

# INDICE

## INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2013

QUADRO DI INSIEME	1
I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	29
1) Le novità normative	29
2) Nuovi orientamenti della Giurisprudenza contabile, della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale	41
II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE	66
1) L'attività delle Procure regionali	66
2) Danni conseguenti a:	
a) - Illeciti penali	142
b) - Attività contrattuale	156
c) - Gestione fondi e patrimonio pubblico, uso strumenti finanziari I giudizi di conto	187
d) - Incarichi e consulenze	202
e) - Gestione della spesa sanitaria	222
f) - Gestione fondi comunitari e contributi pubblici	233
g) - Gestione dei servizi di riscossione	268
3) Statistiche relative alla funzione requirente	280
III. ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA E EFFETTIVITÀ DELL'AZIONE DI RESPONSABILITÀ	284
IV. GIUDIZI PENSIONISTICI	307

## QUADRO D'INSIEME

(Procuratore Generale Salvatore Nottola)

\* Gli interventi normativi del 2012 - per quanto riguarda la finanza pubblica - si caratterizzano per la valorizzazione ed il potenziamento delle funzioni della Corte dei conti la quale si conferma come il massimo organo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse.

Uno degli aspetti peculiari che formano le linee direttive della normativa, pur in assenza di un complessivo disegno unitario, è la creazione di un sistema organico ed articolato di controlli sulla gestione finanziaria degli enti territoriali: la scelta sottintende la premessa logica che essi, nelle diverse realtà istituzionali, assicurano in forma decentrata il perseguimento di fini generali che trovano nello Stato la loro massima espressione.

Si evidenzia particolarmente, in questo contesto, il rilievo dato ad un momento fondamentale della vita delle Regioni, l'approvazione del Rendiconto generale, per il quale viene istituito il giudizio di parificazione della Corte, in analogia all'analogo giudizio che si svolge per il Rendiconto Generale dello Stato, quasi a voler rimarcare l'assimilazione del primo al secondo, in una logica di unitarietà, sia pure nella diversità dei ruoli e nel rispetto

dell'autonomia.

Ad analoghe finalità di ordine nei conti pubblici rispondono le norme che introducono il controllo sulla gestione finanziaria dei gruppi dei consigli regionali: è la prima forma concreta di riconoscimento della natura pubblica dei finanziamenti alla politica.

La funzione giurisdizionale della Corte – per quanto concerne la responsabilità amministrativa – risulta rafforzata, sia direttamente, per la previsione di casi nei quali, a seguito dell'accertamento di gravi disfunzioni ed anomalie nella gestione degli enti territoriali, è prevista l'irrogazione di misure sanzionatorie nei confronti degli amministratori da parte delle sezioni giurisdizionali, sia indirettamente, per le occasioni e possibilità che l'attività di controllo, attraverso l'emergere di fattispecie di illecito, offre alle procure regionali nella loro competenza di promozione dell'azione di responsabilità.

Inoltre, a fianco delle sanzioni patrimoniali si aggiungono, a conferma di tendenze già apparse nel 2011, misure di natura non patrimoniale, consistenti in sanzioni politiche a carico di amministratori di Regioni ed enti locali, sanzioni ovviamente non irrogate dalla Corte la quale invece partecipa, anche in funzione di garanzia degli stessi interessati, all'accertamento dei presupposti.

In un contesto di tendenziale rafforzamento della funzione

giurisdizionale della Corte si evidenzia l'introduzione di forme tipizzate di responsabilità nelle quali cioè la fattispecie è predefinita dallo stesso legislatore e il danno è considerato in *re ipsa*. Bisogna avvertire che questa formula non esclude l'accertamento da parte della Corte degli elementi essenziali della responsabilità amministrativa, primo fra tutti l'elemento psicologico, con il rischio, altrimenti, di ricadere nelle tipologie delle responsabilità oggettive, da tempo espunte dalla giurisprudenza, anche costituzionale.

A conclusione di questa premessa bisogna dire che viene confermata l'esigenza che, ai fini dell'effettività e dell'efficacia della funzione giurisdizionale, sia assicurato un adeguato raccordo con le funzioni di controllo della Corte, anche per ovviare alle norme che impediscono alle procure regionali di prendere iniziative a fronte di illeciti amministrativi in assenza di una specifica e concreta notizia di danno erariale.

Una parziale inversione di tendenza, sul versante del contrasto alla corruzione, si registra nell'attenzione del legislatore al fenomeno del danno all'immagine della pubblica Amministrazione, dopo che gli interventi normativi si erano limitati a circoscrivere e limitare la possibilità per il pubblico ministero contabile di perseguire questa fattispecie: pur permanendo i limiti oggettivi creati nel 2009, è stata individuata una forma di responsabilità - per danno

all'immagine oltre che per danno patrimoniale - in capo al responsabile della prevenzione della corruzione e, per la prima volta, si è stabilita per legge una quantificazione monetaria del danno.

Anche ad un'altra area strategica del comparto pubblico si è rivolta l'attenzione del legislatore: si tratta delle società partecipate per le quali, limitatamente al settore degli enti locali, è stato configurato un incisivo sistema di controllo da parte degli enti partecipanti il quale, indirettamente, investe le stesse funzioni di controllo della Corte.

È ancora prematuro dedurre lo sviluppo di un percorso normativo nel senso di riconoscere esplicitamente la natura pubblica dei soggetti partecipati da pubbliche Amministrazioni e delle risorse da essi impiegate, e stabilire quindi la giurisdizione del giudice contabile, che senza dubbio è la più rispondente alla realtà di enti che - a prescindere dal loro aspetto formale di società di diritto privato - sono spesso costituite dall'Amministrazione, perseguono finalità sue proprie, con risorse e mezzi finanziari dalla stessa forniti.

È tuttavia auspicabile che le recenti aperture legislative inducano ad una opportuna riflessione nell'ambito della giurisprudenza - alla quale è finora sostanzialmente affidato il tema della ripartizione della giurisdizione nella materia delle società partecipate - dopo la brusca inversione di tendenza operata nel 2009

rispetto ad un precedente percorso che progressivamente aveva condotto al riconoscimento della natura pubblica della gestione finanziaria degli enti a partecipazione pubblica, e conseguentemente della giurisdizione della Corte dei conti

\* Anche nel 2012 è proseguito l'approfondimento giurisprudenziale sui temi della materia contabile. Nel 2° capitolo della prima parte l'argomento è trattato nei particolari. In via generale si è tenuto a precisare che i cospicui interventi della giurisprudenza non sono da intendersi come creazione di un "diritto dei giudici" da affiancare o peggio sostituire a quello positivo ma come individuazione, attraverso la decisione del caso concreto, beninteso nell'ambito della norma, di canoni interpretativi ed applicativi generali da potersi, in futuro, utilizzare in fattispecie analoghe.

In particolare, tra i temi più rilevanti trattati, emergono quelli del coordinamento della finanza pubblica, dei principi afferenti al bilancio e all'attività di rendicontazione e di parificazione dei conti nonché, in particolare, delle funzioni della Corte dei conti come organo preposto alla tutela degli interessi finanziari pubblici (Corte costituzionale); gli interventi sulla tematica delle società partecipate (cui si è già accennato), la materia degli incarichi conferiti a soggetti estranei alla pubblica Amministrazione in assenza dei presupposti

che ne consentono l'attribuzione, la sindacabilità di scelte che esorbitano la discrezionalità amministrativa ed altre concernenti gli ambiti soggettivi ed oggettivi della giurisdizione contabile nonché aspetti processuali (Sezioni Unite della Cassazione).

Fra i vari argomenti trattati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti e dalle Sezioni Centrali d'appello, di maggior rilievo sono i temi della sospensione dei giudizi contabili (istituto suscettibile in astratto di collidere con il principio del giusto processo, di rilevanza costituzionale, e da limitare quindi ai casi in cui si profila il rischio di un conflitto tra giudicati); dei corrispondenti rimedi avverso un uso improprio di tale istituto; delle recenti norme sui poteri d'indagine del pubblico ministero contabile e sul danno all'immagine; del danno da disservizio; degli strumenti di finanza derivata; dei rapporti con il giudizio penale.

\* L'attività requirente delle procure regionali della Corte dei conti è stata nel 2012 particolarmente cospicua, malgrado la penuria di risorse personali e le recenti disposizioni legislative che ne hanno limitato l'operatività.

Nel corso della presente relazione si dà conto, con dovizia di particolari, di tale attività nella quale si rileva in generale, a fronte di una notevole riduzione delle denunce pervenute, un consistente aumento degli atti di citazione.

Nell'oggetto delle iniziative dei procuratori regionali, fra le fattispecie più rilevanti, si ripetono fenomeni già noti di corruzione, di malasanità, di conferimento di consulenze in violazione di norme o dei principi fissati dalla giurisprudenza contabile, di frodi comunitarie, di grave imprudenza nella stipulazione di contratti di finanza derivata, di abusi nella gestione del personale, di grave responsabilità nell'istruttoria in materia di contravvenzioni, di abusi e peculato da parte di concessionari della riscossione, di indebito rimborso di spese legali, di omessa riscossione di imposte.

Nel rinviare alla corrispondente parte della presente relazione per una diffusa ed articolata trattazione della materia, appare utile esporre in sintesi le fattispecie di particolare interesse, anche sociale, rilevanti per il singolare contenuto e per il pregiudizio economico, spesso ingente (che, in base ad un calcolo necessariamente provvisorio, si valuta in oltre 293,632 milioni di euro).

Le fattispecie più notevoli sono le seguenti:

- Ponte della Costituzione a Venezia, dove i comportamenti colpevoli del progettista, dei direttori dei lavori e dei direttori operativi hanno generato un danno di quasi tre milioni e mezzo di euro;
- abbandono dei lavori per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema al Lido di Venezia a causa della scoperta di rifiuti di



amianto nel sottosuolo: finora sono stati spesi €. 38.613.000,00;

- comportamenti criminosi posti in essere da pubblici ufficiali nei confronti di extracomunitari vessati (stupro in danno di prostituta) o illecitamente pretermessi nella lista per i permessi di soggiorno da un funzionario corrotto da un'agenzia di collocamento;
- falsificazione di permessi di soggiorno, ricettazione e favoreggiamento della permanenza nel territorio nazionale di cittadini extracomunitari;
- gravi atti criminosi posti in essere da pubblici ufficiali (spaccio di stupefacenti, peculato, falso in atti pubblici, corruzione e concussione, corruzione per rilascio permessi di soggiorno a extracomunitari);
- di danno ambientale, per €. 669.034,00, si occupa un atto di citazione in relazione ad illecita asportazione di materiale breccioso e susseguente cambio permanente di destinazione d'uso dei terreni sbancati;
- ancora danno ambientale conseguente a estrazione di materiale litoide di un fiume in misura largamente superiore alla quantità previamente autorizzata dalla Regione senza riscossione di alcun canone o sanzione, in dispregio del progetto di riqualificazione ambientale;

- danno ambientale per inquinamento marino e delle falde acquifere, discariche abusive e costruzione di impianti di produzione elettrica alimentata a CDR (combustibile derivato da rifiuti);
- danno ambientale provocato da un depuratore comunale che ha scaricato acque inquinanti in stagni destinati alla pesca da parte di privati;
- è la cattiva gestione di fondi regionali da parte di amministratori di una società cooperativa partecipata dalla Regione Umbria l'oggetto di una citazione per €. 1.789.080,00. La fattispecie è meritevole di nota per l'affermazione della giurisdizione contabile nonostante il recente indirizzo contrario delle SS.UU. civili della Cassazione;
- di particolare pregio, da un punto di vista giuridico, il provvedimento cautelare ottenuto dal procuratore regionale, €. 834.866,00, nei confronti del segretario di tre Consorzi di miglioramento fondiario. La peculiarità della fattispecie risiede nell'aver ricondotto nell'alveo della giurisdizione contabile le controversie per responsabilità gestoria degli amministratori degli enti succitati. Questi ultimi sono considerati dall'organo requirente, mediante una pregevole indagine diretta ad individuarne i tratti "pubblicistici", organismi di diritto pubblico,

destinatari di contributi aventi natura di tributi;

- danni al Comune di Firenze per circa € 50.000.000,00 derivanti dalla contrattazione decentrata in materia di pubblico impiego. Le fattispecie dannose sono ascrivibili ad errata costituzione del fondo per retribuzioni accessorie, ad indebita erogazione di indennità, a corresponsione di premi “a pioggia” in dispregio dei legittimi criteri di selezione; interessati alla fattispecie risultano essere anche i firmatari dei contratti decentrati;
- la nota fattispecie delle abusive consulenze esterne e degli illeciti incarichi dirigenziali, stavolta riveste la peculiarità di essere collegata ad interferenze di interessi della criminalità organizzata;
- di particolare rilevanza sono le iniziative intraprese dal P.M. contabile per danni patrimoniali o all’immagine derivanti da reati contro la P.A. commessi da pubblici ufficiali. Merita di essere menzionata l’indagine riguardante la nota vicenda delle cd. “talpe in Procura” in Sicilia, la cui attività criminosa era diretta a favorire latitanti mafiosi;
- importi plurimilionari in materia di contributi pubblici, destinati alla realizzazione di una struttura per consentire lo svolgimento di un’attività imprenditoriale diretta all’assistenza agli anziani e finiti poi direttamente nelle tasche degli amministratori;

- episodio di falsificazione del rendiconto 2010 del comune di Alessandria, dichiarato dissestato nel 2011. Danno erariale di €. 10.891.729,00;
- danno erariale di €. 7.340.805,00 per sottrazione di fondi pubblici destinati al prestigioso Premio Grinzane Cavour;
- di particolare significato è l'indagine per l'artificioso rispetto del patto di stabilità 2010 del Comune di Isernia. Si tratta di una delle prime applicazioni dell'art. 111-ter L. n. 220 del 2010, come modificato dall'art. 20 D.L. n. 98/2011. E' una tipica ipotesi di responsabilità sanzionatoria in quanto l'accertamento, da parte del giudice contabile, della fattispecie di cui sopra comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione dell'illecito;
- danno supermilionario in tema di concessione di aree pubbliche a privati per la realizzazione di parchi eolici. La scelta è caduta su un'impresa sfornita del know how e della solidità patrimoniale necessari;
- vertenza a carico di ex presidente della Provincia di Udine, €. 150.000,00, per danno all'immagine conseguente ad accordo elettorale;
- concorrono sia il danno ambientale che quello a bene culturale

nella realizzazione, interrotta per intervento dell'autorità giudiziaria, per il parcheggio interrato nel "Giardino dell'Acquasola" in Genova. Il parco in questione, di interesse storico ed artistico, era stato destinato ad ospitare, per circa un terzo della superficie, un parcheggio interrato multilivello. Peraltro l'intervento della magistratura non ha evitato lo scempio dell'abbattimento di molti alberi secolari;

- sempre di danno ambientale oltre che di mancato raggiungimento degli obiettivi si parla nella vertenza relativa alla raccolta differenziata dei rifiuti affidata ad un'impresa, rivelatasi poi inottemperante alle previsioni contrattuali. Né gli amministratori, né i dirigenti comunali del capoluogo ligure si sono attivati per sanzionare il comportamento negligente dell'impresa;
- scuola Diaz, G8 di Genova del 2001, accertamento delle responsabilità in ordine all'ipotesi di possibile danno erariale e all'immagine, subita dall'Amministrazione per gli interni;
- per la realizzazione del tratto Squillace - Simeri Cricchi della "106 Ionica", la società pubblica ANAS, con l'accordo bonario sottoscritto in data 3 maggio 2010, ha riconosciuto illegittimamente al Contraente Generale l'importo complessivo di € 47.456.654,00, comprensivo di rivalutazione monetaria ed

interessi, a titolo di indennizzo di (quasi) tutte le riserve iscritte sul registro di contabilità dalla consegna dei lavori fino all'emissione del SAL n. 9;

- appropriazione di fondi da parte di capi di gruppi politici e tesoriere di partiti: per due casi sono stati ipotizzati danni erariali rispettivamente per € 6.059.371,00 e per € 22.815.200,00;
- illeciti rimborsi di prestazioni sanitarie di riabilitazione ottenuti da Case di cura gestite da gruppo imprenditoriale controllante e proprietario della struttura, con conseguente danno per il Servizio Sanitario Nazionale e Regionale. Dalle risultanze istruttorie emerge che in un caso la Casa di cura, negli anni dal 2006 al 2011, ha percepito pagamenti di prestazioni remunerate oltre il budget regionale per un presunto danno erariale pari a € 84.644.101,00.

\* Nel quadro dell'attività delle procure regionali della Corte si evidenzia l'impegno profuso nel perseguimento degli illeciti contabili connessi a reati di pubblici funzionari ed amministratori.

Esso è confermato dal numero di citazioni (317 nel 2012, 243 nel 2011) e dai rilevanti importi delle richieste di risarcimento (euro 214.026.850,00 per danno patrimoniale euro 1.541.653,00 per danno all'immagine). Parimenti rilevante è stata l'attività dei giudici contabili, che hanno pronunciato 255 condanne per complessivi euro

2.852.237.576,00 per danno patrimoniale ed euro 2.671.269,00 per danno all'immagine.

Nel rinviare alla relazione per gli altri aspetti, è dato osservare che risulta preziosa la collaborazione delle forze di polizia nella segnalazione e nell'accertamento di illeciti contabili nonché nello svolgimento dell'attività istruttoria.

Altrettanto efficace è la collaborazione delle procure della Repubblica: in proposito, in disparte le norme che prevedono l'informazione alla Corte da parte dell'autorità giudiziaria di fattispecie di reato da cui può derivare un danno erariale (art. 129, disp. att. c.p.p. e art. 6, L. 97 del 2001), sono state attivate forme organiche di collaborazione fra procure della Repubblica e procure contabili con appositi protocolli d'intesa.

\* Nell'esercizio finanziario appena trascorso sono stati anche emanati provvedimenti normativi e amministrativi tendenti a rendere più trasparente l'attività contrattuale, spesso area nella quale possono più facilmente riscontrarsi illeciti dannosi per l'erario e che più di ogni altra è soggetta a tentazioni corruttive.

Le linee direttive di questa azione hanno riguardato la predisposizione di bandi tipo, l'introduzione di banche dati per la verifica dei requisiti di costruttori, progettisti e fornitori di beni e servizi, la semplificazione nella redazione dei progetti e

l'accelerazione nella loro approvazione.

È stata altresì incrementata la interazione fra pubblica Amministrazione e privati attraverso una formula che prevede la realizzazione, a cura e spese del privato, di un'opera che viene poi destinata ad un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo (c.d. contratto di disponibilità).

Fra gli interventi più rilevanti è da menzionare una ulteriore iniziativa della spending review con una particolare attenzione al settore degli approvvigionamenti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le società strumentali a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, ai temi della razionalizzazione del patrimonio pubblico e della riduzione dei costi per le locazioni passive nonché della gestione delle società strumentali.

\* Nell'ambito della fenomenologia degli illeciti produttivi di danno erariale, un ampio settore d'indagine delle procure regionali riguarda la stipulazione di contratti in strumenti finanziari derivati.

Si tratta di strumenti finanziari che servono a gestire l'esposizione a rischi di mercato o di credito e che vengono attuati dalle pubbliche amministrazioni centrali e, in maggiore misura, territoriali.

L'esperienza avuta da quando nel 1996 gli enti territoriali



hanno cominciato ad utilizzare questo strumento per operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento o per contrarre nuovi debiti, ha dimostrato che i rischi ad esso connessi sono molti e imprevedibili sia perché le operazioni di rinegoziazione dei derivati prevedono già in partenza condizioni sfavorevoli per gli enti sia perché a volte vengono assunti rischi aggiuntivi.

L'individuazione degli elementi dell'eventuale responsabilità amministrativa nella produzione del danno erariale - e di conseguenza l'intervento riparatore del requirente e del giudice contabile - sono, per la particolare configurazione del fenomeno, difficilmente ipotizzabili talché le iniziative svolte dalle procure regionali sono state in gran parte disattese dai giudici. Ciò per vari motivi: anzitutto la non vantaggiosità dell'atto, e quindi il danno erariale, si manifestano in genere alla fine del periodo di validità, dopo molti anni dalla stipula; inoltre la complessità dell'operazione spesso impedisce la percezione dei rischi e la loro prevedibilità a persona che non abbia una professionalità superiore alla norma; infine, la pratica in argomento è stata autorizzata da disposizioni normative, peraltro non accompagnate, almeno fino a tempi recenti, da prescrizioni e criteri di cautela, mentre per altro verso è difficile addebitare al rappresentante dell'ente pubblico una responsabilità per colpa grave o per dolo.

Non si può tuttavia tacere dell'esistenza di due possibilità per scongiurare o limitare i danni ed evitare quindi l'azione contabile risarcitoria. La prima, derivante dalle aperture del giudice civile e di quello amministrativo in tema di invalidità del contratto ovvero di annullamento in autotutela, consente agli enti di tentare la via della risoluzione di contratti eccessivamente onerosi. La seconda riguarda le cautele che dovrebbero porre in essere gli amministratori prima di procedere alle iniziative in argomento.

\* Altra tematica che attira l'attenzione per i riflessi dannosi sulla finanza pubblica è quella degli incarichi, in particolare di consulenza, conferiti a soggetti esterni rispetto all'apparato amministrativo.

Il fenomeno, di notevoli dimensioni e difficilmente riducibile nonostante i ripetuti e puntuali interventi del legislatore e l'azione costante ed incisiva delle procure e dei giudici contabili, è preoccupante non soltanto sotto il profilo dello spreco di risorse economiche (in quanto l'Amministrazione spesso si procura, con notevole spesa, servizi che potrebbe e dovrebbe ottenere ricorrendo alle proprie strutture) ma anche per i riflessi negativi sulle condizioni morali del personale degli uffici la cui professionalità viene mortificata.

A ciò si deve aggiungere che il ricorso a soggetti esterni talvolta viene ad eludere le restrizioni poste all'assunzione di

personale, non tacendo il fatto che il conferimento di incarichi a personale estraneo può costituire un sistema di soddisfacimento di interessi personali e servire alla creazione di apparati clientelari.

Nell'azione di contrasto ai comportamenti illeciti e di recupero delle somme male spese, la Corte, nel precisare che non sussiste un generale divieto di ricorrere a collaborazioni esterne o a contratti di durata o a consulenze, ha indicato le condizioni che devono sovrintendere al conferimento degli incarichi affinché esso sia considerato lecito:

- rispondenza degli incarichi conferiti agli scopi e all'utilità dell'ente; specificità e temporaneità degli incarichi, talché l'eventuale rinnovo deve risultare sempre limitato nel tempo e con giustificazione ad hoc; impossibilità di adeguato o tempestivo assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente o per insufficienza numerica del personale in dotazione o per mancanza della necessaria professionalità del personale disponibile; proporzionalità degli esborsi connessi all'incarico rispetto ai vantaggi conseguibili dall'ente; adeguata motivazione della delibera di conferimento dell'incarico al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti in parola. (Nella relazione sono indicate le iniziative delle procure regionali nella fattispecie).

\* Il comparto della spesa sanitaria presenta, come è noto, molte criticità. L'eccessività dell'impegno finanziario, a fronte delle utilità che assicura, può dipendere da vari fattori. Anzitutto da una irrazionale distribuzione delle risorse, dalla disattenzione dei pubblici amministratori, dalla moltiplicazione dei centri di spesa, dalla proliferazione delle strutture, talvolta inutili e dalla mancanza di controllo sulla gestione e sul funzionamento degli uni e delle altre.

Sono, questi, aspetti che interessano la funzione del controllo della Corte. Rientrano invece nella sfera d'interesse degli uffici requirenti e del giudice contabile le fattispecie di cattiva gestione dei presidi sanitari (violazione dell'obbligo di esclusività; irregolarità nella realizzazione di opere o nell'acquisizione di beni e servizi; affidamento illecito di incarichi; illegittima assunzione di personale), di sprechi (irregolarità nella prescrizione di farmaci), di illeciti di carattere penale (dolosa emissione di ordini di pagamento per corrispettivi non dovuti; emissione di fatture per fittizie prestazioni sanitarie o farmaceutiche; inosservanza di disposizioni in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro), di abusi nella conduzione di attività di prevenzione (un caso si è verificato nella campagna di screening per la diagnosi dei tumori femminili), di conseguenze di errori medici.

\* Il 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 ha registrato anche nel 2012 una costante attenzione dalla giurisdizione della Corte.

A loro volta, le Sezioni Unite della Cassazione hanno confermato l'orientamento positivo sulla giurisdizione contabile in tale settore anche con riferimento ai soggetti, persone fisiche o giuridiche, beneficiari finali dei fondi.

I dati complessivi, sia con riguardo alle decisioni, sia con riferimento alle citazioni, appaiono significativi, con l'effetto di condanne a consistenti risarcimenti, come emerge dal testo della presente relazione.

Particolarmente importanti sono alcune decisioni della Corte che hanno, per la prima volta, affermato la giurisdizione anche con riguardo alle spese dirette dell'Unione europea, incontrando il favore della Commissione europea che è intervenuta anche in un giudizio di responsabilità amministrativa instaurato presso la sezione Lombardia: la fattispecie riguarda la indebita percezione, da parte di un raggruppamento transnazionale di enti ed imprese, di finanziamenti erogati direttamente dall'UE nel settore dell'innovazione tecnologica e della ricerca. La Commissione

europea si è costituita, ad *adiuvandum* della domanda proposta dalla procura regionale, sia nei giudizi cautelari e di merito, sia nel giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione incardinato presso le Sezioni Unite della Cassazione, ove la Commissione ha sostenuto la giurisdizione nazionale italiana, e non quella comunitaria, e in particolare la giurisdizione contabile anche con riguardo alla tutela dei fondi diretti dell'Unione, sulla base dell'applicazione dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

La giurisdizione contabile viene pertanto a configurarsi, anche nell'opinione della Commissione europea, come un effettivo e concreto "fattore aggiunto", di tutela dell'erario comunitario.

Ulteriore settore che appare meritevole di attenzione considerato il rilevante impatto finanziario è quello delle rettifiche finanziarie in agricoltura cui da tempo l'Italia è sottoposta dall'Unione Europea a seguito di verifiche operate dalla Commissione volte ad escludere dal finanziamento europeo le spese non eseguite nel rispetto della normativa comunitaria. Mentre il recupero dei versamenti irregolari dai beneficiari finali rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, le rettifiche finanziarie gravano direttamente su di essi e vengono applicate allo scopo di indurli ad effettuare le spese nel rispetto delle norme comunitarie e a

migliorare i sistemi di gestione e di controllo.

Nel quinquennio 2007-2011 sono state adottate nei confronti dell'Italia, che risulta tra i Paesi maggiormente sanzionati (secondo solo alla Grecia), decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare di complessivi euro 619.726.745,00.

Anche nel 2012 sono state adottate dalla Commissione decisioni che hanno applicato all'Italia rettifiche finanziarie di elevati importi, mentre nello stesso anno sono giunte a definizione davanti al Tribunale di Lussemburgo alcune controversie inerenti decisioni adottate dalla Commissione negli anni precedenti (i particolari nel corso della relazione).

Anche solo dall'analisi dei dati riferiti alle frodi in agricoltura (riportati nella relazione), viene in evidenza come permangono troppo elevati i casi di disfunzioni nel settore che o per percezione o utilizzo illecito dei fondi da parte dei beneficiari, con l'intervento a volte di organizzazioni criminali, o per assenza o insufficienza dei relativi controlli obbligatoriamente previsti e disciplinati dalla normativa comunitaria e nazionale, non consentono di raggiungere a pieno i benefici potenzialmente ricavabili dall'importante finanziamento comunitario.

\* L'estrema attualità che riveste in questi ultimi tempi la gestione dei servizi di riscossione (imposte e tributi peraltro sono

sempre presenti alla preoccupata attenzione dei cittadini e a quella dei governanti per un loro periodico adeguamento-aggiornamento) anche evidenziata da talune e improvvise irruzioni accertative della Guardia di Finanza a fini antievasione e dal ben noto scandalo che ha portato all'amministrazione straordinaria e alla dichiarazione di insolvenza della "Tributi Italia S.p.A." - Società di riscossione dei tributi di oltre 400 Comuni, cui non riversava la massima parte di quanto riscosso - riguarda essenzialmente argomenti di più generale impatto organizzativo-gestionale del servizio e concernenti sia la scadenza del termine di gestione transitoria "internalizzata e pubblica" della riscossione, affidata dal 2006 ad Equitalia S.p.A., relativamente ai tributi degli enti territoriali, sia la prosecuzione di un percorso di riforma dell'intero servizio della riscossione, in una visione di svecchiamento normativo di talune procedure di accertamento e di repressione nonché di coordinamento ed armonizzazione di nuovi principi operativi, di trasparenza e di garanzia gestionali, contenute in alcune disposizioni normative di settori contigui (delega fiscale, accorpamento delle agenzie fiscali).

La crisi di governo ha fatto venir meno talune delle disposizioni suddette (utili specialmente con il ritorno agli enti locali della gestione della riscossione dopo il giugno 2013), per alcune delle quali c'era già stata l'approvazione in commissione alla Camera



(nuovi criteri direttivi per il riordino della riscossione locale). Sono venute meno, ancora, (contenute nella delega fiscale) nuove norme contro l'elusione fiscale, nonché la fondamentale riforma del catasto, necessaria anche per porre rimedio alla situazione attuale, in cui le rendite catastali variano in modo incoerente nelle varie aree del Paese, con l'effetto di rendere il relativo prelievo (I.M.U.) slegato dall'effettivo valore dell'immobile e dunque meno equo.

Sul versante, invece, del possibile ristoro dei notevoli danni seguiti allo scandalo della "Tributi Italia S.p.A.", va rilevato che le procure regionali - pur tra sollevate questioni di giurisdizione, problemi operativi connessi alla gestione straordinaria della società e in contemporanea procedura fallimentare innanzi al giudice ordinario - sono riuscite ad ottenere dalle competenti sezioni giurisdizionali diverse sentenze di condanna (solo in Sardegna, dal 2010 al 2012, circa 28 sentenze, non appellate).

Al di là di questi dati meramente parziali ed esemplificativi (più specifici elementi si rinvergono nella relazione scritta), non è chi non veda la indiscussa importanza e indefettibilità di un sistema della riscossione che, per assolvere compiutamente alla indispensabile provvista dei mezzi finanziari per il normale funzionamento politico - economico - sociale di uno Stato moderno, deve comunque essere aggiornato e migliorato, in efficienza,

trasparenza ed equità, nella prospettiva di evitare eccessivi margini di discrezionalità operativa e di incrementare invece certezza e credibilità all'intero sistema, dalla cui "bontà" può derivare una efficace lotta anche all'evasione che, dall'ultimo rapporto (2012) della Guardia di Finanza, conferma dati veramente allarmanti, per entità e varietà di mezzi ed espedienti frodatori.

\* Poiché l'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dal giudice della responsabilità amministrativa incide sulla effettività della giurisdizione di responsabilità, sono di grande interesse le relative vicende e le possibili disfunzioni del settore, le quali vanificano l'attività della Corte diretta al risarcimento dei danni erariali.

Va peraltro subito osservato che mentre il pubblico ministero contabile è il solo soggetto legittimato a promuovere l'azione per il risarcimento del danno erariale, la sua attività si esaurisce con tale iniziativa e non comprende anche, una volta che il diritto al risarcimento sia stato riconosciuto, il potere di esecuzione del credito così attivato.

Nella materia, invero le procure regionali - cui competerebbe esclusivamente la funzione di ricevere dalle Amministrazioni, interessate perché titolari del credito, notizie circa le procedure esecutive da esse poste in essere - si assumono invece, con una certa

forzatura, il compito di seguire le procedure stesse, sollecitarne l'andamento monitorando eventuali situazioni critiche e soprattutto vigilare sulle possibili anomalie, fermo restando che l'eventuale pregiudizio del credito, costituendo di per sé ulteriore danno erariale, realizza a sua volta una fattispecie di responsabilità amministrativa che investe la competenza propria dell'organo requirente.

Ciò premesso, si deve precisare che la realizzazione del credito derivante da danno erariale (mediante le fasi dell'esecuzione e della riscossione) è in linea di massima ostacolata o addirittura pregiudicata anzitutto dalla mancanza di tempestività dell'Amministrazione interessata e dalla farraginosità burocratica e poi dalla mancanza di sistemi normativi che la rendano agevole, al pari di quanto avviene per i crediti erariali di altra natura.

In definitiva, l'effettività delle sentenze di condanna al risarcimento dipende in gran parte dalla volontà dell'Amministrazione beneficiaria di riscuotere il proprio credito, dall'efficienza della giustizia ordinaria in ambito di esecuzione e quindi, in sintesi, dalla effettiva volontà dello Stato di esigere il pagamento dei propri crediti (e di quelli delle pubbliche Amministrazioni in generale) e di ottenere il risarcimento dei danni subiti.

Non può dirsi che le difficoltà insite nell'attività di esecuzione e riscossione del credito da risarcimento mettano in dubbio l'effettività della giurisdizione contabile in generale, se si guarda alla sua efficacia sui comportamenti della Pubblica Amministrazione, in un'ottica di prevenzione generale. Nel contesto della presente relazione sono enunciati i dati relativi all'attività di procure contabili e giudici che vedono, solo a titolo di esempio, 2.200 interventi nel 2012 limitatamente a citazioni in giudizio e sentenze passate in giudicato (cui va quindi aggiunta tutta la restante produzione di tali uffici) per un complesso di circa 9.850 enti e 7.000 società pubbliche, con un'incidenza del 13 per cento, trascurando i giudizi di conto.

Egualemente significativi sono i dati monetari, in base ai quali nel 2012 sono stati recuperati, senza arrivare al giudizio, 55 milioni di euro e, per esecuzione di sentenze e recuperi spontanei, 120 milioni di euro, mentre sono stati vincolati da procedimenti cautelari e altre forme di tutela del credito circa 390 milioni di euro. Assomma altresì a 3,5 miliardi di euro il credito virtuale formatosi negli ultimi 5 anni (condanne in primo grado).

È lecito in conclusione affermare che l'effettività della giurisdizione di responsabilità amministrativa è data anche dalla capacità di colpire il singolo episodio generatore di danno (in tal senso, tanto più capillare è l'azione repressiva, tanto più efficace è la

funzione di prevenzione dell'azione di responsabilità); è altresì data dalla capacità di indurre l'Amministrazione ad adottare meccanismi, regole d'azione e strategie finalizzate al buon andamento ed al raggiungimento di risultati utili per il bene pubblico; infine, che un contributo fondamentale è il tasso di esecuzione delle sentenze e dunque è primario interesse dello Stato assicurarne il buon esito con norme adatte e politiche amministrative adeguate.

\* Nel 2012 vi è stata una diminuzione dell'arretrato pensionistico in primo grado cui ha contribuito in massima parte il forte impegno anche organizzativo dispiegato dalle sezioni giurisdizionali mentre hanno svolto un sensibile impulso le disposizioni normative di razionalizzazione del settore.

Nel grado di appello si è registrato invece un lieve aumento dei ricorsi.

La giurisprudenza consolidatasi nel recente passato, nel senso che le SS.RR. pronunciano solo principi di massima, ha prodotto inevitabilmente una sorta di rallentamento dei deferimenti delle questioni di massima da parte delle sezioni di appello e di quelle regionali, sia per il progressivo obbligo adeguarsi alle soluzioni giuridiche decise dall'organo di nomofilachia, sia per la riduzione delle problematiche pensionistiche di rilevante portata che, tra l'altro, avevano dato luogo in passato a numerosi contrasti

giurisprudenziali e a dubbi interpretativi.

## I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

### 1) Le novità normative

(V.P.G. Antonio Ciaramella)

Nel corso del 2012 sono state emanate norme che non solo valorizzano e potenziano le funzioni di controllo della Corte dei conti (si pensi al d.l. n. 174/2012 conv. in legge n. 213/2012) ma che, direttamente o di riflesso, attribuiscono un ruolo essenziale anche a quelle giurisdizionali e, conseguentemente, all'azione del P.M. presso il giudice contabile. Ciò sia attraverso la previsione di specifiche sanzioni patrimoniali ovvero incidenti sullo status degli amministratori di enti locali, in conseguenza di comportamenti non rispettosi di principi di una corretta gestione finanziaria, sia quale effetto delle nuove potenzialità che la giurisdizione di responsabilità può acquisire, anche attraverso un adeguato raccordo con le funzioni di controllo della Corte, pur nella differenziazione dei ruoli, delle finalità e dei parametri di riferimento delle relative attribuzioni.

Infatti, la finalità di assicurare, alla luce del principio costituzionale dell'equilibrio dei bilanci degli enti pubblici, una corretta gestione finanziaria da parte di questi ultimi, sul piano dell'acquisizione delle entrate, l'esecuzione delle spese e

l'organizzazione interna, è stata perseguita dal legislatore, pur in assenza di un disegno unitario, affiancando<sup>1</sup> alla responsabilità amministrativa, tradizionalmente costruita su comportamenti, di qualunque natura, di amministratori o agenti pubblici, posti in essere con dolo o colpa grave, causa di danni erariali, fattispecie tipizzate di tale responsabilità, in cui spesso il danno è considerato in *re ipsa* dal legislatore, ovvero, come accennato, ipotesi di responsabilità con sanzioni di natura non patrimoniale ma incidenti sulla possibilità di esercizio di funzioni pubbliche.

Quanto alle prime, l'art. 148 del T.U. sugli enti locali, come modificato dal D.L. n. 174 del 2012, prevede una sanzione pecuniaria, rapportata all'indennità di carica, per gli amministratori degli enti locali nel caso di mancata predisposizione di adeguate metodologie dirette a garantire una regolare gestione amministrativa ed un efficace sistema di controlli interni. Inoltre, il legislatore, come frequentemente avvenuto negli anni scorsi, ha proseguito nella individuazione di comportamenti illegittimi di funzionari pubblici, espressamente qualificati anche quali illeciti erariali. Infatti, l'art. 1,

---

<sup>1</sup> Tale principio, contenuto negli articoli 81 e 97 della Costituzione, come riformati dalla legge costituzionale n. 1/2012, è stato attuato con la recente legge n. 243/2012 che prevede, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, dell'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica e la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. In proposito, viste le funzioni esercitate da tale Ufficio, sarebbero auspicabili forme di collaborazione tra quest'ultimo e le sezioni del controllo della Corte dei conti (il cui ruolo nel controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti pubblici è stato ribadito dall'art. 20 della suddetta legge) oltre che con la Procura generale presso la Corte, considerate le funzioni del Requirente contabile in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato - di cui agli art.li 39-40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934 - e dei rendiconti generali delle Regioni - ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, conv. in legge n. 213/2012.

commi 7 ed 8 del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012, conv. in legge n. 135 del 2012, nello stabilire l'obbligo anche per le amministrazioni e società a totale partecipazione pubblica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di avvalersi delle citate convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionale per determinate tipologie di approvvigionamenti, ha prescritto che la violazione di tale obbligo costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità amministrativa (in tal caso per la quantificazione del danno si deve tener conto anche della differenza fra il prezzo contrattuale e quello stabilito nelle convenzioni). Allo stesso modo, l'art. 5 del decreto stabilisce che la violazione dei limiti posti alle suddette amministrazioni (ed alle società dalle stesse controllate) per l'acquisto o il noleggio di autovetture è valutabile al fine della responsabilità amministrativa e disciplinare del dirigente.

Però, non può sottacersi la circostanza che tale tendenza legislativa, soprattutto se utilizzata al di fuori di particolari contingenze, può, di riflesso, incidere sul generale carattere "atipico" dell'illecito amministrativo-contabile, derivante dai principi generali in materia (art. 52 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214 del 1934 ed 82 della legge di contabilità generale, n. 2440 del 1923), valorizzato dalla stessa Corte Costituzionale (si veda la sentenza n. 340 del 2001) e posto in funzione di una tutela ad "ampio spettro"



del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti equiparati.

Riguardo alle misure di carattere non patrimoniale, gli art.li 2 e 6 del decr. legs. n. 149 del 2011 hanno introdotto una peculiare forma di partecipazione della Corte dei conti nell'applicazione di sanzioni *latu sensu* 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. Particolare rilevanza assume l'art. 6, comma 1 del d.lgs n. 149/011, che, come modificato dal D.L. n. 174 del 2012, ha ampliato e reso più agevole l'eventuale applicazione di sanzioni interdittive cui possono essere soggetti amministratori di enti locali (divieto di candidatura per 10 anni, a cariche pubbliche elettive in ambito locale, nazionale ed europeo ed inibitoria alla nomina di incarichi in enti vigilati o partecipati da enti pubblici) che hanno causato il dissesto finanziario degli enti amministrati. Infatti, la norma sembra, ora, disegnare un giudizio, di competenza delle sezioni giurisdizionali della Corte (ad iniziativa del P.M.), diretto al solo accertamento, al fine dell'applicazione delle suddette sanzioni, di un rapporto di causalità fra azioni od omissioni

dolose o gravemente colpose degli amministratori di enti locali ed il dissesto finanziario di questi ultimi, senza necessità di una previa condanna a titolo di responsabilità amministrativa, come previsto dalle precedenti formulazioni della stessa. In proposito, si ricorda che l'art. 63, comma 1, n. 5, del d. lgs n. 267/2000 stabilisce l'incompatibilità a ricoprire cariche elettive presso gli enti locali per gli amministratori od impiegati degli stessi che sono stati dichiarati responsabili verso gli enti amministrati e non hanno estinto il debito<sup>2</sup>.

E' bene, però, sottolineare come l'applicazione di tali sanzioni (compresa quella di natura patrimoniale prevista, dal D.L. n. 174/2012, a carico degli amministratori degli enti locali in caso di assenza o inadeguatezza nella predisposizione di strumenti atti a garantire la regolarità delle gestioni e l'efficacia del sistema dei controlli interni) non esclude la possibile configurazione di una responsabilità amministrativa in conseguenza delle descritte patologie. Infatti, occorre tener presente che le pronunce delle sezioni di controllo della Corte che, ai sensi del citato D.L. n. 174 del 2012, accertino, a carico degli enti territoriali, squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, mancato rispetto degli

---

<sup>2</sup> In materia, va segnalata l'entrata in vigore del d.lgs n. 235/2012, sulle incandidabilità, a seguito di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

obiettivi posti con il patto di stabilità interno, l'inadempimento dei gruppi consiliari agli obblighi di rendicontazione dei finanziamenti regionali, possono evidenziare, in assenza di idonee misure correttive, profili di danno erariale, sotto l'aspetto di maggiori oneri evitabili o di spese inutili sostenute dai suddetti enti, tali da giustificare anche un'azione diretta all'accertamento di un'ordinaria responsabilità amministrativa. La stessa violazione dell'obbligo di assicurare, da parte degli enti pubblici, l'equilibrio dei bilanci, può essere causa di eventi lesivi del patrimonio di questi ultimi, sanzionabili a titolo di responsabilità amministrativa, quando tale violazione ha comportato maggiori oneri per anticipazioni di cassa, per ritardi nei pagamenti o per interventi finanziari statali. Analoghi effetti dannosi, sotto l'aspetto di maggiori o inutili spese a carico degli enti locali, possono evidenziarsi dal dissesto finanziario di questi ultimi.

Perciò, la comunicazione alle competenti Procure regionali delle pronunce delle sezioni del controllo che accertino le suindicate patologie potrà assicurare un'adeguata chiusura del sistema, tenuto conto che l'azione del requirente è subordinata, com'è noto, alla previa acquisizione di notizie specifiche e concrete di possibili danni erariali.

In definitiva, la possibile attivazione dell'azione di

responsabilità amministrativa, in presenza dei tradizionali presupposti della stessa, può, oggi, assumere, in parallelo con le descritte nuove misure sanzionatorie, una funzione non solo di repressione ma, altresì, di deterrenza di eventuali comportamenti di funzionari ed amministratori pubblici elusivi di obbiettivi particolarmente sensibili e cogenti che il legislatore si è recentemente posto. Si pensi, in proposito, anche ai meccanismi di revisione della spesa pubblica, di cui al decreto legge n. 95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 2012), al fine di assicurare nel tempo e con interventi strutturali una sana gestione finanziaria negli enti pubblici, comprese le autonomie locali ed alcune tipologie di società a partecipazione pubblica. Si pensi ad es. al divieto stabilito dall'art. 9 del suddetto decreto per gli enti locali e regioni di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualunque natura giuridica e l'obbligo di sopprimere, accorpare o comunque ridurre del venti per cento gli oneri finanziari. Si tratta di una qualificazione di disutilità *ex lege* non solo della costituzione di nuovi enti, ma, altresì, della gestione di quelli esistenti in mancanza dell'applicazione delle restrizioni stabilite dalla legge (circostanza che comporta la loro soppressione di diritto). Perciò, dalla violazione di tali norme imperative potrebbe conseguire una responsabilità amministrativa degli amministratori inadempienti agli obblighi stabiliti dalla legge

per le spese inutilmente erogate per consentire la sopravvivenza di tali enti.

Analoga previsione è stabilita dall'art. 4 del decreto che prevede lo scioglimento o la privatizzazione di società controllate da amministrazioni pubbliche che erogano prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche superiori al 90 per cento del fatturato. In assenza di adeguata motivazione circa la sussistenza delle condizioni previste dal comma 3 di tale articolo per la sopravvivenza di tali società, potrebbe prospettarsi una responsabilità amministrativa degli amministratori inadempienti.

In tale decreto vi sono, poi, norme che sembrano ampliare anche sul piano soggettivo le possibilità di azione del requirente.

Infatti, l'art. 4, comma 12, dello stesso prevede una diretta responsabilità a titolo di danno erariale degli amministratori e dirigenti di società controllate da amministrazioni pubbliche (che erogano prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche superiori al 90 per cento del fatturato), in caso di corresponsione ai dipendenti di compensi in violazione dei limiti stabiliti dalla norma. In tali casi, sembra sia stata posta in essere una espressa *interpositio legislatoris* a favore della giurisdizione contabile che deroga ai noti limiti stabiliti dalla Suprema Corte riguardo alla possibilità di cognizione del giudice contabile sui danni causati dagli amministratori o dipendenti

a società a partecipazione pubblica (limitata ai danni causati direttamente all'ente partecipante).

Analoga *interpositio* a favore della giurisdizione del giudice contabile sembra disposta dall'art. 1, commi 7 ed 8, del decreto, nei confronti degli amministratori delle società a totale partecipazione pubblica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, in caso di violazione dell'obbligo di rispettare, in determinati ambiti, le convenzioni Consip. Inoltre, per tali tipologie di società, valgono i limiti di spesa per l'utilizzo delle auto di servizio ed i dirigenti delle stesse sono suscettibili di responsabilità amministrativa e disciplinare, in caso di superamento dei suddetti limiti (art. 5, commi 2 e 3 del suddetto decreto). Non bisogna, poi, trascurare ulteriori elementi, recentemente introdotti dal legislatore, probabilmente utili a superare, almeno con riguardo ad alcune tipologie di società pubbliche (quali quelle c.d. in house, a totale partecipazione pubblica, sottoposte ad un penetrante controllo dell'ente partecipante ed affidatarie della gestione di servizi pubblici essenziali non disponibili sul mercato in regime di concorrenza) i citati limiti alla giurisdizione contabile individuati dalla Suprema Corte. Infatti, l'art. 3, comma 20, della legge n. 190 del 2012 ha stabilito per tutte le società a partecipazione pubblica la necessità di una autorizzazione dell'organo politico per convenire clausole

compromissorie, nel caso di possibili controversie relative a concessioni o ad appalti pubblici di opere. Le disposizioni relative alla trasparenza dell'attività amministrativa di cui all'art. 3 della citata legge si applicano anche alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea. Allo stesso modo, gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 6 della suddetta legge relativamente alle attribuzioni di posizioni dirigenziali in assenza di procedure pubbliche di selezione valgono anche per le società partecipate da enti pubblici

Inoltre, il D.L. n. 174 del 2012 ha introdotto l'art. 147-quater al testo unico sugli enti locali che prevede, oltre alla necessità di un bilancio consolidato, un penetrante sistema di controllo sulle società non quotate partecipate dagli enti locali che devono definire, preventivamente, gli stessi obiettivi gestionali cui devono tendere tali società. L'autonomia decisoria gestionale di tali società viene, perciò, ulteriormente ridotta; le società in discorso, che già agiscono in un ambito non concorrenziale, vengono, in tal modo, sottoposte ad un regime sull'amministrazione ed il controllo differente da quello ordinario, previsto dal diritto civile.

Riguardo all'ampliamento delle funzioni giurisdizionali della Corte, occorre, altresì, citare la recente previsione di cui all'art. 1,

comma 169, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2012) che ha riservato alle sezioni riunite della Corte la cognizione sui ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, emanati annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009. Tale previsione va valutata positivamente, considerato che la materia in discussione è connessa alla contabilità pubblica. Nel relativo giudizio, poi, non dovrebbe mancare l'intervento del P.M.

Inoltre, un ruolo non secondario può esercitare l'azione del Requirente contabile nel favorire il rispetto delle recenti disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione introdotte dalla legge n. 190 del 2012. Ciò attraverso la valorizzazione del principio, che costituisce uno degli assi portanti della novella, che responsabilizza la stessa dirigenza pubblica, oltre che gli organi politici di vertice delle amministrazioni, ad approntare, anche attraverso appositi piani, misure, riguardanti l'organizzazione interna, il razionale utilizzo del personale e l'attuazione dei meccanismi previsti dalla legge per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, idonee a prevenire la commissione di reati contro la pubblica amministrazione. E' noto che tali fenomeni patologici, soprattutto se posti in essere in alcuni settori dell'azione amministrativa particolarmente sensibili, come gli appalti e le attività



di concessione o erogazione di vantaggi economici, possono comportare rilevanti danni patrimoniali, oltre che all'immagine degli enti pubblici. L'art. 1, comma 12 della legge, ha previsto che il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione può essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa (sia per danno patrimoniale che all'immagine della pubblica amministrazione) nel caso della commissione all'interno della amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi la predisposizione del piano anticorruzione, previsto dalla legge, e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso. Spetterà alla giurisprudenza dare una lettura della norma che escluda forme di responsabilità oggettiva o di mera posizione (concezioni che dovrebbero considerarsi espunte dall'ordinamento, alla luce del carattere "personale" della responsabilità amministrativa e dei principi costituzionali del giusto processo).

Inoltre, l'art. 1, comma 62 della legge in discorso ha stabilito una presunzione *iuris tantum* in merito alla quantificazione del danno all'immagine derivante da un reato contro la pubblica amministrazione, in una misura pari al doppio di quanto illecitamente percepito dal dipendente pubblico. Tale principio deve essere valutato positivamente, in quanto idoneo a fare chiarezza in

merito alla tendenziale quantificazione di tale tipologia di danno, spesso oggetto di troppo frequenti oscillazioni giurisprudenziali.

In conclusione, se il Requirente contabile verrà posto nelle condizioni di utilizzare i descritti nuovi spazi di azione, si potrà valorizzare, al meglio, la funzione, intestata allo stesso, di tutela dell'integrità del patrimonio degli enti pubblici e, di riflesso, dell'interesse diffuso del cittadino-contribuente all'utilizzo, secondo principi di legalità, economicità ed efficienza, delle risorse pubbliche.

## **2. - Orientamenti della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e della Corte dei conti.**

(V.P.G. Sergio Auriemma)

Destino e rischio comuni alle rassegne di giurisprudenza - nel darsi esse ad enunciare massime tratte da sentenze - sono quelli di suscitare l'idea che la "*dictio*" dei giudici (i romani parlavano di *ius non scriptum*) possa mettere in contrapposizione tra di loro il "diritto giurisprudenziale" ed il "diritto legislativo".

Si tratta di questione teorica di viva attualità, specie se si considera la circostanza che, anche da parte delle Supreme Corti, frequente è il richiamo all'obbligo di compimento, da parte dei giudici di merito, di "interpretazioni orientate" sulla base delle fonti fondamentali, nazionali ed europee, da esperire direttamente e

tramite sindacato “diffuso”.

Sicché si potrebbe desumerne che una formazione “pretoria” del diritto sia destinata a mutare progressivamente l’equilibrio tra il diritto positivo ed il diritto di origine giurisprudenziale.

E’ giusto, perciò, sottolineare con chiarezza che il diritto “giurisprudenziale” di cui qui si discorre non è inteso nel senso di produzione normativa creata dai giudici, ma come insieme di “fatti decisionali” che, soltanto in forza della loro intrinseca capacità persuasiva ed in virtù del principio di effettività, applicando le disposizioni scritte possono dare corpo ad altrettante “regole del caso concreto” suscettibili di future applicazioni in fattispecie analoghe.

In detta prospettiva, questa parte della relazione del Procuratore Generale intende soffermarsi sui principali indirizzi interpretativi maturati dalla giurisprudenza, atteso che nel nuovo anno giudiziario 2013, in coerenza, potranno dispiegarsi futuri e ulteriori andamenti decisionali da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e centrali della Corte dei conti.

La Corte costituzionale, nel 2012, più volte ha avuto occasione di sondare la legittimità di norme statali o regionali rispetto a principi e garanzie riconducibili alla materia del “*coordinamento della finanza pubblica*” o comunque riguardanti il bilancio, il patrimonio

pubblico, le attività di rendicontazione e di parificazione dei conti<sup>3</sup>.

E' stato osservato, tra l'altro, che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è *obbligo indefettibile* di tutti gli enti del settore pubblico allargato, di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica.

Al coordinamento della finanza pubblica la Corte ha fatto esplicito riferimento anche quando ha scrutinato la disciplina normativa concernente la valorizzazione, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, considerando quest'ultimo nel suo complesso (cioè a prescindere dall'appartenenza dominicale dei beni a questo o quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti) e ritenendo legittima una normazione statale che, pur non espropriando le autonomie locali di funzioni proprie o concorrenti, fissi principi, regole e obiettivi di "governo" rispondenti a fini ed interessi generali o comuni<sup>4</sup>.

Appunto in vista e a tutela di detta dimensione unitaria di interessi pubblici, del resto, opera la stessa Corte dei conti, quando ad esempio giudica di responsabilità individuali degli agenti contabili o sui conti giudiziali concernenti la tenuta e la gestione di

---

<sup>3</sup> Sentt. n. 70, n. 115, n. 118, n. 193, n. 198, n. 223 e n. 309 .

<sup>4</sup> Sent. n. 284/2012.

beni, valori ed altre utilità pubbliche.

Infine, la Corte costituzionale ha precisato che la pronuncia della Corte dei conti avente ad oggetto il rendiconto delle Regioni a statuto speciale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato». La funzione della decisione consiste nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno ed alle scritture<sup>5</sup>.

L'attività di "parificazione", d'altronde, in ossequio a necessità e interessi di ordine generale, è stata di recente oggetto di un nuovo intervento normativo, questa volta riferito al rendiconto di tutte le Regioni<sup>6</sup>.

In tal modo la Corte dei conti, nelle sue due funzioni di controllo (a completamento e chiusura delle quali, nei casi di illeciti dannosi causati da condotte individuali, opera la funzione giurisdizionale di responsabilità) vede valorizzato e ribadito, nel

---

<sup>5</sup> Sent. n. 72/2012.

<sup>6</sup> cfr. art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012, conv. con modif. da L.n. 213/2012.

diritto positivo, il proprio ruolo di garante terzo ed imparziale al servizio di tutte le articolazioni della Repubblica, sancito nella Carta costituzionale.

Il Giudice delle leggi, poi, nel vagliare alla stregua del Sistema delle fonti normative la mai risolta problematica dell'inserimento, nelle leggi di conversione di decreti-legge, di emendamenti e disposizioni "disomogenee" o del tutto estranee all'oggetto ed alle finalità del testo originario, ha avuto modo di ribadire che la questione non si è posta con la norma inclusa nella legge di conversione n. 102/2009 concernente la limitazione della perseguibilità del danno all'immagine nei confronti di agenti pubblici ed innanzi la Corte dei conti<sup>7</sup>.

Infine, con la sentenza n. 117, la Consulta ha confermato la legittimità della legge n. 89/2001 sull'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta come diritto vivente, dispone che la competenza territoriale della Corte di appello, determinata ai sensi dell'art. 11 c.p.p., si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei conti.

Passando all'esame delle pronunce esitate nel 2012 dalle Sezioni Unite della Cassazione, circa **l'ambito soggettivo della**

---

<sup>7</sup> Sent. n. 22/2012.

**giurisdizione contabile:**

- È stata ribadita la sussistenza della potestà giudicante con riferimento a figure quali i consulenti del Pubblico Ministero penale e gli ausiliari del giudice in generale<sup>8</sup>, i soggetti percettori di contributi e risorse finanziarie vincolate ad un fine o programma di attività pubblicistico<sup>9</sup>.
- E' stata esclusa la giurisdizione nei confronti di progettista di cui sia dedotta in giudizio la responsabilità per errori e carenze progettuali allo stesso imputabili relativamente ad opera pubblica<sup>10</sup>, nei confronti di Casse previdenziali per i contributi previdenziali "in danaro" ad esse dovuti dagli iscritti<sup>11</sup>, nei confronti di Federazione sportiva per danno arrecato direttamente al patrimonio della stessa<sup>12</sup>, nei confronti di Organizzazione sindacale che, in virtù di rapporto civilistico, abbia assunto responsabilità e obblighi ex art. 38 c.p.c. nei riguardi di un soggetto privato percettore di contributi pubblici<sup>13</sup>, nei confronti di amministratore di società di diritto privato la cui

---

<sup>8</sup> Ord. n. 11/2012.

<sup>9</sup> Sent. n. 2575/2012.

<sup>10</sup> Ord. n. 6335/2012.

<sup>11</sup> Ordd. n. 10133 e n. 10134 del 2012.

<sup>12</sup> Ord. n. 13619/2012.

<sup>13</sup> Sent. n. 10137/2012.

condotta abbia posto in essere i presupposti per l'illegittima erogazione di denaro pubblico<sup>14</sup>.

Cenno a sé stante merita la complessa problematica della sussistenza o meno della giurisdizione contabile **nei confronti di amministratori e dipendenti di società di diritto privato** il cui capitale sia partecipato, in tutto o in parte, da Amministrazione o Ente pubblico.

In proposito nel 2012 sono intervenuti vari arresti cassatori<sup>15</sup>.

Con il primo (ord. 2815), le Sezioni Unite hanno rinviato a nuovo ruolo la causa, per acquisire una relazione dell'Ufficio del Ruolo e Massimario e gli esiti di un incontro di studio da tenersi in tema (poi svolto nel gennaio 2012).

L'innescata pausa di riflessione (che termina con l'avvenuta reinscrizione a ruolo per l'udienza del 15 gennaio 2013), sembra attestare l'esistenza di profili in punto di diritto che la stessa Cassazione reputa meritevoli di ulteriori approfondimenti, dopo la svolta esegetica compiuta con la sentenza n. 26806 del 2009.

Va detto che la giurisprudenza contabile, in prevalenza, si è conformata all'inversione di rotta intrapresa nel 2009 dal giudice

---

<sup>14</sup> Sentt. n. 12108/2012, n. 16849/2012, n. 17840/2012.

<sup>15</sup> Ord. interlocutoria n. 2815/2012, ord. n. 3857/2012, ord. n. 1419/2012, ord. n. 1420/2012, sent. n. 1979/2012.



regolatore di giurisdizione<sup>16</sup>.

Al riguardo tuttavia, pur lasciando intatto il rilievo che può assumere il “fenomeno economico” sottostante alla veste formale rivestita da una Società di diritto privato, è auspicabile che il ripensamento in atto non veda, da parte della Suprema Corte, sottostimato o pretermesso il fatto che il modello organizzativo civilistico-privatistico (*sovente quello della società per azioni*) è adoperato per la realizzazione di attività e per il perseguimento di finalità “proprie” dell’Amministrazione che partecipa finanziariamente la Società o, addirittura, la costituisce.

In stretto punto di diritto, appare arduo parlare di una reale “alterità” tra Pubblica Amministrazione conferente e Società privata o di due patrimoni nettamente distinti e separati, dei quali quello pubblicistico resti totalmente insensibile e impermeabile rispetto a comportamenti di *malagestio*, spesso delittuosa, incidenti in prima battuta a detrimento del patrimonio societario.

Altrettanto impervio è il ritenere che una S.p.A., quando è rigidamente legata alla Pubblica Amministrazione (quindi, è vera e propria società “in house” o, comunque, strumento e “*longa manus*” di quest’ultima), vada ad operare sul mercato o segmento di

---

<sup>16</sup> Corte dei conti, Sez. Prima centrale, sentt. nn. 33, 134, 482, 593 e 763 del 2012 – Sez. Terza centrale, sentt. nn. 529, 573, 707 del 2012 .

riferimento assoggettandosi all'ordinario regime della libera concorrenza.

La libera concorrenza, piuttosto, caratterizza ed impegna le imprese alimentate esclusivamente da capitali "privati", le quali assumono rischi economici (anche di *default*) innegabilmente *in proprio*, cioè gravanti soltanto su soggetti e su capitali privati.

Inoltre, non può non essere colta un'evidente asimmetria tra l'impostazione spiccatamente "pancivilistica" intrapresa nel 2009 e l'intensa e reiterata attenzione che invece il legislatore ordinario - specie a fronte di una gravissima crisi economico-finanziaria, nonché agli obblighi derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno ed europeo ed alle necessità di coordinamento della finanza pubblica alle quali si è fatto prima cenno - sta puntualmente dedicando all'allestimento di un regime normativo vincolistico e restrittivo, anche in termini di responsabilità degli amministratori, al quale vengono sottoposte le società partecipate dagli Enti pubblici (*in primis* dagli Enti locali).

Per altro verso, testimoniano siffatta attenzione ordinamentale persino recentissime previsioni legislative, che in sostanza hanno sottolineato come le amministrazioni pubbliche (e pure le società dalle stesse partecipate) concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le

procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità<sup>17</sup>.

Infine, è fatto notorio che proprio nelle aree di coesistenza di capitali “pubblici” e “privati” vanno di frequente ad annidarsi fenomeni di corruzione, che tanto nocimento arrecano non solo alla sana gestione societaria ed al mercato, ma anche all'economia complessiva ed alla competitività internazionale dell'Italia.

Passando **all'ambito oggettivo della giurisdizione contabile**, meritano di essere citate le decisioni intervenute in tema di:

- Incarichi conferiti a soggetti “esterni” in assenza dei presupposti di legge che ne consentono l'attribuzione, dovendo le amministrazioni pubbliche ordinariamente provvedere ai compiti istituzionali ad esse affidati dalla legge mediante organizzazione e personale propri<sup>18</sup>.
- Sindacabilità di scelte concernenti l'impiego di denaro pubblico avvenuto in difformità della dovuta destinazione, trattandosi di materia estranea all'esercizio della discrezionalità amministrativa, non vertente sulla convenienza oppure rimessa a valutazioni di

---

<sup>17</sup> cfr. art. 34, comma 38, D.L. n. 179/2012, convertito con modif. dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, nonché art. 1, comma 169, della L. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) che devolve alle SS.RR. della Corte dei conti, in speciale composizione, la giurisdizione sui “ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009”.

<sup>18</sup> Sent. n. 1979/2012.

*opportunità*<sup>19</sup>.

- Non appartenenza delle questioni di applicazione dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009 e succ. modificazioni (in tema di perseguibilità del danno all'immagine) al novero dei motivi attinenti al perimetro esterno della giurisdizione, trattandosi di questione meramente interna all'esercizio della potestà giudicante<sup>20</sup>.
- Appartenenza delle problematiche di eventuale violazione dell'art. 68 Cost. (immunità politica) a profili che non attengono ai limiti esterni della giurisdizione contabile<sup>21</sup>.
- Appartenenza al novero degli eventuali *errores in procedendo* o *in iudicando*, come tali non rilevanti quali "motivi di giurisdizione" delle questioni concernenti il difetto di corrispondenza tra chiesto e pronunciato o la qualificazione soggettiva (dolo o colpa) della condotta contestata oppure "il merito" delle vicende fattuali<sup>22</sup>.
- Non configurabilità di *un eccesso di potere giurisdizionale* in tema di nullità degli atti processuali e delle decisioni rese dal giudice contabile nei casi di azione asseritamente avviata in assenza di notizia certa e precisa (ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter del DL n.

---

<sup>19</sup> Sent. n. 8068/2012.

<sup>20</sup> Sentt. n. 5756 e n. 9188 del 2012.

<sup>21</sup> Sent. n. 5756/2012.

<sup>22</sup> Sent. n. 16849/2012.

78/2009 e succ. modif.) circa l'esistenza del danno erariale<sup>23</sup>.

Da ultimo, è utile evidenziare le decisioni che, talvolta confermando pregressi orientamenti, hanno affrontato **aspetti processuali** quali:

- La non impugnabilità, ai sensi dell'art. 360, terzo comma c.p.c., di sentenza emessa dal giudice contabile in unico grado o in grado di appello e che abbia deciso soltanto questioni pregiudiziali o preliminari di merito<sup>24</sup>.
- La non ammissibilità di questione di giurisdizione sollevata per la prima volta in sede di legittimità e sulla quale, pertanto, si è formato *giudicato implicito*<sup>25</sup>.
- L'inammissibilità di ricorso che proponga questione relativa alla composizione del collegio giudicante (in giudizio pensionistico), trattandosi di profilo non attinente a difetto di giurisdizione<sup>26</sup>.
- L'ascrivibilità delle problematiche concernenti la legittimazione passiva *ad causam* del pubblico amministratore (quindi la correlata individuazione dell'amministrazione effettivamente danneggiata) ai limiti interni di esercizio della potestà giudicante

---

<sup>23</sup> Sent. n. 20728/2012.

<sup>24</sup> Sentt. n. 2575 e n. 5703 del 2012.

<sup>25</sup> Sent. n. 2573/2012

<sup>26</sup> Sent. n. 12611/2012.

e non a questione di giurisdizione<sup>27</sup>.

Nel concludere lo “screening” delle pronunce cassatorie si può ribadire quanto osservato anche in passato.

I ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, di frequente, mirano a veicolare in sede di legittimità doglianze che non integrano, ai sensi dell’art. 111, ultimo comma, Cost. “motivi di giurisdizione”.

Il dato di statistica, oltre al tentativo di attivare un terzo grado di giudizio in sede di legittimità, mostra la tendenza a sottrarsi al giudizio di responsabilità amministrativa che, come è noto, è attivato su iniziativa officiosa e obbligatoria del Pubblico Ministero.

In virtù di questa caratteristica “speciale” della giurisdizione contabile, del resto, il giudizio di responsabilità amministrativa supera efficacemente riluttanze od inerzie delle pubbliche amministrazioni danneggiate nell’agire per il ripristino della legalità violata e per il ristoro dei danni da esse sofferti a detrimento delle collettività amministrate.

Dopo la panoramica dedicata agli indirizzi interpretativi segnati da pronunce “esterne”, occorre ora soffermarsi sulle decisioni emesse dalla Corte dei conti nel corso del 2012.

Circa le attività decisionali delle Sezioni Riunite e delle Sezioni

---

<sup>27</sup> Sent. n. 22781/2012.

di Appello - che, talvolta in composizione di indirizzi controversi in primo grado, a loro volta contrassegnano linee di tendenza della giurisprudenza e ne stabilizzano gli andamenti - si può qui fornire indicazione di talune questioni di più generale significatività, rinviando l'analisi di temi specifici alle altre partizioni tematiche della presente relazione.

Con due decisioni assunte a poca distanza di tempo l'una dall'altra<sup>28</sup> le Sezioni Riunite, aderendo a consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione e tenuto conto di una complessa ma limpida evoluzione normativa e giurisprudenziale ispirata dai principi del giusto processo, hanno affermato che:

- La **sospensione necessaria** del processo contabile può essere ordinata, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., nei soli casi di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico, per prevenire cioè il rischio di un conflitto tra giudicati, sussistente quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, costituisca l'indiscutibile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia necessariamente richiesto, con efficacia di giudicato, nel processo contabile, non essendo perciò sufficiente un legame di mera pregiudizialità

---

<sup>28</sup> Ord. n. 1 del 26/04/2012 e ord. n. 3 del 21/06/2012.

logica;

- l'ordinanza che dispone la sospensione (e non quella che disattende la richiesta di sospensione), può essere impugnata innanzi le Sezioni Riunite mediante **regolamento di competenza**, ai sensi degli artt. 42 e ss. c.p.c. e come da tempo già accade nel processo civile ed in quello amministrativo.

Circa, invece, le non poche difficoltà esegetiche indotte da una normazione del 2009<sup>29</sup> che in maniera sommaria e disorganica ha delimitato il campo di azione riferito all'esperibilità delle istruttorie ed alla perseguibilità del **danno all'immagine**, i dubbi sono stati inizialmente superati attraverso un apprezzabile sforzo interpretativo compiuto dalle Sezioni Riunite<sup>30</sup> nell'anno 2011 ed hanno poi registrato, nel 2012 e nella giurisprudenza di merito, un sensibile assestamento.

Le Sezioni di appello hanno reso in proposito numerose decisioni<sup>31</sup>.

Significative affermazioni hanno riguardato:

- Il fatto che il danno in questione investe il rapporto che lega la

---

<sup>29</sup> Art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e poi rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

<sup>30</sup> SS.RRR.- sentt. n. 12/2011/QM e n. 13/2011/QM del 3.8.2011.

<sup>31</sup> Tra molte: Sez. Prima centrale: sentt. nn. 1, 18, 45, 85, 110, 138, 181, 182, 230, 263, 301, 368, 370, 372, 421, 422, 523, 593, 609, 622, 644, 738 - Sez. Seconda centrale: sentt. nn. 20, 120, 212, 213, 214, 229, 258, 290, 295, 303, 345, 348, 392, 393, 587 - Sez. Terza centrale: nn. 19, 55, 160, 212, 228, 231, 258, 266, 282, 287, 322, 356, 408, 519, 529, 542, 568, 571 - Sez. Siciliana Appello : sentt. nn. 74, 82, 149, 297.



Comunità degli amministrati all'Ente pubblico per il quale il dipendente infedele agisce e postula il venir meno, da parte dei cittadini o anche di una categoria di soggetti (fruitori o prestatori di servizi od opere), del senso di affidamento e fiducia nel corretto funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione, nonché del senso di "appartenenza all'istituzione" stessa. La lesione si identifica nell'offesa al rispetto di tutte le disposizioni di legge poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle "responsabilità" dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione dell'identità della pubblica amministrazione quale Istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza. L'offesa è suscettibile di una valutazione economica ed è, quindi, quantificabile in via equitativa, in ragione degli oneri già sostenuti e di quelli che presumibilmente l'Amministrazione dovrà sostenere per ristabilire l'ordine violato, considerati gli effetti negativi perduranti nel tempo e prodottisi nella coscienza dei cittadini<sup>32</sup>.

- La non equivocità della clausola "di salvezza" posta dal legislatore, correlata all'esistenza di una sentenza anche non definitiva anteriore all'entrata in vigore della legge. Il discrimine

---

<sup>32</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 55/2012.

temporale va colto nell'adozione, da parte del Giudice di merito, di un provvedimento di carattere, sia pure parzialmente, decisorio e non meramente istruttorio, atteso che la ratio della norma è quella di escludere la nullità quando, attraverso la pronuncia di una sentenza, ancorché non definitiva, il Giudice abbia cominciato a disporre della causa, esercitando in maniera irretrattabile il proprio potere decisorio e abbia in definitiva compiuto una scelta irreversibile, sia pure su alcuni punti soltanto della controversia; proprio per le medesime ragioni, la clausola di salvezza non può operare in presenza di un provvedimento (comunque denominato) di carattere meramente istruttorio e, quindi, revocabile<sup>33</sup>.

- Il fatto che, nell'ambito di una valutazione equitativa del danno resa necessaria dall'impossibilità di fornire la prova del suo preciso ammontare, la valutazione del giudice in ordine al *quantum* della lesione all'immagine è frutto di un prudente apprezzamento che - in conformità ad analoghi indirizzi della giurisprudenza della Corte di Cassazione - non può essere vincolato e pregiudicato da pregressa e diversa valutazione dell'attore pubblico che ha formulato l'atto di citazione, specie quando in citazione sia stato ben evidenziato che la

---

<sup>33</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 609/2012.

quantificazione proposta dal Pubblico Ministero ha carattere indicativo ed è espressamente contemplata la possibilità che le somme richieste possano essere aumentate del maggior importo risultante eventualmente in giudizio<sup>34</sup>.

- L'irragionevolezza di un'interpretazione dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009 e succ. modif. inducente ad affermare che, a fronte della commissione di uno dei gravi delitti contro la P.A. previsti nel capo I° del titolo II° del libro II° del codice penale, l'amministratore di un Ente locale non possa essere chiamato (a differenza del "dipendente") a risarcire il danno illecitamente cagionato all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione di appartenenza, soltanto perché si tratterebbe di un "soggetto di nomina politica"<sup>35</sup>.
- L'inesistenza di ogni automatismo dell'azione per una presupposta esistenza del danno all'immagine, quasi si fosse in presenza di una responsabilità di natura sanzionatoria, dovendo invece il Procuratore attore fornire la prova non solo del *quantum* ma, prima di tutto, dell'*an* della pretesa risarcitoria<sup>36</sup>.

Qualche divergenza interpretativa si deve annotare

---

<sup>34</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 729/2012.

<sup>35</sup> Sez. Siciliana Appello, sent. n. 110/2012.

<sup>36</sup> Sez. Siciliana Appello, sent. n. 220/2012.

unicamente con riferimento ad isolata decisione<sup>37</sup> che, andando in difforme avviso, ha ritenuto l'azione risarcitoria per danno all'immagine essere comunque consentita ogni qualvolta sia stato commesso un qualsiasi reato e che la locuzione contenuta nella legge - delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale - non possa escludere ogni reato contro la pubblica amministrazione, indipendentemente dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali. Non essendo il processo di responsabilità amministrativa assimilabile al processo penale, non valgono le tassatività previste in quella giurisdizione e sarebbe illogico e non conforme a Costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II c.p., come l'ipotesi di truffa di cui al capoverso dell'articolo 640 c.p. o le ipotesi di cui all'art. 640-bis c.p.

Numerose sono state le decisioni in tema di **danno da disservizio**<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 286/2012 ; *contra*: Sez. Seconda centrale, sent. n. 212/2012.

<sup>38</sup> Tra molte: Sez. Prima: sentt. nn. 1, 45, 228, 256, 327, 368, 372, 421, 422, 523, 607, 622, 644 - Sez. Seconda: sent. n. 120 e n. 295.

Il danno è ritenuto sussistere allorché l'azione del pubblico amministratore o dipendente non raggiunga, sotto il profilo qualitativo, le utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di risorse pubbliche, così da determinare uno spreco delle stesse. Esso rappresenta un pregiudizio effettivo e concreto, che coincide con il maggiore costo del servizio, nella misura in cui questo si riveli inutile per gli utenti. Il nocumento si distingue tanto dal c.d. *danno da tangente* - che ugualmente si collega ad un maggior dispendio di risorse pubbliche, ma che riguarda la diversa ipotesi dell'indebito aumento del prezzo contrattuale a causa di comportamenti dolosi di dipendenti o amministratori infedeli - che dal *danno all'immagine*, che è danno non patrimoniale consistente nella lesione del bene immateriale della fiducia, del rispetto, dell'autorevolezza di cui deve godere l'ente pubblico<sup>39</sup>. Il danno in discorso, inoltre, può configurarsi anche nei casi di sviamento o distorsione della funzione pubblica esercitata per fini egoistici illeciti contrastanti con i doveri di servizio e non è necessario che al riguardo sia stata emanata una sentenza penale definitiva di condanna<sup>40</sup>.

Infine - anche se la pronuncia sul punto, almeno in fase di gravame, appare isolata - il nocumento è stato ritenuto sussistere in

---

<sup>39</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 45 e sent. n. 422 del 2012.

<sup>40</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 523/2012.

un caso in cui il giudice di appello, in assenza di gravame sul punto ed in difformità della originaria richiesta di parte pubblica (quindi con una decisione quasi “di terza via”), ha reputato essersi verificata una “*carezza qualitativa particolarmente grave del servizio pubblico*” o “*servizio apparente*”<sup>41</sup>.

Sul delicato tema dell'utilizzo di **strumenti di finanza derivata** (nella specie: da parte di ente locale e tramite il modello dello *swap*), dopo aver preso atto dell'attenzione che alla problematica hanno dedicato il legislatore ordinario (disciplinando progressivamente l'accesso degli enti locali al mercato dei capitali nonché i criteri per l'ammortamento del debito e le operazioni in derivati), la giurisprudenza ordinaria anche penale, la dottrina giuridica e la stessa Corte dei conti in sede di controllo (ripetutamente occupatasi delle patologie nell'utilizzo dei derivati da parte degli enti locali circa i possibili, gravosi oneri a loro carico con effetti finanziari futuri), è stato ritenuto che la valutazione della convenienza economico-finanziaria delle operazioni di finanza derivata non può essere limitata all'esame di singole annualità in conformità agli ordinari principi della contabilità pubblica, ma vada più propriamente correlata, sul piano della contrattualistica civile, al complesso dei risultati conseguibili nel periodo di validità del

---

<sup>41</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 798/2012.

contratto, con conseguente esclusione dell'elemento oggettivo del danno erariale (che deve essere *certo ed attuale*) quando lo stesso non risulti provato non in ragione delle singole annualità di bilancio, ma in relazione alla durata complessiva, solitamente pluriennale, del contratto<sup>42</sup>.

A proposito delle **nullità istruttorie e processuali** denunciabili e rilevabili nei casi di notizie di danno prive dei caratteri della "specificità" e della "concretezza" (concetti giuridici invero elastici o polisensibili e, per questo, esposti al rischio di variabilità applicative), una nutrita serie di decisioni ha messo a punto i significati delle disposizioni di legge compatibili con il quadro costituzionale ed ordinamentale nel quale le medesime, pur eccentriche, lacunose e poco chiare, sono andate a collocarsi.

Circa il regime intertemporale per l'applicazione della nuova norma è stato osservato che:

- in ragione della clausola di salvezza espressa dal legislatore, il rimedio invalidante della nullità non può trovare ingresso quando sia intervenuta pronuncia di primo grado anche parziale, dovendosi a tale scopo fare riferimento all'art. 133 c.p.c. (secondo il quale la sentenza è resa pubblica mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata, sicché la sentenza

---

<sup>42</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 364/2012.

non può ritenersi esistente fino al momento del suo deposito nelle forme di legge)<sup>43</sup>.

- per sentenza “non definitiva” occorre intendere i soli provvedimenti giudiziari che esprimono decisioni (profilo estrinseco del carattere decisorio del provvedimento) su questioni astrattamente idonee a *definire il giudizio* (profilo intrinseco del carattere decisorio del provvedimento stesso)<sup>44</sup>.

E' stato, altresì, chiarito che sono idonee a recare notizia specifica e concreta tutte le fonti qualificate di denuncia di un documento non ipotetico o gli esposti anche anonimi ma circostanziati<sup>45</sup>, i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre anche per soggetti diversi dall'invitato<sup>46</sup>, le notizie tratte dalla stampa<sup>47</sup>.

Infine, dal punto di vista processuale, è stato ritenuto che la nullità:

- non è rilevabile d'ufficio<sup>48</sup>
- non può essere fatta valere per la prima volta in appello e in

---

<sup>43</sup> Sez. Prima centrale, sentt. nn. 45, 181, 421, 422, 609 – Sez. Terza centrale sent. n. 282.

<sup>44</sup> Sez. Terza centrale, sentt. nn. 384 e 482 del 2012.

<sup>45</sup> Sez. Prima centrale: sentt. nn. 38, 45, 421, 183, 301, 787 – Sez. Seconda centrale: sent. n. 98 – Sez. Terza centrale: sentt. nn. 66, 303, 567, 570, 787.

<sup>46</sup> Sez. Terza centrale, sent. nn. 421 e 458.

<sup>47</sup> Sez. Prima centrale, sentt. nn. 122 e 781.

<sup>48</sup> Sez. Seconda centrale, sent. n. 214/2012 - Sez. Siciliana Appello, sent. n. 297/2012.



violazione dell'art. 345 c.p.c. (divieto dei nova)<sup>49</sup> è suscettibile di accertamento e decisione anche oltre il termine (meramente ordinatorio) dei trenta giorni indicato nella norma<sup>50</sup>.

Altro tema di frequente rilievo nella pratica giurisprudenziale è quello dei **rapporti con il giudicato penale**.

Al riguardo si può menzionare il superamento di pregresse oscillazioni e l'avvenuto consolidamento del principio dell'applicabilità, nel giudizio contabile, del disposto dell'art. 652 c.p.p., con la puntualizzazione dell'inesistenza di automatismi tra formula assolutoria adottata dal giudice penale ed efficacia del giudicato extrapenale, dovendo il giudice contabile svolgere una valutazione caso per caso, che tenga conto dell'effettivo accertamento contenuto nella sentenza penale di assoluzione<sup>51</sup>.

Considerata l'importanza che quest'ambito giurisdizionale ha assunto in un contesto come quello attuale di intensificata attenzione normativa alla corretta predisposizione e tenuta delle documentazioni e delle rendicontazioni contabili, un cenno può essere fatto - **ai giudizi di conto**.

Al riguardo è stata confermata l'esistenza dell'autonomia dei

---

<sup>49</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 542/2012.

<sup>50</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 238/2012.

<sup>51</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 174/2012.

due giudizi (di responsabilità e di conto), in considerazione del carattere e degli scopi della giurisdizione sui conti, che è volta al perseguimento dell'interesse generale alla pronta tutela della corretta gestione del denaro pubblico.

L'interesse pubblico verrebbe disatteso qualora l'azione di responsabilità non potesse essere intrapresa o il relativo giudizio dovesse essere sospeso in attesa dell'esito del giudizio di conto; di qui la possibilità, al cospetto dei presupposti di legge, di disporre la riunione dei due giudizi, al fine di pervenire ad esame unitario dei fatti gestori e delle eventuali responsabilità personali<sup>52</sup>.

Infine, tenuto conto delle consistenti novità normative intervenute nel 2012 e riguardanti la liquidazione giudiziale delle **spese legali di difesa**<sup>53</sup>, sembra opportuno menzionare un orientamento giurisprudenziale, da monitorare nel corso del 2013 onde verificarne l'eventuale consolidamento. E' stato ritenuto che non si debba procedere a liquidazione delle spese difensive nel caso di "*proscioglimento per lacunosità del materiale probatorio*" e, più in generale, per difetto di prova (da parte del PM onerato) di uno degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Sez. Seconda centrale, sent. n. 411/2012 – Sez. Siciliana Appello, sent. n. 154/2012.

<sup>53</sup> v. art. 9 D.L. n. 1/2012, conv. con modif. da L. n. 27/2012 e DM n. 140/2012.

<sup>54</sup> Sez. Terza centrale, sentt. n. 6 e n. 508 del 2012.

## II. - TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE -

### **L'attività delle Procure Regionali**

(V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

L'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale della giurisdizione di responsabilità amministrativa e contabile di cui s'è riferito nei precedenti capitoli ha costituito la cornice di riferimento delle iniziative sviluppate dalle Procure regionali e dei loro esiti.

In proposito, appare importante rilevare che le strutture giurisdizionali della Corte e, in particolare, gli organi regionali del Pubblico Ministero contabile sono ormai ben inseriti nella realtà regionale, con la quale quotidianamente si confrontano per svolgere con equilibrio la propria attività, sì da assicurare, unitamente con le Sezioni giudicanti, la presenza significativa sul territorio di una funzione di giustizia intesa a contrastare in loco, in modo equo e puntuale, e possibilmente sul nascere, gli sprechi, le frodi e gli altri illeciti ai danni delle pubbliche amministrazioni.

Di ciò si trova testimonianza nelle innumerevoli segnalazioni e richieste di intervento che pervengono agli uffici di procura da parte di cittadini, imprese, organi professionali e sindacali e dall'interno stesso delle Amministrazioni in adempimento di obblighi di denuncia.

Le Procure regionali della Corte dei conti possono contribuire

in modo rilevante al recupero di risorse che a volte con superficialità vengono distratte dalle finalità che ne avevano giustificato il prelievo presso i cittadini contribuenti.

Occorre, però, che il Pubblico Ministero contabile sia munito di più ampi poteri, con la possibilità di avvalersi, nell'impiego a fini istruttori degli organi di polizia, della stessa ampiezza di poteri di delega di cui dispongono ormai, oltre che il Pubblico Ministero penale, anche molte Autorità indipendenti.

L'esigenza qui rappresentata non nasce dallo stato dei rapporti del Pubblico Ministero contabile con i predetti organi di polizia, che sono ottimi e ispirati alla massima disponibilità a collaborare, né da problemi nei rapporti con il Pubblico Ministero penale, che sono anch'essi ispirati alla massima collaborazione reciproca.

Le modifiche normative sui poteri istruttori del Pubblico Ministero contabile vengono auspicate per conseguire una maggiore incisività ed efficacia dell'attività ispettiva ed inquirente, alla quale al tempo stesso non può non corrispondere una maggiore garanzia nella posizione degli inquisiti. L'una e l'altra alla luce di due importanti novità.

La prima è costituita dall'assoggettamento del privato percettore di fondi comunitari o nazionali alla giurisdizione di

responsabilità della Corte dei conti per colposo o doloso inutilizzo o cattivo utilizzo o appropriazione dei fondi stessi, il che implica esercizio di poteri di accesso ed istruttori particolarmente delicati ed assistiti dalle necessarie garanzie.

La seconda ragione è che l'Unione europea conta sulla Corte dei conti per la tutela giudiziale dei suoi interessi, giuridici ed economici, attraverso la collaborazione con l'OLAF, che è l'organismo comunitario per la lotta antifrode.

Occorre ancora che la Corte venga al più presto affrancata da una situazione organizzativa e di bilancio carente, assolutamente inadeguata ai compiti sempre maggiori che il legislatore le affida. Lo stato di emergenza della finanza pubblica può indurre ad esigere scelte prioritarie, e a sacrificare attività essenziali, ma non si possono ritenere sacrificabili i mezzi strumentali necessari affinché la Corte dei conti possa svolgere le vitali funzioni di garanzia ad essa demandate.

Quanto più ci si determina, a livello di Governo e di Parlamento, a contenere la spesa pubblica e ad assicurare maggiori entrate, anche con propositi di riduzione del debito pubblico e di contrasto alle evasioni fiscali e alle frodi ai danni dell'Erario e dell'Unione europea, tanto più si deve potenziare la Corte dei conti, consentendole le risorse finanziarie ed umane necessarie perché essa

possa utilmente vigilare sulla puntuale e fedele applicazione delle misure di contenimento e di risanamento, prevenendo e, se necessario, sanzionando gli eventuali scostamenti ed illeciti.

Molte sedi regionali e non pochi Uffici della sede romana accusano vistose carenze di personale, e pressoché generalizzata è l'inadeguatezza dei mezzi finanziari a disposizione per sopperire ad esigenze strutturali, con effetti decisamente debilitanti per tutte le funzioni della Corte, in particolare per quelle del Pubblico Ministero contabile.

Nella relazione svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 la Procura generale aveva rimarcato 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 turnover. Era stato rilevato che dal 1960 fino ai giorni nostri si era verificato un costante deficit del personale di magistratura in servizio rispetto a quello previsto dalle piante organiche.

Queste ultime, peraltro, sono rimaste pressoché invariate dall'immediato dopoguerra, 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 e per gran parte del 2012, 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.

Complessivamente i magistrati assegnati alle funzioni requirenti nelle Procure regionali sono passati da 87 nel 2011 a 91 nel 2012, su un organico previsto di 127 unità, mentre la già scarsa dotazione della Procura generale prevista in organico in 22 unità risulta coperta negli ultimi due anni solo da 15 magistrati, ivi compresi il Procuratore Generale e Procuratore Generale Aggiunto.

Si tratta di numeri irrisori e ciò è tanto più grave e inammissibile per tre precisi ordini di motivi:

- perché impedisce al Pubblico Ministero contabile di adempiere al suo mandato istituzionale, non solo nei riguardi degli illeciti tradizionali ma anche con riferimento alle nuove competenze che, come si è visto, gli sono in misura crescente attribuite dal legislatore o riconosciute dalla giurisprudenza;
- perché assicura una sostanziale immunità a chi agisce con dolo o colpa grave;
- perché lede il prestigio e la credibilità della Corte dei conti ed in

specie del Pubblico Ministero contabile, non solo nell'opinione comune e nei rapporti con le altre Istituzioni, soprattutto in loco, ma anche nei rapporti con le Istituzioni europee.

In questo stato di cose, i risultati delle attività requirenti di cui si dà notizia nei paragrafi che seguono, appaiono tanto più apprezzabili, quanto più costituiscono il portato di costante dedizione e sacrifici personali degli addetti.

Le fattispecie in prosieguo riportate, rappresentano le ipotesi maggiormente ricorrenti o di maggiore impatto sociale, ma non esauriscono l'intero panorama dell'illecito 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 degli organi requirenti regionali.

### **Procura regionale per l'Abruzzo**

Apri la rassegna l'Abruzzo, dove sono in corso di istruttoria alcune vertenze riguardanti l'avvenuto terremoto del 2009 (contributi pubblici elargiti a seguito del sisma; problematiche scaturite dalla realizzazione dei M.A.B. Moduli Abitativi Provvisori-; irregolarità



nei puntellamenti di numerosi edifici ritenuti pericolanti; sentenze penali riguardanti fatti dai quali potrebbero derivare danni erariali o danni all'immagine della P.A.).

Tra i casi di particolare interesse affrontati dalla Procura regionale Abruzzo, si segnala la gestione dei servizi pubblici per la raccolta rifiuti, dove si assiste a fenomeni di gravi inefficienze con sperpero di risorse anche con riferimento alla gestione delle discariche.

Sono state rilevate, in sede istruttoria, cattive gestioni nello svolgimento di contratti pubblici e nella realizzazione di lavori pubblici in modo precario e incompleto, con esposizione dell'amministrazione a contenziosi con le imprese affidatarie, spesso scelte senza il ricorso a pubbliche selezioni, necessarie per ottenere prezzi più convenienti, per evitare violazioni delle regole della concorrenza e un'alterazione del mercato, che in definitiva favoriscono le imprese che possono contare su un sistema di amicizie interne all'amministrazione e riescono a ottenere favorevoli contratti.

Illeciti sono stati rilevati nell'attività relativa alla gestione del contenzioso amministrativo da parte degli enti locali, dove spesso si assiste ad ordinanze di archiviazione prive di motivazione, nonostante l'oggettività dell'illecito accertata dagli organi di polizia

(in particolare in materia sanitaria). In questi casi oltre al pregiudizio finanziario pari all'importo contravvenzionale non acquisito, si viene a depotenziare il sistema sanzionatorio spesso nel delicato settore dell'igiene degli alimenti e della loro lavorazione, a scapito della sicurezza alimentare.

Esistono anche vicende legate alla mancata riscossione di contravvenzioni al codice della strada da parte di diversi Comuni, dove il servizio non è organizzato in maniera efficiente, oltre la circostanza che possono emergere anche ipotesi di reato, quando sono cancellate contravvenzioni legittimamente elevate solo sulla base di amicizie personali di amministratori e/o dipendenti degli uffici di polizia municipale.

Si segnalano rilevanti pregiudizi per l'acquisizione illegittima e irregolare di contributi pubblici, dove oltre all'attività truffaldina di molti beneficiari, fondata su documentazione falsificata (es. fatture emesse in assenza di prestazione), emergono spesso carenti attività di controllo perché le azioni illecite non vengono quasi mai impedito.

Su queste vicende si segnalano anche le vane asseverazioni documentali redatte da tecnici privati incaricati, il cui controllo si limita ad aspetti formali del tutto inadeguati a impedire l'illecito.

Altre vicende seguite dalla Procura riguardano fenomeni illeciti legati alla commissione di reati contro l'amministrazione, con

riferimento a fenomeni corruttivi, ma anche a vicende legate a comportamenti dei dipendenti che sono assenti ingiustificati dal servizio. Per queste ultime fattispecie la Procura, oltre danno patrimoniale per mancata resa del servizio, contesta ai responsabili la lesione all'immagine pubblica, perché la recente legislazione in questa materia non richiede una sentenza di condanna penale definitiva.

Si assiste anche all'intervento di Commissari ad acta per la redazione dei rendiconti – da parte dei Comuni, cui conseguono le spese e il relativo danno erariale.

Sussistono diverse fattispecie di pregiudizi erariali in campo sanitario, sia per vicende legate ai c.d. sinistri sanitari con spese per risarcimenti, ma anche alla cattiva organizzazione del servizio con sprechi importanti.

Non mancano istruttorie aperte sul mondo delle società partecipate, dove si assiste a plateali fenomeni d'illegittimità cui conseguono sempre danni erariali, con costi che, alla fine, ricadono sempre sul bilancio pubblico. Inoltre, i controlli dell'amministrazione vigilante si rilevano del tutto inadeguati per prevenire qualunque forma d'illecito.

### **Procura regionale per la Basilicata**

Tra i giudizi di particolare interesse sociale si segnala quello

relativo alla responsabilità da danno indiretto di un ginecologo dell'ospedale di Potenza per aver cagionato, con grave colpa professionale, la morte di una neonata ritardando il parto cesareo nel cambio di turno; quello per danno all'immagine della P.A. per detenzione abusiva di armi, munizioni e sostanze stupefacenti da parte di un cancelliere di Tribunale; la liquidazione di missioni a Roma, ritenute onerose ed ingiustificate a favore di un dipendente del Corpo Forestale dello Stato. Istruttorie in corso riguardano vertenze connesse a procedimenti penali di particolare attualità, tra le quali si segnalano episodi di assenteismo da parte di dipendenti della regione Basilicata; di truffa da parte di un dipendente della Soprintendenza per i beni archeologici della Basilicata; di ripetuti episodi di corruzione da parte di una dipendente dell'Agenzia delle Entrate.

### **Procura regionale per la Calabria**

Tra le citazioni emesse si rileva quella riguardante la sottrazione di € 266.944,00 da parte di un Consigliere Regionale destinate all'attività istituzionale del Gruppo di cui il predetto era Presidente e quella relativa ad un caso di concussione che ha visto due sottoufficiali della Guardia di Finanza richiedere soldi ad imprenditore al fine di regolarizzare la sua posizione tributaria – fiscale. Danno all'immagine € 50.000,00.

Tra le vertenze in trattazione si ricordano:

- Indebita erogazione e percezione di assegni Sociali erogati dall'INPS. Danno € 351.045,00.
- Indebito rimborso di prestazioni specialistiche a strutture convenzionate con il servizio sanitario nazionale;
- Erronea utilizzazione di tariffario da parte delle ASL calabresi per prestazioni specialistiche e di laboratorio;
- Falsa attestazione di servizi resi da parte di Comandante Stazione Carabinieri.
- Illeciti pagamenti di Trattamento di Fine Rapporto da parte di un dipendente INPS. Danno € 368.547,00.
- Danno derivante da mancato utilizzo di discarica. Depuratori Coste Tirreniche. Indagini Guardia di Finanza.
- Mancati versamenti e pagamenti da parte di Direttore Ufficio UNEP per € 148.650,00.
- Ammanco di € 1.200.000,00 causato alla Provincia di Vibo Valentia da dipendente provinciale.

Vertenze non ancora aperte riguardano un deficit di 150 milioni di euro nel bilancio AFOR, mancato versamento dei proventi del lotto, mancato versamento di tasse automobilistiche, indebita percezione di indennità non dovute da parte di dirigenti medici, indebite erogazioni e percezioni di fondi comunitari.

**Procura regionale per la Campania**

È da segnalare una importante citazione che riguarda un danno di circa 12 milioni di euro posto in essere nel quadro di onerosi finanziamenti versati dalla provincia di Caserta alla società, partecipata della stessa provincia e da numerosi comuni, che gestisce il trasporto pubblico locale.

Un danno per oltre 6 milioni di euro, oggetto di 4 citazioni, riguarda l'irregolare gestione di numerosi contratti di fitto passivo stipulati dal comune di Napoli.

Analoga azione ha riguardato fitti passivi dalla provincia di Napoli, con un danno di oltre 1 milione di euro.

Una società partecipata totalmente dalla provincia di Napoli è stata responsabile di consulenze inutili per un danno pari ad euro 1.500.000,00 euro.

Altra azione ha riguardato la Giunta regionale che ha fatto andare in prescrizione numerosi verbali di contravvenzioni in materia ambientale (mancato funzionamento di depuratori), non riscuotendo introiti per 12 milioni di euro.

Un'istruttoria rilevante ha riguardato illecite percezioni di indennità di esclusiva per attività intramuraria da parte di medici in servizio presso due ospedali casertani, con danno di euro 824.014,00 ed euro 1.331.462,00.

La Procura regionale ha convenuto in giudizio un funzionario dell'ACI di Salerno, per l'avvenuta distrazione di proventi della riscossione di tasse automobilistiche (danno euro 242.933,00).

Una dipendente dell'Agenzia dell'Entrate è stata chiamata a rispondere della mancata riscossione di carichi tributari per un danno di quasi 5 milioni di euro. La stessa era stata condannata per vari reati in materia fiscale e contro la fede pubblica nell'ambito di transazione intracomunitarie tra una società di Nizza e due aziende operanti a Torre del Greco.

Nella regione Campania irregolari inquadramenti di 15 dipendenti hanno causato un danno di euro 68.027,00.

Un'altra citazione per un danno di circa 43 milioni di euro ha riguardato la gestione del contratto per l'attività di bonifica di siti inquinati e di stoccaggio dei relativi rifiuti nel litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano.

Un'ulteriore vicenda di rilievo ha riguardato una truffa perpetrata per la realizzazione di un impianto alberghiero denominato "Villa Rota" per un danno di euro 4.843.395,00.

### **Procura regionale per l'Emilia-Romagna**

Tra le fattispecie meritevoli di segnalazione per la tipologia della condotta e la rilevanza finanziaria dell'illecito si ricordano quelle in materia della riscossione dei tributi e delle entrate comunali

con il sistema della concessione di servizio, nella quale sono emerse molteplici fattispecie di omissione di riversamento delle riscossioni nel bilancio del Comune concedente.

Tra gli enti locali danneggiati dall'omesso riversamento delle entrate proprie, figurano anche i Comuni di Crevalcore e di Guastalla, compresi tra quelli colpiti dai recenti eventi sismici.

Va ancora segnalata la fattispecie relativa alla parziale inutilizzazione di un immobile acquistato dall'INAIL a prezzo ipervalutato, con un contratto di compravendita di cosa futura per la sede dell'ufficio distaccato di Casalecchio di Reno. Il danno da sovrapprezzo ed il danno da sovra-dimensionamento dell'immobile sono stati quantificati in complessivi euro 3.300.000,00.

Sussistono, inoltre, altre fattispecie di rilevanza finanziaria riconducibili ad illeciti di natura eterogenea, tra i quali è presente la tipologia dell'ammacco contabile, dell'assenteismo, e del danno all'immagine da reato.

Molteplici sono le istruttorie d'interesse, in attesa di definizione, con l'emissione dell'invito a dedurre o con il deposito dell'atto di citazione. Tra di queste si segnalano:

- le patologie di gestione contrattuale in appalti sopra soglia comunitaria per la realizzazione di reti di trasporto urbano (Civis e People Mover);



- gli accertamenti sulle spese dei gruppi politici presso il Consiglio regionale, con particolare riferimento al rimborso dei costi delle interviste rilasciate ad organi di stampa od agenzie televisive (cd. comparsate) ;
- alcune fattispecie di illegittima liquidazione di indennità di coordinamento, e di indennità per anticipata risoluzione del rapporto di lavoro, in favore di dirigenti regionali;
- molteplici fattispecie di cumulo di incarichi in violazione delle disposizioni di legge sul rapporto di lavoro a tempo pieno, accertate presso le Università degli studi di Bologna e di Parma.
- numerose e complesse fattispecie accertate nella gestione di bilancio del Comune di Parma, di recente compendiate nella relazione del Commissario Straordinario.

### **Procura regionale Friuli Venezia Giulia**

Sono state emesse tre citazioni per altrettante consulenze, una di circa 185.000,00 euro, una di circa 149.000,00 e l'ultima di circa 183.000,00, disposte dall'Agenzia regionale per lo sviluppo del turismo "Turismo Friuli Venezia Giulia".

Una citazione ha riguardato un privato, titolare di un'associazione fittizia, che dolosamente aveva richiesto ed ottenuto complessivamente circa 350.000,00 euro di contributi pubblici cui non aveva diritto.

Con un'altra citazione sono stati chiamati in giudizio i componenti di un locale ordine degli avvocati per aver assentito ad una parcella che riconosceva l'aumento del triplo per una questione priva dei caratteri di eccezionalità o particolare complessità nella quale già i corrispettivi tariffari erano stati calcolati nella misura massima.

In campo sanitario va evidenziato che l'azione di responsabilità intrapresa per un danno di circa 6.500.000,00 euro perché un'Azienda sanitaria non aveva provveduto alla distribuzione diretta dei farmaci (sulla base delle indagini autonomamente intraprese dalla Guardia di Finanza in ambito nazionale con il progetto denominato APOTHEKE) si è conclusa con una sentenza assolutoria.

Tuttavia va evidenziato che a seguito delle iniziative di questa Procura tutte le aziende sanitarie del Friuli V.G. si sono adeguate ed hanno provveduto ad applicare per intero la distribuzione diretta con conseguenti grandi risparmi per la sanità. Ora la Regione Friuli V. G. è la prima in campo nazionale nella distribuzione diretta dei farmaci.

Sono stati formulati inviti a dedurre per contributi per 600.000,00 euro concessi ad una nota Fondazione di fotografie antiche dalla Regione Friuli Venezia Giulia per l'allestimento di un

museo multimediale in Trieste, che non è stato realizzato.

A seguito di un'istruttoria di questa Procura per un'appropriazione dei soldi presso un comune da parte di un funzionario comunale, sono stati recuperati 120.000,00 euro e si è in attesa di recuperare altri 100.000,00 euro, la cui restituzione da parte del responsabile potrebbe far cessare la materia del contendere.

Da evidenziare una sentenza di condanna che ha riguardato un ex Presidente della Provincia di Udine per il danno d'immagine di circa 150.000,00 euro derivato da un accordo elettorale, oggetto di procedimento penale, stipulato con un ex Vice Sindaco del Comune di Udine, per conseguire voti in occasione del rinnovo delle cariche politiche della Provincia nel 2006 con corrispondente promessa di un incarico dirigenziale.

### **Procura regionale per il Lazio**

Tra le numerose iniziative in carico alla Procura regionale per il Lazio si segnalano:

- 1) Lavori di costruzione della rete metropolitana di Roma-Capitale, linea "C";
- 2) Liquidazione in via straordinaria delle posizioni debitorie di Roma-Capitale (lex specialis);
- 3) Agenzie di rating (Standard and Poor's, Moody and Fitch) per condotte illecite in danno delle finanze pubbliche nazionali e per

violazione del regolamento comunitario e delle condizioni contrattuali stipulate con le Autorità di Governo;

- 4) Bonifiche territoriali per inquinamento ambientale. Ipotesi di transazione globale;
- 5) Università Tor Vergata; alienazione sede direzionale de “La Romanina”;
- 6) Irregolare gestione AGCOM;
- 7) Contenzioso ANAS – General Contractor Impregno S.p.A.;
- 8) P 4: Deputato Alfonso Papa;
- 9) Finanziamento illecito dei partiti e dei movimenti politici + peculato On.le Lusi, ex Margherita;
- 10) Interrogazione Brunetta sui trattamenti economici dei manager pubblici;
- 11) Illiceità conseguenti ad arbitrati Autorità LL.PP.;
- 12) Delibera Sezione Controllo Enti su FINTECNA S.p.A.;
- 13) 3 inchieste su AGEA su denuncia del Commissario Straordinario;
- 14) Ispezioni uffici UNEP presso la Corte di Appello di Roma.

Si ricordano inoltre i procedimenti concernenti la falsificazione di certificati di laurea relativi alla gestione del Policlinico Umberto, la citazione in giudizio per gli amministratori di AMA in relazione ai danni derivati dall'appalto per la raccolta di rifiuti in un paese

africano, l'azione per il risarcimento del danno conseguente all'indebita percezione di plurimi trattamenti economici relativi a illegittimo cumulo di impieghi, l'istruttoria relativa ai danni derivati dalle irregolari procedure di appalto per lavori nel Comune di Albano Laziale, quella per i danni relativi alla concessione a soggetto privato della manutenzione di quota parte del patrimonio immobiliare dell'INPDAP, l'indebita percezione di finanziamenti pubblici destinati allo svolgimento delle attività politiche, la mancata retrocessione del patrimonio mobiliare e immobiliare attribuito all'Associazione nazionale Giuseppe Kirner ONLUS.

A seguito della sentenza definitiva della S.C. in merito ai fatti avvenuti durante la manifestazione del G8 di Genova del 2001, nella "scuola Diaz" di quella città, la Procura della Corte dei conti per il Lazio procede ora per l'accertamento delle responsabilità in ordine alla ipotesi di possibile danno erariale e all'immagine subita dall'Amministrazione per gli interni.

Sono oggetto di istruttoria, inoltre, presunti abusi nell'utilizzo di carte di credito di amministratori dell'ANAS, l'erogazione di contributi all'attività editoriale, l'indebita gestione di prestazioni previdenziali INPS, irregolarità nella gestione commissariale dell'AEROCLUB Italia, illecite erogazioni da parte di ANSASS di somme corrisposte a società di prodotti informatico-multimediali per

prestazioni di scarso valore industriale e modestissimo valore educativo e formativo; denunce di possibile mancato utilizzo di risorse comunitarie da parte del MIUR; acquisto massiccio di prestazioni aggiuntive ( istituto affine alle prestazioni rese in sede di libera professione intramuraria) presso l'ASL di Frosinone.

Un'interessante citazione in giudizio per un presunto danno erariale di euro 662.711,00 deriva dall'espletamento del servizio di sosta a pagamento nel territorio del Comune di Nettuno, nel periodo in cui (2004 - 2009) esso era gestito in concessione dalla società PROMUR SRL.

È anche da ricordare l'invito a fornire deduzioni sul danno conseguente al riconoscimento da parte di ANAS S.p.A., tramite la procedura dell'accordo bonario, di riserve per circa 41 milioni di euro al "Contraente Generale" COMERI S.p.A., in relazione alla realizzazione del tratto Squillace (km 178+350) - Simeri Crichi (km 191+500) della SS 106 Ionica, per circa 17 km, ed al prolungamento della SS 280 "dei Due Mari", dallo svincolo di San Sinato allo svincolo di Germaneto sulla nuova SS 106, per ulteriori 5 km circa. Il predetto danno, pari a € 47.456.654,00, consiste nell'omessa riscossione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dell'imposta sui redditi evasa sulla plusvalenza realizzata dalla cessione, da parte di società di diritto estero, dell'imponente complesso alberghiero

denominato Imperiale Palace Hotel di Taormina, per un totale di evasione d'imposte pari ad euro 3.250.631,46; G8: concessione area ex arsenale dell'isola de "La Maddalena"; illeciti rimborsi di prestazioni sanitarie di riabilitazione.

### **Procura regionale per la Liguria**

Un'importante vertenza ha riguardato un parco urbano di proprietà del Comune di Genova - "il Giardino dell' Acquasola", nella spianata omonima, sistemata parzialmente durante il secolo XVI, e trasformata in pubblico giardino su disegno originale del Barabino – che con provvedimento del Ministero dell' educazione nazionale, adottato ai sensi dell' art. 5 della legge 20 giugno 1909, n. 364 e notificato al Podestà di Genova in data 8 febbraio 1934 , era stato dichiarato "di importante interesse " e quindi sottoposto a vincolo storico-paesaggistico. Il parco, a conclusione di un pluridecennale iter amministrativo (1986 – 2008), era stato destinato - per circa un terzo della sua superficie - ad ospitare un parcheggio interrato su più piani, da utilizzarsi in parte come parcheggio pubblico "a rotazione" e in parte come box per residenti. L'inizio dei lavori (nell'anno 2011) ha causato l'abbattimento di numerose alberature (alcune secolari).

Il sequestro del cantiere da parte della Procura della Repubblica ha impedito il verificarsi di ulteriori danni. In questa

fase, essendosi già verificato un danno alla finanza pubblica, per incompatibilità del realizzando parcheggio interrato con la conservazione del parco storico vincolato e rilevata la sussistenza di molteplici tipologie di danno al patrimonio pubblico già certe e attuali, è stato notificato un "invito a dedurre" alla società concessionaria, ad amministratori del Comune di Genova, a dirigenti e funzionari della Provincia di Genova, della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici e della Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio della Liguria. Le tipologie di danno contestato sono rappresentate da:

- danno strettamente patrimoniale al Comune di Genova, conseguente alla parziale distruzione del Parco pubblico dell'Acquasola a seguito dell'inizio dei lavori illegittimamente disposti (abbattuti alberi di proprietà del Comune, danneggiati per "capitozzatura" altri alberi di proprietà del Comune, demoliti o, comunque, rimossi manufatti e arredi del Parco, tutti di proprietà del Comune);
- danno al bene culturale. In quanto oggetto della dichiarazione di interesse del 1934, il Parco dell'Acquasola è indubabilmente un "bene culturale", le cui particolari caratteristiche non consentono all'opera di ripristino di raggiungere apprezzabili risultati, poiché non è tecnicamente possibile (e/o, comunque, sarebbe



eccessivamente oneroso ex art. 2058 cod. civ.) reimpiantare alberi di specie e dimensioni corrispondenti a quelli abbattuti.

- danno ambientale ex artt. 300 e 311 del Codice dell' ambiente: la parziale distruzione del Parco dell'Acquasola e l'abbattimento di imponenti alberature dell' unico giardino pubblico di rilevanti dimensioni del “Centro” di Genova, hanno arrecato danno alla qualità del terreno del Parco, alle specie animali che utilizzavano il parco quale habitat, luogo di sosta o di riproduzione, all' aria, al clima, alla qualità della vita della cittadinanza residente ovvero operante nel centro di Genova;
- danno da disservizio. Si tratta del danno patito dal Comune di Genova sia come Ente pubblico, che cura il servizio del verde pubblico urbano, che come Ente esponenziale della collettività amministrata, alla quale è stata negata la fruizione della porzione del Parco pubblico, distrutta a cagione dell' inizio dei lavori.

Altra vertenza, per la quale è stato notificato l'atto di citazione, riguarda il mancato raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti fissate dalla legge da parte di un Comune negli anni 2006 – 2010.

Oltre al danno per il Comune, si è contestato il danno ambientale (che spetta allo Stato), determinato dagli effetti del mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti per la raccolta

differenziata.

Un'istruttoria di particolare rilievo riguarda la società di pubblico trasporto del Comune di Genova, Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A. – A.M.T.. In data 21 luglio 2005 era stato sottoscritto tra Comune di Genova, rappresentato dal Sindaco Prof. Giuseppe Pericu, da una parte, e Société Européenne pour le Développement des Transport Publics - TRANSDEV S.A. e AUTO GUIDOVIE ITALIANE S.p.A., dall' altra parte, il c.d. “contratto d'investimento”, con il quale le predette società (componenti la “Cordata” vincitrice di gara pubblica), avevano acquistato una partecipazione pari al 41% del capitale sociale di A.M.T. Successivamente, senza autorizzazione della Giunta comunale, il Sindaco del Comune di Genova sottoscrisse in rappresentanza del Comune di Genova con TRANSDEV Italia S.r.l., TRANSDEV S.A., e AUTO GUIDOVIE ITALIANE S.p.A., un ulteriore accordo, con il quale, in qualità di socio, riconosceva l' esigenza di A.M.T. di avvalersi su base continuativa della consulenza del Gruppo Transdev per l' intera durata del contratto di servizio (sei anni) al corrispettivo annuo medio di 1,7 milioni di euro (oltre IVA). Tali accordi vennero nel tempo ulteriormente modificati. La Procura regionale ritiene che la “Consulenza Continuativa” avesse un oggetto assolutamente indeterminato e pienamente identificabile con i tipici compiti della

direzione aziendale. Dunque, poiché la “Consulenza continuativa “ da parte del Gruppo TRANSDEV era, in sé, priva di reale contenuto, il corrispettivo pagato da AMT rappresentava un' indebita remunerazione a TAG S.r.l. (successivamente TRANSDEV Genova S.r.l.) per un apporto (know how, ecc.) già altrimenti retribuito. Il danno alla società partecipata al 59% dal Comune è pari, conseguentemente, all' intero importo pagato per la “Consulenza continuativa“.

Altra vertenza riguarda l'omissione di gara pubblica per l'acquisto di strisce reattive per la determinazione della glicemia capillare sui soggetti affetti da diabete mellito, allo scopo di favorire le ditte già titolari della fornitura, che avevano fatto “cartello “ ed avevano imposto alle ASL liguri il prezzo da loro desiderato. Il danno erariale risultava di euro 4.540.784,00 per il solo periodo 2007–2010.

Una serie di vertenze riguarda l'assenteismo in ambito universitario da parte di alcuni professori universitari, responsabili soprattutto dell'esercizio di attività incompatibili con l'ufficio pubblico. La figura più nota è quella di un neurochirurgo già coinvolto in un processo penale con ampio risalto mediatico, il quale, pur “astrattamente“ insegnando alla facoltà di Medicina di Genova con incarico a tempo pieno, in realtà operava privatamente in varie

cliniche italiane, ed in particolare alla clinica lombarda “Santa Rita” (c.d. “clinica degli orrori”, nel gergo giornalistico, in quanto pare vi si effettuassero interventi chirurgici inutili al fine principale di ottenere i rimborsi più elevati possibili). Pur regolarmente stipendiato, per anni non aveva svolto alcun incarico di docenza presso l'Università di Genova.

Altri docenti sono risultati effettuare attività incompatibili e ad essi è stato contestato il danno erariale consistente nella retribuzione percepita dall'Università.

Due vertenze concernono indebiti “costi della politica”. Nella prima, è stato citato in giudizio un consigliere provinciale e presidente di gruppo consiliare, il quale aveva proposto ed ottenuto di essere assunto – in realtà fittiziamente – come dirigente presso un'azienda privata, al solo scopo di ottenere fraudolentemente, da parte dell'Ente locale, il rimborso di quanto corrisposto dal datore di lavoro a titolo di retribuzioni ed assicurazioni per le ore o giornate di assenza dal lavoro per assolvere le funzioni connesse al mandato elettivo. Il danno è stato determinato in 44.600,00 euro (oltre rivalutazione monetaria e interessi legali).

La seconda vertenza riguarda rimborsi spese di viaggio fraudolentemente ottenuti.

Si segnalano, per la novità della questione, due citazioni nei

confronti di medici specializzandi in medicina generale, che, pur avendo fruito di borsa di studio, hanno prestato attività medico-professionali incompatibili, nel medesimo periodo di frequenza alla specializzazione medica, percependo compensi economici ulteriori, spesso rilevanti.

La Procura contabile ha azionato la pretesa erariale nei confronti di un funzionario doganale, per danno indiretto e danno da disservizio, in una vicenda nella quale si prospetta con chiara evidenza un sodalizio criminale tra gli intermediari del proprietario di un'imbarcazione di ingente valore (€ 830.000,00), lo spedizioniere doganale, il perito e, appunto, un funzionario doganale, avente ad oggetto l'evasione dei tributi doganali mediante la sottovalutazione del valore dell'imbarcazione dichiarato al momento dell'importazione.

In materia di illeciti nella spesa sanitaria la Procura contabile ha emesso l'invito a dedurre nei confronti di un medico, contestandogli il danno patrimoniale, il danno da disservizio ed il danno all'immagine, per fatti di rilevanza anche penale (di cui agli artt. 81 e 640 cpv., 81 e 479 476 c.p., definiti con sentenza irrevocabile), perché, con atti esecutivi di un medesimo disegno criminoso, in qualità di medico convenzionato di Medicina Generale, incaricato della c.d. assistenza domiciliare programmata nei

confronti di anziani e disabili, con artifici e raggiri aveva falsamente dichiarato di aver effettuato visite domiciliari, inducendo in inganno il S.S.N. che gli corrispondeva il compenso pattuito, dal 2004 al 31.03.2006.

In altra vertenza, la Procura contabile ha contestato a tutta l'equipe medica il danno indiretto determinato dal risarcimento versato dall'ASL 4 Chiavarese a causa di un grave errore medico costituito dall'aver dimenticato nell'addome di un paziente sottoposto ad intervento chirurgico di laparotomia esplorativa una pinza metallica emostatica (pinza Kelly), poi tenacemente ritenuta nello scavo pelvico e rimossa solo due anni più tardi con un ulteriore intervento laparotomico, in quanto individuata con specifico esame radiografico disposto per via di dolori e fastidi ricorrenti accusati dal paziente. La Procura ha, altresì, contestato il danno diretto, rappresentato dal costo della seconda operazione effettuata sul paziente nella struttura pubblica per la rimozione della pinza Kelly precedentemente dimenticata.

### **Procura regionale per la Lombardia**

Numerose vertenze sono state aperte relativamente all'ipotesi dannosa consistente nella reiterata violazione, da parte di numerosi gestori di impianti di erogazione di siti nei territori lombardi confinanti con la confederazione elvetica, della normativa di cui alla

legge regionale lombarda n. 28/1999 (“Disposizioni in materia di riduzione del prezzo alla pompa delle benzine”), che prevede uno 'sconto' sul prezzo dei carburanti alla pompa da praticarsi in favore dei cittadini residenti nei territori di confine onde disincentivarli a recarsi in Svizzera a rifornirsi di carburante (sconto da finanziarsi con la rinuncia all'incasso di parte delle relative accise). Il danno sinora accertato per le casse regionali si aggira sui 245.000,00 euro. La maggior parte dei presunti responsabili destinatari degli inviti a dedurre ha accettato di rifondere il danno senza addivenire alla citazione in giudizio, con un evidente risparmio in termini di costi processuali.

Ad oggi, solo tre di dieci vertenze hanno raggiunto la fase del giudizio. La prima di esse ha visto la soccombenza del convenuto con l'accoglimento da parte della Sezione lombarda, ancorché parziale, della domanda attorea. E' importante rilevare come la Sezione abbia riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di soggetti privati che, in virtù della loro adesione scritta al sistema regionale degli 'sconti', entravano a farne parte, ponendo in essere attività pubblica, seppur solo 'funzionalmente'.

In materia di lesioni da attività sanitaria va segnalata la vicenda attinente ad un'ipotesi di danno indiretto ascritto a due medici ospedalieri per quanto versato dalla propria Azienda

ospedaliera ad una paziente a seguito di intervento chirurgico che i medici non avrebbero dovuto eseguire perché superfluo non avendo atteso negligenzemente l'esito dell'esame istologico. Il danno in questione contestato è di euro 90.000,00 oltre accessori.

Un'altra vicenda attiene, invece, a un'ipotesi di danno indiretto ascritto a due medici ospedalieri per quanto versato dalla propria Azienda ospedaliera ad una paziente a seguito di intervento chirurgico non eseguito correttamente pur trattandosi di intervento routinario.

Tra le fattispecie di danni conseguenti a reato (corruzione, concussione, peculato, falso in atto pubblico) prese in esame, va segnalata l'ipotesi del rappresentante locale della C.R.I. (Provincia di Pavia) processato in sede penale per abuso d'ufficio, avendo distratto una serie di somme di spettanza della CRI a favore di un ente privato di cui era il rappresentante. I danni ammontano complessivamente a € 146.678,00.

Varie vicende già oggetto di processo penale hanno riguardato vari carabinieri coinvolti, anche separatamente, in plurimi fatti delittuosi e, in particolare: spaccio di stupefacenti, peculato, corruzione, concussione, falso in atti pubblici. Sono stati richiesti vari danni sia di carattere patrimoniale diretto che per lesione dell'immagine della PA.. I danni ammontano ad euro 29.500,00,



45.000,00, 55.000,00 e 9.000,00.

Si segnala una serie di vicende di rilevanza penale (truffe e falsi in atto pubblico) in cui alcuni dipendenti dell'ASL di Pavia hanno organizzato un sistema volto a frodare l'INPS procedendo all'inserimento abusivo in via informatica di una serie di nominativi aventi asseritamente titolo a ricevere assegni di invalidità; il sistema ha determinato l'indebita erogazione di varie centinaia di migliaia di euro da parte dell'INPS per lo più a eredi dei "falsi" invalidi nel frattempo deceduti. Sono stati emessi inviti con contestuali istanze di sequestro, con cui è stato cautelato un credito erariale complessivo superiore ad euro 500.000,00.

Una serie di vicende di rilevanza penale (corruzione per rilascio permessi di soggiorno) ha riguardato alcuni agenti di polizia in servizio presso la Questura di Milano. Il danno contestato dalla Procura a titolo di danno per interruzione del nesso sinallagmatico ammonta ad euro 9.127,00 ed il danno all'immagine è stato quantificato equitativamente nello stesso importo.

Un'altra vicenda riguarda un'ipotesi di reato di peculato da parte di dipendente ACI in servizio presso il PRA di Milano. La stessa addetta allo sportello multifunzione faceva risultare dai registri di cassa delle correzioni sugli importi riscossi sottraendo la differenza alla cassa. Va segnalata, ancora, la vicenda che trae origine

con l'acquisizione di questo Organo requirente dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano della documentazione concernente il procedimento penale ivi attivato nei confronti di una pluralità di infermieri, in servizio presso diversi Ospedali pubblici di Milano, indagati, a vario titolo, per i delitti di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (artt. 319 e 320 c.p.), rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.) ed associazione per delinquere (art. 416 c.p.) in ragione di un esteso ed organizzato fenomeno di corruttela presso le camere mortuarie dei nosocomi di Milano ad opera degli infermieri addetti e degli operatori delle imprese di servizi funebri, consistente nella spartizione del mercato delle salme attraverso la compiacente e retribuita collaborazione dei dipendenti dell'Ospedale (pagati per ogni segnalazione effettuata ovvero incaricati della vestizione delle salme). La vertenza riguarda specificamente un operatore sanitario presso la camera mortuaria del Pio Albergo Trivulzio di Milano. In sede penale la vicenda è stata definita ex art.444 c.p.p..

E' già intervenuta sentenza di condanna della Sezione Giurisdizionale.

In tema di consulenze professionali affidate da enti locali si menziona una l'affidamento da parte di un comune di consulenze a professionisti esterni c.d. globali. Avendo la Sezione Lombardia

escluso la sussistenza di danno erariale (sentenza 383/2012) è stato proposto atto di appello.

Altra questione è relativa all'attribuzione di reiterati incarichi professionali a un professore universitario emerito per consulenza economico - finanziaria circa la valutazione della sostenibilità economica del P.I.I. proposto da privato per le aree ex Falck del comune di Sesto San Giovanni (MI). Le reiterate consulenze sono state conferite dal direttore generale del comune. Incarico sostanzialmente identico era stato conferito a primarie società nazionali di advisory, con una sostanziale superfetazione della consulenza. I danni contestati nell'invito a dedurre e nella citazione ammontato ad € 180.000,00.

Altre vicende attengono a fattispecie di danni contestate ai sindaci dei comuni di Premolo (BG), Ponte Nossola (BG), Piario (BG) e Ranzanico (BG), in concorso con il segretario comunale, per conferimento al segretario della funzione di direttore generale ex art. 108 comma 4 del T.U.E.L. (i comuni erano in convenzione di segreteria per un determinato periodo di tempo). Il danno consiste nell'indennità di direzione generale indebitamente percepita, con quadruplicazione, per 4 comuni diversi pur non potendo essere che per brevi periodi presente in ogni comune e non avendo redatto per nessuno il PEG ovvero il compito principale cui è adibito il direttore

generale dell'ente locale. L'importo contestato risulta pari a € 70.648,00 per Ponte Nossa, € 51,051,00 per Premolo, € 13.000,00 per Piario e € 1.257,00 per Ranzanico oltre interessi e rivalutazione.

Altra istruttoria riguarda il danno erariale conseguente alla maggior spesa per la distribuzione farmaci inclusi nel Prontuario Ospedale-Territorio (denominato PH-T) - ASL Lecco -. La distribuzione dei farmaci PH-T ha comportato un maggiore esborso, rispetto alla soluzione economicamente più conveniente, pari nel minimo ad euro 4.057.425,00 e nel massimo ad euro 8.300.563,00.

Si segnalano ancora alcune vicende concernenti il c.d. assenteismo fraudolento ex art. 55-quinquies, D.Lgs n. 165/2001 con contestazione ai dipendenti del danno erariale all'immagine nonché del danno patrimoniale per le indebite spettanze stipendiali percepite durante le assenze dal servizio ingiustificate.

Un'altra vertenza, degna di nota, riguarda ipotesi di danno per il Comune di Milano a seguito di falsa attestazione di presenza in ufficio da parte di alcuni dipendenti. Sulla base delle risultanze penali è stato contestato sia il danno diretto inteso come importo illecitamente percepito a titolo di stipendio e di straordinario che il danno all'immagine. Il danno è stato quantificato dalla Procura complessivamente in euro 78.506,00.

Numerosi sono i casi di affidamento di appalti senza pubblica

gara: un ente locale che ha affidato lavori di manutenzione di un centro sportivo senza pubblica gara; ipotesi di danno indiretto a seguito di numerose sentenze di condanna al risarcimento del danno pronunciate dal TAR Lombardia nei confronti di un Comune per l'affidamento reiterato senza gara del servizio di gestione della piscina comunale e dei servizi di natura commerciale collegati, l'importo del danno è stato quantificato in € 9.340,00; € 14.672,00; € 16.000,00; € 29.753,00; € 9.000,00 oltre interessi e rivalutazione.

Va segnalata la vicenda che vede protagonisti dei medici specializzandi che durante la frequenza del corso di formazione cui erano stati ammessi dalla Regione Lombardia con erogazione in loro favore di una borsa di studio, hanno prestato attività lavorativa non consentita presso terzi, stante la prescritta incompatibilità.

Un'altra vicenda, che è stata oggetto di grande attenzione mediatica e anche dell'intervento del Presidente della Repubblica, ha riguardato l'ipotesi di danno indiretto ad un Comune a seguito della condanna in sede civile per comportamento discriminatorio imputabile alla condotta del Sindaco e della Giunta comunale per la sovraesposizione del simbolo leghista del Sole delle Alpi nella scuola pubblica.

### **Procura regionale per le Marche**

Numerose attività requirenti hanno riguardato l'illecita

percezione di contribuzioni nazionali ed europee: indebite erogazioni, a fronte di richieste inesistenti, di contributi comunitari, da parte dell'Agea nel settore Set Aside, ed ha comportato un sequestro conservativo *ante-causam* (danno -contestato euro 2.729.790,00); attività illecita posta in essere da un'azienda di mobili, attraverso la presentazione di documentazione relativa ad operazioni inesistenti (danno contestato € 473.673,00); irregolarità nella rendicontazione delle spese sostenute da società cooperativa operaia di mutuo soccorso finanziata con fondi nazionali e comunitari (danno in corso di accertamento per euro 15.451,00).

Nel triste comparto delle opere pubbliche non utilizzate si colloca 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 (danno contestato € 3.390.620,00).

Altra contestazione riguarda il crollo del ponte-tubo di Tallacano per omessa manutenzione e conseguente interruzione della fornitura idrica da parte di un Consorzio a totale capitale pubblico, per un anno e 10 giorni a circa 58.000 utenze (danno contestato € 804.785,00).

Una progettazione erronea ha riguardato il ripascimento del litorale in Comune di Montemarciano (danno in corso di

accertamento per € 4.000.000,00).

Ricca di episodi di cattiva gestione è la materia del pubblico impiego, dove si distinguono quattro vicende relative ad alcuni infermieri professionali del servizio sanitario nazionale che senza alcuna autorizzazione hanno svolto, con rapporto di lavoro full-time, attività libero-professionali presso strutture sanitarie private e quella relativa a un docente di sostegno a tempo indeterminato che, in assenza per malattia (intervento chirurgico) conseguente a trauma distorsivo alla caviglia sinistra, si recava all'estero, ritardando la guarigione e il rientro in servizio, oltre a rendersi irreperibile alla visita fiscale.

Tra i fatti a rilevanza penale produttivi di danno pubblico si può citare:

- il mancato riversamento - per appropriazione indebita - nelle casse della Regione Marche di somme riscosse a titolo di tasse automobilistiche da parte di incaricato del servizio (danno in corso di accertamento per € 262.465,00).
- l'attività illecita posta in essere da un tabaccaio per aver venduto, in diverse occasioni, a soggetti privati, marche da bollo, in numero e per importo notevolmente superiore rispetto a quanto risultante dal sistema informatico dell'Agenzia delle entrate, non riversando integralmente all'Agenzia stessa quanto riscosso per

conto di essa;

- una docente di scuola materna che si appropriava illecitamente di generi alimentari destinati al pasto dei bambini della scuola, sottraendoli dal carrello della distribuzione;
- il rilascio di patenti nautiche false da parte di un sottotenente di vascello della Capitaneria di Porto di Ancona dietro indebito compenso (danno in corso di accertamento per € 52.700,00);
- irregolarità nell'acquisto di un farmaco, da parte dell'Asur Marche, a prezzo intero anziché con l'applicazione dello sconto previsto dall'AIFA (danno in corso di accertamento per € 20.000,00);
- episodi di concussione e corruzione da parte di un dipendente dell'Agenzia delle entrate, in concorso con alcuni membri della commissione tributaria di Pesaro, al fine di avvantaggiare i contribuenti con sentenze a loro favorevoli (danno in corso di accertamento per € 51.000.000,00).

Quattro vertenze hanno riguardato il risarcimento per errori sanitari commessi ai danni di pazienti neonati ed adulti e conseguente condanna al risarcimento dei danni liquidati dall'Asur Marche (danno in corso di accertamento per € 5.046.446,00).

In materia di gestione di servizi, infine, si menzionano irregolarità nella costruzione e gestione di n. 4 centrali a Biogas in



Provincia di Pesaro.

### **Procura regionale per il Molise**

Su segnalazione della locale Sezione di controllo che, con deliberazione n. 66/2012, ha accertato il mancato rispetto del Patto di stabilità interno da parte del Comune di Isernia per l'esercizio 2010, la Procura ha intrapreso accertamenti istruttori finalizzati al riscontro della sussistenza di ipotesi di responsabilità in capo agli amministratori e ai funzionari del Comune di Isernia ai sensi dell'art. 1, comma 111-ter della L. 13 dicembre 2010, n. 220, introdotto dall'art. 20, comma 12, del d.l. n. 98/2011 .

Altro procedimento trae origine da una denuncia proposta ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 149/2011, che concerne le Regioni assoggettate al piano di rientro dal disavanzo sanitario strutturale (art. 2, comma 77, 1. 23 dicembre 2009, n. 191) .

Altro procedimento riguarda un'anomala e del tutto informale procedura selettiva per la concessione a privati di aree pubbliche per la realizzazione di parchi eolici. La scelta era caduta su un'impresa che, oltre a presentare le minori garanzie in tema di solidità patrimoniale e di know how, aveva offerto le condizioni meno convenienti, con un danno per le casse comunali che, se riferito all'intero periodo del rapporto contrattuale, può stimarsi in svariati milioni di euro.

Una vicenda che ha avuto notevole risonanza nella comunità molisana è quella relativa alla costituzione da parte della Regione Molise di una società mista pubblico-privato per l'esercizio del collegamento marittimo tra il porto di Termoli e la Croazia. Poiché il socio privato è stato scelto senza procedura di gara, gli atti del procedimento sono stati annullati dal giudice amministrativo. Ciò ha comportato l'uscita del socio privato dalla compagine. La gara per la successiva individuazione di un nuovo partner è andata deserta e la società mista non ha, di fatto, mai esercitato l'attività in vista della quale era stata costituita. Il danno è valutabile in un importo pari al complessivo costo sopportato dalla Regione per l'operazione, ossia a oltre sei milioni di Euro. La responsabilità del danno è stata ravvisata in capo ai membri della Giunta regionale, che hanno proceduto all'individuazione diretta del socio privato, e al funzionario che ha istruito il relativo procedimento. Tutti costoro sono stati invitati a rendere le proprie deduzioni in previsione dell'azione risarcitoria.

Su denuncia da parte dell'Ufficio di Campobasso dell'Agenzia delle Entrate, relativa all'arresto di un funzionario per concussione anche la Procura contabile ha agito in via risarcitoria nei confronti del funzionario in questione, che aveva preteso, e in un caso ottenuto, il pagamento di tangenti per condizionare l'esito di due verifiche fiscali. Il procedimento penale si è poi concluso con

sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, il cui passaggio in giudicato ha consentito di esercitare l'azione risarcitoria per il danno arrecato all'immagine dell'Amministrazione finanziaria.

### **Procura regionale per il Piemonte**

Sinteticamente si segnalano:

- 1) Comune di Alessandria – falsificazione del rendiconto 2010; amministrazione della quale è stato dichiarato il dissesto ex art. 2 decreto legislativo 149 del 2011; azione di danno esercitata in confronto degli amministratori per l'importo complessivo di € 10.891.729,00;
- 2) Azioni revocatorie intraprese in confronto di soggetti legati da rapporto di servizio con riferimento a prestazioni professionali rese nella qualità di consulenti tecnici del Pubblico Ministero penale (vicenda Marabotto ed altri);
- 3) Indagine nei confronti del presidente dell'associazione Premio Grinzane Cavour, e di altri complici – ivi comprese private associazioni – responsabili dell'illecita sottrazione di fondi pubblici regionali destinati al settore cultura e spettacolo, nonché nei confronti di amministratori pubblici per omissioni inerenti all'attività di controllo; danno accertato: € 7.340.805,00; invito a dedurre;
- 4) Indagine concernente trentasei case di cura private che hanno

programmato la dimissione di pazienti in modo fraudolento e tale da consentire un rimborso maggiore di quello consentito dalla tariffa in ipotesi di regolare andamento dei ricoveri; invito a dedurre per danni pari a complessivi € 7.899.403,00;

- 5) Indagine in atto concernente la falsificazione di permessi di soggiorno, ricettazione e favoreggiamento della permanenza di cittadini extracomunitari nel territorio dello Stato, nell'ambito di più ampia e strutturata associazione per delinquere;
- 6) Indagine relativa all'appalto per il servizio di progettazione del palazzo destinato ad uffici istituzionali ed amministrativi della regione Piemonte, affidato ad un R.T.P. con a capo una società posseduta dall'arch. Massimiliano Fuksas; costi sostenuti pari ad oltre 22 milioni di euro; istruttoria in corso, caratterizzata anche dall'affidamento di una consulenza collegiale relativa ad aspetti urbanistici della procedura e contabilistici.

### **Procura regionale per la Puglia**

Per quanto attiene a episodi corrottivi e/o concussivi, solo per talune vicende, che riguardano amministratori e dipendenti comunali, sono stati notificati agli interessati un invito a dedurre e quattro citazioni in giudizio; mentre per altre venti sono tuttora in corso le istruttorie, ancorché in esse risulterebbero coinvolti prevalentemente amministratori e funzionari del sistema sanitario

regionale nonché degli enti territoriali e, solo in tre, diversi dipendenti statali del Dicastero del Lavoro e dei Beni Culturali.

Quanto al fenomeno dell'evasione fiscale, in particolare, e di mancate entrate, in generale, è da segnalare che l'Ufficio, d'accordo con il locale Comando Regionale della Guardia di Finanza e con l'Assessorato Regionale all'Urbanistica, ha iniziato un'attività d'indagine ad ampio spettro tendente ad accertare se tutte le Amministrazioni comunali abbiano o meno aggiornato, nel tempo, sulla scorta della rispettiva legge regionale risalente al 2007, gli oneri di urbanizzazione per le costruzioni private.

Sono, inoltre, all'attenzione diverse irregolarità commesse presso le Agenzie fiscali (precisamente quattro, per una delle quali è stato già notificato il relativo invito a dedurre) soprattutto in tema di rimborsi indebiti e crediti fittizi di IVA; nonché presso le Aziende Sanitarie e le medesime Amministrazioni territoriali, con rispettivo riferimento al mancato incasso delle quote di compensi per prestazioni sanitarie rese dai medici in regime di intramoenia, ovvero ad illegittimo condono concesso in materia di tributi comunali dal 2003 al 2007, oppure di tasse ecologiche provinciali, per lo smaltimento di rifiuti speciali ospedalieri e non già solidi urbani.

Anche il danno ambientale – sub specie di inquinamento del mare e delle falde acquifere, di inefficace realizzazione di interventi

di bonifica, di discariche abusive e incontrollate, nonché di costruzione di impianti di produzione elettrica alimentata a CDR e edifici abusivi, in assenza cioè delle prescritte autorizzazioni o valutazioni d'impatto ambientale – ha dato luogo all'apertura di dieci fascicoli di vertenze, tutti ancora in fase istruttoria.

### **Procura regionale per la Sardegna**

Fattispecie attinenti a fenomeni corruttivi hanno riguardato:

- a) l'affidamento diretto di lavori da parte del responsabile di un ufficio tecnico comunale a impresa compiacente, dalla quale ha ottenuto in cambio la realizzazione di opere nella propria abitazione e altre utilità (la questione presenta aspetti di interesse anche per quanto riguarda il danno alla concorrenza, essendo emerso che il medesimo contratto d'appalto è stato concluso a prezzo maggiorato rispetto a quello di mercato);
- b) l'affidamento a società, interamente partecipata dalla Regione, di attività imprenditoriale per l'espletamento di un servizio di trasporto, in aggiunta a preesistente servizio, già oggetto di assegnazione da parte dello Stato per assicurare la continuità territoriale, con l'esborso di diverse somme a titolo di sponsorizzazione (circa tre milioni di euro), con profili rilevanti anche per quanto concerne l'osservanza delle norme europee in materia di aiuti di Stato;

- c) illecito utilizzo di fondi erogati ai gruppi consiliari del Consiglio regionale, da parte di alcuni consiglieri che li hanno destinati a finalità personali o, comunque, a scopi completamente estranei a quelli consentiti;
- d) procedimenti nei confronti di dipendenti operanti nell'area contabile delle amministrazioni di appartenenza che, approfittando di tale ruolo e mediante la falsificazione di atti, si sono impossessati di denaro pubblico;
- e) procedimento relativo all'appalto per la ristrutturazione e l'ampliamento di un Centro Congressi affidato dalla competente Camera di Commercio ad un consorzio fra cooperative di produzione e lavoro (l'ingegnere capo e il responsabile del procedimento, di concerto con l'amministratore di fatto della ditta aggiudicataria dell'appalto e col direttore generale della ditta subappaltatrice dei lavori, hanno destinato illecitamente la complessiva somma di euro 500.000,00 a favore della ditta appaltatrice e di quella subappaltatrice, giustificando la dazione in parte con il riconoscimento di riserve totalmente prive dei presupposti di fatto e di diritto per la loro ammissibilità, ed in parte non applicando le dovute penali spettanti invece all'Ente appaltante. Per il vantaggio conseguito dalle ditte, i due professionisti sono stati remunerati mediante la cessione di un

attico di proprietà delle ditte medesime, col pagamento di un corrispettivo pari a un diciassettesimo del valore commerciale dell'immobile);

- f) acquisto da parte di ente regionale, competente in materia ambientale, di imbarcazioni, di cui una di grosso cabotaggio, rimaste inutilizzate per diversi anni, non essendo stato preventivamente programmato il possibile impiego dei natanti ed essendo carente il personale specializzato per la conduzione dei mezzi.

Illeciti nel campo della sanità:

- a) Procedimento nei confronti di un dirigente medico, in servizio presso l'unità operativa di Chirurgia Generale del Presidio Ospedaliero di una ASL della provincia di Cagliari, il quale, nonostante avesse ufficialmente optato per l'esclusività del rapporto di lavoro, ha invece sistematicamente svolto attività libero-professionale a titolo oneroso presso vari studi privati a totale insaputa dell'Amministrazione di appartenenza, riuscendo così a conseguire i maggiori emolumenti stipendiali correlati al regime lavorativo prescelto, e contemporaneamente l'intero importo delle somme riscosse per l'attività libero professionale svolta, inclusa quindi anche la quota spettante all'Azienda. Il dirigente medico orientava sistematicamente i pazienti che si



presentavano presso la struttura pubblica verso i centri medici privati nei quali operava, in molti casi formulando false diagnosi di patologie gravi e gravissime, o il rischio di esse, poi rivelatesi insussistenti, e rappresentando l'urgenza ai fini di un compiuto trattamento, di rivolgersi agli studi privati presso i quali svolgeva l'attività libero professionale. Nell'ambito delle indagini si è anche accertato che il dirigente prelevava, ovviamente all'insaputa dell'amministrazione, svariati medicinali, che venivano utilizzati presso gli studi nei quali svolgeva l'attività libero professionale.

- b) Procedimento per danno erariale derivante dal riconoscimento della progressione economica orizzontale a beneficio di tutto il personale, deliberato dagli organi di gestione di un'Azienda sanitaria, in violazione di legge e in assenza di copertura finanziaria, attuato attraverso l'illecito utilizzo e il prosciugamento di fondi aventi diversa finalità.

L'entità del danno, in corso di definitiva quantificazione, appare assai rilevante, tenuto anche conto che parte della retribuzione derivante dalle progressioni orizzontali risulta pensionabile e, dunque, negli anni ha comportato un incremento non giustificato del trattamento pensionistico di quei dipendenti che hanno goduto di progressioni orizzontali non consentite e che, nel

frattempo, sono stati collocati a riposo.

Mancato riversamento di entrate:

- a) Procedimenti riguardanti il danno cagionato a diversi comuni da parte della società GEMA S.p.A., concessionaria del servizio di accertamento e riscossione delle entrate locali, per un complessivo importo di circa tre milioni di euro.
- b) procedimenti nei confronti di concessionari del gioco del lotto per omesso riversamento dei proventi (circa trecentomila euro).

Evasione fiscale:

- a) fattispecie concernenti il mancato incasso PREU in conseguenza di irregolarità nella gestione degli apparecchi da gioco.
- b) indebito rimborso IVA sulle fatture, riferite a operazioni inesistenti, utilizzate dai percettori di finanziamenti pubblici ottenuti in maniera fraudolenta (art. 640 bis c.p.).

Tra le frodi finanziarie, si segnalano i seguenti fatti commessi da funzionari pubblici e da amministratori o rappresentanti legali di privati destinatari di contributi pubblici:

- a) truffa in materia di contributi nazionali e comunitari nel settore SET-ASIDE: procedimento coinvolgente funzionari di Agenzia regionale (AGEA) e privati per un danno di circa 2 milioni e mezzo di euro derivante da indebita erogazione e percezione di contributi.

- b) danno erariale, a carico della Regione, pari a € 605.000,00, equivalente all'importo dei finanziamenti pubblici ottenuti da una società cooperativa per la realizzazione di una struttura destinata allo svolgimento di attività imprenditoriale diretta a offrire servizi a persone anziane non autosufficienti e a malati terminali, e distratti invece dal fine pubblico per essere stati destinati a spese definite "di rappresentanza", ma in realtà riferibili a esclusivo beneficio personale degli amministratori;
- c) numerose istruttorie relative a contributi pubblici concessi *ex lege* 488/1992 e leggi regionali in materia, conseguiti illecitamente, per importi di diversi milioni di euro;

Tra le fattispecie rilevanti si annovera, in materia ambientale, il nocumento derivato all'ambiente dalla cattiva manutenzione da parte dell'ente locale dell'impianto di depurazione comunale che, scaricando acque inquinanti negli stagni in cui viene esercitata la pesca ha prodotto altresì un pregiudizio alle attività economiche praticate nella zona, con conseguente risarcimento da parte dell'amministrazione in favore degli operatori privati danneggiati.

### **Procura regionale per la Sicilia**

In materia di gestione del personale si menzionano due vertenze, rispettivamente riguardanti un direttore generale di Azienda Ospedaliera responsabile di avere proceduto alla revoca del

direttore amministrativo in difetto dei presupposti di legge (danno erariale determinatosi a seguito di soccombenza giudiziaria), e il danno erariale determinato dalla mancata nomina del direttore generale del. Consorzio Autostrade Siciliane, protrattasi per un rilevante arco temporale, con violazione delle statuizioni del giudice amministrativo, adito dal vincitore del consorzio per ricoprire il posto vacante di D.G. e la nomina -medio tempore- di un consulente per lo svolgimento delle attività proprie della funzione di direttore generale.

In tema di ricorso a consulenti esterni vanno ricordate due citazioni per danno erariale, una relativa ad illegittimo affidamento di undici incarichi di natura tecnica a privati professionisti, nonostante l'organico dell'U.T. del Comune danneggiato consentisse il ricorso alle professionalità interne all'ente, l'altra a carico del Sindaco e di amministratori di un Comune (i cui organi sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose) per nomine di consulenti e personale amministrativo.

Numerose azioni sono state intentate nel settore dei danni patrimoniali o all'immagine per reati del pubblico ufficiale contro la P.A.:

- citazione per danno all'immagine della P.A. nei confronti di funzionari dell'Ufficio della M.C.T.C. di Palermo per episodi di

corruzione nel rilascio di patenti di guida;

- citazione per danno all'immagine nei confronti di un dipendente di un ufficio tecnico di un comune, per tangenti sugli appalti;
- citazione per danno erariale derivato dall'illecita appropriazione di beni sottoposti a confisca da parte di un amministratore giudiziario;
- citazione per danno erariale a carico di dipendente INPS per € 1.816.831,00 determinato da indebita liquidazione di pensioni;
- citazione e sequestro conservativo per danno erariale al Ministero dell'economia e finanze a carico di dipendente di ufficio territoriale dell'Agenzia delle entrate per avere illecitamente sgravato posizioni tributarie per circa 1 milione di euro in 3 anni: si rileva, al riguardo, che il sistema informatico dell'Agenzia delle entrate permette a qualunque impiegato infedele di inserire dati non veritieri alleggerendo la posizione, in particolare, di soggetti gravati da pesanti carichi tributari, e ciononostante le azioni esercitate anche negli anni passati nei confronti di autori di tali atti;
- invito a dedurre per danno all'immagine a carico di amministratori (tra questi l'ex Presidente della Regione siciliana) e di dipendenti pubblici, per reati contro la P.A., prevalentemente per rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.) con l'aggravante

di avere favorito gli interessi della criminalità mafiosa (art. 7, L. 203/1991), con documento per le indagini relative alla individuazione di noti latitanti: trattasi della vicenda c.d. "talpe in Procura";

- invito a dedurre e sequestro conservativo per un danno erariale di circa 85 mila euro in ordine alla distrazione, da parte di funzionario infedele, di somme destinate ai creditori della Regione ma accreditate con mandati di pagamento di favore a beneficiari *sine titulo*.

Altri consistenti illeciti riguardano la gestione della formazione professionale:

- citazione per danno erariale derivato alla Regione Siciliana in conseguenza di omessa restituzione di somme da parte di ente gestore di corsi di formazione professionale;
- invito a dedurre nei confronti di assessori regionali alla formazione professionale, dirigenti generali e dirigenti di servizio per un danno complessivo di circa 4 milioni e 700 mila euro la vicenda si inquadra nell'ambito di illegittimi conferimenti di integrazioni a finanziamenti già concessi, dall'anno 2007 all'anno 2011, con un danno complessivo a carico della Regione Siciliana per circa 28 milioni di euro.

Nella gestione di servizi pubblici si menziona:

- la citazione per danno erariale nei confronti dei componenti la Giunta e di funzionari del Comune di Palermo per l'affidamento del servizio di vigilanza nei mercatini della città, con esborso di € 336.340,00, a favore di sette associazioni di servizio che avevano presentato un unico progetto "fotocopia";
- l'invito a dedurre per omesso riversamento (circa 19 milioni di euro) nelle casse della Regione siciliana da parte di società private (in rapporto di servizio con la Regione) incaricate della gestione dei siti archeologici della Sicilia.

L'omessa custodia di valori da parte di agente contabile della Regione siciliana ha comportato la citazione per danno erariale nei confronti della ex Sicilcassa per un danno ipotizzato di euro 16.437.961,00.

In materia sanitaria degno di menzione appare l'invito a dedurre per danno alla Regione siciliana a carico di Casa di cura privata accreditata per aver assunto, quale Medico del reparto di medicina interna, un soggetto sprovvisto di laurea in medicina; il danno è stato quantificato con riferimento alle somme corrisposte dalla Regione e riferibili alla attività svolta dal finto medico.

Nel settore delle frodi nazionali e comunitarie sono state contestate con atto di citazione o invito a dedurre molteplici ipotesi di danno derivante da indebita percezione di contributi pubblici di

importi spesso assai rilevanti a carico del P.O.R. Sicilia 2000-2006 o dello Stato ovvero ai sensi della legge 488.

Con riferimento alle istruttorie in corso, si segnalano accertamenti in merito a:

- presunti illeciti nella nomina di consulenti ed esperti da parte del Presidente della Regione Siciliana e dei 12 assessori regionali;
- presunto danno derivante dalla dismissione del patrimonio immobiliare della Regione siciliana;
- danni derivanti da inutilizzazione di beni immobili pubblici; tra le istruttorie in corso di definizione si segnala l'inutilizzazione di una R.S.A. (residenza sanitaria assistenziale), realizzata in territorio di Piana degli Albanesi, ultimata, inaugurata, ma mai entrata in funzione, con un danno accertato di oltre 1.200.000,00 euro;
- danni per omessa riscossione di canoni locativi presso gli IACP;
- illeciti nella nomina esterna di dirigenti generali della Regione siciliana;
- illecite assunzione di personale con particolare riferimento a società regionali interamente partecipate;
- assunzioni di soggetti sprovvisti dei prescritti titoli professionali;
- illeciti nella gestione ed assegnazione a terzi di beni immobili di proprietà comunale;



- danni per perdita di finanziamenti comunitari;
- illeciti nelle procedure di appalto di opere pubbliche;
- illeciti nelle procedure per l'acquisizione di beni e servizi;
- danni indiretti connessi a soccombenze in giudizi civili o amministrativi;
- danni indiretti connessi ad erronee esecuzioni di interventi chirurgici.

Si segnalano, per la rilevanza numerica, le istruttorie aperte a seguito di denunce provenienti dal TAR per nomina di commissari ad acta nei giudizi di ottemperanza a giudicati civili o amministrativi.

Altrettanto rilevanti, sotto il profilo quantitativo, le istruttorie aperte a seguito di trasmissione di decreti delle Corti d'appello in materia di equa riparazione (soltanto 3 le citazioni depositate nell'anno).

Di scarso rilievo, invece, le istruttorie relative al fenomeno dei falsi invalidi: nessuna segnalazione è pervenuta al riguardo da parte dell'INPS ai sensi dell'art. 20 del D.L. 78/2008, conv. in L. 102/2009, riguardante il contrasto alle frodi in materia di invalidità civile.

Si segnalano, infine, numerose istruttorie, aperte a seguito di denuncia della G.d.F., in ordine alla assunzione di falsi braccianti agricoli da parte di imprenditori di settore con la corresponsione ai

primi di illecite prestazioni assistenziali erogate dall'INPS (per maternità, disoccupazione ecc). I danni (addebitabili a soggetti non legati da rapporto di servizio) sono particolarmente rilevanti per la diffusione del fenomeno ma in atto non sono stati accertati comportamenti illeciti a carico di dipendenti di pubbliche amministrazioni. Va rilevato, al riguardo, che la normativa non individua controlli preventivi a carico dell'INPS, ma sono previste soltanto ispezioni successive a campione.

#### **Procura regionale per la Toscana**

Tra le fattispecie di maggior rilievo in corso di trattazione si segnalano le indagini originate da verifiche ispettive della RGS in tema di contrattazione decentrata.

E' infatti emerso, in ambito regionale, che i limiti e i vincoli giuridici e finanziari della contrattazione decentrata (enti locali) sono state spesso superati, con gravi e diffuse ipotesi di danno.

A titolo di esempio, nel solo Comune di Firenze, secondo quanto ha accertato la RGS, nel periodo dal 2000 al 2008 si sarebbero prodotti danni per circa 50 milioni di euro (per errata costituzione del Fondo per le retribuzioni accessorie, per erogazioni di indennità non previste o eccedenti i limiti stabiliti, per indebite erogazioni a "pioggia" nei casi in cui la legge prevede criteri predeterminati basati sulla selezione e sul merito, etc.). Risulta che le medesime situazioni

dannose, nonostante i rilievi della RGS, si sono protratte sino all'attualità: sono in corso ulteriori approfondimenti a mezzo G.d.F., tesi, soprattutto, a identificare i singoli apporti causali e a quantificare gli ulteriori danni.

Fattispecie sostanzialmente analoghe, pur con qualche specificità, sono state segnalate (e sono in corso accertamenti istruttori) alla Provincia di Firenze, a Grosseto, a Livorno, in altre città minori : trattasi evidentemente di un fenomeno che si è diffuso e radicato e al quale non sono estranei i sindacati locali.

Il fenomeno del cattivo uso delle risorse della contrattazione ha riguardato anche le Università (Siena, in particolare).

In tema di “derivati” e contratti “swap” sono in corso importanti istruttorie: per una è prevista a brevissimo il deposito di “invito a dedurre” per una ipotesi di danno già definito di oltre 4 milioni di euro (Provincia di Firenze). L'altra fattispecie (Comune di Prato), connessa come la precedente a vicende penali, è anch'essa in avanzata fase istruttoria. Va detto, a proposito di questa tipologia di fenomeni dannosi, l'estrema difficoltà di pervenire a conclusivi elementi sul danno, per la cui quantificazione si è dovuto ricorrere a consulenza tecnica. Ovviamente tale fenomeno nelle sue esatte dimensioni non è ancora ben noto, anche per l'assenza di specifiche denunce di danno. Sul tema, si auspica una stretta collaborazione con

la locale Sezione del controllo.

Quanto ai fenomeni corruttivi, essi non appaiono rivestire in Regione un particolare rilievo, ancorché si registrino e pervengano in Procura segnalazioni di procedimenti penali per fatti di corruzione e concussione. In tale contesto spiccano tuttavia episodi corruttivi nell'ambito della Sanità, in relazione ai quali nello scorso anno sono state emesse citazioni in giudizio. In generale i fenomeni corruttivi comunque registrati abbracciano tanto le amministrazioni dello Stato, quanto la Sanità e gli enti locali. Si segnalano anche alcuni casi di corruzione in atti giudiziari (in istruttoria, ma già definiti in sede penale).

### **Procura regionale per il Trentino Alto Adige**

- sede di **Bolzano**

Degne di menzione sono tre vertenze relative alla problematica del rimborso delle spese legali in favore di amministratori e dipendenti della Provincia autonoma di Bolzano.

Tali presunti illeciti contabili hanno determinato, nel solo anno solare 2011, indebiti rimborsi di spese legali a carico del bilancio provinciale per un importo complessivo che varia da un minimo di euro 499.334,00 ad un massimo di euro 992.960,00

- sede di **Trento**

Si segnala in particolare una istruttoria che ha dato luogo

all'accoglimento di un provvedimento cautelare *ante causam* fino alla concorrenza di euro 834.866,00.

Trattasi di una fattispecie di responsabilità amministrativa imputata, in via principale, al segretario pro-tempore di tre Consorzi di miglioramento fondiario della provincia di Trento nonché, in via sussidiaria e fino alla concorrenza di euro 650.000 all'Istituto di credito a cui era affidato il servizio di tesoreria. Si tratta di un'istruttoria innovativa in quanto ha comportato l'affermazione della giurisdizione del giudice contabile, per ora in sede cautelare, in riferimento all'attività espletata dai Consorzi di miglioramento fondiario, la cui disciplina normativa presenta similitudini con quella prevista per i Consorzi di bonifica che sono presenti su tutto il territorio nazionale.

### **Procura regionale per l'Umbria**

Un'importante citazione a giudizio ha riguardato un danno complessivo patito dall'Amministrazione della Difesa di euro 12.899.390,00. La richiesta di risarcimento avanzata dalla Procura Regionale ai presunti responsabili è stata pari ad euro 5.159.756,00. Il danno era stato causato dall'esplosione, a Baiano di Spoleto, 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 degli ordigni e, soprattutto, l'onda d'urto conseguente all'esplosione avevano prodotto danni agli edifici civili circostanti l'area e 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 aveva creato una delicata situazione di pericolo per gli abitanti e per le persone in transito.

Altra citazione è stata emessa a seguito di una denuncia circostanziata di danno ambientale, oggetto di indagini del Corpo Forestale dello Stato, stimato in euro 669.034,00 a carico del Comune di Scheggia e Pascelupo.

Un atto di citazione è stato emesso per un caso di incompatibilità professionale, dalla quale sarebbe derivato un danno erariale, da parte del Direttore della Clinica Universitaria di Ostetricia e Ginecologia dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia di Perugia.

Un atto di citazione e quattro inviti a dedurre sono stati emessi nei confronti di 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 1.050.000,00 euro.

Altra iniziativa è stata avviata dietro segnalazione della Regione Umbria che, stante la rilevante perdita patrimoniale dalla stessa subita in relazione alla perdita della quota di partecipazione al capitale sociale di una società cooperativa di cui la Regione è socia, denunciava irregolarità nella gestione della cooperativa, che configuravano violazione dei principi di legge ed omissione di informazioni veritiere ai soci, imputabili agli Organi societari della cooperativa stessa. È stato ipotizzato un danno erariale pari a euro 1.789.080,00, da ricondurre in parti uguali tra il Presidente del Consiglio di Amministrazione, l'impiegato responsabile della contabilità ed il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti.

Numerosi sono stati gli atti di citazione e gli inviti emessi per episodi di malasanità. Si trattava di casi di lesioni sanitarie che hanno comportato risarcimento danni da parte dei danneggiati, riferibili ad interventi chirurgici ordinari e di non particolare difficoltà tecnica

Numerose sono state, altresì, le istruttorie aperte su eventi relativi ai cosiddetti "costi della politica" che, soprattutto nell'ultimo periodo, hanno avuto un'ampia diffusione sulla stampa nazionale e locale. Nel dettaglio trattasi di presunti danni che hanno riguardato:

- uso improprio dell'auto di servizio;
- spese eccessive per trasferte e missioni;
- rimborsi gonfiati per i costi di carburante;

- viaggio in Argentina e Sud America da parte di amministratori e funzionari provinciali sotto forma di viaggio istituzionale della durata di 15 giorni;
- pagamento da parte del Comune di Perugia degli assistenti alle segreterie dei gruppi consiliari in violazione dell'art. 90 del D. Lgs. 267/2000;
- aumento complessivo annuo dei gettoni di presenza da parte di Consiglieri comunali a seguito dell'aumento delle sedute;
- trasferimento, presso la segreteria del Sindaco del Comune di Perugia, di un dipendente impiegato presso un'Azienda Regionale, inquadrato in una categoria superiore rispetto a quella posseduta.

Un evento che ha destato clamore nella pubblica opinione è riferito ad un utilizzo disinvolto della “cosa pubblica” da parte di un Sindaco coinvolto, insieme con altri, in un procedimento penale per una serie di reati tra i quali l'aver stabilmente piegato lo svolgimento delle pubbliche funzioni al perseguimento di interessi privati consistenti in vantaggi politico/elettorali, mantenimento delle posizioni di potere e/o sviluppo della carriera, vantaggi economici per se stesso e per soggetti legati da vincoli di vicinanza politica, amicizia e, per lo stesso Sindaco, altresì da vincoli sentimentali.

**Procura regionale per la Valle d'Aosta**



In Valle d'Aosta, tra i casi di maggiore interesse trattati si segnala quello relativo al mancato introito di canoni di concessione per prelievo di materiale litoide dal fiume Dora Baltea.

Un dirigente dell'amministrazione regionale ha autorizzato il prelievo del materiale suddetto dall'alveo del fiume attraverso un intervento di riqualificazione ambientale senza riscuotere il canone di concessione previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 12 luglio 1993, n. 275 e dalla deliberazione della Giunta Regionale dell' 11 gennaio 2006, n. 25, ritenendo, erroneamente, che detto canone potesse essere rappresentato dall'utilità che l'Amministrazione traeva dalle opere accordate. Le opere hanno altresì comportato l'estrazione di materiale litoide in misura largamente superiore alla quantità autorizzata, senza che sia stato riscosso alcun canone né sanzione. Da notare che tale vertenza ha avuto origine da una denuncia di un privato nell'assenza di controllo da parte della struttura regionale titolare del potere autorizzatorio.

### **Procura regionale per il Veneto**

Tra le più rilevanti problematiche trattate si segnala un danno erariale di circa 3.467.701,00 euro riconducibile alla progettazione, alla realizzazione e alla manutenzione del Ponte della Costituzione a Venezia e presumibilmente imputabile a titolo di colpa grave al progettista, cui l'Amministrazione comunale affidava l'incarico di

controllare e affiancare la Direzione Lavori, al Responsabile Unico del Procedimento, nonché ai Direttori dei Lavori e ai Direttori Operativi succedutisi nel tempo.

L'appalto disattendeva in toto il principio dell'immediata realizzabilità del progetto esecutivo – quest'ultimo comportava, infatti, un incremento di costi pari al 23,67% rispetto al progetto definitivo e pari, complessivamente, al 74,90 % rispetto al progetto preliminare – e si caratterizzava per la redazione di sei perizie di variante in corso d'opera riconducibili ad errori ed omissioni progettuali, per lo spropositato dilatarsi dei tempi di realizzazione – dai 456 giorni previsti nel contratto ai 2.052 giorni finali - nonché per le trentuno riserve iscritte dall'appaltatrice e sfociate in un aspro contenzioso, tutt'ora in corso, con l'Amministrazione appaltante per un importo complessivo di € 13.448.015,00. Le prime sette sono state oggetto di accordo bonario con conseguente riconoscimento all'impresa della somma di € 437.000,00 (in fase di invito a dedurre).

Altra vicenda riguarda la mancata riscossione dei canoni relativi a tre distinti rapporti contrattuali in essere tra l'A.u.l.s.s. n. 16 di Padova e una ditta privata aventi ad oggetto la concessione in uso del bar e dell'edicola dell'Ospedale Sant'Antonio, nonché del bar del Complesso Socio Sanitario “ai Colli”. Il pagamento parziale delle fatture emesse nel 2005 e la totale mancanza di pagamenti dal 2006 al

2010 avevano prodotto un credito per l'Azienda sanitaria lievitato nel tempo fino all'importo di € 846.740,00. La ditta concessionaria veniva dichiarata fallita con sentenza del 30.11.2010 (in fase di invito a dedurre).

Significativo è, poi, il caso dell'appalto dei lavori per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema al lido di Venezia (opera abbandonata dopo la scoperta di rifiuti di amianto nel sottosuolo). Allo stato sono stati erogati complessivamente € 38.613.000,00 (36.252.650,00 per SAL e 2.360.000,00 per altre spese, progettazioni, direzione lavori, ecc).

Un ingente danno erariale è conseguito a contributi pubblici erogati per oltre 18.500.000,00 euro alla compagnia aerea low cost Myair, poi fallita nel 2010. Il contributo pare essere stato erogato pur a fronte di fidejussioni non conformi a quanto normativamente previsto e a fronte di una rilevante situazione debitoria con omesso versamento di imposte erariali.

Irregolarità nella gestione dell'Arpav (Agenzia regionale prevenzione e protezione ambientale del Veneto) che negli anni 2006-2010 ha accumulato una rilevante mole di debiti cui ha fatto seguito l'intervento di un commissario straordinario e la nomina di un nuovo Direttore Generale. La situazione debitoria sembra derivare anche da illeciti gestionali quali: acquisti di immobili per nuove sedi, non

necessari; appalto per la realizzazione di un battello per rilevazioni marine, operazione antieconomica, rimasta incompiuta per controversie con il costruttore; consulenze inutili e affidate in via diretta; benefici economici al personale concessi irregolarmente.

Altra vertenza concerne tangenti incassate da funzionari del settore edilizia del Comune di Venezia. L'istruttoria deriva dalla scoperta, nel 2011, di un vasto giro di tangenti pagate da alcuni imprenditori edili a funzionari comunali, per il rilascio di autorizzazioni, concessioni, licenze, omissioni di controlli. Alcuni imputati hanno patteggiato, per altri è in corso il processo.

Altra ipotesi di danno di circa 2.800.000,00 euro è quella relativa alla gestione di alcune discariche autorizzate dalla Provincia di Treviso a società poi fallita. Le discariche, dopo il conferimento di rifiuti non conformi, sono state abbandonate. La gestione era stata garantita con polizze non ammesse dalla normativa, che non è stato possibile escutere per il fallimento del fideiussore (in fase di invito a dedurre).

Illeciti connessi all'affidamento di consulenze concernono una serie di consulenze, affidate da Arpav e dal Comune di Chioggia, per un complessivo importo di circa 400.000,00 euro, ritenute non ammissibili per diversi motivi: possibilità di esecuzione dell'incarico con il personale dipendente; affidamento diretto non consentito;

violazione dei limiti di importo fissati nei regolamenti; mancata realizzazione dei compiti affidati (in fase di invito a dedurre).

Vizi rilevanti sono stati riscontrati nella gestione del Consiglio dell'ordine dei commercialisti di Verona, di alcuni anni addietro.

Diverse le irregolarità poste in essere: contratti privi di oggetto determinato; controversie promosse per scopi non riconducibili all'Ordine; incarichi ingiustificati a personale esterno; spese telefoniche eccessive. Da cui un complessivo danno dedotto in oltre 400.000 euro (in fase di invito a dedurre).

Due vertenze riguardano società che hanno beneficiato di contributi FSE erogati dalla Regione Veneto, ma che dopo controlli effettuati a distanza dalla G.d.F. risultavano avere effettuato delle irregolarità e falsi nella registrazione dei soggetti presenti ai corsi (in fase di invito a dedurre).

Altra vicenda da segnalare attiene al mancato riversamento dei tributi ad un Comune (Scorzè) da parte della società concessionaria Tributi Italia, vicenda che vede la responsabilità sia della società che dei suoi amministratori e legali rappresentanti (in attesa dell'udienza di discussione).

Lavori pubblici e danno da lite con la ditta esecutrice. Un lavoro di entità rilevante (arsenale di Venezia) finisce con un contenzioso tra il magistrato alle acque di Venezia e la ditta

esecutrice che sfocia in un lodo arbitrale. Dall'esame della documentazione del contenzioso emerge che la ditta aveva meno ragioni di quelle che effettivamente sono state evidenziate nel lodo dagli arbitri, si ipotizza che la difesa delle ragioni pubbliche sia stata effettuata in modo sciatto ed impreciso sia da parte della struttura pubblica committente sia da parte della stessa Avvocatura dello Stato per cui il risarcimento è stato assai maggiore di quello che sarebbe spettato alla ditta appaltatrice. A questo si è aggiunto il danno per l'omesso rinnovo della costituzione in mora da parte del dirigente del magistrato alle acque (in fase di invito a dedurre).

Lavori pubblici e danno da lite con ditta esecutrice. In questa vicenda ci sono stati gravissimi errori e lacune del progetto e della direzione dei lavori per la ristrutturazione della sede comunale di un Comune in provincia di Vicenza (Monticello Conte Otto), per cui il professionista incaricato dall'ente ha chiesto lavori aggiuntivi alla ditta per completare l'opera. La ditta alla fine avanzava delle riserve per le quali l'ente perveniva a un accordo bonario. Il comune si attivava davanti al giudice ordinario contro il tecnico, ma il tribunale e la corte d'appello negavano la loro giurisdizione. La Procura a sua volta ipotizzava la responsabilità per danno erariale dello stesso progettista-direttore dei lavori (in attesa dell'udienza di discussione).

Altra vertenza riguarda alcune liti giudiziarie tra il comune di

Cessalto ed un suo dipendente mosse da futili motivi e in gran parte concluse con successo del dipendente per cui il comune ha dovuto sopportare le spese di giudizio e legali, nonché il danno da disservizio provocato da un irragionevole disposizione dell'amministrazione al dipendente predetto che ha finito per penalizzare i cittadini del comune in questione quando chiedevano i servizi. (in attesa dell'udienza di discussione)

Va ricordata una frode ai contributi comunitari per l'agricoltura (FEOGA) da parte (anche) di alcune ditte di allevatori venete oltre a vari soggetti che hanno agito quali intermediari. Gli allevatori attraverso una società cooperativa con sede in Abruzzo, ABICA srl, ottenevano in concessione dai comuni abruzzesi terreni per il pascolo e dichiaravano tale possesso e titolo giuridico al fine di ottenere i finanziamenti. Dalle indagini del Corpo Forestale dello Stato (da cui è nato anche un procedimento penale) risultava che in vari casi il titolo in questione non c'era e dunque le dichiarazioni erano state false per cui le ditte non avevano diritto ai finanziamenti ottenuti (in attesa dell'udienza di discussione).

In materia di partecipazioni pubbliche un'importante istruttoria ha riguardato una società partecipata totalmente da enti locali (ETRA S.p.A. subentrata a Brenta S.p.A.) che gestiva il ciclo integrato dell'acqua sulla base della convenzione con l'ATO. Detta

società ha costituito una società (AS srl) con un partner privato per finalità invero estranee alla sua attività e comunque fattibili con gli uffici che aveva. La società derivata, poco dopo la sua costituzione ha acquisito i rami aziendali di una terza società (Claim srl) che era controllata dal partner privato scelto per la società derivata. La società derivata non ha realizzato alcun utile ed è servita sostanzialmente a spalmare a carico del soggetto pubblico le perdite dell'azienda acquisita. La società derivata (AS srl) è fallita causando un notevole danno alla società di proprietà pubblica (ETRA). La Procura ha sostenuto la responsabilità degli amministratori della società pubblica originaria e di quelli della società derivata per la costituzione di AS srl e per l'acquisizione dei rami aziendali di CLAIM srl, operazioni effettuate senza alcuna stima come invece previsto dal codice civile oltre che dal principio di economicità. (in fase di invito a dedurre).

Una ASL (ULSS n. 1 di Belluno) ha effettuato uno sconto da ritenersi del tutto ingiustificato per 8 anni di seguito ad una clinica convenzionata (Codivilla Putti di Cortina d'Ampezzo) sia pure posseduta per quota parte con azioni della stessa ULSS, rispetto all'utilizzo di alcuni servizi ambulatoriali di analisi resi dalla stessa ULSS. Sono stati chiamati a risponderne i direttori della ASL e i revisori che non hanno effettuato osservazioni rispetto a tale



ingiustificata ed illegittima sovvenzione (in fase di invito a dedurre).

Un Comune (Breganze) ha applicato una sanzione assai inferiore a quella dovuta per un abuso edilizio commesso da una ditta lottizzatrice sulla base di un'interpretazione erronea o comunque arbitraria del proprio regolamento edilizio. In un complesso residenziale di 9 villette unifamiliari era previsto dal progetto che si potesse realizzare una sola stanza sotterranea (ad uso cantina etc.) in realtà è stato realizzato quasi un intero piano sotterraneo (in fase di invito a dedurre).

Una serie di truffe per vari anni di seguito sono state realizzate da una clinica privata convenzionata in provincia di Rovigo (Occhiobello) ai danni della ASL di Rovigo (sulle quali è pendente un giudizio penale). E' stato riscontrato attraverso l'ausilio di un consulente tecnico che la truffa è stata effettuata attraverso l'attribuzione alle cartelle cliniche di codici di classificazione riconducibili a prestazioni sanitarie, più onerose e comunque diverse da quelle effettivamente eseguite, sulla base delle quali la Casa di Cura ha indebitamente ottenuto rimborsi di gran lunga superiori a quelli effettivamente spettanti, con conseguente notevole aggravio della spesa a carico del SSN.

Una complessa istruttoria è in corso su gravi episodi di concussione di consulenti legali "stabilizzati" per questioni di

ordinaria amministrazione in vari comuni del Veneto, tra cui Caorle, Lignano Sabbiadoro, Portogruaro, Chioggia, S Michele al Tagliamento, Motta di Livenza, i quali abusavano della qualifica di pubblici ufficiali per ottenere consistenti somme di danaro. Il danno non è ancora esattamente quantificato.

Un'altra istruttoria sorta all'esito di un'indagine ispettiva del Ministero della Giustizia, cui è seguita una indagine penale, ancora in corso, avrebbe accertato un danno erariale di circa 1 milione di euro subito dalla Corte di Appello di Venezia a seguito del reato di peculato contestato al Dirigente dell'Unep di Venezia.

In seguito ad un'indagine penale relativa a un giro di tangenti intasate da funzionari della Provincia di Vicenza e della Regione Veneto si sta procedendo in sede istruttoria contabile per un danno presunto di 500.000,00 euro.

Altra istruttoria in corso è correlata a un'indagine penale in capo al Primario di Cardiologia della ULSS, accusato di peculato e interruzione di pubblico servizio per la utilizzazione di apparecchiature medicali pubbliche per la sua attività privata.

Si segnalano ancora:

- un'istruttoria relativa a diffusi reati di truffa, corruzione e concussione posti in essere da Primari di Otorinolaringoiatria presso gli Ospedali di Padova, Vicenza, Dolo, che avrebbero

perfezionato accordi truffaldini con l'Acustica veneta, la quale, a fronte di prescrizioni di protesi, corrispondeva loro tangibili omaggi.

- Una istruttoria riguardante il contenzioso afferente il perfezionamento di una convenzione tra il Comune di Auronzo di Cadore e la Società di telecabine di Lavaredo, relativa ad una concessione di costruzione ed esercizio con esazione del pedaggio per una strada di transito alle tre cime di Lavaredo, con un danno presunto di circa 3.500.000,00 euro.
- Una istruttoria relativa a 22 poliziotti della Questura di Rovigo condannati in primo grado dal Giudice penale per truffa, falso ideologico, abbandono del posto di lavoro perché dormivano durante i turni di servizio. E' in corso la quantificazione del danno per disservizio.
- Insegnanti di un corso serale per extracomunitari percepivano stipendi per un intero anno scolastico a fronte di prestazioni non rese per assenza di discenti. Danno circa euro 9.000,00.
- Danno all'immagine e da disservizio per 15.000,00 euro, contestato ad agente di P.S., il quale vendeva su Ebay materiale informatico della Questura presso cui prestava servizio. (invito a dedurre).
- Danno all'immagine e da disservizio per circa 12.000,00 euro

nei confronti di un agente di polizia condannato per concussione per aver preteso nel corso di controlli su strada una somma in danaro al fine di non contestare al presunto trasgressore una violazione del codice della strada. (invito a dedurre).

Va poi segnalata una peculiare attività investigativa focalizzata ad individuare fattispecie di responsabilità per danno erariale attraverso attività illecite, in danno di extracomunitari, soggetti oggettivamente deboli e per questa ragione frequentemente strumentalizzati da cittadini italiani. A tale categoria di illeciti si iscrive:

- il danno all'immagine per euro 10.000,00 a carico del Responsabile dell'Ufficio Anagrafe di un Comune, condannato per peculato, in quanto rilasciava in duplice copia i certificati agli extracomunitari, ne annullava, poi, una copia e si appropriava dei diritti per l'imposta di bollo. (invito a dedurre);
- Atto di citazione e sentenza di condanna per danno all'immagine e da disservizio pari a circa 11.000,00 euro per atti contrari ai doveri d'ufficio, a seguito di sentenza penale di condanna per reato di corruzione in capo ad una funzionaria dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Verona, la quale percepiva, a cottimo, importi predeterminati dal titolare di

un'Agenzia di collocamento per extracomunitari a fronte della sistematica manomissione del registro informatico per agevolare i suoi clienti, pretermettendo i legittimi soggetti in attesa del permesso di soggiorno;

- atto di citazione per danno all'immagine e da disservizio, pari a 50.000,00 euro, a seguito di sentenza penale di condanna per concussione in capo a due poliziotti della questura di Verona che avevano violentato in caserma una prostituta extracomunitaria.

Nell'ambito delle frodi ai danni dell'Unione europea si menziona un procedimento relativo ad irregolari percezioni di contributi del Fondo Sociale Europeo, programmazione 2000-2006. L'importo del danno quantificato nell'invito a fornire deduzioni è di circa 2.000.000,00 euro, cifra accertata dalla Guardia di Finanza e dalla Regione Veneto. La indebita percezione da parte dell'Associazione EFAL era stata realizzata mediante i seguenti illeciti: a) documenti di spesa intestati a soggetti che hanno svolto l'attività di docenza in via continuativa o occasionale, materialmente falsi, redatti all'insaputa degli stessi soggetti e riportanti firme non autentiche; b) incarichi di docenza riportanti firme non riconosciute come autentiche da alcuni professionisti; c) fatture materialmente false intestate a fornitori, che non hanno trovato alcun riscontro nella

contabilità esibita dagli stessi fornitori; d) pagamenti a docenti e/o fornitori effettuati con assegni circolari e/o bancari tratti dai conti correnti di E.F.A.L., che in realtà non sono mai avvenuti; e) estratti conto bancari, presentati alla Regione Veneto al fine di attestare l'effettiva uscita del titolo di pagamento, alterati e non appartenenti all'EFAL; f) rendicontazioni non veritiere dei pagamenti, mediante presentazione a consuntivo del medesimo assegno a copertura parziale o totale di fatture diverse; g) allievi che, dalla consultazione dei registri di presenze, sono comparsi come frequentatori del corso, ma che, in realtà, – negli stessi periodi – sono stati impiegati in attività lavorative presso altre aziende o hanno frequentato corsi universitari.

Il G.I.P. ha disposto il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. di n. 6 immobili riconducibili ad E.F.A.L. e ad alcuni ritenuti corresponsabili, vista la gravità delle condotte poste in essere dai soggetti in parola ed il copioso materiale probatorio posto a sostegno della denuncia.

Altro procedimento è relativo ad una frode al Servizio Sanitario Nazionale/Regionale, posto in essere da una struttura privata accreditata con la AUSL n. 12 veneziana, attraverso una sistematica alterazione dei D.R.G. , al fine di percepire rimborsi più ragguardevoli da parte della stessa AUSL.

Il danno è stato quantificato, per il periodo di cui alla prima annualità dell'anno 2006, in € 562.000,00, mentre per il secondo semestre dell'anno 2006 e per l'anno 2007, è ancora in corso di valutazione.

Altra truffa è stata foriera di danno patrimoniale per l'Ente Poste, di circa € 600.000,00. Si tratta di danno ad Amministrazione diversa da quella di appartenenza, poiché il responsabile è un impiegato dell'Agenzia delle Entrate, che ha fornito codici fiscali falsi ad alcuni privati; questi hanno ottenuto linee di credito dallo stesso Ente ed hanno versato su alcuni conti correnti le somme in parola, salvo - nel tempo - prelevare gli importi di quei conti.

#### **a) Illeciti penali**

(V.P.G. Alfredo Lener)

Nel corso della cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario 2012 venivano evidenziati in questa sede i costi insostenibili della corruzione, come pure veniva indicata la necessità che si addivenisse nel 2013 all'approvazione definitiva della legge anticorruzione.

Non sono mancati nel frattempo continui richiami sul fatto che la corruzione sia un fenomeno in costante crescita, annidato profondamente nelle pubbliche amministrazioni e che la stessa costituisca ormai la terza causa di danno all'erario.

Si è pure evidenziato che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante difficoltà di emersione ed esiste una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che spesso nascono da un accordo fra corruttore e corrotto ma anche perché, nell'ambiente in cui sorgono, anche le persone estranee al fatto, ma partecipi all'organizzazione, non dimostrano disponibilità a denunciare fenomeni di tal tipo.

La stessa onestà personale dei singoli soggetti non basta per sé medesima, nel senso che non è da sola esaustiva per poter affrontare i problemi variegati e complessi della P.A.

L'onestà pubblica è un valore più forte di quella individuale e perciò richiede un maggior rigore morale, che induca a capire che non basta affondare le proprie mani nel sacco del denaro pubblico, ma che occorre, altresì, vigilare per evitare che altri lo facciano.

Finora solo con un'azione episodica e repressiva è stata affrontata la lotta alla corruzione, che il Presidente della Corte dei conti ritiene "sia rimasta stabile, soprattutto perché non si avverte un reale, profondo, sostanziale rivolgimento morale; l'onestà in ogni rapporto anche privato; la valenza del merito; l'etica pubblica; il rispetto del denaro pubblico e di tutte le risorse pubbliche, che sono i beni coattivamente sottratti ai cittadini e dei quali si deve dar conto".

le imprese sembrano aver maggiore consapevolezza della sua



portata disastrosa sia per se stesse che per l'economia della corruzione che inquina e distrugge il mercato, infatti la corruzione fa prevalere quelle peggiori, altera la concorrenza, riduce - se non distrugge - il mercato determinando una perdita di competitività del Paese, facendo ricadere tutti gli effetti negativi sui contribuenti, gravandoli, in tal modo, delle maggiori spese ad essa ricollegabili.

Nell'anno appena trascorso l'indice di percezione della corruzione stilato da Transparency International ha fatto scendere l'Italia dal 69° al 72° posto su 174 nazioni osservate, collocandola dopo Ghana, Brasile e Romania.

Anche la Banca Mondiale, attraverso il Rating of control of corruption, ha collocato l'Italia agli ultimi posti in Europa per la pesante e negativa ricaduta sugli investimenti esteri che la corruzione provoca alla sua economia: ogni punto in meno nell'indice di percezione della corruzione corrisponderebbe ad una riduzione del 16% degli investimenti dall'estero.

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.

La lotta alla corruzione deve invece essere di sistema: iniziare

dalla selezione qualitativa e di merito degli operatori, sia pubblici che privati; proseguire con il controllo e la vigilanza sul loro operato, per poi concludersi con la valutazione dei risultati e i susseguenti provvedimenti legislativi.

L'attuale Governo, sin dalla sua costituzione, ha inteso affrontare il problema e durante il suo mandato ha portato a termine i lavori della "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", istituita dal Ministro per la pubblica amministrazione, con decreto del 23 dicembre 2011, i cui esiti hanno contribuito alla redazione di emendamenti sul Disegno di legge "anticorruzione", approvato dalla Camera dei Deputati il 14 giugno 2012.

Dalla lettura del rapporto della Commissione emerge che la percezione del fenomeno corruttivo in Italia, negli anni 2010-2011, è soprattutto avvertita nei confronti della classe dirigente rispetto a quella che investe le strutture amministrative sia private sia pubbliche.

Ai costi diretti della corruzione, va aggiunta la riduzione dei tassi di crescita delle imprese che, a seconda dei settori e delle dimensioni, va da un 25 a un 40 per cento, colpendo maggiormente le piccole e medie imprese che vengono espunte dal mercato non

potendo contare su risorse adeguate per contrastare la concorrenza sleale dei corruttori, che incide sul considerevole aumento del costo medio delle opere pubbliche rispetto ai costi europei. Il che, unitamente agli elevati costi per le imposte e per l'energia e all'inefficienza della giustizia civile, sconsiglia i grandi gruppi di imprese estere ad operare nel mercato italiano allontanandole dagli investimenti, a danno di possibili occasioni di crescita e di rilancio dell'economia.

Il rapporto pone la massima attenzione sulla necessità che si operi preventivamente richiedendo anche la collaborazione dei cittadini, garantendo loro un sistema premiale che incentivi la segnalazione degli illeciti spesso originati dall'ampia discrezionalità lasciata ai singoli funzionari pubblici operanti in presenza di norme e regolamenti intrigatissimi.

Il citato Disegno di legge è stato approvato dal Parlamento, con ampie modifiche, che ne hanno ridotto l'attesa portata, con la Legge n. 190 del 6 novembre 2012, in attuazione sia della Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale il 31.10.2003 e ratificata ai sensi della Legge 3.8.2009 n.116, che della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27.1.1999 e ratificata con la Legge n.110 del 28.6.2012.

Essa configura una prima concreta presa di coscienza del

fenomeno corruzione dopo tanti anni spesi in quello che è stato considerato un incomprensibile attendismo, determinato da contrastanti interessi di natura prevalentemente politica e privata: altri e più incisivi interventi dovranno compiersi soprattutto per quanto riguarda il ripristino del falso in bilancio, il voto di scambio, l'autoriciclaggio e i termini prescrizionali dei reati rapportati *lato sensu* alla corruzione, che attualmente non consentono un efficace intervento giudiziario.

La novella legislativa annovera un'ampia ristrutturazione organizzativa della P.A. al fine di ostacolare preventivamente comportamenti corruttivi e concussivi dei pubblici funzionari, prevedendo l'istituzione di una nuova Autorità nazionale anticorruzione, rappresentata dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che in sostanza coordina, analizza ed approva le attività di contrasto predisposte dal Dipartimento della funzione pubblica con un Piano nazionale anticorruzione, attività realizzabili con programmi definiti dalle pubbliche amministrazioni centrali e portate ad esecuzione da funzionari responsabili in via disciplinare, penale ed amministrativa (nelle ipotesi di mere sanzioni, ovvero di azioni risarcitorie per danno patrimoniale e di danno all'immagine), con piani e misure riguardanti l'organizzazione interna e il razionale utilizzo del

personale (per il quale si prevede la rotazione) in attività idonee a prevenire il rischio di corruzione, contemplando obblighi di informazione e di vigilanza soprattutto in settori sensibili come gli appalti ed in quelli relativi alle attività di concessione ed erogazione di contributi e di vantaggi economici in genere.

In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, risponde il responsabile della prevenzione individuato dal comma 7 dell'articolo 1 della legge in esame; mentre la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito meramente disciplinare.

Per quanto riguarda la risarcibilità del danno all'immagine della P.A. derivante da reato accertato con sentenza passata in giudicato, l'articolo 1, comma 62, aggiunge, all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, il comma 1 *quinquies*, col quale in via presuntiva detto danno viene determinato in misura doppia all'utilità illecitamente percepita dal pubblico dipendente, delimitando così il discrezionale addebito determinabile, in via equitativa, dal giudice contabile.

Come antidoto alla corruzione la legge stabilisce che la P.A. agisca con trasparenza mediante la pubblicazione nei propri siti web delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ai bilanci e ai conti consuntivi, nonché dei costi unitari di realizzazione delle

opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati anche da società partecipate.

Particolare tutela viene riservata dalla legge al dipendente pubblico che segnala illeciti all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro: egli infatti non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie per motivi collegati alla denuncia. La sua identità potrà essere rivelata solo nel caso in cui sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Per altri versi la legge anticorruzione non raccoglie il consenso sui nuovi termini prescrizionali ivi indicati in ordine ai diversi reati contro la Pubblica Amministrazione.

Così, per esempio, la vecchia "concussione per induzione" che secondo la Cassazione trova continuità normativa nell'attuale "indebita induzione a dare o promettere utilità," prima era punita con una pena fino a 12 anni, ora con quella fino ad 8 anni, nel mentre la prescrizione del reato si compie nel minor termine di 10 anni invece che in 15.

Tale modifica è stata definita con sconcerto dal CSM come un'amnistia mascherata che già ha trovato riscontro in una recente sentenza della Cassazione che ha assolto un carabiniere, già

condannato in primo e secondo grado, per l'intervenuta riduzione del termine prescrizione. Perplesità avvalorata dalla pendenza di ben più importanti procedimenti riguardanti la stessa imputazione.

Per altri reati contro la pubblica amministrazione la novella legge prevede un inasprimento delle pene e una nuova definizione di alcuni reati, tra cui quello della concussione, oltre all'istituzione del reato di traffico di influenze, già previsto dalla normativa europea, che punisce con la reclusione da 1 a 3 anni chi si fa intermediario tra un funzionario pubblico e chi vuol ottenere favori.

Le modifiche introdotte hanno come obiettivo, anche alla luce delle indicazioni Ocse e Greco, una migliore precisazione delle condotte sinora previste dall'art. 317 del codice penale (punite con una pena da 4 a 12 anni) di modo anche da calibrarne il diverso disvalore.

Si interviene pertanto sull'art. 317 c.p. per limitarlo alla sola ipotesi in cui la condotta concussiva abbia determinato un effetto di costrizione nei confronti del privato da parte del pubblico ufficiale che, in virtù dei suoi poteri autoritativi, è in grado di determinare un *metus publicae potestatis* la pena minima, in questo caso, è aumentata dagli attuali 4 a 6 anni, rimanendo invariata la misura massima (12 anni).

Le condotte di induzione, oggi previste dall'art. 317 c.p., sono

fatte confluire in una fattispecie denominata “Indebita induzione a dare o promettere denaro o altra utilità” (art.319 *quater* c.p.), laddove i soggetti attivi sono tanto il pubblico ufficiale quanto l’incaricato di pubblico servizio e la punibilità, oltre che per costoro (da un minimo di tre a un massimo di otto anni) è prevista anche per il privato che, non essendo costretto ma semplicemente indotto alla promessa o dazione, mantiene un margine di scelta criminale che giustifica una sia pur limitata pena (fino a tre anni).

Gli interventi normativi riguardano la sostituzione dell’attuale art. 318 c.p. relativo alla corruzione “per atto conforme ai doveri d’ufficio” con la nuova fattispecie di corruzione “per l’esercizio della funzione” (pena da un minimo di 1 a un massimo di 5 anni) in grado di offrire copertura normativa sia alle ipotesi sopra menzionate, che a quelle di corruzione relativa all’esercizio della funzione.

Si prevedono poi aumenti di pena per i reati di Corruzione in atti giudiziari (la pena per l’ipotesi base passa da tre-otto anni a quattro-dieci, mentre per la forma aggravata di cui al secondo comma dell’art. 319-*ter*, la pena minima aumenta da quattro a cinque anni), di corruzione propria (la pena passa da quattro a otto anni, rispetto agli attuali due-cinque), di peculato (la pena minima passa da tre a quattro anni) e di abuso di ufficio (dagli attuali sei mesi-tre anni passa da uno a quattro anni).



Il sistema di tutela è completato dall'introduzione del delitto di Traffico di influenze illecite, ora previsto dall'art. 346 bis c.p. (da uno a tre anni di reclusione).

Il legislatore ha così inteso realizzare una tutela anticipata dei beni del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione, andando a sanzionare comportamenti eventualmente prodromici all'accordo corruttivo.

La previsione contempla, in linea con le indicazioni sovranazionali, la punibilità tanto di chi si fa dare o promettere denaro o altra utilità, quanto di chi versa o promette con riferimento ad un atto contrario ai doveri dell'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio.

La strategia di contrasto al fenomeno corruttivo è attuata attraverso un rafforzamento dell'attuale risposta penale rispetto a dazioni illecite nel settore privato. L'obiettivo è realizzato attraverso una revisione dell'attuale art. 2635 c.c. rubricato "Corruzione tra privati" (pena da uno a tre anni di reclusione), le cui modifiche incidono anzitutto sulla platea degli autori, includendo, tra i soggetti attivi, accanto ad amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori, anche coloro che sono sottoposti alla direzione o vigilanza di questi ultimi.

Nei loro confronti si procede d'ufficio nel caso in cui vi sia una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni e servizi (non più solo su querela di parte) e si prevede la riferibilità della dazione o promessa di denaro o altra utilità non solo ai soggetti attivi ma anche a terzi.

E ancora: l'art. 2635<sup>55</sup> c.c. viene inserito tra i reati presupposto della responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. 231 del 2001, avuto riguardo alla condotta di chi dà o promette denaro o altra utilità, il quale ben potrà agire nell'interesse dell'ente di appartenenza.

Sul versante delle pene accessorie la legge n. 190/2012 interviene sull'art. 317-bis c.p. ampliando il catalogo delle ipotesi di reato, alla cui condanna consegue l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Alla indicazione dei delitti di peculato e concussione oggi contemplati nella norma, si affiancano le figure di corruzione propria

---

<sup>1</sup> Il nuovo articolo 2635 del Codice civile prevede la corruzione tra privati. Tale delitto è punito con la reclusione da uno a tre anni, salvo che il fatto costituisca più grave reato. I soggetti attivi sono gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori. La condotta illecita concerne, invece, il compimento o l'omissione di atti in violazione degli obblighi inerenti all'ufficio dei singoli soggetti o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società. Come recentemente qualcuno ha fatto osservare su *Il Sole 24h* questi comportamenti illeciti devono essere connessi al trasferimento o alla promessa di denaro o di altra utilità favore proprio o di altri. Se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati in precedenza si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi. La sanzione penale interessa in pari misura (reclusione da uno a tre anni) anche coloro che danno o promettono denaro o altra utilità agli amministratori, direttori generali, dirigenti preposti, sindaci e liquidatori. Tutte le pene sono raddoppiate nel caso in cui si tratti di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani od altri Stati Ue o diffusi tra il pubblico in misura rilevante. Alla società cui appartiene la persona che ha dato o promesso il denaro o l'altra utilità - laddove venga accertata la propria responsabilità in base al decreto legislativo 231/2001- si applica la sanzione pecuniaria da 200 a 400 quote. Volendo semplificare al massimo, quindi, la 231 vale per il soggetto «corrotto» e non per quello «corrotto». Più in generale ogni quota può variare da 250,23 a 1.549,37 euro e il giudice, nello stabilire il valore della singola quota, deve tenere conto della dimensione della persona giuridica e delle sue condizioni economiche.

e in atti giudiziari.

Sul fronte della confisca viene apportata una modifica all'art. 322-ter c.p. ove, rispetto alla confisca per equivalente, in relazione a fattispecie diverse dalla corruzione attiva richiamata nel secondo comma dell'art. 322-ter c.p., si fa attualmente riferimento al solo prezzo e non anche al profitto, allineando così pienamente la disciplina interna al diritto dell'Unione europea.

L'impegno profuso dalla magistratura contabile nel perseguire pubblici funzionari ed amministratori che hanno commesso reati contro la pubblica Amministrazione arrecandole ingenti danni erariali può essere rappresentato con un consuntivo sull'attività svolta dalle procure regionali della Corte dei conti e dalle sezioni giurisdizionali nell'anno 2012.

Le citazioni emesse dalle procure regionali in materia di danni da reato sono state complessivamente 317 (243 nel 2011) per un importo di euro 215.568.503,00, di cui 214.026.850,00 per danno patrimoniale ed euro 1.541.653,00 per danno all'immagine.

Le Sezioni giurisdizionali regionali hanno inflitto 255 condanne per un risarcimento di euro 2.854.908.845,00 a vari enti pubblici per danni patrimoniali pari ad euro 2.852.237.576,00 e per danni all'immagine pari ad euro 2.671.269,00.

Sempre in materia di danni da reato, le quattro Sezioni

d'Appello della Corte hanno emesso nel corso del 2012 n. 47 condanne definitive per un importo pari ad euro 9.758.878,00, di cui euro 8.193.161,00, per danno patrimoniale di euro 1.565.718,00, per danno all'immagine.

In allegato alla presente relazione viene fornito il quadro complessivo delle attività di contrasto ai reati contro la pubblica Amministrazione svolte nel 2012 e documentate dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo della Guardia di Finanza, dalla Polizia dello Stato e dal Corpo forestale dello Stato, evidenziando, per Regioni, il numero dei reati e delle persone denunciati all'Autorità giudiziaria ordinaria.

A tal proposito va rilevato che una pronta comunicazione alle procure regionali della Corte dei conti dell'evento di danno consente da parte loro una pronta attivazione istruttoria, magari coordinata su fronti diversi, con le procure della Repubblica investite.

Altra constatazione riguarda l'osservanza delle disposizioni derivanti all'art. 6 della legge n. 97 del 27 marzo 2011, disciplinanti la trasmissione al Procuratore generale della Corte delle sentenze penali di condanna per i delitti di cui al capo 1 del titolo II del libro secondo del c.p.

È opportuno che tale disposizione sia sempre e puntualmente osservata, come è stato ricordato, anche con nota del procuratore

generale nel 2011 ai Presidenti delle Corti d'appello, considerata la brevità dei termini accordati per l'eventuale inizio dell'azione contabile.

In proposito, si rileva che nel corso del 2012 sono pervenute solamente 31 sentenze (mentre nel 2011 e nel 2010 ne sono state trasmesse rispettivamente 39 e 91) dalle Corti d'appello di Firenze (1) e Campobasso (1) nonché dai Tribunali di Taranto (9), Torino (5), Trieste (4), Firenze (2), Cuneo (2), Alessandria (81), Bologna (1), Grosseto (1), Pescara (1).

#### **b) Attività contrattuale**

(V.P.G. Francesco Lombardo)

Sommario: 1. - Evoluzione normativa. Le principali novità - 2. Il decreto liberalizzazioni - 3. Il decreto sviluppo - 4. La *spending review bis* - 5. Brevi cenni al rischio di corruzione. - 6. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

\* \* \*

1. - Evoluzione normativa. Le principali novità.

L'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, di importanza cruciale per il riavvio di un processo di crescita economica, è stata interessata anche nel 2012 da rilevanti interventi normativi.

In particolare, sono proseguite le modifiche al codice dei contratti pubblici (C.C.P.) di cui al D.Lgs. n. 163/2006, che hanno riguardato aspetti molto significativi dell'attività contrattuale della P.A.

La costruzione delle opere pubbliche, infatti, rappresenta un importantissimo motore per lo sviluppo del Paese, soprattutto se si tratta di opere di interesse strategico.

Fra le novità di rilievo risulta qui utile richiamare, in particolare, la determinazione 10 ottobre 2012, n. 4, con la quale l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ha predisposto il "bando-tipo", finalizzato a dare concreta attuazione al combinato disposto degli artt. 46, comma 1-bis<sup>56</sup> e 64, comma 4-bis<sup>57</sup> del C.C.P., secondo cui le cause tassative di esclusione dalle gare - fonte primaria di diffuso contenzioso in materia - devono essere indicate nei modelli approvati dall'AVCP.

Parte, inoltre, il conto alla rovescia per l'avvio della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita dall'AVCP.

---

<sup>56</sup> "La stazione appaltante esclude i candidati o i concorrenti in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento e da altre disposizioni di legge vigenti, nonché nei casi di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l'offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte; i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione. Dette prescrizioni sono comunque nulle" (Comma inserito dall'art. 4, comma 2, lettera d), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106).

<sup>57</sup> "I bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi - tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando - tipo" (Comma inserito dall'art. 4, comma 2, lettera h), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106).

L'obbligo per le stazioni appaltanti di servirsi del portale "Avcpass"<sup>58</sup> per la verifica dei requisiti di costruttori, progettisti e fornitori di beni e servizi scatterà il primo aprile 2013<sup>59</sup> e sarà limitato alle gare di importo superiore a un milione di euro.

Lo slittamento di tre mesi, rispetto al termine previsto dall'art. 6-bis<sup>60</sup> del C.C.P. (articolo inserito dall'art. 20, comma 1, lettera a), del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. in legge 4 aprile 2012, n. 35), servirà per permettere a enti e imprese di prendere confidenza con la nuova procedura di gestione delle gare, mitigando in tal modo - almeno si spera - il notevole contenzioso che ritarda la scelta del contraente della P.A. e l'avvio dell'esecuzione del contratto. Una volta divenuto operativo, il servizio costituirà una vera e propria rivoluzione per il settore degli appalti, in cui operano circa 40mila amministrazioni, con oltre 1,2 milioni di gare bandite ogni anno.

---

<sup>58</sup> Lo scopo di Avcpass è di dare alle amministrazioni la possibilità di verificare in via telematica e in un colpo solo tutti i requisiti di chi parteciperà alle gare: dalla regolarità contributiva, alla documentazione antimafia, dalla certificazione di qualità a quella di regolarità fiscale.

<sup>59</sup> Nel terzo trimestre il sistema diventerà vincolante per i bandi oltre i 150mila euro. Infine, da ottobre il servizio sarà obbligatorio per tutti i bandi da 40mila euro in su, pena la nullità della gara.

<sup>60</sup> "1. Dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal presente Codice e' acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità dall' articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 , della quale fanno parte i dati previsti dall' articolo 7 del presente codice. 2. Per le finalità di cui al comma 1, l'Autorità stabilisce con propria deliberazione, i dati concernenti la partecipazione alle gare e la valutazione delle offerte in relazione ai quali e' obbligatoria l'inclusione della documentazione nella Banca dati, nonché i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati contenuti nella Banca dati. 3. Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti di cui al comma 1 esclusivamente tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Ove la disciplina di gara richieda il possesso di requisiti economico finanziari o tecnico organizzativi diversi da quelli di cui e' prevista l'inclusione nella Banca dati ai sensi del comma 2, il possesso di tali requisiti e' verificato dalle stazioni appaltanti mediante l'applicazione delle disposizioni previste dal presente codice e dal regolamento di cui all' articolo 5 in materia di verifica del possesso dei requisiti. 4. A tal fine, i soggetti pubblici e privati che detengono i dati e la documentazione relativi ai requisiti di cui al comma 1 sono tenuti a metterli a disposizione dell'Autorità entro i termini e secondo le modalità previste dalla stessa Autorità. Con le medesime modalità, gli operatori economici sono tenuti altresì ad integrare i dati di cui al comma 1, contenuti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (...)"

\* \* \*

2. C'è, inoltre, da segnalare la legge 24 marzo 2012, n. 27 che ha convertito, con modificazioni, il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*" (c.d. *decreto liberalizzazioni*). Molte norme introdotte dal D.L. n. 1/2012 apportano modificazioni al C.C.P.

Queste novità sono sopra tutto finalizzate a coinvolgere maggiormente i capitali di rischio nella realizzazione di opere pubbliche o, comunque, destinate all'espletamento di un pubblico servizio. Ma si trovano anche istituti completamente nuovi come il "*contratto di disponibilità*".

In questa sede prendiamo brevemente in considerazione gli artt. 41, 42, 44, 50, 52 e 54 del precitato D.L. n. 1/2012.

**Art. 41** - Il *project bond*: si tratta di una rilevante modifica dell'art. 157 del C.C.P. che concerne l'emissione delle obbligazioni da parte di società concessionarie di opere pubbliche. La novità consiste nell'aver modificato il regime delle obbligazioni emesse in deroga ai limiti stabiliti dall'art. 2412 c.c., vale a dire di importo complessivo superiore al doppio del capitale sociale. Nella nuova versione dell'art. 157 non è più previsto che le obbligazioni eccedenti tale limite, da destinarsi ad investitori qualificati, siano garantite da ipoteca. E' stato anche introdotto un terzo comma per garantire i



*bond* durante la fase di costruzione dell'opera, riservando la garanzia, finalizzata a coprire il rischio del mancato completamento dell'opera, al sistema finanziario, alle fondazioni e ai fondi privati.

**Art. 42** - Il "*promotore per le infrastrutture strategiche*".

Ad alleggerimento ed integrazione della disciplina del promotore per le infrastrutture strategiche di cui all'art. 175 del C.C.P., si innesta la modifica apportata dal D.L. n. 1/2012 che, in particolare, ha inserito il diritto di prelazione da parte del promotore.

Non si tratta di una novità vera e propria, nel senso che il diritto di prelazione è già previsto in una delle procedure per la finanza di progetto delle opere ordinarie (v. art. 153, comma 15, del C.C.P.). Ad ogni modo, di tale diritto del promotore, nell'ambito delle opere strategiche, deve essere fatta menzione espressa nel bando di gara e l'introduzione della prelazione è bilanciata dall'onere di quest'ultimo di partecipare alla gara per l'affidamento della concessione, a pena di incameramento della cauzione provvisoria.

**Art. 44** - Il "*contratto di disponibilità*": trattasi di una delle novità più interessanti introdotte dalla manovra finanziaria che si inserisce, quale ulteriore istituto di partenariato pubblico-privato<sup>61</sup>,

---

<sup>61</sup> Ai fini dell'art. 3, comma 15-ter del C.C.P. "*I contratti di partenariato pubblico privato sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle*

nella normativa di settore.

Il legislatore è intervenuto inserendo la definizione della nuova figura contrattuale nell'art. 3, comma 15-bis.1., del C.C.P.<sup>62</sup>, e dettandone la specifica disciplina nell'art. 160-ter del medesimo codice (articolo introdotto dall'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 27 del 2012)<sup>63</sup>.

---

*prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi (...)"*.

<sup>62</sup> "Il contratto di disponibilità e' il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti".

<sup>63</sup> "1. L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito con i seguenti corrispettivi, soggetti ad adeguamento monetario secondo le previsioni del contratto: a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3; b) l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice; c) un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice. 2. L'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice. Il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità. Salvo diversa determinazione contrattuale e fermo restando quanto previsto dal comma 5, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatario.

(comma così modificato dall'art. 4-bis, comma 1, lettera a), legge n. 134 del 2012). 3. Il bando di gara è pubblicato con le modalità di cui all'articolo 66 ovvero di cui all'articolo 122, secondo l'importo del contratto, ponendo a base di gara un capitolato prestazionale, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, che indica, in dettaglio, le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera costruita e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità, nei limiti di cui al comma 6. Le offerte devono contenere un progetto preliminare rispondente alle caratteristiche indicate nel capitolato prestazionale e sono corredate dalla garanzia di cui all'articolo 75; il soggetto aggiudicatario è tenuto a prestare la cauzione definitiva di cui all'articolo 113. Dalla data di inizio della messa a disposizione da parte dell'affidatario è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla messa a disposizione dell'opera, da prestarsi nella misura del dieci per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all'articolo 113; la mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83. Il bando indica i criteri, secondo l'ordine di importanza loro attribuita, in base ai quali si procede alla valutazione comparativa tra le diverse offerte. Gli oneri connessi agli eventuali espropri sono considerati nel quadro economico degli investimenti e finanziati nell'ambito del contratto di disponibilità (...)"

Ulteriori modifiche all'art. 160-ter del C.C.P. sono state successivamente apportate dall'art. 4-bis del D.L.

La peculiarità del nuovo istituto risiede nel fatto che, pur essendo l'ente pubblico a bandire la gara per la realizzazione di un'opera destinata all'espletamento di un pubblico servizio, essa, una volta realizzata, rimane di proprietà privata ed è messa a disposizione della P.A. che ha esperito la gara e che versa un canone all'affidatario.

**Art. 50** - Di notevole impatto è questa norma sull'art. 144 del C.C.P., relativo alle concessioni di lavori pubblici, che ha subito una modifica finalizzata, anch'essa, ad attrarre gli investitori. D'ora in poi, i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario, devono essere definiti in modo da assicurare adeguati livelli di "*bancabilità*" dell'opera, consistente nella previsione dell'autoproduzione del flusso di reddito necessario all'investimento.

La medesima norma ha, altresì, modificato l'art. 159, comma 1, lett. a) del C.C.P., che disciplina il subentro di un nuovo contraente dopo la risoluzione del contratto concessorio, per motivi attribuibili al soggetto concessionario. In tal caso, infatti, gli enti finanziatori del progetto possono impedire la risoluzione designando una società che subentri nella concessione al posto del concessionario. La novità

consiste nel fatto che il soggetto subentrante non deve più avere caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente “equivalenti” a quelle del soggetto uscente, bensì “corrispondenti” a quelle stabilite nella *lex specialis*. Si tratta, dunque, di un irrigidimento della disciplina che viene bilanciato dalla seconda parte della nuova norma, ove è previsto che la necessità del requisito in parola dovrà essere valutata in base alla situazione concreta del progetto ed allo stato di avanzamento dello stesso.

**Art. 52** - *“La semplificazione nella redazione e l’accelerazione dell’approvazione dei progetti”*.

L’intervento del legislatore nel corpo dell’art. 93 del C.C.P. è volto a semplificare una delle prime due fasi della progettazione (preliminare o definitiva) che potrà essere omessa, a condizione che quella successiva rispetti comunque i requisiti previsti anche per il livello omesso. Specularmente, viene introdotto il comma 1-*bis* nel corpo dell’art.97, per dare la possibilità di omettere l’approvazione di uno dei livelli di progettazione, purché quello successivo, sottoposto all’approvazione, sia di maggior dettaglio, lasciando così intendere che il progetto posto in approvazione debba avere i contenuti e i requisiti anche della fase progettuale, la cui approvazione è stata omessa. E’ possibile perfino ipotizzare, quindi, che vi possa essere la sola approvazione del progetto esecutivo.

**Art. 54** - *“L'emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali garantite da beni immobili patrimoniali ai fini della realizzazione di opere pubbliche”.*

L'art. 54 del D.L. n. 1/2012, che non modifica il C.C.P., inserisce il nuovo comma 1-*bis* all'art. 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che già prevedeva la facoltà in rubrica per il finanziamento di investimenti in generale.

La vera novità apportata risiede nel fatto che le obbligazioni sono collegate alla singola e specifica opera pubblica e che esse sono garantite da beni del patrimonio disponibile dell'ente, pari almeno al valore dell'emissione dei titoli, aggredibili esclusivamente dal portatore del titolo.

\* \* \*

3. Di notevole impatto per le infrastrutture strategiche sono alcune disposizioni del D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito, con modificazioni, in Legge 7 agosto 2012, n. 134, recante *“Misure urgenti per la crescita del Paese”* (c.d. decreto sviluppo).

Si tratta, in particolare, di alcune significative misure per l'attrazione di capitali privati, contenute nel Capo I del Titolo I, tra le quali si segnalano, in particolare: l'integrazione della disciplina relativa all'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto-*project bond* di cui agli artt. 156 e 157 del

C.C.P. (art. 1); le disposizioni in materia di finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione (art.2); la conferenza di servizi preliminare e i requisiti per la predisposizione degli studi di fattibilità nella finanza di progetto (art. 3); la percentuale minima di affidamento di lavori a terzi nella concessioni (art. 4); il “*contratto di disponibilità*” (art. 4-*bis*)<sup>64</sup>; l’utilizzazione dei crediti di imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali (art. 6); il piano nazionale per le città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate (art. 12);

\* \* \*

#### 4. La *spending review bis*.

Di notevole importanza sono anche le novità di cui al D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *Spending review bis*), che contiene delle disposizioni oltremodo significative in tema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, di razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per le

---

<sup>64</sup> “1. All'articolo 160-ter del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 2 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "Il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità. Salvo diversa determinazione contrattuale e fermo restando quanto previsto dal comma 5, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore"; b) al comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "L'amministrazione aggiudicatrice può attribuire all'affidatario il ruolo di autorità espropriante ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327". 2. Le disposizioni di cui al comma 1, lettera a), si applicano ai contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

locazioni passive, nonché in tema di società strumentali<sup>65</sup>.

La disciplina contenuta nel primo comma dell'art.1 ruota intorno all'imposizione dell'obbligo di approvvigionamento di beni e servizi mediante gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip<sup>66</sup>.

La norma dispone che, dalla data della sua entrata in vigore, *“i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488<sup>67</sup> ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Le centrali di*

---

<sup>65</sup> Si tratta del testo legislativo che realizza la revisione della spesa pubblica, inserendosi in un *trend* legislativo iniziato in modo pregnante con la legge finanziaria per il 2007 e, da ultimo, sviluppato, in modo pressoché coevo, dal D.L. 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni nella legge 6 luglio 2012, n. 94, recante *“Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”* (c.d. *Spending review*). Quest'ultima legge è a sua volta da citare per alcune importanti novità contenute nell'art. 8 - che prevede la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici, sul proprio portale dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti e la trasmissione dei medesimi dati, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni e, per esse, alle centrali regionali di acquisto - e nell'art. 7 per le modifiche apportate all'art. 1, comma 449, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) in materia di procedure di acquisto di beni e servizi, utilizzando le convenzioni-quadro stipulate da Consip, in alternativa alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento, oppure il mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

<sup>66</sup> Tale Società è, come noto, una *“centrale di committenza”*, qualificata dall'art. 3, comma 34 del C.C.P. quale *“amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici od altri enti aggiudicatori, od aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori”*. Merita ricordare, inoltre, come la Consip s.p.a., in virtù di convenzioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è investita della gestione del sistema informatico di *e-procurement*, sia per l'effettuazione delle procedure che svolge in qualità di centrale di committenza, sia per le ulteriori attività effettuate in favore delle Amministrazioni.

<sup>67</sup> Più precisamente, in forza dell'art. 26 della legge n. 488/1999 (legge finanziaria per il 2000), il D.M. 24 febbraio 2000 ha affidato alla Consip il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello Stato.

*acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488"*<sup>68</sup>.

Il successivo terzo comma dell'art. 1 contiene alcune deroghe: è infatti stabilito che le Amministrazioni possono procedere allo svolgimento di autonome procedure di acquisto qualora la convenzione non sia ancora disponibile (requisito oggettivo) e sussista una motivata urgenza (requisito soggettivo). Il contratto stipulato, in questo caso, è dimensionato allo stretto necessario ed è sottoposto a condizione risolutiva nel caso di sopravvenuta disponibilità della convenzione.

Più articolata è la disciplina speciale contenuta nel comma 7 che prevede, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, per l'acquisto di beni in determinate categorie merceologiche (energia elettrica, gas,

---

<sup>68</sup> L'ambito di applicazione soggettiva della disciplina è desumibile dall'art. 1, commi 449-450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che impone l'utilizzo delle convenzioni quadro alle Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole, delle istituzioni educative ed universitarie.



carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, cui possono aggiungersene altre individuate secondo le modalità indicate dal successivo comma 9), sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. In tale ambito di disciplina speciale è altresì prevista, in alternativa, la possibilità di procedere ad affidamenti con diverse modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. Anche in tali casi, però, i contratti dovranno comunque essere sottoposti (a pena di nullità) a condizione risolutiva espressa, con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza

regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. E' quindi previsto che la mancata osservanza di tali disposizioni rilevi ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale<sup>69</sup>.

Ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica sono contenute nei seguenti commi.

Il comma 12 stabilisce che l'aggiudicatario delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. o dalle centrali di committenza regionali, nel periodo di vigenza della convenzione e dei relativi contratti attuativi, può offrire alle medesime committenti una riduzione delle condizioni economiche previste nella convenzione che troverà applicazione nei relativi contratti attuativi stipulati e stipulandi, a far tempo da apposita comunicazione resa pubblica dalle centrali medesime.

Importante è poi la disposizione del successivo comma 13 che attribuisce alle Amministrazioni pubbliche il diritto di recedere in qualsiasi momento dal contratto di fornitura o di servizi, pur validamente stipulato, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento

---

<sup>69</sup> Va ricordato come l'art. 33, comma 3-bis (comma aggiunto dall'art. 23, comma 4, legge n. 214 del 2011, poi modificato dall'art. 1, comma 4, legge n. 135 del 2012) del C.C.P. preveda che i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni di comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi ed avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle sopravvenute convenzioni stipulate da Consip S.p.A. siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da Consip s.p.a., delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e cioè il parametro prezzo-qualità come limite massimo consentito per l'acquisto di prodotti comparabili. Anche in questo caso, è prevista la nullità di ogni patto contrario a questa disposizione e l'inserzione automatica ex art. 1339 c.c. del diritto di recesso *ut supra* configurato nei contratti in corso, in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti.

Ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il mancato esercizio del detto diritto di recesso va comunicato alla Corte dei conti, entro il 30 giugno di ogni anno.

\* \* \*

##### 5. Brevi cenni al rischio di corruzione.

Il settore degli appalti pubblici è inoltre esposto a concrete manifestazioni del "rischio corruzione", sul quale è di recente

intervenuto il legislatore con la legge 6 novembre 2012, n.190 (*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*).

Significativo dello stretto collegamento del fenomeno con il settore contrattualistico della P.A. è il comma 16 dell’art. 1 di detta legge, per cui le pubbliche amministrazioni assicurano il livello essenziale della trasparenza dell’attività amministrativa con particolare riferimento, tra l’altro, ai procedimenti di evidenza pubblica per la scelta del contraente, ai sensi del C.C.P., alla medesima stregua di quanto richiesto per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

A quest’ultimo riguardo, il chiaro riferimento all’art. 12 della legge 241/1990<sup>70</sup> offre lo spunto per il “danno alla concorrenza” di elaborazione pretoria, la cui evoluzione giurisprudenziale viene tratteggiata nel seguente paragrafo dedicato alla giurisprudenza della Corte dei conti. In vero, è intuitivo comprendere che, se ad una attribuzione patrimoniale indebita da provvedimento unilaterale non

---

<sup>70</sup> “1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L’effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1”.

rispettoso di tale norma (si veda la sua traduzione telematica ad opera dell'art. 18 della legge 134/2012 *ex* D.L. 83/2012<sup>71</sup>) corrisponde un danno erariale dato dallo sviamento di una risorsa pubblica, è conseguente opinare che un medesimo sviamento si abbia, allorché l'attribuzione patrimoniale di cui trattasi costituisca elemento del sinallagma di un appalto affidato eludendo la procedura di evidenza pubblica e le norme imperative che la sorreggono tanto sopra che sotto soglia comunitaria.

#### 6. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

Quanto alle decisioni in materia contrattuale delle sezioni giurisdizionali della Corte si segnalano le seguenti sentenze.

#### **Sentenza Campania n. 1546 dell'11 ottobre 2012**

Significativa è la distinzione, evidenziata in questa sentenza, tra illegittimità provvedimento presupposta ed illiceità della fattispecie dipendente, produttiva di danno erariale secondo le connotazioni proprie del giudizio di responsabilità amministrativa-contabile.

---

<sup>71</sup> "1. La concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. (...) 4. Le disposizioni del presente articolo costituiscono diretta attuazione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, e ad esse si conformano entro il 31 dicembre 2012, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere g), h), l), m), r) della Costituzione, tutte le pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali, le aziende speciali e le società in house delle pubbliche amministrazioni. (...)".

La contestazione di danno erariale azionata in giudizio riguardava il costo di un pubblico servizio che, secondo la Procura Regionale, sarebbe stato eccessivo rispetto a quello che si sarebbe potuto e dovuto sopportare, qualora il procedimento di evidenza pubblica, finalizzato alla selezione del contraente, fosse stato svolto secondo i canoni della legalità e della ragionevolezza dell'agire pubblico.

Il Collegio - dopo aver correttamente premesso come detto procedimento fosse connotato da vizi e, come tale, fosse da considerare illegittimo - evidenziava la diversità ontologica della questione affidata alle sue cure: se, cioè, l'intervenuta aggiudicazione dell'appalto e la sua concreta esecuzione avessero determinato un pregiudizio finanziario all'Amministrazione aggiudicatrice. Nella fattispecie concreta, in vero, il Giudice dava conto del fatto che il danno erariale contestato dall'organo requirente coprisse l'intera differenza di prezzo tra l'offerta della ditta aggiudicataria e quella, più favorevole, della ditta seconda classificata. Inoltre, la circostanza che l'appalto fosse stato aggiudicato sulla base di un procedimento di gara giudicato illegittimo dal Giudice amministrativo di primo grado, obbligava il medesimo Giudice contabile a ritenere, sul piano oggettivo, che l'Amministrazione avesse subito un pregiudizio direttamente connesso alla perdita di *chance* di ottenere un servizio a

costi inferiori rispetto a quelli sopportati.

Non di meno, in applicazione delle regole proprie del giudizio contabile, il Giudice riteneva che questo pregiudizio non potesse essere addebitato ai convenuti a titolo di colpa grave, in base alla seguente considerazione: *“se è vero che un’analisi approfondita in ordine alle conseguenze che potevano derivare dall’applicazione delle regole del bando doveva indurre a ritenere che esse fossero irragionevoli e quindi illegittime, è altrettanto vero che tale evidenza non risultava palese ed incontrovertibile, come dimostrato dal fatto che lo stesso Giudice Amministrativo, che in un primo momento (Sentenza TAR Campania n.20697/2005) aveva annullato gli atti di gara sancendo espressamente l’obbligo di procedere alla rinnovazione totale della gara, in secondo momento aveva tuttavia ritenuto, seppure in sede cautelare d’appello (Ordinanza n.3363/06 dell’1 luglio 2006 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato), che l’attività della commissione giudicatrice non avesse superato i limiti della legittimità, atteso che il criterio censurato va inquadrato nell’ambito del complesso degli strumenti valutativi a disposizione della commissione”*.

In sostanza, il Giudice contabile, nella fattispecie *ut supra* decisa, ha fatto tesoro della disposizione contenuta nell’art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha sostituito

l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limitando al dolo o alla colpa grave il criterio di imputazione soggettiva della responsabilità amministrativa-contabile.

### **Sentenza Puglia n. 1061 dell'11 luglio 2012**

La sentenza mette in luce la figura del funzionario dell'Amministrazione appaltante, nella duplice veste di direttore dei lavori e di progettista, osservando in proposito che *“La direzione dei lavori è l'ufficio tramite il quale l'amministrazione committente esercita il proprio potere-dovere di ingerenza e vigilanza sulla attività di esecuzione dell'opera pubblica, al fine di garantire il raggiungimento del risultato, ossia la tempestiva e buona realizzazione della stessa, in conformità a quanto programmato e alle regole d'arte, con interventi attivi, posti in essere mediante ordini di servizio, istruzioni o contestazioni formali, predisponendo, ove necessario, perizie di variante e suppletive, nonché sospendendone l'esecuzione quando sorgano serie ragioni per ritenere che la prosecuzione dei lavori possa arrecare pregiudizio alla stazione appaltante. La responsabilità del direttore dei lavori può sorgere, pertanto, non soltanto nel caso di cattiva esecuzione dell'opera da parte dell'impresa appaltatrice, ma anche per difetti del progetto che, indipendentemente dalle risultanze della verifica di cui all'art. 5 del regio decreto n. 350/1895, si rendessero palesi già al momento della consegna dei lavori, ovvero durante l'esecuzione dell'opera in relazione all'effettivo stato dei luoghi o a circostanze o*



*condizioni sopraggiunte o mutate”.*

Nella fattispecie esaminata, i lavori oggetto dell'appalto erano stati sospesi per un periodo di tempo eccessivamente lungo (ventidue mesi) - tale da comportare il superamento del termine legale di sospensione dei lavori di cui al secondo comma dell'art 30 del dpr n. 1063 del 1962 e da causare, di conserva, il danno subito dall'Amministrazione appaltante derivante dalla sentenza di risarcimento alla ditta appaltatrice - a causa di una pluralità di fattori, tra i quali il ritardo con il quale il Direttore dei lavori - ritenuto responsabile del medesimo - aveva provveduto a consegnare all'Amministrazione appaltante la perizia di variante al progetto di rifacimento dell'opera appaltata.

Inoltre, il direttore dei lavori, nella sua veste di progettista dell'opera appaltata, era ritenuto responsabile anche per l'esigenza inescusabile posta a base della sospensione: eseguire lavori non previsti in progetto, per inadempimento del fondamentale obbligo di verifica, prima della consegna, dell'esatta corrispondenza delle previsioni progettuali con le condizioni dei luoghi.

#### **Sentenza Lombardia n. 450 del 19 novembre 2012**

In questa sentenza viene scrutinato un contratto per l'effettuazione del servizio di mense scolastiche stipulato dall'amministrazione comunale, la cui nullità era stata postulata

dalla Procura regionale in conseguenza dell'illecito accordo intervenuto tra l'amministratore dell'impresa aggiudicataria dell'appalto e il convenuto (nella sua veste di componente della commissione giudicatrice di gara, nonché di amministratore unico della società incaricata dal Comune di predisporre gli atti di gara e di verificare la corretta esecuzione dell'appalto), concretatosi in una turbativa del procedimento di aggiudicazione, per violazione delle norme attinenti alla disciplina delle procedure di evidenza pubblica, ritenute imperative, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1418 c.c. Il danno contestato è stato correttamente diviso nel prezzo corrisposto all'impresa appaltatrice, in assenza di un valido ed efficace assetto negoziale in grado di legittimare l'esborso finanziario a carico delle finanze pubbliche, al netto dell'utilità comunque conseguita dall'ente pubblico per effetto dello svolgimento, sia pure di fatto, del servizio.

La Sezione giudicante ha ritenuto di condividere l'assunto accusatorio, pur sottolineando come il danno erariale contestato non corrispondesse (come pure sarebbe stato possibile prospettare da parte dell'attore) al mancato risparmio che il Comune avrebbe potuto conseguire qualora la gara fosse stata espletata secondo le regole dell'evidenza pubblica, poiché in tal caso vi sarebbe stata la necessità che il Procuratore regionale provasse che, senza l'attività illecita, l'appalto sarebbe stato aggiudicato a un prezzo più vantaggioso per

l'amministrazione pubblica.

Ciò posto, la Sezione, utilizzando un consolidato orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, ha affermato che, in caso di prestazione eseguita in assenza di un valido contratto di appalto, l'appaltatore ha diritto esclusivamente all'indennità prevista dall'art. 2041 cod. civ., da liquidarsi nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione resa in virtù del contratto invalido, e quindi con esclusione di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante (coincidente con l'utile d'impresa) se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace. Di conseguenza, il Giudice ha dichiarato che, nella fattispecie, il Comune aveva effettivamente subito un ingiusto depauperamento, nel corrispondere all'impresa il prezzo pieno dell'appalto, laddove invece il soggetto privato avrebbe avuto titolo unicamente a percepire un'indennità corrispondente ai costi sopportati per lo svolgimento del servizio, tra i quali, secondo la giurisprudenza ricordata, non è compreso l'utile d'impresa.

Nella medesima scia, si colloca la **Sentenza Lombardia n. 427 del 24 ottobre 2012**, con riferimento ad un atto consiliare che aveva disposto il prolungamento dell'affidamento diretto ad una società partecipata dell'attività manutentiva ordinaria di tutti gli edifici comunali e delle aree verdi, in asserito contrasto con l'intervenuta

approvazione della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria del 2008) e con la tutela della concorrenza sottesa all'art. 3, ventisettesimo comma, della stessa ed in evidente violazione delle regole dell'evidenza pubblica, rilevante quest'ultima sotto il profilo della responsabilità amministrativa, atteso che il puntuale rispetto del modello contrattuale conforme alle normali regole di contabilità costituisce un vero e proprio obbligo di servizio, siccome finalizzato a garantire (anche) il miglior uso delle risorse finanziarie pubbliche.

Di notevole rilievo è la precisazione terminologica che si legge in questa sentenza: *“Il danno di cui trattasi non può definirsi “alla concorrenza”, riferendosi questo, più correttamente, al danno subito dalle imprese illegittimamente escluse dall'aggiudicazione della gara, i cui interessi sono tutelabili dinanzi al giudice amministrativo, bensì è danno all'erario conseguente alla violazione delle norme imperative, comunitarie e nazionali che disciplinano le modalità di affidamento, a tutela della concorrenza, con conseguente nullità del contratto ed illiceità di qualsiasi pagamento eccedente l'arricchimento senza causa”*.

Anche in questo caso, il Giudice, considerato che le prestazioni dedotte in contratto avevano avuto comunque regolare esecuzione, limitava il danno addebitabile ai soli pagamenti eccedenti l'arricchimento senza causa e dunque all'utile d'impresa, tenuto conto dell'art. 2041 del codice civile.

**Sentenza Liguria n. 187 del 31 luglio 2012**

Sempre in tema di “danno alla concorrenza” – inteso come inosservanza delle procedure di evidenza pubblica che subordinano la stipulazione dei contratti di acquisto dei beni o servizi al previo espletamento di una gara – questa sentenza ha ribadito che *“la ratio sottesa alle norme di contabilità che tali procedure disciplinano – accanto alle altre concorrenti finalità, alcune delle quali di derivazione comunitaria (trasparenza, imparzialità, par condicio, libera concorrenza..) – è, infatti, tradizionalmente quella di consentire all’amministrazione il contenimento della spesa pubblica e di ottenere le condizioni più vantaggiose”*.

Il caso esaminato riguardava l’acquisto effettuato dall’Università di un immobile da ristrutturare da parte della stessa società venditrice che era risultata priva dei requisiti soggettivi e dei mezzi per potere effettuare direttamente i lavori di ristrutturazione dell’immobile *de quo* ed aveva dovuto ricorrere ad imprese terze per la realizzazione degli stessi.

In tale contesto, si inseriva l’ulteriore danno provocato dalla sovraestimazione del prezzo dell’immobile acquistato dall’Università e dalla sottostima del valore di permuta della palazzina di proprietà dell’Università, entrambi non corrispondenti ai prezzi del libero mercato.

Pertanto, la sentenza ha dichiarato che l’affidamento dei lavori

di ristrutturazione alla stessa Ditta venditrice attraverso il ricorso ad un "contratto misto o contratto atipico" era avvenuto in violazione dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 (c.d. legge Merloni) al tempo vigente, che, nell'individuare i "Sistemi di realizzazione dei lavori pubblici" statuiva che "I lavori pubblici di cui alla presente legge possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici [...]".

Ha sottolineato, ancora, la sentenza che l'affidamento di detti lavori alla società venditrice "è avvenuto altresì in violazione delle disposizioni di cui all'art. 8 della stessa legge n. 109/1994, che per le imprese esecutrici di lavori pubblici, hanno previsto un articolato sistema di qualificazioni in rapporto alla tipologia e all'importo dei lavori affidati".

Inoltre, la sentenza ha smentito la tesi difensiva della "vendita di cosa futura", giacché l'art. 1472 del c.c. stabilisce che "Nella vendita che ha per oggetto una cosa futura, l'acquisto della proprietà si verifica non appena la cosa viene ad esistenza", mentre l'Università aveva acquistato la proprietà dell'immobile prima che i lavori venissero ad esistenza: era stato previsto, infatti, che i lavori di ristrutturazione venissero eseguiti dopo il passaggio della proprietà dell'immobile all'acquirente, passaggio, questo, che, secondo quanto pattuito al punto ottavo dell'atto di "compravendita e contestuale atto di permuta", era subordinato al verificarsi della condizione sospensiva

rappresentata dal rilascio da parte del Comune della concessione edilizia per i lavori di ristrutturazione ed adattamento dell'immobile.

Inoltre, la sentenza ha rilevato che *“nella vendita di cosa futura la realizzazione del bene appartiene alla sfera interna del venditore, su cui gravano la spesa della costruzione e i rischi della stessa”*, mentre nel caso esaminato i lavori erano stati posti a carico dell'Università acquirente, *sub specie* di appalto accessivo alla vendita, comportante un corrispettivo ulteriore.

In margine, la sentenza ha compiuto un esaustivo *excursus* della giurisprudenza del Consiglio di Stato - che, in Adunanza Generale, con il parere n. 2 del 17.2.2000, aveva approfondito i limiti derivanti dalla disciplina pubblicistica sulla procedimentalizzazione dell'azione dell'amministrazione e l'effetto di detti limiti sulla figura contrattuale disciplinata dall'art. 1472 c.c. - per concludere che la decisione di affidare i lavori di ristrutturazione al venditore era stata assunta, nella fattispecie in esame, in spregio ai suddetti limiti.

In conclusione, il Giudice nell'epigrafata sentenza ha rilevato che *“l'operazione di cui è causa si è concretizzata con la stipulazione di due contratti, uno di vendita e l'altro di appalto di lavori pubblici, quest'ultimo in violazione delle norme di evidenza pubblica. La mancata applicazione della normativa di affidamento dei lavori pubblici non può quindi giustificarsi con il riferimento alla figura contrattuale della “vendita di cosa*

*futura", ma va ricondotta alla grave negligenza ed imperizia degli odierni convenuti, che devono ritenersi responsabili del danno provocato all'Università dalla violazione della suddetta normativa".*

#### **Sentenza Friuli Venezia Giulia n. 45 del 16 marzo 2012**

In questa sentenza il "danno alla concorrenza" viene configurato con maggiore approfondimento, alla stregua di un grave nocumento di natura patrimoniale, corrispondente al differenziale tra il prezzo pagato per l'esecuzione dei lavori ed il minor prezzo che verosimilmente l'ente avrebbe pagato ove gli appalti non fossero stati manipolati.

La sentenza muove dal presupposto che, nei casi di alterazione delle procedure di gara, non sia sufficiente, ai fini della verifica della fondatezza dell'azione di danno erariale, la violazione dei principi di non discriminazione, concorrenza e trasparenza che governano la materia degli appalti, essendo necessario accertare che la deviazione dai parametri di una corretta azione amministrativa abbia comportato un danno patrimoniale per la P.A. Per questo, la sentenza ha ritenuto necessario il confronto tra i ribassi offerti dalle imprese aggiudicatarie in esito ad illeciti accordi di spartizione degli appalti e le medie dei ribassi praticati nell'area territoriale di riferimento, come evidenziati dalle tabelle fornite dall'Osservatorio dell'A.V.C.P., ai sensi dell'art. 7 del C.C.P.



Al riguardo, il Giudice ha preso a riferimento le medie percentuali dei ribassi, distinte per aree geografiche e per categorie di lavori, comunicate dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ed allegate dalla Procura attrice, ritenendo, tuttavia, di dovere ulteriormente mediare i ribassi delle aggiudicazioni relativi all'arco temporale considerato, come indicati nelle tabelle dell'A.V.C.P., al fine di depurare il dato relativo al singolo anno da impennate o da eccessivi abbassamenti della percentuale media di ribasso imputabili a situazioni contingenti o particolari.

#### **Sentenza Abruzzo n. 27 del 24 gennaio 2012**

In questa sentenza il Giudice ha accertato che il procedimento di scelta del contraente era stato sviato dal ricorso ingiustificato alla trattativa privata, mentre vi erano i requisiti per procedere all'affidamento con l'appalto concorso.

Senonché, lo stesso Giudice ha evidenziato come anche il postulato "danno alla concorrenza" non si sottragga, al pari del danno economico in senso stretto, alla necessità di un principio di prova certa e non presuntiva, non rientrando la suddetta tipologia di danno nei casi di responsabilità formale, o sanzionatoria, previsti dalla legge. Per questo, il Giudice ha ritenuto che non bastasse la violazione delle regole relative alla procedura di scelta dei concorrenti, ovverosia l'illegittimità, ma fosse necessaria l'esistenza, e

la conseguente prova, di un documento patrimoniale derivante da siffatta violazione.

**Sentenza Basilicata n. 2 del 17 gennaio 2012**

Ancora in tema di responsabilità del direttore dei lavori, questa sentenza enuclea i compiti e le connesse responsabilità del medesimo, precisando che rientrano nelle obbligazioni del professionista incaricato l'accertamento della conformità sia della progressiva realizzazione dell'opera al progetto, sia delle modalità dell'esecuzione di essa al capitolato e/o alle regole della tecnica, nonché l'adozione di tutti i necessari accorgimenti tecnici volti a garantire la realizzazione dell'opera; che conseguentemente il professionista non si sottrae a responsabilità ove ometta di vigilare e di impartire le opportune disposizioni al riguardo, nonché di controllarne l'ottemperanza da parte dell'appaltatore e di riferirne al committente; che, in particolare, l'attività del direttore dei lavori, per conto del committente si concreta nell'alta sorveglianza delle opere, che, pur non richiedendo la presenza continua e giornaliera sul cantiere, comporta il controllo della realizzazione dell'opera nelle sue varie fasi e pertanto l'obbligo del professionista di verificare, attraverso periodiche visite e contatti diretti con gli organi tecnici dell'impresa, se sono state osservate le regole dell'arte e la corrispondenza dei materiali impiegati.

Nel raffronto del caso concreto a tali parametri, il Giudice ha ravvisato la marcata inottemperanza della D.L. ai propri doveri e la connessa responsabilità per il danno erariale derivatone all'Amministrazione appaltante sia per gli ulteriori lavori resisi necessari per ovviare alla assoluta inadeguatezza di quelli precedentemente realizzati, sia per i connessi oneri tecnici, così come rappresentati in citazione.

#### **Sentenza Sicilia n. 1 del 2 gennaio 2012**

Nella medesima scia si colloca anche questa sentenza che accerta la sussistenza della responsabilità per danno erariale derivante dalla impossibile utilizzazione di un'opera pubblica da parte del Comune - segnatamente un autoparco comunale - a causa delle macroscopiche difformità riscontrate a seguito del collaudo negativo, eseguito sull'opera medesima, difformità tutte riconducibili al comportamento gravemente colposo tenuto dal Progettista - Direttore Lavori.

#### **Sentenza Sardegna n. 1 del 5 gennaio 2012**

In questa sentenza vengono esaminate le difformità riscontrate in sede esecutiva dell'appalto costituenti un depauperamento erariale, nel senso che - nel porsi in contrasto con specifiche prescrizioni contrattuali o di legge - hanno violato le regole del contratto o quelle dettate dalle competenti autorità (Genio civile,

ecc.), tanto da manifestare un'oggettiva inutilità rispetto alle finalità perseguite dall'Amministrazione appaltante.

La sentenza si segnala per il fatto di avere ripartito la responsabilità del danno accertato - costituito dal "*quanti minoris*" sul pagamento dei relativi lavori - tra il direttore dei lavori ed il responsabile unico del procedimento (RUP), che cumula tutti gli adempimenti necessari acciocché, dalla progettazione preliminare al collaudo dell'opera, tutte le fasi del procedimento si svolgano, non solo nel rispetto della legalità ma anche dei compiti specifici di tale figura delineati dalla normativa di settore.

### **c) - Gestione fondi e patrimonio pubblico, uso strumenti finanziari**

#### **- I giudizi di conto (V.P.G. Cinthia Pinotti)**

Nell'ambito della vasta fenomenologia degli illeciti produttivi di danno erariale, rientranti nell'ampia casistica dell'attività contrattuale, un settore d'indagine delle Procure Regionali particolarmente critico e delicato è costituito dal danno erariale conseguente ai riflessi negativi derivanti dalla stipulazione di contratti in strumenti finanziari derivati.

Come noto, trattasi di una particolare categoria di strumenti finanziari che servono a gestire l'esposizione a rischi di mercato o di credito che un ente centrale o territoriale assume in relazione alla

propria attività.

Numerose Regioni, Province, Comuni, specie di grandi dimensioni, a partire dal 1996 (in virtù della legge 539 del 1995 che consentiva agli enti di effettuare operazioni di swap sui tassi di cambio) hanno iniziato a far ricorso a questo strumento per operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento o per contrarre nuovi debiti.

Lo strumento ha assunto poi massiccia diffusione dal 2003 in poi in virtù della legge finanziaria per il 2002 (art. 41 comma 1) che ha dettato una disciplina organica per la conclusione di contratti derivati da parte degli enti territoriali, stabilendone condizioni e presupposti, disciplina cui hanno fatto seguito altre normative di settore più riduttive<sup>72</sup>.

Le insidie sottese alla stipulazione dei contratti derivati sono

---

<sup>72</sup> Sulla base anche degli apporti derivanti dall'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione finanze della Camera nel 2004 le leggi finanziarie 2007, 2008 e 2009 hanno imposto regole più rigorose nell'utilizzo dei derivati. In particolare, la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha previsto che i contratti prima della sottoscrizione debbano essere comunicati al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze il quale deve verificarne la conformità alla normativa vigente e, ove ravvisi violazioni, deve informare la Corte dei Conti affinché possa intervenire in virtù delle proprie competenze. In ossequio al principio della trasparenza, inoltre, gli enti locali debbono trimestralmente fornire allo stesso ministero l'elenco delle operazioni effettuate nonché i dati relativi all'utilizzo del credito bancario a breve termine, ai mutui accesi presso soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, alle emissioni obbligazionarie e alle cartolarizzazioni. I criteri e gli obiettivi del legislatore della finanziaria 2007 sono stati condivisi anche nella finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) nella quale è stata maggiormente definita la necessità che le modalità contrattuali siano chiare e che esse vengano espressamente dichiarate in una nota allegata al bilancio. Con la legge finanziaria del 2009 la normativa precedente è stata ulteriormente modificata ed integrata, rimettendo ad uno specifico Regolamento del MEF l'individuazione delle tipologie di derivati consentiti, nonché le condizioni di rischio che possono essere assunte dagli Enti locali. Il mancato rispetto delle disposizioni regolamentari e l'assenza in contratto di una specifica attestazione della conoscenza dei rischi, vengono sanzionati con la nullità del contratto stesso. Vengono inoltre accentuati i controlli della Corte dei Conti e vengono ampiamente estesi gli obblighi informativi e di trasparenza.

molteplici. Come rilevato dalla CONSOB, (vedi indagini conoscitive del 2004 e del 2009) le operazioni di rinegoziazione dei derivati prevedono già in partenza condizioni di sfavore per gli enti o implicano l'assunzione di rischi aggiuntivi che fanno sì che la probabilità che gli enti stessi possano effettivamente beneficiare di tali contratti in termini di protezione dal rischio di tasso d'interesse si presenti come assai remota.

Per questi motivi la normativa si è mossa nel senso di assicurare maggiore trasparenza contrattuale dell'operazione attraverso l'illustrazione di scenari di probabilità. Tuttavia le difficoltà dell'approccio normativo alla materia sono talmente elevate che ad oggi ancora non è stato adottato (se non in bozza) il regolamento del MEF previsto dalla finanziaria 2009 in materia di contratti derivati stipulati da Regioni ed enti locali.

L'utilizzo della finanza derivata concerne anche le amministrazioni centrali dello Stato che dagli anni 90 hanno fatto ampio ricorso a detti strumenti con possibili ripercussioni sui conti pubblici stante la natura di "debito sommerso" che i rischi collegati alla stipulazione dei contratti vengono ad assumere a tutti gli effetti.

L'entità in termini economico/finanziari del fenomeno appare evidente. Nel corso del 2012 l'Italia ha chiuso un debito derivato contratto con la Morgan Stanley (contratto stipulato nel 1994) con

una perdita di 2,6 miliardi di euro.

In risposta ad una interpellanza presentata sulla vicenda si è appreso che “alla data del 6 aprile 2012 il nozionale complessivo di strumenti derivati a copertura di debito emessi dalla Repubblica italiana ammonta a circa 160 miliardi di euro, a fronte di titoli in circolazione, al 31 gennaio 2012, per 1.624 miliardi di euro. “Degli strumenti derivati in essere circa 100 miliardi sono *interest rate swap*, 36 miliardi *cross currency swap*, 20 *swap ion* e 3,5 miliardi degli *swap ex ISPA*”.

Malgrado i chiarimenti non è ancora dato sapere ad oggi quanti dei contratti in essere prevedano delle clausole di estinzione anticipata (Additional Termination Event) come quella presente nel contratto con la Morgan Stanley.

Esigenze di trasparenza ed affidabilità dei conti pubblici, anche al fine di evitare fenomeni speculativi da parte della finanza internazionale, renderebbero opportuna la conoscenza di detto dato, specie alla luce degli importanti principi richiamati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2012 in cui, proprio con riferimento alla mancata previsione di copertura finanziaria di oneri imprevisti derivanti da contratti derivati stipulati dalla Regione Campania, la Corte ha affermato che “*Questa Corte – sia pure con riguardo a fattispecie diversa – ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52*

*del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010). La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ed aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere*



*prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative. La norma, nel disporre che “Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata”, non si limita a richiedere un’indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall’ente pubblico, ma pretende l’analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all’andamento dei mercati finanziari”.*

Ciò premesso in linea generale, è comprensibile come il contenzioso tra enti/amministrazioni pubbliche da un lato e banche dall’altro, in materia di contratti derivati abbia principalmente interessato il giudice ordinario (penale e civile) e il giudice amministrativo, e solo in via residuale, e con grandi difficoltà applicative, la Corte dei conti nell’esercizio della funzione giurisdizionale di responsabilità. Il giudice penale, ha perseguito in diverse fattispecie a titolo di truffa aggravata la condotta di funzionari di banca che hanno venduto derivati ad enti locali prospettandone la vantaggiosità in danno dell’ente. Il giudice civile è giunto ad affermare che la carenza di una causa legittima rende nullo

il contratto di swap<sup>73</sup>, il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza n. 5032 del 7 settembre 2011) ha ritenuto legittima la decisione di una Provincia di annullare nell'esercizio del potere di autotutela operazioni in strumenti finanziari derivati (nel riconoscere la liceità dell'annullamento in autotutela dei derivati da parte della Provincia di Pisa, il Consiglio di Stato ha posto l'evidenza sulla presenza di costi impliciti al momento della stipula dei contratti che non hanno permesso all'ente di valutare in concreto la convenienza economica delle operazioni).

I precedenti giurisprudenziali soprarichiamati apparentemente chiari nel delineare il confine tra contratto valido ed

---

<sup>73</sup> Il principio è stato affermato dal tribunale di Orvieto in una articolata pronuncia del 12 aprile 2012 resa in sede di reclamo ex art. 669 cp.p.c. avverso il provvedimento con cui in via cautelare era stato sospeso l'addebito di differenziali negativi connessi ad operazioni del tipo interest rate swap stipulate da un Comune. Nella pronuncia che conferma il provvedimento cautelare il giudice tra l'altro osserva che: "perché sia garantito un sano equilibrio tra le posizioni dei due contraenti, è indispensabile che lo scambio di flussi legato al differenziale tra i due rispettivi tassi di interesse, al momento della stipula dell'operazione, sia pari a zero, "altrimenti il contratto partirà squilibrato a favore di uno dei due contraenti, evidenziando una possibile patologia della fattispecie negoziale".

Il principio era già stato affermato in importanti pronunce dei giudici di merito, fra cui il Tribunale di Milano, sentenza del 14 aprile 2011, in cui si erano ritenuti nulli per carenza di causa i contratti di swap sottoscritti da enti locali che alla data della sottoscrizione presentavano un valore di mercato (Mark to market) negativo non compensato mediante l'erogazione da parte della banca di un corrispondente premio di liquidità.

Innovativo ed assai interessante per i suoi possibili riflessi sulla giurisdizione contabile, il passaggio della pronuncia del Tribunale di Orvieto, in cui si osserva che: "l'attività di rinegoziazione di uno swap "costituisce di per sé una deviazione dalla normale operatività in derivati che un ente pubblico può compiere in ossequio alle esigenze di copertura del debito". Secondo tale prospettazione, non può essere consentito ad un Comune, al fine di scongiurare l'imminente addebito di differenziali negativi, di ristrutturare il derivato accettando nell'immediato di incamerare liquidità ma al contempo accollandosi un nuovo derivato dal valore già negativo, spostando solo più in là nel tempo il rischio di andare incontro a flussi di cassa negativi. Tutto ciò non rientrerebbe nelle finalità conservative commesse all'attività finanziaria di un ente pubblico ma sfocerebbe, nella sostanza, in un'operazione negoziale non già di copertura bensì dal significato intrinsecamente aleatorio.

Altra importante sentenza è quella resa dal Tribunale di Milano in data 19 dicembre 2012 che ha condannato Depfa Bank PLC, Deutsche Bank AG, JP Morgan Chase Bank N.A. e UBS Limited in favore del Comune di Milano (il giudice ha dichiarato colpevoli i manager coinvolti nella vendita dei prodotti derivati al Comune di Milano disponendo la confisca del profitto dei reati per un totale di 88 milioni di euro).

invalido, pur di grande importanza dal punto di vista ricostruttivo, non sono integralmente applicabili ai giudizi in materia di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, atteso che negli stessi non si controverte in tema di validità/invalidità di atti, quanto in termini di liceità/illiceità di condotte poste in essere da amministratori pubblici, con dolo e colpa grave e produttive di danni erariali. Le iniziative sino ad oggi coltivate dalle Procure regionali volte a sanzionare condotte ritenute gravemente colpevoli da parte di amministratori pubblici che abbiano stipulato contratti rivelatisi oltremodo rischiosi e svantaggiosi, non sono state, salvo alcune eccezioni, confermate dalle sezioni giudicanti, e ciò a causa di una serie di fattori, primo fra tutti la difficoltà di giudicare ex ante, e cioè al momento della stipula del contratto, anche mediante il ricorso ad una consulenza tecnica d'ufficio, la sua vantaggiosità o svantaggiosità per l'ente, specie nei casi in cui il contratto sia ancora in esecuzione e non sia possibile prevederne i successivi sviluppi, e ciò sia ai fini dell'accertamento del danno (nella sua attualità) sia ai fini dell'accertamento della colpa grave (prevedibilità del rischio da parte del contraente, dovuta a colpa grave).

Così, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 44 del 9 maggio 2012 ha assolto i componenti di una Giunta municipale che avevano deciso di mutare la struttura del

tasso fisso in tasso variabile, collegato ad un contratto di finanza derivata (del tipo Interest Rate Swap, in sigla IRS, con clausole di Floor e di Cap) sul debito residuo dei mutui a tasso fisso.

La sezione nel respingere la domanda ha rilevato che *“alla peculiarità di ipotesi di danno erariale conseguenti alla stipula, da parte di soggetti pubblici, di contratti in strumenti di finanza derivata è collegata una specifica complessità di accertamento che ha indotto la Sezione, in altri casi, ad avvalersi di consulente tecnico nominato d’ufficio, al quale affidare l’intricata attività - implicante il possesso di specifiche competenze in matematica finanziaria e l’eventuale utilizzo di software’s appositamente predisposti - volta a rendere nota, in modo incontrovertibile, l’esistenza del danno erariale e, soprattutto, il problema della sua attualità”*; nella fattispecie concreta tuttavia l’affermazione di esenzione della responsabilità si è basata sul negligente comportamento della banca contraente che ha sottaciuto nella fase prodromica all’iter decisionale i rischi del contratto: *“così che la condotta dei convenuti non è stata ritenuta affetta da “colpa grave”, proprio in conseguenza “della formazione di una decisione su basi istruttorie incomplete e tali per ragioni non riferibili ai convenuti stessi”*.

Detto percorso argomentativo è seguito anche dalla Corte dei conti, Sezione III centrale d’appello, sentenza n. 364 del 18 maggio 2012 i cui si afferma, sul punto relativo al danno *“pur nelle rilevate*

*illegittimità che connotano la procedura di stipula del contratto di finanza derivata, non è dato inferire quoad effectum che dalla sua complessiva esecuzione sia conseguito un danno per le finanze comunali, non essendo dimostrato quel "complessivo aumento degli oneri pagati dal comune per il servizio del debito sottostante all'operazione di finanza derivata" e, in ordine alla colpa grave rileva: "Nella valutazione demandata a questo Collegio, bisogna (per così dire) "mettersi nei panni" dell'ente, al momento del contratto, per chiedersi se questo - stanti le aspettative - era ragionevole e/o economicamente conveniente: non, tuttavia, nell'ottica della convenienza pura e semplice bensì di prudenza e/o di sostenibilità finanziaria (banalmente: era il caso di assumere questo rischio? Quali benefici si sarebbero potuti ricavare nell'ipotesi positiva e quali sacrifici in caso negativo? Entro quali limiti il contratto derivato poteva diventare, per l'ente locale, una scommessa?). Ammesso, poi, che l'operazione fosse stata economicamente conveniente, era sostenibile ex se? Presentava un rischio adeguato con la specifica situazione finanziaria dell'ente? Il rischio stesso era stato apprezzato, in un'ottica di prudenza, da soggetto con specifica competenza in materia finanziaria?"*

A diverse conclusioni giunge la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza 2 marzo 2011 in cui l'affermazione di responsabilità si basa più che altro sulla effettuata sovrastima di talune entrate nei bilanci di previsione 2003 e 2004, del

Comune di Catania , condotta che avrebbe reso indispensabile, una volta conclamatasi l'indisponibilità di quelle entrate imprudentemente stimate, il ricorso all'oneroso strumento delle anticipazioni di tesoreria per far fronte alle spese programmate.

L'impiego - necessitato - di questo mezzo di approvvigionamento della provvista finanziaria previsto dall'art. 222 del TUEL ha comportato per il Comune il pagamento, all'allora concessionario del servizio di Tesoreria (Banco di Sicilia S.p.A.), di ingenti somme a titolo di interessi passivi.

L'esame della (peraltro scarsa) giurisprudenza formatasi in materia di responsabilità derivanti dalla incauta sottoscrizione di contratti derivati, al di fuori dei presupposti di legge da parte degli enti territoriali e amministrazioni pubbliche, dimostra come le difficoltà derivanti dal difficoltoso accertamento del requisito del danno attuale e della colpa grave, potrebbero essere superate ove le azioni di responsabilità prendessero in esame il danno derivante dal mancato ricorso da parte dell'ente a tutti gli strumenti di tutela offerti dall'ordinamento al fine di eliminare il pregiudizio o diminuirne l'entità, e ciò in base al principio civilistico di cui all'art. 1227 c.c. concorso del fatto colposo del debitore, in base al quale non sono risarcibili i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza.

In altri termini, le notevoli aperture del giudice ordinario (nullità del contratto per mancanza di causa) e soprattutto del giudice amministrativo (legittimità dell'annullamento d'ufficio in via di autotutela del contratto potenzialmente dannoso per l'ente), dovrebbero suggerire agli enti l'adozione doverosa di iniziative volte alla risoluzione di contratti eccessivamente onerosi. In difetto di dette iniziative la condotta degli amministratori potrebbe essere censurata sotto il profilo della colpa grave ove si dimostri che le predette in base ad un giudizio di ragionevole prevedibilità avrebbero avuto notevoli possibilità di essere accolte.

#### **Giudizi di conto.**

Il giudizio di conto rappresenta storicamente e per scelta del costituente (art. 103 della Costituzione) una delle materie tradizionalmente sottoposte alla giurisdizione contabile.

Detto giudizio si fonda sul dovere pubblico che grava sui soggetti ai quali è demandata una funzione implicante maneggio di denaro o beni pubblici di rendere conto della correttezza di gestione.

Tale (doveroso) accertamento avviene dinanzi alla Corte dei conti, giudice esclusivo in ragione della sua particolare posizione costituzionale ed ha il carattere di giurisdizione sostanziale ed obiettiva. Come affermato dalla Corte costituzionale, in diverse pronunce, requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello

della “necessarietà” in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito di sottrarsi a questo fondamentale dovere. Detto principio assume un duplice significato in quanto comporta tanto che non possono essere poste condizioni in grado di rendere eventuale o aleatorio il giudizio stesso, quanto che nessuna parte del conto può essere sottratta alla giurisdizione della Corte dei conti. Ne consegue che la necessarietà del giudizio comporta che il conto deve essere esaminato dalla Corte dei conti nella sua interezza, senza esclusioni o limitazioni di qualunque specie.

Anche nell'anno 2012 sono intervenute rilevanti pronunce che hanno puntualizzato importanti ed innovativi principi generali in questa delicata materia.

La sentenza della Sezione giurisdizionale Seconda centrale d'appello n. 411 dell'11 luglio 2012 si è pronunciata sui giudizi di conto e di responsabilità intentati dalla Procura Regionale nei confronti di soggetto concessionario da parte del Comune di Roma del servizio di sosta a pagamento su aree pubbliche (STA S.p.A.), la cui natura di agente contabile è stata riconosciuta dalla Corte suprema di cassazione con sentenza n. 12367 del 2001 resa in sede di regolamento di giurisdizione.



A ciò la Suprema Corte regolatrice è giunta osservando che il corrispettivo percepito dal concessionario ha natura di entrata pubblica ed è destinato (decurtati i costi di gestione) ai fini pubblici previsti dall'art. 7, comma 7, del decreto legislativo n. 285 del 1992, secondo cui *“i proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, sono destinati alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti ad interventi per migliorare la mobilità urbana”*. In sostanza, i proventi della sosta a pagamento sono pubblici e quindi la loro gestione deve rispondere ai criteri che presiedono alla gestione del denaro pubblico; e a tal fine, secondo la Corte è del tutto irrilevante la circostanza che il servizio sia reso direttamente dall'ente proprietario, ovvero a mezzo di società per azioni a totale o a prevalente partecipazione pubblica, come consentito dall'art. 22, comma 3 lett. e, della legge n. 142 del 1990, dovendosi anzi ritenere che a tale forma di gestione *“privatistica”* debba corrispondere un *surplus* di efficienza, con conseguenti maggiori utili da destinare ai fini pubblici perseguiti.

La Sezione II centrale nell'applicare il principio enunciato ha anche affermato che il giudizio di conto deve valutare il rapporto tra obiettivi conseguiti e costi sostenuti e quindi la ragionevolezza delle scelte tecniche ed operative effettuate in relazione agli obiettivi

pubblici perseguiti a ciò non essendo d'ostacolo la natura imprenditoriale dell'attività svolta dal concessionario (nella fattispecie quindi la Corte ha accertato se il sistema della sosta a pagamento fosse stato o meno gestito secondo criteri di economicità).

Altra pronuncia di rilievo ai fini della perimetrazione oggettiva del giudizio di conto, è quella resa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Sardegna n. 404 del 5 settembre 2012 che ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla contabilità concernente la gestione degli ordini di accreditamento a favore del cassiere della Regione autonoma della Sardegna.

A detta conclusione la Sezione è giunta osservando che nella gestione dei fondi del cassiere regionale non è ravvisabile l'obbligo di resa di un conto giudiziale, ma unicamente quella di presentazione del rendiconto amministrativo all'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 1, comma 9 della L.R. n. 2/2007. Nell'affermare il principio la Corte non ha tuttavia mancato di richiamare l'esigenza di controlli sui rendiconti da parte dei responsabili dei centri di spesa che hanno disposto le aperture di credito, i quali sono soggetti alle regole della responsabilità amministrativa nell'eventualità di carenze nella vigilanza contabile e gerarchica sul cassiere stesso.

Altre pronunce degne di segnalazione per i principi affermati, sono quelle della sezione giurisdizionale Liguria, sentenza n.60 del

15 febbraio 2012, che ha preso posizione sulla natura di agente contabile di un Comitato costituito da un Comune per la gestione dei beni (terreni) derivanti dalla trasformazione dei vecchi usi civici, della Sezione giurisdizionale Campania n. 1729 del 26 novembre 2012 sull'obbligo della resa del conto del tesoriere di enti locali, della I sezione centrale d'appello n. 291 del 7 giugno 2012 concernente la giurisdizione della Corte dei conti in materia di opposizione ad atti ingiuntivi incidenti o comunque connessi alla gestione di un agente contabile, della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, sentenza n.129 del 6 dicembre 2012 in tema di resa del conto giudiziale di somme incassate a titolo di canoni di concessione di beni demaniali.

#### **d) Incarichi e consulenze**

(V.P.G. Amedeo Federici)

La materia degli incarichi e delle consulenze, conferiti a soggetti esterni rispetto all'apparato amministrativo, costituisce un fenomeno segnalato con viva attenzione nelle precedenti relazioni predisposte per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Ciò in considerazione della rilevante incidenza che tale fenomeno ha sulle pubbliche finanze, e sull'ordinato, efficace, corretto andamento della funzionalità dei soggetti pubblici, o comunque riconducibili ad una

pubblica funzione, la cui azione deve ispirarsi agli ineludibili principi tratteggiati nell'articolo 97 della nostra Costituzione.

Gli arresti giurisprudenziali numerosissimi intervenuti nel corso degli anni, e senza alcun dubbio ricompresi in una non esaustiva acquisizione, da parte degli uffici requirenti regionali, delle informative necessarie all'esercizio dell'azione di competenza, consentono una valutazione comportamentale di ampio respiro con riguardo al *modus operandi* dei soggetti conferenti.

L'affidamento di incarichi e consulenze a "esperti" esterni alla P.A. infatti - quando non ricorrano i presupposti indicati dalla legge e dalla giurisprudenza consolidata della Corte dei conti - può essere strumentalizzato per favorire l'instaurarsi o il consolidarsi di rapporti personali in spregio del pubblico interesse e finalizzati invece al soddisfacimento di interessi personalissimi.

Trattasi, in buona sostanza, di fenomeno corrosivo di un corretto svolgimento della competizione politica, rientrando, quindi, almeno in parte, in quello che è stato definito, con una valenza per lo più negativa, come "costi della politica".

In molti casi, tuttavia, non sfugge al sintetico perverso circuito procedurale testé descritto, l'iniziativa di esponenti di vertice delle strutture amministrative, nel perseguimento di finalità di conservazione quanto di ulteriore acquisizione di potere nell'ambito

delle posizioni apicali ricoperte.

L'azione di contrasto, o meglio, di tentativi di contrasto del fenomeno testé descritto che, in disparte la lesività delle pubbliche risorse, produce anche un altrettanto grave indebolimento della funzionalità dell'ordinario apparato amministrativo, mortificato da ricorsi inutili a risorse esterne, è iniziato, almeno in forma specifica, con una chiara enunciazione contenuta nell'art. 7 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Con alcune lievi modifiche il suo contenuto è riprodotto nell'attuale corrispondente articolo del Testo Unico sul pubblico impiego, cioè nell'art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001.

La gravità del fenomeno, peraltro, è attestata anche dalla copiosissima promulgazione di norme specifiche, in aggiunta a quelle di carattere generale ricordate, adottate nel corso degli anni, norme primarie e secondarie, analiticamente rappresentate nella relazione di questo Ufficio predisposta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010 (vedasi capitolo 3, sub. 3.5).

Solo per memoria storica, sembra opportuno richiamare le condizioni necessarie cui la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ed in osservanza dei limiti normativamente richiamati, attribuisce valore determinante per riconoscere la liceità del conferimento a titolo oneroso di incarichi di studio, di consulenze o di attività a soggetti esterni all'apparato della P.A.:

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

Per il caso abbia a difettare anche una sola delle riferite condizioni, il conferimento dell'incarico sarebbe illecito e il compenso ad esso conseguente costituirebbe ingiusto

depauperamento delle finanze dell'ente.

Dal quadro sinteticamente delineato emerge, pertanto, come non sussista un generale divieto per la pubblica amministrazione di ricorrere a collaborazioni esterne o a contratti di durata o, ancora, a consulenze, ma l'utilizzo di personale esterno, ovvero "altro", non può concretizzarsi se non nel rispetto di determinate condizioni e limiti previsti dal legislatore e come pocanzi esemplificati.

Tali limiti trovano la propria ratio nella necessità di evitare il conferimento generalizzato di consulenze esterne, ovvero l'assunzione, pur se temporanea, di personale in assenza di condizioni legittimanti, con aggravio di costi e violazione di norme cogenti.

I limiti, o, meglio, i confini operativi nei quali esercitare correttamente il potere di scelta del ricorso ad apporti esterni è, quindi, una tematica di cui la Corte dei conti, sia in sede di controllo, sia in sede di giurisdizione di responsabilità, è stata chiamata più volte ad occuparsi, elaborando i criteri interpretativi che in gran parte hanno ispirato le formulazioni normative variamente intervenute nel corso degli anni.

Interpretazione coerente, sul punto, ci perviene dalla giurisprudenza amministrativa che, individuata la norma di riferimento nel citato art. 7 del D.Lgs 165/2001, ha ripetutamente

affermato, pur nella tutela di diverse posizioni giuridiche, come il ricorso a forme di collaborazioni esterne da parte di soggetti pubblici possa avvenire solo nel rispetto dei presupposti di legittimità individuati nella norma (*ex plurimis* Consiglio di Stato n. 3405/2010).

I principi interpretativi indicati risultano confermati anche dal giudice regolatore della giurisdizione che ha affermato:

“Va in proposito osservato che la P.A. deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personale propri, mentre il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente. La Corte dei conti può quindi valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e può ritenere illegittimo il ricorso agli incarichi esterni riferibili ad attività rispetto alla quale manca il presupposto dell'alto contenuto di professionalità, oppure ad eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica (in tali sensi sentenza Sezioni Unite del 25 gennaio 2006 n. 1378). Il giudice contabile non viola, pertanto, i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la responsabilità per danno erariale in conseguenza delle somme erogate quale compenso di un incarico di consulenza conferito in difetto dei presupposti richiesti dall'art. 7,



ultimo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, secondo il quale “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione” (sentenza Sezioni Unite Civili del 25 gennaio 2006 n. 1376). “Ne consegue che la Corte dei conti rispetta i limiti della “riserva di amministrazione” e non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando, nel valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori di un Comune siano adeguati o esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni in assenza dei presupposti previsti dalla legge (art. 51, comma 7, legge n. 142 del 1990 e art. 7, comma 6, d.lgs. n. 29 del 1993, applicabile “*ratione temporis*”), dell’alto contenuto di professionalità e di eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica (sentenza 5 marzo 2009 n. 5288).

Nel caso in esame la Corte dei conti è pervenuta alle sopra riportate conclusioni nel rispetto dei principi che devono presiedere il suo potere giurisdizionale senza travalicare i limiti esterni di detta giurisdizione in quanto si è limitata ad affermare – sulla base di quanto accertato in fatto – che la scelta operata era da considerare esorbitante ed estranea rispetto al fine pubblico da perseguire

identificabile nel potere-dovere di conferire incarichi o consulenze osservando le condizioni stabilite dalla legge e tenendo conto delle risorse di personale comunque a disposizione, nel senso che si sarebbe potuto ricorrere alla collaborazione di estranei all'amministrazione solo nel caso di inadeguatezza del personale in servizio presso l'Agencia (Cassazione, Sezioni Unite Civili n. 10069 del 9 maggio 2011).

Ed ancora sul punto la Suprema Corte ha affermato:

“dovendosi ribadire, conformemente all'orientamento consolidato di questa Corte, che la Pubblica Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personali propri, mentre il ricorso a soggetti esterni (come è avvenuto nella fattispecie) è consentito solo a determinate condizioni; la Corte dei conti può quindi valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti rispetto al fine pubblico da perseguire, con la conseguenza che il giudice contabile rispetta i limiti della riserva di amministrazione e non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando, nel valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori di un Ente Pubblico siano adeguati o esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni in assenza dei presupposti previsti dalla legge (Cass. S.U. 13.2.2012 n.

1979); nello stesso senso è stato ritenuto che in tema di giudizi di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti, poiché l'amministrazione, in via generale, deve provvedere ai suoi compiti con mezzi propri, il giudice contabile può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire (Cass. SS.UU.CC. 23.1.2012 n.831), e che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi sostenuti (Cass. 13.6.2011 n. 12092); è dunque evidente che nella fattispecie il giudice contabile, avendo rispettato tali criteri nella valutazione dell'approvazione sia del suddetto progetto relativo alla campagna di informazione riguardante l'emergenza della influenza aviaria sia della relativa spesa, non ha travalicato i limiti della propria giurisdizione" (Cassazione, Sezioni unite civili n. 20728/12 del 23 novembre 2012).

La Pubblica Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personale propri, mentre il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente (art. 51, comma 7, legge 8 giugno 1990, n. 142 - art. 7, comma 6, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, vigenti all'epoca dei fatti). Ne consegue che rispetta il limite della

“riserva di amministrazione” e non eccede dal proprio potere giurisdizionale la Corte dei conti che, nel valutare se i mezzi scelti dagli amministratori di un Comune siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso agli incarichi esterni riferibili ad attività rispetto alla quale manca il presupposto dell’alto contenuto di professionalità, oppure ad eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica (in precedenza, cfr. Cassazione sezioni unite 25 gennaio 2006, n. 1378).

Nella specie, la sentenza impugnata ha compiuto un dettagliato esame dell’attività svolta dal consulente e ne ha dedotto che si trattava di compiti richiedenti la normale capacità professionale di un qualsiasi funzionario comunale, sicuramente non integrante l’alta professionalità necessaria per il ricorso alle consulenze esterne” (Cassazione Sezioni unite civili n. 05288/09 del 5 marzo 2009).

Le considerazioni svolte sono pure riferibili alla giurisprudenza costituzionale, la quale anche recentemente ha posto, quale confine inderogabile, per il conferimento di incarichi/consulenze esterne, i principi richiamati dall’art. 7 del D.Lgs 165/2001 (Corte costituzionale, sentenza n. 53 del 9 marzo 2012).

Dalle segnalazioni pervenute dagli Uffici delle Procure regionali si può delineare un quadro generale riassuntivo delle istruttorie svolte e concluse con il deposito dei relativi atti di citazione, nel corso dell'anno passato.

Analoga riflessione è consentita dall'esame delle sentenze pubblicate dalle Sezioni giurisdizionali regionali nella medesima materia.

Nel dettaglio si riportano i seguenti quadri sinottici:

#### Citazioni emesse nel 2012

<i>CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI - CITAZIONI del 2012</i>				
<i>Procura Regionale</i>	<i>Amm.ne danneggiata (*)</i>	<i>numero citazione</i>	<i>Descrizione fattispecie</i>	<i>Importo richiesto</i>
<b>Basilicata</b>	A	8049	Affidamento incarico esterno	1.800,00
	<b>Totale Basilicata</b>			<b>1.800,00</b>
<b>Bolzano</b>	A	1738	Conferimento illegittimo di consulenza	30.000,00
	<b>Totale Bolzano</b>			<b>30.000,00</b>
<b>Calabria</b>	A	19120	Richiesta nomina commissario ad acta per mancata resa di conto	2.065,82
	A	19128	Richiesta nomina commissario ad acta per compilazione conti	20.000,00
	A	19154	Illegittimo conferimento incarico comune di S. Andrea	12.710,53
	A	19271	Illegittimo conferimento incarichi consulenze Amm.ne P.le Crotone	113.071,20
	A	19403	Illegittimo conferimento incarico comune di Gioia Tauro	18.720,00
	A	19789	Costituzione ufficio staff del sindaco comune di Gioia Tauro	8.191,33
	A	19821	Illeg. conferimento incarico obblighi trasparenza comune di Gioia T.	122.029,82
	A	19869	Pagamento parcella per conferimento incarico legale camera commercio CS	87.216,04
	<b>Totale Calabria</b>			<b>384.004,74</b>

Campania	A	65023	PROVINCIA DI CASERTA - ACMS conferimento incarico consulenze	357.377,37
	A	65102	COMUNE CAPACCIO nomina consulente esterno	17.751,86
	A	65117	COMUNE DI PAGANI - speculazione immobiliare e consulenza esterna	298.455,50
	A	65167	COMUNE DI APICE - pagamenti indebiti a professionisti esterni	92.666,79
	A	65233	COMUNE DI PAGANI - consulenza esterna	24.224,98
	A	65281	COMUNE DI PONTELATONE - conferimento incarichi professionali	2.980,66
	A	65286	COMUNE DI SAN GIORGIO LA MOLARA - conferimento incarichi professionali	8.542,26
	C	65316	PARCO NAZIONALE DEL CILENTO E DEL VALLO DI DIANO - incarico professionale	30.000,00
	A	65123	COMUNE DI BARANO D'ISCHIA - affidamento consulenze esterne	13.756,00
	A	65137	COMUNE DI APICE - pagamenti indebiti legale esterno	3.222,18
	A	65150	ASL SALERNO - conferimento incarichi esterni	203.885,19
A	65287	PROVINCIA DI NAPOLI - consulenze d'oro affidate dalla sapna S.p.A. di proprietà della provincia	1.559.798,05	
			<b>Totale Campania</b>	<b>2.612.660,84</b>
Emilia Romagna	A	43313	presunte irregolarità conferimento incarichi di consulenza esterna	€ 47.736,00
				<b>Totale Emilia Romagna</b>
Friuli V.G.	A	13370	indebito pagamento spese legali all'ex sindaco del comune	17.776,69
	C	13300	inutile incarico affidato a studio legale	5.000,00
	A	13287	pagamento dal comune a titolo di risarcimento e spese legali in conseguenza di sent. TAR che ha annullato una procedura illegittima	11.643,66
	A	13281	incarico esterno per la gestione di un call-center	96.000,00
	C	13328	inutile incarico	19.984,70
				<b>Totale Friuli V.G.</b>
Lazio	A B C		Plurimi rapporti di lavoro e consulenza intrattenuti contemporaneamente con la qualifica di Dirigente presso MEF, INDAM (Ist. Naz. Alta Matematica) e Comune di Pomezia	544.159,00
	C	1	Illegittimo conferimento di incarico di consulenza - Azienda Policlinico Umberto I ROMA	452.100,00
				<b>Totale Lazio</b>

<b>Lombardia</b>	A	27462	Conferimento incarico in assenza di presupposto	5.233,21
	A	27589	Conferimento incarico per progetto trasformazione	180.000,00
	C	27386	Illecito conferimento numerosi incarichi	240.139,40
	<b>Totale Lombardia</b>			<b>1.873.731,61</b>
<b>Marche</b>	A	21412	Illegittimo conferimento di incarichi di consulenza affidati a società di servizi e consulenza	19.200,00
	<b>Totale Marche</b>			<b>19.200,00</b>
<b>Molise</b>	C	3240	Stipula di convenzione avente ad oggetto la prestazione di consulenza legale continuativa	18.954,00
<b>Totale Molise</b>			<b>18.954,00</b>	
<b>Sicilia</b>	A	60228	COMUNE DI MAZARA DEL VALLO presunte irregolarità amministrativo contabili in ordine all'affidamento di incarichi di consulenti esterni al comune per progettazione direzione e altri servizi tecnici	348.247,30
	A	60229	COMUNE DI PALAGONIA presunte irregolarità amministrativo contabili a carico del sindaco pro-tempore in ordine alla nomina di consulente quale addetto stampa	227.902,73
	A	60428	COMUNE DI POLIZZI GENEROSA danno erariale da ricorso ingiustificato a professionalità esterne e da violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione	49.677,30
	A	60437	COMUNE DI CAMPOBELLO DI MAZARA accesso ispettivo ai sensi della normativa antimafia presso il comune di Campobello di Mazara eventuale danno erariale derivante da conferimento di incarichi a consulenti esterni e assunzioni di personale da parte del sindaco	410.193,56
	C	60612	IACP ISTITUTO AUTONOMO CASE POPOLARI MESSINA presunto danno erariale a seguito conferimento fiduciario di incarico esterno ad un addetto stampa da parte del Commissario Straordinario dello IACP DI MESSINA con determina n 29 del 28/10/2010	16.500,00
	A	60648	COMUNE DI LAMPEDUSA E LINOSA presunto danno erariale derivante dal conferimento di incarichi vari presso il comune di Lampedusa	493.687,57
	<b>Totale Sicilia</b>			<b>1.546.208,46</b>
<b>Toscana</b>	A	59114	Incarico a personale esterno	40.550,92
	A	59170	Incarico dirigenziale a persona priva di laurea	250.856,65
	B	59246	Incarichi di docenza per corsi serali non autorizzati	46.616,58
	A	59265	Incarico professionale illegittimo	5.035,60
	A	59128	Incarico professionale illegittimo	1.836,00
	<b>Totale Toscana</b>			<b>344.895,75</b>

<b>Trento</b>	C	3815	Illegittimo affidamento di incarichi a professionista esterno alla Società Autostrada del Brennero per attività di consulenza	24.224,80
	<b>Totale Trento</b>			<b>24.224,80</b>
<b>Valle d'Aosta</b>		736/2012	Consulenza affidata dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta per svariati anni, con continue reiterazioni di incarichi per periodi di circa undici mesi, sempre a favore del medesimo soggetto in assenza dei presupposti di legge per tale affidamento. Tale condotta ha generato un surrizzio ed illegittimo ampliamento dell'organico	222.210,71
		738/2012	Consulenza affidata dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta per svariati anni, con continue reiterazioni di incarichi per periodi di circa undici mesi, sempre a favore del medesimo soggetto in assenza dei presupposti di legge per tale affidamento. Tale condotta ha generato un surrizzio ed illegittimo ampliamento dell'organico	165.818,48
	<b>Totale Valle d'Aosta</b>			<b>388.029,19</b>
<b>Veneto</b>	A	28754	Responsabilità dei Direttori dei lavori di realizzazione degli impianti sportivi nel Comune di Tregnago (VR)	180.250,86
	C	29418	Incarichi professionali conferiti dall'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili della provincia di Verona	61.200,00
	C	29430	Incarico di collaborazione coordinata e continuativa conferito dall'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili della provincia di Verona	37.149,00
	<b>Totale Veneto</b>			<b>278.599,86</b>
<b>TOTALE CITAZIONI</b>				<b>€ 8.716.709,30</b>

### Sentenze pubblicate nel 2012

INCARICHI E CONSULENZE - NUMERO SENTENZE PUBBLICATE COMPLESSIVAMENTE NEL 2012		
SENTENZE	NUMERO	IMPORTI
I GRADO	37	2.867.426,19
II GRADO	16	1.189.064,23
<b>TOTALE</b>	<b>53</b>	<b>4.056.490,42</b>



INCARICHI E CONSULENZE - SENTENZE PUBBLICATE DALLE SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI NEL 2012				
	SEZIONE	NUMERO	DESCRIZIONE	IMPORTI
1	<b>Basilicata</b>	187	<b>Consorzio Bonifica V.A.B.</b> - illegittimo ricorso a professionalità esterne connesso alla esecuzione di opere di completamento e ristrutturazione del canale allacciante Ofanto- Rendina	133.015,00
			<b>totale Basilicata</b>	<b>133.015,00</b>
2	<b>Calabria</b>	198	<b>Comune</b> - incarico di consulenza esterna biennale	13.084,80
3	<b>Calabria</b>	240	illegittimo conferimento incarico professionale A.S.P. di CS	44.443,00
			<b>totale Calabria</b>	<b>57.527,80</b>
4	<b>Campania</b>	144	<b>Comune</b> - ricorso a consulenze esterne in violazione degli artt. 7 d.lgs. 165/2001, e 110, comma 6°, d.lgs. 267/2000. Esistenza all'interno dell'organizzazione dell'Ente della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico (un architetto, svariati ingegneri e personale di supporto). Carenza di verifica della possibilità che la prestazione potesse essere resa dai soggetti interni; assenza di elementi che comprovassero il possesso di specifica esperienza professionale da parte del professionista incaricato.	12.434,57
5	<b>Campania</b>	533	<b>ASL</b> - Affidamento incarico annuale di consulenza nel settore fiscale rinnovato per più anni incarichi esterni	92.268,86
6	<b>Campania</b>	30	<b>REGIONE</b> - illeg. pagamento competenze professionali	9.093,54
7	<b>Campania</b>	671	<b>E. L.</b> - incarico prof. esterno all'amministrazione senza adeguata motivazione	3.000,00
8	<b>Campania</b>	947	<b>E. P.</b> - corresponsione indennità di carica in misura intera anziché ridotta	18.000,00
9	<b>Campania</b>	948	<b>E.L.</b> -incarico prof. esterno all'ammin. senza adeguata motivazione	29.988,00
10	<b>Campania</b>	957	<b>E.L.</b> - incarico prof. esterno all'ammin. senza adeguata motivazione	29.000,00
11	<b>Campania</b>	1321	<b>E.L.</b> - incarico prof. esterno all'ammin. senza adeguata motivazione	57.144,00
12	<b>Campania</b>	1548	<b>E.L.</b> - incarico prof. esterno all'ammin. senza adeguata motivazione	11.034,50
13	<b>Campania</b>	1600	<b>E.L.</b> - illeg. pagamento competenze professionali	6.311,00

14	Campania	1708	E.L. - incarico prof. esterno all'ammin. senza adeguata motivazione	5.746,16
15	Campania	1396	E.P. - Affidamento incarico annuale di consulenza nel settore legale	120.472,00
			<b>totale Campania</b>	<b>394.492,63</b>
16	Friuli V.G.	90	E. L. - Conferimento incarico illegittimo	50.000,00
			<b>totale Friuli V.G.</b>	<b>50.000,00</b>
17	Lazio	454	<b>Stato</b> - affidamento ad uno studio legale di un incarico di consulenza da parte del Corpo Forestale dello Stato relativo all'acquisizione di velivoli ad ala rotante, nonché in ordine al contenzioso radicato per i contrasti insorti con le società fornitrici. L'incarico è illegittimo - nessuna amministrazione dello Stato può richiedere l'assistenza di avvocati del libero foro se non per ragioni assolutamente eccezionali. I compiti di supporto, infatti, avrebbero dovuto e potuto essere svolti dai dirigenti e funzionari del Corpo Forestale le cui professionalità erano confacenti ad affrontare i problemi tecnici derivanti dai contenziosi.	50.000,00
18	Lazio	949	<b>Comune</b> - illegittimo affidamento di consulenze in contrasto con le norme vigenti	14.000,00
19	Lazio	565	<b>Comune</b> - 62 incarichi - compensi percepiti per incarichi presso i Comuni di Ardea e Aprilia nonostante la nomina a Direttore Generale del Comune di Pomezia	627.526,00
20	Lazio	427	<b>Comune</b> - illegittimo affidamento consulenze esterne	55.080,00
21	Lazio	439	<b>Ospedale S. Filippo Neri</b> - affidamento incarico di consulenza triennale	220.000,00
22	Lazio	493	<b>ATAC</b> - incarichi	12.000,00
			<b>totale Lazio</b>	<b>978.606,00</b>
23	Lombardia	26	<b>Comune</b> - affidamento d'incarico a soggetto estraneo all'amministrazione Comunale per un periodo prolungato in assenza dei presupposti di legge	97.920,00
			<b>totale Lombardia</b>	<b>97.920,00</b>
24	Molise	52	<b>Cosib</b> - Ricorso a consulenze legali continuative di tipo generico e globale dirette alla risoluzione di problematiche giuridiche che possano prospettarsi nel tempo nei diversi settori di attività dell'Ente, pur in presenza di un ufficio legale.	38.097,00

25	<b>Molise</b>	104	E.L. - Affidamento a professionisti esterni di attività di progettazione e direzione lavori in violazione all'art. 90 c. 6 d.lgs n. 163/06	8.747,10
			<b>totale Molise</b>	<b>46.844,10</b>
26	<b>Piemonte</b>	89	E.L. - direttori divisione patrimonio del comune - illegittimo conferimento incarico di consulenza esterna per svolgimento continuativo di attività rientranti negli ordinari compiti istituzionali dell'ente nell'ambito del programma di alienazione di beni immobili comunali	79.295,94
			<b>totale Piemonte</b>	<b>79.295,94</b>
27	<b>Toscana</b>	85	<b>Comune</b> - rapporti di lavoro a tempo determinato illegittimamente incardinati con diversi soggetti estranei alla Amministrazione medesima, privi dei requisiti necessari.	94.273,07
28	<b>Toscana</b>	435	<b>M. Ambiente</b> - Si procurava, nell'ambito di un progetto, incarichi retribuiti, nonostante le incombenze espletate rientrassero nei normali compiti di ufficio che sarebbero connessi ai compiti di direzione degli uff. e per i quali non spetterebbe alcun compenso aggiuntivo. Si autorizzava per effettuare missioni, firmando gli ordinativi di pagamento attestando anche la regolarità della documentazione presentata per la successiva liquidazione. Noleggio di aeromobili, apparecchiature telefoniche. Bando per collaboratori professionali Fascia C (retribuzione mensile € 6.667,00)	179.856,80
			<b>totale Toscana</b>	<b>274.129,87</b>
29	<b>Trentino Bolzano</b>	19	<b>LUB</b> - incarichi di consulenza esterna finalizzati alla riorganizzazione della struttura amministrativa dell'Università. Difetto di espressa motivazione sull'accertata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ateneo.	64.648,00
30	<b>Trentino Bolzano</b>	0	E.L. - 1720 - Conferimenti illegittimo di incarico di consulenza	101.609,00
			<b>totale Bolzano</b>	<b>166.257,00</b>

31	Trentino Trento	1	<b>Provincia</b> - illegittimo conferimento di incarichi esterni - per fronteggiare il problema della carenza di personale della struttura amministrativa provinciale , si è fatto ricorso allo strumento dell'affidamento di consulenze a professionisti esterni alla P.A., in un'ipotesi tuttavia non riconducibile alle previsioni legislative nazionali e provinciali vigenti	230.138,60
32	Trentino Trento	14	<b>Comune</b> - affidamento incarico di "consulenza professionale" - "macroscopici vizi di legittimità" di tale conferimento di incarico (anche per il conflitto di interessi tra le funzioni di presidente-amministratore delegato della società e la qualità di consulente professionale-terzo)	10.000,00
33	Trentino Trento	29	<b>ASL</b> - incarichi di consulenza e di collaborazione professionale nonché incarichi di docenza, nonostante la compresenza di idonee professionalità interne all'apparato degli uffici amministrativi	211.700,32
34	Trentino Trento	37	<b>ASL</b> - incarico di collaborazione coordinata e continuativa nell'ambito dell'Azienda sanitaria conferito a ex dipendente. Le prestazioni professionali potevano essere svolte da personale interno all'ente pubblico.	36.274,97
35	Trentino Trento	50	<b>Comune</b> - nomina reiterata di un Dirigente esterno per effetto di due deliberazioni giuntali deve intendersi illegittima per la violazione del presupposto normativo dell'assenza delle necessarie professionalità fra i dipendenti comunali, e quindi causativa del danno erariale derivante dai conseguenti esborsi di danaro pubblico	35.795,96
36	Trentino Trento	52	<b>Comune</b> - illegittimo conferimento di incarichi professionali a tecnico esterno, in carenza dei requisiti legittimanti il ricorso alla risorsa esterna, avente ad oggetto interventi edili non rientranti nella competenza ordinaria della figura professionale indicata	31.850,00
			<b>totale Trento</b>	<b>555.759,85</b>
37	Umbria	95	<b>E.L.</b> - Irregolare affidamento incarico di consulenza tecnica	33.578,00
			<b>totale Umbria</b>	<b>33.578,00</b>
			<b>Totale importi sentenze I grado</b>	<b>2.867.426,19</b>

<b>INCARICHI E CONSULENZE - SENTENZE PUBBLICATE DALLE SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO NEL 2012</b>				
	<b>SEZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>DESCRIZIONE</b>	<b>IMPORTI</b>
1	I S.C.A.	304	Regione - conferimento di 2 incarichi di consulenza in violazione delle norme vigenti in materia; applicata L. 266/05	10.000,00
2	I S.C.A.	305	Regione - conferimento di 2 incarichi di consulenza in violazione delle norme vigenti in materia; applicata L. 266/06	14.140,20
3	I S.C.A.	334	Consorzio Bonifica B.M. - spesa per numerosi incarichi di assistenza giudiziaria sostenuta dal Consorzio in relazione alla difesa in contenziosi davanti alle Commissioni tributarie. Tali incarichi sono stati attribuiti ad avvocati del libero foro, avendo ritenuto il Consorzio che la difesa nei processi tributari non potesse avvalersi delle strutture interne.	21.500,00
4	I S.C.A.	460	ASL - incarichi in assenza dei requisiti di legge; applicata L. 266/05	11.500,00
5	I S.C.A.	505	Regione - risoluzione consensuale rapporto di lavoro del personale regionale dirigenziale - nuovi incarichi di neo-assunti; applicata L. 266/05	50.100,00
6	I S.C.A.	592	Comune - incarichi a professionisti esterni	36.494,41
7	I S.C.A.	785	Comune - incarichi a professionisti esterni	38.203,50
8	II S.C.A.	300	Comune - violazione delle condizioni normativamente previste per il conferimento di incarichi esterni.	36.889,48
9	II S.C.A.	301	M. Giustizia - Danno derivante da conferimento incarichi di consulenza; applicata L. 266/05	30.023,26
10	II S.C.A.	430	<b>Provincia</b> - incarichi di consulenza illegittimi; <b>applicata L. 266/06</b>	56.578,77
11	III S.C.A.	66	<b>Comune</b> - Il collegio I gr. riteneva che l'affidamento dell'incarico non potesse configurarsi né come consulenza esterna (mancandone i presupposti della temporaneità e della eccezionalità e predefinizione dei contenuti), né come incarico di lavoro dipendente a tempo determinato non essendo prescritta l'osservanza di un orario di lavoro predefinito dal datore né effettuata la preliminare selezione di più candidati con adeguata pubblicità del bando e svolgimento di una procedura concorsuale.	119.383,00
12	III S.C.A.	263	<b>Comune</b> - mancato rispetto delle norme che disciplinano la materia dell'affidamento di incarichi a terzi	123.949,68
13	III S.C.A.	276	<b>Comune</b> - conferimento di incarichi a professionisti esterni all'Amministrazione municipale; <b>applicata L. 266/05</b>	6.280,00
14	III S.C.A.	570	<b>ASI</b> - conferimento incarichi dirigenziali	80.000,00
15	Appello Sicilia	2	<b>Provincia</b> - erano stati effettuati rimborsi di spese di cui era sostanzialmente indimostrata la strumentalità rispetto all'incarico svolto	42.215,71
16	Appello Sicilia	5	<b>CRIAS</b> - conferimento di vari incarichi a professionisti esterni (consulenze e pareri legali, consulenze sul lavoro, consulenze sulla formazione del bilancio, studio fondo pensione, eccetera) - non risultava palesata alcuna obiettiva motivazione della necessità degli incarichi.	511.806,22
<b>Totale importi sentenze II grado</b>				<b>1.189.064,23</b>

La lettura delle sentenze pubblicate consente di valutare come la disciplina dei vari casi posti di volta in volta all'attenzione del giudice non è data 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.

E' verosimile ritenere, tuttavia, che un numero significativo di casi non pervenga all'attenzione dei titolari dell'azione di responsabilità, nonostante l'obbligo giuridicamente previsto della segnalazione-denuncia. Maggiori evidenziazioni 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 incisiva attuazione della normativa consentirà il successivo potere di azione all'autorità

requirente, laddove gli ispettori - che, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale - osservino il ricordato obbligo giuridico, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

Da ultimo, appare utile ricordare come le norme introdotte abbiano lo scopo di favorire l'applicazione del principio di contenimento della spesa pubblica, ai fini del rispetto del principio generale del raggiungimento del pareggio di bilancio.

#### **e) Gestione della spesa sanitaria**

(V.P.G. Roberto Benedetti)

Sommario: 1. - Aspetti generali; 2. - Giurisprudenza d'appello delle Sezioni centrali e di quella siciliana; 3. - Giurisprudenza di primo grado delle Sezioni giurisdizionali regionali; 4. - Citazioni delle Procure regionali in attesa di giudizio; 5. - Giurisprudenza della Corte di Cassazione.

##### **1. Aspetti generali.**

Anche nel 2012 il comparto sanitario è stato frequentemente oggetto dell'attività delle Sezioni giurisdizionali e degli uffici di Procura, confermando la sua tendenza ad essere un ambito particolarmente esposto a fatti illeciti di varia natura.

L'anno giudiziario si è concluso con 44 sentenze definitive

delle Sezioni giurisdizionali di appello (in quanto emesse in secondo ed ultimo grado) per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro, comprensivo sia dei risarcimenti stabiliti a seguito di esame nel merito della vicenda, sia conseguente da quelli ridotti con la definizione agevolata dei giudizi, in applicazione dell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005. La maggior parte dell'importo fa riferimento a danni patrimoniali di vario genere. A tale dato va inoltre aggiunto l'importo, anch'esso definitivo, di oltre 200 mila euro quale risarcimento spontaneamente corrisposto dagli indagati prima dello svolgimento del processo, evitando così il relativo giudizio.

Sono state inoltre emesse altre 139 sentenze di primo grado da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali, con risarcimenti al momento addebitati per un importo complessivo di oltre 41 milioni di euro. Tale dato è, tuttavia, da considerarsi provvisorio perché, pur essendo la sentenza di primo grado immediatamente esecutiva, la sua efficacia è sospesa normativamente in caso di impugnativa in appello, sede nella quale gli importi di condanna devono essere confermati e dove potrebbero essere soggetti a variazione (in senso diminutivo) considerata la già ricordata possibilità dei soggetti condannati in prima istanza di potersi avvalere della possibilità di definire il giudizio in via agevolata, limitando il pagamento del



risarcimento a non più del 30% dell'importo stabilito in primo grado.

## **2. - Giurisprudenza d'appello delle Sezioni centrali e di quella siciliana.**

Sono state 44 le sentenze emesse dalle Sezioni d'appello (centrali e siciliana) per un importo complessivo di oltre 4,5 milioni di euro, dovuti da 48 persone fisiche ed una persona giuridica.

La Sezione I<sup>^</sup> centrale ha pronunciato tredici sentenze di condanna concernenti un totale di sedici soggetti, per un importo complessivo di oltre 1,4 milioni di euro per danni patrimoniali ed euro 100 mila per danno all'immagine, oltre al recupero già effettuato di altri 169,5 mila euro per applicazione della legge n. 266/05, frutto di alcuni casi di accoglimento delle istanze per la definizione agevolata del giudizio. Tra le fattispecie oggetto di pronuncia figurano, tra le altre, i danni accertati in relazione alla campagna di screening per la diagnosi dei tumori femminili (complessivamente un risarcimento di oltre 1,3 milioni di euro), nonché il pagamento di un'oblazione estintiva di un reato per l'inosservanza di alcune disposizioni in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in Calabria; la dolosa emissione di ordini di pagamento per corrispettivi non dovuti in Basilicata.

Con tre sentenze emesse, la Sezione II<sup>^</sup> centrale ha definito in via agevolata due giudizi con risarcimenti per un importo complessivo, già acquisito, di oltre 21 mila euro, confermando in un terzo caso l'assoluzione decisa in primo grado.

A sua volta la Sezione III<sup>^</sup> centrale, con diciannove sentenze, ha reso definitivo il risarcimento di un importo complessivo di oltre 982 mila euro di danni patrimoniali ed altri euro 53 mila per danno all'immagine (a cui vanno aggiunti oltre 56 mila euro per applicazione della legge 266/05), per tipologie di danno attinenti: all'irregolarità nella prescrizione di farmaci in Toscana; alla violazione dell'obbligo di esclusività in Toscana e Lazio; all'emissione di fatture per fittizie prestazioni sanitarie e/o farmaceutiche nel Lazio; ad irregolarità nel conferimento di incarichi nel Lazio. 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 vanno aggiunte nove sentenze della Sezione siciliana d'appello, confermatrice di condanne al risarcimento per oltre 2 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti oltre 31,5 mila euro per danno all'immagine, per tipologie di danno attinenti a irregolarità nella riscossione di ticket, irregolarità in opere di ristrutturazioni di manufatti, irregolarità nello svolgimento di attività

intramoenia, risarcimento per errori sanitari, irregolarità nell'affidamento di incarichi per campagne di informazione sanitaria, irregolarità nell'approvvigionamento di sanitari.

### **3. - Giurisprudenza di primo grado delle Sezioni giurisdizionali regionali.**

Sono state emesse complessivamente n. 139 sentenze di condanna, che hanno riguardato oltre un centinaio di soggetti persone fisiche (taluni con più condanne) ed anche alcune persone giuridiche, decidendo importi di condanna per oltre 41 milioni di euro complessivi. La maggior parte delle sentenze concernono i danni patrimoniali (oltre 40,8 milioni di euro); in via residuale le pronunce riguardanti il danno all'immagine (circa 418 mila euro), che, come è noto, negli ultimi tempi è stato interessato da modifiche normative che hanno limitato l'esercizio dell'azione di responsabilità, riducendola a casi predeterminati per legge.

A livello territoriale, l'importo più consistente, di una singola condanna, è stato deciso dalla Sezione Sicilia con oltre 19 milioni di euro di risarcimento, riferibile a un arbitrario e illegittimo accreditamento di strutture private per l'erogazione di prestazioni dirette, in regime convenzionale, di alta specializzazione non previste nel tariffario regionale e per importi decisi dallo stesso rappresentante legale della struttura accreditata. Tra le altre si

evidenzia la condanna di un medico, già condannato in sede penale per omicidio colposo, al risarcimento di oltre 1,4 milioni di euro.

Complessivamente la Corte territoriale di Palermo ha deciso risarcimenti in materia sanitaria per oltre 22,5 milioni di euro, importo più rilevante fra tutti gli analoghi dati regionali.

A oltre 7 milioni di euro ammontano le sentenze di condanna emesse dalla Sezione Calabria. Tra tutte si evidenzia il risarcimento di oltre 6,2 milioni di euro per danno patrimoniale inflitto al Direttore generale, al Direttore sanitario ed al Direttore amministrativo dell'ASP di Cosenza per l'illegittima assunzione di personale, nonché, nello scorso mese di dicembre, la condanna di una decina di persone, dirigenti e dipendenti dell'ASL di Locri, ad un rimborso di oltre 905 mila euro per illeciti nell'acquisto di farmaci e presidi sanitari.

Nel Lazio, la Corte di primo grado ha pronunciato condanne per oltre 1,5 milioni di euro complessivi per fattispecie di vario genere (danni indiretti da lesioni, truffe e falsità, illecite mansioni superiori, irregolare affidamento di incarichi).

Altri importi di particolare rilievo complessivo, si sono avuti in Campania (oltre 2,6 milioni di euro), con particolare riferimento a due notevoli episodi dannosi; il primo emerso grazie ad autonome indagini svolte dalla Guardia di Finanza, consistente in irregolarità

accertate in sede di proroga di un contratto di appalto del servizio di pulizia presso una ASL di Napoli, che ha portato alla condanna di cinque dipendenti al risarcimento di oltre 1 milione di euro; il secondo è relativo a irregolarità amministrative consistite in mancate trattenute nei confronti di vari medici durante la loro attività di extramoenia (oltre 888 mila euro).

Da ricordare anche un risarcimento di oltre 747 mila euro nelle Marche (per danni derivanti dal decesso di un paziente), un altro in Lombardia per circa 508 mila euro (per svolgimento di attività medica senza titolo), due in Sardegna per oltre 300 mila euro ciascuno (rispettivamente, per disservizio per inesecuzione di prestazioni sanitarie retribuite e per mobbing), altro in Veneto per oltre 302 mila euro (falsificazione di impegnative per rimborso di prestazioni mai effettuate) e nella provincia di Trento (addebitati oltre 211 mila euro per consulenze illegittime).

Nella maggior parte delle regioni, le Corti territoriali hanno in genere emesse sentenze per danni erariali alla sanità per importi complessivamente superiori ai 100 mila euro.

#### **4. - Citazioni delle Procure regionali 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 a diversi 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 costante attenzione prestata dal P.M. contabile ai fenomeni di malcostume che accadono nel settore.

Nella sola regione Campania, la locale Procura regionale ha contestato danni erariali per oltre 25 milioni di euro, di cui oltre 23 milioni di euro relativi ad una citazione relativa all'irregolare pagamento di competenze professionali. Tra gli importi contestati nelle altre regioni, particolarmente rilevante si presenta anche un presunto danno erariale per oltre 9,7 milioni di euro presso l'ASL laziale di Frosinone, per prestazioni aggiuntive rese fuori servizio da personale medico.

Con i suoi venti atti di citazione emessi (per possibili danni per oltre 1,7 milioni di euro), la Procura regionale della Calabria si evidenzia come l'ufficio di P.M. che si è occupato più volte di danni in materia sanitaria.

Tra le tipologie di maggior interesse si evidenziano, fra le altre, forniture economicamente troppo onerose, false visite mediche, responsabilità derivanti da lesioni ed errori professionali, episodi

corruttivi o concussivi, truffe, ricoveri fraudolenti e dimissioni alterate per ottenere rimborsi maggiori del consentito, distrazione di somme dalle specifiche finalità, mancata agibilità e inutilizzazione delle strutture, incresciose situazioni concernenti la gestione delle salme, attività libero-professionali non corrette, acquisti di beni e servizi irregolari, esercizio abusivo di professione, appropriazione di ticket, omessa riscossione di somme di pertinenza, utilizzazione di apparecchiature pubbliche per scopi privati, progressioni di carriera irregolari, conflitti di interesse, ecc.

Una parte significativa di tali azioni è dovuta 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.

#### **5. Giurisprudenza della Corte di Cassazione.**

Con sentenza delle Sezioni unite civili n. 5756, depositata il 12 aprile 2012, che ha riconosciuto la giurisdizione di questa Corte nella specifica vicenda per il danno all'immagine a suo tempo contestato, si è definitivamente concluso il processo contabile concernente l'inchiesta esperita alcuni anni fa in merito alla determinazione del prezzo di alcuni farmaci da parte dei competenti organi ministeriali ed amministrativi, in presenza di alcune fattispecie corruttive. Resta

così confermato il risarcimento dovuto dai sette condannati per complessivi 16,8 milioni di euro, oltre oneri accessori.

Merita, infine, di dar conto di alcuni orientamenti giurisprudenziali assunti dalla Suprema Corte di Cassazione per lo più in sede penale, riguardanti in particolare la responsabilità professionale degli operatori sanitari, suscettibili di dar vita anche a conseguenti ricadute nell'ambito proprio della giurisdizione di responsabilità amministrativa.

Alcune sentenze hanno ribadito che l'attività medica non può essere esercitata a distanza *o de relato*, poiché la legge non consente al sanitario di effettuare valutazioni o prescrizioni sulla base di dichiarazioni telefoniche da parte dei pazienti<sup>74</sup>, né di rilasciare un certificato medico senza aver visitato l'interessato e neppure di certificare una malattia sulla semplice attestazione delle dichiarazioni dell'assistito e riferite al suo stato di indisposizione nei giorni precedenti, in cui il medico non lo aveva visitato e quindi non aveva potuto constatare di persona uno stato di malattia<sup>75</sup>.

Altre pronunce hanno affermato che commette reato il medico che all'atto delle dimissioni dall'ospedale, contravvenendo alle regole della disciplina intramuraria e al codice deontologico, invita e-

---

<sup>74</sup> Sentenza (Sezione quinta penale) n. 18687 del 15 maggio 2012.

<sup>75</sup> Sentenza (Sezione terza civile) n. 3705 del 9 marzo 2012



splicitamente i pazienti a recarsi per la visita di controllo post operatoria presso il proprio studio (abuso d'ufficio)<sup>76</sup> ovvero omette di comunicare all'AUSL di aver effettuato visite nello studio privato con mancato rilascio della ricevuta fiscale, traendo in inganno l'amministrazione per percepire l'indennità di esclusiva (truffa), avendo omesso intenzionalmente di comunicare circostanze rilevanti che si ha il dovere di far conoscere<sup>77</sup>. Non è neanche lecito abbandonare il paziente dopo un'operazione, non essendo sufficiente a dimostrare impegno qualche visita di controllo ed occorrendo invece adoperarsi attivamente per risolvere gli eventuali disturbi accusati dal malato, indirizzandolo verso la soluzione del problema<sup>78</sup>.

Va esente da responsabilità penalmente rilevanti, invece, il medico che abbia rispettato le c.d. "linee guida"<sup>79</sup>, ancorché tale decisione dovrà essere necessariamente coordinata con un precedente orientamento, ricordato nella memoria dell'anno scorso, che aveva 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

---

<sup>76</sup> Sentenza (Sezione sesta penale) n. 40824 del 17 ottobre 2012

<sup>77</sup> Sentenza (Sezione seconda penale) n. 30798 del 27 luglio 2012

<sup>78</sup> Sentenza (Sezione terza civile) n. 12229 del 17 luglio 2012

<sup>79</sup> Sentenza (Sezione quarta penale) n. 23146 del 16 giugno 2012

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)<sup>80</sup>.

#### **f) Gestione Fondi comunitari e contributi pubblici**

(V.P.G. Alessandra Pomponio e V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

1. La tutela delle risorse comunitarie e nazionali nel settore dei finanziamenti pubblici.
2. Consolidamento della giurisdizione contabile
3. Le spese dirette dell'Unione europea
4. Rettifiche finanziarie in agricoltura
5. Attività giurisdizionale
6. Attività requirente
7. Dati complessivi
8. Azioni di coordinamento

1. - Anche nel corso del 2012 l'attività giurisdizionale della Corte dei conti ha registrato una costante attenzione al settore delle frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di

---

<sup>80</sup> Sentenza (Sezione quarta penale) n. 8254/2011

risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali.

Come ormai costantemente ribadito 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 finanziari.

Gli uffici requirenti contabili da tempo convengono in giudizio di responsabilità amministrativa i presunti responsabili di danno connesso alla indebita percezione o illecita utilizzazione di risorse comunitarie erogate nell'ambito dei programmi approvati in sede comunitaria attraverso i fondi per le politiche di sviluppo regionale e dell'agricoltura.

2. - La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, con l'ordinanza n.4511 del 1 marzo 2006 ha precisato che, oltre a pubblici funzionari ed amministratori pubblici, sono convenibili in giudizio gli stessi beneficiari finali dei fondi (persone fisiche o giuridiche) in relazione

al rapporto di servizio che si venga ad instaurare fra essi e la pubblica amministrazione che eroga le risorse. Ugualmente sono convenibili soggetti preposti a funzioni di controllo sulle erogazioni e sulla corretta gestione dei fondi. In tal modo si è registrata anche la condanna, in via sussidiaria, di istituti bancari concessionari dei procedimenti di erogazione (es. legge n.488/1992).

Tale indirizzo è stato costantemente seguito dalla stessa Corte di Cassazione, con numerose pronunce, nelle quali è inoltre stato affermato che nel giudizio contabile può essere convenuto, nel caso di erogazioni a favore di società o persone giuridiche, anche l'amministratore dell'ente che abbia personalmente contribuito alla realizzazione della frode.

Si tratta quindi di un consolidato indirizzo giurisprudenziale che individua un ambito di cognizione della giurisdizione contabile di rilevante interesse e che valorizza il corretto utilizzo di risorse pubbliche, le quali sono tutte erogate in base ad atti legislativi e regolamentari, nazionali e comunitari, nell'ambito di programmi diretti alla realizzazione di politiche economiche pubbliche nei vari settori di intervento (agricoltura, industria, servizi, formazione professionale, ricerca, ecc.), con riguardo ai quali, per i soggetti coinvolti, compresi i percettori finali, si realizza il rapporto di servizio funzionale con la P.A.. Parallelamente l'indebita erogazione

o percezione, o l'utilizzo non conforme ai programmi, costituisce un danno non soltanto per l'ente erogante ma per la stessa comunità nell'ambito della quale sono distribuite le risorse, che risulta privata di un corretto apporto finanziario al proprio sviluppo economico.

Il danno erariale si configura inoltre in termini di responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea in relazione alla possibile non adeguatezza degli strumenti di gestione e controllo e dell'attività di contrasto e delle azioni di recupero.

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 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.

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 e dell'attività di contrasto e delle azioni di recupero.

Tale indirizzo, che ha preso le mosse da vicende relative ad

erogazione di fondi comunitari, si è ormai esteso anche a casi di erogazione di risorse esclusivamente nazionali sempre tuttavia con riferimento ad ipotesi di violazione, da parte del beneficiario, della violazione di obblighi connessi all'inserimento del medesimo in un programma di sviluppo risultando la Corte dei conti carente di giurisdizione nei confronti del beneficiario nel caso di erogazioni a scopo meramente assistenziale o indennitario.

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 2011- deliberazione n. 8/2012 del 24 aprile 2012- "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari", sono riportati i dati relativi alle varie fattispecie di irregolarità e frode per le quali non sia ancora intervenuto il recupero degli importi, con evidenziazione delle varie suddivisioni per anno di comunicazione all'Unione europea, per categorie di fondo e per regioni. Il dato complessivo di importi da recuperare risulta pari a oltre un miliardo e 125 milioni di euro (pag. 253 della rel. cit.).

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

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite Civili, anche nel 2012, ha confermato i propri orientamenti circa la sussistenza della giurisdizione contabile nella materia.

Con due sentenze, n. 2575/12 del 31 gennaio 2012 e n. 5703, ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti rispettivamente avverso le sentenze n. 216/11 e 215/11, entrambe della Sezione prima centrale che avevano, con decisioni non definitive, respinto il motivo di gravame imperniato sul difetto di giurisdizione sollevato da uno stesso amministratore di consorzio cooperativo che era stato condannato in primo grado per indebita percezione di fondi pubblici.

I ricorsi sono stati dichiarati inammissibili ai sensi dell'art. 360, comma 3 c.p.c.) in quanto le sentenze di appello impugnate non avevano deciso, nemmeno parzialmente, il merito della causa essendosi entrambe limitate a decidere, ai sensi dell'art. 279 c.p.c., comma 2 n. 4, due questioni pregiudiziali (supposto difetto di giurisdizione del giudice contabile e supposta carenza di legittimazione passiva dell'intimato) e una questione preliminare di merito (eccezione di prescrizione).

Con la sentenza n. 17840/12 del 18 ottobre 2012, relativa al ricorso proposto dall'amministratore di una S.p.A. condannato in sede contabile unitamente alla società stessa per indebita percezione di fondi ex legge 488/1992 a risarcire il Ministero per lo sviluppo

economico per un importo di 3,4 milioni di euro, la Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per essersi formato, nel giudizio di merito, il giudicato implicito sulla giurisdizione, non essendo stata la sentenza di primo grado, che aveva statuito al riguardo, impugnata sul punto dal ricorrente.

Una espressa conferma dell'anzidetto indirizzo giurisprudenziale si rinviene infine nella sentenza n. 12108/12 del 16 luglio 2012 riguardante il ricorso proposto dal socio e legale rappresentante di una S.p.A. nonché da un incaricato della società Sviluppo Italia per la valutazione degli investimenti effettuati dalla S.p.A. stessa, condannati a risarcire 1,6 milioni di euro per l'indebita utilizzazione di finanziamenti erogati dal Ministero dell'Industria e relativi alla produzione di telefoni cellulari. La sentenza di primo grado (Sez. Toscana, n. 94/2009) aveva statuito anche sulla giurisdizione. La sentenza di appello n. 746/2010 della Sezione Terza centrale aveva confermato la decisione di primo grado. Le Sezioni Unite hanno respinto il motivo di ricorso incentrato sulla affermazione che il giudice contabile difetterebbe di giurisdizione in ragione "della natura privata della società destinataria del finanziamento pubblico e della insussistenza di un rapporto di servizio tra l'amministratore ed il socio di detta società ed il Ministero dell'industria". Le SS.UU. hanno affermato che "la censura



è infondata alla stregua del principio secondo il quale, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce denaro pubblico - che può essere anche un privato- bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti (così Cass. SS.UU. n. 23332/2009, citata in sentenza, dalla quale i ricorrenti prescindono).

Ne consegue che qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento delle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile (*ex multis* Cass. SS.UU. n. 20434/2009). E' stato altresì chiarito che è sufficiente a realizzare il rapporto di servizio con la p.a. la gestione effettiva da parte del soggetto privato del pubblico denaro, destinato a scopi diversi da quelli per cui è stato erogato (*ex coeteris* Cass. SS.UU. n. 23599/2010). Nella specie la Corte dei conti ha accertato che i finanziamenti pubblici erano stati realizzati in un'ottica 'completamente estranea alle finalità cui gli stessi erano preordinati', che sussistevano 'riscontri probatori in ordine alla natura sostanzialmente fittizia dell'attività finanziata, risoltasi in

definitiva in un vero e proprio drenaggio di risorse pubbliche senza realizzare l'obiettivo previsto dalla legge, atteso che nessuna attività d'impresa risultava svolta con riferimento al programma di investimenti e di sviluppo presentato''.

3. - Una particolare menzione merita lo sviluppo della giurisdizione nel settore delle spese dirette dell'Unione, ovvero delle risorse che l'Unione Europea eroga direttamente a beneficiari finali nell'ambito di specifici programmi di interesse comunitario, nell'ambito del procedimento instaurato presso la Sezione Lombardia e riguardante la indebita percezione di un raggruppamento transnazionale di enti ed imprese, beneficiari di finanziamenti erogati direttamente dall'Unione Europea nel settore dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Per questa vicenda la Procura regionale della Corte dei conti della Lombardia ha richiesto il sequestro conservativo a garanzia del credito. Il sequestro è stato parzialmente confermato con l'ordinanza n. 138/211 del giudice designato della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia in data 27 luglio 2011.

Successivamente è stata emessa la citazione in giudizio dei presunti responsabili individuati in società e persone fisiche, con richiesta di risarcimento per l'importo di euro 53 milioni e 364.356,00 euro. Un secondo atto di citazione riguardante altri soggetti riferiti alla stessa vicenda è stato introdotto in data 26 gennaio 2012 per

importo di euro 2 milioni 211.487,00 contestati a persone fisiche non convenute con il primo atto introduttivo.

Nel corso del 2012, inoltre, per la stessa vicenda la Sezione giurisdizionale per la Lombardia ha emesso tre decisioni in revocatoria (sentenze n. 416, n.417 e 426, tutte del 24 ottobre 2012), riguardanti cessioni di beni effettuate da alcuni convenuti in giudizio. In tali giudizi, è stato tra l'altro, ammesso l'intervento ad *adiuvandum* della Commissione europea.

Una volta introdotto il giudizio di merito, uno dei convenuti ha promosso un regolamento preventivo di giurisdizione chiedendo alla Corte di Cassazione di dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice nazionale a favore del giudice comunitario (Tribunale di primo grado-Corte di giustizia) o in subordine, nel caso di affermazione della giurisdizione nazionale, la competenza del giudice ordinario anziché quella della Corte dei conti. La sezione giurisdizionale della Lombardia ha sospeso il giudizio in attesa della definizione del regolamento.

Il motivo principale del ricorso è fondato sulla osservazione che se è ormai pacifica la giurisdizione della Corte dei conti anche con riguardo alla posizione dei beneficiari di fondi "indiretti" (strutturali), transitati nei bilanci nazionali non può affermarsi altrettanto nel caso di spese dirette dell'Unione, non incidenti sui

bilanci nazionali, in quanto nel caso di frodi o indebite percezioni o utilizzazioni di tali risorse il soggetto danneggiato è solo l'Unione europea e non un'amministrazione dello Stato membro. Instaurandosi un rapporto contrattuale diretto fra beneficiario e Unione, l'unico giudice competente a decidere eventuali controversie sarebbe il giudice comunitario.

In attesa della decisione risulta importante sottolineare che la giurisdizione contabile nella vicenda è sostenuta anche dalla Commissione Europea. La Commissione infatti, oltre a costituirsi in giudizio nella udienza di convalida che ha portato alla ordinanza relativa al sequestro conservativo n. 138/2011, ha presentato un controricorso nel regolamento preventivo di giurisdizione presso le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, pienamente adesivo rispetto alle tesi sostenute dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia, che ha anch'essa presentato un puntuale controricorso.

Nel controricorso la Commissione UE ha affrontato i vari profili della vicenda affermando tra l'altro l'infondatezza del motivo relativo al dedotto "difetto assoluto di giurisdizione del giudice italiano a favore di quella della Corte di giustizia", in quanto pur in presenza di clausole inserite nei contratti stipulati tra società beneficiarie dei fondi diretti e la Commissione, la devoluzione della giurisdizione al giudice comunitario può riguardare solo le questioni

inerenti direttamente il contratto stesso, non avendo al contrario, il giudice comunitario, competenza a conoscere domande di risarcimento (art. 272 TFUE) su danno extracontrattuale, sia pure verificatosi nel contesto di una relazione contrattuale tra le parti”.

Ha inoltre precisato che la possibilità per la Commissione di procedere al recupero di somme indebitamente erogate sulla base di un titolo esecutivo emesso ai sensi dell’art. 299 TFUE, non determina per la stessa l’obbligo di procedere in tal senso, ben potendo la Commissione avvalersi delle giurisdizioni nazionali e nella fattispecie della giurisdizione contabile, motivando le ragioni della scelta nelle “difficoltà riscontrate nella procedura precontenziosa di recupero del credito”. In tale fase la Commissione ha potuto fin dall’inizio constatare che molte delle società intestatarie dei contratti litigiosi, le uniche contro le quali la Commissione avrebbe potuto agire tramite l’adozione di una decisione ex art. 299 TFUE, erano in realtà delle ‘scatole vuote’ create allo scopo specifico di essere presentate come partner fittizi per la gestione dei progetti in materia di ricerca ed innovazione tecnologica, e che una volta assolto tale scopo sono letteralmente scomparse. Considerata l’irreperibilità delle suddette società nonché la scomparsa dei capitali su cui rifarsi del credito, la Commissione ha ritenuto che fosse “più efficace procedere con la costituzione di parte civile nel procedimento penale tutt’ora

pendente dinanzi al Tribunale di Milano e tramite l'intervento ad *adiuvandum* nell'ambito del giudizio di responsabilità istaurato innanzi alla Corte dei conti...".

La Commissione ha anche formulato la tesi per la quale, nel giudizio in esame, sia competente, a livello nazionale, il giudice contabile anziché quello ordinario sulla base della giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di fondi indiretti (erogati dall'Unione nell'ambito della gestione 'concorrente' di cui all'art. 53 *ter* del Regolamento finanziario - fondi agricoli e strutturali-, caratterizzata dal fatto che i compiti d'esecuzione del bilancio dell'Unione sono delegati agli Stati membri) e che tale competenza giurisdizionale debba riguardare anche i "...finanziamenti che l'Unione europea eroga in modalità di gestione 'centralizzata diretta', di cui all'art. 53 del Regolamento finanziario, gestione caratterizzata dal fatto che i compiti di esecuzione del bilancio dell'Unione sono eseguiti direttamente dai servizi dell'Unione i quali entrano in rapporti diretti con i beneficiari dei fondi...".

A tale fine la Commissione richiama gli orientamenti già espressi dalla giurisprudenza contabile (sez. Lombardia sentenza n. 584 dell'8 aprile 2004; sez. Lombardia ordinanza n. 138/2011 del 27 luglio 2011; sez. Lazio sentenza n. 880 del 7 giugno 2011; sez. Lombardia sentenze n. 416/2012 e n. 417/2012 su domande di

revocatoria) che, sulla base dell'ampliamento del concetto di 'pubblica amministrazione', ha ritenuto che l'art. 1 comma 4 della legge del 14 gennaio 1994 n. 20, ai sensi del quale "la Corte dei conti giudica sulla responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza", consenta di annoverare testualmente nella nozione di "amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza" anche l'Unione europea. La Commissione ritiene perfettamente condivisibile l'impostazione seguita dalla Corte dei conti, in particolare, nella misura in cui essa fonda il riconoscimento della propria giurisdizione nella fattispecie di danno diretto al bilancio dell'Unione su una lettura estensiva della legge che la determina alla luce del c.d. principio di assimilazione codificato dall'art. 325, comma 2, TFUE, ritenendo, in linea con quanto affermato dalla Corte dei conti italiana che "...il principio di assimilazione si estenda, oltre che alla tutela penalistica, anche alla tutela civile e amministrativo-contabile offerta nell'ordinamento italiano nelle ipotesi di danno da distrazione di fondi di provenienza nazionale, con conseguente applicazione delle regole della legge n. 20/1994 anche ai danni arrecati direttamente all'Unione europea".

La posizione assunta dalla Commissione Europea nel giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione esprime quindi, in

modo netto, la correttezza dell'impostazione seguita finora dalla giurisprudenza contabile con riguardo ai fondi UE "diretti" ed evidenzia il "valore aggiunto" costituito dall'azione di responsabilità amministrativa contabile italiana nel contesto degli strumenti di tutela delle risorse pubbliche comunitarie.

Va anche segnalato che, in pendenza del giudizio di appello avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 880/2011, riguardante anch'essa fondi diretti UE con condanna di associazione non governativa per l'importo di euro 802.919,00, la Commissione dell'UE ha comunicato alla Procura generale che l'esito del giudizio di primo grado in sede contabile, favorevole alla Commissione stessa, ha determinato l'"accantonamento" di un procedimento iniziato in sede europea a richiesta della Onlus volto a definire transattivamente la vicenda.

4. - I fondi nel settore dell'Agricoltura rivestono un ruolo strategico in Europa e in Italia sostenendo un settore cardine della nostra economia.

Per garantire che le somme erogate nel settore dell'agricoltura nell'ambito della PAC (Politica Agricola Comune), attraverso il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure volte a regolare i mercati agricoli (es. restituzioni all'esportazione) e il FEASR (fondo europeo



agricolo per lo sviluppo rurale) che finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati Membri, entrambi istituiti con il reg. CE n. 1290/2005, siano gestite in maniera corretta, l'UE attribuisce estrema importanza alla sussistenza di sistemi di gestione e controllo che offrano ragionevoli garanzie in merito al corretto utilizzo di questi fondi e al recupero di eventuali pagamenti irregolari.

Il compito di effettuare i pagamenti ai beneficiari, per il principio della gestione concorrente, spetta agli Stati Membri che agiscono attraverso organismi pagatori nazionali o regionali riconosciuti attraverso uno specifico procedimento dalla Commissione.

Il rimborso della spesa sostenuta dagli organismi pagatori degli Stati Membri è effettuato dalla Commissione che adotta una decisione annuale di liquidazione dei conti tramite la quale dichiara di accettare i conti annuali di tali organismi sulla base dei certificati e delle relazioni inviati dagli organismi stessi, fatta salva la possibilità di adottare decisioni successive intese a recuperare spese che non siano state effettuate in conformità alle norme comunitarie (a seguito della c.d. verifica di conformità).

Gli Stati membri sono, infatti, tenuti ad assicurarsi che i pagamenti agricoli siano reali ed eseguiti correttamente, al fine di evitare irregolarità e per non dover recuperare somme versate

indebitamente. Peraltro va altresì ricordato che gli Stati membri hanno comunque l'obbligo di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità applicando le norme e le procedure nazionali. Se l'operazione di recupero va a buon fine sono tenuti ad accreditare le somme recuperate ai fondi. Qualora però lo Stato membro impieghi oltre quattro anni per portare a termine il recupero (otto anni in ipotesi di contenzioso giudiziario), la Commissione addebita il 50% della somma in sospeso allo Stato membro interessato, c.d. regola del 50/50 (art. 32 del reg. CE 1290/2005).

I singoli regolamenti settoriali poi prevedono dettagliate disposizioni in materia di controlli e riduzioni in relazione ai rischi individuati. I controlli devono essere effettuati dagli organismi pagatori o da organismi delegati che agiscono sotto la loro supervisione.

La procedura di verifica della conformità operata dalla Commissione è intesa a escludere dal finanziamento dell'Unione europea le spese non eseguite nel rispetto della normativa comunitaria. Quindi mentre il recupero dei versamenti irregolari dai beneficiari finali rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, le rettifiche finanziarie gravano direttamente sugli Stati membri e vengono applicate allo scopo di indurre i medesimi ad effettuare le spese nel rispetto delle norme comunitarie e a migliorare i sistemi di

gestione e di controllo.

Al termine di una procedura dettagliatamente disciplinata e che garantisce il contraddittorio tra le parti, la Commissione adotta una formale decisione che può essere contestata dagli Stati Membri dinanzi agli organi di giustizia dell'UE (Tribunale e Corte di Giustizia).

Qualora la Commissione identifichi nei sistemi di pagamento e di gestione dei fondi degli Stati membri delle gravi mancanze con conseguente impatto finanziario sul bilancio dell'Unione, potrà emanare una rettifica finanziaria. La gravità dell'inosservanza ed il danno finanziario sono i due parametri utilizzati per commisurare la rettifica.

Tra i metodi di calcolo applicati dalla Commissione per le correzioni finanziarie vi è quello specifico effettuato in base alla perdita effettiva o ad una sua estrapolazione ovvero quello forfettario calcolato in percentuale sull'intera spesa dell'organismo pagatore che rispecchia il rischio finanziario per l'UE in base alla gravità delle carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo.

La Commissione ha adottato orientamenti che prevedono tassi forfettari di rettifica del 2%, 5%, 10% o 25% della spesa a rischio in relazione al tipo di controllo (essenziale o secondario) previsto per ogni regime di aiuti e alla gravità delle carenze riscontrate. Peraltro il

tasso di rettifica può giungere fino al 100% della spesa qualora le carenze siano talmente gravi da costituire una totale violazione delle norme comunitarie.

Le rettifiche finanziarie, pertanto, nell'ottica del sistema UE, sono strumenti che, seppur afflittivi, non rivestono un ruolo meramente sanzionatorio, ma svolgono l'importante funzione di tutelare le risorse dell'Unione da falle sistemiche che possono presentarsi negli Stati Membri, qualora assurgano ad una gravità tale da pregiudicare la corretta implementazione dei programmi.

Nel quinquennio 2007-2011 sono state adottate nei confronti dell'Italia, che risulta tra i Paesi maggiormente sanzionati (secondo solo alla Grecia), decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare di complessivi euro 619.726.745,37.

Anche nel 2012 sono state adottate dalla Commissione decisioni che hanno applicato all'Italia rettifiche finanziarie di elevati importi. In particolare, la decisione n. 37 della Commissione ha applicato all'Italia una correzione finanziaria una tantum in relazione a carenze riscontrate nei controlli dei frantoi e riguardo alla compatibilità delle rese negli esercizi finanziari 2005-2006, per l'inosservanza dei termini di pagamento relativi agli esercizi finanziari 2007 e 2009 e relativamente al contributo temporaneo per la ristrutturazione nel settore dello zucchero riferito al 2009, per un

importo totale pari a euro 57.232.075,00.

La decisione n. 38 del 22 giugno 2012 ha applicato all'Italia una correzione finanziaria una tantum pari ad euro 99.396.373,00 relativamente all'impianto di vigneti e per pagamenti effettuati oltre il termine nel settore dell'olio d'oliva, una correzione forfetaria del 2% o 5% pari ad euro 12.146.842,00 per carenza di controlli nei settori dello sviluppo rurale e della trasformazione di agrumi e di pomodori.

La decisione n.39 del 6 settembre 2012, in riferimento a lacune individuate nel calcolo dei diritti all'aiuto e per carente integrazione del settore dell'olio di oliva nell'RPU (Regime di Pagamento Unico) nell'ambito degli aiuti alla superficie ha ulteriormente applicato all'Italia una rettifica finanziaria per complessivi euro 30.850.595,00, di cui euro 770.477,00 per rettifiche forfetarie del 5% per carenze nei controlli, euro 2.726.743,00 per lacune nel calcolo dei diritti all'aiuto, superamento del cofinanziamento e pagamenti tardivi e euro 27.353.375,00 per rettifiche finanziarie specifiche relative agli esercizi finanziari 2007, 2008, 2009, 2010 in riferimento al settore dell'olio d'oliva nell'RPU.

Sempre nel corso del 2012 sono giunte a definizione davanti al Tribunale di Lussemburgo alcune controversie inerenti decisioni adottate dalla Commissione negli anni precedenti. In particolare con

la decisione 2008/582/CE della Commissione in data 8 luglio 2008 in riferimento al settore ortofrutticolo era stata imposta all'Italia una rettifica finanziaria del 25% per l'attuazione solo parziale o l'assenza di controlli essenziali, oltre alla sussistenza di rilevanti prove dell'esistenza di frodi diffuse nel regime di trasformazione degli agrumi; erano state inoltre applicate rettifiche del 5% e del 2% per disfunzioni nei controlli con il rischio significativo di perdite nei settori dell'esportazione di ortofruttili e di zucchero, del latte e dei prodotti lattiero-caseari e degli aiuti alla superficie. L'ammontare totale delle rettifiche imposte all'Italia con la medesima decisione era di euro 174.704.913,00, decisione confermata dalla sentenza del Tribunale dell'UE di Lussemburgo del 9 ottobre 2012.

Sempre il Tribunale dell'UE, con sentenza del 12 settembre 2012, ha altresì confermato la decisione 2006/678/CE del 3 ottobre 2006 con la quale la Commissione aveva posto a carico della Repubblica italiana le conseguenze finanziarie relative a 157 casi di irregolarità per un importo complessivo pari a euro 310.849.495,98 ritenendo che non avesse agito con la dovuta diligenza nel recupero dei pagamenti irregolari.

Il quadro che emerge dall'analisi delle rettifiche finanziarie subite dall'Italia merita particolare attenzione. Ripercorrendo sinteticamente le decisioni più afflittive si riscontra un sistema

fortemente inefficiente, lacunoso, quindi costoso, i cui vizi ricadono in tutti i settori sostenuti dai fondi agricoli che rivestono un ruolo strategico nell'economia nazionale. In particolare risultano coinvolti i settori della produzione di agrumi e di olio interessati da numerose rettifiche finanziarie e da pronunce delle Sezioni giurisdizionali e attività istruttorie delle Procure regionali della Corte dei conti volte ad arginare e contrastare il fenomeno delle frodi.

Anche solo dall'analisi dei dati riportati nei paragrafi successivi, che rappresentano solo la piccola percentuale di illeciti approdati alle procure contabili, viene in evidenza come permangono troppo elevati i casi di disfunzioni nel settore che o per percezione o utilizzo illecito dei fondi da parte dei beneficiari, con l'intervento a volte di organizzazioni criminali, o per assenza o insufficienza dei relativi controlli obbligatoriamente previsti e disciplinati dalla normativa comunitaria e nazionale, non consentono di raggiungere a pieno i benefici potenzialmente ricavabili dall'importante finanziamento comunitario.

5. - Quanto ad alcune puntualizzazioni giurisprudenziali intervenute nel corso del 2012, Sez. Piemonte, sent. n. 123 del 5 luglio 2012, ha precisato che non è soggetto a giurisdizione contabile il beneficiario di contributi destinati all'editoria (legge n. 250/1990) non potendosi parlare in tal caso, per le cooperative destinatarie di tali contributi, di

un inserimento delle stesse in un “programma” imposto dalla Pubblica Amministrazione, trattandosi invece di un semplice “sussidio”, in relazione al quale le stesse risultano svincolate da un piano di gestione preventivamente individuato dall’Ente che ha corrisposto i fondi al privato; Sez. Calabria, sent. n. 141 del 4 giugno 2012, ha affermato che la percezione di un doppio finanziamento per l’acquisto della medesima attrezzatura integra il danno erariale sia perché uno dei due finanziamenti viene ad essere utilizzato per fini diversi da quelli previsti dalla legge di incentivazione, sia per la sottrazione della risorsa ad altra impresa. Secondo Sez. Puglia, sent. n. 370 del 2012, lo sviamento di contributi pubblici si realizza anche in caso di mancato rispetto delle percentuali di apporto di capitale privato alla società beneficiaria del contributo (legge 488/1992), realizzato con artifici e raggiri. Sez. Sicilia, con sentenza n. 763 del 5 marzo 2012, ha affermato la responsabilità di un istituto di credito, responsabile di istruttoria, nel caso di indebita concessione del beneficio, in virtù della sua funzione di sostituta del Ministero dello Sviluppo Economico; ancora Sez. Sicilia, sent. n. 722 del 1° marzo 2012, ha precisato che in caso di proscioglimento del beneficiario di un contributo erogato da AGEA, la stessa, intesa quale “amministrazione di appartenenza”, deve essere condannata alla rifusione delle spese legali del convenuto in giudizio (art. 3, comma 2



bis, D.L. 23.10.1996, n. 543; art. 18 D.L. 25.3.1997, n. 67); Sez. Trento, sent. n. 1 del 10 febbraio 2012, ha precisato l'illiceità del conferimento di un incarico di consulenza esterna a due professionisti, per lo svolgimento di attività di controllo sulle dichiarazioni di spesa di beneficiari finali di fondi FSE, in mancanza di prova di adeguata ricognizione sulla inesistenza di risorse "interne" per lo svolgimento di tale attività; Sez. I centrale di appello, con sentenza n. 33 del 23 gennaio 2012, ha precisato che anche la mera violazione del vincolo di destinazione quinquennale delle opere oggetto del finanziamento determina responsabilità erariale; Sez. di appello per la Regione siciliana, con sentenza n. 93 del 7 marzo 2012, ha confermato la condanna di un presidente di società cooperativa in relazione al mancato compimento di un piano di ristrutturazione aziendale; Sez. di appello per la regione siciliana, con sent. n. 57 del 10 febbraio 2012, ha confermato la condanna di una società a r.l. in relazione alla mancata realizzazione di un impianto sportivo; Sez. di appello per la regione siciliana, con sent. n. 4 del 4 gennaio 2012, ha confermato la condanna di un beneficiario di contributo AGEA soggetto a misura di prevenzione antimafia, per il quale vigeva il divieto di percezione di contributi pubblici di cui all'art. 10 della legge 575/1965 (ora art. 67 del d.lgs. n. 159/2011); ancora Sez. di appello per la regione siciliana, con sent. n. 152/2012 ha annullato la sentenza di primo

grado che aveva prosciolto un convenuto per indebita percezione di fondi FEOGA da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione antimafia in relazione alla procedura esecutiva posta in essere da AGEA sulla base del r.d. 639/1910, ritenendo non incidente sulla azionabilità del processo contabile l'espletamento di procedure amministrative di recupero da parte della pubblica amministrazione, salvo il caso della piena realizzazione del medesimo (nel caso di specie non intervenuto).

Quanto all'indagine sviluppata in ambito nazionale denominata "Set Aside", nel 2012 le procure regionali di Umbria e Puglia hanno emesso rispettivamente un atto di citazione nei confronti di otto soggetti per importo di euro 1,3 milioni e tre citazioni nei confronti complessivamente di dieci soggetti per un importo totale di euro 2,4 milioni, anche in questi casi con provvedimenti cautelari conservativi.

Per quanto attiene al complesso delle attività svolte in sede requirente e giurisdizionale, si rileva che nella materia risulta confermata, anche nel 2012, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie e l'emissione di sentenze da parte delle sezioni giurisdizionali regionali e delle sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari finali.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente

convenuti in giudizio, 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".

Con riguardo ai dati degli importi va evidenziato che gli stessi attengono 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 (salvi i casi più recenti verificatisi nel settore delle "spese dirette", ove

l'intero finanziamento pubblico è di origine comunitaria).

In primo grado risultano emesse nel 2012 complessivamente 128 sentenze per un importo complessivo di 68.254.158,00 euro (nel 2011 erano state emesse 111 sentenze per un importo complessivo di 64.995.951,00 euro; nel 2010, 93 sentenze per un importo di condanne pari a 75.706.201,00 di euro, nel 2009 n. 60 sentenze per euro 24.561.892,00).

Suddividendo le decisioni in relazione al tipo di fondo richiamato in sentenza per le varie tipologie di fondi risulta un ammontare di 2,2 milioni di euro relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 5,1 milioni relative al FEOGA (Fondo europeo orientamento e garanzia in agricoltura- ora FEAGA-FEASR), 3,8 milioni relative al Fondo sociale europeo (FSE), 26,1 milioni relative ad interventi infrastrutturali finanziati con la legge 488/1992 ed euro 30,1 relative ad interventi finanziati da altre leggi statali o regionali.

Tra le decisioni di maggiore importo, in relazione ai vari fondi, si individua nel settore FESR, la sentenza Sez. Calabria n. 246/2012 per euro 1,7 milioni, relativa alla condanna di tre persone fisiche che, attraverso due società avevano percepito indebitamente fondi erogati nell'ambito del POR Calabria ottenuti attraverso la falsa attestazione relativa all'acquisto di macchinari usati anziché nuovi e

false attestazioni relative a fittizi aumenti di capitale. Per quanto attiene al FEOGA si segnala la sentenza Sez. Lazio n. 326/2012 per la condanna di amministratori di due cooperative che avevano indebitamente percepito contributi per la coltivazione di prodotti tipici, per un importo di 2,7 milioni di euro. Per il Fondo sociale europeo la decisione di maggiore importo risulta emessa da Sez. Lazio n. 345/2012, con condanna per euro 1,9 milioni nei confronti di s.r.l. e suo amministratore in relazione alla fittizia realizzazione di corsi di formazione. Nel settore si richiama anche Sez. Sicilia, n. 2947/2012 per euro 1,2 milioni di condanna nei confronti di amministratori e dirigenti regionali per indebita concessione di contributi. Per quanto attiene ai contributi nazionali ex legge 488/92 risultano decisioni di elevato importo, con condanna in favore del Ministero dello sviluppo economico, per loro indebita percezione o irregolare utilizzazione: Sez. Calabria n. 2/2012 per euro 7,6 milioni, Sez. Lazio n. 17/2012 per euro 4,1 milioni, Sez. Campania n. 672/2012 per 2,4 milioni, Sez. Puglia n. 1610/2012 per 1,4 milioni, Sez. Sicilia n. 1140 per 1,3 milioni. Con riguardo ad altre fonti di finanziamento nazionale o regionale, si registra la sentenza Sez. Lazio n. 1058/2012, con condanna per euro 6,5 milioni a favore del Ministero degli affari esteri nei confronti di una società e del suo amministratore in relazione all'indebito utilizzo di fondi erogati nel

settore della cooperazione internazionale umanitaria.

Per una suddivisione fra le Regioni italiane si osserva che nel settore FESR risultano emesse sentenze: 1 da sez. Friuli VG per euro 68.328,01; 2 da sez. Basilicata per un totale di 57.977,61 euro; 1 sez. Liguria per euro 133.798,88; 1 sez. Abruzzo per euro 210.000; 1 sez. Calabria per euro 1,7 milioni; nel settore FEOGA (agricoltura) risultano emesse 15 sentenze da Sez. Sicilia con condanne per un totale di euro 839.936,75; 33 sentenze da Sez. Calabria per un totale di euro 827.672,49; 1 da sez. Trentino AA.-Trento per euro 25.000; 1 Sez. Marche per euro 121.640,70; 2 Sez. Lazio per un totale di euro 2.768.716,00; 1 Sez. Campania per euro 460.035,25; 1 Sez. Puglia per euro 152.775,35. Con riguardo al FSE risultano emesse: 1 sentenza Sez. Lazio per euro 1.929.600,00; 3 sentenze Sez. Sicilia per euro 1.923.9757,74. Con riferimento ai fondi nazionali erogati attraverso la legge 488/92 o altri strumenti di incentivazione infrastrutturale (es. legge n. 185/2000; legge 215/2000; legge regione Sardegna n. 28/1984) risultano 4 sentenze: Sez. Sardegna per un totale di euro 1.853.948,00; 3 sentenze Sez. Molise per un importo complessivo di euro 250.000; 16 sentenze Sez. Calabria per complessivi euro 22 milioni e 240.593,00 euro; 8 sentenze Sez. Lazio per euro 24 milioni e 721.187,00 euro; 6 sentenze Sez. Abruzzo, per euro 826.804,00; 1 Sez. Marche per euro 110.823,00; 7 Sez. Sicilia per euro 2.974.489,00; 7 Sez.

Liguria, per euro 820.060,00; 3 Sez. Friuli V.G., per euro 136.057,00; 4 Sez. Basilicata, per euro 939.699,00; 4 Sez. Puglia per euro 1.783.724,00; 1 Sez. Campania per euro 2.463.610,00 ed 1 Sez. Veneto per euro 83.820,00.

Le Sezioni di Appello nel 2012 hanno emesso venti sentenze nel settore dei finanziamenti pubblici per un importo complessivo di euro 3.760.880,00.

Le sentenze contabili sono oggetto di esecuzione da parte delle amministrazioni interessate, attraverso gli strumenti previsti dal d.lgs. 260/1998, che avviene sotto la vigilanza delle Procure regionali.

In relazione alla peculiarità e rilevanza di alcune amministrazioni è anche in atto una azione di monitoraggio direttamente svolta dalla Procura generale con riguardo alle decisioni riguardanti l'AGEA (fondi FEOGA, ora FEAGA/FEASR) e il Ministero dello sviluppo economico (per la legge 488/1992).

Da tali rilevazioni emerge che l'AGEA ha eseguito (in maggior parte mediante compensazioni su altre somme dovute) o ha in corso di esecuzione 165 sentenze per un importo complessivo di euro 8.621.640,00. La suddivisione per regioni vede 2 sentenze Sez. Liguria, 2 sentenze Sez. Sardegna, 97 sentenze Sez. Calabria, 2 sentenze Sez. Lazio, 59 Sez. Sicilia, 2 sentenze Sez. Umbria, 1 Sez.



Veneto.

Il Ministero dello Sviluppo economico ha comunicato di avere eseguito o in corso di esecuzione (mediante iscrizione a ruolo) 118 sentenze per un importo totale di euro 136.572.525,00. Con riguardo a tali decisioni può evidenziarsi che in alcuni casi i giudizi di appello sono stati definiti attraverso il procedimento di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005, e il conseguente versamento diretto, avvenuto nel corso del 2012, di rilevanti importi da parte di istituti di credito concessionari delle attività istruttorie delle erogazioni effettuate in base alla legge 488/92, condannati in via sussidiaria (Sez. Lazio n. 761/2010 e Sez. III centrale, appello n. 38304, versati euro 335.900,00; Sez. Lazio n. 1026/2010 e Sez. III centrale, appello n. 38306, versati euro 423.505,00).

6. - Per quanto attiene agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di 181 atti di citazione per un importo complessivo di euro 102.344.975,00.

Risultano in particolare n. 7 citazioni emesse da Procura Abruzzo relative a finanziamenti erogati da DOCUP Abruzzo per importo complessivo di euro 524.703,00; 3 da Procura Basilicata relative rispettivamente a fondi legge 488/92, FEOGA e FESR, per importo complessivo di 806.403,00; 69 da Procura Calabria, per importo complessivo di euro 38.227.070,00 riguardanti fondi erogati

ex legge 488/92 e fondi per lo sviluppo delle nuove imprese, POR Calabria e fondi regionali, fondi FEOGA, FESR e fondi legge 488/92; 4 Procura Campania per complessivi euro 11.142.897,00, relative a fondi 488/92 e a fondi FEAGA; 8 da Procura Lazio per importo complessivo di euro 7.660.484,00; 4 da Procura Liguria, per un totale di euro 1.449.285,00 e riguardanti fondi FEOGA; 1 da Procura Lombardia per euro 2.211.487,00 relativa a fondi diretti dell'Unione Europea; 2 da Procura Marche per euro 3.203.463,00 di cui una relativa a fondi FEOGA ed una a finanziamento ex legge 488/92 ; 18 da Procura Puglia per erogazioni FEAGA , FESR, legge 488/92 ed un importo complessivo di euro 14.472.137,00; 5 Sez. Sardegna, per FEOGA, legge 488/92, legge 662/96 per euro 3.263.363,00; 30 da Procura Sicilia e riguardanti fondi FEOGA, fondi legge 488/92, fondi regionali, FESR per euro 13.634.577,00; 2 Procura Toscana per fondi nella formazione professionale per euro 68.236,00; 3 Procura Bolzano per FSE per euro 67.452,00; 4 Procura Trento per fondi FEOGA e FSE ed euro 258.444,00; 12 Procura Umbria, per FEOGA e formazione professionale per euro 1.652.617,00; 1 Procura Valle d'Aosta per contributi in agricoltura ed euro 25.940,00; 1 Procura Veneto per FSE ed euro 42.047,00; 2 da Procura Molise per fondi nazionali per lo sviluppo dell'impresa per un importo di euro 1.184.199,00.

Si evidenzia anche la promozione, in tale settore, di numerose

azioni cautelari ed azioni revocatorie. Si richiamano, al riguardo, le sentenze n. 416, 417 e 426, emesse in data 24 ottobre 2012 dalla Sezione Lombardia nel procedimento in materia di spese dirette dell'UE già citato.

7. - I dati globali dell'ultimo quinquennio 2008-2012, risultano i seguenti: per le sentenze di primo grado risultano emesse complessivamente n. 402 sentenze (128 nel 2012; 111 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 236.063.910,00 (nel 2012 euro 68.254.158,00; nel 2011 euro 64.995.951,00; nel 2010 euro 75.706.201,00, nel 2009 euro 24.561.892,00, nel 2008 euro 2.545.709,00). Nello stesso quinquennio le citazioni emesse risultano complessivamente n. 767 (181 nel 2012; 190 nel 2011; 159 nel 2010; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a euro 616.255.342,00 (nel 2012 euro 102.344.975,00; nel 2011 euro 157.997.248,00; nel 2010 euro 152.632.127,00; nel 2009 euro 136.260.993,00; nel 2008 euro 67.020.000,00).

8. - Risulta costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni alle Procure contabili da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia copia dei rapporti conclusivi e delle segnalazioni relative a indagini in materia di frodi comunitarie.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2012 la Guardia di Finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 189 segnalazioni per un importo

complessivo di 102.280.157,00 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito della attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e delle frodi agroalimentari, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali di segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 18 segnalazioni per un importo complessivo di euro 7.778.398,00.

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 sul Funzionamento dell'Unione europea), sia 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, il Procuratore generale e il Direttore generale dell'OLAF avvenuto a Roma, presso la Corte dei conti, in data 11 ottobre 2012.

E' attualmente in corso una attività di revisione dell'accordo che tenga conto della esperienza maturata, della evoluzione giurisprudenziale, delle prospettive di riforma dell'OLAF e della

prevista istituzione del nuovo Procuratore europeo antifrode.

### **g) - Gestione dei Servizi di Riscossione**

(V.P.G. Mario Condemi)

Mai, come in questi ultimi tempi, la gestione dei servizi di riscossione ha assunto un tale rilievo in convegni e dibattiti, ha formato oggetto di attento esame e approfondimento di uffici legislativi o di specifici istituti del settore, di associazioni rappresentative di enti locali, di produzione normativa (in parte ancora in itinere), e ciò per diversi motivi: interessi particolari per la riscossione autonoma da parte degli enti impositori (nell'ambito, anche, di un non ancora ben delineato e definito federalismo fiscale); scadenza del termine della gestione accentrata della riscossione dei tributi locali (prevista dal D.L. n. 70/2011, prorogata dal D.L. n. 201/2011); l'enorme scandalo che ha investito la società di riscossione "Tributi Italia S.p.A.", in un contesto, oltretutto, di riscontrate criticità di efficienza operativa e di trasparenza.

Accanto ai suindicati e più evidenti motivi, si è, però, progressivamente manifestata anche la volontà del legislatore per una ulteriore tappa di un cammino riformatore dell'intero settore, armonizzato con normative dello stesso ambito (accorpamento delle Agenzie fiscali, disegno di legge fiscale, in cui sono contenuti - e già

approvati - anche taluni criteri direttivi per la specifica riforma della riscossione delle entrate comunali; D.L. n. 174 del 2012 sugli enti locali), cammino riformatore già intrapreso (per rimanere in tempi più recenti) con la riforma annunciata con la legge finanziaria del 2005 - legge n. 311 del 30.12.2004 - e definita con il D.L. n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005 (legge finanziaria per il 2006). Detta riforma, che ha portato ad una radicale trasformazione dell'intero sistema precedente (basato sulla gestione in concessione affidata essenzialmente a istituti di credito), veniva a strutturarsi sulla gestione diretta del servizio, da parte dell'Agenzia delle Entrate, per il tramite di un nuovo soggetto (la Riscossioni S.p.A., poi Equitalia S.p.A.) sostanzialmente di natura pubblica ancorché operante in regime di diritto privato. Alla nascita di detta riforma ha certamente contribuito, anche, quell'insieme di rilevanti irregolarità nelle procedure di riscossione espletate in maniera assolutamente anomale dai concessionari, accertate dalla Guardia di Finanza su delega delle Procure regionali della Corte, e che hanno portato all'attenzione anche del giudice penale migliaia di casi di esecuzioni irregolari, con contestazione dei reati di truffa e falso ideologico, con coinvolgimento di numerosi ufficiali della riscossione in procedimenti spesso conclusi con patteggiamento della pena.

Al contempo, anche le Procure regionali della Corte si erano

attivate con giudizi di responsabilità nei confronti degli infedeli ufficiali della riscossione e nei confronti delle Società concessionarie, responsabili della omessa vigilanza sui propri dipendenti (con pronuncia di condanne per circa 30 milioni di euro). Durante tali vicende processuali, accanto alla predetta legge di riforma (divenuta operativa nell'ottobre 2006), la stessa legge finanziaria per il 2005 aveva introdotto, però, una "sanatoria esattoriale", per la quale (art. 1, comma 426) "in attesa della riforma organica del settore della riscossione e fermi restando i casi di responsabilità penale ...", veniva consentito ai concessionari del servizio nazionale della riscossione di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio, con particolari modalità.

Tale sanatoria, tuttavia, non aveva completamente chiuso l'attività processuale già pendente in primo e secondo grado presso le Sezioni della Corte, essendosi ritenuto dalla stessa, per costante giurisprudenza, che la norma di sanatoria non potesse incidere sui giudizi di responsabilità in corso, atteso che avevano ad oggetto non la falsità o illiceità varie degli atti, bensì gli inadempimenti posti in essere nell'espletamento del servizio. Ne è conseguito - anche a causa della non chiara formulazione della norma, che portasse ad univoca interpretazione (sono intervenute, in prosieguo, ulteriori specificazioni applicative della stessa e altre puntualizzazioni

normative) - un nuovo intervento del legislatore che, in sede di conversione del D.L. n. 40 del 2010, con legge n. 73/2010, ha previsto, al dichiarato fine di deflazione del contenzioso e di economicità delle relative procedure, la possibilità per gli ex concessionari di avvalersi di una sorta di condono erariale, con la definizione delle controversie pendenti, mediante il versamento di un importo pari ad una percentuale delle somme dovute (per sentenza, per invito a dedurre o per citazione), percentuale poi fissata nella misura del 10,91%, cui si sono in parte adeguati i concessionari, con un incasso per l'erario (limitatamente a 72 giudizi, dei 308 pendenti nel 2011 in sede di appello) di circa 22 milioni di euro, mentre altri 177 giudizi sono stati definiti senza fare applicazione della norma in parola. Una coda di tali giudizi (comunque in via di totale esaurimento) si è avuta anche nel 2012, con la definizione di altri 36.

Nell'ambito delle patologie della riscossione (come quelle sin qui esaminate e tipiche del sistema in concessione, che aveva in gestione la riscossione coattiva di tutte le imposte erariali), particolari e preoccupanti risvolti ha assunto la vicenda che ha caratterizzato buona parte dell'attività di quella che era una Società leader nella gestione delle entrate degli enti pubblici - "Tributi Italia S.p.A." (in questa forma dal 1994), affidataria, dal 1997, dell'intero ciclo dei tributi locali (accertamento, liquidazione e riscossione), in un ampio



ambito territoriale (già gestito da altre Società dalla stessa, nel tempo acquisite) che comprendeva dai 400 ai 500 Comuni. Ebbene, esploso in modo eclatante il caso ai primi del mese di ottobre u.s., con l'arresto dell'ex amministratore della Società e di altri soggetti per peculato, si è potuto accertare, da parte del nucleo tributario della Guardia di Finanza, che gli importi dei tributi riscossi per conto degli enti locali non venivano, in gran parte, riversati nelle rispettive casse, ma trattenuti su conti correnti della Società (o di altre Società di comodo) e riutilizzati per fini personali. Gli importi in tal senso accertati ammonterebbero a circa 100 milioni di euro.

Tale illecita e illegittima gestione, i cui primi sintomi erano già stati denunciati nel 2006 da qualche Comune, sfociò nell'amministrazione straordinaria della Società nel 2010, previa sospensione, nel novembre del 2009, dall'Albo dei riscossori e successiva cancellazione, nonché nel fallimento della stessa.

I primi, vistosi effetti negativi della vicenda (fermi i risvolti penali) riguardano le notevoli sofferenze finanziarie degli enti creditori (in particolare, dei Comuni non di grandi dimensioni), tra i quali alcuni si son trovati sull'orlo del dissesto. Orbene, al di là del dato di fatto oggettivo e, preso atto che molto spesso la riscossione affidata a Società private non sempre sortisce risultati auspicati e auspicabili, non può sottacersi che talune contromisure,

tempestivamente utilizzate, potrebbero evitare il verificarsi di evenienze patologiche.

In particolare, le Società in parola devono essere iscritte in un Albo ministeriale, dimostrando adeguati requisiti finanziari e tecnico-operativi (la revisione delle regole di iscrizione è prevista, ma non è stato emanato il decreto ministeriale attuativo - art. 3, D.L. n. 40/2010); altra garanzia di solvibilità è stata introdotta, anche se di recente, dalla legge 44/2012 per la quale i terzi affidatari devono aprire uno o più conti dedicati, con obbligo di riversamento delle somme riscosse entro la prima decade del mese; a base della convenzione esiste un capitolato che, normalmente, prevede che, una volta riscossi i tributi, la Società trattiene l'aggio pattuito (costo della riscossione) e versa il resto agli Enti con scadenze prefissate, le quali, se non osservate, fanno scattare, da parte dei funzionari dell'Ente medesimo, contestazioni con diffida ad adempiere ed eventuale applicazione di penalità previste; in caso di ritardi reiterati o di mancati versamenti, potrebbe essere attivata la procedura di risoluzione del contratto, con conseguente escussione della polizza fideiussoria.

Va sottolineato, per altro verso, che talune criticità finanziarie degli enti locali hanno avuto (almeno fino ad ora) un parziale ristoro dall'attività delle Procure regionali della Corte, che - pur a fronte di

problemi operativi, connessi alla gestione straordinaria della Società e in contemporaneità della procedura fallimentare innanzi al Giudice Ordinario – hanno ottenuto dalle Sezioni giurisdizionali diverse sentenze di condanna di “Tributi Italia”: a mero titolo esemplificativo, soltanto in Sardegna sono state adottate tra il 2010 e il 2012 ben 28 sentenze definitive (non risultano appellate), relative ad altrettanti comuni danneggiati dalla Società in questione, con recupero di un importo complessivo di circa 7 milioni di euro, mentre altre 20 sentenze sono state emesse, solo nel 2012 da altre Sezioni regionali (Sicilia, Emilia Romagna), per importi che vanno da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di circa 4 milioni di euro.

Se le patologie descritte costituiscono, senza dubbio, manifestazioni di interessi e volontà fraudolenti, oltre a incidere negativamente sull’ordinato e doveroso approvvigionamento di risorse finanziarie da parte degli enti pubblici e a vanificare l’onesto comportamento di cittadini contribuenti, è altrettanto vero che il legislatore, anche per eliminare fenomeni illeciti della specie (pure in tempi diversi e con diverse modalità manifestatisi) è andato e va alla ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia nell’attività di riscossione, con lo scopo, non secondario, di una razionalizzazione dei costi, di un aumento dell’effetto di deterrenza, connesso ad un efficiente sistema del recupero coattivo. In tale direzione, come già

detto all'inizio, è intervenuta la riforma del 2005 (legge finanziaria per il 2006), con la quale è stata formalizzata la scelta di "internalizzare e pubblicizzare" il servizio della riscossione che, dal 1° ottobre del 2006 è stato affidato, per l'intero territorio nazionale, alla neo costituita "Riscossione S.p.A." (poi, Equitalia S.p.A.) a totale capitale pubblico (51% in mano all'Agenzia delle Entrate e 49% all'INPS), venendo così soppresso il sistema di affidamento in mano a Istituti di credito (97%) ed in via del tutto marginale a privati esattori (3%), che la esercitavano nella quasi totalità tramite società per azioni. Esauritosi il periodo transitorio di detta gestione (previsto dalla stessa legge finanziaria per il 2006 e di cui hanno usufruito circa 6.000 enti locali), il relativo termine, prorogato al 31 dicembre 2011 dal "decreto sviluppo" (del 13.5.2011, n. 70), è stato ulteriormente prorogato, al 31 dicembre 2012 (D.L. n. 201/2011), per cui dal 1° gennaio 2013, il sistema della riscossione in parola sarebbe tornato nella gestione degli enti impositori. Nel susseguirsi, peraltro, di dette proroghe, che andavano, comunque, a incidere sulla tempestività dei connessi adempimenti organizzativi dei titolari della nuova gestione, il Governo "in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e di riscossione delle entrate degli enti territoriali e per favorirne la realizzazione", come testualmente recita il comma 4 dell'art. 9 del decreto legge n. 174/2012, ormai convertito, ha

nuovamente prorogato l'operatività del nuovo sistema al 30 giugno 2013.

Orbene, se effettivamente l'intento sotteso a tale ultima proroga (e anche alle altre), può individuarsi in un tentativo di maggiore razionalità, uniformità di regole di azione, di procedure e di efficienza dell'intero sistema della riscossione, in una con il coordinamento di altre disposizioni normative collegate (di cui si dirà fra poco), non può non rilevarsi, d'altra parte, la notevole mole di iniziative e di problematiche affrontate e da affrontare dai diretti interessati al cambio di gestione.

Sul primo punto, già il decreto legge n. 201/2011 (penultima proroga) ha previsto l'unificazione di procedure e poteri attribuiti agli organi di riscossione delle entrate comunali, indipendentemente dalle modalità con le quali l'ente decida di gestire il servizio. Nella prospettiva poi, del federalismo fiscale è stato previsto un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione, sia dalle disposizioni del D.L. 78/2010, sia dalle norme in materia di federalismo municipale (tale coinvolgimento è già in atto con risultati alquanto soddisfacenti, anche se ancora evidenziatosi solo in talune Regioni). Il D.L. n. 138 del 2011, ancora, ha previsto ulteriori disposizioni, volte complessivamente ad incentivare la partecipazione dei comuni a detta attività, prevedendo, in

particolare, l'attribuzione ai Comuni stessi, per il triennio 2012/2014, dell'intero ammontare del maggior gettito ottenuto a seguito del loro intervento nell'attività di accertamento.

Ancora sul punto, con riferimento al necessario raccordo riformatore con altre norme, non possono sottacersi talune conseguenze disarmoniche e di diseguaglianza connesse all'accantonamento, a causa della crisi di governo, del disegno di legge sulla delega fiscale: in essa, infatti, erano previsti provvedimenti contro l'elusione fiscale nonché la fondamentale riforma del catasto, necessaria anche per allineare le rendite al valore di mercato e attenuare l'effetto regressivo dell'IMU.

L'attuale assetto dell'imposta municipale, infatti, riflette una situazione in cui le rendite catastali variano in modo incoerente nelle varie aree del Paese, con l'effetto di rendere il prelievo slegato dall'effettivo valore dell'immobile e, dunque, meno equo.

Nell'ambito, inoltre, della auspicata riforma in parola, va rilevato che sempre nel disegno di legge di delega fiscale era prevista la fissazione dei nuovi requisiti indispensabili per i soggetti privati e delle regole per gli strumenti di riscossione. Al riguardo, il 12 ottobre u.s. la Camera ha affrontato le norme sul sistema fiscale contenenti sei criteri direttivi per il riordino della riscossione locale:

1) è prevista l'adozione di un testo unico attraverso la revisione

della disciplina dell'ingiunzione fiscale (R.D. 639/1910),  
recepando procedure ed istituti del D.P.R. n. 602/1973;

- 2) revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo (peraltro già prevista - come sopra accennato - dal D.L. 40/2010, ma non attuata per mancata adozione del regolamento), nonché un allineamento dei costi al sistema esattoriale (art.17 D.lgs. 112/99);
- 3) affidamento delle attività nel rispetto della normativa europea eliminando il riferimento ai servizi pubblici locali (sarebbe, altresì, possibile - ma non risulta ben chiarito - un ritorno ad Equitalia);
- 4) applicazione delle regole pubblicistiche alle attività di riscossione coattiva, inquadrandola, quindi, nell'esercizio di pubbliche funzioni (con il conseguente possibile configurarsi di danni erariali);
- 5) adozione di apposito codice deontologico;
- 6) previsione di specifiche cause di incompatibilità.

Quanto sopra, in virtù della crisi di governo, potrà valere a futura memoria.

Per quanto concerne il ritorno della gestione della riscossione dei tributi locali agli stessi enti impositori, non pochi sono i problemi da affrontare e cercare di risolvere.

Ed infatti: 1) sembra al momento evitato, se non superato, e

grazie all'ultima proroga suindicata (giugno 2013), il pericolo che circa 6.000 Comuni hanno corso di non vedere entrare nelle proprie casse circa 11 miliardi di euro di mancati pagamenti di tributi locali, da parte dei contribuenti, (con immaginabili conseguenze deleterie sui relativi bilanci) e ciò ove fosse divenuto definitivo un emendamento al decreto legge n. 174 sopra citato, per il quale era consentito alle singole Amministrazioni comunali di revocare ad Equitalia e alle Società partecipate la gestione della riscossione dei tributi. Tale pericolo e con quell'importo, era stato paventato sia da Equitalia che dall'ANCI; tenuto conto anche che 2) circa 1.500 dipendenti Equitalia (su un totale di 8.000) sono addetti solo al servizio tributi locali e, in qualche modo dovranno, comunque, trovare un'altra sistemazione dopo il giugno 2013; tale sistemazione verosimilmente, 3) dovrà trovare soluzione nell'ambito degli enti locali o delle Società che subentreranno nella gestione in parola; 4) ci sarà, altrettanto verosimilmente, un aumento di costi, sia per adeguamento di strutture, che per reperimento di professionalità adeguate.

Indicati sin qui, sinteticamente, peculiari aspetti e problematiche che in parte fisiologicamente presenta la gestione di un servizio della riscossione, ne consegue anche la particolare evidenza che costantemente mantiene tale tema, sia per la sua



innegabile importanza per il normale funzionamento politico-economico-sociale di uno Stato moderno, sia per il giusto sforzo che indubbiamente deve essere fatto al fine di migliorarne la efficienza e l'equità, nella prospettiva di evitare eccessivi margini di discrezionalità operativa e incrementare, invece, certezza e credibilità all'intero sistema, dalla cui "bontà", può derivare una efficace lotta all'evasione che, in questi ultimi tempi ha mostrato dati veramente allarmanti (come dal rapporto delle Fiamme Gialle per il 2012).

### **3) Statistiche relative alla funzione requirente**

(V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Dal punto di vista quantitativo, rispetto al 2011, accanto ad una decisa diminuzione delle denunce pervenute agli uffici regionali di procura (-25,4%), va sottolineato un consistente aumento (+8,5 %) delle citazioni in giudizio, che, in termini numerici, sono passate dalle 1187 dell'anno precedente a 1297 nel 2012. L'incremento è in parte dovuto al consolidarsi del quadro normativo conseguente all'evoluzione della legislazione e della giurisprudenza ma, soprattutto, ad un considerevole sforzo di diversi uffici del pubblico ministero contabile.

La tabella sotto riportata presenta un'analisi sociologica della composizione degli illeciti oggetto delle iniziative delle procure

regionali.

Le percentuali più consistenti si riferiscono a quelle in materia di irregolarità nelle attività contrattuali(12,9%), danni al patrimonio pubblico (11,4%), frodi comunitarie (10,9%), gestione del personale (10,6%), mancata riscossione di entrate (8,1%), consulenze esterne e incarichi (7,1%).

Il numero delle citazioni riguardanti danni da attività contrattuale sono passate da 239 nel 2011 a 167 nello scorso anno, con una contrazione pari al 27,2%.

L'11,4% degli atti di citazione è costituito da fattispecie concernenti danni al patrimonio e si riferisce a 147 atti, con un calo di 20 atti rispetto alle 167 citazioni emesse nel 2011.

Un incremento è stato invece registrato nel settore delle frodi comunitarie, dove sono stati emessi 141 atti di citazione a fronte dei 127 emessi nell'anno precedente.

La tipologia di danno nella gestione del personale, comprendente irregolarità nelle assunzioni, inquadramenti, assenteismo, ecc., è stata oggetto di 137 citazioni, con una variazione in aumento di 31 atti rispetto al 2011, pari al 26,1%.

Crescono in maniera importante le azioni per danni connessi alla mancata riscossione delle entrate (dal 3,4% del 2011 all'8,1% del 2012).

Si rileva, peraltro, un 21,0% di citazioni dovute a danni conseguenti a tipologie di danno erariale non riconducibili a quelle tradizionali. La loro rilevazione comincia ad esporre dati complessivamente consistenti (n. 273) ma esse tuttavia, singolarmente considerate, si presentano marginali sia come frequenza sia come incidenza finanziaria. Il loro numero, tuttavia, consiglia, nell'immediato futuro, un accurato approfondimento.

Tabella analitica citazioni

casistica	2011		2012		DIFFERENZA NUMERICA 2012/2011		DIFFERENZA %
	NUMERO CITAZIONI	%	NUMERO CITAZIONI	%	NUMERO CITAZIONI	%	
<i>CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI</i>	60	5,2	92	7,1	32	53	
<i>DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI BENI MOBILI E/O IMMOBILI</i>	167	14,4	147	11,4	-20	-11,7	
<i>DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE</i>	230	19,8	167	12,9	-63	-27,2	
<i>OPERE INCOMPIUTE</i>	12	1	5	0,4	-7	-56,1	
<i>AMBIENTE</i>	4	0,3	3	0,2	-1	-21,0	
<i>MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE</i>	39	3,4	105	8,1	66	169,9	
<i>STRUMENTI FINANZIARI</i>	20	1,7	6	0,5	-14	-68,4	
<i>ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002</i>	2	0,2	6	0,5	4	215,8	
<i>EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI</i>	70	6	83	6,4	13	18,8	
<i>FRODI COMUNITARIE</i>	127	10,9	141	10,9	14	11,1	
<i>ESPROPRIAZIONI</i>	28	2,4	40	3,1	12	42,9	
<i>PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)</i>	106	9,1	137	10,6	31	29,1	
<i>RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI</i>	24	2,1	38	2,9	14	57,9	
<i>RISARCIMENTO DANNI A TERZI</i>	41	3,5	38	2,9	-3	-7,6	
<i>DANNO ALL'IMMAGINE</i>	14	1,2	15	1,1	1	5,3	
<i>ALTRE TIPOLOGIE</i>	218	18,8	273	21,0	55	25,1	
<b>TOTALI</b>	<b>1162</b>	<b>100</b>	<b>1297</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>	<b>11,6</b>	

Dalla tabella che segue si rileva che, delle 109.150 vertenze pendenti all'inizio dell'anno, a fine anno ne sono residue soltanto 74.977, sulle quali, peraltro, sono state avviate già 17.235 richieste istruttorie.

Il carico di 109.150 vertenze ha formato oggetto di 32.876 archiviazioni, delle sopracitate 1.297 citazioni, di 81 richieste di sequestri, di 1.429 inviti a dedurre e di 127 appelli, per un totale di 2.934 atti defensionali.

Personale in servizio		Attività Procure Regionali - PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2012 (Fonte: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)												
MAGISTRATI	ORG.	EFF.	Vertenze pendenti	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO	CARICO COMPLESSIVO	ARCHIVIAZIONI			CITAZIONI 2012	GIACENZA	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITI A DEDURRE	APPELLI	RICHIESTE ISTRUTTORIE
			(a)	(b)	(a+b)	(c)	(d)	(e)	(a+b)-(c+d+e)	TOTALI	TOTALI			
<b>TOTALE PROCURE REGIONALI</b>						IMMEDIATA	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA	c+d						
	127	91	74687	34463	109150	5902	26974	32876	1297	74977	81	1429	127	17235

ANALISI NUMERICA DELLE COPERTURE DEI POSTI DI FUNZIONE MAGISTRATUALE PRESSO GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO REGIONALI - ANNO 2012			
% di posti effettivamente coperti primo quadrimestre dell'anno 2012	68,1	% POSTI COPERTI	-31,9
% di posti effettivamente coperti secondo quadrimestre dell'anno 2012	68,1	% POSTI COPERTI	-31,9
% di posti effettivamente coperti terzo quadrimestre dell'anno 2012	70,9	% POSTI COPERTI	-29,1
% di posti effettivamente coperti primo quadrimestre dell'anno 2012	71,7	% POSTI COPERTI	-28,3
<b>% media di posti effettivamente coperti nel corso del 2012</b>	<b>69,7</b>	<b>% POSTI COPERTI</b>	<b>-30,3</b>
IL CALCOLO E' STATO EFFETTUATO PRENDENDO IN ESAME: I POSTI IN RUOLO PREVISTI/POSTI EFFETTIVAMENTE COPERTI NEL PERIODO LE TABELLE DELLE PIANTE ORGANICHE SONO STATE FORNITE DALLA SEGRETERIA DEL CDP			

\*\*\*

Passando ad esaminare l'attività del pubblico ministero contabile in sede d'appello, si rileva che in termini numerici, gli atti di appello del Procuratore generale, nel 2012, sono stati 19 dei quali 15 proposti avverso sentenze della sezione giurisdizionale regionale per la Sicilia.

Gli appelli proposti dai Procuratori regionali sono 123, le conclusioni ed i pareri scritti resi dalla procura generale su appelli di parte privata sono stati 1150, dei quali 146 emessi dall'Ufficio della procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello per la regione Sicilia.

Oltre agli atti di citazione, inviti a dedurre, ricorsi e appelli, nel 2012 complessivamente tra il primo e il secondo grado, i pubblici ministeri contabili hanno assicurato la partecipazione alle pubbliche udienze e alle camere di consiglio elaborando n. 5.073 atti difensivi, dei quali n. 3.660 riguardano giudizi di responsabilità, n. 660 giudizi di conto, n. 549 giudizi per resa di conto, n. 204 giudizi su istanza di parte.

### **III ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA E EFFETTIVITÀ DELL'AZIONE DI RESPONSABILITÀ (V.P.G. Antonio Buccarelli)**

E' ben noto agli operatori del diritto più accorti, ma è

comunque opportuno ricordarlo a beneficio dell'opinione pubblica, che l'attività delle Procure della Corte dei conti si esaurisce con la promozione delle azioni di responsabilità amministrativa ed è finalizzata, in presenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, all'ottenimento di un risarcimento in favore della Pubblica Amministrazione danneggiata.

Per quanto consta, infatti, l'attore pubblico contabile è l'unico soggetto nell'ordinamento giuridico legittimato ad azionare un giudizio risarcitorio e, quindi, ad ottenere un credito di cui non sarà comunque titolare<sup>81</sup>, ma che non dispone del corrispondente potere di esecuzione del credito attivato, quand'anche per tale credito siano state approntate forme di cautela e di conservazione nelle more del suo accertamento<sup>82</sup>.

Se si considerano insieme il potere del PM contabile di esperire le azioni a tutela delle ragioni del creditore<sup>83</sup>, di costituire in mora il responsabile di un danno erariale, le regole sulla liquidazione

---

<sup>81</sup> Per Cass. SS.UU. civili, sentenza 19 dicembre 1985, n. 6437, il PM contabile è titolare dello ius postulandi in quanto agisce in nome proprio e non per conto dell'Amministrazione danneggiata o nella veste di sostituto processuale. La stessa sentenza esclude che il Procuratore generale presso la Corte dei conti debba stare in giudizio innanzi la Corte di cassazione con l'assistenza dell'Avvocatura dello Stato, essendo rappresentato all'udienza dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione in base al principio di unicità dell'ufficio del Pubblico Ministero e non necessitando, quindi, di assistenza tecnica.

<sup>82</sup> Atteso che, ai sensi dell'art. 1 d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, l'azione per l'esecuzione delle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti è esercitata dalla stessa amministrazione beneficiaria della condanna, il p.m. contabile non assume il ruolo di creditore nei procedimenti di sequestro conservativo (Corte dei conti, SS.RR., 25 novembre 1999, n. 9).

<sup>83</sup> Introdotta dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005.

delle spese di giudizio<sup>84</sup>, ma anche le innovazioni sulla statuizione di condanna innanzi alla Corte di Cassazione del Procuratore generale della Corte dei conti, in ragione della soccombenza, al pagamento delle spese in favore della parte privata resistente<sup>85</sup>, sembra potersi addivenire alla configurazione del processo contabile come un processo tra parti a tutti gli effetti equiordinate<sup>86</sup> cui riconoscere gli stessi oneri e facoltà.

Pertanto, la produttività delle Procure contabili - ad oggi - non può essere misurata sulla effettiva esecuzione delle sentenze di condanna ottenute, aspetto sul quale, invece, l'opinione pubblica chiede il conto, ma sull'ammontare dei risarcimenti asseverati dalle Sezioni giurisdizionali e, quindi, sull'ammontare complessivo dei crediti maturati per conto delle Pubbliche Finanze.

Se si volesse assumere il quantum recuperato a seguito delle sentenze di condanna per responsabilità amministrativa quale - sostanziale - parametro di riferimento della effettività dell'azione contabile, della sua efficacia nel sistema della giustizia, si dovrebbe

---

<sup>84</sup> Applicabili a seguito della norma interpretativa di cui all'art. 10bis, comma 10, del d.l. n. 203 del 30.9.2005, conv. da legge n. 248 del 2.12.2005.

<sup>85</sup> Cass. SS.UU. civili, ordinanza n. 26111 del 13.12.2007. Si porrebbe, in particolare per i casi di rigetto dell'azione nei confronti di soggetti privati estranei alla P.A., il problema dell'accollo delle spese alla parte pubblica contabile agente.

<sup>86</sup> Il PM contabile nell'esercizio dei poteri dispositivi del diritto e del processo, che sono propri della parte non sarebbe mai, pertanto, una parte in senso meramente formale, titolare di un interesse di giustizia in nome dello Stato, venendo ad essere gravato degli oneri della soccombenza processuale, sebbene tali oneri vengano poi traslati sull'Amministrazione pubblica beneficiaria dell'azione contabile.

in primo luogo premettere che lo scopo dell'azione stessa è nel risarcimento (e prima ancora che qualificare l'azione come istanza risarcitoria o ripristinatoria del buon amministrare), e, in secondo luogo, approntare quegli strumenti e stabilire quei criteri e quelle modalità di azione che sono propri di una centrale di recupero crediti con forte implementazione -oltre che assegnazione della titolarità- dell'attività esecutiva al fine di raggiungere il massimo risultato<sup>87</sup>.

Sul punto della esecuzione la Procura Generale non può che limitarsi a riferire lo stato dell'arte in base ai dati del monitoraggio<sup>88</sup>.

Essi indicano che nel quinquennio 2008-2012 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive ammontano a circa 160 milioni di euro a fronte di condanne che, nel

---

<sup>87</sup> In realtà i tentativi di fare assumere al PM contabile il ruolo di creditore e, quindi, di parte anche nella fase di esecuzione delle condanne delle sentenze delle Sezioni giurisdizionali, si scontrano con problemi di natura pratica (tra i quali il deposito di un fascicolo dell'esecuzione nella Sezione giurisdizionale, ovvero la legittimazione del PM contabile innanzi al g.o.) e, quanto al rimedio dell'ottemperanza, con le elaborazioni giurisprudenziali articolate negli argomenti, ma semplicistiche nelle soluzioni (sul punto Sezioni Riunite 8 marzo 2002 n. 6/QM per la quale l'art. 10, comma 2, della legge 205/2000 si riferisce alle sole decisioni del giudice contabile emesse nei contenziosi pensionistici, ma anche Corte dei Conti, Sez. I, n. 416 del 27.9.2011 per la quale è il giudice amministrativo ad avere giurisdizione sull'ottemperanza delle pronunzie passate in giudicato della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa in base all'art. 112 c.p.a.; soluzione che è contraddetta dal giudice amministrativo -da ultimo TAR Puglia, Sez. Bari, 4.10.2011, n. 1459 conforme a Cons. Stato, Sez. IV, 25.5.2005, n. 2668- per il quale l'applicabilità di tale norma ad altri giudici speciali è subordinata alla condizione che non vi siano norme diverse rispetto all'ottemperanza, norme che, nel caso della Corte dei conti, sono previste dal richiamato art. 10, comma 2, ma vengono limitate al solo giudizio pensionistico).

<sup>88</sup> Ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o ordinanza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale, provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito, attraverso l'ufficio designato con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o ente interessati; in base all'art. 2, comma 2, il recupero è effettuato su tempestiva richiesta dell'ufficio che ha in carico il credito alla quale l'ufficio o l'ente erogatore dà esecuzione immediata. La Procura regionale competente (art. 7) viene esclusivamente informata dell'inizio della procedura e della sua conclusione (con specifica delle partite riscosse, di quelle assoggettate a ritenuta e di quelle eventualmente assegnate al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4).



medesimo periodo, ammontano a complessivi 3.530 milioni di euro<sup>89</sup>.

Non vuol essere un discarico di responsabilità, né una doglianza rivolta al legislatore, né una elusione del problema o il reclamo di una competenza, ma se la Corte dei conti, ed, in particolare, il PM contabile non ha titolarità e controllo sulla fase esecutiva, a questi non può imputarsi la scarsa "redditività" dei crediti erariali da responsabilità amministrativa una volta che questi sono divenuti esigibili. Peraltro, se il metro di comparazione fosse quello predetto, l'analisi dei numeri degli introiti, in rapporto al numero degli uffici dedicati a tale attività (tanto le Procure ed il loro personale, quanto i giudici ed il personale delle Sezioni giurisdizionali) sarebbe comunque un bilancio coerente con le risorse assegnate per tale funzione.

Ciò detto, non si possono confondere i piani. L'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti è un dato esogeno all'attività

---

<sup>89</sup> Tale dato è un valore assoluto, ma occorre tenere conto che con una sola decisione (tra le 987 di primo grado dell'anno 2012) della Sezione giurisdizionale Lazio n. 214 del 17.2.2012, le società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi, sono state condannate per un ammontare di oltre 2,7 miliardi di euro per il danno erariale cagionato in ragione della violazione degli obblighi della concessione.

Una valutazione realistica del rapporto esecuzioni/condanne può essere fatto depurando il secondo termine da tale recente decisione per la quale l'attività di esecuzione è al suo inizio e, quindi, giungendo a tale relazione più concreta di 160 milioni di euro di esecuzioni su circa 800 milioni di condanne e, quindi, ad un valore pari a circa il 20% di introiti sull'ammontare delle condanne.

In ogni caso il dato delle esecuzioni è comparabile a quello delle condanne di cui alle sentenze passate in giudicato solo se rapportato in termini di media aritmetica al quinquennio; per ovvie ragioni (necessità del ricorso a mezzi di esecuzione forzata, accesso alla rateizzazione, lentezze burocratiche delle amministrazioni creditrici, etc.), infatti, le somme incamerate nel periodo 2008-2012 derivano da condanne risalenti anche e prevalentemente ad anni antecedenti al 2008 e solo in misura percentuale minore da quelle più prossime al 2012.

delle Procure contabili<sup>90</sup> e dello stesso plesso giurisdizionale della Corte dei conti. L'azione contabile mira in primo luogo all'accertamento giudiziale del danno erariale (e presuppone una attività istruttoria e di indagine tanto più rilevante quanto più risalta l'atipicità del danno erariale), all'ascrivibilità dello stesso in termini personali al soggetto agente, e, solo successivamente a ciò, al risarcimento del danno; l'esito di tale attività cognitiva nulla ha a che vedere con la fase successiva di esecuzione, peraltro intestata ad altro soggetto legittimato sostanziale e processuale. Il credito erariale è, quindi, il frutto di una azione complessa che implica in primo luogo il suo accertamento e, solo dopo tale articolata attività (i cui strumenti, nonostante una magistratura dedicata, non sono affatto agevoli essendo la disciplina che li contempla estremamente frammentata e macchinosa), la possibilità di porlo in riscossione.

Se la concreta soddisfazione del credito erariale è altra cosa

---

<sup>90</sup> In base all'art. 24 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (R.D. 13 agosto 1933, n. 1038) 24, ai fini dell'esecuzione, le copie delle sentenze di condanna vengono spedite in forma esecutiva e trasmesse al Procuratore generale che ne cura l'invio alle amministrazioni interessate all'esecuzione e, per estratto, al direttore generale del tesoro (le copie per uso di notificazione possono farsi eseguire dall'amministrazione, ma devono essere autenticate dalla competente segreteria della Corte dei conti).

Poiché tale norma, per ciò che attiene al ruolo del Procuratore Generale, non attiene alla procedura in senso stretto, non essendo ai fini dell'esecuzione il PM contabile parte del processo, ed avvenendo, tuttavia, ancora adesso che il tempo tecnico di trasmissione delle decisioni dalle segreterie delle Sezioni centrali di appello alla Procura Generale (e nemmeno direttamente alla Procura territoriale competente) venga a rilevare ai fini del computo del termine di sessanta giorni per il compimento dell'attività imposta al sequestrante, cioè all'Amministrazione creditrice, -per gli effetti di conversione del sequestro conservativo in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c.- dall'art. 156 disp. att. c.p.c., di deposito della copia della sentenza esecutiva nella cancelleria del giudice competente per l'esecuzione e per i successivi adempimenti previsti dall'art. 497 c.p.c., si sono registrati casi di mancato deposito della sentenza di convalida del sequestro conservativo immobiliare nel predetto termine determinando l'estinzione del processo esecutivo.

dalla fase costitutiva del credito stesso, appare evidente che, sia nell'ottica puramente civilistica della funzione risarcitoria, sia in quella specifica di riparazione del documento arrecato alla Pubblica Amministrazione, sia per l'affermazione dell'effettività e dell'efficacia delle pronunce rese dal giudice della contabilità pubblica, anche in funzione di prevenzione generale dell'azione contabile, l'esecuzione e la riscossione sono aspetti assolutamente determinanti<sup>91</sup>.

Sull'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti passate in giudicato influiscono elementi di varia natura. Pur nell'ampliamento pretorio della giurisdizione e, quindi, della platea dei soggetti

---

<sup>91</sup> Se il problema delle esecuzioni dipende dalla individuazione del soggetto legittimato e richiede una soluzione processuale, quello della riscossione del credito erariale, è un problema di amministrazione, non di giurisdizione e di definizione dell'ambito di azione del PM contabile. Ne è conferma indiretta la circostanza che la Sezione Centrale sul controllo di gestione delle Amministrazioni dello Stato ha programmato nel triennio 2013-2015 due indagini poste in Cat. I - Entrate, una riguardante il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato ed i rapporti tra il Ministero della Giustizia ed "Equitalia Giustizia" in attuazione della convenzione del 23.9.2010 ai sensi dell'art. 1, commi 367 e 368, della legge 244/2007, l'altra proprio attinente il recupero dei crediti verso funzionari ed agenti contabili a seguito delle sentenze di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti, con le connesse attività di recupero svolte dai singoli Ministeri nel quinquennio 2008-2012.

È interessante notare come la riscossione dei crediti erariali derivanti da spese di giustizia e pene pecuniarie di cui al d.p.r. 30.5. 2002, n. 115 e riferibili al Ministero della Giustizia, sia stata conferita, mediante convenzione, ad una società "Equitalia Giustizia" che provvede alla gestione del credito, mediante le attività di acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita con decreto del Ministro della Giustizia, e di iscrizione a ruolo del credito. Peraltro, la società di riscossione può compiere operazioni finanziarie nella gestione dei crediti del Ministero della Giustizia e può essere incaricata di svolgere altre attività strumentali, ivi compresa la gestione di eventuali operazioni di cartolarizzazione del credito di cui al comma 367. L'art. 1, comma 373, della legge 244/2007 prevede l'eventuale riassegnazione delle eventuali maggiori entrate per spese di giustizia del Ministero determinate rispetto alla media annua delle entrate nel quinquennio precedente, in misura non superiore al 20 per cento, ad alimentare il fondo unico di amministrazione per interventi straordinari e senza carattere di continuità a favore del fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.

Il d.p.r. 115/2002 che, per inciso, disciplina le voci e le procedure di spesa dei processi: il pagamento da parte dell'erario, il pagamento da parte dei privati, l'annotazione e la riscossione. Disciplina, altresì, il patrocinio a spese dello Stato, la riscossione delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali. Per il processo contabile di responsabilità e di conto nulla cambia: l'art. 255 del testo unico, prevede, infatti, che anche le spese relative agli atti disposti dal magistrato sono anticipate dall'erario e sono riscosse, unitamente al credito principale, nelle modalità di cui al d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260.

estranei alla P.A. assoggettati alle regole della responsabilità amministrativa e per i quali può risultare più difficoltosa l'individuazione di un patrimonio capiente, il "debitore erariale" è normalmente un soggetto solvibile, sia pure nel tempo (eventualmente attraverso l'applicazione di un meccanismo di rateizzazione<sup>92</sup>) ed in dipendenza, ovviamente, delle dimensioni del danno erariale da risarcire.

Pur coi limiti stabiliti dalle norme in materia di esecuzione sugli emolumenti lavorativi e di quelli derivanti dall'applicazione con criteri di elevata discrezionalità di una ritenuta sullo stipendio, va detto che se l'attività di riscossione segna il passo ciò dipende primariamente dalla tempestività dell'Amministrazione creditrice (si veda la nota precedente).

Appare, tuttavia, fin troppo evidente che è il meccanismo di esecuzione del credito, derivato da responsabilità per danno erariale che si rivela alquanto macchinoso e privo degli ordinari strumenti e delle misure coattive che assistono la riscossione del credito erariale (tanto per le spese di giustizia, come da disciplina del testo unico 115/2002, quanto più in generale per il credito fiscale).

---

<sup>92</sup> Dispone l'art. 2 del d.p.r. 260/1998 che al recupero delle somme si procede -su tempestiva richiesta dell'ufficio che ha in carico il credito alla quale l'ufficio o l'ente erogatore dà esecuzione immediata - mediante ritenuta nei limiti consentiti dalla normativa in vigore su tutte le somme dovute ai responsabili in base al rapporto di lavoro, di impiego o di servizio, compresi il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza, comunque denominati. A richiesta del debitore il pagamento può essere effettuato a rate, il cui numero è determinato dall'Amministrazione creditrice, tenuto conto, entro i limiti predetti, dell'ammontare del credito e delle condizioni economiche del debitore.

Stabilisce l'art. 2, comma 4, del d.p.r. 260/1998 che per la riscossione dei crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal regolamento stesso e, cioè, per tutti i crediti non recuperati a seguito di pagamento spontaneo o in via di definizione con adempimento rateizzato ovvero ancora secondo quanto prevede il regolamento sulle procedure di riscossione dei crediti conseguenti a decisioni di condanna della Corte dei conti in attuazione dell'art. 4 del medesimo d.p.r., (individuazione con decreto delle amministrazioni interessate delle procedure, della documentazione e delle scritturazioni contabili necessarie per la riscossione), l'ufficio competente procede all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 67 del d.p.r. 28 gennaio 1988, n. 43<sup>93</sup>. Per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n.446<sup>94</sup>.

Se la riscossione non avviene in modo diretto, a seconda che si

---

<sup>93</sup> Il recupero mediante concessionario avviene per lo Stato ai sensi dell'art. 67 (riscossione coattiva delle tasse e delle imposte indirette) del d.p.r. 43/1988, qualora a seguito di invito al pagamento, atto di liquidazione, accertamento, rettifica o erogazione di sanzioni siano infruttuosamente scaduti i termini di pagamento delle somme dovute, per cui l'Amministrazione competente forma il ruolo relativo ai contribuenti per i quali si procede alla riscossione coattiva ai sensi dell'articolo 11, terzo comma, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602. Per la formazione del ruolo e per la riscossione da parte degli agenti della riscossione delle somme iscritte si applicano le disposizioni previste per la riscossione dei tributi e delle entrate di cui all'articolo 63, comma 1, del d.p.r. 43/1988.

<sup>94</sup> Il recupero indiretto mediante concessionario avviene in base all'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (che, tra gli altri interventi di carattere fiscale, provvede al riordino della disciplina dei tributi locali) che stabilisce, sotto la voce "potestà regolamentare generale delle province e dei comuni" che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle province e dei comuni viene effettuata con la procedura di cui al d.p.r. 602/1973 (come sopra), se affidata ai concessionari del servizio di riscossione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ovvero con quella indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se svolta in proprio dall'ente locale o affidata agli altri soggetti individuati alla lettera b) del comma 5.

tratti di Amministrazioni dello Stato o di enti locali la procedura di riscossione coattiva differisce in maniera sensibile, non senza rilevare che, in disparte il richiamo ai predetti articoli che disciplinano la riscossione, la legge richiede, altresì, ed in maniera che appare alquanto ridondante, che si adiscano le vie legali attivando una procedura coattiva interna all'amministrazione creditrice; si tratta, in realtà, di un ulteriore diaframma tra l'esperimento della riscossione diretta non riuscito ed il passaggio alla soluzione coattiva, che si rivela una inutile spendita di tempo rispetto alla soddisfazione concreta del credito. Per gli enti locali, si rileva, tuttavia, una particolarità normativa ulteriore che oltre a ben rappresentare le concrete chance di recupero del credito, esprime anche le reali intenzioni di recupero che l'Ordinamento ripone. Il richiamo alla datata disciplina dettata dal testo unico del regio decreto n. 639/1910 (testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), rimanda a modalità di recupero che non sono né celeri né sicure nello svolgimento degli adempimenti e, soprattutto, che riportano all'interno dell'amministrazione creditrice l'attività volta alla soddisfazione del credito riproducendo pedissequamente un sistema di recupero diretto<sup>95</sup>. Ciò comporta una

---

<sup>95</sup> Il procedimento di coazione prende avvio dall'ingiunzione al pagamento della somma dovuta entro un termine di 30 giorni. Trascorso inutilmente detto termine, in caso di mancato ricorso od opposizione, l'ente creditore procede all'esecuzione sui beni mobili mediante la procedura di pignoramento, oppure all'esecuzione sui beni immobili, mediante l'articolato procedimento di espropriazione.

seria difficoltà, soprattutto in riferimento alla capacità di garantire concretamente l'efficienza nell'attuazione della riscossione coattiva da parte dell'ente locale, il quale può non avvalersi della procedura mediante ruolo, optando per una riscossione coattiva diretta che altro non è che ripetizione del tentativo di recupero diretto rimasto senza esito; più che l'incertezza sulle procedure da adottare e sull'attribuzione delle competenze ai fini del recupero, la norma, consentendo l'esperimento di procedure farraginose e potenzialmente infruttuose, alimenta, soprattutto in contesti di amministrazioni pubbliche locali e di ridotte dimensioni (in cui vi è promiscuità tra l'ufficio deputato al recupero e il dipendente debitore) e con deficit strutturale di efficienza, alibi alla dilazione o al procrastinamento senza termine (fino al definitivo pregiudizio) dell'effettivo recupero presso il dipendente pubblico responsabile di danno erariale<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> E' singolare, ma denso di significato, che il richiamo alla normativa desueta e superata del r.d. 639/1910 sia stato riprodotto dall'art. 8 quinquies, comma 10, della legge n. 33/2009 (in materia di prelievi per le produzioni di quote latte in eccedenza), che stabilisce che, nei casi di mancata tempestiva presentazione della richiesta di rateizzazione ed in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione, nonché in caso di interruzione del pagamento anche di una sola rata, l'A.g.e.a. provvede alla riscossione coattiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. Cioè mediante azioni svolte da legali incaricati. Tale disposizione ha prodotto una sospensione generalizzata delle procedure di riscossione in atto a mezzo di Equitalia ed il ricorso ad una procedura coattiva diretta e diversa dal ruolo, che non ha consentito all'Ente pubblico, strutturato per l'erogazione dei contributi comunitari, non per l'esazione delle multe, di procedere con i recuperi miliardari dei prelievi.

Va, peraltro, detto che l'art. 39, comma 13, della legge n. 111/2011 ha trasferito la riscossione delle entrate erariali diverse da quelle tributarie e previdenziali da Equitalia ad enti ed organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali autorizzati a svolgere l'attività di riscossione con le modalità di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

L'art. 1, comma 525 della legge (di stabilità) 24 dicembre 2012, n. 228, ha posto rimedio al blocco dell'attività di recupero del credito statale in materia (che, per inciso, corrisponde al danno erariale determinato dall'obbligo del conferimento dei prelievi alla U.E.) ed ha riprodotto l'art. 8 quinquies, prevedendo la riscossione mediante ruolo, con avvalimento delle società del Gruppo Equitalia; la

Per quanto importante ai fini della soddisfazione del credito erariale, l'esecuzione non contribuisce alla valutazione dell'efficacia della giurisdizione di responsabilità amministrativa, mentre la scarsa esecuzione delle sentenze della Corte dei conti incide fortemente sulla effettività delle stesse. Ma, come detto, l'esecuzione non dipende affatto dalla volontà o dall'organizzazione degli organi di giustizia contabile, bensì, nell'ordine ed in varia maniera, dalla volontà di riscuotere il proprio credito da parte della P.A. beneficiaria, dall'efficienza della giustizia ordinaria in ambito di esecuzione, dalle caratteristiche che il legislatore intende conferire al credito erariale<sup>97</sup> e, quindi, in ultima istanza, dalla effettiva volontà dello Stato di esigere il pagamento dei propri crediti o di ottenere il risarcimento dei danni subiti<sup>98</sup>.

---

notificazione della cartella di pagamento da parte di A.g.e.a., che, a tal fine, si avvale del Corpo della guardia di finanza, esercitando il personale di quest'ultimo funzioni demandate dalla legge agli ufficiali della riscossione; le procedure di riscossione coattiva già sospese sono proseguite, sempre avvalendosi del Corpo della guardia di finanza, dalla stessa A.g.e.a. che resta surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione e nei cui confronti le garanzie già attivate mantengono validità e grado.

<sup>97</sup> A tale proposito varrà la pena di ricordare che il credito derivante da danno erariale - pur sottintendendo una relazione tra credito, creditore e patrimonio del debitore - non è assistito da alcuna forma di privilegio come, invece, per i crediti dipendenti da reato che danno privilegio sulle cose sequestrate dallo Stato e dalle altre persone indicate dal codice penale (art. 2768 cod. civ.), ovvero per i crediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali (art. 2752).

<sup>98</sup> Le restrizioni alla responsabilità amministrativa, ad esempio, in materia di danno all'immagine, o quelle relative alla mancata copertura del costo dei servizi pubblici, ma anche le limitazioni che incidono sull'esercizio dell'azione, ad esempio, quelle che incidono sulla qualificazione della notizia di danno, sì come la mancanza di una norma di interpositio in materia che interessa ampi settori dell'azione della P.A., quali quello delle società partecipate; ed ancora la limitazione di carattere generale dell'elemento psicologico necessario per l'ascrivibilità personale alla colpa grave anche in ambiti di azione che non richiedono specifiche competenze professionali; ma anche, paradossalmente, la tendenziale tipizzazione del danno erariale su base casistica, senza organicità e razionalizzazione, ed a seconda delle urgenze. Sono tutti indicatori di una attenzione non ragionata del legislatore nella tutela della organizzazione complessiva dello Stato e degli enti pubblici.



Sul piano dell'efficacia della giustizia contabile in senso stretto, vale allora che, per il 2012, il numero delle sentenze di condanna emesse (987) risulta essere adeguato al numero dei magistrati assegnati alla specifica funzione, sebbene il saldo degli affari finiti sia inferiore alla quantità delle nuove azioni di responsabilità amministrativa promosse dalle Procure regionali (1.232<sup>99</sup>). Quanto il numero ed il valore economico delle azioni contabili (i cui dati di monitoraggio per il 2012 descrivono una certa vivacità) e quelli delle corrispondenti sentenze emanate (ed in tal caso anche quelle di rigetto) siano sufficienti alla formulazione di un giudizio di effettività in un'ottica di prevenzione generale e speciale della giurisdizione di responsabilità amministrativa è un aspetto che di seguito si ritiene di approfondire.

I circa 2.200 interventi, tra citazioni in giudizio e sentenze passate in giudicato (cui si aggiungono ordinanze, atti integrativi,

---

<sup>99</sup> Per un importo complessivo di euro 1.039.616.472,96. Di tale importo ben 340 milioni di euro sono stati sottoposti nel 2012 a sequestro mobiliare ed immobiliare, mentre è pari a circa 50 milioni di euro l'importo complessivo delle azioni a tutela del credito erariale di cui all'art. [1, co. 174, l. n. 266 del 23 dicembre 2005](#) il quale stabilisce che al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del citato regolamento di procedura di cui al R.D. 1038/1933, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei Conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile.

Il diritto di credito in funzione del quale il PM contabile agisce resta nella titolarità dell'ente danneggiato. Come è nella struttura del credito erariale e dell'azione esercitata nell'interesse della legge, l'ente pubblico danneggiato assumerà, in fase di esecuzione, il ruolo di creditore procedente, ma tutte le iniziative di tutela della garanzia patrimoniale sono intestate al PM contabile. In questa prospettiva, anche un credito eventuale, ad esempio il credito oggetto di controversia giurisdizionale, in sede contabile, e, quindi, un credito cui non manca soltanto il requisito della esigibilità, ma anche quello della certezza, può essere tutelato dall'esperimento dell'azione revocatoria, ai sensi dell'art. 2901 del codice civile, sebbene fra i presupposti di questa vi è l'esistenza del credito e non anche la sua concreta esigibilità.

atti a tutela della garanzia, così come anche le sentenze di rigetto delle istanze del PM contabile), operati dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, sarebbero ben poca cosa ove se ne volesse verificare l'incidenza sulla massa dei 3.427.000 circa -esclusi i dipendenti delle società pubbliche e delle partecipate- occupati a diverso titolo (tempo indeterminato, tempo determinato, contratti flessibili, interinali) nella Pubblica Amministrazione, ma sono di notevole rilievo se posti - come si ritiene più proprio, sebbene l'azione sia diretta all'affermazione di una responsabilità personale- in relazione al totale degli enti che compongono l'insieme della P.A. italiana che è pari a circa 9.850 enti<sup>100</sup> cui vanno ad aggiungersi circa 7.000 società pubbliche<sup>101</sup>. In buona sostanza, ed in linea non meramente teorica, gli oltre 2.200 atti del 2012, il cui oggetto è ben delineato nelle allegate tabelle di monitoraggio, sono idonei, in un solo anno, ad intervenire con una azione di responsabilità o con un arresto del giudice contabile su tutte le realtà soggettive e le espressioni di attività della P.A. italiana in un rapporto percentuale superiore al 13% (se si tiene conto anche delle società pubbliche e non si considera

---

<sup>100</sup> 8.500 circa è il numero delle strutture regionali e locali. E' compito dell'ISTAT il censimento delle Pubbliche Amministrazioni. L'art. 1, comma 169, della Legge di stabilità per il 2013 (228/2012) stabilisce che avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione.

<sup>101</sup> In altra parte della presente relazione si tratta ampiamente del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, con particolare riferimento all'orientamento della Corte di Cassazione, in corso in merito alla giurisdizione della Corte dei conti sulle società pubbliche.

l'attività -pure di estremo rilievo- inerente i giudizi di conto).

Più difficile, perché fenomeno mai studiato e scientificamente approfondito, è la verifica in termini di qualità dell'intervento della giustizia contabile sull'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

Partendo, quindi, dai fatti riscontrati, la ricognizione statistica effettuata indica alcuni dati significativi esterni all'attività in senso stretto delle Procure regionali; in particolare è indicato in circa 55 milioni di euro per il solo 2012 il recupero per adempimento spontaneo avvenuto in ragione di attività istruttoria, di attività preliminare (contestazione) e di introduzione del giudizio con conseguente cessata materia del contendere.

Allo stato, pertanto, vi è un "tesoretto" (riferibile ai soli ultimi cinque anni) di 3,5 miliardi di euro<sup>102</sup> da porre all'incasso, mentre solo nel 2012, sono stati recuperati per esecuzione sentenze e per recuperi spontanei non assistiti da sentenza passata in giudicato circa 120 milioni di euro<sup>103</sup>, mentre si sono aggiunti beni in garanzia per 340 milioni di euro ed altre forme di tutela del credito per circa 50 milioni di euro<sup>104</sup>. Pur in assenza di idonei parametri statistici e di

---

<sup>102</sup> Per l'esattezza si tratta di euro 3.450.876.197,78 derivanti dalle condanne in I grado e di euro 79.623.131,58 relativi al saldo delle condanne in II grado di giudizio.

<sup>103</sup> In tal caso si tratta recuperi -riferiti al periodo 2008-2012- derivanti da procedimenti monitori, da riparazioni spontanee o a seguito di attività istruttoria, o a seguito di invito a dedurre o effettuati in corso di giudizio.

<sup>104</sup> Più precisamente si tratta di euro 340.135.034,34 per sequestri conservativi ed euro 49.716.544,22 per azioni revocatorie.

computo, è stato stimato in circa 300 milioni il valore del risparmio per la P.A. in seguito alla autocorrezione ed alla conformazione dell'azione amministrativa agli indirizzi di good practices che emergono dagli atti delle Procure regionali e dalle sentenze delle Sezioni giurisdizionali<sup>105</sup>.

Le ragioni per le quali l'attività del Pubblico Ministero contabile deve essere vista nell'ottica di prevenzione generale della responsabilità amministrativa, e, quindi, in un quadro più ampio rispetto alla necessità di reprimere e risarcire il danno erariale determinato dall'azione dolosa o gravemente colpevole del singolo dipendente o amministratore pubblico (in corrispondenza con una funzione, per così dire, specialpreventiva), risiedono tanto nell'ampiezza delle funzioni che in base all'art. 103 Cost. sono riconducibili alla giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, quanto in una più completa definizione e nella più complessa struttura del danno erariale non limitata agli angusti limiti del risarcimento addebitabile al singolo responsabile, ma alla interezza delle conseguenze che comunque rimangono in carico alla

---

<sup>105</sup> Aldilà delle stime (molte Uffici di Procura non hanno ritenuto di poter trarre delle indicazioni precise in assenza di parametri certi), tale osservazione non è affatto peregrina. Si rimarca che in alcuni settori di azione della P.A., l'azione di responsabilità amministrativa è stata particolarmente ricorrente, fino a determinare ravvedimenti operosi delle pubbliche amministrazioni o addirittura ripensamenti normativi. Esemplificativo del primo caso è la ridefinizione dei rapporti di accreditamento al S.S.N., ma anche dei sistemi di incentivazione e di incremento della produttività, mentre emblematico del secondo caso, è la disciplina del conferimento delle consulenze esterne ed, in genere, della flessibilità dei rapporti di lavoro pubblici risoltasi -dopo innumerevoli arresti giurisprudenziali- nell'ultima stesura fortemente restrittiva dell'art. 7, comma sesto, del d.lgs. 165/2001.

organizzazione pubblica (e, quindi, alla collettività) e che non sono sempre emendabili, quand'anche ricorrano tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi della responsabilità amministrativa, con l'accoglimento dell'istanza risarcitoria. Ciò accade, anzi, in un numero ben limitato di casi rispetto al danno riscontrabile, in quanto le regole della responsabilità amministrativa sono rigorose, ma anche perché i comportamenti che generano il danno erariale non sono sempre personalmente e precisamente riconducibili al soggetto agente, ma sono il frutto indotto della stessa organizzazione amministrativa che li subisce.

In questo senso, l'idea del danno erariale come conseguenza della condotta dolosa o gravemente colposa del singolo dipendente pubblico, risponde all'esigenza di approntare con l'azione di responsabilità un rimedio giudiziario finalizzato al risarcimento con garanzia del soggetto leso e di quello responsabile. Tuttavia, il risarcimento del danno erariale, non è l'integrale risarcimento del danno civilistico tipo, ma è comunque frutto della differenza data dal danno subito dalla P.A. meno il valore della parte incolpevole della condotta del soggetto agente e della parte di danno riconducibile alla partecipazione alla determinazione dello stesso da parte della stessa Pubblica Amministrazione danneggiata<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Elemento che generalmente viene considerato ai fini della applicazione del cd. potere riduttivo della Corte dei conti.

Ritenere che l'azione di danno erariale sia effettiva solo se conduce alla concreta soddisfazione del credito erariale accertato, è frutto, quindi, di una concezione alquanto consolatoria, se non proprio fideistica, del rimedio giudiziario affidato al PM contabile<sup>107</sup>, che affonda nella convinzione miope, se non cieca, che il problema si risolva nel risarcimento di quanti più danni è possibile intercettare.

In realtà, il danno erariale origina in un contesto, l'Organizzazione pubblica, che è espressione esponenziale di una collettività, per cui l'insieme dei danni erariali è rappresentativo dello spreco di risorse pubbliche finalizzate al bene collettivo. Il concetto di spreco non è, per l'appunto, un concetto singolare, ma partitivo di un fenomeno strutturale appartenente al cattivo amministrare la cosa pubblica che non si risolve con mille sentenze di condanna, ma neppure con tante sentenze quanti sono gli sprechi, se non si individua l'origine, l'ambito e la ragione per cui l'atto di spreco si è generato<sup>108</sup>. In tal senso, molto spesso accade di verificare

---

<sup>107</sup> In mancanza, peraltro, degli strumenti volti alla concreta realizzazione del credito, ed in presenza, anzi, di una normativa che, con interventi scoordinati e contraddittori, oscilla tra propositi di quasi impunità del pubblico amministratore ed impulsi quasi forcaioli, allorché si tratta di blandire l'opinione pubblica scossa da episodi sempre più frequenti di cattiva gestione della cosa pubblica.

<sup>108</sup> Per tali ragioni, in ambito di responsabilità amministrativa, in cui si giudica il "cattivo amministrare", spesso è atto ben più dannoso quello che si caratterizza per l'elemento psicologico della colpa grave, rispetto a quello commesso con dolo. Mentre quest'ultimo, infatti, è prevalentemente ad autore unico, a carattere episodico (che non vuol dire isolato, né, purtroppo, nella Amministrazione Pubblica italiana, raro), ed è comunque il più delle volte abbinato anche ad un reato -ed è, quindi, variamente perseguito e plurisanzionabile dall'ordinamento giuridico- ed ha motivazioni di tipo profittatorio ed in chiaro contrasto con l'organizzazione che lo subisce, la condotta commessa con colpa, a prescindere dal grado, oltre ad essere più ricorrente, non è frutto di una volontà di contrapposizione (in senso ampio, *contra ius*), bensì di un modo -sia pure incorretto e tendenzialmente latente e destinato a rimanere sotto traccia se non emerge in termini di gravità del comportamento e se non avviene autocorrezione- di intendere l'azione pubblica da parte del soggetto agente (più propriamente un comportamento non iure) tale da dare luogo, più che a ben evidenziabili ipotesi di malversazione o

che l'azione di responsabilità amministrativa non può essere perseguita nei termini di legge, mancando i presupposti normativi, pur sussistendo un danno erariale attribuibile, piuttosto che al singolo, ad un modello organizzativo incorretto, risultando altrettanto di frequente che sia lo stesso legislatore ad autorizzare tali modelli organizzativi improduttivi e, sovente, dannosi, legittimando attività inutili e dispendiose.

Orbene, l'azione in senso stretto del Pubblico Ministero contabile incide sulle patologie che non derivano dalla conformità della condotta del soggetto agente alle norme e, pertanto, non opera in quanto tali sulla inefficienza, antieconomicità ed inefficacia dell'azione amministrativa, ma sull'azione personale di coloro che compongono il plesso amministrazione pubblica che si discostano con dolo o colpa da regole dell'amministrazione, rimanendo marginale ed influente rispetto alle ipotesi -pur individuate nel corso di una attività istruttoria- di cattiva amministrazione che non configurino anche una ipotesi completa di responsabilità amministrativa.

In questo senso, il deficit di giustizia e di contrasto agli sprechi

---

peculato, a fenomenologie complesse che, in termini di gestione aziendale, sono classificabili come bad practices.

Tali comportamenti, in quanto riferibili al modo ordinario di esprimersi di una organizzazione per il tramite dei suoi dipendenti o dei suoi amministratori, nella valutazione di più ampio respiro dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione dell'Amministrazione pubblica, risultano essere di gran lunga più perniciosi di episodici atti predatori commessi con dolo.

della Pubblica Amministrazione che dall'opinione pubblica spesso rimbalza, possono certamente ed in parte essere imputati ad una limitatezza -normativa- dell'azione delle Procure della Corte dei conti, ma non ad una inefficienza dell'azione giudiziaria alle stesse conferita, bensì ad una inefficiente o lacunosa disciplina legislativa<sup>109</sup>.

L'azione di responsabilità amministrativa non può non prefiggersi, quindi, oltre che la difesa della P.A. dagli episodi che la danneggiano e ne ostacolano in generale la buona amministrazione del bene pubblico, anche l'incentivo alla P.A. alla introduzione di una politica di efficiente amministrazione. L'illecito contabile non è come il delitto, che può essere accettato quale "fatto normale" -fino al paradosso del "fatto utile"- perché si compone della stessa materia che consente ad una società di progredire<sup>110</sup>, ma è la conseguenza finale e più evidente di una organizzazione sociale non evoluta

---

<sup>109</sup> E' pratica speculativa generalizzata (che non può appartenere ad una logica di diritto) quella di vedere nelle Procure regionali il censore di costumi e comportamenti, spesso anche della classe politica, che, quand'anche appaiano illeciti, immorali e contrari all'etica professionale, assumono di trovare piena legittimazione nelle prerogative che la legge riconosce in ragione di primarie funzioni di rappresentanza popolare. E', invece, ben difficile che con tali norme, vaghe per definizione ed a forte componente descrittiva, il giudice possa essere chiamato ad operare un sindacato. Né, del resto, le Procure della Corte dei conti, sono un organo eccezionale dotato di poteri speciali, creato ed attrezzato contro la corruzione dilagante, il malaffare, né tampoco contro comportamenti lassisti ed inefficienti che proliferano in una Amministrazione Pubblica che si è ipertroficamente sviluppata in formule organizzative, numero, competenze ed attività. Né è e non può essere, pertanto, il PM contabile ad intimorire il funzionario pubblico e ad inibirne l'azione, spettando alla legge, semmai, intervenire sul contesto organizzativo per orientarlo verso comportamenti dei singoli efficienti e efficaci.

<sup>110</sup> Secondo le teorie ottimistiche, il delitto è un atto dinamico che si contrappone ad un ordinamento sociale statico (del resto, la tassatività dei reati -pure fondamentale strumento di garanzia- è la codificazione di atti ritenuti antiguridici nel tempo presente), e per questo ne favorisce il miglioramento ed il progresso attraverso l'eliminazione delle cause che determinano il crimine (illuminismo), ovvero attraverso l'eliminazione della stessa società che determina il crimine e, conseguentemente, il dissolversi del crimine stesso in una società utopistica senza contrasti sociali (anarchismo).



abbastanza da prevenirlo<sup>111</sup>. Esso, quindi, è tanto più arginabile, quanto più si definisce una azione di correzione della imperfetta pratica dell'amministrare. Vi sono, tuttavia, dei punti fermi, dei dati di realtà costanti, dai quali non si può prescindere se si tende al miglioramento dell'azione amministrativa. Nel perseguimento di tale obiettivo la responsabilità amministrativa è un cardine fondamentale, sia in funzione di risarcimento del bene leso, sia in funzione di deterrenza contro atti lesivi futuribili, sia –e non è un dato secondario- in funzione di indicazione degli strumenti del buon governo della Pubblica Amministrazione.

Tali costanti sono: che il comportamento dannoso non è, per l'appunto, totalmente eliminabile in ragione della natura umana differente tra milioni di singoli potenziali soggetti agenti (i 3,5 milioni di dipendenti pubblici, oltre ai soggetti estranei alla P.A. e comunque ricadenti nella giurisdizione della Corte dei conti, oltre alle persone giuridiche in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), ma è eliminabile quando è nocumento indotto da cattive regole di pubblica amministrazione; che l'illecito contabile diminuisce se sono implementati strumenti di controllo interno ed esterno e se tali controlli sono efficienti e reali, non meramente

---

<sup>111</sup> Il danno erariale, che a differenza del delitto è a definizione atipica, non è mai espressione della libertà personale e del dinamismo sociale, ma è sempre la conseguenza di un comportamento antisociale, in quanto sempre contrario alla parte tangibile ed apprezzabile concretamente dell'insieme di beni materiali ed immateriali che compongono il nucleo della struttura di benessere della collettività.

formali, ed in grado di individuare gli elementi disfunzionali; che deve esservi un costante e condiviso impegno repressivo dei fenomeni patologici, sicché gli strumenti investigativi, quanto le azioni conseguenti, devono essere idonei allo scopo, altrimenti sono ininfluenti; che il risarcimento del danno erariale non può essere simbolico, in quanto altrimenti perde la sua funzione di deterrenza, né, quando uno strumento sanzionatorio viene meno per legge (si veda, ad esempio, la tutela del danno all'immagine), l'ordinamento può esimersi dall'approntare strumenti di tutela equipollenti; che l'eccesso di garantismo (in materia, peraltro, di carattere civilistico come quella della responsabilità contabile) determina situazioni di disequilibrio a sfavore della tutela pubblica; così come in presenza di una recrudescenza dei fenomeni di illegalità (come al tempo si registrano) non si dovrebbe addivenire a politiche eccezionali di attenuazione della tutela del presunto responsabile, ma neppure a normative ridondanti di dichiarazioni di principio, ma senza effetti sugli strumenti reali di azione; che - ed anche questo è il dato che si registra - l'illegalità diffusa all'interno della Pubblica Amministrazione genera forme di adeguamento parassitario da parte della collettività amministrata (in tal caso il danno viene a coincidere col comportamento - che può definirsi di simbiosi antagonistica, associazione che privilegia il parassitismo - che il cittadino adotta,

per esempio corrompendo, minacciando, o compiendo quanto altro si riveli la risposta o l'adeguamento alla "cattiva" amministrazione ovvero alla violazione delle regole scritte e non scritte derivanti dal principio di buona amministrazione).

Chiarito questo aspetto, appare più onesto, corretto e proficuo che l'effettività della giurisdizione di responsabilità si misuri sia con la capacità di colpire il singolo episodio generatore di danno, ed in tal senso, tanto più capillare è l'azione repressiva, tanto più efficace è la funzione di prevenzione speciale della azione di responsabilità (efficacia cui, come si è detto, contribuisce in maniera fondamentale, pur essendo fuori dall'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, il tasso di esecuzione delle sentenze di responsabilità amministrativa), sia con la capacità di determinare l'organizzazione danneggiata, la Pubblica Amministrazione, all'introduzione di meccanismi, protocolli e regole di azione, strategie e politiche organizzative, finalizzate alle buone pratiche ed, in sintesi, al buon andamento dell'azione amministrativa secondo il precetto dell'art. 97 Cost.<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Ed in questa attività, non può sottacersi che la giurisdizione della Corte dei conti di cui all'art. 103 Cost., è, in senso ampio, anche quella che sinergicamente essa svolge nell'attività di controllo preventivo ed in quello di gestione.

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

Nel 2012 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 2012 si è ridotto a 21.415 giudizi, rispetto ai 31.099 alla fine del 2011 (nel corso del 2012 sono stati aperti 4.499 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 9.555 a 7.048 giudizi, da 8.538 a 6.453 giudizi e da 4.601 a 3.137 giudizi).

Quanto ai procedimenti pendenti in appello, nel 2012 si è registrato un decremento dell'11 per cento rispetto all'anno precedente, da 8.650 a fine 2011 a 7.689 al 31 dicembre 2012. La diminuzioni dei giudizi pendenti nell'ultimo anno si presenta,

comunque, come valore in aumento rispetto ai 1.335 giudizi pendenti a fine 2000, anno dell'istituzione del giudice unico, e costituisce un dato interessante che ha richiesto soluzioni organizzative adeguate per ridimensionare detto fenomeno.

Alla diminuzione del carico pensionistico hanno certamente contribuito gli effetti della legge 18.6.2009, n. 69, la quale, oltre ad apportare sostanziali modifiche organizzative alla precedente legge 21 luglio 2000, n. 205, ha previsto l'applicazione dell'Istituto della perenzione ai ricorsi pensionistici. La segreteria della sezione, dopo l'avvenuto decorso del termine di cinque anni (così ridotto dall'art. 54 del D.L. 25.6.2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha modificato l'art. 9 della legge 205/2000) dal deposito dei ricorsi, è tenuta a notificare alle parti costituenti apposito avviso, in virtù del quale è fatto onere ai ricorrenti di presentare, entro sei mesi dalla notifica dell'avviso medesimo, una nuova istanza di fissazione dell'udienza con la firma delle parti e non degli eventuali difensori costituiti. I ricorsi sono decisi qualora almeno una parte costituita dichiarerà, anche in udienza a mezzo del proprio favore, di avere interesse alla decisione; altrimenti i ricorsi sono dichiarati perenti dal Presidente del Collegio con decreto, ai sensi dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Erano sorti dubbi circa l'obbligo del pagamento del contributo

unificato (di natura tributaria) nel settore pensionistico, dopo l'introduzione dello stesso nelle controversie lavoristiche e previdenziali, in forza dell'art. 37, comma 6, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Le SS.RR., in data 28.11.2011, accogliendo un diffuso orientamento delle Sezioni giurisdizionali centrali e regionali, hanno precisato che la suddetta disposizione non riguarda i giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti, atteso il principio di gratuità che vige nel processo di cui si tratta.

Altra norma che merita una segnalazione, solo perché può recare effetti indiretti e di riflesso nella materia "de qua" è quella emanata con D.L. 6.12.2011 n. 201, convertito in legge 21.12.2011 n. 214, secondo cui sono abrogati gli istituti dell'accertamento dell'infermità da causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata.

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.

Avanti alle Sezioni riunite sono state proposte n. 2 nuove questioni di massima, pervenute dalle Sezioni giudicanti di 2° grado,

per le quali erano state depositate le relative memorie conclusionali della Procura generale.

Una delle più importanti tematiche che si era risolta e definita in precedenza, aveva riguardato la questione della investitura del merito delle Sezioni riunite, dopo che la Sezione di appello rimettente aveva espresso il proprio dissenso rispetto al punto di diritto già enunciato dall'organo nomofilattico. Quest'ultimo ha ribadito l'inammissibilità del deferimento quando non siano prospettate situazioni giuridiche nuove e diverse, tali da poter indurre, in astratto, le SS.RR. ad una rivisitazione del principio di diritto affermato in precedenza; è stato anche chiarito, nel contempo, che il giudizio della causa spetta sempre al giudice al quale è rimessa la decisione di merito, che deve sempre attenersi al principio di diritto privato (anche nei giudizi diversi concernenti la medesima fattispecie giuridica) enunciato o confermato dalle SS.RR., ai sensi dell'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 18.6.2009, che hanno ricordato il carattere prettamente incidentale del giudizio intorno alle questioni prospettate, che ha per oggetto esclusivamente la questione di massima.

È pertanto evidente che, nell'ordinanza di rimessione, il giudice rimettente non possa limitarsi a manifestare il permanere del dissenso rispetto al punto di diritto enunciato dalle Sezioni riunite,

limitandosi a riproporre le medesime argomentazioni che sono già state ritenute giuridicamente non fondate dalle Sezioni riunite con la sentenza che affermava il punto di diritto non condiviso dal giudice deferente; nella specie, infatti, vanno introdotte nuove argomentazioni giuridiche derivanti da approfondimenti normativi e giurisprudenziali che non erano stati esaminati in precedenza, oppure occorre individuare ragioni concrete tali da giustificare la mancata applicazione della soluzione ermeneutica data alla dedotta questione di massima (sent. SS.RR. 20.1.2011/QM).

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.

La giurisprudenza consolidatasi nel recente passato nel senso sopra descritto ha prodotto inevitabilmente una sorta di rallentamento dei deferimenti delle questioni di massima da parte delle Sezioni di appello e di quelle regionali, per il progressivo obbligatorio adeguarsi alle soluzioni giuridiche decise dall'organo di nomofilachia, sia per la riduzione delle problematiche pensionistiche di rilevante portata che, tra l'altro, avevano dato luogo in passato a numerosi contrasti giurisprudenziali e a dubbi interpretativi.

Nel corso del 2012 possono segnalarsi alcune di sentenze interessanti che hanno stabilito nuovi principi.

Con ordinanza del 30.5.2011, della 1<sup>a</sup> Sezione giurisdizionale d'appello, era stata rimessa alle SS.RR. una questione di massima del seguente tenore: "Se al fine della decorrenza del termine breve per appellare, la notifica della sentenza di 1° grado possa ritenersi regolare soltanto se effettuata nella sede legale dell'ente previdenziale (INPDAP) e se, qualora l'ente previdenziale costituito in primo grado con proprio funzionario, la notifica della sentenza debba essere fatta presso quest'ultimo, al domicilio risultante dagli atti del primo grado".

Le SS.RR., con sentenza n. 1 depositata in data 13 gennaio 2012, dopo avere confermato che il giudizio secondo l'art. 42, comma

2, della legge 18.6.2009 n. 69, presuppone l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale tra sezioni d'appello orizzontale, (v. SS.RR. n. 1/2011/QM) o di una questione di particolare importanza che impone una soluzione uniforme (SS.RR. n. 4/2010/QM) ed avere ricordato che l'oggetto della cognizione delle Sezioni riunite, diversamente da quello delle Sezioni unite della Cassazione, è costituito non da tutta la controversia, bensì esclusivamente dalla decisione della questione di massima portata al suo esame (SS.RR. 13/2011/QM), ha reso una pronuncia completa ed articolata sull'argomento.

I giudici dell'organo nomofilatico, dopo aver distinto le varie fattispecie di notificazione della sentenza di primo grado, nonché le ipotesi di delega o rappresentanza in giudizio dell'ente, oltre che del luogo di notificazione dell'atto di appello, hanno conclusivamente statuito che "ai fini della decorrenza del termine breve per appellare, qualora l'ente previdenziale si sia costituito in primo grado con proprio dirigente o funzionario delegato, la notificazione della sentenza di primo grado dev'essere effettuata all'amministrazione costituita ai sensi dell'art. 170, comma 3 c.p.c., restando comunque preclusa l'applicazione esclusiva dell'art. 145 c.p.c.", nel senso che devesi attuare una rigorosa applicazione degli articoli 285 e 170 c.p.c. che disciplinano la materia della notificazione della sentenza ai fini

del termine per l'impugnazione, come norme speciali rispetto a quelle generali sulla notifica degli atti processuali (art. 145 c.p.c. per gli enti previdenziali).

Con la decisione n. 2/2012/QM la Corte dei conti a Sezioni riunite, riunitasi in data 23 maggio 2012, su deferimento di una questione di massima da parte della terza sezione di appello, riguardante la irripetibilità o meno delle somme erogate senza titolo al pensionato, ossia la legittimità, in sede di liquidazione definitiva, dei recuperi e dei conguagli delle maggiori somme erogate a titolo di trattamento provvisorio, in applicazione dell'art. 162 del D.P.R. n. 1092 del 1973.

La questione, già più volte trattata sotto altri e diversi aspetti, è stata ritenuta ammissibile dal Collegio data l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale orizzontale di secondo grado e attesa la presenza del necessario rapporto di pregiudizialità con il processo "a quo".

Le Sezioni riunite, in questa occasione, si sono espresse nel senso che "lo spirare di termini regolamentari di settore per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo non priva, ex se, l'amministrazione del diritto-dovere di procedere al recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio; sussiste, peraltro, un principio di affidamento del percettore in buona fede

dell'indebitto che matura e si consolida nel tempo, opponibile dall'interessato in sede amministrativa e giudiziaria", tenendo conto, tra l'altro, del termine di tre anni ricavabile da norme riguardanti altre fattispecie pensionistiche, la rilevabilità in concreto dell'errore le ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio.

Una ipotesi concernente proprio l'argomento del recupero dei ratei riscossi in buona fede, ma dopo un notevole lasso di tempo, si è verificata con la decisione del 26 ottobre 2012 della Sezione giurisdizionale di Catanzaro, che ha accolto il ricorso di un dirigente medico veterinario di Reggio Calabria, annullando il provvedimento di recupero adottato dall'amministrazione (INPDAP), emesso a distanza di oltre dieci anni, relativo alla sospensione del trattamento pensionistico liquidato illegittimamente per erronea collocazione in quiescenza.

Una interessante decisione in materia di pensione di reversibilità è stata assunta dalla sezione giurisdizionale per la regione Sardegna (sent. n. 42 del 21 febbraio 2012).

Il giudice unico ha riconosciuto il diritto di una ricorrente, quale orfana maggiorenne inabile di pensionato deceduto (prima della entrata in vigore della legge n. 335/1995) alla pensione di reversibilità, in presenza del requisito di inabilità, alla data del

decesso del genitore, comprovante una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 50%.

La Sezione, aderendo a una giurisprudenza maggioritaria, ha ritenuto che la condizione di inabilità a proficuo lavoro non coincide con una incapacità totale, né presuppone un'assoluta e permanente invalidità, essendo sufficiente a determinarla anche la semplice menomazione della capacità lavorativa, tale da provocare in concreto l'inidoneità del soggetto a svolgere un'attività che possa fruttare, in modo continuativo, mezzi bastevoli per l'appagamento dei normali bisogni della vita.

Altra pronuncia che è degna di essere segnalata è la n. 2033 del 16 aprile 2012 della Sezione giurisdizionale della Sicilia.

Si tratta di una ricorrente, già dipendente della regione siciliana in pensione, che sosteneva di aver proposto un precedente ricorso collettivo alla Sezione regionale per la rideterminazione del proprio trattamento pensionistico.

A seguito dell'accoglimento del detto ricorso, con sentenza n. 6 del 23.2.1993, l'amministrazione regionale, con provvedimento del 9.11.1996 riliquidava il trattamento pensionistico e comunicava nel contempo che l'importo della pensione spettante era inferiore a quello corrisposto in precedenza.

A seguito della impugnativa del predetto atto, la Sezione della

Corte dei conti, prima sospendeva l'efficacia del provvedimento con ordinanza n. 229 del 1.12.1997, poi, in accoglimento della istanza prodotta, ne disponeva l'annullamento per carenza assoluta di motivazione.

Il giudice unico motivava tale pronuncia col richiamo all'art. 103, commi 1° e 2° della Costituzione, che prevede la giurisdizione della Corte dei conti anche in materia pensionistica, che è piena ed esclusiva.

Il potere di emettere sentenze di annullamento discende, ad avviso del giudicante, dall'art. 62 del R.D. 1214/1934 e dall'art. 78 del R.D. 1038/1933, oltre che dall'art. 113 della Carta Costituzionale e dall'art. 2908 del codice civile che precisa come, nei casi previsti dalla legge, l'autorità giudiziaria può costituire, modificare o estinguere rapporti giuridici.

Inoltre l'art. 112 c.p.c. prescrive che il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa e non può decidere d'ufficio su eccezioni, che possano essere proposte solo dalle parti.

Per il caso in esame, sostiene il giudicante, la discrezionalità del legislatore è stata esercitata con l'art. 4 della legge 1034/1971, norma di attuazione del 3° comma dell'art. 113 Cost., ove è previsto che nelle materie in cui è consentita l'impugnazione degli atti

amministrativi la competenza spetta ai TAR, per i ricorsi aventi ad oggetto diritti e interessi di persone fisiche o giuridiche, la cui tutela non sia attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria o ad altri organi giurisdizionali.

Sono richiamate, per rafforzare tale enunciazione, anche le sentenze della Corte costituzionale n. 140, 165 e 275 del 2001 e la giurisprudenza della Cassazione (SS.UU. 1471, 1472, 1473/80; 2085/85), che riconosce il potere di annullamento alle Commissioni tributarie.