 488/92 con false fatturazioni concernenti uno stabilimento per la produzione di prodotti alimentari); 9 della Sezione Sicilia (nn. 199/11 per euro 213.833,81 relativa a mendaci dichiarazioni su finanziamento legge 488/92; 699/11 per euro 20.971, 65 relativa a falsificazione costi di gestione di un intervento finanziato ; 983/11 per euro 2.542. 399 con condanna di società e amministratore per abuso nei finanziamenti nel settore delle energie rinnovabili ; 990/11 per euro 251.352 per mancata realizzazione di un programma finanziato da POR Sicilia 2000/2006 con condanna di srl e relativo amministratore; 1661/11 per euro 70.000 relativa a società condannata per indebita percezione fondi legge 488/92; 2047/11 per euro 423.799 per false dichiarazioni relative a macchinari acquistati con legge 488/92 e condanna società percipiente e amministratore; 2208/11 per euro 350.803,35;3060/11 per euro 463.123; n. 3069/11 per euro 463.123,94 per indebiti nella utilizzazione di fondi ex legge 488/92; n. 3612/11 per euro 1.257.539,20; n. 3805/11 per euro 341.404 con condanna di società ed amministratore relativa a false attestazioni relative alla realizzazione di un impianto industriale cofinanziato dal FESR); 3 della Sezione Puglia (n. 262/11 per euro 187.058 e n. 263/11 per euro 480.380 entrambe relative a condanne per indebite attestazioni relative alla realizzazione di impianti produttivi finanziati con la legge 488/92; n. 661/ 11 per euro 1.399. 436 relativa a condanna di consorzio industriale e funzionario regionale per false attestazioni sulla realizzazione di stabilimento industriale); 3 della Sezione Abruzzo (n. 77/11 per euro 50.000 relativa a DOCUP Abruzzo, n. 211/11 per euro 593.156,12 per DOCUP Abruzzo; n.284/11 per euro 96.000, relativa a condanna di tre soggetti per la produzione di fatture false da parte di società industriale in relazione a finanziamento FESR), 11 della sezione Calabria (n. 43/11 per euro 882.800 ; n.56/11; n. 287/11 per euro 350.558; n. 324/11 per euro 653.941, 391/11 per euro 889.342, 392/11 per euro 16.132; n. 512 e 518 riguardanti indebiti nei finanziamenti FESR; , n. 520 per euro 4.551.339 in relazione a false attestazioni relative a finanziamenti legge 488/92 (in particolare questa decisione sono stati condannati l'amministratore ed i soci di Società per indebita percezione di fondi comunitari per l'importo di € 4.551.339,00 per avere indebitamente ottenuto l'erogazione di fondi comunitari per la realizzazione di un opificio industriale per la produzione di prodotti a base di pesce ponendo in essere una condotta illecita connotata da artifici e raggiri allo scopo di documentare costi mai sostenuti, consistiti nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, documentazione mendace e false e conferimento fittizio di mezzi propri) ; 512/11 per euro 44.991,95 , 518/11 per euro 955.284; n. 520/11 per euro 4.551.339 e 613/11 per euro 63.358 per false dichiarazioni su finanziamenti FESR e legge 488/92. In particolare la sentenza 518/11 riguarda una struttura alberghiera mai entrata in funzione), 2 della sezione Campania, n. 325/11 per euro 2.413 e n. 479/11 per euro 220.942 riguardante la condanna di società e suo amministratore relativa ad indebita utilizzazione di finanziamento della legge 488/92; 1 della sezione Toscana n. 151/11 per euro 565.433,94 in materia di finanziamenti ad attività sociali.

Nel settore della formazione professionale, cofinanziato dal Fondo sociale europeo sono risultate emesse 9 sentenze per un importo complessivo di euro 3.531.325.

In particolare 6 sentenze sono state emesse dalla sezione Lazio (n. 46/11 per euro 797.498 ,n. 425/11 per euro 1.181.562,08, 685/11 per euro 541. 035,40 , n. 840/11 per euro 290.533; n. 1298/11 per euro

Anche le sezioni di appello hanno emesso sentenze nel settore dei finanziamenti pubblici per un importo complessivo per un importo complessivo di euro 18. 825.661.⁷⁰

7.4. Attività requirente

Per quanto attiene agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di 190 atti di citazione per un importo complessivo di euro 157.997.247,58, (nel 2010 159 atti per

10.000, n. 1338/11 per euro 605.580) con condanna di Istituti ed onlus impegnati nella formazione professionale e loro amministratori in relazione alla omessa realizzazione o falsificazione di documentazione relativa ai corsi; 1 della sezione Piemonte per euro 30 mila (n. 161/11) e 2 della sezione Sicilia (n. 1266/11 per euro 54.973 e 2856/11 per euro 17.142).

⁷⁰ In particolare la Prima sez. centrale ha emesso le sentenze 113/11, 239/11, 244/11, 245/11, 338/11 e 547/11 con le quali sono stati respinti i gravami avverso sentenze della sezione Calabria per indebita percezione di finanziamenti FEOGA nel settore della zootecnia, sempre sez. I centrale con la sentenza 266/11 ha respinto un appello avverso sentenza della sezione Molise in materia di indebita percezione di fondi FEOGA da parte di consorzio agricolo. Sez. I centrale n. 280/11 e 383/11 hanno confermato condanne nella percezione di fondi erogati dalla regione Sardegna, confermando le sentenze di primo grado della relativa sezione regionale; sez. I centr. n. 457/11 ha confermato la condanna emessa in primo grado dalla sezione Campania in tema di indebita percezione di fondi legge 488/92 da parte di impresa che aveva presentato un progetto di rinnovo dell'impianto industriale; sempre sez. I centrale n. 256/2011 ha confermato sez. Molise in tema di indebita percezione di fondi FEOGA. La sezione prima centrale con la sentenza n. 183/11 ha confermato la responsabilità del legale rappresentante di una società a responsabilità limitata per danno erariale della P.A. (Ministero dell'Economia e delle Finanze) derivante da indebita percezione di finanziamenti pubblici destinati all'esecuzione di un programma di investimento (finanziamento di una iniziativa industriale ex l. n. 662/1996). Ugualmente con Sentenza n. 180/2011 del 2 maggio 2011 la prima Sezione centrale di Appello ha confermato la responsabilità del Commissario Straordinario e del legale rappresentante di una società per azioni per danno erariale della P.A. (Ministero dello Sviluppo economico) derivante da indebita percezione di finanziamenti pubblici destinati all'esecuzione di un programma di investimenti ex l. n. 488/1992. La terza sezione centrale con la Sentenza n. 386/2011 del 19 aprile 2011 ha respinto un'azione revocatoria nell'ambito della responsabilità di una s.r.l. per danno erariale derivante dall'indebita percezione d'un contributo a fondo perduto erogato da Amministrazione regionale.; la sezione prima centrale ha inoltre emesso la sentenza n. 43/2011 del 7 febbraio 2011 in tema di responsabilità di un soggetto privato per danno erariale cagionato alle finanze di due enti locali per indebita percezione di finanziamenti pubblici (L.R. n. 37/98 per il sostegno a spese di investimento e gestione relative alla realizzazione di un'attività imprenditoriale). Alcune decisioni della sezione di appello per la Sicilia (n. 1/11, 20/11, 193/11) hanno confermato condanne in primo grado per l'illecita percezione di fondi FEOGA da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia. Altra decisione (n. 153/11) ha riguardato il settore della formazione professionale mentre la n. 359/11 ha riguardato la condanna di società e suoi amministratori per indebito utilizzo di finanziamento ex legge 488/92 relativo ad impianto industriale.

un importo di 152 milioni 632,57 di euro; nel 2009 - 145 atti di citazione per l'importo di euro 136 milioni 260.993,02 - nel 2008, 92 atti di citazione per 67,02 milioni di euro; nel 2007 n. 57 atti di citazione per 15,5 milioni di euro)⁷¹.

⁷¹Le fattispecie affrontate negli atti di citazione richiamano la casistica già indicata per le sentenze oltre ad altre fattispecie come quelle relative al mancato rispetto dei requisiti e prescrizioni in tema di .agricoltura biologica o alle irregolarità nella percezione di contributi nei settori della imprenditoria giovanile, nell'insediamento di giovani agricoltori, nell'indebita percezione di una estesa rete di beneficiari fittizi di aiuti FEOGA nel settore "Set Aside", nella realizzazione di una vasta organizzazione anche extranazionale diretta alla indebita percezione di aiuti comunitari diretti alla ricerca. Si rinvencono pertanto 3 citazioni della Procura Abruzzo, per importi rispettivamente di 225.000, 121.423 e 321 mila euro con riferimento ad indebiti nei finanziamenti DOCUP Abruzzo, 8 citazioni della Procura Basilicata riguardanti fondi FEOGA (euro 223.335, euro 777.229, euro 84.121)fondi Fers e nazionali (euro 74.188, euro 64.515, euro 3.686.837) e fondi per la formazione professionale (euro 267.169); 50 citazioni della Procura Calabria, relative a indebita percezione fondi legge "Sabatini" del 1965 (euro 2.642.674,30), fondi FEOGA in danno di Agea e del Ministero delle Politiche agricole riguardanti la percezione di somme da soggetti a misura di prevenzione antimafia, false dichiarazioni nel settore zootecnico(euro 1.167,65, euro 1.167, euro 12.724, euro 30.050, 50.905,19936, euro 15.815, euro 27.057, 200.505, euro 23.076, euro 4.712, euro 10.983, euro 7.600, euro 140.977, euro 2.620, euro 8.994, euro 964.844, euro 20.701, euro 304.694, euro 1.036.015, 63.018, euro 41.479. euro 30.086, euro 1.375.000, euro 11.206,44, euro 3.598,72, euro 126.288, euro 93.469, euro 102.009, euro 123.253, euro 78.605, euro 54.516,euro 6.582, euro 430.707, euro 8.037), indebita percezione di agevolazioni all'imprenditoria di cui d.lgs. 185/2000 (euro 30.987, euro 24.441, euro 30.982), fondi POR Calabria (665.999), frodi relative alla legge 488/92 (euro 3.154.554 , euro 667.999,04 euro 709.060,45, euro 398.296,73, euro 505.335) e altri interventi cofinanziati FESR (euro 3.701.245, euro 20.607.417, euro 8.037). La Procura Campania segnala 10 citazioni di cui tre relative alla formazione professionale (euro 273.985, euro 35.000, euro 1.867.781), 6 per contributi percepiti ex legge 488/92 e FESR (euro 237.481, euro 65.701,64,euro 71.560, euro 71.223, euro 80.209, euro 22.487, euro 49.856). La Procura Lazio indica 11 citazioni riguardanti la indebita utilizzazione o percezione di contributi comunitari e nazionali (euro 290.533, euro 5 milioni, euro 3.042.003, euro 199.997, euro 897.624, euro 2.432.630, euro 5.322, euro 1.244.770, euro 1.934.208, euro 283226,euro 58.287).La Procura Friuli VG segnala una citazione in tema di mancata revoca di contributo (euro 68.328) Procura Liguria risulta aver emesso 9 citazioni con riguardo ad indebita percezione di contributi diretti alla promozione della imprenditoria giovanile (euro 138.844, euro 25.797, euro 148.608, euro 168.914, euro 64.817, euro 187.240, euro 153.973, euro 82.416, euro 129.043) ed una relativa ad opere non realizzate da comunità montana a fronte di contributi percepiti (euro 187.171). Procura Marche ha emesso due citazioni con relativa richiesta di sequestri conservativi per le somme di euro 795.662,13 e 2.729.789,71) relativamente ad indebita erogazione di contributi FEOGA nel settore "set aside" con coinvolgimento di una estesa rete di fittizi beneficiari in ambito nazionale e di funzionari AGEA (il danno complessivo, in ambito nazionale, riguardante diverse procure regionali supera i 26 milioni di euro) oltre ad altre citazioni relativamente a indebiti finanziamenti ad imprese artigiane (euro 112.710) e a finanziamento di capannone agricolo nell'ambito del piano sviluppo rurale della regione Marche (euro 121.640). Procura Piemonte risulta aver emesso 1 citazione nel settore della formazione professionale (euro 54.477) , una per indebita percezione di contributi diretti al ripristino di infrastrutture rurali (euro 28.490) ed una per la indebita percezione di società cooperativa di contributi all'editoria (euro 671.094). La Procura Puglia segnala 13 citazioni relative ad indebita percezione di contributi comunitari (euro 2.118.619, euro 320.503, euro 32.488, euro 730.498,euro 652.039, euro 874.635,euro 375.381, euro 138.570,euro 152.775, euro 266.35 euro 737.241, euro 1097.686, euro 1.458.381). La

I dati globali dell'ultimo quadriennio 2008-2011, risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse si rilevano complessive 274 sentenze (111 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 167.809.752 (nel 2011: 64.995.951,05; nel 2010: 75 milioni 706.200,81 di euro, nel 2009: euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).

Nello stesso quadriennio per le citazioni emesse risultano complessive 586 (190 nel 2011; 159 nel 2010 - 145 nel 2009 - 92 nel 2008), per un importo totale pari a euro 513.910.637,17 (nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010 - euro 152.632.126,57, nel 2009 - euro 136.260.993,02, nel 2008 - euro 67.020.000,00)

Procura Sardegna risulta aver emesso 6 citazioni relative a indebite percezione di contributi comunitari e nazionali relative alla realizzazione di impianti industriali (euro 411.664, euro 2.184.573, euro 880.321, euro 980.720, euro 981.532). Procura Sicilia ha emesso 60 citazioni riguardanti indebite percezioni nel settore della Formazione professionale (euro 451.055, euro 83.149, euro 23.240, euro 722.301, euro 745.247, euro 71.271, euro 92.278, euro 1.742.356), indebita percezione di contributi FEOGA, ministero politiche agricole e regione Sicilia, relativamente ad indebiti nei settori dell'agricoltura biologica, nella percezione di contributi da soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia, mancato possesso di requisiti per l'erogazione, (euro 30.060, euro 7.265,56, euro 80.149,84, euro 4.799,92, euro 8.820, euro 2.830, euro 7.533,82, euro 33.593,74, euro 10.617, euro 55.649, euro 1274, euro 38.826, euro 5.086, euro 13.987, euro 75.734, euro 161.972, euro 19.065, euro 7.110, euro 3.637, euro 20.485, euro 6.542, euro 6.230,, euro 3.037, euro 6.649, euro 125.571, euro 21.833, euro 179.398, euro 749.567 per piano sviluppo rurale insediamento giovani agricoltori, euro 47.825, euro 12.169, euro 2.476, euro 62.768, euro 27.555, euro 7.814,40, euro 8.665, euro 11.520, euro 23.018,56, euro 6.923, euro 3.528, euro 3.136, euro 202.143,44, euro 47.282,82, euro 25.962), mancata realizzazione di impianti produttivi a fronte di finanziamenti FESR, legge 488/92 e altre misure nazionali e regionali (euro 47.144,56, euro 55.649, euro 463.123, euro 72.301,43, euro 537.423,20, euro 54.116,04, euro 306.839, euro 9.060,76, euro 1.269.207, euro 8.412.117,89). Procura Trento segnala due citazioni una relativa a contributi regionali per finalità umanitarie (euro 250.998) ed una relativa ai premi di inserimento dei giovani agricoltori (euro 25 mila), Procura Umbria ha emesso tre citazioni riguardante indebito utilizzo di fondi nazionali (euro 25.554, euro 13.000 ed euro 189.348). Procura Veneto risulta aver emesso una citazione per frode comunitaria per euro 83.820; la Procura Lombardia segnala tre citazioni (euro 6.665 e 2.042) di cui va particolarmente menzionata quella relativa ad euro 53.364.355, concernente indebita percezione di finanziamenti comunitari diretti già in precedenza richiamata.

Rilevante l'attività di sequestro conservativo operata nel settore che nel 2011 ha registrato complessivamente oltre 66 milioni di euro.

7.5. Azioni di coordinamento

La rilevanza di tale settore di attività risulta confermata dalla autorevole indicazione formulata dal Procuratore generale della Corte suprema di cassazione nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, in data 28 gennaio 2011, nella quale è stata segnalata la importanza della costante collaborazione fra autorità giudiziarie penali e contabili con applicazione tempestiva dell'art. 129 disp. att. c.p.p. nonché con l'inoltro al p.m. contabile delle sentenze emesse in primo grado e definitive per reati contro la pubblica amministrazione (artt. 6 e 7 della legge 97/2001).

Il Procuratore generale presso la Suprema Corte ha richiamato la specifica circolare in data 30 dicembre 2010 diramata ai Procuratori generali presso le Corti di appello, con particolare riguardo a tutti i casi di frode in finanziamenti infrastrutturali comunitari o nazionali anche quando compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori dei fondi in applicazione dell'evoluzione giurisprudenziale in precedenza esposta in ordine all'ambito oggettivo e soggettivo della giurisdizione contabile in tale materia.

Risulta 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 2011 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 226 segnalazioni per un importo complessivo di 136.226.958,15 euro.

L'apporto investigativo della Guardia di finanza nel settore risulta di estrema importanza anche nello svolgimento delle attività delegate delle Procure regionali con il conseguimento di significativi risultati anche in sede di sequestro conservativo (si richiamano semplificativamente i casi "Sineura" di Procura Lombardia e "Set Aside" di Procura Marche).

Anche il Comando carabinieri politiche agricole e alimentari, nell'ambito della 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 e a questa Procura generale, delle segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura, inviando alla Procura generale nove segnalazioni per l'importo complessivo di 4.962.911,61 euro⁷².

⁷² Le segnalazioni complessivamente pervenute hanno riguardato illeciti realizzati nella regione Abruzzo (n.7 casi), Basilicata (7 casi), Calabria (44 casi), Campania (8 casi), Emilia Romagna (9 casi), Friuli VG (6 casi), Lazio (11 casi), Liguria (5 casi), Lombardia (3 casi), Marche (3 casi), Piemonte (16 casi), Puglia (41 casi), Sardegna (3 casi), Sicilia (42 casi), Toscana (3 casi), Trentino A.A: Trento (16 casi), Trentino A.A. Bolzano (2 casi), Umbria (4 casi), Veneto (3 casi). Quanto alla suddivisione per tipologia di cofinanziamento comunitario, i fondi FESR sono stati interessati da segnalazioni per complessivi 74.633.919,64 euro, i fondi FEOGA-FEASR per euro 52.019,073,27, il Fondo sociale europeo ha avuto segnalazioni per euro 8.937.522,41; lo strumento finanziario per la Pesca (SFOP) è stato interessato da segnalazioni per euro 2.078.853,45 mentre euro 3.561.000 attengono a segnalazioni per fondi diversi o non individuati

In tale contesto è proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF) , secondo quanto previsto nel protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006 (in relazione al principio del coordinamento espressamente indicato nell'art. 325 del Trattato), si con riferimento allo scambio di informazioni sia come apporto diretto da parte dell'OLAF all'attività di indagine delle Procure regionali. Tale rapporto di collaborazione è stato confermato in occasione dell'incontro fra il Presidente della Corte ed il Procuratore generale ed il nuovo Direttore generale dell'OLAF avvenuto a Roma, presso la Corte dei conti in data 4 aprile 2011. Un rappresentante degli uffici requirenti della Corte dei conti ha inoltre partecipato alla 9^a Conferenza dei procuratori antifrode organizzata dall'OLAF a Sofia nei giorni 17 e 18 novembre 2011. Ulteriore collaborazione con OLAF è proseguita nel settore della comunicazione istituzionale con la partecipazione della Procura generale alla rete OLAF-OAFCN.

8) Statistiche relative alla funzione requirente. (V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

L'analisi quantitativa, rispetto al 2010, indica, accanto ad un consistente aumento delle denunce pervenute agli uffici regionali di procura (+15,5%) un aumento importante (+8,6 %) delle citazioni in giudizio, che, in termini numerici, sono passate da 1093 dell'anno precedente a 1187 nel 2011; l'incremento è in parte dovuto al consolidarsi del quadro normativo conseguente all'evoluzione della legislazione e della

giurisprudenza e, soprattutto, ad un considerevole sforzo di diversi uffici del pubblico ministero regionale.

La tipologia delle istruttorie aperte e dei giudizi introdotti continua a seguire l'evolversi e l'articolarsi della Pubblica Amministrazione.

Il 19,8 % delle citazioni deriva dalle azioni per danno da attività contrattuale, il 14,4% da fattispecie concernenti danni al patrimonio, il 10,9% da frodi comunitarie. Resta pressoché costante la tipologia di danno nella gestione del personale (9,1%), mentre decrescono in maniera importante i danni connessi alla mancata riscossione delle entrate (dall'8,3% del 2010 al 3,4% del 2011).

Si rileva, peraltro, un 18,8% di citazioni dovute a danni conseguenti a nuove tipologie di danno erariale non riconducibili a quelle ormai tradizionali, la cui rilevazione comincia ad acquisire una consistenza numerica complessivamente significativa, ma che, tuttavia, singolarmente considerate si presentano marginali sia come frequenza sia come incidenza finanziaria.

Va sottolineato infine che su un totale di 243 citazioni emesse in materia di danno da reato, il 18,9% riguarda reati di concussione e corruzione, il 22,2% peculato e appropriazione indebita, il 36,2% truffa e falso.

In termini numerici, gli atti di Appello del Procuratore Generale sono stati nel 2010, 4 rispetto agli 8 dell'anno precedente.

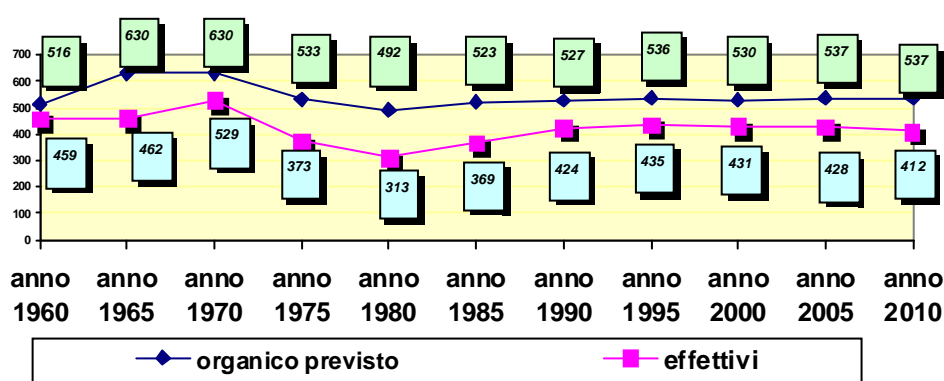
Gli appelli proposti dai Procuratori regionali sono diminuiti del

45% (105 nel 2010; 72 nel 2011), le conclusioni scritte rese dalla Procura generale sono, invece, passate da 577 del 2010 alle 621, depositate nel 2011. L'aumento è stato del 7,6%, nonostante la variazione del numero di posti vacanti presso l'ufficio di Procura Generale passati da 6 (-27%) del 2010 a 7 (-31,9%) nel corso del 2011.

Va rimarcato, comunque, che tali risultati sono intervenuti nonostante la perseverante e importante situazione di carenza sia nel numero di magistrati in servizio sia nella perdurante mancanza di personale amministrativo determinato dall'ormai decennale blocco del turn over.

Il quadro emerge in tutta la sua rilevanza dalla tabella riportata.

Consistenza del personale di magistratura dal 1960 al 2010⁷³



Appare evidente infatti, dal 1960 ad oggi, il costante deficit del

⁷³ I dati comprendono il personale di magistratura esclusi i magistrati in posizione di fuori ruolo rilevati nei ruoli del personale della Corte relativi agli anni di riferimento
N.B.: nel 2011 il personale previsto in organico è stato di 607 unità a fronte 453 unità in servizio esclusi i fuori ruolo.

personale di magistratura in servizio rispetto a quello previsto dalle piante organiche.

Queste ultime, peraltro, sono rimaste pressoché invariate nonostante siano intervenute riforme ordinamentali strutturali, con l'introduzione delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte negli anni 90 e, più recentemente, delle Sezioni regionali di controllo.

In particolare, per quanto attiene alla funzione requirente, che funge da volano per l'attività giurisdizionale, deve sottolinearsi che nel 2011, su 21 Procure regionali, le maggiori, quali Lombardia, Toscana, Lazio, Emilia Romagna, Abruzzo, Campania e Sardegna, sono state a lungo prive del Procuratore Regionale titolare e complessivamente i magistrati assegnati alle funzioni requirenti erano n. 87 nelle Procure regionali e 15 alla Procura generale, ivi compresi il Procuratore Generale e Procuratore Generale Aggiunto.

III - Esecuzione delle sentenze di condanna. (V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

1. Considerazioni generali.

Come già riferito in precedenti analoghe circostanze, il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260 ha ricondotto i procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna sotto la responsabilità dell'amministrazione danneggiata creditrice, abrogando le norme che stabilivano il passaggio all'amministrazione finanziaria del Demanio dei crediti di più difficile esazione e la relativa possibilità d'intervento nei giudizi di espropriazione

sui beni mobili o immobili dei debitori.

L'amministrazione creditrice può procedere - oltre che con le ritenute di un quinto dello stipendio del dipendente - anche all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del presidente della repubblica 28 gennaio 1988, n. 43 (per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le analoghe disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446).

In tal modo si è realizzato un sistema claudicante, ove la responsabilità delle scelte di impulso e di tutela anche in sede giudiziaria dei crediti di più difficile esazione è rimessa a pubbliche amministrazioni che in materia, però, non dispongono dei poteri coercitivi propri dell'amministrazione finanziaria, sia nei confronti del debitore, sia verso i concessionari della riscossione, ora Equitalia. Ancor meno possono fare affidamento su efficienti apparati organizzativi, professionalità e dotazioni occorrenti per la ricerca del debitore, l'individuazione dei beni da sottoporre alla esecuzione coattiva, la capacità di stare in giudizio nelle procedure esecutive presso il giudice ordinario. Talvolta s'è rivelata carente la rappresentanza e difesa nei giudizi di esecuzione da parte dell'Avvocatura dello Stato (a sua volta in gravi difficoltà di organico), spesso è stata affidata ad Avvocati del libero foro, con costi rilevanti ed esito incerto.

Va inoltre considerato che, non trattandosi di crediti privilegiati, questi crediti nelle procedure concorsuali segnano il passo e ad essi non

tornano applicabili gran parte delle norme sostanziali e processuali, cautelari ed esecutive previste per la riscossione dei crediti tributari (regime di prescrizione, gansce, fermo amministrativo, procedure semplificate di vendita forzata, ecc.).

Deve, inoltre, rilevarsi che il D.P.R. 260 presuppone ed in alcuni casi addirittura prevede una regolamentazione di dettaglio di cui spesso si avverte la mancanza: sarebbe quantomeno auspicabile un intervento del Governo centrale per la regolamentazione delle procedure, la documentazione e le scritturazioni contabili necessarie per la riscossione, la predisposizione di schemi di convenzione tipo ai quali le Amministrazioni dovrebbero attenersi per la concessione di dilazioni, vincolandosi a parametri il più possibile omogenei al fine di evitare discriminazioni, la definizione di procedure e protocolli per crediti di Amministrazione diversa da quella di appartenenza della persona condannata, nelle ipotesi di accertate responsabilità per cosiddetto danno obliquo.

2. Il ruolo del P.M. contabile.

Il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, all'art. 7, prevede: "Comunicazioni al procuratore regionale" e testualmente recita "Il titolare dell'ufficio che procede all'esecuzione dà notizia al procuratore regionale competente per territorio dell'inizio della procedura indicando il responsabile del procedimento, comunica al procuratore regionale stesso la conclusione del procedimento di propria competenza, specificando le partite riscosse,

quelle assoggettate a ritenuta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e quelle date in carico al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4".

La norma ha avuto un rilevante effetto di deterrenza, tant'è che ha determinato un profluvio di comunicazioni che consentono agli uffici di procura di monitorare l'andamento delle procedure avviate da parte delle amministrazioni creditrici, sollecitandone gli adempimenti.

Nel 2005 sono state introdotte norme che hanno intestato al PR particolari azioni intese a migliorare la realizzazione del credito risarcitorio. In particolare il comma 174 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 ha aumentato il potere di azione del pubblico ministero contabile, legittimandolo all'esperimento di "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore" al fine di assicurare una più efficace tutela ai crediti erariali.

Le Procure regionali, oltre alla normale sollecitazione agli enti pubblici creditori ad attivare le opportune azioni a tutela del proprio credito, si sono particolarmente impegnate nell'azione di conservazione delle garanzie patrimoniali.

In termini complessivi, dall'osservazione dell'andamento delle procedure di recupero può affermarsi che esse raramente presentano fasce di inerzia, poiché vengono avviate nella totalità dei casi con sollecitudine e seguite nel loro iter. Si tratta tuttavia di procedure complesse, di lunga durata, sulle quali i procuratori regionali vigilano impedendo che i crediti cadano in prescrizione. In materia, trattandosi di diritti soggetti all'*actio*

judicati, opera la prescrizione ordinaria, decennale. Pertanto è sufficiente che il debitore venga raggiunto da una intimazione sollecitatoria, perché incominci a decorrere il nuovo decennio. Tale circostanza, unitamente alla limitazione della responsabilità ai soli casi di accertata colpa grave o dolo, rende arduo procedere con azioni risarcitorie nei confronti dei responsabili del procedimento, che, peraltro, costituiscono la catena terminale delle profonde anomalie e disservizi che continuano a caratterizzare la Pubblica Amministrazione.

3. Andamento dei recuperi.

Nel periodo 2006-2011, risultavano pronunciate dalle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti sentenze di condanna definitive di I e II grado per circa 850 milioni di euro, in relazione alle quali erano pendenti n. 1383 giudizi d'appello, che, come noto, sospendono l'esecuzione della sentenza.

Nello stesso periodo, dalle informazioni pervenute alle Procure regionali, risultavano recuperati euro 140.560.720,29, a tali importi vanno aggiunti quelli riscossi a seguito di definizioni agevolate a norma dell'art. 1, commi 231-233 della legge n. 266 del 2005, che solo per l'anno 2011 raggiungono euro 3.525.433,59.

Deve in proposito sottolinearsi che la maggior parte dei crediti da condanna viene recuperata attraverso l'incameramento di un quinto dello stipendio o della pensione del dipendente, oppure forma oggetto di piani di ammortamento con pagamenti dilazionati in periodi di tempo a volte

molto lunghi. Le dilazioni vengono accordate dalle amministrazioni sulla base di scelte discrezionali, che tengono conto di vari fattori, quali l'ammontare del credito, l'età del debitore, i risultati degli accertamento patrimoniali, ecc..

Le amministrazioni si limitano a comunicare gli estremi del provvedimento adottato e l'inizio dei relativi pagamenti. Le Procure non sono in grado di rilevare il seguito, se non a procedura ultimata. Analogamente, quando l'amministrazione procede alla riscossione a mezzo ruoli, comunica l'emissione del ruolo, ma raramente da parte dei concessionari, ora Equitalia, viene data notizia dell'andamento della procedura. Spesso inoltrano dichiarazioni di inesigibilità, senza dare conto dell'attività svolta per il buon esito dell'esecuzione. Si tratta di motivi che conferiscono scarsa significatività ai dati numerici relativi ai recuperi, sulla base delle comunicazioni ricevute. D'altro canto queste non sono standardizzate e provengono da amministrazioni di varia natura. Oltre allo Stato vi sono enti locali, enti territoriali, enti pubblici economici e non mancano soggetti di diritto privato, con bilanci di tipo privatistico, in relazione all'ampliamento degli ambiti della giurisdizione contabile, ad esempio società di diritto privato che gestiscono servizi pubblici.

Occorre in ogni caso sottolineare che, se pure l'esecuzione delle condanne ha grande rilievo quale specchio dell'effettività della giurisdizione contabile, essa tuttavia è poco rappresentativa dell'importanza della funzione svolta da questa magistratura, come non lo

è il tasso di esecuzione della pena nei riflessi della giurisdizione penale.

Non appare un fuor d'opera ricordare che si è spesso constatato che il solo avvio di un'istruttoria ha sortito l'effetto di far cessare comportamenti devianti e spesso ingenti danni vengono riparati prima ancora che inizi il processo, solo con l'apertura dell'istruttoria, l'invio dell'invito a fornire deduzioni oppure nel corso del processo, prima dell'emissione della condanna, dando causa a declaratorie di cessazione della materia del contendere.

IV. GIUDIZI PENSIONISTICI (V.P.G. Francesco D'Amaro)

Nel 2011 è proseguita l'attività intrapresa negli anni precedenti, di abbattimento dell'arretrato del contenzioso pensionistico, attribuibile in gran parte all'istituzione del giudice unico con la legge 205 del 2000, con un ulteriore notevole decremento del numero dei giudizi complessivamente pendenti, che porta il carico del contenzioso a livelli fisiologici nella gran parte delle Sezioni regionali. Il totale dei giudizi pensionistici ancora pendenti alla fine del 2011 si è ridotto a 31.376 giudizi, rispetto ai 41.534 alla fine del 2010 (nel corso del 2011 sono stati aperti 7.801 nuovi giudizi) ed ai 224.838 giudizi pendenti al 3 dicembre 1999, ultimo anno di piena vigenza delle norme sul giudice collegiale, con evidenti risultati deflattivi, anche nelle Regioni ove si era concentrato il maggiore arretrato di giudizi in materia di pensioni (le giacenze presso le Sezioni giurisdizionali regionali per la Sicilia, per la Campania e per la Puglia, da tempo le più elevate, sono diminuite nell'ultimo anno,

rispettivamente, da 12.481 a 9.823 giudizi, da 10.200 a 8.547 giudizi e da 5.542 a 4.598 giudizi).

Quanto ai procedimenti pendenti in appello, nel 2011 si è registrato un lieve incremento rispetto all'anno precedente, da 8.330 a fine 2010 a 8.650 al 31 dicembre 2011. L'aumento dei giudizi negli ultimi anni, rispetto ai 1.335 giudizi pendenti a fine 2000, anno dell'istituzione del giudice unico, costituisce un dato interessante che ha richiesto soluzioni organizzative adeguate per ridimensionare detto fenomeno.

Avanti alle Sezioni riunite sono state proposte n. 8 nuove questioni di massima, di cui una riassunta dal Procuratore generale e 7 dai Presidenti delle Sezioni giudicanti di 1° e 2° grado, mentre 9 sono state le sentenze depositate e 12 le memorie conclusioni di udienza depositate.

La Procura generale, nell'esercizio della sua attività istituzionale dinanzi alle Sezioni riunite, ha avuto modo di intervenire, dedurre e concludere in giudizi per questioni di massima anche in materia pensionistica, nella quale si sono avuti importanti sentenze delle Sezioni riunite, principalmente su alcuni argomenti.

Una delle più importanti tematiche si è sviluppata in 4 sentenze (dal n. 2 al n. 5 del 2011) ha ancora riguardato una questione di massima, rimessa con ordinanza delle Sezioni giurisdizionali per la Sicilia, concernente la misura della perequazione automatica spettante agli ex dipendenti della regione, decisa nel senso di ritenere le disposizioni in materia (art. 69 legge n. 388/2000) applicabili anche al personale in

quiescenza della regione Sicilia dal gennaio 2001.

Il giudice intendeva, inoltre, spogliarsi della causa e rimetterla per la decisione nel merito, avendo espresso dissenso rispetto al punto di diritto già enunciato con la sent. 2/2010/QM.

L'organo nomofilattico ha ribadito, in tali circostanze, l'inammissibilità del deferimento, quando non siano prospettate situazioni giuridiche nuove e diverse e tali da poter indurre, in astratto, le SS.RR. ad una rimeditazione del principio di diritto affermato in precedenza ed ha stabilito che il giudizio sulla causa spetta sempre al giudice di merito, che deve attenersi al principio di diritto enunciato dalle SS.RR., ai sensi dell'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 18.6.2009, che hanno ricordato il carattere incidentale delle questioni prospettate, la cui pronuncia ha per oggetto esclusivamente la questione di massima.

Le SS.RR., attraverso una progressiva evoluzione giurisprudenziale, hanno risolto i suddetti aspetti, di carattere preliminare, statuendo che oggetto della pronuncia resta esclusivamente il principio di diritto e la eventuale revisione dello stesso e non anche il merito della questione, che rimane dunque, di competenza del giudice "a quo", che è tenuto ad uniformarsi alla massima enunciata.

Con una decisione innovativa (sent. n. 8/2010/QM) esse avevano stabilito che la legittimazione a rimettere la questione di massima, ai sensi dell'art. 42, co. 2, secondo periodo, della predetta legge 69/2009, è riservata alle sole Sezioni di appello e non anche ai giudici di 1° grado,

mentre il potere di deferimento, di cui al novellato art. 1, co. 7, legge 19/94, spetta a tutti i giudici, oltre che al Procuratore Generale e al Presidente della Corte dei conti.

Altra importante sentenza è stata la n. 8/2011/QM; il Collegio, su deferimento della 3^a Sezione d'appello, ha stabilito, su contrario avviso della P.G., che "ai fini della costituzione della posizione assicurativa prevista dall'art. 124, co. 1, del d.P.R. n. 1092/1973, l'espressione "periodo di servizio prestato" deve interpretarsi come servizio effettivo e non come servizio utile.

Con decisione pubblicata in data 31.5.2011 le SS.RR., su conforme parere della P.G. (questione sollevata con ordinanza del Presidente della Corte dei conti in data 7.4.2010), hanno affermato il principio di diritto in base al quale l'assegno funzionale previsto per i sottufficiali delle FF.AA. e in favore degli appartenenti ai corpi di polizia (legge 14.11.1987 n. 468 e legge 20.11.1987 n. 472), nonché l'indennità di ausiliaria (legge 10.4.1954 n. 113 e legge 10.5.1983 n. 212) non beneficiano della maggiorazione del 18% previsto dall'art. 16 della legge 29.4.1976 n. 177.

Con la sentenza n. 7/2011/QM, depositata il 26.5.2011, le SS.RR. sono tornate nuovamente sulla problematica delle somme erogate e non dovute, di cui alla decisione n. 7/QM/2007, su apposito quesito della sezione regionale siciliana, formulando il principio di massima per cui "gli articoli 203, 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973 non si applicano al trattamento provvisorio di cui all'art. 162 del summenzionato T.U. sulle

pensioni; con la conseguenza che, sino all'adozione del provvedimento definitivo di pensione, sono possibili modifiche del trattamento provvisorio stesso, attesa la sua natura interinale", non escludendosi, però, un "completo momento satisfattivo nella sanzione del cosiddetto danno da ritardo procedimentale", di cui all'art. 7, comma 1, della legge 18.6.2009, n. 69, qualora siano superati i termini previsti (in base alla legge 241/1990) per l'adozione del provvedimento definitivo.

La sentenza n. 10 depositata l'1.6.2011 delle SS.RR. in sede giurisdizionale, su proposta della sezione giurisdizionale per la Sardegna con ordinanza n. 100/10, su conforme avviso della P.G., ha statuito che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 della legge n. 730/1983, per i pensionati collocati a riposo anticipatamente, "le variazioni periodiche dell'indennità integrativa speciale debbono essere quantificate in misura intera dalla data del raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia, prendendo come base di calcolo l'intero importo della stessa indennità che sarebbe spettato se non fossero state applicate le decurtazioni di proporzionalità al servizio".

La pronuncia n. 11, depositata il 15.6.2011, ha stabilito che "all'ufficiale cessato dal servizio permanente effettivo senza aver maturato i requisiti di accesso al trattamento pensionistico normale, non spetta, ai fini della costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS prevista dall'art. 124 del d.P.R. 1092 del 29.12.1973, l'aumento di un quinto del periodo di servizio prestato con percezione dell'indennità di istituto,

previsto dall'art. 3 della legge n. 284 del 27.5.1977".

Altre rilevanti questioni, relative alla ripetibilità del debito pensionistico formatosi tra la concessione del trattamento pensionistico provvisorio e quello determinato con provvedimento definitivo, oppure dopo l'emissione di una sentenza d'appello che riforma quella di 1° grado, nonché alla possibilità per l'amministrazione di annullare d'ufficio provvedimenti viziati da errori di diritto, sono state recentemente portate all'esame del giudice nomofilattico.

Con sentenza n. 15/2011/QM le SS.RR. hanno stabilito che, in materia di pensioni di guerra non esiste un generale potere di annullamento d'ufficio, in via di autotutela, di provvedimenti viziati da errori di diritto.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questa cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 – ancora più solenne ricorrendo il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti – l'intervento del Procuratore Generale illustra le novità normative e giurisprudenziali intervenute nell'anno appena trascorso, riferisce sull'attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali, indicando le fattispecie più rilevanti sotto il profilo della natura degli illeciti e della entità del danno e offre infine considerazioni sull'assetto attuale della giurisdizione contabile e sulle sue prospettive di sviluppo.

Il contenuto di tale intervento costituisce quindi non solo un doveroso strumento di pubblica informazione sui risultati dell'attività

svolta, ma concorre anche a costruire e diffondere una sempre più necessaria cultura della legalità.

Nell'anno 2011 meritano di essere segnalati alcuni interventi legislativi che proseguono la tendenza già avviata ad attribuire alla Corte dei conti specifiche funzioni, valorizzando così il suo ruolo di primaria Istituzione di controllo e di tutela della finanza pubblica.

Tale tendenza va approvata e incoraggiata, in un momento come quello attuale in cui tutte le Istituzioni sono impegnate a conseguire gli obiettivi del risanamento dei conti pubblici, del contenimento della spesa pubblica, del contrasto ai dilaganti fenomeni della corruzione e della diffusa illegalità.

Nel 2011 è entrata in vigore una norma per effetto della quale le sezioni giurisdizionali della Corte, in caso di accertato artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, condannano gli amministratori e il responsabile del servizio economico-finanziario degli enti locali, ad una sanzione pecuniaria rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica e al trattamento retributivo.

I previsti casi di irregolarità contabile si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva degli obiettivi che la disciplina del patto di stabilità interno impone alle amministrazioni locali di raggiungere.

Altra rilevante novità è contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo

n. 149 del 2011, emanato in attuazione della delega legislativa in materia di federalismo fiscale, laddove la Corte dei conti è chiamata ad accertare inadempimenti dell'obbligo di attuare i piani di rientro dal debito delle gestioni sanitarie a carico dei presidenti delle giunte regionali nominati a tal fine commissari.

Si tratta di una funzione tecnico-accertativa dell'avvenuta omissione dei previsti adempimenti, con attribuzione di responsabilità personale al predetto commissario per effetto di condotta dolosa o gravemente colposa, ai fini dell'applicazione della sanzione politica prevista dalla medesima disposizione.

La disciplina introdotta si inserisce in un ambito di materia già oggetto di specifiche forme di controllo da parte della Corte dei conti. Pare peraltro a questa Procura Generale che, in considerazione degli effetti attribuiti a tale accertamento, la disciplina procedurale applicabile debba essere quella dell'ordinario giudizio di responsabilità, sia per assicurare all'interessato le necessarie garanzie di difesa personale previste nel processo, sia per meglio tutelare gli interessi protetti dalla norma attraverso l'azione officiosa del pubblico ministero.

Ugualmente rilevante, ancorché non del tutto nuova, è la disciplina che prevede la sanzione della incandidabilità per amministratori e revisori dei conti di enti locali che con loro ripetuti e accertati comportamenti produttivi di danno, abbiano causato il dissesto dell'ente (art. 6 del medesimo decreto legislativo n. 149).

L'una e l'altra norma, anche con la prevista sanzione di natura politica, rafforzano gli strumenti di tutela delle finanze pubbliche, mediante profili di integrazione e complementarietà tra le funzioni di controllo e la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti.

Tra le principali novità sugli indirizzi interpretativi maturati dalla giurisprudenza nel 2011, occorre ricordare che la Corte Costituzionale ha definito le questioni relative alla perseguibilità del danno all'immagine davanti alla Corte dei conti, ritenendo legittima la relativa disciplina in quanto:

- il legislatore non ha previsto una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione (segnatamente di quella ordinaria), bensì ha circoscritto i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile ad un dipendente di questa;
- l'opzione legislativa di non estendere l'azione risarcitoria a condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, non è manifestamente irragionevole. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte illecite che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità ed il prestigio dell'amministrazione.

La giurisprudenza contabile sta formando, al riguardo, i suoi orientamenti.

La Consulta ha anche affrontato due ulteriori questioni di significativo interesse, relative rispettivamente alla nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e al potere presidenziale di disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza.

Sul primo argomento, a seguito della pronuncia di inammissibilità intervenuta, la questione di legittimità costituzionale è stata nuovamente proposta. Sul secondo argomento, va sottolineata l'affermazione della Corte secondo cui il potere-dovere del presidente è esclusivamente diretto «ad assicurare l'esatta osservanza della legge, nell'interesse ... degli utenti del "servizio giustizia"».

Per quanto attiene alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che assume un pregnante valore di orientamento, anche nel 2011 si sono avuti numerosi interventi, che consentono di esprimere alcune riflessioni di sintesi:

- aumenta il numero di ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, spesso rivolti a veicolare in sede di legittimità doglianze che non integrano "motivi di giurisdizione" ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., con negative conseguenze sul momento di avvio dell'esecuzione delle

sentenze di condanna;

- viene confermata, ai fini dell'attribuzione della giurisdizione contabile, la latitudine della nozione di "rapporto di servizio", che ricorre ogni qualvolta un soggetto, dipendente od anche del tutto "estraneo" alla P.A., venga investito del potere di porre in essere un'attività od anche una "quota di attività" della P.A. medesima, senza che a tal fine rilevi la natura (pubblica o privata) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura (che può scaturire da un provvedimento, da un contratto e da un mero fatto). In tal modo, la giurisdizione contabile è in grado di conoscere il danno pubblico anche nei casi sempre più frequenti in cui le pubbliche amministrazioni si avvalgono di moduli e di strumenti giuridici organizzativi e di gestione propri del diritto privato.

In coerenza con tale fenomeno espansivo della giurisdizione contabile, appare utile richiamare, sul versante operativo, l'iniziativa assunta dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione che, con sue direttive interpretative delle previsioni normative esistenti, ha incentivato gli scambi comunicativi tra giurisdizione penale e giurisdizione contabile nella logica della "complementarietà" delle tutele giudiziarie.

Quanto alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, richiamo - per la loro importanza nomofilattica e di orientamento operativo - le due sentenze con le quali sono state interpretate le nuove disposizioni dettate in materia di nullità degli atti istruttori adottati in

assenza di “specifica e concreta notizia di danno”.

Sull’attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali nel corso del 2011, questa relazione offre un’ampia panoramica delle concrete fattispecie prese in esame. In questa sede sembra opportuno porre in risalto talune caratteristiche delle problematiche affrontate nei vari settori.

Iniziando da quello dei contratti delle pubbliche amministrazioni, va segnalato il consolidarsi dell’orientamento giurisprudenziale che ravvisa nei casi di mancato o inesatto ricorso alle previste procedure concorrenziali una fonte di danno all’amministrazione contraente. In sostanza, le procedure dell’evidenza pubblica, in quanto rivolte a far conseguire all’amministrazione la migliore e più affidabile offerta possibile, connotano l’azione pubblica secondo i criteri della economicità e della efficienza, sì che una condotta che impedisca tale risultato ben può integrare danno risarcibile.

Sotto questo profilo, le innovazioni apportate nel 2011 al codice dei contratti, nel semplificare le procedure di affidamento di contratti di modesta entità, ampliano il livello di diligenza richiesto ai responsabili dei singoli procedimenti affinché siano in concreto rispettati i presupposti per il ricorso a procedure non completamente concorrenziali.

Un altro ambito in cui si è concentrato l’impegno operativo delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali della Corte è quello delle frodi nei finanziamenti pubblici, per il recupero delle ingenti somme che l’Unione europea e le amministrazioni pubbliche nazionali destinano a programmi

di intervento nei vari settori e che vengono irregolarmente concesse o non correttamente impiegate dai percettori.

E' da segnalare l'innovativa affermazione giurisprudenziale secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti sussiste anche quando l'ente danneggiato è direttamente l'Unione europea, avendo provveduto con propri atti ad erogare i finanziamenti (c.d. fondi diretti). Trattasi, peraltro, di un'interpretazione coerente con gli obblighi derivanti dall'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività.

In questo settore, è ugualmente da rimarcare la costante giurisprudenza secondo cui, oltre alla persona giuridica percettrice del finanziamento, può essere chiamato personalmente a rispondere davanti alla Corte dei conti anche l'amministratore o il dipendente che abbiano agito per conto della stessa.

I risultati raggiunti, notevoli per la rilevanza degli importi e per la tempestività degli strumenti cautelari adottati, sono stati possibili grazie alle sinergie informative ed operative tra gli Uffici del pubblico ministero contabile, quelli del pubblico ministero ordinario e l'OLAF, e alla fattiva collaborazione degli organi della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri specializzati in questa materia, ai quali in questa sede intendo dare un riconoscimento di elevata professionalità.

Sempre significativo è il numero dei giudizi avviati e definiti nel 2011 in materia di incarichi e consulenze conferiti dalle pubbliche

amministrazioni a soggetti esterni. Trattasi di un settore in cui gli orientamenti giurisprudenziali sono da tempo chiari e precisi nella individuazione dei presupposti per un legittimo ricorso a tali strumenti, tanto da essere stati recepiti con puntuali disposizioni dal legislatore statale e, spesso, da quello regionale.

Ciononostante, la casistica dà ancora atto di fenomeni di mancata attenzione ai suddetti criteri che, in casi macroscopici, sembra strumentale al perseguimento di obiettivi personalistici cui è estraneo l'interesse pubblico. Degno di nota è, comunque, il fatto che gli Uffici di Procura vengono a conoscenza di tali vicende sempre più spesso a seguito di specifiche segnalazioni di cittadini, oltre che quale esito delle ispezioni delle strutture della Ragioneria Generale dello Stato.

Il tema della gestione del patrimonio pubblico è oggetto di attività giurisdizionali che attengono ai profili della corretta ed efficiente gestione ispirata ai principi dell'economicità e, quindi, investono il più delle volte la determinazione del corrispettivo di cessione o di acquisto in caso di alienazione o acquisizione al patrimonio, la determinazione del canone di godimento del bene stesso e l'applicazione degli adeguamenti consentiti, nonché la mancata o ingiustificata destinazione dei beni pubblici alle loro naturali utilità e redditualità.

Per quanto attiene ai danni alle pubbliche amministrazioni conseguenti ad illeciti penali in genere e allo specifico fenomeno della corruzione nella P.A., si tratta di un tema che riguarda il più delle volte

vicende già autonomamente valutabili dalla giurisdizione contabile in quanto di per sé fonte di un concreto pregiudizio patrimoniale causato da condotte antidoverose di pubblici funzionari e connotate - quanto meno - da colpa grave (spesso anche per mancato controllo). Nei casi, però, in cui viene in rilievo il dolo proprio di alcuni specifici delitti contro la pubblica amministrazione - mi riferisco alla corruzione e alla concussione - l'intervento della magistratura contabile è, di fatto, connesso all'accertamento e alla valutazione che il giudice penale dà della specifica vicenda.

Ne consegue che, nell'ottica di rendere più efficaci gli strumenti per la lotta a tali odiose disfunzioni dell'agire pubblico, appare opportuno segnalare anche da parte di questa Procura Generale la necessità che il legislatore definisca con urgenza l'iter di introduzione nell'ordinamento interno degli strumenti che gli Organismi internazionali hanno da tempo convenuto di adottare. Ci si riferisce, tra l'altro, alla semplificazione delle fattispecie punitive degli abusi di potere dei pubblici dipendenti, all'introduzione di fattispecie analoghe per i soggetti privati, alla previsione di adeguati termini di prescrizione dei reati e di efficaci sanzioni delle infedeltà nell'esposizione dei dati contabili di bilancio.

Anche nel settore della sanità si riscontrano nell'anno appena concluso sentenze che accertano numerose tipologie di danno subito dalle amministrazioni pubbliche. Oltre ai casi di risarcimento dei danni causati agli utenti del servizio per responsabilità sanitaria, l'attività delle Procure

e delle Sezioni giurisdizionali ha riguardato anche i profili attinenti alla gestione della spesa farmaceutica, delle risorse strumentali in genere e dei rapporti tra sanità pubblica e privati convenzionati, nonché gli illeciti conseguenti alle irregolari modalità di svolgimento dell'attività libero professionale da parte del personale medico dipendente.

Anche nel 2011 è proseguita l'attività di sindacato giurisdizionale sulle modalità di reperimento di risorse finanziarie da parte delle amministrazioni pubbliche, sia mediante forme di indebitamento che di strumenti derivati. Quanto ai casi di ricorso all'indebitamento, la giurisprudenza applica la specifica disciplina attuativa del precetto di cui all'art. 119 ultimo comma Cost. sulla destinazione esclusiva a spese di investimento; sui contratti di finanza derivata la Corte dei conti sta enucleando regole di comportamento alle quali amministratori e dirigenti devono attenersi.

Un richiamo a parte va fatto alla materia della riscossione delle entrate pubbliche, per l'importanza che assumono le concrete modalità di organizzazione e gestione del servizio, che da un lato devono garantire l'efficiente e tempestiva riscossione dei crediti accertati e dall'altro devono assicurare la tutela del contribuente da vizi formali nelle procedure.

Infine, un positivo accenno merita l'andamento del contenzioso pensionistico, in cui i dati suesposti mostrano la riduzione dell'arretrato e la definizione dei nuovi ricorsi in tempi brevi.

Per quanto riguarda le prospettive della giurisdizione contabile, va

rimarcata la scelta espressa negli ultimi anni dal legislatore di affiancare alla generale responsabilità patrimoniale anche altri tipi di responsabilità per violazione di specifiche norme poste a protezione di interessi economico-finanziari della collettività.

Le disposizioni in questione individuano, infatti, regole di natura giuscontabile alla cui inosservanza sono associate conseguenze giuridiche, talvolta di carattere demolitorio (sanzionando di nullità o invalidità l'atto amministrativo adottato), talaltra di carattere patrimoniale-afflittivo per la persona responsabile della violazione.

La previsione di specifiche conseguenze sul patrimonio personale o sui diritti di elettorato dei soggetti responsabili della violazione, tende a rendere più effettivo l'obbligo di osservare i principi e i precetti contabili al fine di conseguire una sana e corretta gestione delle amministrazioni pubbliche e di assicurare alle stesse un effettivo pareggio finanziario. D'altro canto, la espressa previsione della nullità degli atti adottati in contrasto con i suddetti precetti è rivolta a ripristinare il corretto assetto finanziario e contabile violato.

Anche in considerazione della *sedes materiae* in cui tali norme sono state introdotte (manovre finanziarie o di stabilizzazione dei conti pubblici, attuazione del federalismo fiscale), appare chiara la volontà del legislatore di rafforzare la tutela giudiziale dell'Erario pubblico, assegnando la cognizione di tali fattispecie al giudice che la Costituzione individua come tendenziale attributario delle questioni nelle materie di

contabilità pubblica.

ALLEGATI e TABELLE

INDICE DEGLI ALLEGATI E DELLE TABELLE

PROCURA GENERALE

Appelli e Ricorsi

Tab.

I

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 2011**

Tab.

II

**PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI
GIURISDIZIONALI**

Tab.

III

A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2011

B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

L) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2011

M) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2011

**MAGISTRATI IN SERVIZIO PRESSO LE SEDI CENTRALI E
PERIFERICHE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2011**

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 dal 1/12/2010 al 30/11/2011

B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

TABELLE DI COMPARAZIONE :

Tab.

VI

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2006 al 2011

B) sull'andamento del numero di giudizi di primo grado definiti in materia di responsabilità dal 2006 al 2011

C) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2006 al 2011

TABELLE RIEPILOGATIVE COMPRENDENTI GLI ANNI DAL 1997 AL 2011 RELATIVE ALL'ANDAMENTO DELLO SMALTIMENTO DEI RICORSI IN MATERIA DI PENSIONI :

Tab.

VII

A) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici di primo grado dal 1997 al 2011

B) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici in sede d'appello dal 1997 al 2011

C) grafico dell'andamento dei ricorsi pensionistici pendenti in primo grado dal 1997 al 2011

D) grafico dei ricorsi decisi in primo grado dal 1997 al 2011

E) grafico dei ricorsi decisi in sede d'appello dal 1997 al 2011

F) andamento dell'arretrato pensionistico in primo grado dal 1997 al 2011

G) andamento dell'arretrato pensionistico in sede d'appello dal 1997 al 2011

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

E

UFFICIO RICORSI

PROCURA GENERALE D'APPELLO

PRESSO LA

REGIONE SICILIANA

ANNO 2011

PROCURA GENERALE
UFFICIO APPELLI
attività nell'anno 2011 (*)

APPELLI	
Appelli pendenti al 1/1/2010	2449
Appelli pendenti al 31/12/2010	2735
APPELLI PROPOSTI	
dal Procuratore Generale	4
dai Procuratori Regionali	72
di parte	806
TOTALE	882

CONCLUSIONI DEPOSITATE	621
CONCLUSIONI IN CORSO DI DEPOSITO	535

(*) Manca il dato dell'attività svolta dalla Procura generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana della quale si riferisce in sede locale

**PROCURA GENERALE
SERVIZIO QUESTIONI DI MASSIMA
RICORSI E CONTRORICORSI IN CASSAZIONE**

AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2011 IN MATERIA DI RESPONSABILITA'	
Fascicoli complessivamente aperti e gestiti dalla Segreteria	52
Ricorsi del PG	1
Controricorsi del PG	34
Regolamenti preventivi PR (ricorsi)	1
Regolamenti preventivi PR (controricorsi)	15
Atti non redatti	5
Decisioni Corte Cassazione pubblicate, esaminate e distribuite	28
Questioni di massima	5
Decisioni QM	5
TOTALI	146

AFFARI AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2011 IN MATERIA DI PENSIONI	
QUESTIONI DI MASSIMA -	
Pendenti al 1/1/2011	40
Pendenti al 31/12/2011	3
QM PROPOSTE -	7
RIASSUNTE	1
dal Procuratore Generale nel 2011	0
dai Presidenti di Sezione nel 2011	7
Sentenze depositate	10
Memorie d'udienza	12
TOTALI	80

PROCURA GENERALE
presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello
della Corte dei conti per la Regione Siciliana

AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2011 IN MATERIA DI RESPONSABILITA'	
Appelli proposti dalla Procura Generale d'Appello	18
Appelli proposti dalla Procura Regionale	9
Requisitoria su Giudizio di parificazione	1
Appelli di parte	57
TOTALI	85

Conclusioni e pareri depositati	80
conclusioni in corso di deposito	25
Atti vari difensionali depositati	7
Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione D'appello Siciliana	6
TOTALI	38

ATTIVITA' DELLE SEZIONI
I – II – III – CENTRALI D'APPELLO
E
SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIANA
ANNO 2011

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI I-II-III D'APPELLO e
SEZIONE D'APPELLO PRESSO LA REGIONE SICILIANA**

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2011	ISTANZA DEL PG	71	147	44	25	287
	ISTANZA DI PARTE	388	828	667	88	1971
	TOTALE	459	975	711	113	2258
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DEL PG	25	21	25	20	91
	ISTANZA DI PARTE	249	192	364	55	860
	TOTALE	274	213	389	75	951
DEFINITI	ISTANZA DEL PG	27	21	16	16	80
	ISTANZA DI PARTE	171	278	206	38	693
	TOTALE	198	299	222	54	773
RIMANENZA AL 31/12/2011	ISTANZA DEL PG	69	147	53	29	298
	ISTANZA DI PARTE	466	742	825	105	2138
	TOTALE	535	889	878	134	2436
(*) IMPORTO TOTALE DELLE SENTENZE DI CONDANNA EMESSE DALLE SEZIONI I; II E III D'APPELLO						
- DATO FORNITO DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE		€ 76.424.763,71				

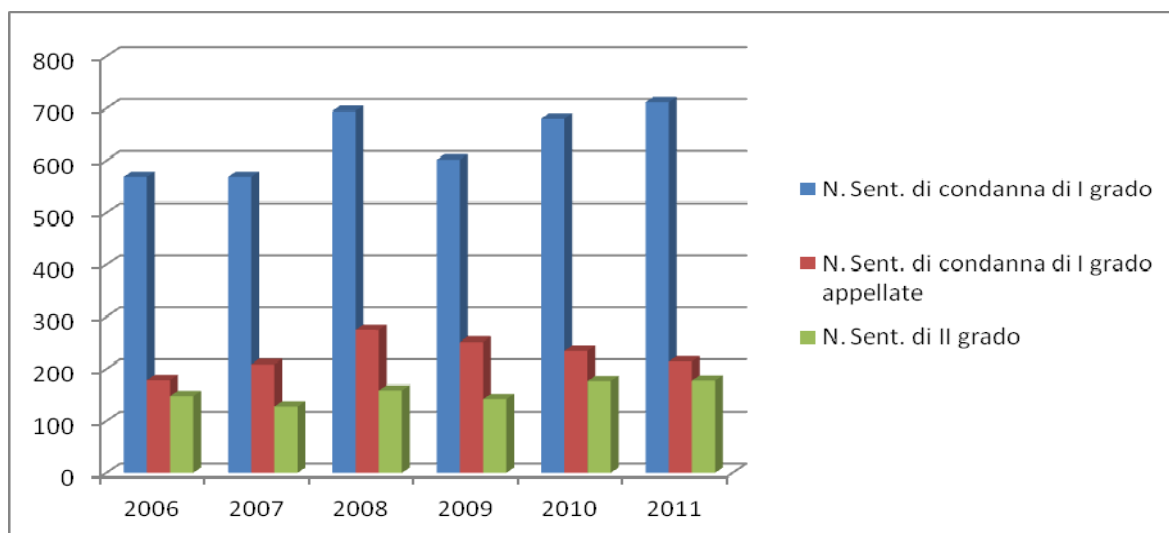
Istanze di definizione ex art. 1 co. 231; 232; 233; legge 266/2005					
SEZIONI DI APPELLO	I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2011	25	27	21	0	73
ISTANZE PRESENTATE NELL'ANNO	73	71	126	11	281
ISTANZE ACCOLTE	67	51	68	0	186
ISTANZE RIGETTATE O INAMMISSIBILI (*)	22	23	17	9	71
RIMANENZA AL 31 DICEMBRE 2011	9	24	58	2	93
(*) DI CUI UN NON LUOGO A DELIBERARE PER RINUNCIA					

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI IN MATERIA DI PENSIONI		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2011						8330
	ISTANZA DI PARTE	1199	4585	2137	409	
PERVENUTI NELL'ANNO						2518
	ISTANZA DI PARTE	1042	640	574	262	
DEFINITI						2198
	ISTANZA DI PARTE	432	692	743	331	
RIMANENZA AL 31/12/2011						8650
	ISTANZA DI PARTE	1809	4533	1968	340	

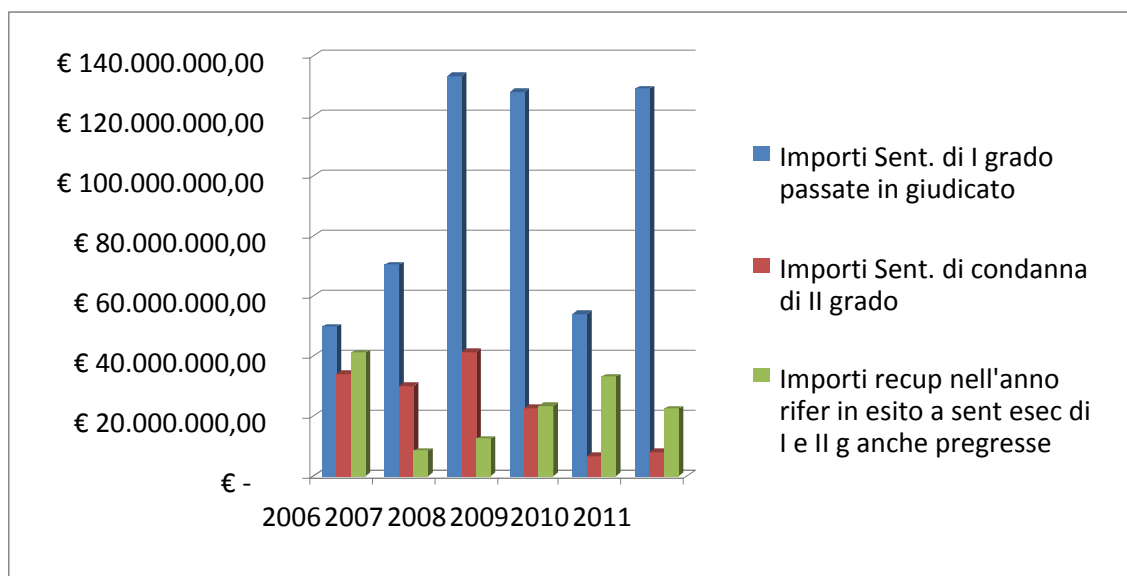
Riscossioni a seguito di definizioni agevolate ex L. 266/2005 anno 2011

	Nr. Istanze	Decreti accoglimento	Importo ridotto versato
I Sezione Centrale Appello	95	68	€ 1.099.686,60
II Sezione Centrale Appello	79	31	€ 899.034,94
III Sezione Centrale Appello	99	78	€ 1.526.712,29
TOTALI	273	177	€ 3.525.433,59

Sentenze per numero



Sentenze per importo



PROCURE REGIONALI
PROSPETTO RIEPILOGATIVO

ATTIVITA' anno 2011

- A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2011

- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011
- C) 2011 Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali dal 1/12/2010 al 30/11/
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- L) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2011

- M) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2011

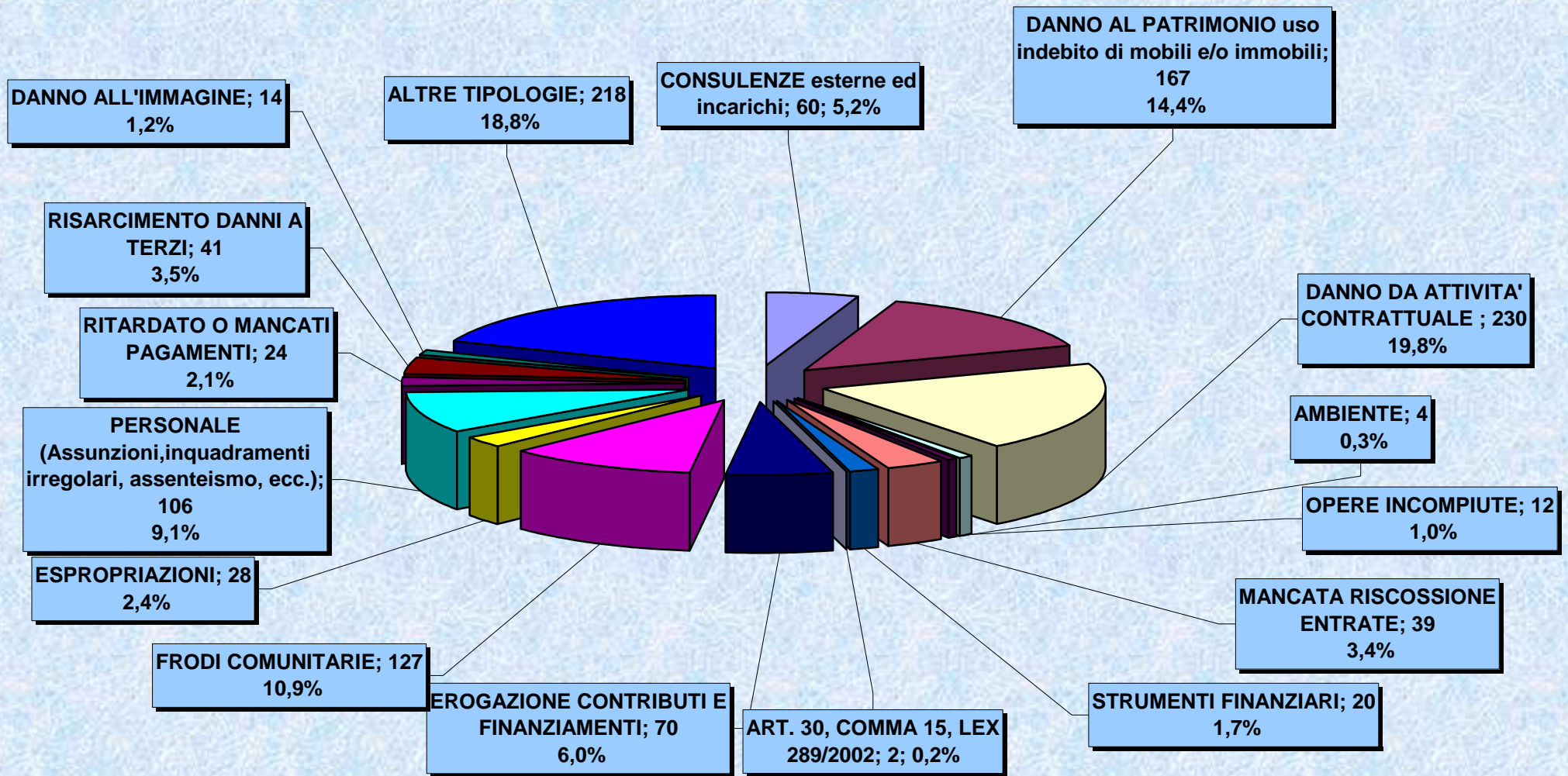
	Personale in servizio al 31/12/2011		Attività Procure Regionali										
	MAGISTRATI		VERTENZE PENDENTI	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO	CARICO COMPLESSIVO	ARCHIVIAZIONI		CITAZIONI 2011	GIACENZA	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITI A DEDURRE	APPELLI	RICHIESTE ISTRUTTORIE
	ORG.	EFF.	(a)	(b)	(a+b)	(c)	(d)	(e)	(a+b)-(c+d+e)				
PROCURE REGIONALI													
	ORG.	EFF.				IMMEDIATA	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA				TOTALI	TOTALI	
ABRUZZO	4	2	1.406	1.180	2.586	0	1.070	22	1.494	1	48	0	570
BASILICATA	3	2	1.632	681	2.313	0	319	39	1.955	0	26	0	1.019
CALABRIA	6	4	1.074	3.370	4.444	5	3.095	243	1.101	0	248	5	658
CAMPANIA	11	8	13.208	5.542	18.750	0	5.628	153	12.969	19	205	0	2.029
EMILIA ROMAGNA	6	3	3.780	1.773	5.553	0	1.976	27	3.550	3	27	14	684
FRIULI V. GIULIA	4	3	1.651	795	2.446	156	711	27	1.552	1	34	3	839
LAZIO	18	11	3.570	2.086	5.656	774	1.008	82	3.792	5	130	14	1.793
LIGURIA	5	4	1.577	1.567	3.144	412	955	26	1.751	1	32	2	164
LOMBARDIA	11	7	6.106	1.704	7.810	319	1.114	67	6.310	3	76	4	997
MARCHE	4	2	2.906	1.559	4.465	0	870	27	3.568	2	34	0	488
MOLISE	3	2,5	1.366	414	1.780	66	380	41	1.293	2	41	1	75
PIEMONTE	6	4	2.654	1.360	4.014	329	628	29	3.028	3	49	5	1.124
PUGLIA	7	5	6.511	4.199	10.710	404	2.075	48	8.183	1	81	3	1.374
SARDEGNA	6	4	1.278	1.412	2.690	0	1.433	47	1.210	2	32	1	228
SICILIA	12	9	5.887	8.263	14.150	6.467	2.491	140	5.052	1	155	9	3.261
TOSCANA	6	4	3.901	2.577	6.478	0	3.507	58	2.913	10	96	2	1.162
TRENTINO A.A.-TRENTO	2	2	926	261	1.187	0	183	18	986	0	27	0	499
TRENTINO A.A. - BOLZANO	2	1	269	412	681	0	436	6	239	0	35	2	140
UMBRIA	3	3	4.637	1.622	6.259	0	1.857	38	4.364	0	41	0	1.037
VALLE D'AOSTA (*)	2	1	381	84	465	0	28	9	428	0	9	0	105
VENETO	6	5	8.395	2.350	10.745	117	1.467	40	9.121	0	41	4	851
TOTALI	127	86,5	73.115	43.211	116.326	9.049	31.231	1.187	74.859	54	1.467	69	19.097

% di posti effettivamente coperti	68,1	100	% POSTI SCOPERTI	-31,9
-----------------------------------	-------------	-----	------------------	--------------

(*) 1 + 1 in aggiuntiva

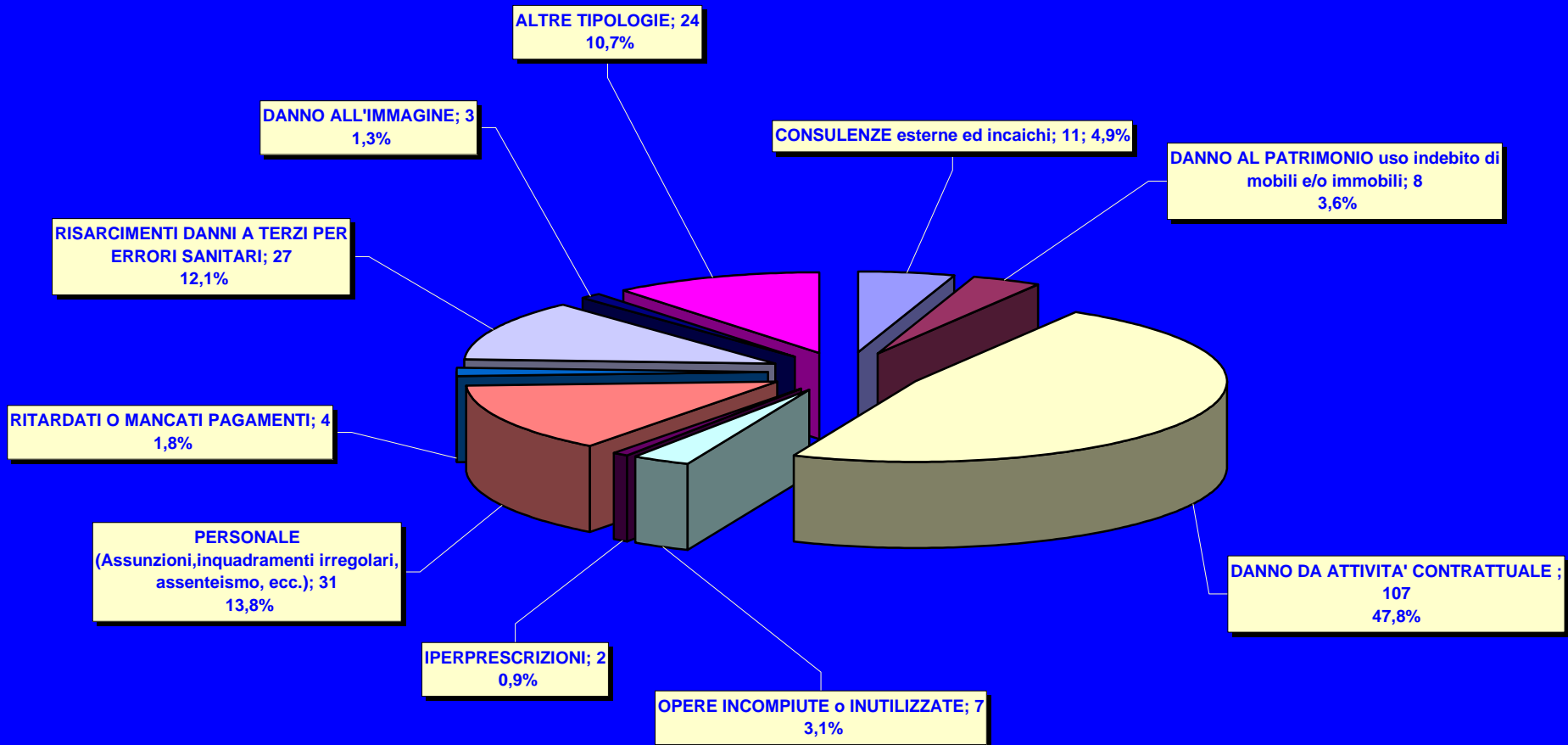
I dati relativi alle piante organiche dei magistrati sono forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza

**RIPARTIZIONE,
PER TIPO DI DANNO RISCONTRATO
DELLA TOTALITA' DELLE CITAZIONI
EMESSE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011**



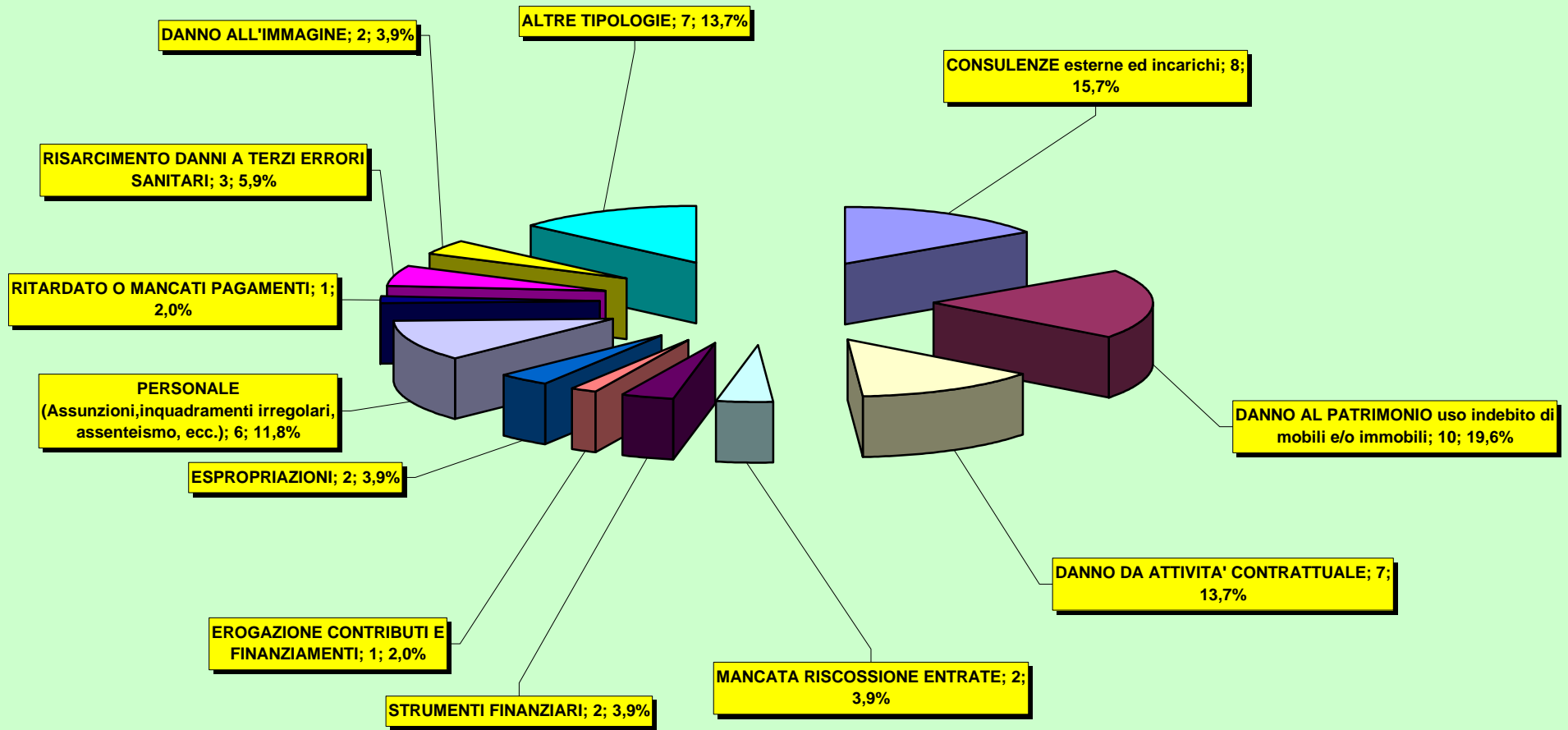
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO TOTALE CITAZIONI EMESSE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	60	5,2
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	167	14,4
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	230	19,8
OPERE INCOMPIUTE	12	1,0
AMBIENTE	4	0,3
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	39	3,4
STRUMENTI FINANZIARI ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	20	1,7
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	70	6,0
FRODI COMUNITARIE	127	10,9
ESPROPRIAZIONI	28	2,4
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	106	9,1
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	24	2,1
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	41	3,5
DANNO ALL'IMMAGINE	14	1,2
ALTRE TIPOLOGIE	218	18,8
TOTALI	1162	100,0

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011**



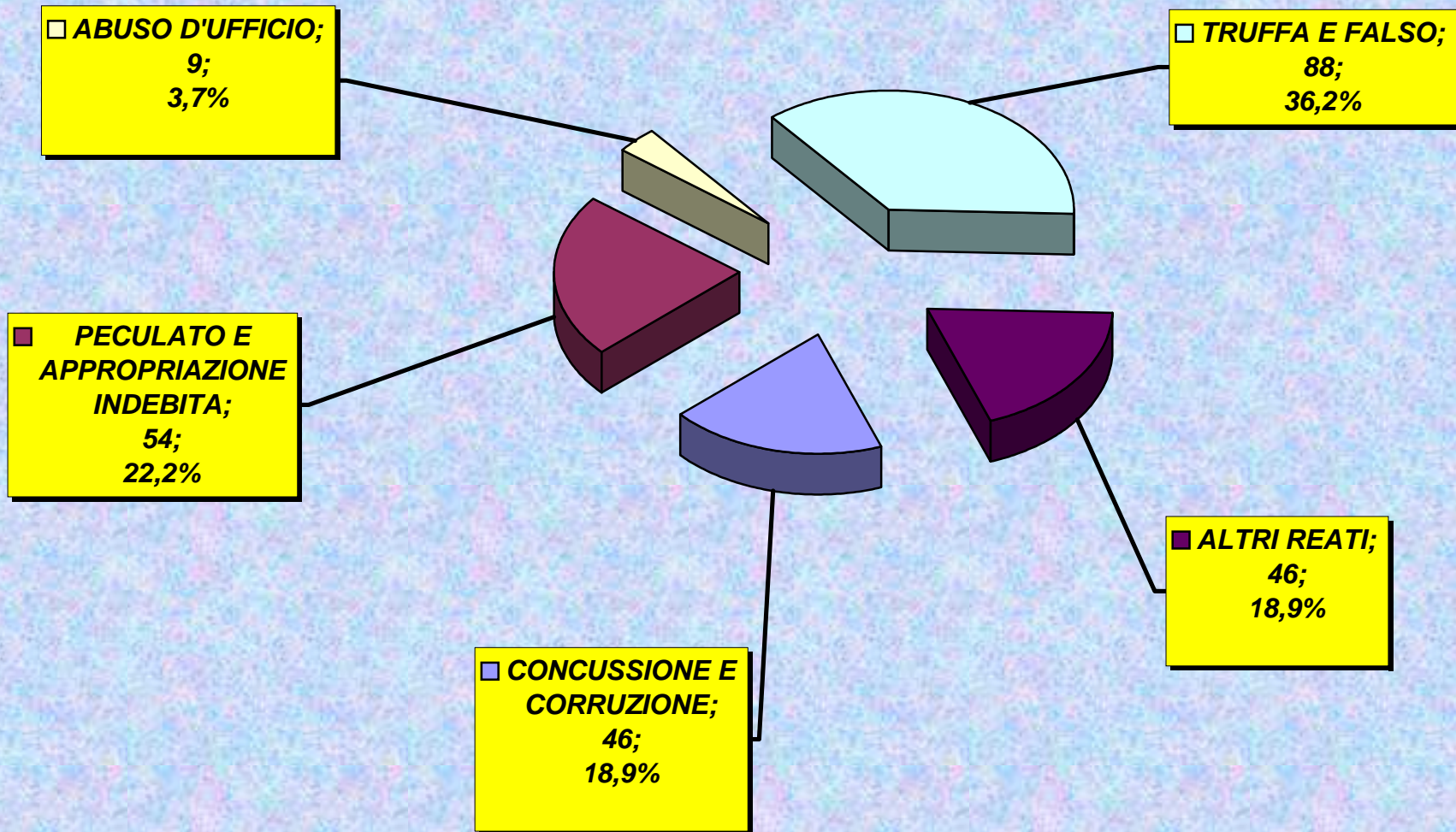
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	11	4,9
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	8	3,6
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	107	47,8
OPERE INCOMPIUTE o INUTILIZZATE	7	3,1
IPERPRESCRIZIONI	2	0,9
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	31	13,8
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	4	1,8
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	27	12,1
DANNO ALL'IMMAGINE	3	1,3
ALTRE TIPOLOGIE	24	10,7
TOTALI	224	100,0

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE
DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011**



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	8	15,7
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	10	19,6
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	7	13,7
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	2	3,9
STRUMENTI FINANZIARI	2	3,9
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	1	2,0
ESPROPRIAZIONI	2	3,9
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	6	11,8
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	1	2,0
RISARCIMENTO DANNI A TERZI ERRORI SANITARI	3	5,9
DANNO ALL'IMMAGINE	2	3,9
ALTRE TIPOLOGIE	7	13,7
totale	51	100,0

**DANNI DA REATO
RISCONTRATI
NELLE CITAZIONI EMESSE
DALLE
PROCURE REGIONALI
nel 2011**



CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO DAL 1 DICEMBRE 2010 AL 30 NOVEMBRE 2011

	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	46	54	9	88	46	243
rapporto percentuale Reato/totale sentenze	18,9	22,2	3,7	36,2	18,9	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 246.348.380,28	€ 2.628.919,30				

CORTE DEI CONTI

Procura Generale

Prospetto riepilogativo del numero dei reati denunciati dalle Forze di Polizia nel corso dell'anno 2011 (Periodo gennaio - novembre)

REGIONI	Arma dei Carabinieri			Corpo della Guardia di Finanza			Corpo Forestale dello Stato			Dati totali			Dipartimento P.S. Dati SDI consolidati periodo 2010 e provvisori per anno 2011		
	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)
Abruzzo	1	4	34	2	0	9	2	0	0	5	4	43	4	3	52
Basilicata	1	0	32	6	1	20	0	0	0	7	1	52	2	0	34
Calabria	0	0	83	4	1	23	0	0	4	4	1	110	5	2	84
Campania	11	8	155	17	6	37	2	0	6	30	14	198	11	13	175
Emilia Romagna	1	3	33	10	5	5	0	0	3	11	8	41	5	2	29
Friuli Venezia Giulia	2	0	8	1	2	2	0	0	0	3	2	10	2	5	11
Lazio	7	11	90	14	5	21	5	1	3	26	17	114	14	16	107
Liguria	3	1	4	5	0	16	0	4	7	8	5	27	3	3	15
Lombardia	6	1	43	14	11	14	1	0	3	21	12	60	14	5	46
Marche	1	2	16	1	1	7	1	1	8	3	4	31	2	1	15
Molise	0	0	11	0	0	1	1	0	3	1	0	15	0	1	13
Piemonte	4	8	29	3	2	5	0	0	1	7	10	35	4	7	32
Puglia	5	3	67	11	12	53	1	0	2	17	15	122	3	8	110
Sardegna	1	3	24	1	2	5	0	0	0	2	5	29	0	4	18
Sicilia	3	11	113	11	7	34	0	0	0	14	18	147	11	18	135
Toscana	6	2	27	7	2	24	0	2	7	13	6	58	7	4	25
Trentino Alto Adige	0	0	6	2	0	9	0	0	0	2	0	15	0	1	9
Umbria	1	3	14	0	0	4	0	0	2	1	3	20	2	3	13
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	2	28	8	6	4	0	0	1	9	8	33	2	7	28
Totale Nazionale anno 2011	54	62	817	117	63	293	13	8	50	184	133	1160	91	103	951
Dati anno 2010	115	79	864	97	58	219	6	4	44	218	141	1127	109	137	1100
Incremento/decremento percentuale rispetto al 2010										-15,60%	-5,67%	2,93%	-16,51%	-24,82%	-13,55%

CORTE DEI CONTI

Procura Generale

Prospetto riepilogativo delle **persone** denunciate dalle Forze di Polizia nel corso dell'anno 2011 (**periodo gennaio - novembre**)

REGIONI	Arma dei Carabinieri (*)			Corpo della Guardia di Finanza			Corpo Forestale dello Stato			Dati totali			Dipartimento P.S. Dati SDI consolidati periodo 2010 e provvisori per anno 2011 (*)		
	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)
Abruzzo	2	5	53	2	0	32	13	0	0	17	5	85	27	11	132
Basilicata	1	0	50	1	0	35	0	0	0	2	0	85	30	8	84
Calabria	0	2	173	19	1	64	0	0	3	19	3	240	59	8	276
Campania	11	28	244	10	7	113	2	0	5	23	35	362	148	99	478
Emilia Romagna	2	3	29	21	0	15	0	0	2	23	3	46	33	11	90
Friuli Venezia Giulia	23	0	15	1	0	11	0	0	0	24	0	26	14	7	27
Lazio	15	18	110	17	7	47	14	0	6	46	25	163	41	28	208
Liguria	6	1	7	16	0	38	0	7	7	22	8	52	38	6	89
Lombardia	21	1	62	340	18	340	8	0	11	369	19	413	118	28	153
Marche	2	2	16	2	2	13	24	0	9	28	4	38	4	5	33
Molise	0	0	19	0	0	1	1	0	3	1	0	23	1	1	49
Piemonte	12	6	76	4	0	4	0	0	1	16	6	81	32	15	98
Puglia	41	8	41	37	12	185	4	0	5	82	20	231	74	37	270
Sardegna	4	5	34	1	1	25	0	0	0	5	6	59	23	9	51
Sicilia	10	13	120	33	21	196	0	0	0	43	34	316	170	52	452
Toscana	36	8	42	34	2	80	0	0	6	70	10	128	71	15	143
Trentino Alto Adige	0	0	9	3	0	15	0	0	0	3	0	24	0	0	16
Umbria	1	3	14	0	0	25	0	0	8	1	3	47	2	2	17
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	2	49	50	8	5	0	0	1	50	10	55	72	30	69
Totale Nazionale anno 2011	187	105	1163	591	79	1244	66	7	67	844	191	2474	957	372	2735
Dati anno 2010	282	167	1385	492	82	902	23	2	130	797	251	2417	909	333	2996
Incremento/decremento percentuale rispetto al 2010										5,90%	-23,90%	2,36%	5,28%	11,71%	-8,71%

(*) Dati comprendenti tutte le persone deferite per i reati considerati e non solo Pubblici Ufficiali.

MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI
ANNO 2011

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2011

Dati forniti dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	135	123	12	-9
	Centro	121	76	45	-37
Giurisdizione	Periferia	171	125	46	-27
	Centro	29	23	6	-21
PROCURA GENERALE		22	15	7	-32
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	91	38	-29
Totale	Periferia	435	339	96	-22
	Centro	172	114	58	-34
	<i>Generale</i>	607	453	154	-25

Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 4 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL, INPDAP).

**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
ATTIVITA' SVOLTA NEL 2011**

- A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

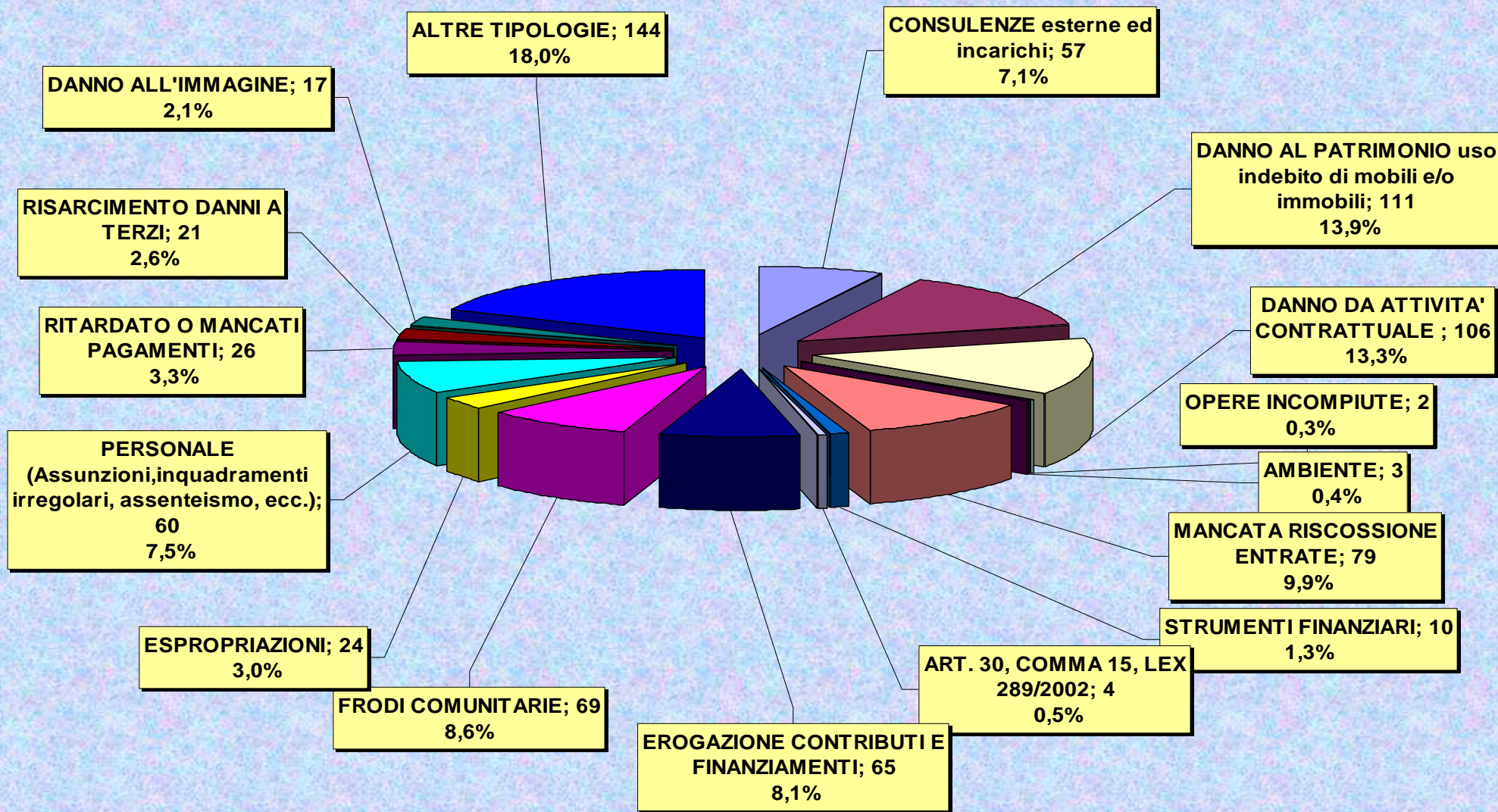
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali dal 1/12/2010 al 30/11/2011

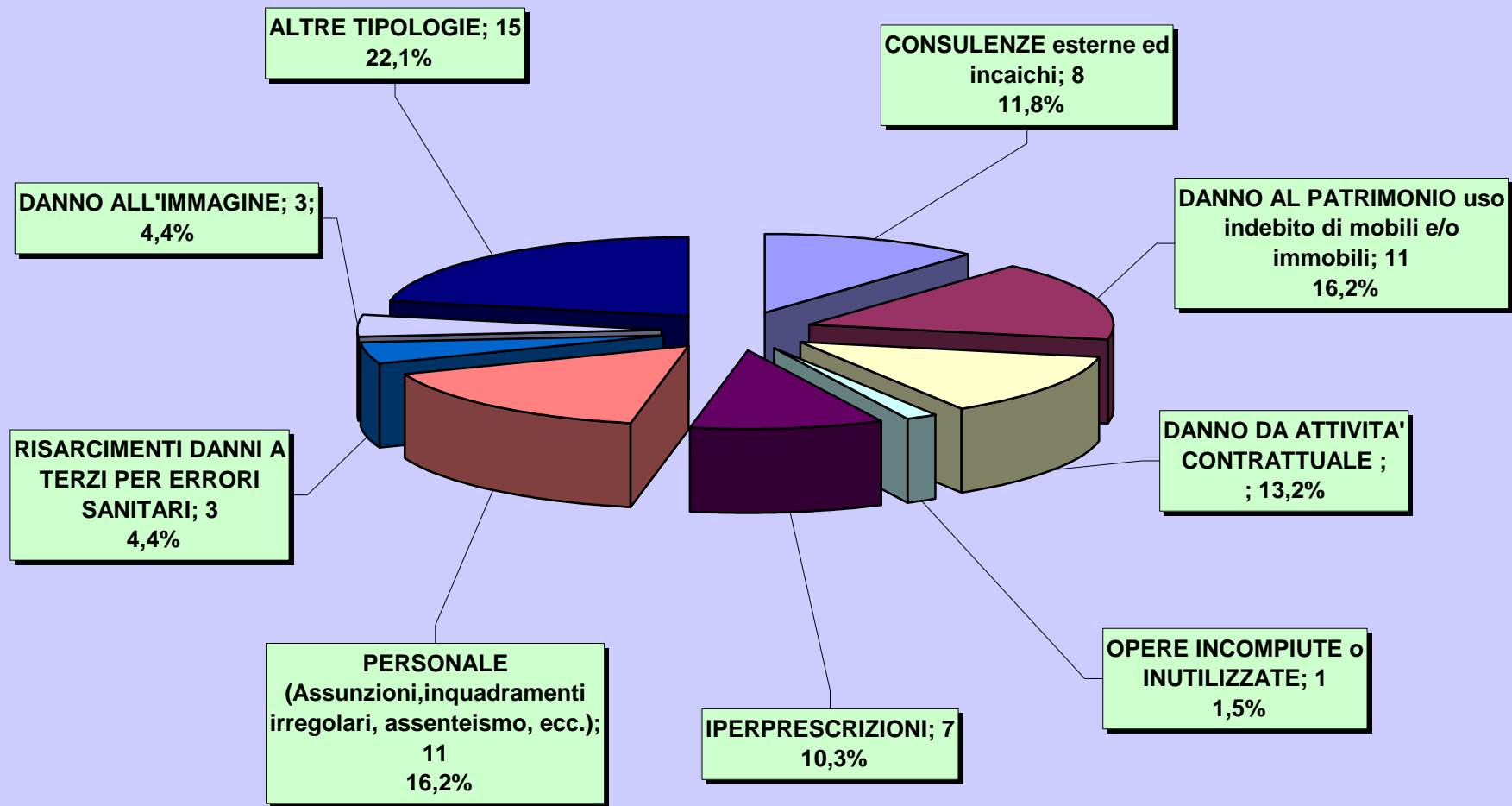
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO TOTALE SENTENZE ANALIZZATE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	57	7,1
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	111	13,9
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	106	13,3
OPERE INCOMPIUTE	2	0,3
AMBIENTE	3	0,4
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	79	9,9
STRUMENTI FINANZIARI ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	10	1,3
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	65	8,1
FRODI COMUNITARIE	69	8,6
ESPROPRIAZIONI	24	3,0
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	60	7,5
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	26	3,3
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	21	2,6
DANNO ALL'IMMAGINE	17	2,1
ALTRE TIPOLOGIE	144	18,0
totali	798	100,0

**RIPARTIZIONE,
PER TIPO DI DANNO RISCONTRATO,
DELLA TOTALITA' DELLE SENTENZE
EMESSE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011**



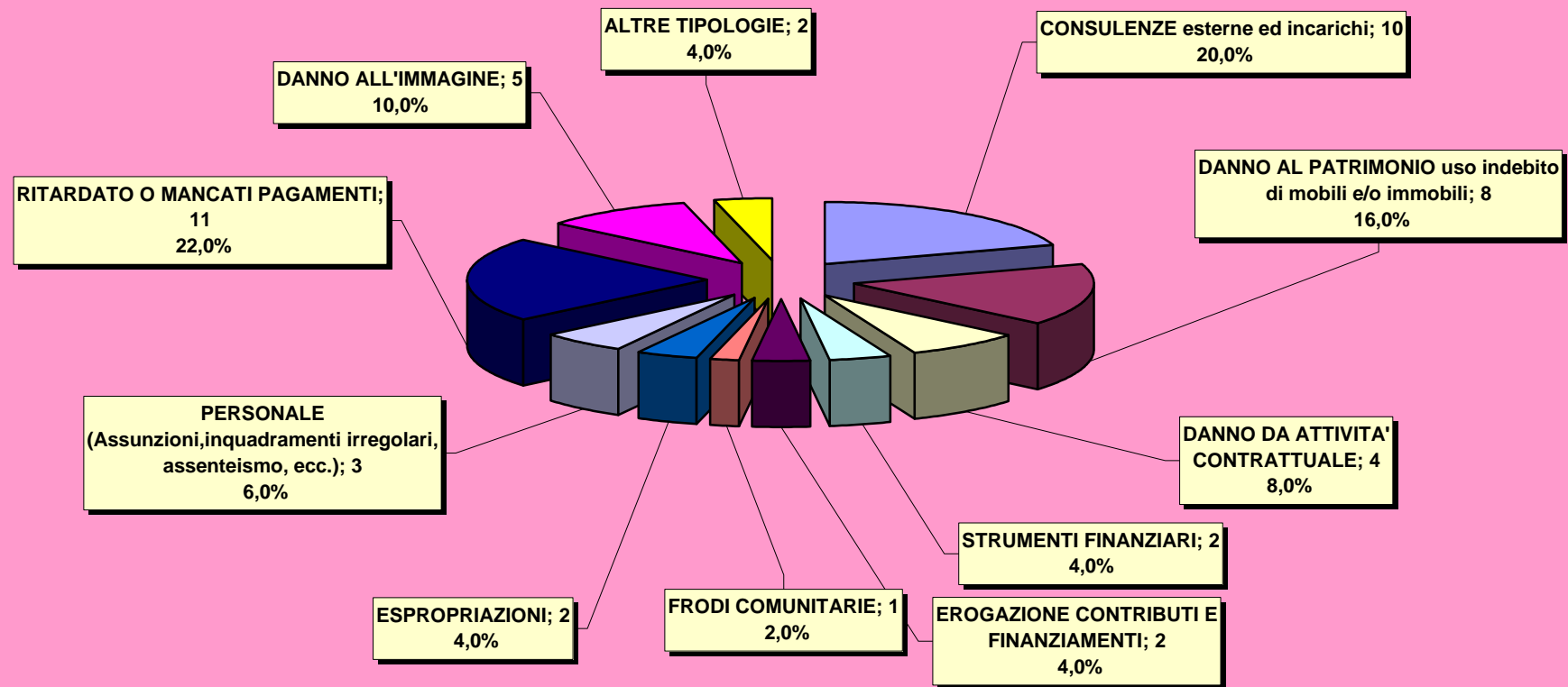
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA DAL 1/1/2009 AL 30/11/2010
CONSULENZE esterne ed incaichi	8	11,8
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	11	16,2
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	9	13,2
OPERE INCOMPIUTE o INUTILIZZATE	1	1,5
IPERPRESCRIZIONI	7	10,3
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	11	16,2
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	3	4,4
DANNO ALL'IMMAGINE	3	4,4
ALTRE TIPOLOGIE	15	22,1
totali	68	100,0

**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011**



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE DAL 1/12/2010 AL 30/11/2011	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	10	20,0
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	8	16,0
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	4	8,0
STRUMENTI FINANZIARI	2	4,0
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	2	4,0
FRODI COMUNITARIE	1	2,0
ESPROPRIAZIONI	2	4,0
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	3	6,0
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	11	22,0
DANNO ALL'IMMAGINE	5	10,0
ALTRE TIPOLOGIE	2	4,0
totale	50	100,0

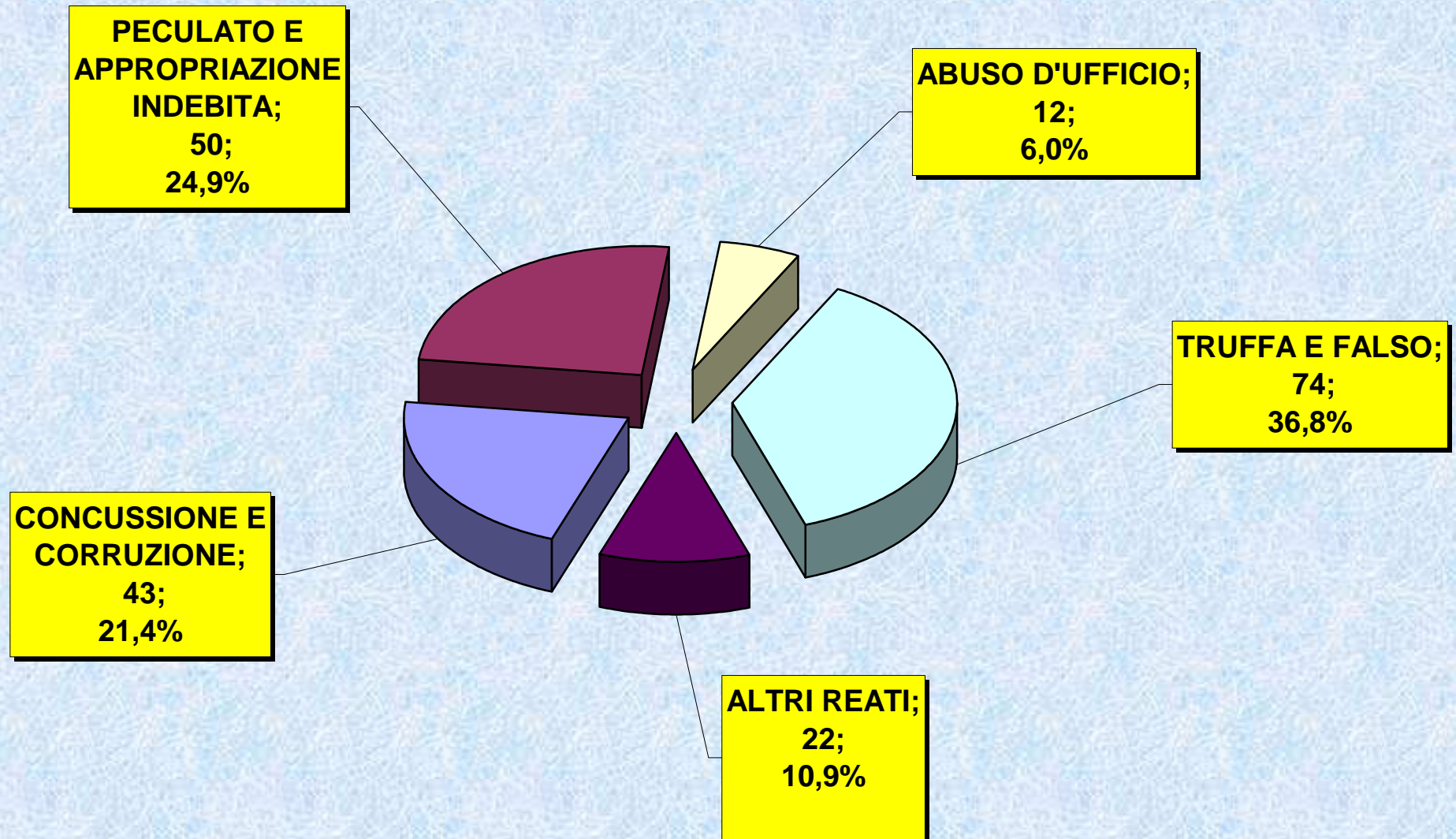
**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE
DAL 1/12/2010 AL 31/11/2011**



SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO NEL 2011

	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	43	50	12	74	22	201
rapporto percentuale Reato/totale citazioni	21,4	24,9	6,0	36,8	10,9	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE RICHIESTO	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 60.640.281,16	€ 2.391.721,05				

**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA DI DANNO DA REATO
nel 2011**



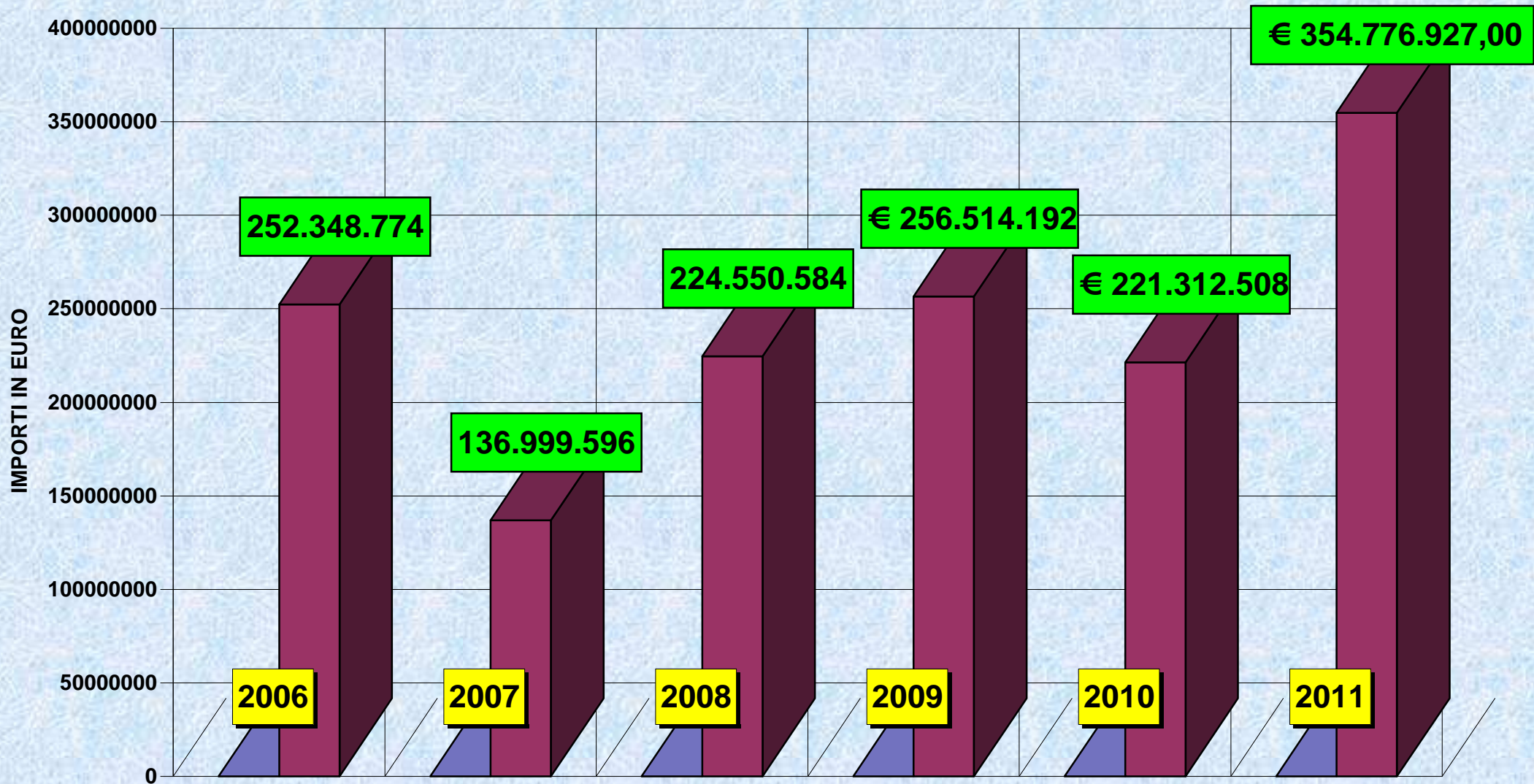
**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
TABELLE DI COMPARAZIONE:**

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2006 al 2011

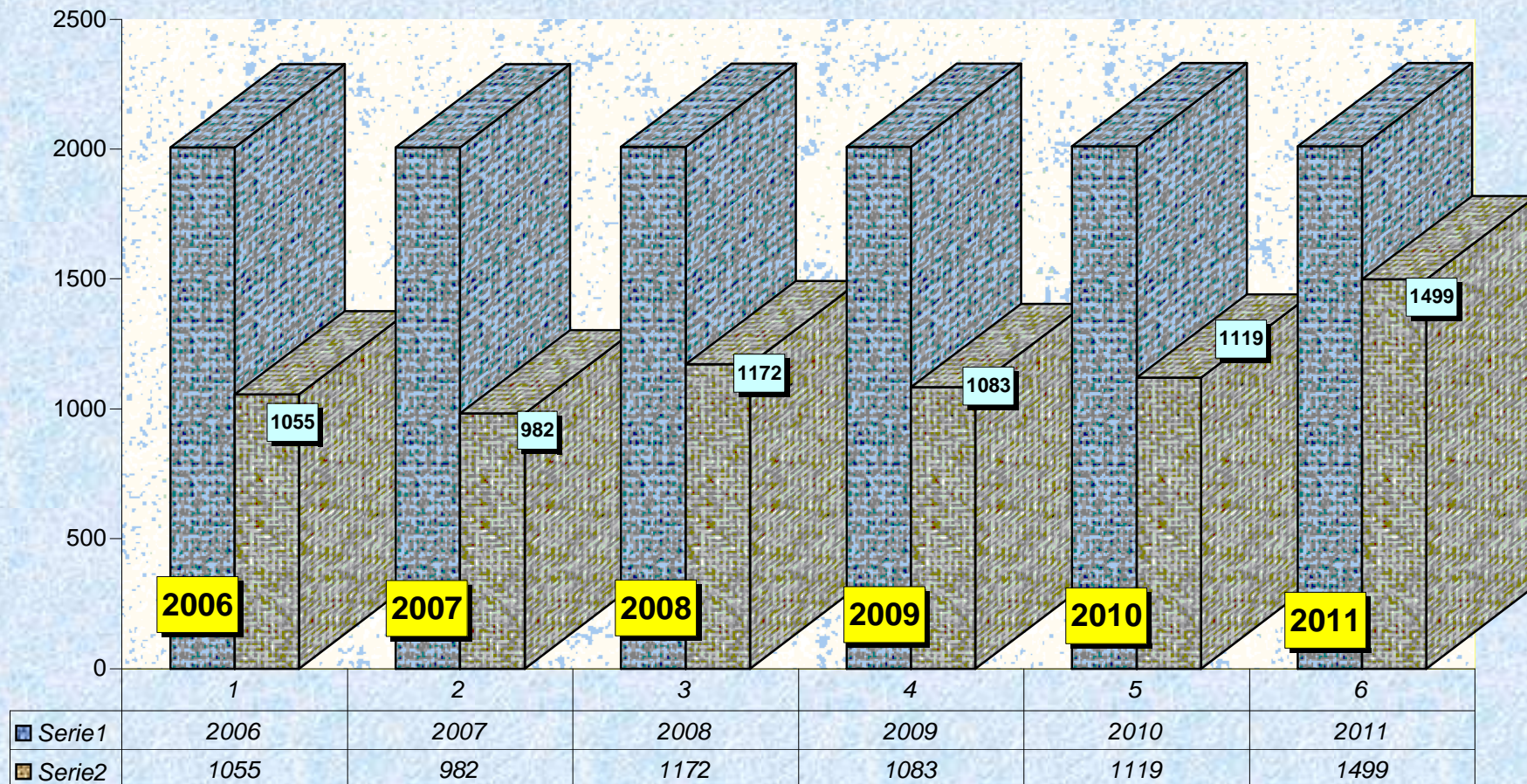
B) sull'andamento del numero di giudizi di primo grado definiti in materia di responsabilità dal 2006 al 2011

C) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2006 al 2011

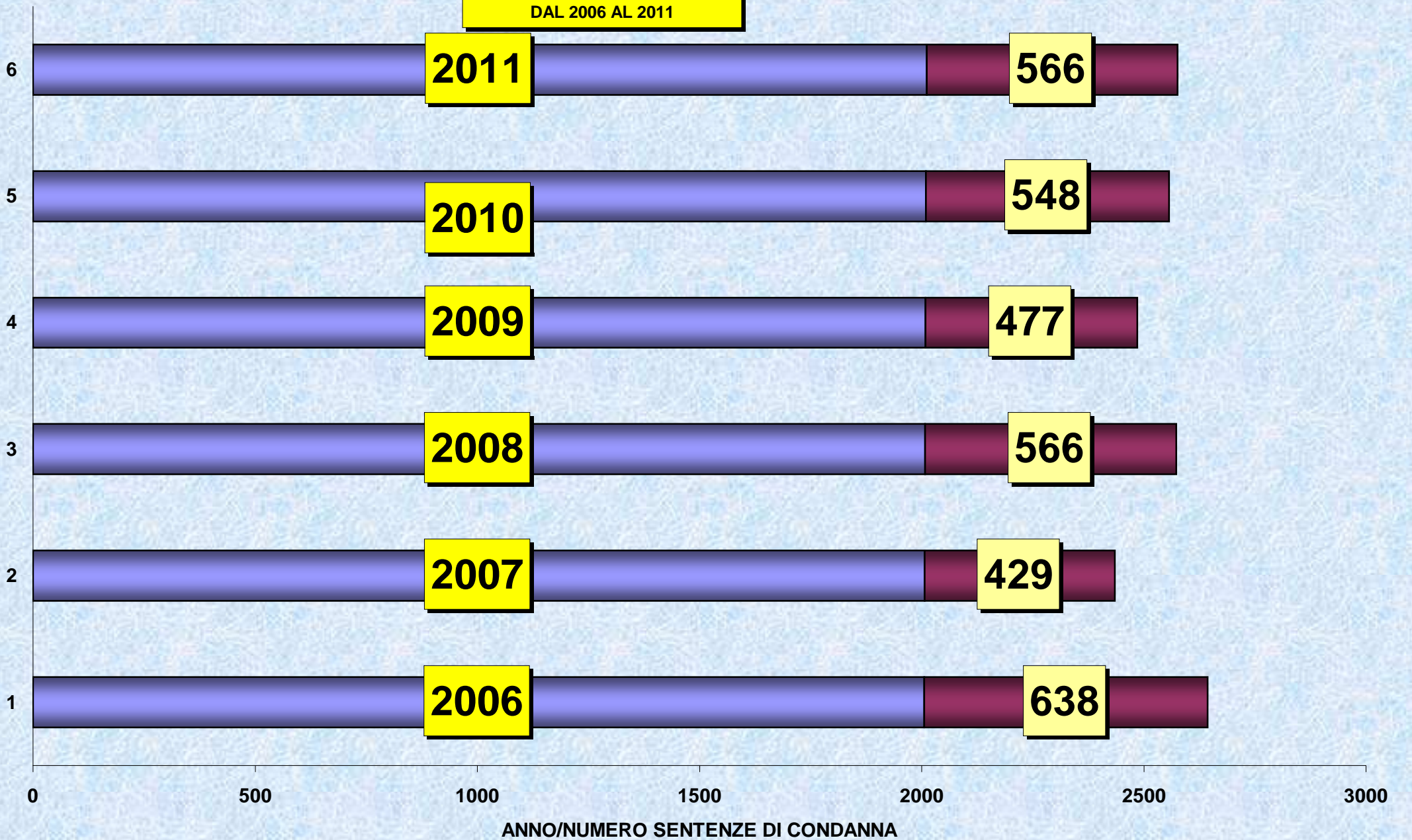
**IMPORTI CONSEGUENTI A
SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
in materia di RESPONSABILITA'
DAL 2006 AL 2011**



**SENTENZE DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
EMESSE DALLE
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
DAL 2006 AL 2011**



**SENTENZE DI CONDANNA
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
EMESSE IN PRIMO GRADO
DAL 2006 AL 2011**



■ Serie1 ■ Serie2

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO E
REGIONALI DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI PENSIONI**

- A) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici di primo grado dal 1997 al 2011
- B) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici in sede d'appello dal 1997 al 2011
- C) grafico dell'andamento dei ricorsi pensionistici pendenti in primo grado dal 1997 al 2011
- D) grafico dei ricorsi decisi in primo grado dal 1997 al 2011
- E) grafico dei ricorsi decisi in sede d'appello dal 1997 al 2011
- F) andamento dell'arretrato pensionistico in primo grado dal 1997 al 2011
- G) andamento dell'arretrato pensionistico in sede d'appello dal 1997 al 2011

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

(PRIMO GRADO)

TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO

	Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre
1	1997	230.700	28.562	19.225	240.037
2	1998	240.037	26.212	26.508	239.741
3	1999	238.453	22.160	35.775	224.838
4	2000	225.993	14.239	53.215	187.017
5	2001	187.034	13.216	37.019	161.777
6	2002	161.777	15.296	37.915	139.158
7	2003	139.158	17.784	33.968	122.974
8	2004	125.815	17.169	35.355	107.629
9	2005	107.069	22.954	31.618	98.405
10	2006	98.405	17.863	30.952	85.316
11	2007	85.316	12.756	35.902	83.493
12	2008	83.493	9.387	29.754	61.596
13	2009	61.596	12.273	20.942	52.922
14	2010	52.436	9.497	20.032	41.901
15	2011	€ 41.534	7.801	17.959	31.376

(*)
(*)
(*)
(*)
(*)
(*)

(*) I DATI 2006/2011 SONO STATI CORRETTI DOPO BONIFICA DELLA BANCA DATI
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

(APPELLO)

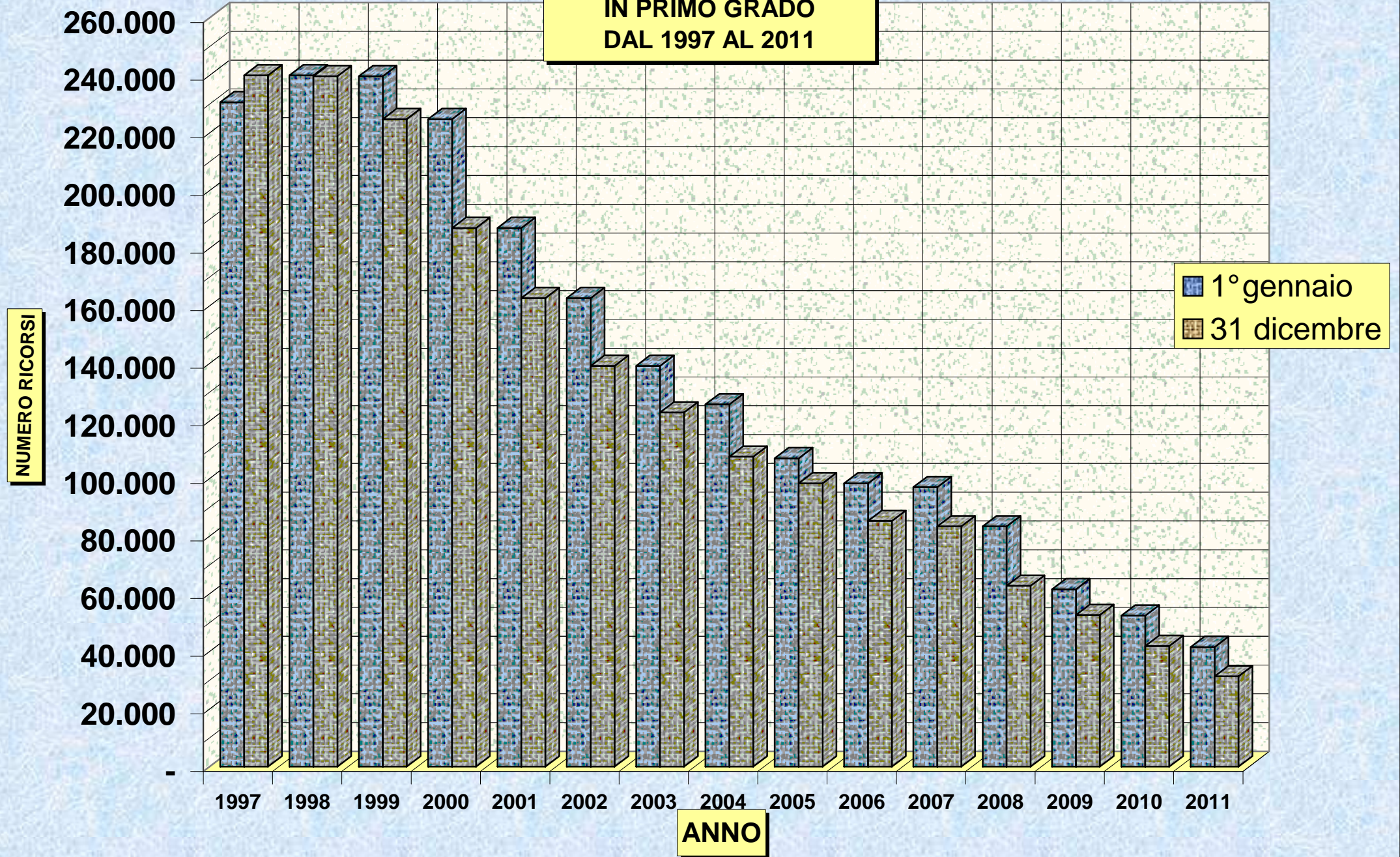
TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO

	Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre
1	1997	661	1.004	662	1.003
2	1998	1.003	820	649	1.174
3	1999	1.174	1.037	818	1.391
4	2000	1.391	1.101	1.157	1.335
5	2001	1.335	1.182	1.067	1.450
6	2002	1.450	1.711	1.108	2.053
7	2003	2.053	1.804	1.280	2.577
8	2004	2.607	3.029	1.678	3.928
9	2005	3.928	2.170	1.729	4.369
10	2006	4.369	2.423	1.148	5.644
11	2007	5.693	2.962	1.478	7.177
12	2008	6.808	3.065	1.468	8.405
13	2009	8.405	2.426	2.137	8.694
14	2010	7.932	2.395	1.997	8.330
15	2011	8.330	2.518	2.198	8.650

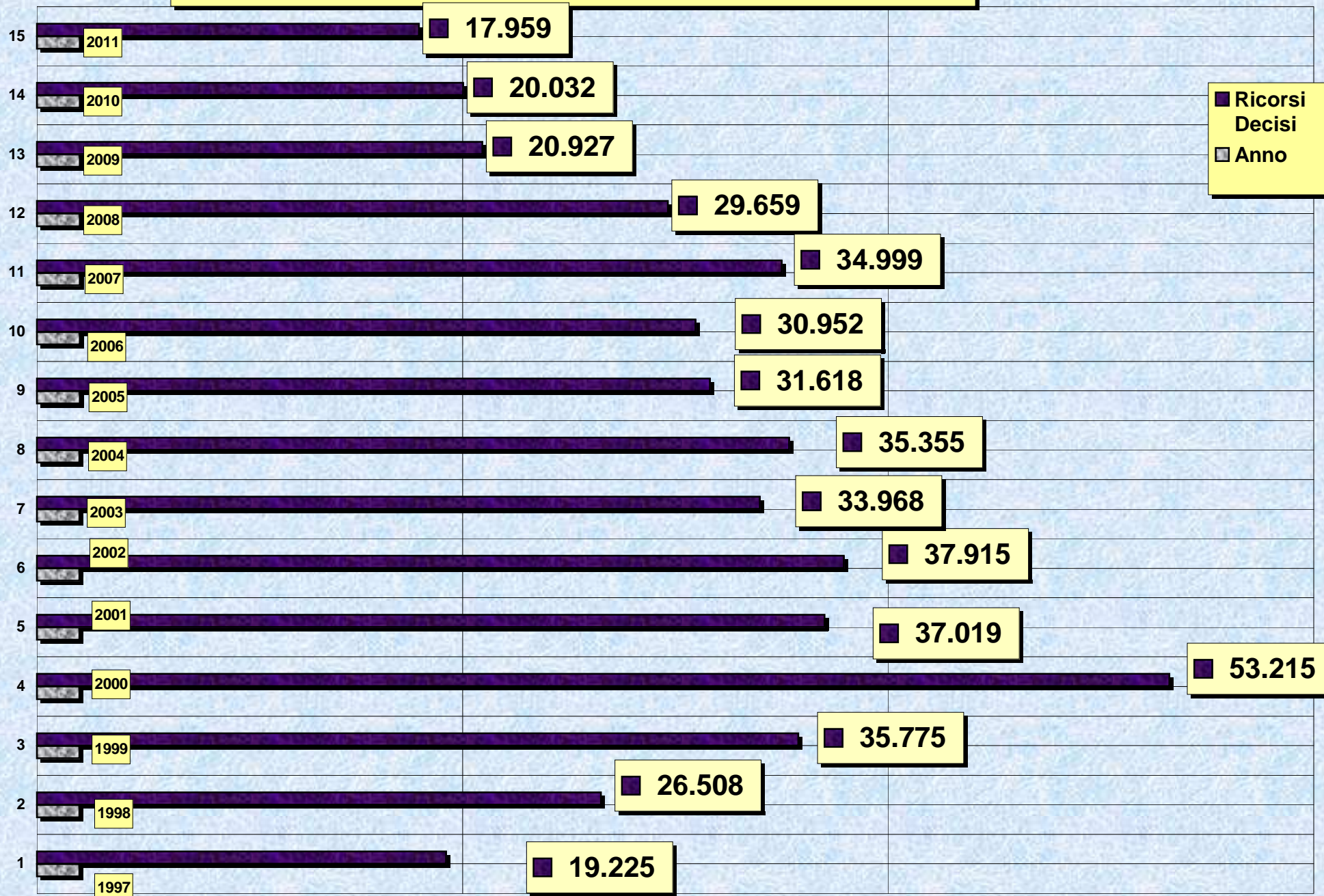
(*)
(*)
(*)
(*)
(*)
(*)

(*) I DATI 2006/2011 SONO STATI CORRETTI DOPO BONIFICA DELLA BANCA DATI
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

**ANDAMENTO DEI RICORSI
PENSIONISTICI PENDENTI
IN PRIMO GRADO
DAL 1997 AL 2011**

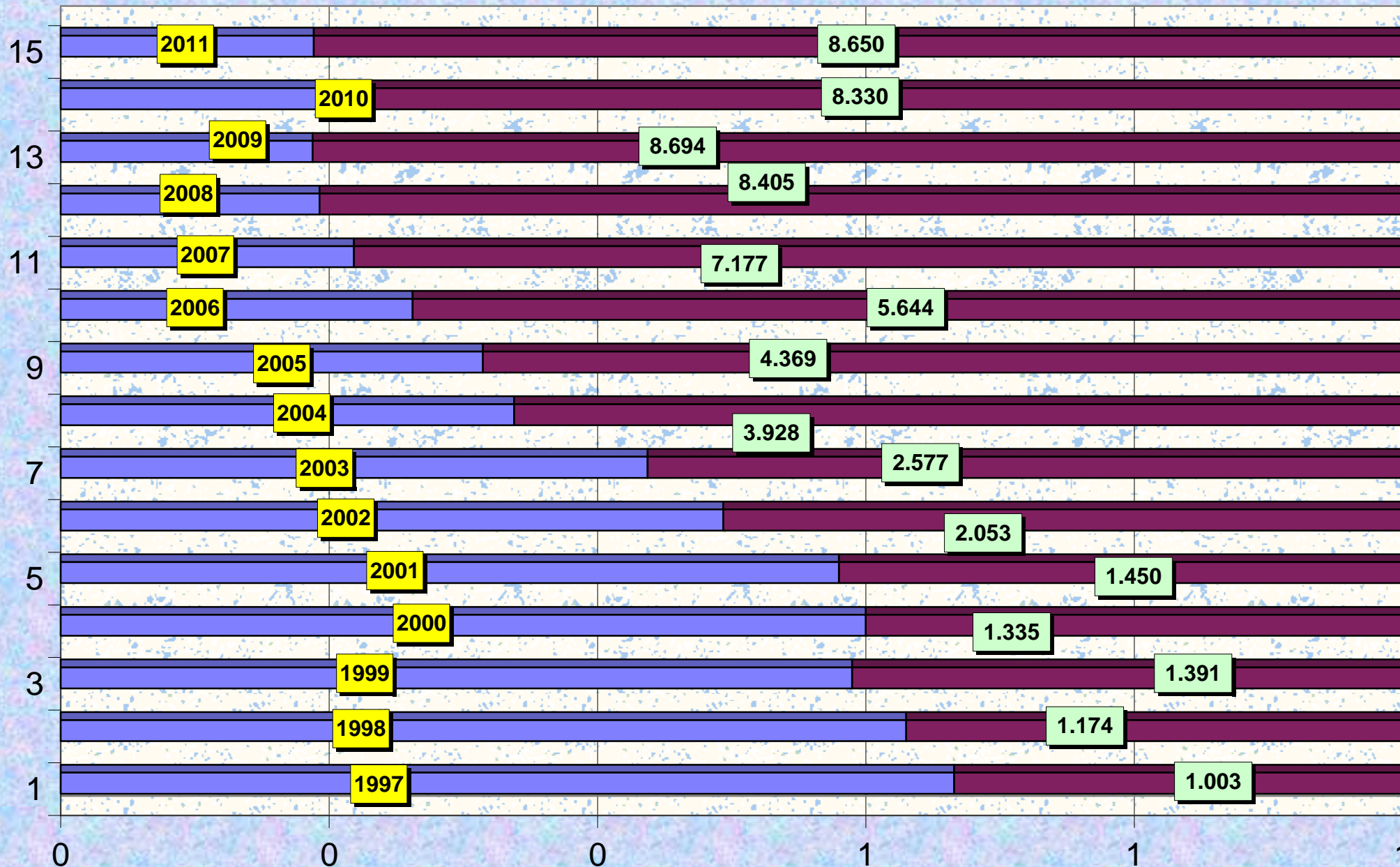


Ricorsi pensionistici decisi in primo grado dal 1997 al 2011

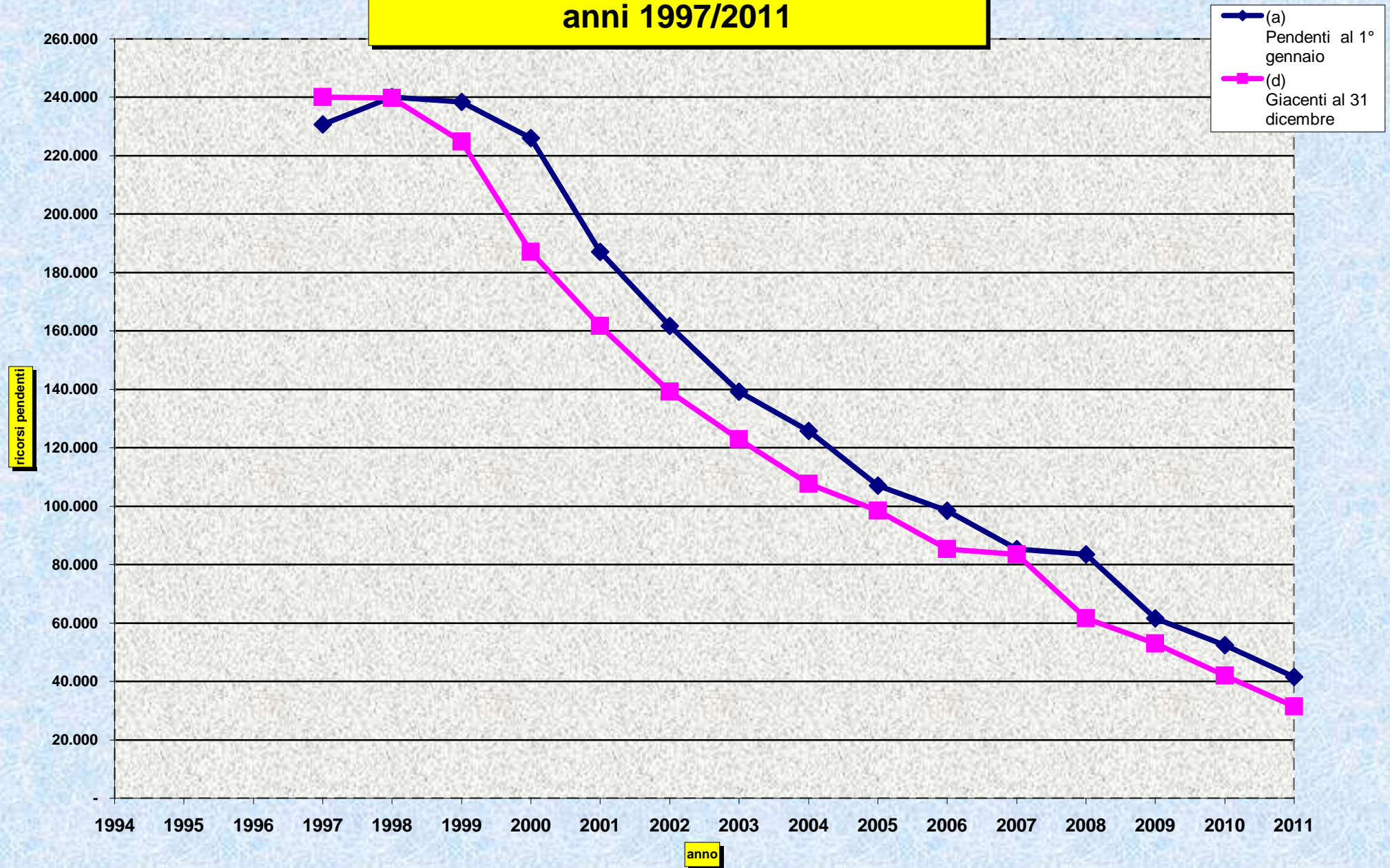


	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
■ Ricorsi Decisi	19.225	26.508	35.775	53.215	37.019	37.915	33.968	35.355	31.618	30.952	34.999	29.659	20.927	20.032	17.959
□ Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

RICORSI PENSIONISTICI DECISI IN SEDE D'APPELLO DAL 1997 AL 2011



Andamento dell'arretrato Pensionistico PRIMO GRADO anni 1997/2011



**ANDAMENTO DELL'ARRETRATO PENSIONISTICO IN SEDE D'APPELLO
DAL 1997 AL 2011**

