



Corte dei Conti
SEZIONI RIUNITE

**CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2014**

**RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE
SALVATORE NOTTOLA**

**Adunanza delle SS.RR. del 14 febbraio 2014
Presidente Raffaele Squitieri**

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2014

*RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE
SALVATORE NOTTOLA*

Adunanza delle SS.RR. del 14 febbraio 2014
Presidente Raffaele Squitieri

INDICE

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO

2014

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ

AMMINISTRATIVO-CONTABILE

1) Recenti interventi normativi e giurisprudenziali.

Il ruolo del P.M. presso il giudice contabile 1

2) Principi e tendenze negli indirizzi giurisprudenziali 23

II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE

1) L'attività delle Procure regionali

Statistiche relative alla funzione requirente 56

2) Danni conseguenti a:

a) - Illeciti penali 106

b) - Attività contrattuale 132

c) - Gestione fondi e patrimonio pubblico, uso
strumenti finanziari - I giudizi di conto 161

d) - Incarichi e consulenze 178

e) - Gestione della spesa sanitaria 219

f) - Gestione fondi comunitari e contributi pubblici 233

III. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA ED

EFFETTIVITÀ DELLA GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITÀ 269

IV. GIUDIZI PENSIONISTICI 285

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO –CONTABILE.

1) Recenti interventi normativi e giurisprudenziali.

Il ruolo del P.M. presso il giudice contabile.

(V.P.G. Antonio Ciaramella)

Premessa

A seguito dell'ampliamento degli spazi di giurisdizione affidati, recentemente, dal legislatore al giudice contabile (art. 243-quater, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012; art. 1, comma 169, L. n. 228/2012; art. 11, comma 19, d.l. n. 91/2013; art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012), il Pubblico Ministero presso quest'ultimo si è visto affidare nuovi compiti, attraverso la rivitalizzazione di istituti già previsti nel sistema.

In tal modo, ha acquisito nuovi spazi la funzione del Requirente contabile quale interveniente necessario sia innanzi ad un giudice a costituzione "mista" (è il caso dei giudizi di appello o in unico grado proposti presso le Sezioni riunite della Corte in speciale composizione) che direttamente innanzi alle Sezioni del controllo territoriali (si tratta dei giudizi di parifica dei rendiconti regionali).

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

Conseguentemente, il P.M. è chiamato, oggi, ad occuparsi anche della legittimità di atti o di gestioni pubbliche, ovvero a partecipare alla funzione referente nei confronti di organi rappresentativi, operando, conseguentemente, verifiche diverse rispetto al *modus operandi* proprio dell'accertamento di una responsabilità amministrativa (riguardanti, com'è noto, comportamenti illeciti di soggetti legati da un rapporto di servizio con un'amministrazione pubblica od ente equiparato) ed incentrate sull'azione dell'amministrazione considerata però, oggettivamente, quale apparato.

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

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

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

I nuovi giudizi ad istanza di parte

Come accennato, i tradizionali giudizi ad istanza di parte sono stati, oggi, ampliati dal legislatore sia dal punto di vista dei soggetti coinvolti che contenutistico.

Infatti gli stessi riguardano, in primo luogo, la sussistenza o meno dei presupposti previsti dalla legge per la emanazione di atti amministrativi e la congruenza degli stessi rispetto ai fini voluti dal legislatore. Si tratta dei giudizi conseguenti ai ricorsi proposti da Comuni, ai sensi art. 243-*quater*, comma 5, del t.u. di cui al D.Lgs n. 267/2000, avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte di diniego di approvazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ovvero riguardanti i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione, di cui all'articolo 243-*ter* del citato testo unico.

Le Sezioni riunite della Corte si sono pronunciate, in materia, per la prima volta, con la sentenza n. 2 del 2013, che, accogliendo il ricorso di un Comune, hanno ritenuto necessario che la sezione regionale, prima di pronunciarsi sui piani in questione, attenda l'avviso dell'apposita commissione ministeriale, istituita presso il Ministero dell'Interno.

Successivamente, con le sentenze nn. 5 e 6 del 2013 le Sezioni riunite, raccogliendo gli stimoli provenienti dalla citata decisione, hanno colto ulteriori potenzialità espansive della giurisdizione contabile, ipotizzabili anche al di fuori delle tipizzazioni operate dal legislatore. In primo luogo, in materia di impugnazione dell'ordine del prefetto di deliberare lo stato di dissesto, in conseguenza dell'accertamento, da parte della sezione del controllo, delle condizioni di cui all'articolo 243-quater comma 7 del TUEL. Ciò, sulla base della considerazione della natura vincolata dell'atto e dell'insindacabilità, da parte di altro giudice, degli atti attraverso cui si esprime la funzione di controllo della Corte dei conti; la giurisdizione della Corte è stata riconosciuta anche nel caso di impugnazione delle delibere delle Sezioni regionali del controllo che accertano l'elusione dei vincoli di finanza pubblica ed il mancato rispetto del patto di stabilità

interno da parte di enti locali. Secondo tale indirizzo espansivo, le norme di cui al d.l. n. 174 del 2012, lette in modo costituzionalmente orientato, alla luce degli art.li 24 e 119 della Cost., avrebbero attribuito alla Corte una competenza giurisdizionale per àmbiti di materie contenziose e non su specifiche fattispecie.

Comunque, i dubbi circa la sussistenza di una *interpositio legislatoris* nei casi non tipizzati, renderebbero necessario un intervento del legislatore per rendere certo e coerente tutto il sistema della giustiziabilità degli atti amministrativi conseguenti o comunque connessi con decisioni della Corte in sede di controllo, compresa la proponibilità, quale regola generale, di gravami avverso queste ultime.

Inoltre, la Corte è chiamata a giudicare sulla legittimità di specifici atti di amministrazioni pubbliche.

È il caso dei giudizi, previsti dall'art. 1, comma 169, l. n. 228/2012, in unico grado, sempre innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, in conseguenza di atti di inclusione negli elenchi ISTAT delle amministrazioni pubbliche. In materia, si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte con le sentenze nn. 3 e 7 del 2013 che, dal punto di vista processuale, hanno ricondotto anche i giudizi in esame al

genus dei giudizi ad istanza di parte, con applicazione, se non diversamente previsto, delle disposizioni generali di cui al regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (di cui al r.d. n. 1038/1933) e di quelle del rito ordinario, visto il rinvio dinamico di cui all'art. 26 del suddetto regolamento. In tale ottica, hanno ritenuto, in virtù dell'applicazione dei principi di cui all'art. 100 c.p.c., che il termine per proporre il ricorso sia quello annuale di validità dell'elenco in questione.

Dal punto di vista sostanziale poi, premesso che la *ratio* della norma in questione è legata alla circostanza che tale elenco è stato assunto dal legislatore quale ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie previste dalla legge al fine del raggiungimento degli obiettivi dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica (anche al fine del contenimento della spesa pubblica), le Sezioni riunite hanno puntualizzato come il legislatore non ha voluto, semplicemente, operare un trasferimento di competenze dal giudice amministrativo a quello contabile, ma ha conferito a quest'ultimo una cognizione piena, circa la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento per la inclusione, ai fini in discorso, di un ente nel novero delle amministrazioni pubbliche, non limitata all'accertamento dei

vizi denunciati con il ricorso.

Infine, in base alle citate norme, la Corte giudica, oggi, anche in merito all'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli equilibri di bilancio delle fondazioni lirico-sinfoniche, nei casi di impugnativa delle delibere delle Sezioni territoriali del controllo che hanno negato la certificazione ad ipotesi di accordi collettivi di lavoro, ex art. 11 d.l. n. 91/2013.

La funzione precipua del Requirente di interveniente necessario, innanzi alle Sezioni riunite della Corte in speciale composizione, non dovrebbe, però, escludere la possibilità che, in alcune ipotesi, egli abbia un diretto interesse a ricorrere.

Infatti, l'articolo 243-quater del TUEL consente l'impugnativa non solo della delibera di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, emessa dalla sezione regionale del controllo della Corte, ma anche di quella di approvazione dello stesso. Perciò, il P.M. dovrebbe considerarsi legittimato a tale impugnativa. Allo stesso modo, non potrebbe essere esclusa la possibilità di un ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione del PM contabile, nel caso in cui accerti l'insussistenza delle condizioni per l'ammissione dell'ente locale al fondo di

rotazione di cui all'articolo 243-ter del TUEL o l'insussistenza delle condizioni per la certificazione dei costi dei contratti collettivi, nei casi di cui all'art. 11, comma 19, del dl n. 91/2013.

Il PM contabile nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali.

Com'è noto, l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 174/2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, ha esteso il giudizio di parificazione al rendiconto di tutte le regioni a statuto ordinario, prevedendo che alla parifica provveda la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 39, 40 e 41 del t.u. n. 1214/1934.

Inoltre, la norma stabilisce che, nella relazione allegata alla decisione di parifica, la Corte formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione regionale, proponendo le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari, al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Il riferimento nella relazione a tale funzione propositiva, diretta ad assicurare non solo l'equilibrio del bilancio regionale ma, altresì, l'efficacia e l'efficienza della spesa, non

è senza significato. Infatti, dimostra che, anche in sede di chiusura del sistema dei controlli, la Corte, al di là del contenuto vincolato della decisione di parifica, diretto al raffronto dei risultati del rendiconto generale con la legge di bilancio e le sue varianti, deve prestare sempre maggiore attenzione non solo alla verifica della correttezza dei dati contabili, ma, altresì, all'accertamento della efficacia ed efficienza della spesa regionale.

In tale contesto, assume oggi primario rilievo la verifica del rispetto dei sempre più frequenti interventi legislativi diretti al contenimento, alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, adottati negli ultimi anni dal legislatore anche nei più vari settori di intervento regionale.

L'attività di analisi, in tale ambito, può costituire un elemento fondamentale di ausilio e di stimolo per gli organi rappresentativi regionali, al fine dell'effettuazione di scelte politiche idonee a garantire l'equilibrio del bilancio, così come, oggi, costituzionalmente previsto.

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

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

A tal proposito, è da dire che, in sede di prima applicazione della normativa sulla parifica, numerose sono state le criticità evidenziate, anche sul lato della spesa pubblica, nelle relazioni e nelle requisitorie dei procuratori regionali.

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

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

Perciò, quanto rappresentato e proposto dal Requirente in merito alle modalità con cui avviene la gestione del danaro pubblico in tali settori, potrebbe avere non solo una funzione di stimolo alla autocorrezione da parte dell'amministrazione regionale, ma altresì di prevenzione di illeciti erariali.

Perciò, in tali giudizi vanno valorizzati i poteri istruttori del P.M., durante tutto l'iter del procedimento che porta all'udienza finale di parifica.

Allo stesso modo, va assicurato il contraddittorio con l'amministrazione interessata, tenendo conto delle peculiari modalità di svolgimento dei giudizi in questione.

Rapporti fra Procure e Sezioni del controllo.

I nuovi compiti affidati al Requirente contabile sembrano auspicare più incisive forme di raccordo fra procure regionali ed uffici della Corte addetti al controllo. Ciò nel doveroso e necessario rispetto delle diversità delle funzioni e dei principi che regolano il loro esercizio.

A tale raccordo non sembra sussistano ostacoli di natura giuridica. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 29/1995, a proposito dell'esercizio dell'azione di responsabilità, ha ritenuto "incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione...". Il fatto, poi, che una responsabilità amministrativa non possa essere basata, dal giudice, in modo automatico su tali notizie e dati, come pure ha precisato la Consulta, costituisce naturale conseguenza della circostanza

che la stessa, com'è noto, presuppone l'accertamento di elementi ulteriori rispetto alla mera violazione dei parametri utilizzati per il controllo di legittimità e sulla gestione di amministrazioni pubbliche. Proprio tale diversità di parametri non consente di ritenere l'azione di responsabilità quale automatica conseguenza degli eventuali esiti negativi dell'esercizio del controllo.

Comunque, pur con i limiti in discorso, tale esigenza di raccordo trova attuale giustificazione nel fatto 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 obiettivi posti con il patto di stabilità interno, 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. Tale esigenza è ancor più giustificata dal fatto che l'azione del P.M. è subordinata, com'è noto, alla previa acquisizione di notizie specifiche e concrete di possibili danni erariali.

In proposito, la Procura generale ha, recentemente, emanato un indirizzo di coordinamento (prot. n. 2701 del 19.12.2013) riguardante l'esercizio delle attività istruttorie delle procure regionali nei rapporti con le Sezioni territoriali del controllo, in cui si è fatto riferimento, come criteri guida in materia, al principio di proporzionalità nell'uso dei poteri pubblici ed a quello di leale collaborazione fra istituzioni.

È bene, infine, evidenziare come una forma di complementarietà fra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali intestate alla Corte ha trovato, ad esempio, attuale riconoscimento da parte della giurisprudenza contabile, attraverso l'affermazione di una legittima coesistenza fra il giudizio di conto attivabile nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, tenuti alla presentazione del conto giudiziale

relativo alla gestione dei fondi pubblici regionali, ed il controllo sui relativi rendiconti amministrativi, affidato alle Sezioni del controllo, ai sensi dell'art.1, comma 9, del d.l. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012 (si vedano sez. III centrale d'appello n. 13/2013, sezione Lazio n. 1/2012; in materia pendono ricorsi per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale proposti da alcune Regioni).

Il “doppio binario” della responsabilità amministrativa.

Negli ultimi anni la responsabilità amministrativa è andata sempre più assumendo una duplice configurazione.

Infatti, la finalità di assicurare, alla luce del principio costituzionale dell'equilibrio dei bilanci pubblici, una corretta gestione finanziaria da parte degli enti pubblici è stata, frequentemente, perseguita dal legislatore affiancando 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 ipotesi di responsabilità con sanzioni di natura non patrimoniale ma incidenti sulla possibilità di esercizio di funzioni pubbliche.

Si pensi all'art. 148 del t.u. sugli enti locali, come

modificato dal d.l. n. 174 del 2012, che 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. Si veda poi, da ultimo, l'art. 1, comma 549, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che prevede sanzioni specifiche, in caso di mancata richiesta, nei termini, da parte dei responsabili dei competenti servizi degli enti locali dei necessari spazi finanziari o di omessa effettuazione dei pagamenti consentiti in deroga al patto di stabilità interno ovvero, a carico dei revisori, in caso di mancata segnalazione dell'inadempimento al P.M. contabile (in materia di responsabilità sanzionatoria degli amministratori di enti locali per la stipula di mutui per spese non di investimento, in violazione dell'art. 30, ultimo comma, della legge n. 289/2002, si vedano sez. I n. 191/2013 e sez. II n. 373/2012; per la responsabilità conseguente alla mancata pubblicazione sul sito istituzionale di un ente di un incarico esterno, in violazione dell'art. 1, comma 127, della legge n. 662/1996, si veda sez. Molise n. 48/2013).

Riguardo alle misure di carattere non patrimoniale, l'art. 6, comma 1, del d.lgs n. 149/011, 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 che hanno causato il dissesto finanziario degli enti amministrati.

In definitiva, la possibile attivazione dell'azione di responsabilità amministrativa, in presenza dei tradizionali presupposti della stessa, assume, oggi, 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 anche elusivi di obiettivi particolarmente sensibili e cogenti che il legislatore si è recentemente posto. Si pensi, ad es., alle finalità di revisione della spesa pubblica, di cui al decreto legge n. 95 del 2012 (convertito nella legge n. 135 del 2012).

In tale ottica di prevenzione degli illeciti erariali, un ruolo non secondario potrà svolgere l'attuazione delle norme di cui al d.lgs n. 33/2013, concernente gli obblighi di pubblicità e trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni.

Può essere utile ricordare, in proposito, che la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 371/1998 ha affermato - “nel quadro di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa” - “che nella combinazione di elementi

restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto in esame, la disposizione (limitativa della responsabilità alla colpa grave) risponde perciò alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”.

D'altra parte, un doppio regime della responsabilità amministrativa si evidenzia nella stessa disciplina legislativa generale, dal momento che l'art. 1 della legge n. 20 del 1994 distingue tra la responsabilità dolosa, con eventuale illecito o indebito arricchimento, e quella nella quale il comportamento del responsabile è caratterizzato da colpa grave.

Nel primo caso, la responsabilità assume una finalità pienamente risarcitoria, in quanto il legislatore, considerato il particolare disvalore dell'atteggiamento doloso e dell'illecito o indebito arricchimento ai danni dell'erario, ha rafforzato le misure di garanzia per un recupero totale del danno subito dall'erario. Infatti, solo in caso di illecito arricchimento del dante causa, e di conseguente indebito arricchimento degli eredi, il debito si trasmette a questi ultimi; solo i concorrenti che hanno conseguito un illecito arricchimento o hanno agito con dolo sono responsabili solidalmente; esclusivamente, in

caso di occultamento doloso del danno la prescrizione decorre, non dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, com'è la regola, ma dalla data della sua scoperta; infine, la giurisprudenza nega la possibilità di una riduzione dell'addebito nel caso di comportamenti dolosi, riservata, in genere, solo ai comportamenti gravemente colposi.

Tale indirizzo (che costituisce conseguenza dei principi di "personalità" della responsabilità amministrativa e di "proporzione" della sanzione alla gravità del comportamento, più volte affermati dalla stessa Corte Costituzionale, si vedano le sentenze nn. 183 e 184 del 2007, nn. 453 e 371 del 1998 e n. 355 del 2010), diretto a distinguere, nella disciplina legislativa, tra comportamenti dolosi, anche caratterizzati da illecito o indebito arricchimento, e comportamenti gravemente colposi, andrebbe rafforzato dal legislatore. Ciò anche attraverso forme di patteggiamento, dirette ad evitare il processo di primo grado (ovvero a semplificarlo), riservate esclusivamente ai casi di responsabilità gravemente colposa.

Infatti, i comportamenti di dolosa appropriazione o spreco di risorse pubbliche sono quelli che destano più evidente allarme sociale e che vanno, perciò, perseguiti con sempre maggiore celerità ed efficacia (si pensi agli episodi di indebito utilizzo di contributi pubblici da parte di componenti

di gruppi consiliari regionali o di tesoriere di partiti politici, relativamente ai quali le Procure regionali hanno già esercitato numerose azioni di responsabilità, sfociate, in un caso, in una condanna in primo grado).

In tale direzione, un ruolo primario può, perciò, esercitare l'azione del Requirente contabile nel contribuire al rispetto delle recenti disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione introdotte dalla legge n. 190 del 2012. Ciò anche 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 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. È 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.

Tenuto conto che gli obiettivi di prevenzione necessitano anche di campagne informative ed educative, la Procura generale ha stipulato, nel 2013, un apposito protocollo di intesa con il Ministero dell'Istruzione. Inoltre, per rendere più efficace il contrasto alle frodi relative a fondi comunitari, la Procura ha rinnovato un accordo di cooperazione amministrativa con l'OLAF.

Normativa sul c.d. condono erariale.

L'art. 14 del d.l. n. 102 del 2013, conv. con modifiche in legge n. 124/2013, ha prorogato, per i danni erariali, verificatisi fino all'entrata in vigore del decreto stesso, la possibilità di una definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa, già prevista dall'art. 1, commi 231-233 della legge n. 266 del 2005. Ciò con modalità di maggior favore per l'appellante (con un limite del 25% o del 20% del danno quantificato dal primo giudice, a seconda che il pagamento avvenga dopo o antecedentemente all'eventuale decisione di accoglimento) e con tempi ridotti per la richiesta e la pronuncia del giudice.

La giurisprudenza contabile, in materia, si è, generalmente, uniformata ai precedenti indirizzi, assunti in sede di applicazione delle previsioni di cui alla citata legge n. 266/2005, continuando ad esercitare i poteri valutativi concessi

al giudice in materia dalla legge (come interpretata anche dalla Corte Costituzionale, si vedano le sentenze nn. 183 e 392 del 2007 e 123 del 2008), negando, ad es., il beneficio in questione in caso di comportamenti dolosi o di illecito arricchimento (si vedano, ad es., i decreti nn. 57, 58 e 59 del 2013 della I sez. centrale d'appello).

In proposito, deve rilevarsi come provvedimenti legislativi di tale natura, contenenti anche proroghe dei termini per la proposizione delle richieste, rischiano di ledere la funzione non solo di repressione, ma, altresì, di prevenzione di danni erariali che, come detto, oggi la prospettiva di una responsabilità amministrativa è destinata a soddisfare. Infatti, tali norme prescindono da un disegno unitario (che tenga conto, eventualmente, come accennato, anche della possibilità di forme di patteggiamento, precedentemente all'instaurazione dei giudizi di primo grado), ed hanno la sola finalità di soddisfare contingenti esigenze di bilancio.

In tale prospettiva, che appare irragionevolmente derogatoria, rientra anche la recente previsione di cui all'art. 1, comma 573, della legge di stabilità per il 2014, che, attraverso una non chiara formulazione, sembra consentire, per l'anno 2014, agli enti locali che si sono visti rifiutare l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-

quater, comma 7, del t.u. n. 267/2000, di riproporre la procedura di riequilibrio finanziario innanzi alla competente sezione regionale di controllo della Corte.

Problematiche processuali

I descritti nuovi istituti, che appaiono carenti sul piano della regolamentazione processuale, rendono ancora più urgente un'organica riforma del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, risalente com'è noto, al r.d. n. 1038 del 1933.

Infatti, non sembra più sufficiente il rinvio dinamico al codice di rito, stabilito dall'art. 26 del citato regolamento (le cui potenzialità vengono, comunque, sempre più valorizzate dalla giurisprudenza, si veda, ad es. il riconoscimento, effettuato dalle Sezioni riunite della Corte, con le ord.ze nn. 1 e 3 del 2012, dell'applicabilità anche al rito contabile del regolamento di competenza, ex art. 42 cpc, avverso le ordinanze dichiarative della sospensione del processo). Si rende, infatti, necessario l'innesto nel corpus processuale, in funzione di garanzia del diritto di difesa e di tutela della pienezza del contraddittorio, sia prima che dopo l'instaurazione del processo, di istituti, coerenti con i principi del c.d. giusto processo, che completino il percorso già intrapreso dal legislatore con la previsione dell'invito a

dedurre, prima dell'eventuale citazione in giudizio, e con la prescrizione della necessità che l'attività istruttoria del Requirente trovi il suo presupposto in una specifica notizia di danno. Ciò non potrebbe essere disgiunto dalla necessità di strumenti diretti a garantire l'effettività e la tempestività nell'esecuzione delle sentenze di condanna, affidando al P.M. maggiori poteri in tale sede.

Occorre, poi, sottolineare come, anche per il rito contabile, si pone il problema della individuazione di strumenti deflattivi dei giudizi d'appello, instaurati con gravami palesemente infondati; ciò, in analogia a quanto previsto dagli art.li 348-bis e 348 ter del codice di procedura civile (che non sono, allo stato, applicabili ai giudizi in cui è previsto l'intervento obbligatorio del P.M.).

2) Principi e tendenze negli indirizzi giurisprudenziali

(V.P.G. Sergio Auriemma)

Nel corso del 2013, attraverso lo scrutinio di norme statali aventi incidenza sulle società *in house* affidatarie di servizi pubblici locali, il giudice delle leggi ha avuto modo di ritornare sul tema dell'assoggettamento delle stesse al Patto di stabilità interno, in passato ripetutamente scandagliato.

In due decisioni¹ la Corte costituzionale ha osservato come ciò che viene in rilievo in questi casi non è la scelta in sé, da parte delle Amministrazioni pubbliche, di avvalersi di società di diritto comune che svolgono esclusivamente “attività amministrativa in forma privatistica” e, quindi, sono contraddistinte dallo speciale legame basato sulla sussistenza delle condizioni prescritte dalla giurisprudenza comunitaria del “controllo analogo” e dell’“attività prevalente”, tali da configurarle quali *longa manus* delle amministrazioni medesime, operanti per queste ultime e non per il pubblico.

Siffatta scelta, quando sussistono i presupposti giuridici ai quali è subordinato l’affidamento diretto di servizi pubblici locali, non contraddice le regole della concorrenza, come hanno da tempo riconosciuto sia la normativa e la giurisprudenza comunitaria, sia la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Appunto per queste ragioni *l’in house providing* rappresenta e rimane un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica.

La deroga è giustificata dal diritto comunitario in quanto la sussistenza delle anzidette condizioni (prevalenza di attività a fini pubblici e controllo analogo) esclude che *l’in house*

¹ Sentenze n. 46 e n. 219 del 2013, che a loro volta richiamano pregressa giurisprudenza.

contract configuri, nella sostanza, un rapporto giuridico contrattuale intersoggettivo tra l'aggiudicante e l'affidatario, perché quest'ultimo, nella realtà dei fatti, è soltanto una *longa manus* del primo.

Così stando le cose, nei confronti delle società strumentali esiste e deve efficientemente valere, a carico delle Amministrazioni pubbliche che se ne servono per i loro fini istituzionali, un particolare obbligo di realizzare un diligente e penetrante "controllo" delle attività gestionali compiute dalla compagine societaria, a meno che la scelta del modulo societario non debba essere considerata soltanto un modo per l'Ente pubblico di aggirare i vincoli legislativi dettati per la corretta e sana gestione pubblicistica.

Proprio detto "controllo", d'altronde, da svolgersi a cura delle Amministrazioni pubbliche conferenti, dovrebbe erigere il primo ed il più saldo argine avverso la dissipazione di risorse finanziarie e le numerose altre illegittimità gestionali che, troppo spesso, sono accertate a carico delle società strumentali aventi una veste privatistica (specie di quelle costituite dalle Autonomie locali).

Ciò, ovviamente, non esclude che si possa e si debba continuare a contare, quale presidio ordinamentale di deterrenza e di contrasto, disponibile come ultima *ratio*, sul

pieno assoggettamento di siffatte società alla giurisdizione di responsabilità patrimoniale della Corte dei conti ogniqualvolta dette società, trincerandosi dietro lo schermo societario privatistico, di fatto sperperino denaro e beni pubblici.

Con la sentenza n. 219/2013 la Corte costituzionale ha affrontato, con non inferiore attenzione esegetica, un tema non meno importante: la nuova disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale, quale risultante dal combinato dell'art. 126 Cost. novellato e del d.lgs. n. 149/2011.

Relativamente alla specifica misura della “rimozione sanzionatoria” per responsabilità politica concernente fattispecie di grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 cit.), la sentenza ha osservato che l'avvenuto conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta regionale *“spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità con la concomitante dimensione della discrezionalità politica”*.

L'intervento di legge, costruito e realizzato senza specificare presupposti, natura e tempi di svolgimento del

provvedimento giurisdizionale, viola per tale profilo l'art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, ridondando sulle attribuzioni costituzionali della Regione. In queste condizioni, l'organo di governo della Regione *“viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale”*.

La decisione, in sintesi, sottolinea e censura una carenza normativa di tipo processuale.

In tal modo e per ciò stesso essa richiama l'attenzione sulla necessità - invero evocabile anche in ordine al tema, più ampio e oramai indifferibile, dell'adeguamento del regolamento di procedura dei giudizi della Corte di conti, reso pressante anche dalle ultime attribuzioni di competenza recate dal D.L. n. 174/2012 - che un migliore dettaglio definitorio delle regole procedurali e di giudizio assista i provvedimenti giurisdizionali che, riferendosi a responsabilità soggettive a contenuto patrimoniale, sono destinati ad incidere negativamente (ed intensamente) nella sfera giuridica dei soggetti destinatari.

Un altro chiarimento ermeneutico della Corte costituzionale intervenuto nell'anno 2013 e meritevole di

evidenziazione può essere desunto dalla sentenza n. 252/2013, che ha giudicato su conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito di decreti di sequestro emessi dal Pubblico Ministero contabile, ritenuti avere illegittimamente superati i limiti posti alle attribuzioni della Corte dei conti dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

La Provincia autonoma ricorrente (Provincia di Bolzano) aveva lamentato che i provvedimenti cautelari, integrando un'attività istruttoria «non suffragata da elementi concreti e specifici» in ordine al compimento di illeciti amministrativi produttivi di danno erariale, «ma fondata su mere supposizioni», «meramente esplorativa» e comportante acquisizione di documentazione vastissima e relativa a lunghissimo periodo di tempo, si sarebbero tradotti in uno «strumento di controllo generalizzato», «indiscriminato e globale» del settore di attività istituzionale interessato, con illegittima invasione della sfera di autonomia organizzativa, legislativa, amministrativa e finanziaria costituzionalmente e statutariamente spettante alla competenza dell'Ente autonomo.

La Corte costituzionale ha emesso declaratoria di inammissibilità dei due ricorsi, in quanto risoltisi in un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria.

A tale scopo il giudicante ha, prima di tutto, rammentato nutriti e pluriennali indirizzi in base ai quali gli atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo *«quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente, essendo invece il conflitto inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale e valendo contro gli errori in iudicando di diritto sostanziale o processuale i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni»*, in caso contrario trasformandosi il giudizio costituzionale sul conflitto *«in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive»*.

La Corte ha poi chiarito che per far valere eventuali (e supposti) *errores* commessi nell'esercizio del potere cautelare da parte del Procuratore regionale non vale il conflitto di

attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall'ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono.

Quale strumento oggi disponibile nell'ordinamento di settore vi è quello espressamente assentito dal comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Tramite detta norma il legislatore è intervenuto a fissare i presupposti dell'avvio, da parte delle procure contabili, dell'attività istruttoria - che può essere iniziata solo «a fronte di specifica e concreta notizia di danno» - stabilendo, altresì, la nullità degli atti istruttori posti in essere in mancanza di una notizia così qualificata e la facoltà, per «chiunque vi abbia interesse», di fare valere tale vizio «in ogni momento» e davanti alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

In definitiva *l'actio nullitatis*, esperibile anche da parte dell'amministrazione che si assume essere stata danneggiata dal fatto del proprio funzionario (Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. 10.5.2011, n.

221), è rimedio idoneo per rendere privi di effetti gli atti istruttori delle procure regionali contabili che siano «espressione di un'impropria e generalizzata forma di controllo» (in tali termini, *ex multis*, Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. 11.11.2010, n. 460).

Passando all'esame delle novità che nel corso del 2013 sono state offerte dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, può in primo luogo ricordarsi che è tornata in evidenza la problematica dei limiti di esercizio della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di società di capitali partecipate da socio pubblico².

Dopo la lunga seriazione di decisioni registrata tra il finire del 2009 ed il 2010, il sommarsi di nuove e numerose pronunce testimonia, da un lato, la vivissima attualità del tema, che riguarda varie società partecipate da socio pubblico rimaste coinvolte in vicende causative di illeciti ed ingenti nocumenti economico-patrimoniali e, dall'altro lato, l'esistenza al riguardo di orientamenti nomofilattici della Suprema Corte tuttora alle prese con innegabili oscillazioni e difficoltà interpretative.

² Decisioni n. 3038, n. 7374, n. 8352, n. 10299, n. 20075, n. 20696, n. 26283, n. 26936, n. 27489 e n. 27993 del 2013.

Queste ultime paiono interporre ostacoli al conseguimento di una soddisfacente, esaustiva e condivisibile stabilizzazione giurisprudenziale, non hanno messo in grado di configurare un solido *corpus* di “precedenti conformi” che sappia scoraggiare la proposizione di impugnative per regolamento di giurisdizione e in definitiva, per queste ragioni, inducono ad auspicare, talvolta e da più parti, un più efficace ed affidabile intervento risolutore del legislatore.

Dovendosi necessariamente rinviare, per un’analisi dettagliata delle singole fattispecie e delle specificità di volta in volta emerse in evidenza, alla lettura del testo integrale delle decisioni, si possono qui sunteggiare taluni dei principi di massima enunciati dalla Cassazione.

È stato sostanzialmente ribadito il pregresso orientamento secondo cui la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società di diritto privato, spetta al giudice ordinario, non essendo configurabile né un rapporto di servizio tra l'agente danneggiatore e l'ente pubblico titolare della partecipazione, quand'anche totalitaria, né (salvo il caso incontrovertibile e *sui generis* del nocumento all'immagine) un

danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, che sono i soli presupposti idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Il danno inferto dagli organi della società al patrimonio sociale, che nel sistema del codice civile può dar vita all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori sociali, ad avviso della Cassazione non è idoneo a configurare anche un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, perché esso non implica alcun danno erariale, bensì unicamente un danno sofferto da un soggetto privato (appunto la società) e riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai singoli soci pubblici o privati, i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione e i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale.

Ad avviso del giudice regolatore della giurisdizione l'esattezza di tale conclusione troverebbe conferma nell'impossibilità di realizzare, altrimenti, un soddisfacente coordinamento sistematico tra l'ipotizzata azione di responsabilità dinanzi al giudice contabile e l'esercizio delle azioni di responsabilità (sociale e dei creditori sociali) contemplate dal codice civile.

L'azione del procuratore contabile ha presupposti e caratteristiche completamente diversi dalle azioni di responsabilità sociale e dei creditori sociali contemplate dal codice civile: l'una è obbligatoria, le altre discrezionali; l'una ha finalità essenzialmente sanzionatoria (onde non implica necessariamente il ristoro completo del pregiudizio subito dal patrimonio danneggiato dalla *mala gestio* dell'amministratore o dall'omesso controllo del vigilante), le altre hanno scopo ripristinatorio; l'una richiede il dolo o la colpa grave, e solo in determinati casi è esercitabile anche contro gli eredi del soggetto responsabile del danno; per le altre è sufficiente anche la colpa lieve ed il debito risarcitorio è pienamente trasmissibile agli eredi.

Pur tenendo fermissimi gli approdi logico-interpretativi sin qui rammentati la Cassazione, dietro ripetute sollecitazioni svolte in sede di controricorsi da parte del resistente ufficio del pubblico ministero della Corte dei conti, non ha potuto fare a meno di svolgere un'ulteriore riflessione.

Quando ci si trovi in presenza di quel particolare fenomeno giuridico che ha avuto un'ampia diffusione negli ultimi decenni e che va sotto il nome di *house providing* (società di diritto privato costituite per finalità di gestione di pubblici servizi e definite dai tre requisiti della natura

esclusivamente pubblica dei soci, dell'esercizio di attività in prevalenza a favore dei soci stessi e della sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici), non è dato ignorare che dette società costituiscono, in realtà, articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non di soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi.

Gli organi di tali società, assoggettati come sono a vincoli facenti capo alla pubblica amministrazione, neppure possono essere considerati, a differenza di quanto accade per gli amministratori delle altre società a partecipazione pubblica, come investiti di un mero *munus* privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società.

Essendo preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, essi sono personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio, non altrimenti di quel che accade per i dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall'ente pubblico. L'analogia tra le due situazioni non giustificherebbe una conclusione diversa nei due casi, né quindi un diverso trattamento in punto di responsabilità e di relativa giurisdizione.

D'altro canto, se non risulta possibile configurare un “*rapporto di alterità*” tra l'ente pubblico partecipante e la società *in house* che ad esso fa capo (rapporto di alterità che, si badi, è il concetto portante sul quale si regge la svolta interpretativa dalla Cassazione intrapresa a partire dal 2009), diventa giocoforza concludere che anche la distinzione tra il patrimonio del socio pubblico ed il patrimonio della società si può porre, semmai, in termini di *separazione* patrimoniale, ma non di distinta titolarità.

Dal che discende che il danno inferto al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori, cui possa aver contribuito un colpevole difetto di vigilanza imputabile agli organi di controllo è lesione arrecata sì ad un “*patrimonio separato*”, ma pur sempre riconducibile all'Ente pubblico.

Serve dire che queste nuove riflessioni indubbiamente segnano un'apertura di orizzonte per futuri sviluppi negli indirizzi ermeneutici sul tema delle società partecipate.

All'esito di una complessa analisi della giurisprudenza inaugurata a partire dalla nota decisione 26806 del 2009 e pur avendo ribadito la permanente validità del generale e monolitico principio privatistico formulato in detta decisione, la Corte di Cassazione ha preso almeno atto, a tal fine citando le recenti e lucide indicazioni della Corte costituzionale, della

specificità del fenomeno delle società *in house*, che non consente di distinguere nettamente tra due “patrimoni” e due “alterità” soggettive.

Vero è anche il fatto che la Cassazione, dall’intensa evoluzione di disposizioni di legge statale che negli ultimi anni ha intensificato e moltiplicato le regole vincolistiche messe a carico delle società partecipate da enti pubblici, riduttivisticamente identificate nelle sentenze che hanno regolato la giurisdizione quali norme “frammentarie e disorganiche”, ha ritenuto di non poter trarre la conseguenza, pure più volte auspicata dalla Corte dei conti in sede di controricorsi, dell’esistenza di un evidente regime giuridico speciale che oramai connota queste società.

Eppure detto speciale (e consistente) *corpus* di vincoli e di regole incide intensamente sulle scelte gestionali dei C.d.A. in ragione dei flussi di finanziamento pubblico, diversifica oggettivamente le dette società dalle comuni società di capitale privato ed infine delinea elementi giuridici di rilievo che giustificerebbero la giurisdizione contabile, la quale è normalmente ed incontestabilmente esercitata nei confronti di tutti i soggetti, anche privati, i quali nel loro patrimonio indebitamente percepiscono e/o adoperino risorse pubblicistiche vincolate a finalità pubblicistiche.

In ogni caso, il momentaneo transito dal concetto della “autonomia patrimoniale” verso quello del cd. “patrimonio separato”, forse meglio adatto a caratterizzare il reale regime patrimoniale di società con veste privata che traggono la loro intera o preponderante alimentazione finanziaria esistenziale da risorse patrimoniali erogate da socio pubblico, lascia almeno ben sperare in future ed ulteriori aperture che possano estensivamente ammettere l’esistenza della giurisdizione speciale.

Passando ad un tema diverso, può osservarsi come nel corso del 2013 la Cassazione abbia più volte regolato (e riconosciuto) la giurisdizione della Corte dei conti anche a proposito di contributi di derivazione nazionale, europea o mista, percepiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, ove gli stessi siano vincolati alla realizzazione di programmi pubblicistici e siano stati indebitamente conseguiti oppure distolti da detta finalità³.

La giurisdizione è stata confermata nei confronti del privato fruitore di fondi pubblici che, per sua scelta, incida negativamente nel programma pubblicistico alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l’atto di

³ Decisioni n. 295, n. 296, n. 1774, n. 1775, n. 7377 e n. 17660 del 2013.

concessione del contributo e determini uno sviamento dalle finalità perseguite con danno per l'ente pubblico erogatore.

La giurisdizione è stata ritenuta sussistere anche quando il soggetto fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica. In questi casi, la responsabilità erariale attinge anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati, poiché il parametro di riferimento della responsabilità erariale è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati.

Ancora più significative, in tema di utilizzi illeciti di contribuzioni pubbliche e di spettanza alla Corte dei conti della potestà cognitiva esclusiva sugli stessi, sono due decisioni a proposito di contributi comunitari "diretti", destinati ad incentivare la ricerca tecnologica in ambito internazionale.

I contributi in discorso neppure temporaneamente entrano nel bilancio delle amministrazioni nazionali, ma sono gestiti *in toto*, a partire dal bando e fino alla loro erogazione materiale, ai sensi dell'art. 53 del Regolamento europeo direttamente e dalla stessa Commissione europea.

La Cassazione - al cospetto di fenomeni spesso truffaldini, nonché a fronte di prospettazioni difensive volte ad affermare un pregiudizio causato esclusivamente all'erario o patrimonio dell'Unione europea e, perciò, ad invocare l'applicazione dei soli rimedi previsti dalla legislazione comunitaria, che escluderebbero la *interpositio legislatoris* in favore della Corte dei Conti, deputata, quale giudice speciale nazionale, a conoscere esclusivamente del pregiudizio arrecato all'erario nazionale e non anche al patrimonio sopranazionale ha seccamente smentito e rigettato l'intera costruzione teorica difensiva⁴.

È stato, infatti, chiarito che siffatta tesi defensionale muove da un duplice erroneo presupposto:

- che sussista un rapporto di conflittualità e di esclusività - al pari di quelli disciplinati dalla legge 218 del 1995, nonché dalle Convenzioni internazionali - fra l'ambito della giurisdizione italiana e quella comunitaria, in presenza della quale la prima sarebbe comunque tenuta a cedere, in materia di indebita percezione, distrazione o illecita utilizzazione di finanziamenti o contributi comunitari;
- che la giurisdizione della Corte dei Conti sarebbe sostitutiva -

⁴ Decisioni n. 20701 e n. 26935 del 2013.

precludendone l'esercizio - dei normali rimedi derivanti dai singoli rapporti intercorrenti tra l'amministrazione ed i soggetti danneggiati.

Meno che mai può essere reputata corretta la tesi secondo cui l'art. 52 r.d. 1214/1934 limiterebbe il danno perseguibile innanzi la giurisdizione contabile a quello arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale e che per i pregiudizi causati direttamente al bilancio dell'Unione europea mancherebbe comunque *l'interpositio legislatoris* richiesta dalla Costituzione per giustificare la giurisdizione speciale.

Nessun elemento testuale invece, ad avviso della Suprema Corte, può giustificare siffatta limitazione, non ricavabile dall'ampia formula adottata dalla norma che, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico cui la condotta dell'agente abbia cagionato un danno, indistintamente vi comprende qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica, fra le quali gli art. 47 del TUE e 335 del TFUE includono la Comunità europea, disponendo che l'Unione europea ha personalità giuridica (di diritto pubblico), che in ciascuno degli Stati membri ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale e, infine, che è ivi rappresentata dalla Commissione

europea.

In prosieguo della trattazione illustrativa riguardante le decisioni della Corte di Cassazione rese nell'anno 2013 appare opportuno segnalare anche un pronuncia che, per la prima volta, ha assunto in esame, negandone l'applicabilità alla Corte dei conti, lo speciale (e vetusto) rimedio previsto dall'art. 41, comma 2, del codice di procedura civile, che consente alla Pubblica Amministrazione che non sia parte in causa, tramite il Prefetto, di far dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario⁵.

La vicenda ha tratto origine da un accertamento effettuato dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica sulla gestione contabile della Tenuta di Castelporziano, all'esito del quale sono risultati ammanchi per alcuni milioni di euro.

La Presidenza della Repubblica - Segretariato Generale, venuta a conoscenza dell'esistenza del procedimento per responsabilità amministrativa instaurato dal PM contabile nei confronti dei due dipendenti, per i medesimi fatti per i quali la Presidenza aveva già agito in sede civile, ha ritenuto "che l'operato della Corte dei Conti non fosse rispettoso delle

⁵ Ord. n. 26035 del 2013.

prerogative connesse alla speciale autonomia di gestione della sua dotazione" ed ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione nelle forme e modi di cui agli articoli 41, comma 2, e 368 c.p.c..

La Cassazione ha reputato trattarsi di un mezzo processuale previsto soltanto nei rapporti fra giudice ordinario e pubblica amministrazione, in quanto tale non applicabile ad una diversa fattispecie giuridica che non è contemplata dalla norma (rapporti fra pubblica amministrazione e giudice contabile), nonché ha rammentato la praticabilità della diversa strada del conflitto di attribuzioni qualora si intenda discutere circa l'estensione della giurisdizione della Corte dei conti nel rapporto con l'autonomia organizzativa e funzionale di organi costituzionali.

Da ultimo, tra le decisioni che hanno interessato l'area della giurisdizione di responsabilità va ricordata l'ordinanza n. 20597/2013 in tema di azione revocatoria.

La pronuncia, nel confermare che il Procuratore regionale della Corte di conti, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005, è legittimato a promuovere l'azione revocatoria che sia in rapporto strumentale ad azione di responsabilità per danno erariale e, dunque, alla tutela di ragioni creditorie rientranti nella competenza giurisdizionale

esclusiva del giudice contabile, ha ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui, invece, l'azione revocatoria sia promossa direttamente e in sede civile dall'Amministrazione creditrice divenuta già titolare del credito risarcitorio, peraltro senza esaminare, in quanto esulante dall'ambito cognitivo proprio dell'innescato regolamento, la questione della persistente proponibilità di tale domanda dopo la menzionata novella del 2005.

Passando alla giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, un rilievo certamente assorbente in ordine a principi e tendenze manifestatisi nel 2013 e che potranno avere sviluppi elaborativi nel nuovo anno che si va ad inaugurare hanno le decisioni assunte dalle Sezioni Riunite.

Nell'esercizio delle funzioni loro già spettanti ai sensi dell'art. 1, comma 7, del D.L. n. 453/1993 e succ. modificazioni (regolamenti di competenza e questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali ovvero a richiesta del procuratore generale o del presidente della Corte) nel corso del 2013 le Sezioni Riunite hanno pronunciato:

- l'ord. n. 1 del 12 giugno 2013 che, decidendo un regolamento di competenza, ha annullato un provvedimento

di sospensione necessaria del processo contabile adottato in assenza della pregiudizialità logico-giuridica tra il giudizio sospeso ed un giudizio di legittimità costituzionale riguardante norma di legge non suscettibile di applicazione nel processo pregiudicato. La decisione rappresenta piena conferma dei principi che le Sezioni Riunite già avevano affermato nel 2012, ritenendo circoscritta la sospensione necessaria del processo ai soli casi in cui sussista un reale rischio di conflitto tra giudicati, posto che la previa definizione di una controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice riveste indiscutibilmente i caratteri di un “antecedente logico-giuridico” dal quale dipende la decisione e che il diverso accertamento cognitivo da parte dello stesso o di altro giudice nel distinto processo (causa pregiudicante) è richiesto, con efficacia di giudicato, nel processo contabile (causa pregiudicata) e ne condiziona perciò la normale prosecuzione.

- la sentenza n. 4/2013/Q del 30 luglio 2013 che, in ambito di giudizio pensionistico, ha affermato il principio di diritto secondo cui per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito della riassunzione di processo che sia stato interrotto ai sensi dell’art. 5, comma 3, della legge n.

205/2000, non è necessaria la notifica dell'atto di riassunzione alla controparte, ma è sufficiente che l'atto medesimo sia depositato entro il termine semestrale previsto dall'art. 305 c.p.c. nella segreteria dell'ufficio giudiziario presso il quale pende il processo, mentre la notifica dell'istanza e del decreto di fissazione d'udienza può avvenire anche successivamente, purché entro il termine eventualmente fissato dal giudice ovvero, in mancanza, rispettando i termini per la comparizione. Il principio è stato mantenuto inalterato con la successiva decisione n. 8/2013/QM del 4.12.2013, essendo state le Sezioni investite di identica questione.

L'attività complessiva delle Sezioni Riunite nel corso dell'anno 2013, però, è stata caratterizzata dalla prima applicazione attuativa di norme che hanno disegnato due nuovi ed importanti ambiti di potestà cognitiva, che il legislatore ha affidato alla Corte dei conti:

- i giudizi proponibili ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, avverso gli elenchi delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche annualmente compilati dall'Istat;
- i giudizi proponibili ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5,

del decreto legislativo n. 267 del 2000 introdotto dal decreto legge n. 174 del 2012 convertito dalla legge n. 213 del 2012, avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali oppure avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi dell'art. 243-ter dello stesso TUEL, a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale.

Relativamente alla prima tipologia di giudizi (ricorsi avverso gli elenchi ISTAT), nel 2013 sono intervenute le decisioni n. 3/2013/RIS dell'11.7.2013 e n. 7/2013/RIS del 27.11.2013.

Le SS.RR. hanno ritenuto che a detta tipologia di giudizi, aventi carattere impugnatorio in unico grado, sono applicabili le norme contenute nel R.D n. 1038/1933, con specifico riguardo all'art. 58 sui giudizi ad istanza di parte ed alle disposizioni generali recate dal Titolo I dello stesso Regolamento di procedura.

Nel totale silenzio della legge, deve escludersi che ai fini della tempestività del ricorso possa farsi applicazione del termine di sessanta giorni, valevole nell'ambito della giurisdizione amministrativa e dettato dall'art. 29 del d.lgs. n. 104/2010 oppure possa farsi riferimento al termine di 30 giorni

previsto per l'impugnazione della delibera adottata dalle Sezioni regionali di controllo «di approvazione o di diniego» del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dall'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, come introdotto dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012.

In assenza di un termine decadenziale prestabilito per legge, non può che farsi riferimento alla disposizione sull'interesse ad agire recata dall'art. 100 c.p.c. («per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse»), sia per la sua valenza di principio ordinamentale generale, sia in virtù del richiamo, operato dall'art. 26 del R.D. n. 1038 del 1933, alle norme ed ai termini della procedura civile «in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento».

Pertanto, l'interesse a ricorrere avverso l'elenco ISTAT per le inclusioni che nello stesso vengono disposte in base a norme primarie ed anche regolamentari di derivazione europea sussiste e può sorreggere le impugnative fintanto che l'elenco – avente efficacia annuale - dispieghi i suoi effetti nell'ordinamento.

Quanto alle altre tipologie di ricorso avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, le sentenze n. 2/2013/EL

del 12.6.2013 e n. 6/2013/EL del 4.11.2013, pronunciando in giudizi promossi ai sensi dall'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, hanno evidenziato che per tutti i “giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva” è necessaria l'applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi posti dall'art. 58 del r.d. n. 1038/1933.

L'articolo anzidetto, con disposizione avente portata generale, stabilisce che i ricorsi sono da notificarsi nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa. Quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata.

La sentenza n. 5/2013/EL dell'11.10.2013 ha dovuto risolvere nuovamente (respingendola) una questione pregiudiziale concernente la legittima composizione dell'organo giudicante, già proposta dal P.M. in occasione del primo giudizio instaurato ai sensi del comma 5 dell'art. 243-quater del TUEL e con riferimento all'osservanza dei parametri costituzionali di cui agli artt. 25 e 111 della Costituzione, che era stata rigettata con la citata decisione n.

2/2013/EL.

Inoltre, dovendo nella specie giudicare su di una vicenda per la quale era già intervenuta sentenza del TAR-Catania affermativa della giurisdizione della Corte dei conti (con conseguente *translatio*), poi appellata innanzi al CGA, le Sezioni Riunite hanno respinto la richiesta di sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c. avanzata dal Pubblico Ministero, ritenendo insussistenti i presupposti giuridici della pregiudizialità logico-giuridica, che sono i soli a giustificare la sospensione necessaria del processo.

Infine, la sentenza ha ribadito quanto era stato già affermato nella sentenza n.2/2013/EL, ritenendo che *“le materie di contabilità pubblica possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell’integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti “blocchi di materie” riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004). Che, poi, le materie della contabilità pubblica abbiano un impatto trasversale su tutte le altre giurisdizioni è un dato non revocabile in dubbio, il quale esige estrema cura*

nella delimitazione delle rispettive sfere di giurisdizione”.

La sentenza n. 6/EL/2013 del 4.11.2013 ha respinto, a chiare lettere, la tesi secondo cui i ricorsi avverso l’approvazione oppure il diniego del piano di riequilibrio finanziario deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché quelli avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione costituiscano ipotesi speciali di impugnazione.

Se così fosse, l’impugnabilità delle deliberazioni di controllo rese in tema di approvazione o diniego di piani di rientro e di ammissione al fondo di rotazione sarebbe insuscettibile di ricevere estensione analogica a casi simili, mancando la necessaria *interpositio legislatoris* per estendere il previsto meccanismo giurisdizionale ad una diversa casistica.

La sentenza, invece, ha sposato l’opposta tesi, secondo la quale tutti gli atti deliberati dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in sede di controllo non si configurano come provvedimenti promananti da organi del potere amministrativo, ma come atti provenienti da organo esterno alla pubblica amministrazione, nell’esercizio di un potere naturale di controllo, attribuito in via esclusiva alla magistratura contabile.

In conseguenza di ciò, al di là delle ipotesi tipizzate all'art. 243-quater del TUEL, le delibere adottate dalle Sezioni regionali della Corte sono del tutto sottratte al sindacato giurisdizionale di altri giudici diversi dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione.

La sentenza n. 9/2013/EL del 13 dicembre 2013, infine, a fronte di eccezioni di parte e tornando ad occuparsi della tempistica processuale, ha ritenuto non esservi stata alcuna lesione del diritto di difesa a seguito dell'avvenuta fissazione di termini molto brevi per la costituzione in giudizio.

Ad avviso delle SS.RR. nei ricorsi di cui alla fattispecie sono inapplicabili i normali termini dilatori processuali per la costituzione delle parti in giudizio.

Ciò deriva dall'obbligo per il giudicante di pronunciare entro il termine di 30 giorni dal deposito del ricorso, il che ha reso necessario fissare, avvalendosi di quanto disposto dall'art. 17 del r.d. n. 1038/1933, termini dilatori congrui con la durata del processo quale fissata per legge e non essendo nemmeno possibile, sempre in ragione della brevità del testuale termine legale di 30 giorni, accordare alcun rinvio dell'udienza, neppure ove si invocano, quindi, i termini a difesa.

Una tra le aree di cognizione giudiziale per le quali nel corso del 2013 sono maturate nuove prospettive ermeneutiche,

destinate con ogni probabilità ad avere sviluppi evolutivi nel nuovo anno di attività, è quello della giurisdizione sui conti giudiziari.

Il settore ha registrato l'impatto di una previsione normativa introdotta dall'art. 1, comma 10, e ss. del DL n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012.

Tra altre disposizioni tutte indirizzate allo scopo di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, è stato affidato alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il compito di effettuare un riscontro annuale di regolarità dei rendiconti amministrativi resi dai gruppi consiliari.

La norma stabilisce che la Sezione regionale di controllo si pronuncia sulla regolarità del rendiconto dei singoli gruppi entro trenta giorni dal ricevimento, con delibera trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei termini il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. La Corte può chiedere, se del caso, una regolarizzazione che, ove non adempiuta, comporta

l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate.

La formulazione del testo di legge, abbastanza laconica, ha suscitato talune perplessità interpretative, specie in ordine alla conciliabilità tra lo speciale meccanismo di controllo della rendicontazione amministrativa suddescritto e l'ordinaria applicazione della regola generale dettata dall'art. 44 del R.D. n. 1214/1934 in base alla quale la Corte, con giurisdizione contenziosa, giudica sui "conti degli agenti contabili" che abbiano avuto gestione o maneggio anche solo di fatto di denaro pubblico, compresi i conti di tesorieri ed agenti degli enti locali

Ne sono derivate, in fase di prima applicazione e per il momento, soluzioni giurisprudenziali non univoche, posto che alcune Sezioni giurisdizionali territoriali hanno respinto istanze per resa di conto giudiziale proposte dal Pubblico Ministero (Sez. Piemonte, con ordinanza n. 17 poi riformata in appello), mentre altre le hanno accolte (Sez. Lazio con dec. n. 1/2012 e Sez. Toscana con i decreti nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 219 del 2013).

Nel contempo, le Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana hanno proposto 4 conflitti di attribuzione innanzi la Corte costituzionale.

I primi tre ricorsi hanno impugnato, quali atti ritenuti invasivi di competenze costituzionalmente protette, le deliberazioni con cui le Sezioni regionali di controllo hanno intrapreso le attività previste dall'art. 1, comma 9, del D.L. n. 174/2012 sui rendiconti relativi all'esercizio finanziario 2012.

Il quarto ricorso ha impugnato i decreti con i quali la Sezione regionale giurisdizionale del Piemonte ha fissato il termine per il deposito da parte dei gruppi consiliari dei conti giudiziali relativi alla gestione dei fondi pubblici regionali per gli anni 2010, 2011 e 2012.

Dei quattro giudizi, che la Corte costituzionale tratterà all'udienza pubblica del 15 aprile 2014, soltanto l'ultimo involge direttamente la tematica del giudizio di conto.

I punti che in questo caso la ricorrente Regione Toscana ha posto in discussione innanzi al giudice delle leggi riguardano:

- l'assenza di una norma che preveda espressamente (tramite *cd. interpositio explicita*) l'obbligo della resa di conto da parte dei tesoriери dei gruppi consiliari;
- l'assenza della qualifica soggettiva di agente contabile per i Presidenti dei gruppi consiliari;
- la violazione delle prerogative di cui all'art. 122, comma 3, della Costituzione (I consiglieri regionali non possono

essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni);

- la lesione dell'autonomia legislativa regionale;
- la lesione dell'autonomia contabile regionale.

Naturalmente, per le risposte agli interrogativi ermeneutici occorrerà attendere le decisioni della Corte costituzionale.

È certo però - qualunque soluzione riceveranno i conflitti - che la tematica della giurisdizione sui conti degli agenti contabili ha ritrovato una attualità che nel corso del 2014 potrà essere oggetto di rinnovate riflessioni giurisprudenziali.

Da ultimo - e quanto ad una sintesi più circostanziata degli orientamenti che hanno connotato le decisioni delle Sezioni territoriali e centrali relativamente alle principali tipologie di danno - si rinvia alle analisi sui singoli aspetti settoriali trattati nelle altre parti della presente relazione.

II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE

1) L'attività delle Procure regionali

Statistiche relative alla funzione requirente

(V.P.G. Briguori Paola e V.P.G. De Petris Luisa)

Nel panorama normativo e giurisprudenziale quale delineato nei precedenti capitoli, si è incentrata l'attività delle

Procure regionali.

L'anno 2013 ha visto la prima attuazione della riforma introdotta dal DL 174/2012 convertito in legge 213/2012, che, come noto, ha introdotto il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli Regionali, contestualmente aprendo un nuovo versante d'azione anche per le Procure erariali, sia sul fronte dei giudizi di conto, *rectius* per obbligo di resa del conto da parte dei tesoreri dei gruppi consiliari, che su quello dei giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale, *sub specie* di indebiti rimborsi, di spese incongrue e inutili a carico del bilancio regionale. Molteplici sono state le iniziative intraprese al riguardo da diverse Procure Regionali, alcune ancora in fase istruttoria, altre già esitate in atti di citazione a giudizio, come di seguito si dirà.

Anche le vicende attinenti al dissesto finanziario degli enti locali, al mancato rispetto del patto di stabilità, all'inadempimento degli enti locali nell'attuazione delle misure correttive al fine del ripristino degli equilibri di bilancio e del risanamento della finanza locale (ex d.lgs 149/2011), hanno costituito oggetto di numerose iniziative requirenti nell'anno decorso.

In aggiunta ai suddetti nuovi settori d'indagine attribuiti

dal legislatore, le Procure Regionali hanno, come di consueto, avviato azioni ed aperte istruttorie su fattispecie di danni erariali tradizionali che continuano a rappresentare, comunque, la parte più cospicua dell'attività requirente. A titolo meramente esemplificativo e senza pretesa di completezza (rinvandosi a quanto di seguito si dirà per ciascuna Procura Regionale), le tematiche più ricorrenti hanno riguardato l'indebito uso di fondi nazionali e comunitari, danni in materia ambientale, casi di malasanità, omessa riscossione di proventi pubblici, illegittime ed indiscriminate erogazioni al personale, consulenze e conferimenti esterni *contra legem*, danni all'immagine e patrimoniali derivanti da fattispecie penalmente rilevanti.

All'attività ordinaria delle Procure contabili si è aggiunta, altresì, quella inerente al giudizio di parifica dei Rendiconti generali in ogni Regione, attività che ha visto il suo esordio proprio nel 2013 in sede di prima attuazione della norma istitutiva (DL 174/2012).

L'anno appena trascorso ha registrato, dunque, un aumento in senso quantitativo e qualitativo dell'attività requirente, sia a livello regionale che centrale.

A comprova di quanto sopra, gli atti di citazione depositati nell'anno appena concluso sono stati, infatti, **1.365** a fronte di 1.297 citazioni nel 2012 e 1.162 nel 2011.

Affinché il potenziamento delle funzioni requirenti attribuite dalle recenti normative non rimanga su un piano meramente astratto occorre, però, che il Pubblico Ministero contabile venga posto in condizioni di avvalersi, in concreto, delle nuove prospettive d'azione ad esso riconosciute, onde contribuire in modo effettivo al recupero delle risorse pubbliche cui è istituzionalmente preposto. A tal fine si ribadisce l'auspicio di un ampliamento dei poteri istruttori del PM contabile con il riconoscimento normativo della stessa ampiezza di poteri investigativi e di delega di cui dispone il Pubblico Ministero penale, non senza garantire, al contempo, una pari tutela degli inquisiti.

Per il raggiungimento del suddetto obiettivo, occorre altresì e, prioritariamente, che l'attuale situazione organizzativa e finanziaria della Corte, tutt'ora inadeguata rispetto alle competenze sempre crescenti che il legislatore le affida, venga potenziata a tutti i livelli, attribuendole quelle risorse economiche ed umane indispensabili perché essa possa utilmente vigilare sul puntuale e fedele rispetto delle misure di contenimento e di risanamento della finanza pubblica.

Come già rappresentato nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, permangono a tutt'oggi considerevoli carenze nell'organico del personale di

magistratura ed amministrativo, sia nelle sedi regionali che negli uffici centrali della Corte. Altrettanto inadeguata è la disponibilità dei mezzi finanziari a fronte delle maggiori competenze istituzionali del Requirente contabile, con intuibili difficoltà operative che ne conseguono specie a livello periferico.

A fronte delle delineate criticità (solo accennate in questa sede) con cui quotidianamente si confrontano le Procure regionali nell'assolvimento dei sempre crescenti compiti ad esse istituzionalmente demandati, non possono che apparire meritevoli di apprezzamento i risultati delle attività requirenti riportate nei paragrafi che seguono e che, va sottolineato, rappresentano solo le fattispecie più significative e rilevanti o di maggiore impatto sociale, senza ovviamente esaurire l'intero panorama degli interventi sul versante dell'illecito contabile.

2013	Personale in servizio		Attività Procure Regionali – PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2013 (Fonte dati: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)											
	MAGISTRATI	Posti previsti In organico	VERTENZE PENDENTI (a)	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO (b)	CARICO COMPLESSIVO (a+b)	ARCHIVIAZIONI		CITAZIONI 2012 (e)	GIACENZA (a+b)-(c+d+e)	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITI A DEDURRE	APPELLI	RICHIESTE ISTRUTTORIE	
						Immediata ⊙	A seguito d'istruttoria (d)							Totale (c+d)
TOTALI	127	97	74622	39326	113948	6706	31667	38373	1365	74210	71	1474	171	18190

NELLE REGIONI: E. Romagna; Marche; Molise; Toscana; Valle d'Aosta; sono assegnati magistrati in Aggiuntiva.

I dati relativi alle piante organiche dei magistrati sono forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza
I magistrati "in aggiuntiva" svolgono le proprie attribuzioni, soprattutto, nella propria assegnazione "PRIMARIA" in PROCURE REGIONALI differenti

Procura regionale per l'Abruzzo

Tra i casi di particolare interesse affrontati dalla Procura regionale Abruzzo, si segnalano citazioni in materia di danno all'immagine pubblica a fronte di sentenze penali definitive di condanna; reiterati incarichi illegittimi a personale esterno alla p.a.; uso distorto di fondi comunitari per il sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità; in materia di appalti pubblici vi è stata l'azione per il danno conseguente a lavori di ripascimento degli arenili in concessione demaniale marittima per lavori mal eseguiti e svolti in carenza delle necessarie valutazioni ambientali. Numerose le citazioni per danno erariale da ipotesi di peculato a carico di contabili, come anche in materia di omesso riversamento dei proventi del gioco del lotto.

Procura regionale per la Basilicata

L'attività di indagine della Procura è confluita nelle seguenti interessanti sentenze di condanna:

- a) la sentenza n. 56 con cui sono stati condannati il sindaco e l'assessore, nonché il Segretario di un comune, per aver stipulato "Concordati aventi ad oggetto cessione di aree", successivamente dichiarati illegittimi dall'Autorità Giudiziaria ordinaria, con conseguente condanna del comune a somme a titolo di ripetizione dell'indebito;

- b) la sentenza n. 61 con la quale è stata condannata una Società di capitali nonché l'amministratore unico della stessa a risarcire, in solido, il Ministero dello Sviluppo Economico degli ingenti contributi pubblici ottenuti, frutto di comportamenti illeciti nonché di produzione di documentazione fiscale fittizia;
- c) la sentenza n. 64 con la quale è stato condannato il Capo Area unica di un Comune nonché Presidente del Nucleo di valutazione, a risarcire il danno prodotto al Comune di appartenenza per il mancato tempestivo avvio del procedimento disciplinare nei confronti di un dipendente;
- d) la sentenza n. 97 con la quale è stato condannato un Direttore di un Ente regionale a risarcire il danno prodotto allo stesso a seguito di condotte che hanno comportato un danno esistenziale per un dipendente, così come acclarato dall'Autorità Giudiziaria ordinaria, con conseguente condanna dell'Ente medesimo.

Procura regionale per la Calabria

Tra gli atti depositati nel 2013 si segnalano in materia di spesa sanitaria: quattro citazioni emesse nei confronti dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Provinciali calabresi per mancata applicazione del tariffario e della correlata scontistica per i rimborsi di prestazioni specialistiche di

laboratorio ad erogatori privati accreditati, per un importo di danni pari ad € 18.887.858,42 ed € 253.123.746,00; una citazione nei confronti di dipendenti medici per errore sanitario che ha comportato l'invalidità del paziente ed un danno erariale pari ad € 168.000,00; tre citazioni nei confronti di altrettanti dirigenti medici dipendenti dell'ASP di Catanzaro per avere svolto attività intramuraria ed extraistituzionale in carenza di autorizzazione ed in violazione del rapporto di esclusività per un importo complessivo di danno pari a circa 1 milione di Euro.

È stato poi emesso un atto di citazione nei confronti di un impiegato INPS per indebita liquidazione di trattamenti pensionistici a soggetti non aventi diritto per un danno pari ad € 4.497.875,31, importo per il quale è stato altresì disposto il sequestro conservativo nei confronti del presunto responsabile.

Vanno poi segnalati perché costituenti circa il 40% del totale annuo delle azioni esercitate, i numerosissimi atti di citazione in materia di indebita percezione di fondi comunitari nel settore agricolo ed imprenditoriale da parte di soggetti non aventi diritto, ottenuti illecitamente attraverso operazioni fraudolente consistenti nell'utilizzo di documentazione falsa, di fatture fittizie per operazioni

inesistenti, di aumenti fittizi di capitale, nella maggiorazione dei costi e delle spese sostenuti.

In materia ambientale si segnala una citazione nei confronti dei Commissari per l'Emergenza Ambientale per illegittima ordinazione di pagamenti nella gestione dell'impianto tecnologico di Alli (discarica) a società non avente diritto per l'importo di € 3.585.457,32.

In materia di spese dei gruppi consiliari regionali è stato depositato un atto di citazione per un importo cospicuo di danno nei confronti di un Presidente di un Gruppo Consiliare per indebito utilizzo dei relativi fondi. Nella stessa materia sono state aperte altresì, numerose vertenze, come anche in materia di dissesto finanziario degli enti locali.

Numerose e degne di nota sono state le sentenze di condanna pronunciate nell'anno 2013, specialmente in materia di spesa sanitaria, ove si segnalano cinque condanne di medici in regime di intramoenia e legati all'amministrazione dal vincolo di esclusività (c.d. doppio lavoro), per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata.

Vi sono state, inoltre, otto sentenze di condanna per importi particolarmente elevati in materia di indebita percezione di fondi comunitari in vari settori, dalla produzione di mobili e ceramiche alla coltivazione di agrumi (fondi Agea)

agli impianti serricoli.

Singolare per l'importo considerevole del danno (eccedente i due milioni di euro) e per la tipologia del professionista coinvolto, è la sentenza con cui è stato condannato un notaio per omesso versamento ed indebita appropriazione della somma conseguente a vendite giudiziarie.

Infine, in accoglimento di tre appelli proposti dal Procuratore Regionale, sono state riformate tre sentenze di assoluzione in materia di danni erariali da espropri illegittimi.

Procura regionale per la Campania

Si segnalano le seguenti importanti azioni:

- La citazione relativa all'ACSM - società partecipata dall'ente Provincia di Caserta e da numerosi comuni della medesima provincia - per un danno pari a circa euro 12 milioni, dovuto a onerosi finanziamenti versati dall'ente Provincia di Caserta alla citata ACMS.

La questione ha riguardato un argomento rivelatosi da ultimo, nell'ambito della intera Regione Campania, particolarmente sensibile, attesa la enorme difficoltà finanziaria nella quale versano tutte le società partecipate da Regione e Comune di Napoli e aventi ad oggetto la gestione del servizio del TPL.

- Azione cautelare in materia ambientale, accolta dalla Sezione, per sanzioni per violazione di disposizioni di legge in materia ambientale. La Giunta regionale della Campania non avrebbe istruito, consentendone il maturare dei termini di prescrizione, verbali accertanti la contravvenzione della normativa ambientale in tema di tutela dall'inquinamento (nello specifico numerosi e ripetuti casi di mancato funzionamento dei depuratori) omettendo introiti per oltre 12 milioni di euro.
- Citazione di n. 6 dipendenti dell'ente provincia di Salerno inerente la vicenda dell'appalto aggiudicato ed avente ad oggetto: *"sistemazione e messa in sicurezza del piano viabile della strada provinciale nr. 108 Casalvelino-Celso "*. Si è contestato in proposito un danno erariale pari all'intera somma erogata dalla Provincia di Salerno per lo pseudo appalto sopra indicato, vale a dire € 615.182,18, in considerazione della totale inutilità del progetto appaltato e, quindi, dell'opera realizzata, anche in considerazione del fatto che ben € 450.000,00 sono stati erogati per lavori non realizzati. Contestualmente all'originario atto di invito a dedurre si è richiesto anche sequestro patrimoniale *ante causam* parzialmente accolto.
- Citazione emessa nei confronti dell'allora sindaco del

Comune di Napoli e n. 9 tra dirigenti e amministratori della società Napoli Servizi S.p.a., per un danno erariale arrecato a quest'ultima di euro 1.553.368,21.

- Citazione per *mala gestio* da parte dell'Ente Autonomo Volturno s.r.l. (E.A.V.), società partecipata interamente dalla Regione Campania.
- Citazione a giudizio emessa nei confronti di n.5 tra dirigenti ed amministratori della ABC azienda speciale del comune di Napoli (ex ARIN SPA) e della NET SERVICE s.r.l., società controllata dalla predetta ABC. Si è contestato un danno pari ad euro 3.052.341,15 causato da molteplici condotte illecite nell'ambito della gestione dei fondi di cui alla L. 219/1981.

Contestualmente all'originario atto di invito a dedurre si è richiesto un sequestro patrimoniale *ante causam*, parzialmente confermato in sede di udienza di convalida.

- Citazione a giudizio di un dipendente della Agenzia delle entrate. Si è contestato in proposito un danno erariale pari ad euro 819.160,92 causato da sgravi indebiti operati a mezzo condotte di fraudolenta immissione nei sistemi informatici della predetta agenzia delle entrate.
- Citazione per sistematiche spoliazioni effettuate, tra il giugno del 2011 e l'aprile del 2012, in danno dei beni librari

rappresentati dalle raccolte della Biblioteca Statale Oratoriana annessa al Monumento Nazionale dei Girolamini di Napoli (cd. Biblioteca dei Girolamini).

Attraverso le condotte penalmente rilevanti, accertate negli atti del procedimento penale citato, sarebbe stato procurato alla Biblioteca Statale Oratoriana annessa al Monumento Nazionale dei Girolamini di Napoli un danno per un valore complessivo pari a 19.460.000 euro. È stato concesso sequestro conservativo *ante causam* dei beni a rischio.

- Citazioni per un fenomeno di evasione fiscale molto diffuso sul territorio, perpetrato da dirigenti medici specialisti, in occasione di prestazioni sanitarie effettuate nell'ambito dell'attività intramoenia cd. allargata.
- Citazione per un debito fuori bilancio per un importo pari a 2.240.736, 65 di euro, ai sensi dell'art. 47 della L.R. n.7 del 2002, per oneri derivanti dal giudicato formatosi in seguito alla sentenza di condanna del Tribunale di Napoli nei confronti della Regione Campania in esito al giudizio promosso dalla Società IMPREPAR IMPREGILO PARTECIPAZIONI S.p.a. in liquidazione.
- Citazione per l'illecita estromissione di una ditta appaltatrice - ottenuta mediante un *abnorme pactum de non licitando*, collegato ad una pregressa transazione su

precedente appalto vinto dalla ditta poi esautorata - da un sostanzioso appalto bandito dalla SO.RE.SA. (Centrale di committenza regionale), per la distribuzione, in ambito regionale, di presidi medici per diabetici (strisce reattive, glucometri, ecc.), con mancato risparmio di spesa, per l'amministrazione regionale committente, di un milione e mezzo di euro, qualificato dalla Sezione quale danno da perdita di chance. La domanda è stata accolta e, per l'effetto, il sequestro richiesto sui beni del direttore generale di SORESA si è anche convertito in pignoramento immobiliare.

Infine, a seguito di segnalazione pervenuta dalla locale sezione di controllo della Corte dei conti - sul punto pronunciata con deliberazione n. 296/2011 - quest'anno è stata depositata una citazione a giudizio nei riguardi dei componenti del consiglio comunale, del responsabile del settore competente e del segretario del comune di Petina, nel Salernitano per il danno erariale (di importo pari ad oltre 17 mila euro), derivante dall'anticipata abolizione dell'ICI sulla prima casa, rispetto al dettato di legge.

Procura regionale per l'Emilia-Romagna

Tra le fattispecie oggetto di citazione in giudizio ed in corso di trattazione processuale, si segnala quella 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 sovra-prezzo ed il danno da sovra-dimensionamento dell'immobile sono stati quantificati in complessivi euro 3.300.000,00.

È esitata in citazione a giudizio anche l'istruttoria -già segnalata in questa sede l'anno passato- relativa alle patologie di gestione contrattuale dell'appalto sopra soglia comunitaria per la realizzazione di reti di trasporto urbano (Civis). La citazione a giudizio ha ad oggetto le condotte di gestione inerenti l'approvazione, intervenuta nel 2004, del progetto della metropolitana di Bologna. L'approvazione progettuale, ha determinato -nella zona ovest della città, tra porta San Felice e Borgo Panigale- la sovrapposizione del percorso della metropolitana con quello del precedente contratto di appalto relativo alla realizzazione del sistema di trasporto a guida vincolata su gomma (Civis, appunto, o TPGV).

Anche l'istruttoria sulle spese dei gruppi politici presso il Consiglio regionale, con particolare riferimento al rimborso dei costi delle interviste rilasciate ad organi di stampa o agenzie televisive (cd. comparsate), già segnalata il precedente anno, è esitata in citazione a giudizio per i corrispettivi pagati sulla

partecipazione a programmi di comunicazione politica o per la trasmissione di servizi informativi, nella misura risultante dai rendiconti e dalla documentazione acquisita (circa euro 100.000 complessivi). A fondamento della domanda risarcitoria, la Procura regionale ha rilevato che la disciplina legislativa in materia di utilizzo dei contributi pubblici concessi ai gruppi consiliari impone il rispetto del vincolo di destinazione delle spese di funzionamento. Inoltre, la disciplina vigente in materia di pluralismo nella programmazione delle emittenti radiotelevisive locali, nonché i principi di obiettività ed imparzialità dell'informazione, non consentono di riconoscere la liceità del contratto con il quale un soggetto politico ed un'emittente radiotelevisiva pattuiscono il pagamento di una somma di denaro a fronte della partecipazione a programmi di informazione o di comunicazione politica. L'unica ipotesi normativamente prevista ma non ricorrente nella specie è, infatti, quella dei messaggi politici autogestiti a pagamento, per i quali è necessaria la chiara indicazione della natura del messaggio e del committente.

Sono altresì pendenti i giudizi relativi alle fattispecie - già precedentemente segnalate in istruttoria- di illegittima liquidazione di indennità di coordinamento e di indennità per anticipata risoluzione del rapporto di lavoro, in favore di

dirigenti regionali, nonché 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, per le quali sono state adottate misure cautelari conservative.

Numerose le sentenze di condanna di “Tributi Italia S.p.a.” per danni erariali di importi considerevoli in materia di omessa riscossione di tributi e entrate comunali in favore dei comuni di Crevalcore, Forlì, e Varsi, oltre ai connessi danni da disservizio.

In materia di conti giudiziari, vi sono state due sentenze di condanna di “ATC S.p.a.” in favore del comune di Bologna per i proventi di gestione delle aree di parcheggio.

Da segnalare anche due sentenze di condanna in materia di responsabilità del magistrato nell’esercizio delle funzioni giudiziarie. Altre condanne hanno riguardato tipologie varie, come il danno da consulenza inutile; il danno da assenteismo prolungato con simulazione di gravidanza; il danno all’immagine da illeciti penali contro la libertà sessuale da parte di docente universitario.

Procura regionale Friuli Venezia Giulia

L’attività requirente del 2013 si è incentrata prevalentemente sulle spese dei gruppi consiliari della Regione

Friuli Venezia Giulia ed è esitata in numerose citazioni a giudizio sia di capi gruppo che di consiglieri di vari partiti e movimenti politici, il tutto per importi considerevoli di danno erariale. Si è, viceversa, provveduto all'archiviazione delle vertenze nei confronti di coloro che hanno prodotto giustificazione attendibile delle spese sostenute nonché di coloro che hanno spontaneamente restituito gli importi contestati per un totale, allo stato, di € 100.624,95.

Procura regionale per il Lazio

Tra le vicende più significative è da segnalare la citazione a giudizio per il presunto danno erariale conseguente al trasferimento del G.8 dall'arcipelago della Maddalena, in Sardegna, alla città de L'Aquila, semidistrutta dal terremoto. Com'è noto, era stato concesso ad una società privata, un grandissimo complesso immobiliare, comprendente l'ex arsenale militare de La Maddalena, lo specchio d'acqua dell'omonimo porto, la banchina, per una estensione di complessivi 113.926 mq. sulla terra ferma, più 110.000 mq. nello specchio d'acqua, avverso il corrispettivo di un prezzo ritenuto iniquo e dannoso per il pubblico erario. In sede processuale i pubblici ministeri hanno chiesto alla Sezione giurisdizionale del Lazio la sospensione del giudizio e il rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, per la previa

interpretazione della normativa di diritto comunitario applicabile nella concreta fattispecie.

In materia di spese dei gruppi consiliari è stato emesso un atto di citazione e sono state depositate numerose istanze per resa di conto nei confronti di tutti i gruppi consiliari della Regione Lazio. L'istruttoria più significativa ha riguardato un presunto danno erariale alla finanza pubblica nazionale asseritamente legato agli andamenti valutativi della finanza internazionale; le altre hanno riguardato fattispecie tipizzate, quali quelle prive di copertura finanziaria e quindi repute, *ex lege*, spese fuori bilancio.

Tra le numerose sentenze di condanna, va segnalata la recente pronuncia con cui la Sezione giurisdizionale per il Lazio, in accoglimento dell'atto di citazione, ha condannato un noto tesoriere di un partito politico al risarcimento del danno di € 22.810.200,00 per illecita gestione dei fondi ricevuti dal partito a titolo di rimborso delle spese elettorali.

Procura regionale per la Liguria

Si segnalano due citazioni emesse a seguito di accertamenti effettuati dalla G.d.F. in tutta Italia (operazione Galeno), eseguiti incrociando i dati forniti dalle cliniche che si sono avvalse dell'opera professionale di medici specializzandi in medicina generale. È emerso, in termini incontrovertibili,

che dei borsisti, pur avendo fruito della provvidenza pubblica in parola, hanno, altresì, prestato attività medico-professionali incompatibili di varia natura, nel medesimo periodo di frequenza della specializzazione medica, percependo compensi economici ulteriori, spesso rilevanti. La Procura ha agito chiedendo l'integrale restituzione della borsa di studio percepita nel triennio di frequenza, ritenendo che le norme sulle incompatibilità abbiano natura cogente ed imperativa. In subordine era stata richiesta la restituzione degli importi percepiti nel più circoscritto periodo durante il quale è stata svolta l'attività incompatibile. La Sezione giurisdizionale ha accolto le richieste subordinate, condannando i borsisti a risarcire il relativo danno.

La Procura regionale ha chiamato in giudizio un consigliere provinciale e presidente di gruppo consiliare che aveva proposto ed ottenuto di essere assunto - fittiziamente - come dirigente presso un'azienda privata, al solo scopo di ottenere, da parte dell'Ente locale presso il quale svolgeva il mandato elettivo, il rimborso - ai sensi dell'art. 80 del TUEL - di quanto corrisposto dal datore di lavoro a titolo di retribuzioni ed assicurazioni per le ore o giornate di assenza dal lavoro asseritamente utilizzate per assolvere le funzioni connesse al mandato elettivo (danno € 44.599,60 euro, oltre a

interessi legali e rivalutazione monetaria). Lo stesso consigliere provinciale, pur dimorando abitualmente nel comune in cui ha sede l'Amministrazione presso la quale era stato eletto (in appartamento ottenuto in locazione senza regolarizzare il relativo contratto e senza effettuare la voltura a suo nome delle utenze), avrebbe dolosamente omesso di comunicare la nuova residenza effettiva ed aveva continuato a richiedere il rimborso delle spese di viaggio, in assenza del requisito - previsto dall'art. 84 del TUEL - della effettiva residenza in un comune diverso da quello presso il quale svolgeva il mandato elettivo (danno € 27.277,64 euro, oltre a interessi legali e rivalutazione monetaria).

È stato emesso l'atto di citazione in giudizio riguardante presunti danni al Comune di Genova per la cessione del 41% delle quote della società di pubblico trasporto del Comune di Genova, Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A. - A.M.T. alla Société Européenne pour le Développement des Transport Publics - TRANSDEV S.A. e AUTO GUIDOVIE ITALIANE S.p.A, ad opera del Sindaco Prof. Giuseppe Pericu. Attualmente, a seguito della proposizione da parte dei convenuti del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione finalizzato alla declaratoria del difetto di giurisdizione della Corte dei conti (cui la Procura regionale si

è opposta con controricorso), il giudizio pende innanzi alla Corte di Cassazione.

Si precisa che l'atto di citazione per i danni provocati nella ristrutturazione di un parcheggio interrato e abbattimento di alberature secolari del parco urbano di proprietà del Comune di Genova, "il Giardino dell'Acquasola", è esitato in sentenza di assoluzione. La Procura regionale sta valutando l'opportunità di proporre appello.

Inoltre, con la sentenza n. 107/2013 in data 25.06.2013 la Sezione giurisdizionale ha accolto la richiesta di condanna per danno all'immagine, formulata dalla Procura nell'atto di citazione, ribadendo l'importante principio (già affermato dalla Sezione III d'Appello con la sentenza n. 286/2012, nonché dalla Sezione I d'Appello con la sentenza n. 809/2012) secondo il quale "possono essere chiamati a rispondere del danno all'immagine della P.A. tutti i pubblici dipendenti che detto danno hanno cagionato con una condotta che costituisca anche fatto penalmente rilevante, qualunque sia il reato commesso, purché, ovviamente, nell'esercizio o in occasione dello svolgimento delle loro funzioni".

Per quanto riguarda le fattispecie tipizzate di danno previste dal legislatore, si segnala la citazione che riguarda un dipendente della Polizia di Stato che, mentre si assentava dal

servizio per un lungo periodo continuativo fruendo di aspettativa per malattia, veniva sorpreso a lavorare come tinteggiatore presso il cantiere della ditta paterna (esercitante attività di intonacatura).

Nel corso del 2013 sono pervenute delibere della locale Sezione del controllo recanti due segnalazioni di ipotesi di danno.

Procura regionale per la Lombardia

Degno di rilievo è il filone di indagini sull'ipotesi dannosa consistente nella reiterata violazione, da parte di gestori di impianti di erogazione di carburante al dettaglio siti nei territori provinciali lombardi confinanti con la confederazione elvetica, della normativa di cui alla legge regionale lombarda n. 28 del 20 dicembre 1999 "Disposizioni in materia di riduzione del prezzo alla pompa delle benzine". Ad oggi, tutte le vertenze che hanno raggiunto la fase del giudizio hanno visto la soccombenza dei convenuti con l'accoglimento da parte della Sezione Lombarda, ancorché talvolta parziale, della domanda attorea. Le condotte, già sanzionate dal giudice penale (truffa), consistevano nella fraudolenta violazione, da parte di numerosi gestori appunto, della normativa in parola, tali da permettere l'indebito incameramento di rilevanti somme di denaro a danno della

Regione Lombardia che, con la cennata legge, aveva stabilito di regolamentare la materia concedendo 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).

Deve segnalarsi la pendenza di un giudizio di responsabilità per illecita percezione di fondi comunitari che avrebbe prodotto un danno di € 53.364.355,74, accertato a seguito di una complessa indagine in merito ad una vicenda concernente una serie di truffe compiute ai danni dell'Unione Europea nell'ambito della gestione di alcuni progetti di ricerca finanziati a livello comunitario. Esperita l'azione cautelare, il Giudice monocratico ha confermato parzialmente il sequestro conservativo sino alla concorrenza complessiva del pregiudizio erariale indicato in via subordinata dalla Procura Regionale, pari ad euro 7.151.363,15, nei confronti dei maggiori protagonisti della vicenda. Attualmente il giudizio è in fase di riassunzione poiché era stato sospeso in attesa della pronuncia della Corte di cassazione su ricorsi proposti per regolamento preventivo di giurisdizione, pronuncia intervenuta in senso positivo per Corte dei conti.

Procura regionale per le Marche

È esitata in citazione a giudizio l'istruttoria -già segnalata l'anno passato- relativa a indebite erogazioni, a fronte di richieste inesistenti, fuori termine, di contributi comunitari, da parte dell'Agea nel settore Set Aside, concesse a soggetti privati non aventi diritto, per la messa a riposo di terreni agricoli, a fronte di un danno erariale di euro 2.729.789,71.

Altra citazione riguarda indebite erogazioni di contributi da parte della Regione Marche destinati all'acquisto di macchinari innovativi nel campo del ricamo, a favore di società attiva nel settore calzaturiero, per un danno contestato di € 180.200,09. Si segnala altra citazione relativa all'attività illecita posta in essere da un'azienda agricola dedita all'allevamento di animali e coltivazioni miste di cereali, che ha indebitamente percepito contributi nazionali e comunitari, finalizzati al miglioramento genetico del patrimonio zootecnico, mediante l'acquisto di riproduttori di qualità pregiata (maschi e femmine), per un danno contestato di € 299.900,00. È altresì pendente il giudizio relativo all'illecita erogazione dell'indennità di carica e di funzione ai componenti del consiglio di amministrazione dell'Autorità Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.) n. 1 Marche Nord Pesaro (consorzio partecipato da

enti locali), in violazione delle disposizioni del D.L. 78/2010 conv. con modificazioni in L. n. 122/2010, che dispone la non debenza di retribuzioni, indennità, emolumenti vari, in favore di amministratori di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, per un danno contestato di € 79.393,48.

In materia di mancata riscossione di entrate si segnala la pendenza di un giudizio relativo all'omesso riversamento dei proventi del gioco del Lotto da parte di un tabaccaio per un danno di notevole importo (€ 953.648,08). La tematica delle spese dei gruppi consiliari è oggetto di apposite istruttorie.

Procura regionale per il Molise

È esitata nell'emissione dell'atto di citazione la vicenda -già segnalata l'anno passato in fase istruttoria- relativa alla costituzione da parte della Regione Molise di una società mista pubblica-privata per l'esercizio del collegamento marittimo tra il porto di Termoli e la Croazia. Poiché il socio privato era stato scelto senza procedura di gara, gli atti del procedimento erano stati annullati dal giudice amministrativo, determinando l'uscita del socio privato dalla compagine. La gara per la successiva individuazione di un nuovo *partner* era andata deserta e la società mista non ha, di fatto, mai

esercitato l'attività in vista della quale era stata costituita. Il danno contestato è stato valutato in un importo pari al complessivo costo sopportato dalla Regione per l'operazione, ossia a quasi sette milioni di euro. La responsabilità è stata ravvisata in capo ai membri della Giunta regionale che avevano proceduto all'individuazione diretta del socio privato nonché al funzionario che aveva istruito il relativo procedimento.

Un'altra citazione riguarda il danno erariale prodotto nel settore dell'energia eolica da parte degli amministratori del Comune di Carpinone. La delibera del consiglio comunale n. 38/2005, ratificata nonostante i pareri contrari del responsabile del Servizio tecnico e del segretario, con cui era stata stipulata una convenzione con la ditta Solcesi, procurava un ingente danno al suddetto Comune, in quanto le offerte presentate dalle altre ditte erano notevolmente più vantaggiose ed inoltre le stesse aziende vantavano rispetto alla Solcesi una ben più lunga e comprovata esperienza nella costruzione e gestione di parchi eolici.

Degno di nota, inoltre, è l'atto di citazione emesso nei confronti degli amministratori e tecnici del Comune di San Giuliano di Puglia in dipendenza del risarcimento corrisposto ai congiunti delle vittime e dei feriti in conseguenza del crollo

dell'edificio scolastico Jovine in cui persero la vita una maestra e tutti gli alunni della prima classe elementare. Il suddetto risarcimento è stato corrisposto in esecuzione della sentenza penale della Corte d'appello di Campobasso che ha ravvisato un nesso causale tra il crollo e le modalità di esecuzione dei lavori di sopraelevazione della scuola conclusisi poco prima dell'evento sismico. E' stato, infatti, dimostrato che i convenuti (tra cui il sindaco, il progettista ed il tecnico del Comune) avevano omesso di verificare il grado di resistenza della struttura preesistente senza procedere al suo consolidamento, così come imposto dalla normativa antisismica. La sopraelevazione, infatti, era avvenuta in violazione di numerose norme di carattere tecnico all'epoca vigenti e volte a garantire la sicurezza, il rispetto e l'incolumità delle persone fisiche.

Parimenti meritevole di segnalazione sono le diverse citazioni aventi ad oggetto fattispecie di danno erariale derivanti da indebita percezione di somme da parte di sedicenti imprenditori agricoli, erogate ai sensi del Reg. CEE 30 giugno 1992, n. 2078 e del Reg. CEE 17 maggio 1999, n. 1257 relativo al progetto denominato "Ritiro ventennale dei seminativi dalla produzione per scopi di carattere ambientale".

Un certo numero di citazioni ha riguardato l'assenteismo dei dipendenti ASREM -Distretto di Termoli- ai sensi dell'art

55-quinquies del D.Lgs.165/2001, introdotto dal D. Lgs.150/2009. È stato contestato oltre al danno patrimoniale, anche quello all'immagine (ex art. 1, comma 62 legge 190/2012) stante l'ampio risalto della vicenda sui quotidiani locali.

Alle segnalazioni della locale Sezione di controllo della Corte dei conti la Procura regionale ha dato seguito con l'apertura di altrettante istruttorie in materia di utilizzo dei fondi dei Gruppi consiliari regionali; di irregolarità relative ai rendiconti comunali; di sfornamento del tetto di spesa per l'affidamento di incarichi di studio e consulenze a professionisti estranei alla PA.

Infine, sono state emesse due sentenze di condanna di cui l'una per danno patrimoniale nei confronti del Direttore Generale dell'Azienda Molise Acque per aver liquidato, in favore di un noto ristorante della zona, un'ingente somma di denaro per una "conviviale aziendale" e l'altra per danno all'immagine (art. 1, comma 62 L. 190/2012) nei confronti di un funzionario dell'Agenzia delle Entrate condannato per concussione.

Procura regionale per il Piemonte

Si evidenzia la sentenza di condanna n. 6/2013 per complessivi € 7.624.210,41 nei confronti degli amministratori

del comune di Alessandria per la falsificazione del rendiconto 2010 e per la falsa attestazione del rispetto, per lo stesso esercizio 2010, del patto di stabilità.

Inoltre, la Sezione Piemonte ha pronunciato l'ordinanza di diniego n. 17/2013 del 4 luglio 2013 nel giudizio per resa di conto per illegittime spese dei Gruppi consiliari del Consiglio Regionale del Piemonte - per il periodo non coperto dalle parallele indagini della Procura della Repubblica di Torino - nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari, succedutesi nella carica tra il 2003 e il 2008, individuati come agenti contabili agli effetti di legge, e nei limiti della prescrizione decennale del diritto alla resa di conto. Avverso tale ordinanza è stato proposto reclamo ex art. 739-740 c.p.c. alla III Sezione Centrale d'Appello. Il giudice del gravame ha accolto l'impugnazione con decreto 14/2013 in data 8 novembre 2013, ordinando a tutti i Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale del Piemonte, in carica tra il 2003 e il 2008, di presentare il conto della gestione dei fondi dei Gruppi. Proprio nel mese di gennaio 2014 la Regione Piemonte ha sollevato, con ricorso alla Corte Costituzionale, conflitto di attribuzione, contestando la sussistenza del potere della Corte dei conti di ordinare il deposito del conto giudiziale da parte dei Capigruppo del Consiglio Regionale e

di celebrare il conseguenziale giudizio di conto con richiesta di annullamento del decreto n.14/2013 della Corte dei conti, Sez. III Centrale d'Appello.

Si evidenziano, poi, una serie di indagini relative a illeciti amministrativi previsti da recenti previsioni legislative in materia di fattispecie cd. tipizzate di responsabilità amministrativa, conclusesi già con sentenza. Si tratta di quattro giudizi, attivati nel 2012 per danno patrimoniale e all'immagine causati alle Amministrazioni da dipendenti assenteisti, per falsa attestazione della presenza in servizio accertata in sede penale (art. 55 *quinquies* d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 d.lgs. 150/2009): due sono stati definiti con le sentenze n.28/2013 e n. 118/2013 di condanna per danno patrimoniale ed all'immagine causati alle Amministrazioni; gli altri due sono stati definiti con le sentenze n. 48/13 e 54/13 che hanno dichiarato la nullità dell'atto di citazione in relazione al contestato danno all'immagine.

Numerose indagini riguardano l'ambito sanitario e altre sono state avviate a seguito di segnalazioni provenienti dalle sezioni del controllo, relative a presunti danni erariali scaturenti da irregolarità contabili accertate nei bilanci di taluni comuni.

Procura regionale per la Puglia

Tra i casi di particolare interesse meritano di essere segnalate 3 citazioni, precedute da altrettanti provvedimenti cautelari, in materia di illecita distrazione di fondi da parte della GEMA spa, società concessionaria del servizio di riscossione tributi ed altre entrate comunali, con conseguente omesso riversamento nelle casse municipali dei Comuni di Foggia, Cerignola e San Marco in Lamis. Le indagini penali avevano accertato che alla data del 31.5.2012, la GEMA spa non aveva versato in favore dei suddetti comuni la complessiva somma di € 21.268.678,18, causando, in taluni casi gravi situazioni di squilibrio nei relativi bilanci. Le citazioni per danno erariale sono state notificate oltre che alla concessionaria a titolo di responsabilità contabile, anche agli amministratori che si erano resi responsabili delle illecite distrazioni di denaro pubblico. Per la stessa fattispecie sono stati notificati altri due atti di citazione nei confronti dei concessionari per la riscossione di tributi locali per i Comuni di Terlizzi e San Pietro Vernotico.

Sempre in fattispecie di mancate entrate, l'indagine a suo tempo avviata e già segnalata in questa sede l'anno pregresso, tendente ad accertare se le Amministrazioni comunali avessero o meno aggiornato, nel tempo, sulla scorta della legge

regionale 1/2007, gli oneri di urbanizzazione per le costruzioni private, è esitata nell'emissione di due citazioni relative ai Comuni di Lecce e di Tricase per un danno complessivo ammontante a circa 1 milione e 200 mila euro, che è stato imputato ai dirigenti dei rispettivi Uffici tecnici comunali (o di analoghe strutture burocratiche aventi competenza in materia), sul presupposto che tale mancato introito fosse esclusivamente riconducibile alla loro condotta, per non aver rappresentato agli organi deliberativi, con grave negligenza ed imperizia ed in violazione di precisi obblighi di servizio, quali rivenienti da specifiche norme del TUEL e del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, la necessità di procedere al previsto adeguamento.

In materia di spese dei gruppi consiliari regionali, è da segnalare che in pendenza dell'istruttoria contabile, ben otto gruppi consiliari hanno provveduto spontaneamente a ripianare i presunti danni mediante versamento in favore del bilancio regionale di tutte le somme oggetto di contestazione, per un importo complessivo di € 77.937,56 con conseguente archiviazione delle relative vertenze.

Merita di essere segnalata, da ultimo, ai fini della correzione amministrativa e del recupero del danno, l'azione intrapresa dalla Procura erariale nei confronti degli

amministratori di alcuni Comuni della provincia di Brindisi per le morosità maturate nei confronti dello I.A.C.P. per omessa riscossione di canoni locativi. La formalizzazione di accordi di pagamento con gli assegnatari morosi degli alloggi hanno consentito di recuperare alle casse dello I.A.C.P., ad oggi, l'importo complessivo di € 2.863.662,69.

Procura regionale per la Sardegna

Meritevole di segnalazione è la citazione per un danno erariale di notevole importo nei confronti di un consigliere regionale della Sardegna e Presidente di un gruppo consiliare, già rinviato a giudizio per i reati di peculato e falso. L'importo del danno è stato quantificato tenendo conto dei prelievi di denaro contante dal conto corrente bancario intestato al gruppo, utilizzato per finalità strettamente personali, nonché dell'incasso di alcuni assegni emessi a proprio favore e dell'effettuazione di spese con carta di credito a valere sullo stesso conto intestato al gruppo. Lo stesso Presidente del gruppo consiliare risulta aver attestato falsamente, nel rendiconto presentato all'Amministrazione, che le somme erano state destinate a rimborsi per spostamenti dalla propria residenza verso località varie, per svolgere attività del gruppo, nonché per costi riferibili allo stesso organo in quanto connessi e svolti per suo conto.

Si segnala altresì, una citazione a giudizio nei confronti del Sindaco e del responsabile del Servizio tecnico di un comune che, a seguito di condotte che hanno portato alla progressiva emarginazione e al demansionamento di una dipendente, riconosciute dal giudice civile come mobbizzanti, hanno portato alla condanna dell'ente locale nel relativo giudizio. Il danno sofferto dall'Amministrazione in dipendenza degli illeciti addebitabili all'amministratore e al funzionario è di considerevole importo (euro 118.350,71).

Altra fattispecie di danno di cospicuo importo ha riguardato l'illegittimo inquadramento del personale ASL in violazione delle disposizioni del C.C.N.L. e dei limiti e vincoli in esso contenuti, attraverso la stipula di un accordo integrativo decentrato, palesemente illegittimo, che prevedeva l'ampliamento della platea dei soggetti destinatari della progressione economica ben oltre gli aventi diritto e attingeva le risorse necessarie, tra l'altro, attraverso lo spostamento dal fondo per la produttività collettiva e individuale.

Infine, vi è stata una citazione per danno all'immagine nei confronti di due militari della Guardia di Finanza, condannati in via definitiva per i reati di concussione (per aver indotto un ambulante a cedere le proprie merci), di ricettazione (dei prodotti abusivamente requisiti) e di omissione di denuncia di

reato (per non aver segnalato il venditore per detenzione, finalizzata alla vendita, di beni con marchio falsificato).

Ai fini della quantificazione del danno si è fatta applicazione del comma 1 *sexies* dell'art. 1 della legge 20/1994, introdotto dall'art. 62 della legge cd. "anticorruzione" del 6 novembre 2012, n.190 in cui è previsto che “nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”.

In materia di spese dei Gruppi consiliari Regionali sono state aperte apposite istruttorie.

Numerose le sentenze di condanna per fattispecie varie, anche di considerevole importo.

Procura regionale per la Sicilia

In materia di sviamento di finanziamenti pubblici si segnala una citazione (preceduta da sequestro conservativo) per danno erariale di € 15.193.362,74 arrecato alla Regione Siciliana. I presunti responsabili sono stati individuati nel Dirigente generale dell'Agenzia per l'Impiego della Regione siciliana e nei componenti del Comitato Tecnico Scientifico

Progetto CO.OR.AP. gestito dal CIAPI (Centro Interaziendale Addestramento Professionale Integrato). L'attività istruttoria, avviata a seguito di denuncia inoltrata dall'OLAF, aveva consentito di disvelare l'illegittimo utilizzo da parte del CIAPI Palermo, affidatario in house providing dei fondi strutturali (POR Sicilia 2000-2006) destinati alla formazione professionale, all'apprendistato e all'avviamento al lavoro di giovani inoccupati. Nelle contestazioni viene evidenziato che a fronte di una spesa di oltre 15 milioni di euro sono stati avviati all'apprendistato soltanto 12 inoccupati, rispetto al bacino di circa 12 mila giovani entrati in contatto con gli sportelli informativi allestiti dal CIAPI, dei quali nessuno risulta assunto dalle imprese che hanno offerto l'apprendistato.

Sempre in tema, è stata emessa altra citazione in giudizio nei confronti del Presidente e degli amministratori dell'Istituto Statale per i Sordomuti di Sicilia per una serie di gravi irregolarità di natura amministrativa e contabile riscontrate nella gestione dei fondi dell'Ente, distorti dalle finalità istituzionali ed utilizzati per convenienze e fini privati.

Considerevole il danno patrimoniale contestato (€ 642.977,73) unitamente al conseguente danno all'immagine dell'Istituto.

Con riguardo ai danni erariali derivanti da attività

contrattuale, è stata emessa una citazione nei confronti del Presidente e della Giunta della Provincia di Catania per un danno di € 277.963,66 derivante dalla stipula di un contratto di locazione di immobili da adibire ad ostelli della gioventù, in totale carenza di preventiva valutazione tecnica ed economica del progetto, poi rimasto inattuato nonostante le spese effettuate.

Analogamente, il mancato ricorso a procedure concorsuali di scelta del contraente con conseguente violazione della concorrenza, ha determinato la citazione a giudizio di funzionari della Azienda sanitaria Provinciale di Palermo per un danno di € 231.975 riguardante la realizzazione di una Residenza Sanitaria Assistenziale nel Comune di Piana degli Albanesi, inaugurata un anno prima del collaudo ed entrata in funzione solo due anni dopo ed in esito a frazionamento dei lavori e delle forniture.

In tema di ricorso a consulenti esterni si segnala una citazione nei confronti del Sindaco e degli amministratori di un Comune (i cui organi sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose) per ingenti ed ingiustificati conferimenti di incarichi.

Sono state aperte istruttorie in relazione a varie fattispecie di danno erariale: incarichi esterni, illegittimo rimborso delle spese di funzionamento dei gruppi consiliari,

riconoscimento ingiustificato di indennità al personale, etc.

Nel corso dell'anno 2013 sono state emesse dalla locale Sezione Giurisdizionale Siciliana, 13 sentenze di condanna per svariate fattispecie di danno erariale di cui talune di importo assai elevato, come quella di condanna del Presidente della Provincia di Palermo per un danno di € 1.001.716,42 per avere costituito un ufficio di staff senza preventiva e motivata valutazione sulla utilità del ricorso a professionalità esterne ed in violazione dell'art. 90 del D.Lgs. 267/2000.

Procura regionale per la Toscana

Tra le fattispecie di maggior interesse si segnala: una complessa citazione che ha riguardato ingenti danni (quantificati in circa 50 milioni di euro, oltre somme da valutarsi in via equitativa) dipendenti da gravi illegittimità - segnalate dalla RGS - nella contrattazione decentrata del personale non dirigenziale del Comune di Firenze; un primo atto di citazione (oltre 4 milioni di euro di danni) relativo al noto tema dei "derivati", con riferimento alla Provincia di Firenze, con coinvolgimento della società "Merryll & Linch" in qualità di "advisor" dell'ente locale (il che ha consentito in citazione di affermare la sussistenza del "rapporto di servizio"); la citazione, per oltre 3 milioni di euro, per illegittimi sgravi fiscali disposti, in assenza delle condizioni di

legge, da una dipendente dell'Agenzia delle Entrate. Peraltro, per una precisa scelta, le attività della Procura nel corso del 2013 si sono indirizzate anche al tema dei conti giudiziali, a fronte della favorevole predisposizione della locale Sezione. Al riguardo si segnala l'accoglimento delle istanze per resa di conto dei conti richiesti ai capigruppo del consiglio regionale della Toscana per gli anni 2010-2011-2012. A seguito di ciò, la Regione Toscana ha proposto alla Corte Costituzionale ricorso per conflitto di attribuzioni dei poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale e, da ultimo, i presidenti dei gruppi consiliari della Regione hanno proposto regolamento preventivo di giurisdizione. Si evidenzia, poi, sul tema l'accoglimento dell'istanza per resa di conto nei confronti di Casa spa - Lode fiorentino (società di gestione del patrimonio abitativo pubblico) e di quella nei confronti di un albergatore, in relazione alla tassa di soggiorno riscossa per conto del Comune di Sesto Fiorentino. In quest'ultimo caso trattasi di un primo atto "pilota", posto che il tema della riscossione, per conto del Comune, della tassa di soggiorno da parte di imprenditori privati non pare sia stato già esplorato dalla nostra giurisprudenza. In ogni caso, nei confronti del medesimo albergatore, considerato "agente della riscossione" del Comune, è stato anche emesso atto di citazione in relazione

ad omessi versamenti delle somme riscosse.

Procura regionale per il Trentino Alto Adige

- sede di Bolzano

Si è conclusa con il deposito dell'atto di citazione l'indagine relativa al presunto illecito ed illegittimo utilizzo dei fondi cd. riservati di cui all'art. 2 della legge provinciale 11.8.1994 n.6, da parte del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano. E' da segnalare che, a seguito dell'iniziativa del Requirente contabile, la Provincia ha adottato la legge 18.3.2013 n.4 il cui art. 8 ("Riordino e aggiornamento delle spese di rappresentanza") ha espressamente abrogato il citato art. 2 della L.p. n.6/94 che aveva istituito i suddetti fondi, mantenendo in vita esclusivamente le spese di rappresentanza dei componenti della giunta provinciale e dell'ufficio di presidenza del consiglio provinciale, definendo nel contempo le relative procedure amministrative e contabili.

Sono in istruttoria indagini relative a fattispecie di debiti fuori bilancio e di silenzio inadempimento ai sensi dell'art. 2 del dl n.5/2012 e della delibera delle SSRR della Corte dei conti n. 21/2012.

- sede di Trento

Si evidenziano tre iniziative cautelari ovvero sequestri

conservativi di beni mobili ed immobili *ante causam* di importi rilevanti per € 3.043.525,44, € 333.952,98 ed € 199.806,55 per danni causati, rispettivamente, all'Azienda sanitaria di Trento, ad un Ente pubblico economico finanziato dal Comune e dalla Provincia di Trento e ad un Ente locale trentino. Tutte queste iniziative conseguenti alla proficua attuazione del protocollo di intesa, sottoscritto con la Procura della Repubblica di Trento, con piena collaborazione tra le Procure penali e contabile già prima dell'esercizio dell'azione penale ovvero della richiesta di rinvio a giudizio nel connesso procedimento penale.

In una vicenda, in particolare, è stato richiesto il sequestro di beni immobili per un importo maggiore rispetto all'ammontare del sequestro preventivo emesso in sede penale atteso che, oltre al danno patrimoniale diretto, in sede contabile si è agito anche per il ristoro del cd. danno all'immagine, pari al doppio delle utilità illecitamente percepite, pur in assenza di condanna penale definitiva; al riguardo è stata chiesta l'applicazione della norma processuale di cui all'art. 1, comma 1 *septies*, della legge n.20/1994, come modificata dalla legge n. 190/2012 (ed. legge anticorruzione).

Degno di nota è quanto accaduto a seguito della procedura di parifica del rendiconto della Regione Trentino

AA e della Provincia di Trento. La Procura di Trento ha concluso per l'irregolarità del capitolo relativo alle spese dei componenti del consiglio regionale. La risposta dell'amministrazione non si è fatta attendere, perché si è adeguata ai rilievi formulati sulla legittimità delle spese riservate del Presidente e del vice presidente pro tempore in assenza di puntuale rendicontazione. È stato immediatamente proposto dalla giunta provinciale l'emendamento che ha pienamente recepito le osservazioni svolte in sede di udienza del giudizio di parifica nel senso che, innovando a una prassi quasi ventennale, non solo è stato soppresso il capitolo di bilancio sulle spese riservate ma sono stati analiticamente indicati i presupposti per il rimborso delle spese di rappresentanza e analogamente è accaduto per il rimborso delle spese per i consiglieri regionali con soppressione anche del rilascio agli stessi di tessere gratuite telepass per la fruizione del tratto autostradale della A22.

Procura regionale per l'Umbria

Tra le citazioni emesse, si indica, per importanza, quella relativa alla richiesta risarcitoria per il danno scaturente da una condotta illecita perpetrata dal sindaco, da alcuni consiglieri comunali e da alcuni funzionari del comune di Montefalco per avere arrecato un danno ingiusto ad un funzionario (illegittimo

licenziamento) dello stesso Comune per un ingiusto vantaggio ad altro soggetto. Nella voce di danno, pari a € 153.086,22, è stata compresa una consistente posta passiva relativa alla somma che l'amministrazione è stata condannata a pagare dal giudice del lavoro chiamato a decidere sul licenziamento del funzionario vessato.

La Procura ha, inoltre, emesso una citazione relativa a una fattispecie tipizzata per un presunto danno erariale patito dal Comune di Terni in conseguenza di un'illecita richiesta di mutuo e della sua utilizzazione per spese ordinarie, in palese contrasto con il disposto dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002.

Procura regionale per la Valle d'Aosta

In Valle d'Aosta è stata segnalata un'istruttoria relativa ad un presunto danno derivante dalla illegittima costituzione di una società a prevalente capitale pubblico.

Nel corso dell'anno 2013 sono intervenute sentenze di condanna per considerevoli importi: € 13.000.000,00 in fattispecie di lavori pubblici; € 194.014,59 in materia di illegittime consulenze affidate dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta; € 261.175,72 per mancato introito di canoni di concessione per prelievo di materiale litoide dal fiume Dora Baltea.

Procura regionale per il Veneto

È pendente il giudizio avente ad oggetto la fattispecie - già segnalata in occasione dell'inaugurazione del precedente anno giudiziario- relativa alla realizzazione e alla manutenzione del Ponte della Costituzione a Venezia, per un danno erariale di circa 3.467.700,77 euro, presumibilmente imputabile a titolo di colpa grave al progettista, cui l'Amministrazione comunale aveva affidato 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 che aveva comportato, infatti, un notevole incremento di costi sia rispetto al progetto definitivo che al progetto preliminare, caratterizzandosi 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 nonché per le trentuno riserve iscritte dall'appaltatrice e sfociate in un contenzioso con l'Amministrazione appaltante.

Altra vicenda, anch'essa già segnalata e per la quale pende il giudizio, 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", per un presunto danno erariale di € 1.000.166,31.

È altresì pendente il giudizio in relazione all'atto di citazione relativo ad una fattispecie, anch'essa già segnalata, di danno erariale di € 2.988.120,00 derivante dallagestione di alcune discariche autorizzate dalla Provincia di Treviso a società poi fallita. Le discariche, dopo il conferimento di rifiuti non conformi, erano state abbandonate. La gestione era stata garantita da polizze normativamente non consentite e che non era stato possibile escutere per il fallimento del fideiussore.

Sub iudice è anche la vicenda oggetto di un danno erariale complessivamente quantificato in citazione per € 1.847.082,21 di cui € 1.231.388,14 per danno all'immagine del Ministero della Difesa nonché € 615.694,07 per danno patrimoniale diretto, entrambi derivanti da fattispecie penalmente rilevanti relative a fatti di effrazione e scasso con asporto di beni dai magazzini del deposito dell'8^a Reggimento Folgore di San Vito di Legnago (VR). Per gli stessi fatti vi erano state sentenze di condanna del Tribunale militare di

Verona e della Corte Militare d'appello di Roma a carico di un militare in servizio presso il Reggimento, convenuto altresì per gli anzidetti danni erariali.

Vi sono state altresì tre citazioni per varie fattispecie dannose relative alla realizzazione di impianti sportivi nel Comune di Badia Polesine.

Numerosissime le vertenze segnalate in corso di trattazione.

Su segnalazione della locale Sezione di controllo, sono state aperte vertenze in materia di violazione del patto di stabilità e di presunte irregolarità nella rendicontazione dei contributi finanziari erogati dalla Regione Veneto ai gruppi consiliari.

Nel corso dell'anno 2013 sono intervenute numerose sentenze di condanna, anche di considerevole importo, di cui in particolare una relativa a fattispecie di appropriazione indebita di somme da parte dell'economista del Comune di Tombolo e l'altra per spese legali derivanti da lite temeraria intentata da un Comune turistico del Veneto, nei confronti della Regione Campania, Provincia e Comune di Napoli, per il problema "dell'emergenza rifiuti" nel Napoletano e dei presunti danni patrimoniali e all'immagine subiti, e conseguente condanna del comune veneto in sede civile.

2) Statistiche relative alla funzione requirente

Dal punto di vista quantitativo si registra, rispetto al 2012, un aumento delle citazioni a giudizio (+ 5,2%) che, in termini numerici, sono passate da 1.297 nel 2012 a 1.365 nel 2013. Il trend degli ultimi tre anni, comunque, è in continua crescita ove si consideri che nel 2011 le citazioni emesse erano state 1.162. È considerevolmente aumentato, inoltre, il numero delle denunce pervenute agli uffici regionali di procura: si è passati da 34.463 denunce nell'anno 2012 a 39.326 nel 2013, laddove nel 2012 si era registrato, invece, un notevole calo (-25,4%) rispetto al 2011. L'incremento delle denunce di danno erariale nel 2013 è verosimilmente legato all'attuazione delle riforme normative varate nell'ultimo trimestre del 2012 e, in particolare, alle nuove fattispecie di danno erariale nascenti dalle novità introdotte dal DL 174/2012 in tema di spese dei gruppi consiliari regionali, di dissesto degli enti locali etc.

A fronte di un carico complessivo, al 1° gennaio 2013, di 113.948 pendenze [giacenze al 2012 (74622) + denunce (39.326) pervenute nel 2013], vi sono state 38.373 archiviazioni complessive, 1.474 inviti a dedurre e, come detto, 1.365 citazioni a giudizio. La giacenza al 31.12.2013,

pari a 74.210 pendenze, è comunque inferiore rispetto alla giacenza (74.622) dell'anno precedente. Il numero dei sequestri richiesti è in leggera diminuzione rispetto al precedente anno (71 nel 2013, 81 nel 2012). È aumentato, invece, il numero degli appelli proposti dai Procuratori Regionali: dai 127 nel 2012 si è passati a 171 nel 2013.

Complessivamente, quindi, il “bilancio a consuntivo” dell'attività requirente nel 2013 può dirsi soddisfacente se si considera che, nonostante l'aumento delle denunce pervenute nell'anno (rispetto al 2012), sono aumentati sia gli atti di citazione che gli inviti a dedurre (si è passati da 1429 nel 2012 a 1474 nel 2013). Il tutto pur a fronte delle notevoli scoperture d'organico del personale magistratuale ed amministrativo (v.infra).

Dal punto di vista qualitativo, la tipologia dei danni erariali oggetto delle iniziative requirenti ha visto un sensibile aumento, rispetto al 2012, dei danni al patrimonio (per uso indebito di mobili/immobili), dei danni all'ambiente, da mancata riscossione di entrate, da indebita erogazione di contributi e finanziamenti. In aumento anche le citazioni per frodi comunitarie, in materia di personale, di danno all'immagine e di danni indiretti da risarcimenti a terzi. Si è registrato, invece, un calo delle citazioni relative a consulenze ed incarichi esterni, ai

danni da attività contrattuale, in materia di espropriazione, di opere incompiute, di ritardati o mancati pagamenti. Anche la categoria residuale dei danni afferenti a tipologie non tradizionali (“altre tipologie”) ha registrato una diminuzione.

TABELLA COMPARATIVA TIPOLOGIE DEI DANNI RISCONTRATE NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO NEGLI ANNI 2011/2013								
	2011		2012		2013		DIFFERENZA numerica 2013/2012	DIFFERENZA %
	NUMERO CITAZIONI	%	NUMERO CITAZIONI	%	NUMERO CITAZIONI	%		
CONSULENZE esterne ed incarichi	60	5	92	7	65	4,7	-27	-29,3
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	167	14	147	11	185	13,5	38	25,5
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	230	20	167	13	128	9,4	-39	-23,3
OPERE INCOMPIUTE	12	1	5	0	4	0,3	-2	-32,9
AMBIENTE	4	0	3	0	11	0,8	7	235,6
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	39	3	105	8	111	8,1	5	5,2
STRUMENTI FINANZIARI	20	2	6	0	6	0,4	0	-6,8
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	2	0	6	0	5	0,3	-2	-25,4
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	70	6	83	6	153	11,2	70	84,1
FRODI COMUNITARIE	127	11	141	11	146	10,7	5	3,5
ESPROPRIAZIONI	28	2	40	3	20	1,5	-20	-50,0
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	106	9	137	11	144	10,5	7	5,0
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	24	2	38	3	37	2,7	-1	-3,7
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	41	4	38	3	59	4,3	21	55,4
DANNO ALL'IMMAGINE	14	1	15	1	37	2,7	22	147,7
ALTRE TIPOLOGIE	218	19	273	21	257	18,8	-16	-5,8
totali	1162	100	1297	100	1365	100	68	5,2

Quanto all'organico del personale magistratuale assegnato agli Uffici requirenti regionali, pur a fronte di un modesto aumento del personale in servizio effettivo (97 unità comprensive di magistrati in assegnazione aggiuntiva, rispetto alle 91 del 2012), permane comunque una scopertura d'organico assai rilevante (-29,5%).

2. Danni conseguenti a:

a) Illeciti penali.

Azione delle Procure contabili

nel contrasto alla corruzione

e agli altri comportamenti illeciti all'interno della

pubblica amministrazione

(V.P.G. Alessandra Pomponio – V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

È ormai noto che la corruzione incide pesantemente sul bilancio dello Stato attraverso maggiori costi e minori entrate che, seppure non facilmente quantificabili nel loro preciso ammontare complessivo, influenzano negativamente gli investimenti e la crescita dell'economia, minano alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, con conseguente perdita di competitività del Paese e si ripercuotono sulla sua ripresa economica.

La lotta alla corruzione e alle altre forme d'illegalità

all'interno della Pubblica Amministrazione è posta a tutti i livelli (politico, economico, sociale, giudiziario,...) al centro dell'attenzione in quanto, in un momento di così rilevante crisi economica, preoccupano maggiormente le loro conseguenze negative. Dopo anni di una sorta di rassegnazione al fenomeno, le difficoltà economiche, che rendono meno accettabile l'ingiusto arricchimento di alcuni a danno della collettività, hanno fatto registrare una rinnovata consapevolezza da parte dei cittadini del suo disvalore, riconoscendolo come un comportamento illecito da condannare e perseguire a ogni livello. Peraltro, il diffondersi dei fenomeni corruttivi reca con sé danni ulteriori, di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, ma riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell'assetto democratico: l'eguaglianza, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la fiducia nelle istituzioni la cui legittimazione da parte dei cittadini viene oggi riconosciuta con difficoltà.

La corruzione è un fenomeno estremamente complesso e difficile da definire. Essa assume diversi significati, da quello proprio del codice penale ad un significato molto più ampio e diffuso ma meno definito che vede la lotta alla corruzione come una sorta di lotta ad ogni forma di illegalità all'interno della pubblica amministrazione. Anche la recente legge c.d.

anticorruzione (Legge n. 190 del 6 novembre 2012) non contiene una definizione di “corruzione” che viene data per presupposta. La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 25 gennaio 2013 ha chiarito che nel contesto della legge 190 “il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica disciplinata negli articoli 318, 319 e 319 ter del c.p. e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II Capo I del codice penale ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”.

La giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti può rivestire, dunque, un ruolo fondamentale nel contrasto al fenomeno della corruzione (e delle altre fattispecie di illegalità) avendo la possibilità, attraverso specifiche autonome indagini degli uffici requirenti, di accertare la sussistenza di singoli casi di comportamenti illeciti, così come di altri fatti di

“cattiva amministrazione” non rilevanti sotto il profilo penale ma dannosi per l’erario pubblico e fonti di responsabilità amministrativa; così come, al termine di processi di responsabilità relativamente brevi e non a rischio di prescrizione, ha la possibilità di privare il sistema corruttivo di ogni beneficio economico, ottenendo non solo la restituzione del profitto illecito ma anche il risarcimento dell’intero danno cagionato all’erario e all’economia. Solo garantendo l’effettività di tali recuperi è possibile addivenire a un reale effetto di deterrenza. Infatti, la scelta di pagare o accettare tangenti è il risultato di un calcolo razionale, compiuto tenendo conto dei costi (tra cui la probabilità di essere scoperti e la severità delle sanzioni previste) e dei vantaggi attesi, confrontati con le alternative disponibili. Solo perseguendo tali comportamenti illeciti a tutti i livelli e garantendo l’effettività delle sanzioni e dei risarcimenti sarà possibile ristabilire la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni, capaci di individuare e punire gli amministratori e i funzionari che gestiscono infedelmente le risorse pubbliche, frutto dei sacrifici dei cittadini contribuenti. Non va dimenticato infatti che la spinta che viene dalla società civile per combattere l’illegalità è una componente essenziale del buon esito delle politiche anticorruzione. Considerato, peraltro, che accanto ai grandi

fenomeni corruttivi esiste un sistema di micro tangenti estremamente diffuso e percepito dal cittadino in maniera ancora più odiosa in quanto investe la sua quotidianità, la Corte, presente in maniera capillare sul territorio con le sue articolazioni regionali, si presta a fornire un valido contributo alla conoscenza e al contrasto del fenomeno.

Il 2013 è stato il primo anno di sperimentazione delle novità introdotte dalla legge n. 190 del 6 novembre 2012, adottata 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).

Il Rapporto dell'A.N.AC. (Autorità Nazionale Anticorruzione), pubblicato il 30 dicembre 2013, illustra luci e ombre manifestatesi in questo primo anno, emerse attraverso le attività svolte dall'Autorità e dagli altri soggetti istituzionali per dare attuazione alle indicazioni della legge 190, che si auspica possa andare a regime nel 2014. Tale Rapporto ha evidenziato, tra l'altro, l'importanza delle rilevazioni anche statistiche del fenomeno e dunque la necessità di trovare strumenti di misurazione solidi ed adeguati che consentano una comprensione più completa

della sua dinamica e della sua distribuzione sul territorio e nei diversi settori, per indirizzare efficacemente le politiche di contrasto. A livello internazionale sono ormai consolidate alcune metodologie di misurazione che hanno prodotto diverse tipologie di indicatori che, per loro stessa natura, danno della corruzione un quadro alquanto differenziato in termini di entità. Gli indicatori soggettivi, sia di tipo percettivo che esperienziale, privilegiando l'accezione comportamentale del fenomeno, forniscono misure allarmanti del livello di corruzione in Italia. Gli indicatori oggettivi, basandosi sulla elaborazione di dati economici collegati in qualche misura alla corruzione come, ad esempio, il costo delle infrastrutture o la gestione degli appalti pubblici, rischiano di fornire una misura nella quale è difficile distinguere gli elementi di inefficienza da quelli di corruzione del Paese. L'esigenza di migliorare la conoscenza quantitativa oltre che qualitativa del fenomeno corruttivo è dunque evidente, a fronte dei limiti e dei margini di errore che caratterizzano le misure attualmente esistenti e della carenza delle fonti di informazione. L'ANAC pertanto, pur auspicando un maggiore coinvolgimento dell'ISTAT, ha ritenuto anche utile utilizzare le statistiche giudiziarie (denunce, arresti e condanne, che fanno specifico riferimento

alle fattispecie dei reati contro la Pubblica Amministrazione), anche se è stato evidenziato come esse, in disparte le carenze registrate nelle fonti di informazione che già consentono di rilevare solo una piccola parte del fenomeno, scontino il problema della scarsa visibilità del reato, della scarsa propensione alle denunce e di alcune inefficienze del sistema giudiziario, e dunque rappresentano indicatori solo parziali della dimensione del fenomeno, fornendo una misura della corruzione molto più ridotta. Sono state prese in considerazione anche le vicende sottoposte all'attenzione delle Procure contabili pur essendo sicuramente una minima parte rispetto alla diffusione del fenomeno e riguardando comportamenti dannosi per l'erario solo a volte sovrapponibili a fattispecie costituenti reato ma che si sostanziano sempre in gravi sprechi di denaro pubblico.

Sicuramente gli strumenti più efficaci per combattere la corruzione e le altre forme di illegalità nella PA sono quelli culturali ed etici, perché tendono a evitare l'insorgere del problema e a stimolare un comportamento virtuoso dei funzionari pubblici elevandone gli standard morali e il senso civico, e quelli organizzativi volti a semplificare il sistema e le procedure amministrative rendendole efficienti e trasparenti, eliminando ostacoli alla libertà d'impresa aumentando la

capacità produttiva del Paese e riducendo il rischio che la corruzione venga utilizzata dalle imprese e dai cittadini come strumento di semplificazione, di aggiramento dei vincoli burocratici o per ottenere vantaggi non spettanti a danno dei cittadini e degli amministratori onesti. Ma, considerato il dilagare del fenomeno che incide anche sulla efficienza, efficacia ed imparzialità delle PA, è comunque necessario affiancare ad essi adeguate attività di controllo che possano rilevare anomalie e incongruenze, così come un adeguato sistema di accertamento delle patologie e di repressione delle condotte illecite con finalità sanzionatorie ma anche e soprattutto risarcitorie e di deterrenza, che costituiscano una effettiva sanzione per i soggetti coinvolti negli illeciti e un ristoro per le Amministrazioni e le collettività danneggiate, nonché uno stimolo a comportamenti virtuosi.

Va inoltre ricordato che garantire il rispetto della legalità significa anche tutelare l'interesse sotteso alla corretta applicazione della normativa di settore e all'imparzialità del comportamento come ad es. la salute e la sicurezza dei lavoratori (nelle ipotesi di omessi controlli e sanzioni in tali settori), l'equilibrio della finanza pubblica e l'equa ripartizione dei sacrifici fiscali e contributivi (in ipotesi di mancata riscossione di somme di pertinenza pubblica), la libera

concorrenza (nell'ipotesi di favoreggiamento di ditte) finalizzata a garantire l'ottenimento della migliore prestazione al miglior prezzo e dunque, a garantire, attraverso l'attuazione dei principi di efficienza, economicità, trasparenza ed imparzialità, il buon andamento delle gestioni pubbliche, evitando penalizzazioni delle imprese sane e dei lavoratori onesti.

Per la magistratura contabile quella contro la corruzione, latamente intesa, rappresenta davvero una difficile battaglia (combattuta con scarsità di mezzi ed un inadeguato sistema normativo): a fronte dei dati forniti dagli organismi internazionali che studiano e classificano la percezione del fenomeno⁶ e l'incidenza economica dello stesso, l'impegno profuso dalla magistratura contabile nel perseguire pubblici funzionari ed amministratori infedeli che hanno cagionato danni erariali, che risulta dalle attività svolte dalle procure regionali e dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nell'anno 2013, non può essere considerato una soddisfattiva e adeguata risposta al problema anche se costituisce comunque uno dei pochi strumenti di effettivo

⁶ Nella rilevazione del 2013 di Transparency International, l'Italia ha registrato un indice di corruzione percepita pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100), dato leggermente migliorato rispetto a quello del 2012 ma sempre piuttosto preoccupante

contrasto al fenomeno.

Le Sezioni giurisdizionali regionali hanno inflitto nel 2013 condanne per danni conseguenti a reati contro la PA (specialmente corruzione, concussione e peculato) per un importo di euro 48.285.847,40 a favore di vari enti pubblici (euro 22.315.028,41 per danni patrimoniali e euro 25.970.818,99 per danni all'immagine), in disparte le somme incassate durante l'attività istruttoria o nel corso dei procedimenti che hanno portato alla cessazione della materia del contendere. Sempre in materia di danni da reato, le quattro Sezioni d'Appello della Corte hanno emesso nel corso del 2013 condanne definitive per un importo pari ad euro 31.452.245,33 (di cui euro 28.739.245,33 per danni patrimoniali e euro 2.713.000,00 per danno all'immagine).

I settori maggiormente interessati dalle vicende oggetto di condanna sono stati la Sanità, i Ministeri anche nelle articolazioni decentrate, le Forze di Polizia (soprattutto per il danno all'immagine), gli Enti di previdenza, i Comuni, le Regioni e le Università.

Le fattispecie maggiormente ricorrenti hanno riguardato casi di corruzione e concussione abuso d'ufficio o rivelazione di segreto d'ufficio per favorire soggetti o ditte in materia di appalti di lavori, servizi e forniture con notevoli

aumenti del costo dell'appalto, così come nelle procedure fallimentari o in commissioni di esame, negli iter burocratici per il rilascio di pratiche amministrative, nel settore edilizio ovvero per evitare sanzioni in materia di sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, in materia fiscale, in relazione a sanzioni amministrative, per favorire la permanenza di stranieri in condizioni di illegalità, per abbreviare le liste d'attesa nel settore sanitario, per evitare controlli di ogni tipo in esercizi commerciali, per certificare invalidità, infortuni o malattie inesistenti. Molto frequenti anche le ipotesi di responsabilità amministrativa conseguenti ad assenteismo e peculato, con sottrazione di ingenti somme o valori o beni (denaro, marche da bollo, assegni, beni...) di cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio aveva la disponibilità, derivanti da pagamenti di multe, sanzioni, oneri concessori, corpi di reato, disponibilità artatamente create attraverso falsi mandati o ordinativi di pagamento ovvero con la creazione di false identità cui indirizzare rimborsi poi fatti confluire su conti privati, o attraverso rimborsi con falsi giustificativi, nonché uso privato di telefoni, auto e finanche di aeromobile di servizio. Si tratta dunque di illeciti diffusi sul territorio commessi a tutti i livelli dell'organizzazione amministrativa, con profitti che variano da piccole somme a

grandi importi, che interessano tutti i principali settori della vita civile.

In allegato alla presente relazione viene poi fornito il quadro complessivo delle attività di contrasto ai reati contro la pubblica Amministrazione svolte nel 2013 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, in crescita rispetto al 2012.

Al contrario si osserva una significativa flessione nel numero dei casi segnalati da dirigenti e funzionari all'interno della Pubblica Amministrazione, alla quale verosimilmente non corrisponde una flessione degli illeciti commessi bensì una maggiore difficoltà della loro emersione per l'esistenza di un c.d. "numero oscuro" di reati. Gli illeciti all'interno della Pubblica Amministrazione sono, infatti, caratterizzati da una notevole difficoltà di rilevazione per una scarsa propensione alla denuncia, non solo perché si tratta di comportamenti che spesso nascono da un accordo fra corruttore e corrotto, con la conseguenza che nessuno dei concorrenti ha interesse a far scoprire il reato, 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, anche per non esporsi alle conseguenze insite nella segnalazione di un illecito. Il problema della tutela dei denuncianti resta una delle priorità e dei fenomeni sottoposti all'attenzione degli organismi internazionali (quali il GRE.CO. - Gruppo di Stati contro la corruzione e l'OCSE nonché la Commissione europea). Particolare considerazione al problema è stata riservata dalla legge 190 che ha previsto all'art. 1 comma 51 una specifica tutela del 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. Al momento, però, tale forma di tutela non ha prodotto gli effetti sperati. Le perplessità degli operatori sulla sua efficacia nascono dalla constatazione che la norma, così concepita, ben difficilmente troverà applicazione nella considerazione che i pubblici dipendenti avranno forti remore a esporsi a situazioni con inevitabili ripercussioni in ambito lavorativo, non essendo assicurata la effettiva garanzia

di anonimato atteso che l'identità del denunciante può essere svelata se lo richiede la difesa dell'incolpato nel procedimento disciplinare. Ed in effetti in questo primo anno di vita della legge anticorruzione scarsissime sono state le segnalazioni da parte di dipendenti pubblici di illeciti commessi nella propria amministrazione.

Al riguardo è importante evidenziare che la Procura contabile aveva la possibilità di proteggere la riservatezza dell'identità del denunciante in quanto non era prevista nel nostro ordinamento una totale discovery degli atti istruttori in sede processuale. Tale possibilità è venuta meno nel 2009 con il D.L. n. 78/2009 (conv. con legge 102/2009 come modificato dal D.L. 103/2009 conv. in legge 141/2009), che, all'art.17 comma 30-ter, nella sua formulazione attuale, prevedendo la possibilità di sindacare la *notitia damni* anche attraverso la proposizione di azioni di nullità dell'attività istruttoria, costringe i PM contabili a depositare sempre e comunque anche la segnalazione di danno, rivelando conseguentemente l'identità del denunciante, peraltro anche per procedimenti in corso per i quali i denunciati ritenevano invece di essere tutelati al riguardo. Il fenomeno è mitigato dalla possibilità, ancora riconosciuta al PM contabile, di svolgere accertamenti istruttori su segnalazioni anonime, purché contenenti notizia

specifica e concreta di danno.

Si ritiene opportuno sottolineare, al riguardo, l'importanza che avrebbe la tutela dell'anonimato anche per i denuncianti privati (presente in proposte di modifica al ddl anticorruzione, poi purtroppo non recepite nel testo definitivo della legge) che, seppure estranei al singolo rapporto corruttivo, siano costretti a relazionarsi con gli stessi funzionari della PA che dovrebbero denunciare. Ad esempio, nel settore dei finanziamenti pubblici nazionali o comunitari, i soggetti rimasti esclusi dai benefici, in quanto altri soggetti privati ne sono stati destinatari grazie al meccanismo corruttivo pur non avendone diritto, spesso temono di esporsi con una denuncia, ritenendo di poter subire ritorsioni in caso di future richieste di altri contributi ai medesimi uffici della P.A..

Altra rilevazione riguarda l'osservanza delle disposizioni derivanti dall'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 considerata la brevità dei termini accordati per l'eventuale inizio dell'azione contabile, come è stato

ricordato, anche con nota di coordinamento del Procuratore generale della Corte di Cassazione inviata nel 2011 ai Presidenti delle Corti d'appello.

In proposito, si rileva che nel corso del 2013 sono pervenute solamente 25 sentenze (31 nel 2012) dalla Corte d'appello di Firenze (6), nonché dai Tribunali di Roma (1), Taranto (6), Torino (1), Trieste (2), Alessandria (1), Pescara (3), Benevento (2), Verbania (1) Foggia (2).

Nel corso del 2013 le disposizioni introdotte dalla legge anticorruzione inerenti la responsabilità amministrativa hanno avuto le prime applicazioni anche nell'ambito della giurisdizione contabile.

Tale legge prevede all'art. 7⁷ la configurazione del danno all'immagine quale danno risarcibile quando derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione "accertato con sentenza passata in giudicato". La formulazione di tale norma farebbe ritenere l'ammissibilità

⁷ "All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies sono inseriti i seguenti:

- «1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.
- 1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1- sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale».

della domanda erariale risarcitoria anche a fronte di un accertamento definitivo del giudice penale vertente sulla commissione di un reato diverso dai delitti dei pubblici ufficiali contro la PA compresi nel capo I del titolo II del libro II del c.p e dunque oltre i ristretti limiti fissati dal DL 78/2009; inoltre sarebbe sufficiente l'accertamento della sussistenza di un reato avvenuto con sentenza irrevocabile non necessariamente di condanna. Resta impregiudicata la problematica, non risolta dalla novella legislativa, della diversa decorrenza dei termini prescrizione (tra danno patrimoniale e danno all'immagine), che costringe il PM contabile spesso ad attivare due distinti processi di responsabilità nei confronti dei medesimi soggetti in relazione al medesimo fatto storico, uno per contestare il danno patrimoniale (prescrizione decorrente dalla comunicazione dell'esercizio dell'azione penale) e l'altro per contestare il danno all'immagine (prescrizione decorrente dalla sentenza passata in giudicato), con aggravio di procedure e spese sia per la parte pubblica che per la parte privata, con l'evidente contraddizione di poter considerare l'accertamento in sede contabile, autonomo dal procedimento penale, di un comportamento illecito astrattamente configurante anche un'ipotesi di reato contro la PA, idoneo e sufficiente per la condanna per danni patrimoniali anche di rilevante entità

economica, insufficiente per la condanna al risarcimento del danno all'immagine. Per quanto riguarda più specificamente la quantificazione del danno all'immagine della P.A. derivante da reato accertato con sentenza passata in giudicato, l'articolo 1, comma 62, della legge 190 ha aggiunto, all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, il comma 1 *quinquies*, che in via presuntiva lo individua in misura doppia all'utilità illecitamente percepita dal pubblico dipendente, secondo alcuni delimitando così l'addebito determinabile, in via equitativa, dal giudice contabile anche se in tal modo prescindendo da ogni profilo fattuale vertente sullo "*strepitus fori*", evidentemente "assorbito" nella valenza pubblicistica della sentenza penale. Il ricorso al criterio presuntivo, dunque, indubbiamente agevola la determinazione della misura del danno contestabile, altrimenti rimessa a soli parametri di tipo equitativo. L'espressione "salvo prova contraria" induce a ritenere che la quantificazione possa essere sia maggiore che minore, perché la norma non pone limiti al riguardo anche se, ragionevolmente, il limite minimo non potrà essere inferiore alla somma percepita o all'utilità realizzata. Secondo un diverso orientamento, già recepito in alcune pronunce giurisprudenziali (Sez. App. Sicilia n. 132/2013) il calcolo presuntivo introdotto dalla norma costituirebbe una "soglia

minima di rigore”, superabile dal giudice contabile con l’individuazione di un maggior danno. Sulla natura sostanziale della norma che ha introdotto *un quid novi* e, quindi, sulla sua irretroattività, si sono recentemente pronunciate la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con le sentenze n.3051/2013 e n. 266/2013, la Sezione giurisdizionale per la Lombardia con la sentenza n.17/2013 e la Sezione Molise con la sentenza n. 30/2013. In senso contrario, sulla sua natura processuale e dunque sulla sua immediata applicabilità (in quanto norma rivolta al giudice al fine di quantificare l’entità del danno all’immagine), si sono invece pronunciate la sentenza n. 17/2013 della Sezione giurisdizionale per l’Emilia Romagna e la sentenza n.769 del 6 febbraio 2013 della Sezione giurisdizionale per la Puglia. Più in generale, molte sono le sentenze che in tutta Italia nel corso del 2013 hanno condannato per danno all’immagine funzionari infedeli, a volte anche richiamando le nuove disposizioni in materia, in presenza di sentenze penali definitive di accertamento della sussistenza di un reato. Non va sottovalutata la portata soprattutto in termini di effetto di deterrenza che può produrre la condanna per il danno all’immagine proprio perché legislativamente rapportata all’entità delle tangenti (o altre utilità percepite) che costituiscono il prezzo della corruzione, e

dunque il valore attribuito dall'accordo corruttivo, alla violazione del dovere di fedeltà costituzionalmente previsto, rapportato al rischio e spesso all'importo del guadagno del corruttore privato. È interessante segnalare al riguardo una pronuncia della Sezione III di Appello (n. 182/2013 del 7 marzo 2013) che, ritenendo che in ipotesi di corruzione propria (per atti contrari ai propri doveri d'ufficio) i processi decisionali dell'azienda pubblica attraverso versamenti di somme di denaro (o altra utilità) a funzionari pubblici sono condizionati dal privato corruttore, ha ritenuto sussistente la giurisdizione nei confronti di quest'ultimo condannandolo al pari del funzionario infedele.

L'impegno delle Procure contabili sicuramente produrrebbe effetti di deterrenza e risarcitori di più ampia portata se fossero assoggettati alla giurisdizione della Corte oltre ai funzionari infedeli anche i soggetti privati coinvolti attivamente nell'illecito (es. appaltatori) che, invece, solo in taluni casi possono essere chiamati, in base alla normativa vigente, a rispondere dalle procure contabili, ad esempio quando anche percettori d'indebiti finanziamenti pubblici a destinazione vincolata, così come se più incisive forme di controllo anche giurisdizionale potessero rivolgersi nei confronti di quei soggetti che veicolano ingenti patrimoni

pubblici come le società partecipate, specialmente da enti locali.

La legge anticorruzione ha altresì aggiunto il comma 1-*septies* all'art. 1 della legge n. 20/1994, con il quale si prevede che nei giudizi di responsabilità amministrativa per il danno all'immagine - nell'ipotesi di "fondato timore" di attenuazione della garanzia patrimoniale del credito erariale - su richiesta del procuratore regionale, sia concesso dal Presidente della sezione della Corte dei conti competente sul merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute. In realtà, il sequestro conservativo era già previsto dall'art. 5 del D. L. n. 453/93 convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, quando ne ricorressero le condizioni, e poteva essere richiesto anche contestualmente all'adozione dell'invito a dedurre (c.d. sequestro *ante causam*). Tale essendo la disciplina previgente, la nuova norma potrebbe essere interpretata come la volontà di ribadire la sua attivabilità anche in ipotesi di danno all'immagine (anche se già ampia e diffusa giurisprudenza dimostra come la procedura cautelare si applicasse tout court anche a tale tipologie di danno), attribuendo al Presidente della sezione giurisdizionale relativamente al requisito della sussistenza del *periculum in mora* il dovere di concedere il

sequestro anche in sola presenza del “fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale”, quindi in presenza di un presupposto "minore" rispetto a quello, classico, del "fondato timore di perdere la garanzia del proprio credito" richiesto, in generale, per l'erogazione della tutela cautelare conservativa.

La novella legislativa, oltre a prevedere un'ampia ristrutturazione organizzativa della P.A. al fine di ostacolare preventivamente comportamenti corruttivi e concussivi dei pubblici funzionari, ha ritenuto di introdurre nel sistema di organizzazione amministrativa la figura del “responsabile per la prevenzione della corruzione”, al quale ha affidato il coordinamento di tutte le iniziative in materia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione e che ha l'importante e delicato compito di elaborare e proporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Sul responsabile anticorruzione grava *ex lege* una particolare responsabilità. Infatti, nel caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, egli risponde a diverso titolo, ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sul piano disciplinare, nonché per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione salvo che non

provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, un piano anticorruzione conforme alla normativa e di aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua osservanza. Infatti, considerato che la legge individua nel piano uno dei principali strumenti anticorruzione, la mancata predisposizione dello stesso integra un fattore che potrebbe agevolare la perpetrazione dell'illecito.

L'espressa previsione normativa di un'ipotesi di responsabilità per danno all'immagine fa ritenere la perseguibilità del responsabile della corruzione in sede contabile per il danno all'immagine anche in assenza di una sentenza penale di accertamento della sussistenza di un reato commesso dallo stesso soggetto.

In ogni caso si sottolinea che grava sul responsabile del piano anticorruzione un preciso obbligo di denuncia alla procura contabile dei fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa (art. 20 D.P.R. 3 del 1957 e art. 1, comma 3 della legge 20 del 1994), come ricordato anche dalla circolare n. 1 della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2013 e come espressamente previsto nell'art. 15 del decreto legislativo n. 39 del 2013 con riferimento specifico ai casi di possibile violazione delle disposizioni del decreto stesso.

È inoltre opportuno ricordare che tra le varie disposizioni della legge 190 contenenti obblighi di pubblicità e comunicazione di dati e compensi relativi agli incarichi, l'art. 1 comma 42 modifica l'art.53 d. 165/01 inserendo il comma 7 bis con cui assoggetta alla giurisdizione della Corte dei conti l'omesso versamento da parte del dipendente dei compensi percepiti per gli incarichi non autorizzati dalla amministrazione di appartenenza. Al riguardo, peraltro, non si può nascondere qualche perplessità, collegata alla possibilità che, in concreto, tali fattispecie vengano adeguatamente segnalate alle Procure contabili.

Ulteriori riflessioni possono essere fatte partendo dalla semplice considerazione che le ricostruzioni di comportamenti illeciti corruttivi, costituendo anche ipotesi di reato, investono le note problematiche nascenti dai rapporti tra Pubblici Ministeri penale e contabile, che si trovano ad indagare sul medesimo fatto storico seppure con poteri, strumenti, tempistica e finalità diversi. Al riguardo è sicuramente da apprezzare l'iniziativa del Procuratore generale della Corte di Cassazione, che ha diramato già da alcuni anni una circolare indirizzata a tutte le Corti d'Appello nella quale è stata segnalata l'importanza della costante collaborazione fra Autorità giudiziarie penali e contabili con applicazione

tempestiva dell'art.129 disp. att. c.p.p. e degli artt. 6 e 7 della legge 97/01, anche con riferimento a tutti i casi di frode in finanziamenti infrastrutturali comunitari o nazionali (dietro i quali si celano spesso ipotesi corruttive) e anche quando compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori dei fondi, in applicazione dell'evoluzione giurisprudenziale in ordine all'ambito oggettivo e soggettivo della giurisdizione contabile in tale materia.

Restano, comunque, irrisolti alcuni problemi che possono limitare il rapido avvio di indagini da parte del P.M. contabile con adozione di adeguate misure cautelari, come l'assenza di una previsione normativa che imponga la tempestiva segnalazione da parte del P.M. penale dell'adozione di provvedimenti cautelari di tipo patrimoniale⁸ a fronte del fatto che invece specificamente per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro II del c.p., tra i quali rientrano la concussione e la corruzione (anche di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), l'articolo 335 bis prevede la confisca obbligatoria dei beni che ne costituiscono il profitto

⁸ L'art. 129 disp. att. c.p.p., come è noto, stabilisce al comma 3 l'obbligo per il P.M. penale di segnalare al P.M. contabile l'esercizio di azione penale per fattispecie dannose per l'Erario. Il comma 3-bis del medesimo articolo (aggiunto dall'art. 20 del D. Lgs. 14/1/91 n.12) prevede un'anticipazione dell'obbligo di segnalazione nell'ipotesi in cui il fatto dannoso sia conseguenza del comportamento di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, solo quando quest'ultimo sia arrestato, fermato o sottoposto a custodia cautelare (misure cautelari personali).

e il prezzo e l'articolo 321 c.p.p. l'obbligatorietà del sequestro preventivo.

Al riguardo è importante ricordare che l'azione del PM penale è comunque diretta alla tutela d'interessi, anche economici, ma generali della collettività e non anche specifici dell'amministrazione danneggiata, la cui unica tutela economica è fornita dal PM contabile, che pure persegue anche gli interessi collettivi e generali dell'ordinamento. Infatti, ad esempio, i beni confiscati in ipotesi di reati contro la PA sono destinati al Ministero della Giustizia e, ai sensi dell'art. 6 della legge 97/2001, i beni immobili confiscati sono invece acquisiti al patrimonio del "Comune nel cui territorio si trovano"; analogamente anche la legge n. 296/2006- legge finanziaria per l'anno 2007 che disciplina l'utilizzazione dei beni a vari fini, estendendo la disciplina prevista per le confische relative ai reati di criminalità organizzata anche ai reati di corruzione e concussione.

Pertanto solo l'azione del PM contabile ha una vera finalità risarcitoria per l'Amministrazione danneggiata⁹.

⁹ Per tale ragione la giurisprudenza contabile considera ammissibile l'azione di responsabilità e riconosce la risarcibilità dell'amministrazione danneggiata anche in presenza di confisca penale.

b) Attività contrattuale

(V.P.G. Francesco Lombardo)

Il danno erariale conseguente alla violazione delle norme procedurali comunitarie ed interne di evidenza pubblica per l'aggiudicazione dei contratti.

1. Premessa

Il tema che sempre più di frequente viene in rilievo dinanzi al Giudice contabile in materia di contratti della P.A. è quello derivante dal riconoscimento di pretese risarcitorie per danni inferti al libero mercato ed alla concorrenza in ragione dell'illegittimo affidamento di appalti di varia natura (lavori, servizi o forniture), pretermettendo qualsiasi, seppure embrionale, procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

Il tema è ancor più di viva attualità dal momento che la vigente normativa europea che regola le procedure di ricorso giurisdizionale in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non consente che il diritto ad ottenere l'eventuale risarcimento del danno da una Amministrazione pubblica che abbia violato le norme della concorrenza (le c.d. procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente) che disciplinano gli appalti (tanto sopra che sotto soglia comunitaria) sia subordinato al carattere colpevole (*dolo o culpa in*

contrahendo quale elemento soggettivo della responsabilità in tutte le sue declinazioni) di tale violazione.

A quest'ultimo riguardo, invero, non si può fare a meno di annotare che il *dictum* europeo in *subiecta materia* è di enorme e dirompente rilievo giuscontabilistico: esso attiene, infatti, alla stessa valutazione dell'elemento psicologico in capo agli agenti della P.A. eventualmente coinvolti in azioni erariali promosse dalla Procura contabile – che da sempre rappresenta una delle questioni maggiormente controverse e dibattute in tema di responsabilità amministrativa-contabile per danni, direttamente o indirettamente causati all'erario – in conseguenza della violazione delle regole sulla concorrenza. È noto, infatti, che di fronte al Giudice contabile si risponde soltanto per dolo o colpa grave, ma il diritto comunitario della concorrenza – con il quale tutti i Giudici nazionali devono fare i conti nonostante la clausola generale dell'art. 2043 c.c. – ritiene la colpa professionale oggettivamente insita (“*in re ipsa*”) nella deviazione (sviamento di potere) dalle regole procedurali di evidenza pubblica per la scelta del contraente della P.A., prescindendo, quindi, da qualsiasi indagine relativa all'elemento psicologico, costituente per ciò stesso un ultroneo esame nel merito della condotta e della volontà del soggetto pubblico.

Ciò ha determinato un notevole alleggerimento dell'onere probatorio in capo all'operatore economico pretermesso (poiché escluso dalla gara o impedito dal potervi partecipare in caso di affidamento diretto) che abbia fatto ricorso al Giudice amministrativo, essendo divenuta l'amministrazione resistente il soggetto obbligato a dedurre circostanze integranti l'inesigibilità in concreto di una condotta alternativa lecita, ovvero gli estremi del c.d. "errore scusabile" per la sussistenza di esimenti emergenti dalla fattispecie concreta.

La Corte di Giustizia, peraltro, ha costantemente affermato che il principio della responsabilità dello Stato (e per esso dei suoi agenti) per danni causati ai soggetti dell'ordinamento da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili, ed il conseguente diritto al risarcimento, dipende da tre fattori concorrenti: la norma giuridica comunitaria violata deve essere preordinata a conferire diritti ai soggetti; la violazione normativa deve essere grave e manifesta; deve esistere un nesso causale diretto tra violazione e danno subito (C. Giust., 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, Francovich; Id., 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame; Id., 23 maggio 1996, C-5/94, Hedley Lomas; Id., 8 ottobre 1996, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-

190/94, Dillenkofer).

È, quindi, indubbio che, quando si passa dallo Stato-apparato allo Stato-agente, la responsabilità che viene precipuamente in rilievo riguarda i funzionari della P.A. che, con il loro comportamento non rispettoso delle regole della concorrenza, abbiano causato, direttamente o indirettamente, un danno all'erario.

Su questa scia, va riconosciuto come la normativa nazionale – e, per quanto ne occupa, quella sull'azione di responsabilità amministrativa-contabile ex art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 fondata (quanto meno) sull'elemento soggettivo della “colpa grave”, in disparte il dolo – sia suscettibile di una interpretazione adeguatrice ad opera del diritto comunitario e delle c.d. direttive ricorsi¹⁰, le quali si preoccupano unicamente di conformare il settore degli appalti pubblici ai principi della massima concorrenza e della non discriminazione.

Nella nota sentenza della Corte di Giustizia, sez. III, 30 settembre 2010, causa C-314/09, *Graz Stadt*, si afferma in sostanza un ordinamento comunitario che dimostra come ciò

¹⁰ Il riferimento è alla direttiva 2007/66/CE, di modifica delle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE, relative alle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, rispettivamente nei settori ordinari e nei settori speciali, mantenuti separati dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE ed unificati, a livello nazionale, per effetto dell'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici (d.lg. 12 aprile 2006, n. 163).

che rileva è l'ingiustizia del danno e non l'elemento della colpevolezza e ciò determina *ipso facto* la creazione di un diritto amministrativo comune a tutti gli Stati membri nel quale i principi che si elaborano a livello comunitario, in applicazione dei Trattati, trovano humus negli ordinamenti interni, e costituiscono una sorta di sussunzione unificante di regole riscontrabili in tali ordinamenti.

La valorizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, desumibile dagli artt. 24 e 113 Cost. ed oggi anche dall'art. 1 del codice del processo amministrativo (CPA), nonché dagli artt. 6 e 13 CEDU e dall'art. 19 T.U.E., contribuisce in maniera decisiva alla creazione di un diritto amministrativo comune agli Stati membri dell'Unione Europea.

In altri termini, si registra il superamento della necessità di provare la sussistenza dell'elemento soggettivo in capo alla p.a., ai fini del ristoro del danno causato da aggiudicazione illegittima, in quanto elemento estraneo alla fattispecie sostanziale (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1833; Id., 27 aprile 2012, n. 2449; C.G.A., 15 ottobre 2012, n. 929; Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 482; Id., sez. V, 28 dicembre 2011, n. 6919; Id., 12 ottobre 2011, n. 5527; Id., 24 febbraio 2011, n. 1193). Nella sentenza della V Sezione del

Consiglio di Stato 8 novembre 2012, n. 5686, si conclude che “ogni danno che sia conseguenza immediata e diretta della violazione di norme in tema di appalti pubblici possa, per ciò solo, definirsi ingiusto e, come tale, meritevole di adeguato ristoro”.

Al riguardo, occorre inoltre rilevare che lo stesso Consiglio di Stato, muovendo dai principi di equivalenza e di effettività della tutela giurisdizionale, afferma che la suddetta regola non può essere circoscritta ai soli appalti comunitari, ma deve estendersi a tutto il campo degli appalti pubblici, nei quali i principi di diritto comunitario hanno diretta rilevanza ed incidenza, non fosse altro che per il richiamo che ad essi viene fatto dal nostro legislatore nel Codice appalti (art. 2 D. lgs. 163/2006).

Orbene, il miglioramento d’efficacia delle procedure di ricorso giurisdizionale in *subiecta* materia – risultante dalla direttiva 2007/66/CE, recepita a livello nazionale con la legge delega 88/2009 e, quindi, con il d.lg. 53/2010, i cui contenuti sono stati successivamente trasfusi negli artt. 120 e ss. del D.lgs. 104/2010 (CPA) – emerge alla luce di talune disposizioni che, in ossequio ai principi di effettività e di ragionevole durata processuale, rafforzano la tutela degli operatori economici al conseguimento dell’aggiudicazione

della gara, alla stipula del contratto ed all'esecuzione dell'appalto¹¹.

L'importanza di queste disposizioni si rinviene sotto vari profili.

In primo luogo, esse hanno determinato la scelta del legislatore di eliminare dall'ordinamento la previsione che, riconoscendo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno al “*solo ricorrente avente titolo all'aggiudicazione*”, negava la tutela risarcitoria al ricorrente che avesse allegato il danno per perdita della *chance* di conseguire l'aggiudicazione del contratto (art. 245 *quinquies* D.lgs. 163/2006, introdotto ex art. 12, comma 1, D.lgs. 53/2010). Oggi, infatti, il secondo periodo dell'art. 124, comma 1 CPA si limita a statuire che “*se il giudice non dichiara l'inefficacia del contratto dispone il risarcimento del danno per equivalente, subito e provato*”.

¹¹ Il riferimento, in particolare, è a: comunicazione tempestiva e motivata degli esiti della gara ai partecipanti, cui viene riconosciuto un accesso rapido e semplificato agli atti (art. 79 D.lgs. 163/2006); c.d. preavviso di ricorso (art. 243 *bis* D.lgs. 163/2006); impossibilità per la parte di proporre ricorso straordinario (art. 120, comma 1 CPA) e dimidiazione del termine per la proposizione (anche) di ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti (art. 120, comma 5 CPA); previsione di un termine dilatorio e/o sospensivo (c.d. *standstill period*) da rispettare prima della stipula del contratto di appalto (art. 11, commi 10 e 10-*ter* D.lgs. 163/2006) a pena di inefficacia dello stesso per gravità della violazione (art. 121, comma 1, lett. c-d); fissazione (d'ufficio) immediata dell'udienza di merito con assoluta priorità qualora, in sede di esame della domanda cautelare, il giudizio non venga definito con sentenza in forma semplificata (art. 120, comma 6 CPA); obbligo del giudice amministrativo di primo grado di pubblicare il dispositivo del provvedimento con cui si definisce il giudizio entro sette giorni dalla data della sua deliberazione (art. 120, comma 9 CPA); applicazione di sanzioni alternative *ex* art. 123 CPA se, nonostante la gravità delle violazioni, il contratto sia considerato efficace o l'inefficacia sia temporalmente limitata (art. 121, comma 4 CPA).

Anche la Corte di Giustizia, nella più volte richiamata sentenza *Graz Stadt*, quando afferma che “*il rimedio risarcitorio previsto dall’art. 2, n. 1, lett. c), dell’originaria direttiva 89/665/CEE può costituire se del caso un’alternativa procedurale compatibile con il principio di effettività delle garanzie offerte...*”, conferma che l’effettività della tutela è garantita innanzitutto dalla reintegrazione in forma specifica, mentre il risarcimento per equivalente “*rappresenta una extrema ratio nel caso in cui non sia possibile ottenere la prima*”. Ma se così è, la tutela per equivalente funge da alternativa effettiva alla tutela in forma specifica solo se poggia sui medesimi presupposti di quest’ultima, con la conseguenza che se l’accoglimento della domanda di conseguire l’aggiudicazione non è subordinato alla prova della colpevolezza della stazione appaltante, ma opera oggettivamente (per effetto dell’illegittimità del provvedimento di aggiudicazione), allo stesso modo il risarcimento per equivalente non deve essere subordinato al carattere colpevole della violazione. In altre parole, così come l’accoglimento della domanda diretta al conseguimento dell’aggiudicazione e del contratto – tipica azione di adempimento – non è subordinato alla dimostrazione dell’elemento psicologico dell’amministrazione, ugualmente la

domanda risarcitoria per equivalente avanzata dall'operatore economico che non può subentrare e sottoscrivere l'appalto al posto dell'originario aggiudicatario individuato illegittimamente, ovvero rifiuti un adempimento parziale del contratto ai sensi dell'art. 1181 c.c., deve prescindere dalla prova dell'elemento soggettivo.

E nello svolgere tali riflessioni non si può prescindere dalla regola che subordina la tutela in forma specifica alla dichiarazione di inefficacia del contratto originariamente stipulato, ai sensi degli artt. 121 e 122 CPA, data, per l'appunto, l'alternatività tra risarcimento per equivalente del danno e privazione degli effetti del contratto.

L'art. 121 CPA sancisce in proposito che, nei casi di *“violazioni gravi”*, il Giudice amministrativo debba dichiarare l'inefficacia del contratto, salvo venga accertata la sussistenza di esigenze imperative connesse ad un interesse generale; in tal caso, però, lo stesso Giudice è facultato ad applicare le sanzioni alternative di cui all'art. 123 CPA, così come nei casi in cui la dichiarazione di inefficacia sia limitata alle prestazioni ancora da eseguire. Quando si è in presenza di violazioni diverse da quelle gravi, cioè *“negli altri casi”*, ai sensi del successivo art. 122, viene meno la regola generale dell'inefficacia contrattuale a seguito dell'annullamento del

provvedimento di aggiudicazione definitiva, sicché è riservato al Giudice amministrativo il sindacato sulla sorte dell'appalto alla luce di un esame concreto *“degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto”*, sempre che il vizio dell'aggiudicazione non comporti l'obbligo di rinnovare la gara e la domanda di subentro sia stata proposta.

Quanto, infine, ai contratti aventi ad oggetto infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi (art. 125 c.p.a.), l'interesse generale alla celere realizzazione dell'opera, nonostante la gravità della violazione, finisce per precludere una declaratoria d'inefficacia del contratto; sicché, ferma restando l'applicazione degli articoli 121 e 123, al di fuori dei casi in essi contemplati la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

Dall'ordito normativo del CPA deriva, quindi, un consistente ampliamento delle ipotesi di “danno indiretto” che possono essere portate al giudizio della Corte dei conti, le volte che per “errore inescusabile” – oggettivamente inteso

secondo il diritto comunitario, come sopra detto – degli agenti della P.A., questa sia condannata al risarcimento del danno per equivalente, subito e provato dall'operatore economico coinvolto in procedure irregolari di aggiudicazione di contratti pubblici, se non addirittura pretermesso dalle stesse¹². Ciò necessita di una crescente simmetria informativa tra plessi giurisdizionali diversi, in grado di porre riparo sanzionatorio agli esborsi di denaro pubblico conseguenti alle condanne inflitte alla P.A. da parte del Giudice amministrativo.

2. Quantificazione del danno risarcibile ed onere probatorio.

Già prima dell'entrata in vigore del CPA la giurisprudenza amministrativa, in relazione al giudizio risarcitorio, affermava la valenza tendenzialmente incondizionata del principio dispositivo (art. 2697 c.c.), non essendo il Giudice facoltizzato ad integrare eventuali carenze probatorie nei casi in cui la prova circa la fondatezza della pretesa rientri nella disponibilità del ricorrente. Tuttavia, l'orientamento prevalente riteneva di poter quantificare il danno risarcibile in misura forfettaria, facendo ricorso al

¹² Si considerino, al riguardo, le ipotesi di omessa pubblicità del bando o avviso con cui si indice una gara, nonché quelle di procedura negoziata senza bando o con affidamento in economia fuori dai casi consentiti: si tratta delle violazioni più radicali, disciplinate dall'art. 121, comma 1, lett. a) e b) CPA, che minano in origine la conoscenza della procedura e, dunque, la possibilità effettiva di concorrenza e che interessano più da vicino la giurisprudenza contabile.

criterio del 10% dell'importo a base d'asta dettato dall'art. 345 L. 2248/1865, all. F, successivamente riprodotto dall'art. 122 d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, e dall'art. 37 *septies*, comma 1, lett. c), L. 11 febbraio 1994, n. 109 (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2009, n. 1180; Id., 26 gennaio 2008, n. 213; Id., sez. V, 5 settembre 2005, n. 4475; Tar Lazio, Roma, sez. III, 2 ottobre 2007, n. 9620).

L'inciso di cui all'art. 124, comma 1 CPA "*danno subito e provato*" sta appunto a significare che il criterio forfettario lascia il posto al c.d. criterio dell'utile effettivo. L'impresa, cioè, deve dimostrare la percentuale dell'utile "*che avrebbe conseguito qualora fosse risultata aggiudicataria dell'appalto*", desumibile in primis dall'esibizione dell'offerta economica presentata al seggio di gara, dalle giustificazioni delle voci di prezzo che concorrono a formare l'offerta, dalle spese sostenute e sostenibili, dal margine di guadagno residuante dopo l'applicazione del ribasso indicato in sede di gara, dall'utile conseguito in concreto dall'impresa nei mesi in cui ha potuto gestire il servizio (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 8 novembre 2012, n.5686; Id., sez. III, 12 maggio 2011, n. 2850; Id., sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3144; Id., sez. V, 16 febbraio 2009, n. 842; Id., 17 ottobre 2008, n. 5098; Tar Lazio, Roma, sez. III, 7 settembre 2011, n. 7142).

Il Consiglio di Stato, inoltre, ribadisce che il mancato utile spetta nella misura integrale solo se l'impresa ricorrente dimostri di non aver potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi in quanto tenuti a disposizione in vista dell'aggiudicazione dell'appalto. In difetto di tale dimostrazione, si deve invero ragionevolmente ritenere che l'impresa abbia riutilizzato (o avrebbe potuto riutilizzare) mezzi e manodopera per altri lavori o servizi e, dunque, stabilire una decurtazione della misura del "danno risarcibile" a titolo di *aliunde perceptum vel percipiendum*, stante il dovere del danneggiato di non concorrere ad aggravare il danno ai sensi dell'art. 1227 c.c.; infatti, "*non costituisce normalmente condotta diligente quella di immobilizzare tutti i mezzi d'impresa nelle more del giudizio nell'attesa dell'aggiudicazione in proprio favore, essendo invece ben più razionale che l'impresa si attivi per svolgere nelle more altre attività, procurandosi prestazioni contrattuali alternative dalle quali trarre utili*" (cfr. Cons. St., sez. V, 31 luglio 2012, n. 4337; Id., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1833; Id., 19 novembre 2012, n. 5846; Id., 20 aprile 2012, n. 2317; Id., sez. III, 12 maggio 2011, n. 2850; Id., sez. VI, 9 dicembre 2010, n. 8646; Id., sez. V, 18 novembre 2010, n. 8091; Id., sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7004; Id., 7 settembre 2010, n. 6485; Tar

Lazio, Roma, sez. I, 28 marzo 2012, n. 2935). Nel caso di specie, sulla base di tale criterio, viene stabilita una detrazione secca del 50%.

La somma finale deve, quindi, essere maggiorata di rivalutazione monetaria, con applicazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati (se non dimostrato un diverso indice di rivalutazione), e di interessi c.d. "compensativi", dovuti a titolo di danno da ritardo, da calcolare dalla data del fatto non sulla somma complessiva rivalutata alla data della liquidazione, bensì sulla somma originaria rivalutata anno dopo anno, cioè con riferimento ai singoli momenti rispetto ai quali la predetta somma si incrementa nominalmente in base agli indici di rivalutazione monetaria.

Per quanto ne occupa, quindi, occorre puntualizzare che, verificandosi una vera e propria violazione della disciplina sulle procedure di aggiudicazione degli appalti, la richiesta risarcitoria per equivalente, che eventualmente ne consegue, integra ex art. 2043 c.c. gli estremi di un atto illecito per violazione del *neminem laedere*, imputabile alla pubblica Amministrazione in virtù del principio di immedesimazione organica dei propri agenti, con conseguente responsabilità amministrativa-contabile da "danno indiretto".

3. Il danno diretto alla concorrenza

Quanto sopra detto è valso a riferire circa il “danno indiretto”; come si è anticipato in nota 2, però, rilevano per la giurisdizione contabile anche le ipotesi di “danno diretto” alla concorrenza.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 401/2007, ha precisato che *“la tutela della concorrenza si concretizza, in primo luogo, nell’esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Si tratta di assicurare l’adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. Sul piano interno, l’osservanza di tali principi costituisce, tra l’altro, attuazione delle stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l’azione della pubblica amministrazione ai sensi dell’art. 97 Cost. Va, inoltre, precisato che l’osservanza delle prescrizioni comunitarie ed interne di evidenza pubblica garantisce il rispetto delle regole dell’efficacia e dell’efficienza dell’attività dei pubblici poteri:*

la selezione della migliore offerta assicura, infatti, la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione”.

La Cassazione, con sentenza n. 11031/2008, ha statuito che *“nel contratto di appalto pubblico l'omissione della gara prescritta dalla legge per l'individuazione del contraente privato – omissione cui deve equipararsi l'espletamento meramente apparente delle formalità previste dalla legge – comporta la nullità del contratto per contrasto con norme imperative, da individuarsi nel complesso della disciplina...”.*

Con sentenza n. 3672/2010 la Cassazione ha poi ribadito che *“l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile e più tecnicamente organizzato per l'espletamento dei lavori, comporta la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili. Se poi la violazione di dette norme è stata altresì preordinata alla conclusione di un contratto le cui reciproche prestazioni sono illecite e la cui condotta è assolutamente vietata alle parti e penalmente sanzionata nell'interesse pubblico generale – che nel reato di corruzione è il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione – la nullità per contrasto con norme imperative sussiste anche*

sotto tale ulteriore profilo, e deve esser dichiarata onde impedire che dalla commissione del reato derivino ulteriori conseguenze”.

In un primo momento, sulla scia della antesignana giurisprudenza della Sezione lombarda (*ex plurimis*: n. 447/2006; 448/2007; 135,288, 979, 980/2008; 70, 428, 476, 767, 808, 809, 810, 811/2009; 109/2011), si è ritenuto che il cd. *“modello contrattuale conforme alle normali regole di contabilità pubblica”* si traducesse in un vero e proprio obbligo di servizio, il cui *vulnus* desse luogo al c.d. *“danno alla concorrenza”*, per la cui quantificazione fosse sufficiente il richiamo al criterio liquidatorio di *“utile d’impresa”* mutuato dalla giurisprudenza amministrativa in una percentuale del valore dell’appalto, 10% o 5% a seconda che si trattasse di appalto di lavori o di forniture di beni e servizi.

Quanto sopra, era infatti ritenuto in linea con l’insegnamento della suprema Corte, da cui venivano tratte le seguenti conclusioni:

- 1) Le norme di evidenza pubblica sulla concorrenza sono imperative.
- 2) La loro violazione comporta la nullità del contratto.
- 3) Dalla nullità del contratto discende la non debenza, da parte della P.A., di compensi a favore del privato contraente, se

non nei limiti dell'arricchimento senza causa.

- 4) L'esborso di somme eccedenti tali limiti costituisce danno erariale.
- 5) Il pubblico funzionario che per dolo o colpa grave viola le norme imperative sulla tutela della concorrenza, con conseguente declaratoria di nullità del contratto, è responsabile del danno erariale conseguente all'indebito pagamento al privato contraente di somme eccedenti l'arricchimento senza causa.
- 6) Gli elementi probatori che il P.M. deve fornire consistono, in particolare: a) sotto il profilo soggettivo, nella dimostrazione del dolo o della colpa grave del pubblico funzionario per la violazione delle norme imperative regolanti il ricorso alle procedure concorsuali per l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi o forniture; b) sotto il profilo oggettivo, nella dimostrazione del danno erariale. Riguardo a quest'ultimo profilo, si riteneva, relativamente all'"*an debeatur*", che la ricorrenza di tale presupposto poggiasse su una presunzione "*juris tantum*", condivisa sulla base dell'"*id quod plerumque accidit*", che il prezzo concordato e corrisposto non si limitasse alla quota non eccedente l'arricchimento senza causa bensì comprendesse anche "l'utile d'impresa": fatto,

questo, di “ragionevole probabilità” che autorizzava il ricorso alla presunzione, secondo l’insegnamento della stessa Cassazione, (sent. n. 934/86), lasciando ovviamente al convenuto la possibilità di addurre prove contrarie.

La stessa Sezione I di Appello di questa Corte aveva testualmente affermato che: *“E’ di tutta evidenza che l’asserita violazione della concorrenza provoca maggiori oneri per l’Amministrazione, in quanto, ad esempio (come in fattispecie), determina ribassi di gara inferiori a quelli conseguibili [cfr. pag. 10 sent. n. 440/10, che annulla la sentenza della Sezione Abruzzo, 19 giugno 2007, n. 776, con rinvio degli atti al giudice di primo grado]. L’importo da risarcire può essere calcolato in via esclusivamente equitativa, tenendo conto del risarcimento del danno per equivalente all’impresa ricorrente vittoriosa, a cui viene in genere riconosciuto un importo variabile tra il 5% e il 10% del valore del contratto originario”.*

Senonché, il quadro giurisprudenziale sopra delineato era stato posto in discussione da altre sezioni territoriali (si vedano, fra le tante, Sezione Umbria, sent. n. 122/2009; Sezione Puglia, sent. n. 768/2007; Sezione Abruzzo, sent. n. 377/2011) e tale fermento critico ha trovato una sintesi nella sentenza n. 198/2011 della Seconda Sezione Centrale che,

sull'appello avverso la sentenza della Sezione Lombardia n. 598/2009, nel prosciogliere i convenuti, ha statuito: *“Osserva il Collegio che il danno alla concorrenza, non diversamente da qualunque altra tipologia di danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente “in re ipsa” per il solo fatto, cioè, che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto tra più offerte. Deve dirsi, piuttosto, che l’omissione della gara costituisce un indizio di danno, in quanto suscita il sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenibile dal confronto di più offerte. Trattandosi, però, pur sempre e soltanto di un sospetto, occorre dimostrare che effettivamente nel caso concreto la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore spesa di denaro pubblico ... solo in ipotesi di dimostrata esistenza del danno potrà farsi ricorso alla liquidazione con valutazione equitativa, che è prevista dall’art. 1226 c.c. proprio per sopperire alla impossibilità o, comunque, alla particolare difficoltà di quantificare un danno di cui sia, però, certa l’esistenza. Non appare appropriato trasporre nel giudizio di responsabilità i criteri elaborati dalla giustizia amministrativa per la quantificazione del danno subito dall’impresa illegittimamente esclusa da una gara. ... Non si vede perché la maggiore spesa di denaro pubblico, che può*

conseguire dall'illegittima scelta del contraente, dovrebbe coincidere – nella stessa misura percentuale e numerica – con la perdita dell'utile riconosciuta all'impresa illegittimamente estromessa.

Sul punto, a corroborare la tesi in quest'ultima sentenza esposta, può essere richiamata la sentenza n. 3794/2008, con la quale la Cassazione ha precisato che l'attore, il quale abbia proposto una domanda di condanna al risarcimento del danno, ha l'onere di fornire la prova certa e concreta del danno stesso, così da consentirne la liquidazione, oltre che la prova del nesso causale tra il danno ed i comportamenti addebitati alla controparte; può, invero, farsi ricorso alla liquidazione in via equitativa, allorché sussistano i presupposti di cui all'art. 1226 cod. civ., solo a condizione che l'esistenza del danno sia comunque dimostrata.

In altri termini, per quel che ne occupa, in sede di appello si è ritenuto, da parte della Seconda Sezione Centrale che il presunto danno erariale non potesse farsi consistere, così come postulato dalla Procura contabile, “nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa”, e quindi nello “utile di impresa” che “rappresenta la misurazione di tale eccedenza”, bensì nei maggiori costi derivanti dalle migliori condizioni che l'Amm.ne avrebbe

ottenuto da un corretto concorso di più imprese nella gara pubblica, nel rispetto delle norme sulla concorrenza.

Così delineati, sia pure in termini riassuntivi, gli aspetti principali di un perdurante contrasto giurisprudenziale che investe una problematica di rilevante interesse, la soluzione preferibile, nell'intento di promuovere un'azione erariale in *subiecta materia* che resista alla prova richiesta da un sindacato giurisdizionale particolarmente attento a fugare ogni profilo di responsabilità formale, sembra essere quella di supportare l'azione stessa, formulando una specifica richiesta all'Osservatorio regionale competente dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (AVCP), al fine di desumere il prezzo merceologico corrente in una determinata area, con riferimento ad un dato momento storico.

Invero, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 163 del 2006 (c.d. "Codice dei contratti pubblici"), nell'ambito dell'AVCP opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. La sezione centrale dell'Osservatorio si avvale delle sezioni regionali competenti per territorio, per l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento - tra l'altro - dei seguenti compiti: la raccolta ed elaborazione

dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti le aggiudicazioni e gli affidamenti; la determinazione annuale dei “costi standardizzati” per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali; la determinazione annuale dei “costi standardizzati” per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, avvalendosi dei dati forniti dall’ISTAT che, a propria volta, avvalendosi, ove necessario, delle Camere di commercio, cura la rilevazione e la elaborazione dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni aggiudicatrici, provvedendo alla comparazione, su base statistica, tra questi ultimi e i prezzi di mercato.

È evidente, quindi, che la rilevazione e pubblicazione dei ripetuti dati, costituisce l’esercizio formalizzato di un potere valutativo sulla cui base è inoppugnabile l’esercizio eventuale di una azione erariale per “danno alla concorrenza” che si rifletta nei rapporti contrattuali con pubbliche amministrazioni relativi ad appalti di lavori, servizi o forniture.

Sicché, dovendosi quantificare il pregiudizio sopportato dalla P.A. in termini di maggiori esborsi rispetto a quelli che sarebbero stati sostenuti in situazione di regolare confronto concorrenziale e nell’intento di pervenire ad una

determinazione equitativa del danno erariale pienamente aderente al principio dispositivo che regola il rapporto processuale, diviene conseguente il riferimento ai valori percentuali delle medie dei ribassi accertate dall'AVCP, per ogni categoria di lavori, servizi o forniture e per l'intero periodo presi in considerazione, con riferimento all'area territoriale interessata, come desumibili dai dati richiesti ed acquisiti dalla predetta Autorità (medie dei ribassi percentuali).

In tal guisa, si può senz'altro affermare che, sulla base di una corretta impostazione dell'azione erariale, va fatta giustizia nel caso concreto, con riferimento al postulato "danno alla concorrenza" depurato di ogni profilo di "responsabilità formale".

4. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti

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

Sentenza Lazio n.683/2013

La sentenza è relativa a fattispecie contrattuali poste in essere senza procedure comparative, da cui la responsabilità amministrativa-contabile per il danno erariale inferto all'ANAS a seguito dei pagamenti relativi a contratti di appalto di servizi aventi ad oggetto il conferimento *intuitu personae* di incarichi e di consulenze a soggetti esterni per

attività rientranti appieno nelle funzioni proprie dell'Ente medesimo, che potevano e dovevano essere svolte dal personale dipendente.

Sentenza Sezione Terza d'Appello n. 605/2013

Si tratta di una fattispecie di “danno indiretto” fatta oggetto dell'appello della sentenza 2732/2010 della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania che aveva condannato l'appellante, funzionario (ingegnere) dell'Ufficio tecnico del Comune di Quarto (NA), al risarcimento, in favore del Comune medesimo, del danno erariale derivante dalla spesa sostenuta dall'Ente locale – solo parzialmente addebitata all'appellante medesimo – in conseguenza della condanna subita, da parte del Giudice amministrativo.

Nel merito, il Collegio ha rilevato che la sentenza di primo grado aveva correttamente esposto le ragioni che avevano visto opposti il Comune di Quarto e l'impresa pretermessa dalla gara d'appalto da cui era sorto il contenzioso dinanzi al Giudice Amministrativo. Quest'ultimo aveva rilevato che il Comune – e per esso il funzionario suddetto, responsabile della procedura di gara – aveva aggiudicato l'appalto ad altra impresa e che i lavori erano stati eseguiti; pertanto, l'impresa pretermessa chiedeva e otteneva il risarcimento del danno.

Sentenza Sardegna n. 232/2013

La controversia dedotta in giudizio conseguiva all'inottemperanza alla sentenza del Tar Sardegna n. 1721/2009, emessa sul ricorso promosso dall'impresa seconda classificata nella gara per l'appalto di un servizio di pulizia, che contestava la mancata verifica dei requisiti attinenti alla capacità economico finanziaria e tecnico professionale dell'impresa aggiudicataria, ai sensi dell'art. 42 del Codice dei contratti (elenco dei servizi analoghi effettuati ad Amministrazioni e/o enti pubblici o a privati negli ultimi tre anni).

Il Tar dava ragione all'impresa ricorrente.

Seguiva il ricorso per ottemperanza proposto dall'impresa vittoriosa, accolto anch'esso con sentenza del Tar n. 947/2010 che obbligava il Comune (stazione appaltante) a dare esecuzione alla sentenza n. 1721/2009. La medesima sentenza disponeva, infine, la trasmissione di copia integrale del fascicolo di causa e della pronuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari e alla Procura Regionale della Corte dei Conti in Cagliari, per le iniziative di rispettiva competenza.

Conseguentemente, l'azione contabile - per le spese sostenute dal Comune soccombente senza alcuna utilità -

veniva promossa nei confronti del responsabile del procedimento di gara, il cui comportamento, non solo all'atto dell'aggiudicazione, ma anche nel prosieguo dell'intera vicenda, era stato caratterizzato dalla pervicace volontà di aggiudicare prima e mantenere poi il rapporto contrattuale con la ditta aggiudicataria, nonostante l'acquisita consapevolezza della illegittimità degli atti di gara.

Sentenza Lazio n. 264/2013

Il giudizio concerne la responsabilità di dirigenti, amministratori, sindaci e funzionari responsabili del procedimento di approvvigionamento per il danno cagionato alla ASL di Viterbo, in virtù dell'acquisizione diretta di beni e servizi, in manifesta violazione delle regole ordinamentali relative ai principi della concorsualità.

Nella fattispecie, alla ASL di Viterbo è stata preclusa la possibilità di realizzare significative economie sulle forniture, avendo i convenuti consapevolmente aggirato le regole della concorrenza che presiedono all'attività contrattualistica pubblica. Il danno è stato, nella fattispecie, stimato equitativamente in ragione del 10 % sul valore degli affidamenti diretti disposti dall'Amministrazione.

Si segnala, infine, relativamente all'attività requirente il caso di cui si è occupata la Procura regionale del Molise.

Trattasi della vicenda nota come Termoli JET: progetto relativo al collegamento marittimo tra il porto di Termoli e la Croazia; la Regione Molise, nell'individuazione del socio privato per la costituzione di una società a capitale misto pubblico-privato, avrebbe ignorato le disposizioni in materia di evidenza pubblica per la scelta del socio privato (c.d. socio operativo), con conseguente annullamento della procedura da parte del TAR Molise e configurabilità di una conseguente fattispecie di danno erariale.

Al riguardo, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha, da sempre, ritenuto possibile l'affidamento diretto di un servizio ad una società mista appositamente costituita purché, tra l'altro, il *partner* privato sia scelto con gara, l'attività della società mista sia resa in via prevalente in favore dell'autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima, la gara unica per la scelta del *partner* e l'affidamento definisca l'oggetto del servizio medesimo (v. Parere della II sez. del Cons. Stato n. 456 del 2007, Cons. Stato n.1555 del 2009, c.d. "caso Sian", e Cons. Stato del 4 agosto 2010, n. 5214).

I Giudici dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (v. decisione 3 giugno 2011, n. 10) considerano invero che, a differenza dei soggetti privati per i quali il processo decisionale ha rilievo meramente interno, nel caso degli enti

pubblici detto processo decisionale deve essere configurato alla stregua di un vero e proprio procedimento amministrativo e considerano, inoltre, che i procedimenti di evidenza pubblica di affidamento di appalti pubblici costituiscono un paradigma riferibile a qualsivoglia negozio giuridico di diritto privato della p.a. Detta assimilazione viene, in particolare, desunta dai Giudici del Consiglio di Stato, per un verso, dal fatto che, a norma dell'art. 133, comma 1, lett. 1), del Codice del processo amministrativo (e prim'ancora ai sensi dell'art. 244, comma 1, del Codice dei contratti pubblici), sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo tutte le controversie attinenti alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto delle regole di evidenza pubblica previste dalla normativa statale o regionale, e, per l'altro, dall'osservazione che la scelta del socio privato è già configurata dal diritto interno alla stregua di un'attività procedimentalizzata, posto che deve essere osservata la procedura di evidenza pubblica.

Ne consegue che il diritto dell'Unione europea in tema di affidamento dei contratti pubblici trova applicazione nella fase genetica della struttura societaria, nella quale non soltanto

viene individuato il socio privato mediante un procedimento di evidenza pubblica, ma si definiscono contestualmente anche alcuni aspetti organizzativi fondamentali. Ed è nella prospettiva dell'armonizzazione della disciplina in tema di aggiudicazione di appalti e concessioni finalizzate alla gestione di servizi pubblici che deve essere propriamente inquadrato l'art. 1, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, a norma del quale, *“nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica”*.

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

I Giudizi di conto

(V.P.G. Cinthia Pinotti)

Passando in rassegna le pronunce della Corte dei conti relative all'anno 2013, si evince come uno dei settori nei quali maggiormente si annida lo spreco di risorse pubbliche continua ad essere quello della gestione del patrimonio pubblico.

Mancata acquisizione di proventi derivanti da canoni demaniali o di locazione e/o spese eccessive per la

disponibilità degli stessi (cosiddetti affitti d'oro), riscossione di proventi assolutamente inadeguati rispetto ai valori di mercato dei beni, inutilizzazione di immobili pubblici, mancata acquisizione di beni di rilevante interesse culturale, ovvero per contro, incauta acquisizione di beni di incerta attribuibilità, rappresentano solo alcune delle casistiche più rilevanti sulle quale le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si sono pronunciate in seguito ad iniziative dei Procuratori regionali.

Per citare alcuni fra i casi più interessanti, si segnala la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello della Regione siciliana n. 256/A/2013, concernente la mancata acquisizione da parte del Comune di Palermo della villa Florio- Pignatelli, complesso immobiliare di tipo monumentale appartenente all'Opera Pia Istituto Pignatelli-Principessa di Roviano (ente assoggettato a procedura di estinzione). A giudizio del Procuratore regionale la mancata acquisizione al patrimonio comunale della villa Florio costituiva un danno erariale quantificato in base ad apposita stima eseguita dall'Agenzia del territorio in euro 5.950.000,00.

Di qui l'iniziativa di citare in giudizio il Commissario straordinario dell'Opera Pia e l'assessore comunale p.t.

all'edilizia.

La circostanza che in primo grado sia intervenuta una sentenza di non luogo a procedere per carenza sopravvenuta di interesse (confermata in appello) a seguito di una sentenza del giudice civile che aveva dichiarato l'opera Pia persona giuridica di diritto privato e non IPAB (come ritenuto dalla Procura regionale) non toglie interesse alla vicenda, per la sua attitudine a costituire un importante precedente di carattere generale, atteso che era stata configurata come danno erariale la mancata acquisizione al patrimonio del Comune di un bene di rilevante interesse culturale di proprietà di un soggetto estinto che, ove configurante un'IPAB, sarebbe stato oggetto di automatica devoluzione al patrimonio dell'ente pubblico .

Caso specularmente opposto a quello richiamato, è quello di cui si è occupata la Sezione giurisdizionale per il Lazio con sentenza n. 643 del 23 settembre 2013, relativa all'acquisto da parte del Ministero per i beni culturali di un'opera (crocefisso ligneo) erroneamente attribuita a Michelangelo, pagando un corrispettivo pari ad euro 3.250.000,00 assolutamente irragionevole stante l'incertezza obiettiva dell'autenticità.

La Sezione giurisdizionale Lazio, pur ravvisando una grave negligenza nella stessa decisione di acquisire il bene

(tra l'altro già sottoposto a vincolo) nonché nell'istruttoria condotta in vista della sua acquisizione su proposta del privato venditore ha ritenuto non provato il danno erariale, o meglio la sua esatta quantificazione, avendo ritenuto di non potersi pronunciare circa la certa attribuibilità del bene ed il suo effettivo valore. La Procura generale presso la Corte dei conti ha, peraltro, già interposto appello avverso detta sentenza.

Di notevole interesse sono poi le sentenze che si sono pronunciate in materia di cattiva gestione del patrimonio immobiliare.

In sede d'appello, la Sezione terza giurisdizionale centrale con sentenza n. 725/2013 si è pronunciata sul gravame interposto per l'annullamento della sentenza n. 322 del 2011 della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania resa a seguito di un'azione esercitata dal PM in relazione alla cattiva gestione del patrimonio immobiliare di Napoli da parte della società incaricata, gestione ritenuta produttiva di danno erariale per 129.201.146 milioni di euro (erano state in particolare rilevate difficoltà di recupero delle morosità derivanti dalla riscossione dei canoni dei beni immobili).

A fronte della contestazione di nullità della citazione, in quanto emessa al culmine di una istruttoria a vasto raggio,

costituente per gli appellanti una sorta di generalizzata attività di controllo, la Sezione d'appello ha ritenuto invece, che la vastità dell'istruttoria di carattere né generale, né generico era dipesa esclusivamente dalla vastità del patrimonio del Comune e dalla molteplicità e complessità delle attività gestionali produttive di danno.

Altra sentenza (sentenza della I Sezione centrale d'appello 2 ottobre 2013, n. 757/2013) è intervenuta in relazione all'appello proposto avverso la sentenza n. 682 del 2011 resa dalla Sezione giurisdizionale della Regione Lombardia con la quale era stata condannata la società incaricata della gestione, manutenzione e rispetto degli adempimenti da parte dei locatari del patrimonio immobiliare di proprietà dell'INPDAP di Milano, fatti per i quali era stata pronunciata sentenza di condanna pari ad euro 7.203.617,00, cifra che in sede d'appello in accoglimento dell'istanza di definizione agevolata di cui alla legge 266/2005 è stata ridotta nella, comunque ingente, somma di euro 1.440.723,40.

Concerne una fattispecie di mancato introito di canoni di concessione per prelievo di materiale litoide dal fiume Dora Baltea, la sentenza della Sezione giurisdizionale della Regione Valle d'Aosta n. 5/2013 che ha portato ad una condanna di euro 261.175,72.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo con provvedimento del 22 novembre 2013, ha emesso una sentenza di condanna (n. 197/2013) al pagamento della somma di euro 200.000,00 a favore di un Comune abruzzese per non essere stato curato il tempestivo versamento del premio assicurativo a copertura del rischio terremoto, precludendo così all'ente locale di ottenere il risarcimento dei danni provocati al patrimonio immobiliare comunale dal sisma del 6 aprile 2009.

La casistica delle fattispecie potrebbe continuare ma quel che rileva porre in evidenza è come essa sia rivelatrice del perdurare di una prassi diffusa di assoluta assenza di quelle cautele che la natura pubblica del patrimonio dello Stato e degli enti pubblici richiederebbe.

Uso strumenti finanziari derivati.

In sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 la Procura generale della Corte dei conti ha soffermato la propria attenzione sul fenomeno dei cosiddetti contratti derivati stipulati dalle amministrazioni pubbliche nell'ambito di operazioni di ristrutturazione del debito.

Dopo aver richiamato il contesto normativo che ha portato all'enorme diffusione di detto strumento, la Procura generale aveva già ammonito sul rischio di ingentissimi danni

derivanti da condotte gravemente colpevoli di amministratori pubblici, poste in essere sia nella fase della stipulazione di contratti (rivelatisi oltremodo rischiosi e svantaggiosi per l'ente stante l'assenza delle cautele richieste dalla natura del contratto), sia per il mancato ricorso ai mezzi 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'articolo 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 (nella specie, azione civile di risoluzione, auto-tutela amministrativa, ecc....).

Tra l'altro, in detta sede, la Procura generale, con riferimento ai contratti stipulati dal Tesoro, traendo occasione dalla operazione di chiusura anticipata del contratto stipulato con la Morgan Stanley nel gennaio 2012, che aveva comportato l'esborso di 2,567 miliardi di euro, aveva auspicato una maggior trasparenza, ai fini dei riflessi sul bilancio dello Stato italiano, dei contratti stipulati dal Tesoro, anche per allineare la stipulazione di detti contratti alla disciplina più stringente introdotta per gli enti territoriali sin dal 1996, auspicio questo che, ancora ad oggi, non ha trovato riscontro in iniziative legislative efficaci.

Dovendosi valutare l'idoneità dell'azione di responsabilità amministrativa in funzione di contrasto e deterrenza del fenomeno, le considerazioni già svolte con riferimento all'anno 2012 (per le quali si riscontrava una oggettiva difficoltà nell'esercizio di azioni di responsabilità per danno erariale relative a dette fattispecie, per una serie di fattori quali la difficoltà di poter giudicare *ex ante* e cioè al momento della stipula del contratto, anche attraverso un consulente tecnico d'ufficio, la sua vantaggiosità o svantaggiosità per l'ente, specie nei casi di contratto ancora in esecuzione) conservano immutate la loro validità.

La casistica giurisprudenziale dell'anno 2013, ancora abbastanza scarsa, conferma infatti dette valutazioni.

La Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, con sentenza n. 54 depositata il 26 giugno 2013, si è occupata di una contestazione di danno erariale derivante a carico di un Comune in seguito alla stipula di due contratti di finanza derivata, danno identificato dal Procuratore regionale in relazione *"ai costi impliciti che erano presenti alla data di sottoscrizione sia del primo e del secondo contratto"*, comportanti minore entrate a favore dell'ente pubblico per euro 206.493,76.

Nella fattispecie, il Comune aveva convenuto in giudizio

la banca per ottenere la risoluzione dei contratti e la restituzione delle somme pagate in esecuzione degli stessi in base alle risultanze di una consulenza tecnica; il giudizio civile era stato poi definito in via transattiva.

La Sezione giurisdizionale ha respinto la domanda basandosi sui risultati di una consulenza tecnica d'ufficio da essa disposta, che ha accertato la sostanziale inesistenza di costi impliciti *"stante l'impossibilità oggettiva di individuare dei prezzi ufficiali di mercato cui riferire gli eventuali costi stessi"*. Secondo il CTU nominato dalla sezione *"l'impossibilità di determinare l'entità di eventuali costi impliciti, non consente(nemmeno) di stabilire l'esistenza di un pregiudizio, ovvero di un minore importo degli up-front liquidati, rispetto alle condizioni generali di mercato"*.

Altro caso è quello di cui si sta occupando la Sezione giurisdizionale per la Toscana, investita dal P.R. di un'azione di danno erariale su impulso del S.P.G. presso la Procura della Repubblica di Firenze ai sensi dell'art. 129, disp. att. c.p.p., a seguito dell'esercizio dell'azione penale per i reati di truffa aggravata ai danni del Comune di Firenze, in relazione a contratti finanziari derivati *swap*, a carico della banca *Merrill Lynch International* ed altri.

Il Procuratore regionale, che ha avanzato una richiesta di

sequestro conservativo nei confronti dei convenuti in giudizio, stante l'enorme entità del danno, non ha quantificato il danno subito dal Comune solo in un'ottica puramente matematico finanziaria, sulla base di una consulenza tecnica, ma soprattutto, nell'aver i funzionari sottoscritto un contratto non rispondente alle necessità dell'ente e di aver sostenuto per questo costi ingiustificati e considerevoli, senza raggiungere gli obiettivi prefissati, quale quello della copertura del rischio del rialzo dei tassi di interesse. Sulla base dei precedenti giurisprudenziali il danno è stato poi attualizzato al momento della chiusura del derivato, identificandolo nell'ammontare dei flussi di cassa generatisi per tutta la durata del contratto e sostenuti dal Comune di Firenze per un ammontare pari a euro 4.262.959,00.

La Sezione giurisdizionale per la Toscana in sede di accoglimento dell'istanza cautelare con ordinanza n. 118 del 7 giugno 2013 ha condiviso pienamente la prospettazione del Procuratore regionale.

L'originalità della vicenda consiste anche nel coinvolgimento da parte della Procura della società Merrill & Lynch in qualità di *advisor* dell'ente locale, ruolo questo che ha consentito di affermare la sussistenza del rapporto di servizio nei confronti della predetta società.

Gli sviluppi della vicenda giurisprudenziale sono destinati ad assumere notevole interesse, specie ove venga confermata la possibilità del coinvolgimento delle Banche in qualità di *advisor* (sul punto la giurisprudenza della Corte dei conti è ancora relativamente incerta; è attualmente pendente il giudizio d' appello avverso la sentenza n. 9/2012 della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, che in analogo fattispecie ha dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti di Banca Antonveneta S.p.A).

Giudizi di conto.

Nel corso dell'anno 2013 molte pronunce della Corte dei conti hanno riguardato la materia dei conti giudiziali, settore tradizionalmente rientrante nella giurisdizione contabile ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione a tenore del quale la Corte dei conti *“ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge”*.

La materia dei conti giudiziali trova riferimento normativo in alcune disposizioni ormai risalenti come quelle di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 24 40, art.70, e R.D. 12 luglio 1934, n.1214, e, per l'aspetto processuale nel R.D. 13 agosto 1933, n.1038, ma tuttavia l'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale e della Corte suprema di cassazione ha operato nel senso di ampliare al massimo l'operatività della

giurisdizione della Corte dei conti in detta delicatissima materia, dilatandone i confini soggettivi attraverso una interpretazione evolutiva del concetto di agente contabile, ai sensi dell'articolo 610 del Regolamento di contabilità, secondo cui *“tutti gli agenti dell'amministrazione che sono incaricati delle riscossioni dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato medesimo diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a vecchi agenti, oltre alla dimostrazione dei conti amministrativi stabiliti dal presente regolamento devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione”*, ed attraverso una interpretazione ampliativa dell'oggetto stesso del giudizio di conto che, secondo la Corte costituzionale, sentenza numero 292 del 2001, *“si configura essenzialmente come una procedura giudiziale, a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico, e dunque ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, in grado di rendere conto del modo legale in cui ha speso, e dunque non risulta gravato da obbligazioni di restituzione (in ciò consiste la pronuncia di discarico). In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già*

gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese". Giova al riguardo rammentare che la Corte suprema di cassazione in un'ordinanza del 2007 (la n. 7390), pur non considerando nella fattispecie di cui si era occupata il Presidente della Giunta della Regione Calabria come agente contabile, ai fini dell'obbligo di presentazione del conto di gestione dei titoli rappresentativi di partecipazioni azionarie regionali, ha però contestualmente confermato la necessarietà ed indefettibilità della giurisdizione di conto, affermando altresì che l'inclusione dei diritti e delle azioni tra i beni mobili per i quali vi è assoggettamento al giudizio di conto è applicazione di un principio costituzionale, tanto più in considerazione del grandissimo incremento con il processo di privatizzazione delle partecipazioni e delle quote azionarie nel patrimonio degli enti pubblici.

Nell'anno 2013 sono stati depositati 55.600 conti ed introdotti 75.095, le istanze per resa di conto presentate sono state 311 e i giudizi di conto 456. I conti definiti in giudizio sono stati 1327. Sono stati dichiarati estinti 32.879 conti ed approvati con decreto 7000.

Il dato numerico di per sé testimonia la crescente importanza di questa tipologia di giudizio atteso che il numero

di giudizi definiti è di molto superiore a quello degli anni precedenti (884 nel 2011 e 670 nel 2012).

Al di là del dato meramente quantitativo, giova rilevare come nel corso dell'anno 2013 siano state rese dalle Sezioni giurisdizionali alcune pronunce fortemente innovative sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti appartenenti al novero degli agenti contabili.

Ci si riferisce in particolare all'affermazione della qualità di agente contabile in capo ai Presidenti dei gruppi consiliari regionali con conseguente riconoscimento dell'obbligo della resa del conto giudiziale da parte di detti soggetti (tema delicato e complesso stante anche i profili costituzionali involgenti la pretesa applicazione del regime delle immunità di cui all'articolo 122 della Costituzione ai Presidenti dei gruppi consiliari regionali) nonché all'affermazione della qualifica di agente contabile, con conseguente obbligo della resa del conto, da parte di società pubbliche incaricate della gestione del patrimonio abitativo di un Comune (Lode Fiorentino Spa), ovvero della configurabilità come agenti contabili degli albergatori, in relazione alla riscossione delle tasse di soggiorno.

Accanto a dette novità si assiste al consolidamento giurisprudenziale (sia pure con alcune precisazioni)

dell'orientamento che ha qualificato come agenti contabili gli incaricati della riscossione nella gestione delle apparecchiature per il gioco lecito per conto dell'amministrazione autonoma Monopoli di Stato , nonché al consolidamento della giurisprudenza che ha riconosciuto la qualifica di agente contabile in capo alle società incaricate della gestione dei parcheggi a pagamento per conto dei Comuni.

Certamente, nell'ambito della casistica surrichiamata, particolare importanza riveste soprattutto il riconoscimento della qualifica di agente contabile dei Presidenti dei gruppi consiliari, per merito di alcune pronunce particolarmente importanti intervenute nell'anno 2013.

Una di queste è stata resa in occasione di una iniziativa del Procuratore regionale del Piemonte che aveva attivato un giudizio per resa conto nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari succedutisi nella carica tra il 2003 e nel 2008.

La Sezione regionale aveva respinto il ricorso con ordinanza del 4 luglio 2013 avverso la quale è stato proposto reclamo ai sensi dell'articolo 739 ss. c.p.c. innanzi alla terza Sezione centrale d'appello, che accogliendo l'impugnazione con decreto numero 14 dell'8 novembre 2013 ha ordinato a tutti i Presidenti dei gruppi consiliari del consiglio regionale del Piemonte, in carica tra il 2003 e il 2008, di presentare il

conto della gestione dei fondi dei Gruppi.

Particolarmente interessanti sono le motivazioni con le quali la Sezione d'appello ha ritenuto di non poter condividere alcune delle argomentazioni della sezione di primo grado, secondo cui: “la Corte dei conti difetterebbe di attribuzione nei confronti dei consiglieri del Consiglio regionale, assistiti da specifica immunità ex articolo 122 comma quattro della Costituzione; mancherebbe nei presidenti dei gruppi consiliari la qualifica di agente contabile in quanto non previsto da alcuna disposizione di legge; il semplice maneggio del denaro da parte di detti soggetti sarebbe insufficiente ai fini della sottoposizione all'obbligo di presentazione del conto giudiziale, essendo necessario che la gestione si svolga secondo uno schema procedimentale; possibilità che il giudizio di conto si trasformi in una impropria attività di controllo di natura giudiziale da parte della Procura regionale specie in considerazione del sopravvenuto affidamento da parte del DL 174/2012 alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del compito di effettuare in via amministrativa il riscontro annuale di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari”.

La Sezione, pur prendendo atto della complessità della materia tale da indurre il Presidente della Corte dei conti a

deferire (con riferimento ad altri casi), la questione alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, come questione di massima di particolare importanza, ha ritenuto di poter autonomamente decidere sul reclamo, rilevando la profonda differenza esistente tra i rendiconti amministrativi, quale strumento di controllo interno all'amministrazione, rispetto ai conti giudiziali da presentarsi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Detto obbligo, rileva la Sezione, riguarda tutti coloro (tra i quali non possono escludersi i consiglieri regionali solo perché investiti della prevalente funzione politica coperta da immunità) che abbiano accettato a qualunque titolo il carico del denaro di provenienza pubblica, da impiegare secondo parametri ugualmente pubblici che, per ciò stesso, determina l'insorgere di una gestione contabile, con la conseguenza di conferire a tali soggetti la qualifica di agenti contabili.

La pronuncia segnalata assume particolare rilievo alla luce dell'emersione di gravissimi episodi concernenti la gestione dei fondi a disposizione dei gruppi consiliari ad opera di iniziative della magistratura penale, cui efficacemente potrebbe affiancarsi il giudizio di conto quale generalizzato strumento di controllo anche in funzione di deterrenza.

Non può tuttavia sottacersi l'incertezza che ancora connota la materia, testimoniata dalla pendenza di ben quattro

giudizi per conflitto di attribuzione in relazione alle rendicontazioni dei gruppi consiliari proposte dalle regioni Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana. L'ultimo di questi conflitti riguarda proprio le competenze giurisdizionali in materia di giudizi di conto, avendo la Regione Toscana contestato innanzi alla Corte costituzionale l'assenza di una norma che prevede espressamente l'obbligo della resa del conto da parte dei tesorieri dei gruppi consiliari, l'assenza della qualifica soggettiva dell'agente contabile, nonché la violazione delle prerogative di cui all'articolo 122 comma 3, della Costituzione, la lesione dell'autonomia legislativa regionale e la lesione dell'autonomia contabile regionale.

d) Incarichi e consulenze

(V.P.G. Amedeo Federici)

Permane il fenomeno dell'affidamento a “esperti”, reperiti all'esterno degli apparati amministrativi, di incarichi, ovvero di consulenze, pur in assenza delle necessarie, quanto ineludibili, condizioni previste dal quadro normativo di riferimento, sostanzialmente immutato nel corso degli ultimi anni e frutto anche del recepimento delle indicazioni scaturite dalla giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali e degli orientamenti espressi dalle Sezioni del controllo della Corte

dei conti.

Tale quadro generale normativo di riferimento della materia, adeguatamente aggiornato, in relazione alle norme che si sono susseguite nel tempo fino ad oggi, è il seguente:

- 1) art. 7, decreto legislativo n. 29/1993, il quale prevede che ove non siano possibili figure professionali equivalenti, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione; la stessa disposizione è stata poi trasfusa nell'art. 7, co. 6, D.lgs. n. 165/2001 e art. 110, co. 6, D.lgs. n. 267/2000. Queste ultime normative, in sintesi, prevedono il conferimento di incarichi professionali, in generale, secondo le effettive esigenze dell'amministrazione, per periodi determinati e per attività specifiche, con scelta dell'incaricato mediante una procedura comparativa;
- 2) art. 1, comma 127, legge n. 662/1996, che introduce il concetto di trasparenza e rispetto delle regole sull'affidamento degli incarichi esterni ed in cui si stabilisce che le pubbliche amministrazioni che si avvalgano di collaboratori esterni o che affidino incarichi di consulenza a titolo oneroso sono tenute a pubblicare

elenchi nei quali sono inclusi i soggetti percettori. Detti elenchi sono inviati semestralmente al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questa disposizione è stata poi inserita nell'art. 53, commi 14, 15, 16 del D.lgs. n.165/2001, il quale ultimo ha previsto una relazione annuale al Parlamento, nella quale il DFP deve riferire sui dati raccolti e formulare proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli stessi;

- 3) art. 110, co. 6, D.lgs. n. 267/2000, a tenore del quale il regolamento di un Ente Locale può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità e specificità, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine;
- 4) art. 1, commi 9 e 11 del D.L. n. 168/2004, n. 191, che ha posto un limite alla spesa per gli incarichi per le Regioni, Province e Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti "a tutela dell'unità economica della Repubblica". Oltre il limite della spesa, la norma in parola ha distinto 3 categorie di incarichi: studio, ricerca, consulenza, stabilendo, per ognuna di esse, l'obbligo di una adeguata motivazione e la possibilità di ricorrervi solo nei casi

stabiliti dalla legge o nell'ipotesi di eventi straordinari. Gli atti di conferimento degli incarichi devono, poi, essere trasmessi agli organi di controllo interno degli enti. L'affidamento degli incarichi in assenza dei presupposti stabiliti dall'art. 1, comma 9, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;

- 5) art. 1, commi 11 e 42 della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005), che conferma - nel conferimento di incarichi esterni - il rispetto dei limiti di spesa, certificato dall'ufficio centrale del bilancio (per le amministrazioni centrali dello Stato) e dai competenti servizi di ragioneria (per gli enti pubblici nazionali, per le regioni, le province ed i comuni).

Le norme hanno ad oggetto le 3 categorie di incarichi, già individuate dalla precedente normativa (n.168/2004): incarichi di studio, ricerca, consulenza.

Il contenuto degli incarichi cui fanno riferimento i commi 11 e 42 coincide con il contratto di prestazione d'opera intellettuale, regolato dagli articoli 2229/2238 c.c.: per valutare se un incarico rientra in una delle categorie previste dai commi 11 e 42, occorrerà considerare più il contenuto dell'atto di conferimento che la qualificazione formale adoperata nel medesimo. Rientrano nella

previsione normativa le seguenti figure a) studio e soluzione di questioni inerenti l'attività dell'amministrazione committente; b) prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi; c) consulenze legali (al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione); d) studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Non rientrano invece nella previsione dei commi 11 e 42, a) tutte quelle prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati; b) la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione; c) gli appalti e le esternalizzazioni di servizi, necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione.

Pertanto, restano fuori dalla previsione normativa de qua tutti quegli incarichi conferiti per adempimenti obbligatori per legge, mancando nelle suddette ipotesi qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione.

Inoltre, restano fuori dall'oggetto dei commi 11 e 42, anche i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (comma 116, art.1, legge n. 311/2004), che rappresentano

una figura intermedia tra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale e il lavoro subordinato.

Questi ultimi rapporti sono quindi utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò il ricorso agli incarichi esterni. E' fondamentale perciò, in ipotesi di responsabilità amministrativa, valutare se, nonostante l'uso del *nomen juris* di CO.CO.CO. (collaborazione coordinata e continuativa), non si nasconda, in effetti, un vero e proprio affidamento di consulenza esterna, senza il rispetto dei principi normativi che lo disciplinano;

- 6) art. 10 bis legge n.248/2005, con cui si stabilisce l'esercizio di funzioni ispettive connesse, in particolare, al corretto conferimento degli incarichi e ai rapporti di collaborazione, svolte anche d'intesa con il MEF. L'ispettorato si avvale dei dati comunicati dalle amministrazioni al Dipartimento per la Funzione Pubblica. Recita, testualmente, sul punto, la normativa in parola: "L'ispettorato al fine di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, può richiedere chiarimenti e riscontri in relazione ai quali l'amministrazione interessata

ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dall'ispettorato costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari di cui all'articolo 55, per l'amministrazione medesima." La norma introduce poi una specifica competenza in capo alla Corte dei conti stabilendo che "Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate»;

- 7) art. 32 legge n.248/2006, il quale, al fine di indicare una griglia, mediante la quale si possa giudicare sulla legittimità degli incarichi conferiti all'esterno da parte della PA, ha enucleato principi prioritari, condizionanti la possibilità dei conferimenti esterni. L'art. 32, rappresenta, perciò, nel diritto vigente, il modulo generale onde individuare correttamente (e legittimamente) i soggetti con cui formalizzare un contratto di prestazione d'opera per lo svolgimento di un incarico.

Recita, testualmente, sul punto, la normativa in parola: "1.

Ai fini del contenimento della spesa e del coordinamento

della finanza pubblica, all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 6 è sostituito dai seguenti:

«6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, in presenza dei seguenti presupposti:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione".

Il TAR Puglia-Lecce, Sez. II[^] (sent. n.494/2007) ha affermato - con riferimento ai principi normativi più su delineati - che il conferimento di incarichi di collaborazione esterna da parte delle pubbliche amministrazioni (inclusi enti locali ed ASL) deve avvenire previo esperimento di procedure para-selettive e non in base alla sola valutazione di idoneità del prescelto. Di conseguenza è necessario pubblicizzare un bando o un avviso e predisporre specifici criteri valutativi;

- 8) art. 91, commi 2 e 6 del D.lgs. n.163/2006, che ha stabilito che il conferimento di incarichi di progettazione di valore inferiore ai 100.000 euro (comma 2) è effettuato nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario (non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza) e non può essere determinato in base a scelte fiduciarie, come è stato, ad esempio, rilevato dall'Authority sui contratti, nella Deliberazione n. 43/2007.

Anche la selezione per gli incarichi sopra la soglia comunitaria (superiori ai 100.000 euro, comma 6) avviene sulla base di una procedura di gara, al pari dell'affidamento di un appalto. Il rapporto tra l'incaricato e l'amministrazione è garantito dalle coperture

assicurative obbligatorie del professionista e non necessita di garanzie ulteriori (cauzione provvisoria e definitiva) (in argomento, cfr. Consiglio di Stato, Sez.VA, decis. n. 1231 del 13 marzo 2007);

- 9) art. 3, commi da 43 a 53, legge n. 244/2007, che ha stabilito un principio di chiusura e di tetto massimo di tutti gli emolumenti a carico delle pubbliche finanze, anche con riferimento alle retribuzioni discendenti da incarichi o mandati di qualsiasi natura, in base al quale (con evidente intento di contenimento della spesa nel settore pubblico) il trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni, nell'ambito di rapporti di lavoro, dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni, ovvero sia titolare di incarichi di qualsiasi tipo, non può superare quello di primo presidente della Corte di cassazione (che ammonta a 289.984 euro lordi l'anno).

Nessun atto che comporti spese di questo tipo può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto

interessato nonché comunicato al Governo e al Parlamento. Il regime specifico di responsabilità è posto dal periodo 5 del comma 44, il quale stabilisce che «in caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita».

Con la Circolare del 24 gennaio 2008, n.1, emanata dal DFP, sono state diffuse le modalità attuative della riferita normativa ed è stato chiarito che il regime di pubblicità si riferisce soltanto agli atti comportanti spesa relativi agli emolumenti, rapporti e destinatari percettori per le situazioni che comportano il superamento dei tetti fissati legislativamente. In tal modo sono perseguite due finalità: quella della trasparenza, in riferimento alle retribuzioni o emolumenti più elevate, e quella del contenimento dell'ammontare dei compensi a carico dei bilanci pubblici.

L'art. 3, comma 44, della legge prevede, comunque, la possibilità di derogare al regime che impone un tetto al trattamento economico. La deroga è possibile solo se ricorrono « motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni ».

La sussistenza dei presupposti deve essere valutata dall'amministrazione o dalla società che conferisce l'incarico o che instaura con l'interessato rapporti di lavoro, i quali determinino il superamento del tetto. Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel limite massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità, riferite sia al personale in regime di diritto pubblico e sia al personale contrattualizzato. Nell'individuare tali deroghe il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà, pertanto, tenere conto di funzioni di particolare complessità correlate alle attribuzioni istituzionali e conseguentemente, tale determinazione assumerà, proprio per tale motivo, la caratteristica della stabilità.

In base al comma 46, per le amministrazioni dello Stato, per la Banca d'Italia e le autorità amministrative indipendenti ed in relazione ai soggetti cui non si applica il limite di cui al comma 44 non può comunque essere superato il limite del doppio del trattamento retributivo

del Primo Presidente della Corte di cassazione. Il predetto limite opera per tutti coloro che hanno incarichi o rapporti con la Banca d'Italia o con le autorità indipendenti. Invece, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, esso opera solo nel caso di deroghe mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

10) articoli 46 e 47 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, i quali sostituendo il comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e da ultimo dall'articolo 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, hanno così disposto:

«6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento

all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti."

L'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n.

244 è così sostituito: «Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

L'articolo 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è così sostituito: «Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali».

Inoltre, l'art.47 stabilisce un sistema di controlli sulle incompatibilità ed il cumulo di impieghi e di incarichi, statuendo che dopo il comma 16 dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è aggiunto il

seguinte: «16-bis. La presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, può disporre verifiche del rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui al presente articolo e di cui all'articolo 1, comma 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale scopo quest'ultimo stipula apposite convenzioni coi servizi ispettivi delle diverse amministrazioni, avvalendosi, altresì, della Guardia di finanza e collabora con il Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine dell'accertamento della violazione di cui al comma 9»;

- 11) art. 17, comma 30 e comma 30bis del D.L. 01 luglio 2009, n.78, "Provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, con il quale, attraverso il richiamo a norme precedenti si è prevista la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già tassativamente indicate nell'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e cioè: 1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante contratti di lavoro autonomo, di

natura occasionale o coordinata e continuativa ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria (art.7, comma 6 D.Lgs. n.165/2001) posti in essere da pubbliche amministrazioni. 2) atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (art.1, comma 9, legge n. 266/2005).

Con Deliberazione n. 20/2009/P, depositata in data 25 novembre 2009 dalla Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato si è ritenuto non applicabile nei confronti degli enti territoriali e delle rispettive articolazioni il disposto di cui ai commi 30 e 30 bis dell'art. 17 legge n.102/2009, citata. L'introduzione nel sistema di quest'ultima normativa, che affida alla Corte dei conti il compito di verificare la legittimità dei suddetti conferimenti, non può che avere il senso di porre un freno e limitare la possibilità al ricorso di forme sempre più diffuse di affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa ovvero di consulenze per studi e ricerche, che incidono, in maniera sempre più rilevante, sui bilanci pubblici;

12) art.17, comma 30 *quater*, legge n.102/2009, con il quale viene esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Quest'ultimo principio normativo era stato più volte affermato in ambito giurisprudenziale, ma rimane problematico, concettualmente, definire esattamente i limiti entro i quali si muove l'esercizio del controllo, cui la norma fa riferimento. La positività, infatti, del visto (visto senza rilievi) riguarda solo profili di legittimità (quelli esaminati, magari neanche tutti) e comunque, non tocca il merito.

Il visto, quindi, non garantisce eventuali profili di antieconomicità dell'atto né esclude la possibile evenienza che l'atto sia stato emesso con dolo, in quanto la norma si riferisce solo alla colpa grave.

Tale fenomeno, oggetto di attente valutazioni da parte delle Procure regionali, presenta una significativa rilevanza sull'utilizzazione delle pubbliche finanze, oltre che incidere in modo assolutamente negativo sull'ordinato, efficace, corretto andamento della funzionalità degli apparati pubblici, o comunque riconducibili ad una pubblica funzione, la cui

azione deve ispirarsi agli ineludibili principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

In buona sostanza è lecito affermare che l'indebito ricorso a risorse esterne, in disparte la valutazione di positività dell'oggetto della prestazione, produce un *vuluns* di duplice materia: da un lato l'inutile dispendio di risorse pubbliche, dall'altro la "mortificazione" professionale dei pubblici funzionari in servizio presso l'ente che conferisce l'incarico, ai quali va, comunque, corrisposto il trattamento economico spettante.

L'affidamento di incarichi e consulenze a "esperti" esterni alla P.A. infatti – in assenza dei presupposti indicati dalla legge e dalla giurisprudenza consolidata della Corte dei conti – può inoltre essere strumentalizzato per favorire l'instaurarsi o il consolidarsi di rapporti personali estranei al pubblico interesse, anzi finalizzati al soddisfacimento di interessi personalissimi.

Essi possono in taluni casi dar vita a fenomeni corrosivi 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", nel senso che possono costituire una forma di "compenso", ovvero di riconoscimento per servizi resi nella

ricerca del consenso necessario a percorsi politici.

In altri casi, tuttavia, non sfugge al perverso circuito procedurale testé sinteticamente 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.

Pocanzi si dava cenno degli aspetti valutativi dei compiti affidati all'esterno, le cui risultanze, in assenza della sussistenza dei necessari requisiti di affidabilità, sono da considerare, comunque, come inutile dispendio.

In realtà corre l'obbligo di chiarire che, nella quasi totalità dei casi oggetto di verifica processuale si è riscontrata una assoluta carenza di pregio delle prestazioni rese.

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

Appare 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, ovvero fosse determinato dall'assolvimento di una esigenza non ripetitiva, 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; con valutazione della correttezza e della congruità della prestazione, nei casi necessari, espressa da un soggetto valutatore;

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.

L'inquadramento dei presupposti e delle modalità di conferimento consente di affermare come non sussista un generale divieto per i soggetti pubblici 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 una tematica di cui la Corte dei conti, sia in sede di controllo,

sia in sede di giurisdizione di responsabilità, è chiamata sovente ad occuparsi, elaborando i criteri interpretativi che in gran parte hanno ispirato le formulazioni normative ricordate, criteri in linea, anzi potremmo definirli come “sinergici”, provenienti 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, altre, 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 non sia riferibile 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" (SS.UU. 5 marzo 2009, n. 5288).

Ancora: "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'Agenzia" (Cassazione, Sezioni Unite Civili n. 10069 del 9 maggio 2011).

Sempre 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

personale 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. 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).

Anche il giudice delle leggi, investito della problematica in questione 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).

Le segnalazioni pervenute dagli Uffici delle Procure regionali consentono di 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:

INCARICHI E CONSULENZE – SENTENZE PUBBLICATE NEL 2013 – SEZIONI PRIMO GRADO				
	SEZIONE	N. SENTENZA	DESCRIZIONE EVENTO	IMPORTO DI CONDANNA
1	Calabria	178	Parco naturale regionale delle Serre - illegittime erogazioni di retribuzioni a consulenti esterni all'ente, nominati sulla base di provvedimenti contra legem. L'affidamento delle consulenze esterne è avvenuto in difetto delle condizioni minime previste dalla vigente normativa ed, in particolare, senza una preventiva verifica del fabbisogno, senza il ricorrere di situazioni eccezionali e sulla scorta di generiche quanto immotivate dichiarazioni di carenza di personale.	9.147,00
			Totale Calabria	9.147,00
2	Campania	893	Comune - illecito affidamento di un incarico esterno in favore di un libero professionista per lo svolgimento di una serie di attività finalizzate all'accertamento dell'I.C.I. dovuta in favore dell'ente dai possessori di immobili situati nel territorio comunale.	5.500,00
3	Campania	137	ASL - incarico esterno di prestazione di opera intellettuale conferito intuito personae con contratti a termine, genericamente giustificato dall'assenza nel personale in servizio di professionalità specifiche per la redazione di pareri su argomenti e problematiche vari. Illegittimità dell'incarico conferito sotto diversi profili	18.000,00
4	Campania	982	Comune - conferimento di un incarico di consulenza volto a individuare le azioni che l'Ente poteva porre in essere per contribuire allo sviluppo turistico. Incarico rinnovato senza alcuna valutazione circa il rispetto degli obiettivi prefissati. Non è stata preventivamente valutata la presenza di personale interno in grado di svolgere tali prestazioni, né sono stati fissati durata ed obiettivi da raggiungere.	924,06
			Totale Campania	24.424,06

5	Emilia Romagna	48	Comune - affidamento a società esterna dell'incarico di realizzare "uno studio particolareggiato del territorio comunale" che individuasse "le micro aree soggette a maggior criticità viabilistica e ambientale, con l'obiettivo di riorganizzare e migliorare la circolazione viaria a carattere locale, e conseguentemente di diminuire la pressione antropica sulle micro aree individuate..... Si rileva grave violazione delle norme per le modalità di affidamento dell'incarico, perché trattasi di un'attività che si configura del tutto pacificamente come ordinaria e non eccezionale o straordinaria, come richiesto dalla giurisprudenza contabile in materia.	47.736,00
6	Emilia Romagna	142	Comune - incarico a tempo determinato di alta specializzazione. Plurime illegittimità del contratto stipulato. L'incarico non avrebbe ad oggetto attività di alta specializzazione né, comunque, attività straordinarie per l'ente o consistenti in un progetto speciale e temporaneo, essendo invece relative ad ordinarie attività istituzionali, b) l'affidamento non sarebbe stato preceduto da un'effettiva verifica dell'assenza di analoghe professionalità all'interno dell'ente, c) il contraente individuato dall'ente non possederebbe comunque, nelle materie oggetto dell'incarico, l'alta specializzazione richiesta dalle norme di legge, dello statuto e del regolamento comunale e d) l'indennità ad personam sarebbe palesemente eccessiva e incongrua in relazione alla qualifica di inquadramento e alla professionalità del soggetto.	145.395,80
			Totale Emilia Romagna	193.131,80
7	F.V. Giulia	19	ASL - conferimento di un incarico in violazione dell'art. 25, co. 1, della legge n. 724/1994, norma che vieta l'attribuzione di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca in favore dei dipendenti cessati volontariamente dal servizio con diritto al conseguimento della pensione di anzianità. Incarico a persona priva di diploma di laurea, di alcuna particolare specializzazione. Inoltre i compiti che formavano oggetto dell'incarico si sarebbero potuti attribuire, senza alcun onere finanziario per l'Ente, ad altri funzionari operanti nell'ambito della stessa struttura amministrativa.	13.992,09

8	F.V. Giulia	27	<p>Agenzia regionale per il turismo - si è avvalsa dell'opera di un professionista esterno per "coordinare, dirigere e promuovere i servizi di accoglienza turistica, nonché coordinare le attività relative alla promozione e commercializzazione e di quelle relative alla realizzazione di eventi speciali di natura turistica, sportiva e culturale".</p> <p>Tale collaborazione professionale non è conforme a legge. L'acquisizione di un apporto professionale esterno è normativamente ammesso solo quando non si fosse in grado di assolvere ai compiti istituzionali con le risorse umane interne dell'ente.</p> <p>I compiti contrattualmente affidati con l'incarico erano generici ed indeterminati e rientravano comunque nell'ambito delle ordinarie attività e competenze della struttura interna dell'Agenzia, lo stesso curriculum personale non presentava elementi atti a comprovare un'alta qualificazione professionale, tanto più ove si raffronti tale curriculum con i qualificati titoli e le esperienze possedute da una parte del personale interno dell'Agenzia.</p>	54.000,00
9	F.V. Giulia	28	<p>Agenzia regionale per il turismo - contratto di collaborazione coordinata e continuativa finalizzato allo sviluppo dell'area enogastronomica regionale. La scelta del contraente - non preceduta da alcuna selezione pubblica né da una previa verifica dell'esistenza di idonee professionalità all'interno dell'Agenzia - è ricaduta su un soggetto privo di una qualificazione professionale di elevato livello nello specifico settore della promozione enogastronomica.</p>	45.000,00
10	F.V. Giulia	29	<p>Agenzia regionale per il turismo - contratto di collaborazione a progetto "Strade enogastronomiche".</p> <p>Si contestano la mancanza dei caratteri dell'eccezionalità, straordinarietà, necessità e urgenza normativamente previsti. La effettiva e riscontrabile valutazione in ordine alla possibilità di reperire, all'interno dell'Agenzia, dell'Amministrazione regionale o di altra P.A., personale competente e capace a svolgere i compiti affidati all'esterno.</p>	6.000,00

11	F.V. Giulia	41	ACI - conferito incarico esterno di gestire “gli aspetti normativi e legali” relativi ai rapporti contrattuali in essere con alcuni Istituti bancari. Prestazioni che avrebbe potuto svolgere lo stesso Direttore dell'Ente. L'illegittimità dell'incarico di consulenza è resa evidente dall'estrema genericità dei suoi contenuti (“gestione degli aspetti normativi e legali nei confronti degli Istituti bancari con cui l'Automobile Club di Gorizia intrattiene rapporti contrattuali”), dalla mancata previsione di un corrispettivo (requisito non surrogabile, in mancanza del parametro economico di riferimento, dal richiamo alla “media tra il minimo ed il massimo stabilito da decreto 8 aprile 2004 n. 127”), dall'assoluta indeterminazione della sua durata e, soprattutto, dall'assenza di un'effettiva necessità che imponesse il ricorso alla consulenza esterna.	4.500,00
			Totale F.V. Giulia	123.492,09
	Lazio	508	Regione - il soggetto incaricato non risulta avere presentato alcun curriculum vitae (non allegato, comunque, alla determina di conferimento della consulenza), è privo di laurea e di qualsiasi alta formazione universitaria e post-universitaria (requisiti occorrenti per la legittima attribuzione dell'incarico); l'Ente include al suo interno numerosi funzionari assunti a tempo indeterminato, adeguatamente qualificati per l'espletamento dei compiti illegittimamente conferiti con l'incarico consulenziale.	40.000,00
	Lazio	683	ANAS - contratti con soggetti esterni riguardanti attività rientranti nei compiti d'ufficio e che l'ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne perché tecnicamente non richiedevano particolari professionalità o, per le quali, non sarebbe stata dimostrata una carenza interna di risorse umane e, comunque, economicamente non proporzionate all'impegno economico che avrebbero comportato per l'Ente.	1.749.545,00
	Lazio	703	Agenzia Spaziale Italiana - incarico di consulenza occasionale per il servizio di supporto psicologico al personale dell'ente, in considerazione dello stress e in relazione al contrasto del mobbing e delle molestie sessuali. L'incarico, conferito mediante valutazione del curriculum vitae della professionista ma in assenza di un confronto con altre analoghe professionalità, è stato ritenuto avulso dalle attività dell'ente pubblico, privo dei requisiti di legge.	5.000,00

	Lazio	503	Comune - la norma prevede che i componenti del Nucleo di valutazione siano "esperti dotati di specifiche professionalità e competenze acquisite in materia di controllo di gestione e pianificazione strategica, sia sotto l'aspetto dell'analisi di organizzazione che della gestione economico/finanziaria". Dall'esame dei curricula dei nominati non emergono quelle doti di professionalità specifica richieste dalla norma, si tratta di soggetti assolutamente sforniti delle professionalità richieste. L'attribuzione delle collaborazioni esterne, oggetto della contestazione, avvenuta in totale assenza dei presupposti di legge.	159.484,11
			Totale Lazio	1.954.029,11
	Lombardia	47	Azienda Ospedaliera - irregolarità in relazione all'affidamento di consulenze in materia fiscale, di funzioni connesse all'ufficio stampa e di individuazione delle misure di sicurezza per la tutela dei dati personali, ex D.lgs.196/03. E' emerso che per la consulenza fiscale l'Azienda disponeva di un Servizio Risorse Economico-Finanziarie, cui erano preposti un responsabile ed un vice responsabile muniti di specifici titoli di laurea e, comunque, composto da dipendenti dotati di professionalità utili a supportare l'Azienda nella specifica materia contabile-tributario. E' stato evidenziato, inoltre, che detto incarico di consulenza avrebbe avuto come oggetto non già un'attività peculiare e straordinaria dell'Azienda, ma compiti inerenti l'ordinaria gestione aziendale. Per l'incarico di Responsabile dell'Ufficio Stampa c'è una palese violazione del principio della temporaneità delle funzioni. Anche la consulenza per il trattamento dei dati personali risulterebbe affidata in violazione della legge, sussistendo all'interno dell'Azienda professionalità idonee all'assolvimento dei compiti e presentandosi tale affidamento privo di quel carattere di temporaneità e di eccezionalità imprescindibili in ogni utilizzo di collaboratori esterni alla struttura pubblica.	66.627,71

	Lombardia	168	Comune - conferito un incarico avente ad oggetto una consulenza economico - finanziaria sul progetto di trasformazione delle aree ex Falck. Vi è stata violazione della normativa che disciplina il conferimento di incarichi a terzi (art. 7 comma 6 del D. Lgs.n.165/2001), essendo innegabile il carattere generico, indeterminato ed aleatorio della censurata attribuzione delle consulenze. Totale inutilità della consulenza.	162.000,00
	Lombardia	305	Comune - dagli atti di incarico si rileva che non risultano soddisfatte le condizioni postulate dalla legge e dal regolamento comunale per la legittimità degli affidamenti esterni . In particolare: I) non risulta indicato e rispettato il limite di spesa previsto dal bilancio dell'ente per gli incarichi di collaborazione; II) non è stato indicato il programma, approvato dal consiglio comunale, per la cui attuazione si è conferito l'incarico; III) gli obiettivi e le esigenze avuti di mira appaiono generici e indeterminati e comunque non coerenti con le esigenze di funzionalità dell'ente; IV) la procedura selettiva è stata svolta senza la previa fissazione degli elementi utilizzati per la scelta dell'offerta migliore per l'ente; V) non risultano assolti gli oneri di pubblicità richiesti dalla legge per gli incarichi in questione.	5.233,21
			Totale Lombardia	233.860,92
	Molise	48	Comune - si è provveduto a liquidare il corrispettivo per gli incarichi di collaborazione senza che si sia previamente pubblicato sul sito web dell'Amministrazione il relativo provvedimento di conferimento completo di indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.	1.802,85
	Molise	22	COSIB - Atto di convenzione avente ad oggetto la prestazione di consulenza legale continuativa. Ricorso ad una consulenza legale preventiva ad oggetto assolutamente vago	13.268,00
			Totale Molise	15.070,85

	Puglia	208	Comune - rapporto di consulenza e collaborazione con professionista esperto in materie giuridiche ed economiche ... per il conseguimento di specifici obiettivi connessi all'attività di indirizzo e di controllo" e "compiti di consulenza e attività di ispezione sull'attività amministrativa dell'Ente, al fine di assicurare il corretto funzionamento delle strutture". Violazione della normativa in materia. Reiterazione dell'incarico.	594.391,92
			Totale Puglia	594.391,92
	Sicilia	1552	Comune - possibilità, riconosciuta al Sindaco dalle vigenti norme, di dotarsi di una struttura di staff a supporto della propria attività. Ma tale facoltà deve essere esercitata nel rispetto del contesto normativo, che consente il ricorso a professionalità esterne solo in presenza di giustificate esigenze e per l'utilità dell'Ente locale. Nessuna nomina o proroga era stata preceduta da una concreta verifica di utilità; il tenore di tutte le nomine o proroghe era criptico e seriale e, quindi, in contrasto con il principio di chiarezza e trasparenza; la genericità e indeterminatezza dell'incarico comportava di per sé l'inutilità.	388.823,99
	Sicilia	1953	Provincia - nomina dei componenti della Segreteria particolare del Presidente della Provincia. Il conferimento di incarichi a soggetti esterni non poteva considerarsi una prerogativa arbitraria del conferente, bensì andava collocata nel contesto normativo, che consentiva il ricorso a professionalità esterne solo in presenza di giustificate esigenze e per l'utilità dell'Ente locale. Il ricorso a professionalità esterne sarebbe stato legittimo solo per il Capo dell'Ufficio di Segreteria particolare del Presidente e non per i suoi componenti nessuna nomina o proroga era stata preceduta da una concreta verifica di utilità; il tenore di tutte le nomine o proroghe era criptico e seriale e, quindi, in contrasto con il principio di chiarezza e trasparenza; l'oggetto dell'incarico, sia al momento del conferimento che della proroga, era generico e evanescente; la genericità e indeterminatezza dell'incarico comportava di per sé l'inutilità, non essendo possibile accettare le motivazioni delle nomine; l'attività in concreto da svolgere, l'adeguatezza e proporzionalità del compenso previsto; le proroghe degli incarichi non davano alcuna ragionevole e verificabile contezza delle ragioni delle proroghe medesime.	1.001.716,42

	Sicilia	2656	Comune - conferito incarico di collaborazione esterna "ad alto contenuto di specialità" per l'attività di comunicazione e addetto stampa. Carezza dei presupposti per il conferimento degli incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione. Carezza del requisito culturale tipizzato e privo di laurea.	35.070,02
	Sicilia	2681	Comune - conferimento di incarichi per lo svolgimento di compiti di stretta collaborazione col Sindaco. Il ricorso a soggetti esterni per la composizione degli Uffici di diretta collaborazione col vertice politico doveva considerarsi una necessità del tutto straordinaria, caratterizzata da un regime derogatorio ampio rispetto alla disciplina legislativa.	82.945,32
	Sicilia	2776	Comune - conferimento di numerosi incarichi a consulenti ed esperti estranei all'Amministrazione comunale. Rilevati diversi profili di illegittimità.	304.481,77
			Totale Sicilia	1.813.037,52
	Toscana	132	STATO (MIUR) - incarico, più volte rinnovato, riconducibile alle ordinarie attività amministrativo-contabili - sarebbe stato conferito illegittimamente perché non volto a realizzare specifiche attività richiedenti particolari professionalità oggettivamente non presenti nella scuola. L'organico degli assistenti amministrativi era risultato pienamente coperto.	8.433,80
	Toscana	153	Comune - l'incarico professionale assegnato al geometra era stato conferito in assenza dei presupposti legittimanti il conferimento di incarichi esterni per lo svolgimento di attività istituzionale della pubblica amministrazione, non solo per l'irritualità nel conferimento (avendo conferito l'incarico attraverso il fax di un tabaccaio), ma anche per motivi sostanziali non essendosi realizzati i requisiti previsti dall'art. 7 D. Lgs 30 marzo 2001 n. 165 e dall'art. 110 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.	1.260,00
			Totale Toscana	9.693,80
			Totale sentenze I grado	4.970.279,07

INCARICHI E CONSULENZE ESTERNE – SENTENZE DI II GRADO PUBBLICATE NEL 2013 - SEZIONI D'APPELLO -				
	SEZIONE	N. SENTENZA	DESCRIZIONE EVENTO	IMPORTO DI CONDANNA
1	I S.C.A.	360	Regione - illecito incarico conferito al Dipartimento universitario, "di consulenza scientifica per servizio di formazione dell'inventario informatizzato delle terre collettive e dei beni civici, per dati e cartografie, dell'intero territorio regionale, nonché le ricerche della documentazione, degli atti e delle mappe esistenti presso il Commissariato usi civici" L'incarico in sé era rappresentato, sostanzialmente, in una mera catalogazione di dati e documenti, senza alcuna esigenza di un contributo scientifico esterno e ad una informatizzazione non soddisfacente.	538.000,00
2	I S.C.A.	597	Comune - legittimo l'incarico originariamente conferito, ma illegittime le successive proroghe per il rientro in servizio del funzionario supplito	9.000,00
3	I S.C.A.	669	ARSTUD - illegittimo e sostanzialmente inutile conferimento di un incarico di consulenza ad un soggetto esterno	13.000,00
			Totale sentenze I S.C.A.	560.000,00
4	II S.C.A.	414	ASL - conferimento di un incarico di consulenza informatica. Genericità dell'incarico e la mancanza di un capitolato tecnico " <i>con più puntuali contenuti della collaborazione informatica</i> "	17.987,59
5	II S.C.A.	417	Policlinico - mancanza dei requisiti del riferimento ad una specifica problematica (in presenza di "eventi straordinari") e della temporaneità. Tale incarico aveva, infatti, ad oggetto lo svolgimento di un'attività continuativa, ovvero la direzione della struttura dedicata all'attività <i>intra moenia</i> . Il contratto eludeva la normativa vigente in materia di incarichi dirigenziali ed in violazione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.	125.000,00

6	II S.C.A.	464	ASL - consulenza immobiliare conferita verbalmente dalla direzione aziendale. Mancanza di una qualsiasi documentazione che attesti la prestazione effettivamente resa.	25.963,00
			Totale sentenze II S.C.A.	168.950,59
7	III S.C.A.	40	Stato-Regione-Comune - illegittimo affidamento di numerosi e/o non proficui incarichi per la gestione di pratiche relative alla ricostruzione <i>post</i> terremoto del 9 settembre 1998.	124.335,91
8	III S.C.A.	52	UNIRE - il conferimento dell'incarico di consulenza era avvenuto in assenza dei presupposti recati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2000, non avendo proceduto ad una previa ricognizione del personale interno eventualmente disponibile per l'affidamento delle medesime mansioni, trattandosi di affidamento continuativo di compiti ordinariamente spettanti al personale interno, si è così instaurando un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e non uno specifico e straordinario rapporto di lavoro autonomo.	20.000,00
9	III S.C.A.	219	ENAM - conferimento di incarico di consulenza ad un avvocato. Estrema genericità dell'incarico, presenza all'interno dell'ente di professionalità adeguate.	100.000,00
10	III S.C.A.	231	Comune - veniva affidato, a tempo determinato, l'incarico di dirigente dell'Area finanziaria e patrimoniale a personale esterno. L'incarico dirigenziale era illegittimo in quanto carente in ordine alla professionalità del soggetto prescelto e in relazione alla necessaria qualifica di dirigente nell'ambito della pubblica amministrazione di provenienza (o quantomeno ad una posizione amministrativamente elevata).	16.500,00

11	III S.C.A.	275	ISAE - reiterato conferimento di una consulenza esterna. Difettano il requisito di temporaneità e occasionalità del ricorso alla consulenza nonché l'altro presupposto della carenza di personale idoneo a svolgere la medesima funzione.	30.000,00
12	III S.C.A.	398	Comune - affidamento di incarichi a professionisti esterni , annualmente rinnovati, in violazione dei parametri normativi della temporaneità di essi.	1.036,71
13	III S.C.A.	399	Comune - affidamento di incarichi a professionisti esterni , annualmente rinnovati, in violazione dei parametri normativi della temporaneità di essi.	2.742,96
14	III S.C.A.	400	Comune - affidamento di incarichi a professionisti esterni , annualmente rinnovati, in violazione dei parametri normativi della temporaneità di essi.	2.742,96
15	III S.C.A.	401	Comune - affidamento di incarichi a professionisti esterni , annualmente rinnovati, in violazione dei parametri normativi della temporaneità di essi.	2.742,96
16	III S.C.A.	402	Comune - affidamento di incarichi a professionisti esterni , annualmente rinnovati, in violazione dei parametri normativi della temporaneità di essi.	2.742,96
			Totale sentenze III S.C.A.	302.844,46
17	Sicilia Appelli	33	Comune - incarichi in assenza di “un minimo di selezione per l’acquisizione delle migliori professionalità e di indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell’incarico”; non sussistono i presupposti per l’affidamento di consulenza esterna avente ad oggetto l’impianto dell’ufficio tributi comunali ed il suo funzionamento dato che la ditta esterna incaricata non avrebbe potuto sostituirsi all’amministrazione comunale per ciò che riguarda l’accertamento dei tributi comunali, la formazione dei ruoli e gli altri connessi adempimenti, cui per legge deve provvedere istituzionalmente e senza soluzione di continuità l’amministrazione comunale coi propri uffici senza interposizione di terzi.	113.334,20

18	Sicilia Appelli	181	Comune - conferimenti di numerosi incarichi di collaborazione professionale ad alcuni giornalisti esterni , assegnati all'Ufficio Stampa di un Ente Locale; mantenimento in attività dei medesimi giornalisti nella prospettiva di una loro ipotetica "stabilizzazione" ai sensi dell'art. 3, comma 90, della L. n.244/2007; conferiti incarichi professionali (senza alcun vincolo di subordinazione e su base prettamente fiduciaria); l'Ufficio Stampa del Comune non presentava, nei predetti periodi, una carenza d'organico tale da giustificare il ricorso all'utilizzo di giornalisti esterni.	122.186,77
			Totale Sicilia Appelli	235.520,97
			Totale sentenze di II grado	1.267.316,02

L'analisi dei riferimenti riportati nelle tabelle che precedono 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 rappresentato nelle pagine che precedono, anche successivo alla citata normativa e dalla giurisprudenza contabile formatasi in materia.

Sussiste una ragionevole probabilità, 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.

Il proliferare indiscriminato in tempi recenti di un fenomeno in passato pressochè sconosciuto ha indotto il legislatore ad adottare norme restrittive, perlopiù ispirate, di fatto sollecitate, dagli interventi “repressivi” posti in essere dalla giurisdizione contabile, seguita dalle pronunce degli Uffici di controllo della Corte dei conti, ed anche dalla giurisdizione amministrativa, pur, quest'ultima, tesa alla tutela di diverse, altre, posizioni giuridiche.

La correttezza di tale disciplina della materia è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi con la ricordata sentenza del 2012, il tutto nella doverosa azione di contrasto avverso una sovente “scellerata” azione di vero e proprio saccheggio di pubbliche risorse, al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica e nel tentativo di affermare il rispetto del principio generale del raggiungimento del pareggio di bilancio.

e) Gestione della spesa sanitaria

(V.P.G. 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.

Come è accaduto per gli anni precedenti, anche nel 2013 il comparto sanitario è stato fatto numerose volte 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 da poco conclusosi, infatti, ha fatto

registrare 50 sentenze delle Sezioni giurisdizionali di appello (da considerarsi definitive in quanto emesse in secondo ed ultimo grado) per un importo complessivo di oltre 55,4 milioni di euro, comprensivo sia dei risarcimenti stabiliti a seguito di esame nel merito della vicenda, sia conseguente da quelli percentualmente ridotti con la definizione agevolata dei giudizi, in applicazione dell'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005 (successivamente modificata ed integrata dall'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102). La maggior parte di tale importo consiste in danni patrimoniali di vario genere. A tale dato va inoltre aggiunto l'ulteriore importo, anch'esso definitivo, di oltre 59,9 mila euro derivante dal risarcimento spontaneamente corrisposto dagli indagati prima dello svolgimento del processo, evitando così il relativo giudizio.

Sono state inoltre emesse altre 237 sentenze di primo grado da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali, con altrettanti risarcimenti al momento addebitati per un importo complessivo di circa 17,9 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 (quasi sempre ricorrente), sede nella quale gli importi di

condanna potranno essere confermati ovvero potrebbero essere soggetti a variazione (in senso ovviamente diminutivo) considerata la già ricordata possibilità dei soggetti condannati in prima istanza di potersi avvalere - ferma restando la pronuncia a loro sfavorevole - 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, oltre che per effetto di una diversa valutazione della vicenda da parte del giudice d'appello.

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

Sono state 50 le sentenze emesse dalle Sezioni d'appello (le tre centrali e quella siciliana) per un importo complessivo di oltre 55,4 milioni di euro, che sono dovuti da 79 persone fisiche.

La Sezione I^a centrale ha pronunciato quattordici sentenze, di cui dodici di condanna, concernenti un totale di tredici soggetti, per un importo complessivo di oltre un milione di euro per danni patrimoniali, di cui 75 mila euro per danno all'immagine; l'importo è comprensivo del recupero già effettuato di oltre 112,3 mila euro per applicazione della legge n. 266/2005, conseguente ad alcuni casi di accoglimento delle istanze per la definizione agevolata del giudizio. Tra le varie

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 571 mila euro), nonché la condanna per l'omessa vigilanza a garanzia del corretto aggiornamento delle liste degli assistiti di medicina generale (risarcimento fissato in 300 mila euro).

Sono state in totale nove le sentenze emesse dalla Sezione II[^] centrale, che ha reso definitivo il risarcimento di oltre 687 mila euro complessivi di danni erariali, tra i quali figurano, fra l'altro, 270 mila euro di danno all'immagine subito dell'ASL RC "C" in relazione da una fattispecie particolarmente odiosa (accertata responsabilità penale per abusi sessuali commessi in costanza di servizio da un medico); sono stati poi già acquisiti oltre 169,9 mila euro per la definizione in via agevolata di vari giudizi. Tra i casi più rilevanti l'illegittimo conferimento di incarichi professionali.

A sua volta la Sezione III[^] centrale, con le sue sedici sentenze di condanna, ha reso definitivo il risarcimento di un importo complessivo di oltre 39,9 milioni di euro di danni erariali, di cui oltre 163,9 mila euro per applicazione della legge 266/2005. Tra le varie tipologie di danno erariale esaminate, si possono ricordare, fra le altre, una truffa

consistita nell'effettuazione di pagamenti a favore di soggetti che non avevano rapporti con le ASL o per prestazioni mai fornite; la falsificazione di atti di una transazione; danni conseguenti alla cattiva esecuzione di lavori di ristrutturazione di strutture sanitarie; varie irregolarità nell'assunzione di personale in violazione di specifiche leggi regionali; l'errata applicazione dei criteri per la determinazione della quota parte spettante ad un ente sanitario per l'esercizio della libera professione intramuraria dei sanitari dipendenti.

A queste pronunce delle Sezioni centrali vanno aggiunte undici sentenze della Sezione siciliana d'appello, confermate di condanne al risarcimento per oltre 13,8 milioni di euro, per tipologie di danno concernenti, fra l'altro, illegittima gestione di appalti relativi agli adeguamenti per la sicurezza nei luoghi di lavoro *ex lege* n. 626/1994 (condanna a 700 mila euro); risarcimento danni a terzi per errori sanitari comportanti il decesso di un paziente (condanna ad oltre 453 mila euro); un caso di "mobbing" per il quale l'Azienda Sanitaria ha dovuto risarcire un medico per oltre 545,9 mila euro; irregolarità in opere di ristrutturazioni di manufatti; altre irregolarità nello svolgimento di attività intramoenia; oltre ad una vicenda di particolare rilievo, se non altro dal punto di vista economico, decisa con una sentenza d'appello (n. 62 del 27 febbraio 2013),

in gran parte confermativa di condanna per un ingente danno erariale (addebitato per oltre 11,8 milioni di euro, a fronte di un danno ipotizzato in primo grado in oltre 37 milioni di euro), nella complessiva operazione - ritenuta illegittima, ingiustificata, nonché priva di utilità - di potenziamento del “Servizio di urgenza ed emergenza sanitaria 118”, attuata mediante la stipula di due atti aggiuntivi alla convenzione disciplinante i rapporti tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana (la quale gestiva tale Servizio avvalendosi di una società da essa appositamente costituita, denominata “Si.S.E. s.p.a.”). Il suddetto potenziamento del “S.U.E.S. 118” è stato ritenuto produttivo di danno erariale, avendo comportato l’attivazione di ben 99 nuove ambulanze e l’assunzione di numerosissime unità di personale con qualifica di autista-soccorritore, da parte della suindicata società, rivelandosi una rocambolesca operazione unicamente effettuata per soddisfare esigenze extrafunzionali di natura occupazionale (assai verosimilmente legate a logiche “clientelari” e/o di adesione a “pressioni lobbystiche”), oltre al fatto che il suddetto potenziamento del Servizio non sarebbe stato attuato in conformità agli “standard qualitativi” desumibili dalla normativa di settore (linee guida nazionali e regionali).

3. - Giurisprudenza di primo grado delle Sezioni giurisdizionali regionali.

Nel 2013 le Corti territoriali hanno emesso, complessivamente, n. 237 sentenze relative al settore sanitario; le condanne hanno riguardato oltre centocinquanta soggetti persone fisiche (taluni con più condanne) ed anche alcune persone giuridiche, decidendo importi di condanna per oltre 17,9 milioni di euro complessivi. La maggior parte delle sentenze concernono danni patrimoniali (oltre 17,6 milioni di euro); in via residuale le pronunce riguardanti il danno all'immagine (oltre 282 mila euro), che, come è noto, negli ultimi tempi è stato interessato da modifiche normative che hanno diminuito sensibilmente la possibilità di risarcimento e limitato l'esercizio dell'azione di responsabilità, riducendola a casi predeterminati per legge.

A livello territoriale, l'importo più consistente, di una singola sentenza, è stato deciso dalla Sezione Trentino Alto Adige - sede di Trento, con la condanna di una dipendente dell'A.S.P. di Trento avente l'incarico e funzioni di *back office* ed in specie quale addetta ai rimborsi stessi, la quale - con abuso dei poteri e violazione dei doveri relativi alla pubblica funzione ed al pubblico servizio svolto - in concorso con alcuni familiari, ha posto in essere (nel periodo intercorrente

tra il 2007 ed il 2011) una condotta fraudolenta in danno dell’Azienda provinciale per i Servizi sanitari di Trento, avendo creato (mediante la falsificazione di numerose pratiche di rimborso per spese sanitarie, artifici e raggiri), le false condizioni affinché detti rimborsi venissero versati sul proprio conto corrente ovvero su conti correnti intestati a familiari stretti, così procurandosi un illecito profitto nell’ordine di almeno due milioni e trecentomila euro a danno dell’Azienda provinciale.

Altra rilevante sentenza è stata emessa dalla Sezione Liguria, con la condanna di quattro dirigenti dell’ASL n. 3 “Genovese” al risarcimento, in favore di detta Azienda e delle altre Aziende sanitarie liguri, di un danno da “perdita di chances” (pari a circa un milione e ottocentotrenta euro), cagionato alle stesse Aziende in relazione alla fornitura di strisce reattive per la misurazione della glicemia da parte dei soggetti diabetici, effettuata senza far ricorso all’espletamento di una procedura di gara aperta, che avrebbe consentito di acquisire i presidi sanitari in questione a condizioni certamente più vantaggiose. Nell’occasione è stato anche osservato che i glucometri, in quanto meri strumenti di misurazione della glicemia di facile utilizzo, non necessitano di impegnativi e costosi corsi di apprendimento da tenersi da parte di specialisti

diabetologi con l'assistenza di personale infermieristico; trattasi inoltre di strumenti diagnostici altamente fungibili, che, ove incompatibili, avrebbero potuto, con una adeguata programmazione, essere sostituiti in tempi brevi dalla ditta aggiudicataria della fornitura delle strisce reattive, la quale, a sua volta, avrebbe avuto interesse a metterne a disposizione gratuitamente un certo quantitativo.

In Toscana, a seguito di indagini penali, è stato accertato e contestato un danno per oltre 1,66 milioni di euro ad un dirigente di una ex USL, che, grazie ai vari incarichi di responsabilità ricoperti durante il suo periodo di servizio, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, poneva in essere condotte tese all'appropriazione di denaro appartenente all'Amministrazione sanitaria ordinando, tra l'altro, pagamenti a creditori fittizi attraverso la creazione di false certificazioni fiscali che riguardavano operazioni inesistenti; in altri casi ordinava alla banca-tesoriere dell'ente pubblico di emettere diverse centinaia di assegni circolari a favore di una pluralità di persone fisiche, estranee a rapporti di credito pecuniario nei confronti dell'ASL, così appropriandosi indebitamente del pubblico denaro appartenente all'Azienda sanitaria.

Nel Lazio, dove la Corte territoriale ha pronunciato

condanne per oltre 2,7 milioni di euro complessivi per fattispecie di vario genere (danni indiretti da lesioni, truffe e falsità, illecite mansioni superiori, ecc.), si evidenzia, in particolare, il danno erariale accertato di 1,5 milioni di euro, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti di alcuni medici convenzionati che avevano prescritto numerose confezioni di medicine, contenenti il principio attivo denominato " Interferone Alfa-2 A Pegilato ", curativo dell'epatite di tipo B e C, a favore di soggetti di nazionalità egiziana, con oneri a carico del servizio sanitario nazionale, senza che fosse stato rilasciato l'obbligatorio piano terapeutico da parte di uno specialista (epatologo, infettivologo, oncologo, ematologo, immunologo e gastroenterologo). La condotta dei medici era, ad avviso della Procura regionale, finalizzata a procurarsi medicinali, a totale carico del S.S.N., per essere poi immessi sul mercato clandestino dell'Africa settentrionale, territorio nel quale l'epatite di tipo B e C costituisce una forte emergenza sanitaria.

Nella maggior parte delle regioni, le Corti territoriali hanno in genere emesso sentenze per danni erariali alla sanità per importi complessivamente superiori a 100 mila euro.

4. - Citazioni delle Procure regionali in attesa di giudizio.

Particolarmente rilevanti e consistenti sono anche le

fattispecie in attesa di essere valutate dalle Corti territoriali. Le Procure regionali hanno, infatti, attivato numerosi processi in materia sanitaria che sono tuttora in attesa della valutazione del giudice contabile. I danni contestati ammontano complessivamente ad oltre 123,6 milioni di euro, quasi tutti relativi a presunti danni patrimoniali, per l'esatta quantificazione dei quali, ovviamente, si dovranno attendere le relative pronunce. Il dato comunque è da considerarsi già di per sé significativo e conferma la costante attenzione prestata dal P.M. contabile ai fenomeni di malcostume che accadono nel settore.

Nella sola regione Lazio, la locale Procura regionale ha contestato danni erariali per oltre 91,7 milioni di euro, di cui oltre 86,9 milioni di euro relativi ad una citazione per illeciti rimborsi di prestazioni sanitarie di riabilitazione, ottenuti dalla Casa di Cura San Raffaele di Cassino e quindi dalla San Raffaele SpA di Roma, con danno al S.S.R. ed al S.S.N. Altre fattispecie in attesa di giudizio riguardano, fra le altre, violazioni del rapporto di esclusività, truffe, assunzioni illecite, danni connessi a reati penali, trattamenti economici irregolari, sopravvalutazioni di importi rimborsati, omessa vigilanza sugli elenchi degli assistiti, ecc.

Tra gli importi contestati nelle altre regioni,

particolarmente rilevante si presenta anche un presunto danno erariale per oltre 7,5 milioni di euro per illegittimi rimborsi a favore di laboratori dell'A.S.P. di Catanzaro.

Con i loro rispettivi sedici atti di citazione, da ciascuna emessi, le Procure regionali del Lazio (importo complessivo contestato per possibili danni alla sanità per oltre 91,7 milioni di euro) e della Sicilia (importo complessivo contestato per lo stesso motivo per oltre 1,12 milioni di euro), risultano essere gli uffici di P.M. contabile che si sono attivati più volte per 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 (nel solo Piemonte contestati tre casi per oltre 5,7 milioni di euro di danno), 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, 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.

Importanti importi sono complessivamente in contestazione, oltre che nel Lazio (oltre 91,7 milioni di euro), anche in Calabria (oltre 13,9 milioni di euro), Piemonte (6,1 milioni di euro), Campania (oltre 2,6 milioni di euro), Umbria (2,3 milioni di euro), Toscana (oltre 1,7 milioni di euro), Veneto (oltre 1,7 milioni di euro) e Sicilia (oltre 1,2 milioni di euro).

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, in parte sopperita dalla sinergia tra Procure regionali e forze dell'ordine.

Tra le altre attività poste in essere dalle Procure regionali, va infine segnalato, per il suo carattere di novità, il ricorso per decreto ingiuntivo promosso dalla Procura regionale per la Liguria nei confronti di una dipendente amministrativa dell'ASL n. 2 di Savona, che pur avendo ammesso l'addebito circa i mancati versamenti nelle casse dell'ASL delle somme riscosse attraverso il C.U.P., dopo aver versato parte del dovuto ha interrotto i pagamenti delle somme che le sono state addebitate.

5. Giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Per le possibili ricadute in materia di responsabilità amministrativa, quanto meno a livello di orientamento giurisprudenziale, appare utile ricordare, infine, in una breve rassegna, alcune recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione, che pur non riguardanti specifici casi già all'attenzione del giudice contabile, ne potranno comunque in futuro informare i criteri di valutazione. Riguardano, in particolare, fattispecie - a secondo dei casi penalmente o civilmente rilevanti - di responsabilità professionale degli operatori sanitari.

Alcune sentenze hanno, infatti, affermato e/o ribadito che risponde del decesso il medico che si affida unicamente all'anamnesi fornita dal paziente (ribaltando in questo caso l'esito del giudizio di merito)¹³ oppure che non si oppone alla dimissione di un paziente dall'ospedale disposta da altri colleghi¹⁴ ovvero che per primo sbaglia la diagnosi¹⁵; neppure la difficoltà della diagnosi può salvare il medico imprudente o negligente¹⁶.

Sotto il profilo della responsabilità contrattuale è stato

¹³ Corte di Cassazione – Sezione III civile, sentenza n. 20904 del 12 settembre 2013.

¹⁴ Corte di Cassazione – Sezione IV penale, sentenza n. 26966 del 19 aprile 2013.

¹⁵ Corte di Cassazione – Sezione IV penale, sentenza n. 35828 del 30 agosto 2013.

¹⁶ Corte di Cassazione - Sezione III civile, sentenza n. 6093 del 12 marzo 2013.

confermato che la struttura sanitaria risponde dei danni fin dall'accettazione del paziente (che quindi ha diritto ad essere risarcito se cade dalla barella mentre è in attesa di svolgere gli accertamenti)¹⁷ e che nelle cause concernenti la responsabilità professionale del medico il paziente che agisce in giudizio, deducendo l'inesatto adempimento dell'obbligazione sanitaria, deve soltanto provare il contratto e allegare l'inadempimento del sanitario¹⁸. Non serve il rinnovo del consenso informato se si opera in regime d'urgenza¹⁹, ma la firma che il paziente mette su un foglio prestampato in cui ci sono le notizie sul tipo di intervento che deve affrontare non soddisfa l'obbligo del consenso informato, perché il medico deve parlare al malato²⁰.

f) Gestione Fondi comunitari e contributi pubblici

(V.P.G. Alessandra Pomponio e V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

Anche nell'anno 2013, l'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel settore delle frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento

¹⁷ Corte di Cassazione, Sezione III civile, sentenza n. 26358 del 25 novembre 2013.

¹⁸ Corte di Cassazione - Sezione III civile, sentenza 24 ottobre 2013, n. 24109.

¹⁹ Corte di Cassazione – Sezione IV penale, sentenza n. 18185 del 19 aprile 2013.

²⁰ Corte di Cassazione – Sezione III civile, sentenza n. 18334 del 20 agosto 2013.

infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali è risultata rilevante, confermando un consolidato assetto giurisprudenziale e una incisiva attività istruttoria. In tale settore sono inoltre intervenute significative decisioni della Corte di cassazione, in particolare nel settore delle “spese dirette”²¹ dell’Unione ed ha avuto rinnovato impulso l’attività di raccordo e coordinamento con l’Ufficio europeo di lotta alla frode (OLAF).

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.

Si è più volte osservato che le nozioni di “frode” ed

²¹ Reg. (CE) 25-10-2012 n. 966/2012-Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione e che abroga il regolamento (CE/Euratom) n. 1605/2012 (Pubblicato nella G.U.U.E. 26 ottobre 2012, n. L 298).- art. 58 *Metodi d’esecuzione del bilancio*. 1. La Commissione esegue il bilancio secondo i metodi seguenti: a) direttamente (“gestione diretta”), a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell’Unione sotto la supervisione del rispettivo capo delegazione, a norma dell’articolo 56, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all’articolo 62;...”

“irregolarità” non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari²². Tale rinvio è stato di recente confermato, nel nuovo regolamento CE n 883/2013 dell’11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall’Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999, il quale, all’art. 2 (Definizioni), prevede che ai fini dello stesso regolamento si intendono per “...1) “interessi finanziari dell’Unione”: entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell’Unione europea, nonché coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati; 2) “irregolarità”: un’irregolarità quale definita dall’art. 1, par. 2, del regolamento CE-Euratom, n. 2988/95; 3) “Frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione”: la definizione data a tali termini nei pertinenti atti dell’Unione; 4) “Indagine amministrativa” (“indagine”): ogni controllo, verifica e operazione svolti dall’Ufficio conformemente agli artt. 3 e 4, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all’art. 1 e di accertare,

²² Per la nozione di “frode” cfr. art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000). La nozione di “irregolarità” è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore.

ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate; tali indagini non incidono sui poteri delle autorità competenti degli Stati membri di avviare procedimenti penali; 5) “Persona interessata”: ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell’Ufficio; 6) “Operatore economico”: la definizione data a questo termine dal regolamento CE/Euratom n. 2988/95 e dal regolamento Euratom/ CE 2185/96; “Accordi amministrativi”: accordi a carattere tecnico e/o operativo conclusi dall’Ufficio che possono avere come obiettivo, in particolare, di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti e che non creano ulteriori obblighi giuridici”²³.

Sotto il profilo delle pronunce sulla giurisdizione risultano confermati gli indirizzi espressi dalla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, che con l’ordinanza n.4511 del 1 marzo 2006 aveva precisato che, oltre a pubblici funzionari ed amministratori pubblici, sono convenibili in giudizio gli stessi beneficiari finali dei fondi (persone fisiche o giuridiche) in relazione al rapporto di servizio che si venga ad instaurare

²³ La previsione di dette nozioni di frode ed irregolarità in atti di diritto comunitario derivato direttamente applicabili nell’ordinamento nazionale rileva, nel giudizio contabile, ai fini della valutabilità dei comportamenti, a prescindere dal rilievo penale delle vicende dannose.

fra essi e la pubblica amministrazione che eroga le risorse. Ugualmente sono convenibili soggetti preposti a funzioni di controllo sulle erogazioni e sulla corretta gestione dei fondi. In tal modo si è registrata anche la condanna, in via sussidiaria, di istituti bancari concessionari dei procedimenti di erogazione (es. legge n.488/1992). La Corte di cassazione, in numerose pronunce, ha inoltre affermato che nel giudizio contabile può essere convenuto, nel caso di erogazioni a favore di società o persone giuridiche, anche l'amministratore dell'ente che abbia personalmente contribuito alla realizzazione della frode.

Si richiama in particolare l'ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 20701/13 del 10 settembre 2013, con la quale la Corte di cassazione ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti italiana nella materia della responsabilità patrimoniale per danni realizzati a carico dei fondi "diretti" dell'Unione europea. La decisione ha definito il regolamento preventivo di giurisdizione promosso nell'ambito di un giudizio contabile originato da una vicenda riguardante il caso di un raggruppamento transnazionale di enti (pubblici e privati) ed imprese, beneficiari di finanziamenti erogati direttamente dall'Unione Europea nel settore dell'innovazione tecnologica e della ricerca in relazione alla quale, a seguito della citazione in giudizio, alcuni beneficiari convenuti

avevano eccepito il difetto di giurisdizione del giudice contabile italiano.

L'ordinanza, puntualmente motivata, risulta di particolare interesse in quanto, oltre ad affermare la sussistenza della giurisdizione contabile anche con riguardo alle frodi commesse in danno direttamente dell'Unione europea, opera una ricognizione complessiva della giurisdizione contabile nel settore dei fondi comunitari, evidenzia il principio di autonomia fra giudizio contabile ed altri giudizi, compresi quelli attivabili in sede civile direttamente dall'amministrazione danneggiata e offre anche una definizione della natura giuridica dell'Unione, quale ente pubblico, nell'ambito del nostro ordinamento giuridico.

La decisione ricorda che le Sezioni Unite hanno ripetutamente evidenziato l'autonomia del giudizio amministrativo-contabile e quindi dell'azione di responsabilità esercitata dal procuratore presso la Corte dei conti rispetto ai rapporti civili, amministrativi e disciplinari che possono intercorrere tra i soggetti passivi dell'azione contabile ed i soggetti danneggiati ed esporre i primi a subire i giudizi penali (come è appunto avvenuto nella fattispecie); ed hanno più volte enunciato la regola che l'azione proposta dal procuratore contabile non si identifica con quella che l'amministrazione

può autonomamente promuovere nei confronti dei propri funzionari e/o quelli dell'ente esterno autori del danno per farne valere la responsabilità (anche solidale). Hanno tratto conferma di detta assoluta autonomia: a) dalla sentenza 104/1989 (ribadita dalla pronuncia 1/2007) della Corte costituzionale, la quale ha specificato che il procuratore generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè l'interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; ed ha rilevato le notevoli differenze tra questo giudizio e quello in cui le singole amministrazioni ritengono di far valere l'interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue; b) dall'art. 7 legge 97/2001, secondo cui ...”La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 ... è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti perché promuova entro trenta giorni, l'eventuale procedimento di responsabilità erariale...”. Laddove l'art. 17 comma 30 ter

della legge 103/2009 ha ribadito, rendendola di carattere generale, la regola che ... “Le procure della Corte dei conti possono iniziare l’attività istruttoria ai fini dell’esercizio dell’azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”, a prescindere, dunque, dalla possibilità delle amministrazioni danneggiate di promuovere l’ordinaria azione civilistica di responsabilità (Cass. 27092/2009; 25495-25503/2009; 10667/2009; 6581/2006). Per cui le Sezioni Unite, nel decidere sul ricorso in questione, ritengono di dover dare ulteriore continuità alla propria giurisprudenza che anche in tema di concessione di contributi nazionali, locali o comunitari, afferma che la giurisdizione erariale per l’azione di risarcimento dei danni derivanti all’amministrazione dalla violazione degli obblighi del concessionario e/o del contraente beneficiario e quella contrattuale diretta a far valere l’inadempimento, ovvero le conseguenze dell’inadempimento nascenti dal rapporto concessorio, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono il medesimo fatto materiale; e l’eventuale interferenza, che può determinarsi tra tali giudizi, pone un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti (nonché di eventuale

osservanza del principio di “*ne bis in idem*”) e non una questione di giurisdizione. Proseguono le Sezioni Unite affermando che siffatta autonomia del giudizio di responsabilità amministrativa non trova ostacolo nella disciplina comunitaria che anzi la salvaguarda, stabilendo all’art. 274 del Trattato sul funzionamento dell’UE che ... “Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell’Unione europea dai Trattati, le controversie nelle quali l’Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alle giurisdizioni nazionali”. Sicché, nell’ambito dell’applicazione della norma comunitaria deve essere compresa anche la specifica giurisdizione della Corte dei conti, la quale non può essere preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l’esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale posto che le relative azioni restano, pur esse reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali così come lo sarebbe stato l’azione risarcitoria intrapresa dalla Commissione europea nei confronti del ricorrente per avere riportato condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 416 e 640 bis c.p., costituendosi parte civile nel relativo procedimento o esercitando l’ordinaria azione risarcitoria davanti al giudice civile (cfr. Corte di giustizia, 5 marzo 1991, Grifoni C330/88).

In tale sistema vanno inclusi gli specifici rimedi, perciò meramente alternativi e concorrenti, apprestati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di cui significativamente la Commissione non si è avvalsa: 1) la clausola compromissoria indicata all'art. 272 del TFUE che attribuisce alla Corte di giustizia la competenza a giudicare allorché detta clausola sia contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'Unione o per conto di questa. Anche perché secondo la giurisprudenza comunitaria detta competenza costituisce una deroga rispetto al diritto ordinario e va interpretata restrittivamente nel senso di attribuire alla Corte di giustizia la cognizione soltanto delle domande che derivano da un contratto stipulato dalla comunità (contenente la clausola) o che siano in relazione diretta con le obbligazioni derivanti dal contratto: e quindi la competenza sulle sole controversie sorte tra la Comunità e la parte contraente riguardo alla validità, all'applicazione, all'interpretazione e all'adempimento del contratto con conseguente sottrazione di tale azione contrattuale (e soltanto di essa) al giudice nazionale; al quale, per converso, viene mantenuta ogni altra tipologia di giudizio "di competenza delle giurisdizioni nazionali" (Corte di giustizia, 20 febbraio 1997, IDE, C 114/94; Trib. 3 marzo 2011, Caxia T401/07); 2) la facoltà

della Commissione (anch'essa nel caso non esercitata) di emettere ex art. 299 del TFUE atti costituenti titolo esecutivo per il recupero dei crediti: costituente una sorta di esercizio del potere di autotutela rimesso alla mera discrezionalità dell'ente creditore che non interferisce neppure sul diritto delle parti di chiedere la tutela giurisdizionale in ordine all'accertamento, o per converso, alla non spettanza del credito (art. 263 e 274 del Trattato); né impedisce a ciascuna di esse di procedere rispettivamente ad esecuzione forzata e/o di proporre opposizione alla stessa: peraltro regolate dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata (art.299, 2° 3° comma del TFUE). Tale quadro normativo non risulta nemmeno in contrasto con la decisione del 18 luglio 2007 della Corte di giustizia nella causa Lucchini che, secondo il ricorrente, aveva stabilito il principio per il quale sarebbe impedito che una sentenza del giudice nazionale possa porsi in contrasto con una decisione comunitaria che disconosca il diritto di credito della Commissione: anzitutto perché detta decisione, come osservato dalla stessa Corte di giustizia, riguardava tutt'altra ipotesi in cui erano in discussione principi che disciplinano la ripartizione di competenze tra gli Stati e la Comunità nel peculiare settore degli aiuti di Stato; e quindi soprattutto perché il "diritto

comunitario non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio ad una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione (Corte di giustizia, 3 settembre 2009 in causa C2/08). Evidenzia ancora la Corte di cassazione la “assoluta inconsistenza”, infine, dell’ulteriore motivo su cui è stato sostenuto il difetto di giurisdizione della Corte dei conti (in subordine a favore della giurisdizione ordinaria) fondato sull’affermazione per la quale il danno che ne costituisce il presupposto sarebbe unicamente (in base all’art. 52 del r.d. 1214/1934) quello arrecato allo Stato o a un ente pubblico nazionale e che per i pregiudizi cagionati direttamente al bilancio dell’Unione europea mancherebbe *l’interpositio legislatoris* necessaria per giustificare la giurisdizione speciale. Osserva la Corte che nessun elemento testuale può giustificare tale limitazione, non ricavabile dall’ampia formula adottata dalla norma richiamata, la quale, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico cui la condotta dell’agente abbia cagionato un danno vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica: fra le quali l’art. 47 del TUE e 335 del TFUE includono la Comunità europea disponendo: a) che l’Unione europea ha personalità

giuridica (di diritto pubblico); b) che in ciascuno degli Stati membri ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale; c) che è ivi rappresentata dalla Commissione europea. In tal modo, riconoscendo lo stesso ricorrente che la generale azione di responsabilità amministrativa appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti è stata estesa dall'art. 1 comma 4° della legge n.20/1994 anche all'ipotesi in cui il danno sia cagionato ad un'amministrazione diversa dall'ente di appartenenza del suo autore, e che quest'ultima norma costituisce una valida *interpositio legislatoris* in tutte le fattispecie di finanziamenti erogati indirettamente dalla Comunità europea, non è consentito introdurre una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata o della natura del contributo/finanziamento dalla stessa erogato; che risulta ancor più arbitraria in considerazione, da un lato, dell'utilizzazione anche da parte della norma del 1994 dell'identica formula omnicomprensiva ed ormai non più casuale "...amministrazioni ed enti pubblici diversi...". E dall'altro che le ricordate disposizioni comunitarie ne impongono al contrario una opzione ermeneutica logico-sistematica che attribuisca alla Commissione europea "la più ampia" capacità giuridica e tutela fra quelle riconosciute alle

persone giuridiche pubbliche nazionali; che dunque divengono un parametro di comparazione minimo e non riducibile nemmeno dal legislatore nazionale. Ma la limitazione prospettata si pone anche sotto altro profilo in contrasto con gli stessi precetti inerenti al collegamento tra la normativa interna e quella comunitaria, enunciati sia dalla Corte costituzionale (sent. n 348 e 349/2007), che dalla Corte di giustizia, secondo cui i giudici nazionali nell'applicazione del diritto interno devono interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo delle disposizioni comunitarie, onde garantire il risultato perseguito da queste ultime; ed a tal fine detti giudici sono tenuti a prendere in considerazione il diritto interno nella sua interezza nonché ad applicare i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo al fine di assicurare la piena efficacia delle norme comunitarie e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (Corte di giustizia, 4 luglio 2006 in causa 212/04; ottobre 2004 in cause C 397/01 e 403/01). L'art. 325 TFUE dispone infatti che la "Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni,

organi e organismi dell'Unione (comma 1). Gli Stati adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari (comma 2°)". L'art. 4, 3° comma del TUE ribadisce che "In virtù del principio di leale collaborazione l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione". E l'art. 10 del Trattato CE completa detto quadro imponendo agli Stati membri di adottare tutte le misure atte ad assicurare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Questa normativa, lungi dal ridursi ad una serie di direttive meramente programmatiche (da non confondere con la diversa questione -cfr. Corte di giustizia, 1971, Muller C10/71- delle disposizioni comunitarie già di per sé idonee -o non idonee- a creare diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo ai singoli), è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza comunitaria anche meno recente nel senso che la stessa: a) impone agli Stati membri di adottare tutte le misure efficaci al fine di sanzionare i comportamenti lesivi degli interessi finanziari

dell'Unione; e ciò anche se il legislatore dell'Unione non ha adottato una normativa settoriale diretta a tutelarli nei confronti della condotta di alcuni soggetti; b) consente in particolare agli Stati suddetti, in merito alla dissuasione e alla lotta contro la frode e le altre irregolarità, lesive degli interessi finanziari dell'Unione, di mantenere e adottare disposizioni in tale specifico settore e nei confronti degli autori, ove risultino necessarie a tale lotta e rispettino i principi dell'Unione; c) richiede in ogni caso agli Stati, pur ad essi conservando al riguardo la scelta dei rimedi e delle sanzioni, di vegliare a che le violazioni in questione siano sanzionate sotto il profilo sostanziale e procedurale in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e di conferire in ogni caso alla sanzione prescelta un carattere di effettività, di persuasività e di capacità dissuasiva (Corte di giust., 28 ottobre 2010, in C367/09; 8 luglio 1999 in C186/98; 21 settembre 1989 in C68/88). Questi precetti esprimono il c.d. principio di assimilazione, già recepito dalle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione (sent. n. 1235/2010), in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno

per la protezione dei medesimi beni giuridici; per cui il collegio deve farne anche applicazione in materia di giurisdizione della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della Comunità europea dalle frodi, avendo la Corte di giustizia specificato che detto obbligo degli Stati necessariamente comprende “ogni azione di diritto amministrativo, tributario o civile, diretta a riscuotere o a recuperare risorse ovvero obbligazioni comunitarie conseguite o per converso eluse in modo fraudolento, nonché ad ottenere il risarcimento del danno”. E allora, siccome lo Stato italiano non ha adottato una apposita legge che impone la giurisdizione contabile anche in materia di danno all'erario europeo per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, pur se si ritenesse per mera ipotesi che le disposizioni contenute negli art. 53 r.d. 1214 del 1934 ed 1 della legge 20 del 1994 l'abbiano in origine prevista esclusivamente per proteggere l'erario nazionale, l'obbligatoria applicazione del principio di assimilazione comporta necessariamente e comunque l'estensione di detta giurisdizione anche in materia di danno sia esso diretto o indiretto all'erario comunitario (Corte di giust., 28 ottobre 2010; 4 luglio 2006 Adeneier in C202/04; 15 gennaio 2004 in C230/01). Anche perché l'arbitraria distinzione tra le due

fattispecie di frode a seconda che tragga origine dalla distrazione di finanziamenti o contributi diretti piuttosto che indiretti, non soltanto non trova riscontro nell'art. 325 TFUE ma è anche smentita dall'art. 1 comma 2° del regolamento 2988 del 1995 per il quale ... “Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee ... costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante dall'azione o dall'omissione di un operatore economico, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee o ai bilanci da queste gestite attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita (per la nozione di frode in materia di spese viene richiamato l'art. 1 della convenzione elaborata dal Consiglio in base all'art. K 3 del TUE che la ravvisa in “qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse”). In tal modo da detta normativa si ricava semmai la conclusione opposta (ed evidenziata dal

PG presso la stessa Corte di cassazione) che costituirebbe una violazione del diritto dell'Unione proprio la mancata estensione alle frodi al bilancio comunitario delle misure di diritto interno volte a dissuaderle e a combatterle nell'ambito dell'ordinamento interno (Corte di giust., 10 luglio 2003 , BEI in C15/00; 8 luglio 1999, Nunes, in C 186/98; 21 settembre 1989, Grecia in 68/88). Sulla base delle anzidette considerazioni infine la Corte ha respinto anche la richiesta del ricorrente di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in base all'art. 267 del TFUE, di quattro questioni incentrate sui rimedi di cui agli artt. 274 e 299 del TFUE a disposizione della Commissione europea per conseguire il recupero dei contributi e sul conseguente pericolo di una concorrente decisione su di esso da parte di un giudice italiano (Corte dei conti), nonché di ulteriori tre questioni sulla applicazione del successivo art. 325 inteso come esclusione dell'autorizzazione agli Stati membri di perseguire i pregiudizi dell'erario europeo. Tali questioni sono state ritenute inammissibili non soltanto perché detto rinvio non costituisce un rimedio giuridico esperibile automaticamente a sola richiesta delle parti, spettando solo al giudice stabilirne la necessità nel caso invece esclusa (Corte di giust. 21 luglio 2011, Kelly; in C104/10; 22 giugno 2010, Melki in C188 e 189/10), ma soprattutto perché le prime

quattro non hanno influenza sul giudizio in esame pur nell'ipotesi di risposta favorevole da parte della Corte di giustizia in quanto il ricorrente non risulta partecipe di alcun contratto contenente la clausola compromissoria di cui all'art. 272 TFUE ed avendo la Commissione comunque escluso di aver esercitato, nel caso concreto taluno degli ulteriori rimedi concessi dal Trattato, per cui non è configurabile comunque l'esistenza di una seconda e contrastante decisione sull'obbligo di restituzione dei contributi richiesti dalla Procura generale presso al Corte dei conti. I restanti quesiti si concretano in una anomala sollecitazione alla Corte di giustizia, attraverso il giudice nazionale, di riconsiderare la propria ormai consolidata giurisprudenza da decenni sfavorevole al ricorrente in ordine alla interpretazione e alla portata normativa contenuta nell'art. 325 TFUE, nonché sulla sua diretta efficacia nei confronti degli ordinamenti degli Stati membri.

L'ordinanza è stata pienamente ripresa e confermata con riguardo ad analogo ricorso preventivo proposto nell'ambito della medesima vicenda da altro convenuto nella ordinanza Cass. Sez. Un. Civ. n. 26935 del 2 dicembre 2013.

Dette decisioni oltre ad affermare l'estensione della giurisdizione contabile anche al caso dei fondi diretti, hanno ribadito l'applicazione delle disposizioni comunitarie ed in

particolare dell'art. 325 TFUE effettuata dalla giurisprudenza contabile in materia di finanziamenti indiretti, attuati attraverso i fondi strutturali.

Va inoltre ricordato (come segnalato nella relazione per l'anno giudiziario 2013) che nel giudizio di merito e nei giudizi dinanzi alla Corte di cassazione la Commissione europea è intervenuta a pieno sostegno della giurisdizione contabile italiana, ciò ad evidenziare la sua rilevanza nella tutela delle risorse finanziarie europee anche a fronte di una riscontrata insufficienza della mera repressione penale, non limitata peraltro al solo contesto italiano.

La Commissione europea ha infatti da tempo evidenziato che il sistema complessivo di repressione nei diversi Stati membri presenta difficoltà attuative e rilevanti difformità sia di tipo normativo, sia di carattere applicativo.

La Commissione ha così pubblicato la proposta di direttiva COM (2012) 363 dell'11 luglio 2012 con una ipotesi di ampliamento dei reati che ledono gli interessi UE e, nel 2013, la proposta di regolamento del Consiglio COM (2013) 534 del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea (EPPO) al fine di attuare un effettivo coordinamento delle attività di indagine e dell'esercizio dell'azione penale per tali reati.

Si richiamano ulteriori pronunce della Corte di cassazione che, nel 2013, hanno confermato gli indicati orientamenti sulla giurisdizione.

Con la sentenza Sez. Un. Civ. n. 1774/13 del 25 gennaio 2013, nel confermare la giurisdizione nei confronti di amministratore di srl condannato con sentenza di appello per lo sviamento di risorse erogate dal Ministero delle politiche agricole e forestali per la realizzazione di impianti di maricoltura off-shore ha affermato che "...in tema di danno erariale è configurabile un rapporto di servizio tra la p.a. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati e pertanto la loro responsabilità amministrativa quando essi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione...".

Analogamente si è pronunciata Sez. Un. Civ. n. 1775/13 del 25 gennaio 2013 con riguardo alla giurisdizione nei confronti di una socia accomandataria di s.a.s. e della titolare di ditta individuale in relazione a contributi regionali erogati per la costruzione di villaggi turistici, per i quali era stata accertata la omessa prevista compartecipazione privata, rilevando che "...Il contributo di scopo era...nel suo

ammontare interamente funzionalizzato alla realizzazione di quelle iniziative di impresa a costi prefissati in una previsione di un determinato impatto economico-produttivo dell'investimento globale: la avvenuta realizzazione a costi interamente coperti dalla quota pubblica dell'investimento è stata quindi rettamente ritenuta ...essere tale da alterare il ridotto rapporto percentuale tra capitale privato e capitale pubblico e da far risaltare la parziale vanificazione dell'obiettivo di pubblico interesse perseguito dalla Regione, quello alla erogazione di un contributo, sollecitato e accettato dall'impresa, che fosse speculare all'apporto economico del soggetto finanziato e con esso coordinato in quanto mirante ad attivare l'annunziato ed approvato quantum di investimenti. Commette pertanto il contestato illecito, perseguibile dal pm contabile, il richiedente e percettore del contributo di scopo che, lungi dall'attivare la prevista quota di investimenti per attingere il risultato globale previsto ""consuma"" interamente il contributo pubblico per realizzare un investimento produttivo di pari entità e nettamente inferiore a quello che, con l'utilizzazione del contributo pubblico ""ad integrazione"" del proprio investimento privato, si sarebbe conseguito secondo l'atto di concessione...".

L'ordinanza Cass. Sez. Un. 7377/2013 del 25 marzo

2013, nel definire un regolamento preventivo sollevato da presidente di consorzio rurale , già condannato in sede penale e convenuto in giudizio di responsabilità per indebita percezione di contributi per opere di miglioramento fondiario, attraverso la fittizia costituzione dello stesso consorzio, ha affermato la giurisdizione contabile richiamando la cit. ordinanza 4511/2006.

Con la sentenza Cass. Sez. Un. Civ. n. 17660/13 del 19 luglio 2013, con riguardo ad altra vicenda relativa ad indebita percezione di contributi per la realizzazione di impianti di maricoltura, in realtà non realizzati, la Corte di cassazione ha puntualizzato in ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di amministratore di una società cooperativa a r.l., confermando la sentenza di appello, e precisando che la stessa sussiste anche se il rapporto convenzionale sia instaurato fra l'amministrazione erogatrice il finanziamento (nel caso il Ministero delle politiche agricole e forestali) e ... in quanto ciò risulta conforme alla costante giurisprudenza della Corte secondo cui "...qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche a coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei

fondi in questione dal fine pubblico cui erano destinati, poiché il parametro di riferimento della responsabilità erariale (e quindi della giurisdizione contabile) è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati...” Precisa inoltre la sentenza che attiene alla giurisdizione l'ulteriore motivo con il quale il ricorrente sostiene che un rapporto di servizio può essersi al più instaurato con la società beneficiaria e non con l'amministratore della stessa (richiamando anche Cass. Sez. un. 9 gennaio 2013 n. 295- “...qualora il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una società-persona giuridica, la responsabilità erariale attinge anche a coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dal fine pubblico cui erano destinati”).

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2013, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie nonché l'emissione di sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari

finali.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, 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 straniera, 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. Alcune decisioni di primo grado hanno peraltro riguardato la responsabilità di dirigenti apicali di ente nazionale preposto ai pagamenti in agricoltura che avevano posto in essere un esteso

sistema truffaldino per l'illecita apprensione di contributi.

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse nel 2013 complessivamente 107 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro 95.998.555,47.

La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati vede 10,450 milioni per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR); 84,949 milioni per i fondi di sviluppo infrastrutturale, sia provenienza comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. L. 488/92); 598 mila euro per il fondo della formazione professionale (FSE).

Quanto alla ripartizione delle sentenze per Sezione regionale, risultano:

4, Sez. Abruzzo (nn. 11-58-96-112/13, per importo complessivo euro 227.714,86); 5 Sez. Basilicata (nn. 16-52-61-94-96/13 per euro 762.165,52); 40 Sez. Calabria (nn. 8-34-35-43-44-60-61-118-121-123-126-127-160-199-236-237-241-243-246-247-263-264-265-268-273-274-282-291-293-299-312-307-316-317-326-342-346-350-354-357/13, per euro 28.527.325,83); 6 Sez. Campania (nn.597-598-600-603-685-1348/13, per euro 8.141.994,03); 1 Sez. Friuli V.G. (n. 9/13, euro 405.000,00); 6 Sez. Lazio (nn. 165-316-408-562-583-592/13, per euro 34.475.444,64); 3 Sez. Liguria (nn. 26-33-46/13, per euro 1.185.608,95); 2 Sez. Marche (nn. 39-71/13, per 653.873,69); 1 Sez. Molise (n.

62/13, euro 205.026,79); 15 Sez. Puglia (nn. 34-35-150-261-496-659-736-767-944-1193-1381-1403-1536-1537-1538/13, per euro. 7.250.402,23); 2 Sez. Sardegna (nn. 142-203/13 , per euro 4.961.007,50); 14 Sez. Sicilia (nn. 300-622-644-1383-2001-2107-2532-2543-2788-2697-2789-2920-3331-3348/13, per euro 6.605.848,78); 1 Sez. Toscana (n. 34/13 , euro 67.383,43); 5 Sez. Trentino Alto Adige-sede di Trento (nn. 8-21-23-26-41/13, per euro 1.182.159,94); 1 Sez. Umbria (n. 25/13, euro 1.338.342,50); 1 Sez. Veneto (n.175/13, euro 9.256,78).

Tra le anzidette decisioni, a titolo esemplificativo, si richiamano Sez. Abruzzo, n. 96/2013 con condanna di due beneficiari per l'importo di euro 61.454,88 per finanziamenti FESR indebitamente percepiti a fronte di false fatturazioni, dichiarazioni mendaci e dichiarazione di fallimento prima del quinquennio dall'erogazione; Sez. Basilicata, n. 52/13, con condanna di beneficiario per euro 107.252,05 relativa a fondi agricoli FEOGA erogati per la produzione zootecnica ma rivelatisi non utilizzati allo scopo con contemporanea inattività e sostanziale inesistenza dell'iniziativa imprenditoriale; Sez. Calabria n. 312/13 con condanna del socio amministratore unico e del presidente di collegio sindacale di una spa per danno di euro 3.158.340,72 connesso alla produzione di fatture per operazioni inesistenti relative a contributo erogato dal Ministero dello sviluppo economico ad attività imprenditoriale

nel settore della produzione di carta e polietilene, attività non realizzata con accertamento della violazione degli ulteriori obblighi connessi all'assunzione di personale; Sez. Campania n. 600/13 con condanna ad euro 3.330.069,67 di dirigenti e funzionari pubblici nonché imprenditori per indebita percezione di contributi relativi al rischio idrogeologico finanziati dalla legge 267/98 (legge Sarno) con vicenda collegata a fattispecie penali per reati di associazione per delinquere, corruzione, falso e truffa; Sez. Lazio n. 316/13 con condanna di istituto di credito nazionale concessionario di istruttorie per l'erogazione di contributi legge 388/2000, per l'importo di euro 9.726.500,00 in relazione a rilevanti, ripetute e gravi omissioni di controllo relative a 167 imprese beneficiarie; Sez. Lazio n. 562/13 con condanna di soggetto imprenditoriale per danno di euro 19.532.053,88 subito dal Min. sviluppo economico in relazione alla artificiosa costituzione di società fornitrici di beni e servizi e simulata realizzazione di progetti e impianti, con la collusione di funzionari pubblici; Sez. Liguria n. 26/13, con condanna di titolare di azienda agricola per importo di euro 553.441,34 in favore della regione Liguria per vicenda connessa all'erogazione di contributi per il miglioramento di superfici boschive ed il ripristino di strade forestali; Sez. Marche, n.

39/13 con condanna ad euro 473. 673,60 in favore del Min. sviluppo economico di amministratore di srl relativa a fittizia rappresentazione di costi per realizzazione di opere edili di impianto industriale; Sez. Molise, n. 62/13 con condanna di soggetto imprenditoriale per indebita percezione di fondi FESR per euro 205.026,79; sez. Puglia n. 35/13 con condanna di soggetti privati per indebita percezione di fondi legge 488/92 in relazione alla realizzazione di impianto destinato alla produzione di maglieria per importo di euro 1.248.950,60; sez. Puglia n. 1537/13 con condanna di funzionari e fittizi beneficiari per danni ad agenzia di pagamento fondi FEOGA di importo di euro 1.160.065,00 (vicenda “Set Aside”- analoghe sentenze stesso caso nn. 1381-1403-1538/13); Sez. Sardegna n. 142/13 con condanna di due srl e dei loro amministratori per importo di euro 3.800.544,50 erogati sulla base della legge 488/92 per fittizia realizzazione di impianti industriali risultati non realizzati; Sez. Sicilia, n. 2001/13 con condanna di beneficiario di contributi legge 488/92 per importo di euro 3.148.937,91 in relazione alla produzione di vino da tavola; sez. Sicilia, n. 622/13 con condanna di beneficiario fondi FEOGA per euro 13.645,00 non avente titolo perché sottoposto a misure di prevenzione antimafia; Sez. Toscana, n. 34/13 con condanna di beneficiari di un

finanziamento UE diretto al contrasto del doping nello sport (spese dirette) per euro 67.383,43; Sez. Trentino Alto Adige-sede di Trento, n. 26/13 con condanna di beneficiari fondi FSE, per euro 178.500,00 per fittizia realizzazione di corsi di formazione professionale; sez. Umbria n. 25/13 con condanna di funzionari di agenzia di pagamento fondi FEOGA e fittizi beneficiari (vicenda “Set Aside”) per importo di euro 1.338.342,50; Sez. Veneto, n. 175/13 con condanna di spa e del suo amministratore in favore della regione Veneto per euro 9.256,78 per falsa realizzazione di corsi di formazione professionale (fondi FSE).

In sede di appello risultano emesse 33 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 26,7 milioni.

Fra esse si richiamano ad es. Sez. I centrale n. 281/13 con condanna di aziende agricole e titolari delle stesse per indebita percezione di fondi FEOGA nel settore dell'allevamento bovino per euro 2.000.000,00 (conferma Sez. Veneto n. 54/11); Sez. II centrale n. 336/13 con conferma di condanna di beneficiario fondi POR Sardegna per euro 54.136,99 (conferma Sez. Sardegna n. 563/10); Sez. III centr. n. 551/13 con condanna per euro 4.247.291,10 di società beneficiaria di fondi legge 488/92 per investimento nel settore editoriale (conferma Sez. Lazio n. 1581/10); Sez. Sicilia n.

63/13 con condanna di soggetto percettore di fondi FEOGA per euro 136.440,54 non avente diritto perché sottoposto a misura di prevenzione antimafia (conferma parz. Sez. Sicilia n. 1468/13).

Nel corso del 2013 è inoltre intervenuta la sentenza della Sez. Piemonte n. 14/13 con condanna di società cooperative e loro titolari relativamente alla vicenda “quote latte”, per importo di euro 203.232.109,47²⁴.

Per quanto attiene agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l’emissione di n. 180 atti di citazione per un importo complessivo di euro 111.796.476,94.

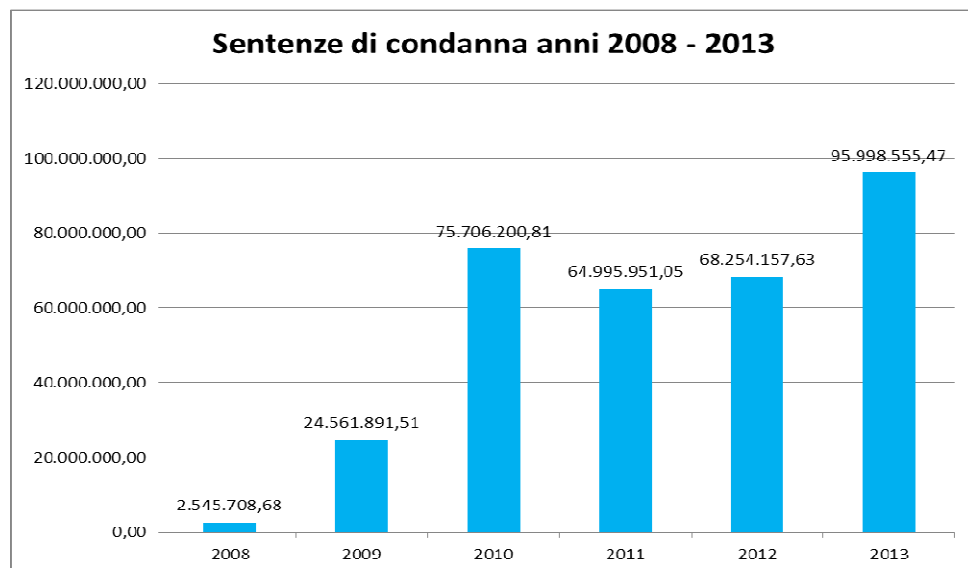
In particolare Procura Abruzzo n. 15 (euro 1,7 milioni), Procura Basilicata n.13 (euro 790 mila), Procura Calabria n. 36 (euro 18,3 milioni), Procura Campania n. 7 (euro 5,5 milioni), Procura Emilia Romagna n. 7 (euro

²⁴La sentenza consegue ad attività istruttorie avviate anche su impulso dell’ OLAF, con partecipazione di questa Procura generale e condotte in stretta collaborazione con l’autorità giudiziaria ordinaria di Saluzzo e Milano e dalle quali erano scaturite anche le sentenze Sez. Lombardia n. 112 del 24 marzo 2010 (condanna di società cooperativa a r.l.al pagamento in favore dell’AGEA della somma di euro 15.538.861,92) , Sezione Friuli V.G. n. 138/2010 (condanna di cooperativa di produttori latte in favore dell’A.G.E.A. per l’importo di euro 12.187.118,36), e la sentenza sez. Friuli V.G n. 54/09, nei confronti della convenuta cooperativa di produttori, per importo di euro 35.801.797,96. Il regime delle “Quote latte” è finalizzato a conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell’ambito dell’Unione europea. A tal fine la regolamentazione comunitaria ha attivato un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi imperniati sull’attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una Misura di riequilibrio denominata “prelievo supplementare”, che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l’intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione (v. anche Corte dei conti-Sezione affari comunitari ed internazionali- relazione annuale 2007).

247 mila), Procura Friuli V.G. n. 1 (euro 629 mila), Procura Lazio n. 10 (euro 6,2 milioni), Procura Liguria n. 2 (euro 389 mila), Procura Marche n. 6 (euro 3,4 milioni), Procura Molise n. 5 (euro 762 mila), Procura Puglia n. 19 (euro 14,9 milioni), Procura Sardegna n. 8 (euro 17,3 milioni), Procura Sicilia n. 33 (euro 39,2 milioni), Procura Trentino A.A. –sede di Trento n.1 (euro 415 mila), Procura Umbria n.14 (euro 1,6 milioni), Procura Veneto n. 2 (euro 72 mila).

I dati globali del periodo 2008-2013 risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive 509 sentenze (107 nel 2013; 128 nel 2012; 111 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 332.064.465,15 (nel 2013: 95.998.555,47; nel 2012: 68.254.157,63; nel 2011: 64.995.951,05; nel 2010: 75 milioni 706.200,81 di euro; nel 2009: euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).



Nello stesso periodo per le citazioni emesse risultano

complessivamente n. 947 (180 nel 2013; 181 nel 2012; 190 nel 2011; 159 nel 2010; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a 728.231.818,76 euro (nel 2013: 111.976.476,94; nel 2012: 102.344.974,65; nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010: euro 152.632.126,57, nel 2009: euro 136.260.993,02, nel 2008: euro 67.020.000,00).

È costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013 la Guardia di Finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 177 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 95.208.290,21 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 di cui al dpr 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 15 segnalazioni per un importo complessivo di euro 4.800.116,99.

Sull'importo totale di 192 segnalazioni per euro 100.008.407,22, n. 50 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 45,9 milioni, n. 121 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 39,4, n. 17 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 7,5 milioni, n. 3 riguardano il fondo per la pesca (SFOP-FEP) per euro 7,045 milioni.

I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2013 evidenziano il numero complessivo di 1.183 per un importo totale nel periodo di euro 805.195.861,21.

In tale contesto è proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), provvedendosi anche a rinnovare il precedente protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006, con la sottoscrizione, in data 25 settembre 2013, del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la nuova terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013. Di particolare interesse, tra l'altro, nel nuovo accordo è la previsione dell'assistenza dell'OLAF anche nella attività di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte che riguardino fondi diretti (e la cui competenza, in

quanto amministrazione danneggiata, appartiene alla Commissione UE).

III. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA ED EFFETTIVITÀ DELLA GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITÀ

(V.P.G. Antonio Buccarelli)

L'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti rimane, ai sensi dell'art. 1 d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, nella esclusiva cura delle Amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli²⁵.

In mancanza di specifici interventi normativi che conferiscano al Pubblico Ministero contabile un ruolo operativo all'interno della procedura esecutiva, non sono individuabili, in via interpretativa soluzioni che consentano un coinvolgimento in detta fase, dato l'articolato, puntuale e complesso regime dell'esecuzione²⁶.

²⁵ Il p.m. contabile non assume, del resto, il ruolo di creditore nei procedimenti di sequestro conservativo (Corte dei conti, SS.RR., 25 novembre 1999, n. 9).

²⁶ 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

Per contro, gli ampi poteri di indagine²⁷, il potere del PM contabile di esperire le azioni a tutela ed a garanzia delle ragioni del creditore²⁸, quello di costituire in mora il responsabile di un danno erariale, così come il sistema di regole sulla liquidazione delle spese di giudizio²⁹, configurano il processo contabile come un processo tra parti a tutti gli effetti equiordinate cui riconoscere gli stessi oneri e facoltà.

Come già ricordato nella relazione per l'anno 2012, pertanto, la produttività delle Procure contabili –ad oggi- non può essere misurata sulla effettiva esecuzione delle sentenze di condanna ottenute, ma esclusivamente sull'ammontare dei risarcimenti asseverati dalle Sezioni giurisdizionali e, quindi, sull'ammontare complessivo dei crediti maturati per conto delle Pubbliche Finanze. Sotto questo profilo, si è già avuto modo di documentare come l'azione erariale riesca a dare copertura giustiziale generalizzata ed efficace rispetto alla platea delle Amministrazioni pubbliche nell'interesse delle

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).

²⁷ Di cui la regolamentazione, solo apparentemente restrittiva, derivante dal requisito di partenza della notizia concreta e specifica di danno di cui all'art.17, comma 30 ter del d. l. 78/2009, conv. in l. 3 agosto 2009 n.102, è da intendere come affermazione del potere conferito da porre in relazione con l'interesse della legge e con la predisposizione delle garanzie all'esercizio del diritto di difesa dei soggetti sottoponibili a giudizio di responsabilità.

²⁸ Introdotta dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005.

²⁹ 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.

quali l'azione di responsabilità amministrativa è esercitata e dei soggetti (nei confronti dei quali si incardina un rapporto di servizio) potenzialmente esposti a detta azione.

I numeri dell'esecuzione

Quanto all'esecuzione, quindi, la Procura Generale non può che limitarsi a riferire lo stato dell'arte in base ai dati del monitoraggio³⁰. Essi indicano che nel quinquennio 2009-2013 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive sono giunti a circa 200,5 milioni di euro (+40,5 milioni rispetto al periodo 2008-2012) a fronte di condanne su decisioni passate in giudicato che, nel medesimo periodo, ammontano a circa 850 milioni di euro in I grado e 92 milioni in II grado³¹.

Tale dato è un valore assoluto, ma occorre tenere conto

³⁰ 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 rimosse, di quelle assoggettate a ritenuta e di quelle eventualmente assegnate al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4).

³¹ Nel 2013, quindi, sono stati recuperati ulteriori 19 milioni sul complesso delle sentenze di condanna che non riguardano solo il quinquennio preso a riferimento. Il dato delle esecuzioni è, infatti, comparabile a quello delle condanne di cui alle sentenze passate in giudicato solo se rapportato in termini di media aritmetica al quinquennio preso a riferimento; per ovvie ragioni (necessità del ricorso a mezzi di esecuzione forzata, accesso alla rateizzazione, lentezze burocratiche delle amministrazioni creditrici, etc.), infatti, le somme incamerate nel periodo 2009-2013 derivano da condanne risalenti anche e prevalentemente ad anni antecedenti al 2009 e solo in misura percentuale minore da quelle più prossime al 2013.

che con una sola decisione 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. Su detto importo di condanna e sulla relativa sentenza –peraltro, non definitiva (mentre solo parzialmente il relativo giudizio è in corso di definizione, a seguito del “pagamento agevolato”, per alcune posizioni e le relative poste del danno per cui vi è stata condanna)- si avrà modo di tornare oltre per l’attenzione riservata dal Legislatore nella definizione normativa del “nuovo condono contabile”.

Una valutazione realistica del rapporto esecuzioni/condanne, quindi, può essere effettuata depurando il riferimento numerico delle sentenze di condanna in I grado dagli effetti di tale decisione e, quindi, giungendo a tale relazione più concreta di 200,5 milioni di euro di esecuzioni su circa 950 milioni di condanne coperte da giudicato, conseguentemente, ad un valore pari a circa il 20% di introiti sull’ammontare delle condanne, cui va aggiunto, nell’anno trascorso- l’importo derivante dalla definizione agevolata dei

giudizi a seguito di applicazione della normativa sul condono contabile di cui all'art. 1, commi 231-233, della legge 266/2005 e sul richiamato “nuovo” condono di cui all'art 14 del d.l. 31 agosto 2013, n. 102 (recante “*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*”) convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 2013 n. 124.

Pertanto, sempre per effetto di tali norme –in particolare dell'ultima appena menzionata-, all'importo delle somme introitate in virtù di attività tecnicamente esecutiva (cioè con esperimento dei mezzi di esecuzione giudiziale, coattiva o concordata tra Amministrazione creditrice e debitore) devono sommarsi circa 360 milioni di euro³². Sicché, sia pure in ragione di tale intervento normativo di carattere straordinario, nell'anno in corso si è registrato un introito pari a circa 540 milioni di euro e, quindi, pari ad oltre il 50% delle statuizioni

³² Precisamente dell'importo di euro 360.093.282,14, di cui 349.500.000,00 corrispondenti al 30% dell'importo di euro 1.165.000.000,00 riferibile all'importo di condanna di cui alla richiamata sentenza 214/2012 della Sezione Giurisdizionale Lazio che è stato oggetto di definizione agevolata ai sensi dell'art. 14 del d.l. 102/2014 nella misura stabilita del 30% nei decreti nn. 5-13 del 2013 della III Sezione Centrale di Appello. I restanti 10.593.282,14 euro rappresentano gli introiti complessivi per effetto dell'applicazione nel 2013 della definizione agevolata dei giudizi di responsabilità, ai sensi della legge 266/2005 e del d.l. 102/2013, nella misura media del 26% dell'importo di condanna derivante dalle sentenze di I grado (pari a circa 40,7 milioni di euro).

di condanna³³.

Rispetto alla citata sentenza 214/2012 della Sezione Lazio è da attendersi nel 2014 l'esito definitivo del giudizio di appello, essendo ancora *sub iudice* il consistente importo di circa 1,5 miliardi di euro. In caso di esito favorevole alle ragioni erariali, tale somma andrebbe ad incidere in maniera notevole sugli introiti realizzati anche per l'anno 2014, salvi nuovi condoni (comunque rilevanti in termini di incassi), ritornando sugli ordinari valori dell'esecuzione su medie oscillanti tra il 15 ed il 20% dal 2015 in avanti³⁴.

Ciò detto, l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti rimane un dato esogeno all'attività delle Procure contabili³⁵. A queste ultime spetta il compito di far valere la pretesa risarcitoria fino a costituire il credito erariale fornendogli, se necessario e per quanto possibile, idonea

³³ Tale risultato si ottiene aggiungendo alle somme di condanna derivanti da sentenze passate in giudicato (900 milioni), quelle derivanti dalle somme di condanna su sentenze non ancora passate in giudicato i cui giudizi siano stati, tuttavia, definiti o parzialmente definiti, per effetto del condono contabile (circa 1.205 milioni di euro).

³⁴ Ed in tal senso, in mancanza di un intervento normativo che riconduca alle competenze del PM contabile (e della Corte dei conti in generale) la titolarità, o, più verosimilmente, lo stretto controllo –non un mero monitoraggio- ed il coordinamento della fase esecutiva delle sentenze di condanna, l'effettività dell'azione di responsabilità amministrativa non sarà da porre in relazione alla "scarsa" redditività di detti crediti erariali una volta che questi sono divenuti esigibili.

³⁵ In base all'art. 24 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (R.D. 13 agosto 1933, n. 1038), ai fini dell'esecuzione, le copie delle sentenze di condanna vengono spedite in forma esecutiva e trasmesse al Procuratore generale che ne cura l'invio alle amministrazioni interessate all'esecuzione e, per estratto, al direttore generale del tesoro (le copie per uso di notificazione possono farsi eseguire dall'amministrazione, ma devono essere autenticate dalla competente segreteria della Corte dei conti).

garanzia di realizzo³⁶. La concreta soddisfazione del credito erariale, per quanto aspetto assolutamente determinante, sfugge alla fase costitutiva del credito stesso che è di competenza della Corte dei conti.

In una relazione di mezzo a fine, obiettivo dell'esecuzione è la riscossione del credito erariale. In merito, la legge di riferimento ha indicato un doppio sistema a seconda che si tratti di crediti dello Stato piuttosto che di crediti degli altri Enti pubblici diversi dallo Stato. Stabilisce, infatti, l'art. 2, comma 4, del d.p.r. 260/1998 che per la riscossione dei crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal regolamento stesso e, cioè, per tutti i crediti non recuperati a seguito di pagamento spontaneo o in via di definizione con adempimento rateizzato³⁷, 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.,

³⁶ Su detti crediti maturano interessi e –a seconda della natura della pretesa azionata, rivalutazione- fino alla decisione di condanna e da questa decorrono gli ordinari interessi di legge sino all'effettivo soddisfo.

³⁷ 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

(individuazione con decreto delle amministrazioni interessate delle procedure, della documentazione e delle scritturazioni contabili necessarie per la riscossione), l'ufficio competente procede all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 67 del d.p.r. 28 gennaio 1988, n. 43. Per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n.446³⁸.

Con particolare riferimento a queste ultime pubbliche amministrazioni (per le quali l'esecuzione è resa difficoltosa soprattutto dalla personalizzazione e dalla promiscuità del

³⁸ Il recupero mediante concessionario avviene, quindi, per lo Stato ai sensi dell'art. 67 (riscossione coattiva delle tasse e delle imposte indirette) del d.p.r. 43/1988, qualora a seguito di invito al pagamento, atto di liquidazione, accertamento, rettifica o erogazione di sanzioni siano infruttuosamente scaduti i termini di pagamento delle somme dovute, per cui l'Amministrazione competente forma il ruolo relativo ai contribuenti per i quali si procede alla riscossione coattiva ai sensi dell'articolo 11, terzo comma, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602. Per la formazione del ruolo e per la riscossione da parte degli agenti della riscossione delle somme iscritte si applicano le disposizioni previste per la riscossione dei tributi e delle entrate di cui all'articolo 63, comma 1, del d.p.r. 43/1988.

Il recupero indiretto degli Enti locali e delle Amministrazioni diverse dallo Stato avviene in base all'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (che, tra gli altri interventi di carattere fiscale, provvede al riordino della disciplina dei tributi locali) che stabilisce, sotto la voce "potestà regolamentare generale delle province e dei comuni" che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle province e dei comuni viene effettuata con la procedura di cui al d.p.r. 602/1973 (come sopra), se affidata ai concessionari del servizio di riscossione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ovvero con quella indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se svolta in proprio dall'ente locale o affidata agli altri soggetti individuati alla lettera b) del comma 5.

Il richiamo alla datata disciplina dettata dal testo unico del regio decreto n. 639/1910 (testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), rimanda a modalità di recupero che non sono né celeri, né sicure nello svolgimento degli adempimenti e, soprattutto, che riportano all'interno dell'amministrazione creditrice l'attività volta alla soddisfazione del credito riproducendo pedissequamente un sistema di recupero diretto. Il procedimento di coazione prende avvio dall'ingiunzione al pagamento della somma dovuta entro un termine di 30 giorni. Trascorso inutilmente detto termine, in caso di mancato ricorso od opposizione, l'ente creditore procede all'esecuzione sui beni mobili mediante la procedura di pignoramento, oppure all'esecuzione sui beni immobili, mediante l'articolato procedimento di espropriazione.

Va, peraltro, detto che l'art. 39, comma 13, della legge n. 111/2011 ha trasferito la riscossione delle entrate erariali diverse da quelle tributarie e previdenziali da Equitalia ad enti ed organismi pubblici muniti di idonee risorse umane e strumentali autorizzati a svolgere l'attività di riscossione con le modalità di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

rapporto creditore/debitore), appare evidente che il meccanismo di esecuzione del credito derivante da responsabilità per danno erariale si rivela alquanto macchinoso, poiché caratterizzato da elevata discrezionalità di scelta della procedura da adottare, con l'effetto di consentire dilazioni e rinvii o l'esperimento preventivo di procedure inefficienti, tale da rendere lo strumento privo dell'efficacia che assiste ordinariamente la riscossione del credito erariale (tanto per le spese di giustizia, come da disciplina del testo unico 115/2002³⁹, quanto, più in generale, per il credito fiscale).

Efficacia dell'azione di responsabilità amministrativa ed efficienza della giustizia contabile

Se l'effettività dell'azione di responsabilità viene scissa

³⁹ Il Ministero della Giustizia ed "Equitalia Giustizia" hanno attivato in data 23.9.2010 (ai sensi dell'art. 1, commi 367 e ss., della legge 244/2007) una convenzione per la riscossione dei crediti erariali derivanti da spese di giustizia e pene pecuniarie di cui al d.p.r. 30.5. 2002, n. 115 (che disciplina le procedure di spesa dei processi, tanto da parte dell'erario, che da parte dei privati, l'annotazione e la riscossione delle stesse, ed, 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), in quanto riferibili al Ministero della Giustizia, mentre 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 rimosse, unitamente al credito principale, nelle modalità di cui al d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260. Nell'ambito della predetta convenzione, "Equitalia Giustizia" 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.

dal concreto realizzo dei crediti erariali (come dovrebbe essere in mancanza dell'intestazione dell'esecuzione alle Procure contabili), si è già ricordato nella relazione del precedente anno giudiziario come l'analisi dei numeri degli introiti è comunque coerente -ed in certo qual modo soddisfacente- rispetto al numero degli uffici dedicati a tale attività (tanto le Procure ed il loro personale, quanto i giudici ed il personale delle Sezioni giurisdizionali).

L'accertamento giudiziale del danno erariale presuppone una attività istruttoria e giudiziaria di particolare complessità e, per quanto importante sia l'effettiva soddisfazione del credito erariale, l'esecuzione non contribuisce alla valutazione dell'efficacia della giurisdizione di responsabilità amministrativa (essendo vero, semmai, il suo contrario e cioè che la scarsa redditività della fase esecutiva delle sentenze della Corte dei conti incide fortemente sulla effettività delle stesse).

Sotto il primo profilo (quello dell'efficacia dell'attività delle Procure contabili) nel 2013 si sono registrate 1047 citazioni (in forte diminuzione rispetto alle 1297 del 2012 ed alle 1162 del 2011⁴⁰) per un importo complessivo di euro

⁴⁰ 91 i magistrati assegnati alle 21 Procure regionali nel 2012, 86 nel 2011. Il 30% in meno dell'organico previsto.

855.370.196,30 (euro 1.039.616.472,96 nel 2012). Di tale importo ben 160.097.299,88 di euro sono stati sottoposti nel 2013 a sequestro mobiliare ed immobiliare con 71 provvedimenti cautelari⁴¹, mentre è pari a 27.723.946,72 di euro l'importo complessivo delle (quattordici) azioni a tutela del credito erariale di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 che estende all'azione di responsabilità le tutele di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile.

Sul piano dell'efficienza della giustizia contabile si considera che per il 2013 il numero delle sentenze di condanna emesse in I grado è stato pari a 665 su un totale di 1089 emesse complessivamente (erano state 685 su un totale di 1385 nel 2012 e 556 su 1499 nel 2011). I provvedimenti sono, quindi, in costante diminuzione, anche in corrispondenza alla diminuzione della dotazione di personale di magistratura, ed in ogni caso gli accoglimenti raggiungono in media il 60% delle

⁴¹ Si tratta di 71 sequestri, prevalentemente ante causam, che hanno interessato oltre 200 beni immobili e oltre un migliaio di posizioni mobiliari tra trattamenti retributivi e di quiescenza, conti bancari, portafogli di azioni.

L'esecuzione dei sequestri è nella cura delle Amministrazioni creditrici che ricevono comunicazione del deposito della sentenza di condanna tramite le Procure contabili e che hanno l'obbligo di estrarre copia ai fini dell'esecuzione. Tuttavia è dal momento del deposito della copia della sentenza esecutiva, e non della comunicazione, che decorre il termine di sessanta giorni dall'art. 156 disp. att. c.p.c. per il compimento dell'attività imposta al sequestrante –per gli effetti di conversione del sequestro conservativo in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c e per gli adempimenti previsti dall'art. 497 c.p.c.-. Alle Procure non resta che vigilare sulla celerità di detti adempimenti onde evitare che il mancato tempestivo deposito della sentenza di convalida del sequestro conservativo immobiliare nel predetto termine determini l'estinzione del processo esecutivo.

richieste. Dei 468 giudizi definiti in secondo grado, 199 si sono conclusi con sentenza di condanna (95 di tali giudizi si sono estinti a seguito di definizione agevolata).

In I grado le condanne corrispondono a 431.135.965,06 euro (anch'esse in flessione rispetto all'anno precedente), e ad euro 114.691.319,91 euro in II grado (in considerevole aumento rispetto all'anno precedente).

Complessivamente si tratta di circa 2.000 atti, tra citazioni in giudizio e sentenze di condanna anche di II grado (cui si aggiungono contestazioni preliminari, ordinanze, atti integrativi, atti a tutela della garanzia, così come anche le sentenze di rigetto delle istanze del PM contabile e, quindi, altri 1000-1200 interventi) che vanno ad incidere direttamente su approssimativamente 20 mila soggetti (tra i circa 3.400.000 impiegati pubblici -di cui oltre 1 milione appartenente al settore scolastico e con bassa propensione all'illecito contabile-) in rapporto di servizio con la P.A. (che si compone di circa 9.850 soggetti istituzionali, escludendo le circa 7.000 società partecipate pubbliche la cui giurisdizione della Corte dei conti è in recessiva rivisitazione per opera della Corte di cassazione).

Sicché per il 2013 può affermarsi che oltre il 20% dell'Amministrazione pubblica è stata attinta da provvedimenti

della Corte dei conti in sede giurisdizionale con inevitabili effetti in termini di deterrenza al compimento di atti illeciti, di correzione dell'azione amministrativa e di incentivo all'introduzione di protocolli e procedure di buona amministrazione (come dimostra la normativa "anticorruzione" di cui alla legge 190/2012).

Da questo punto di vista, tuttavia, appare di particolare rilievo il dato -che va ad aggiungersi alle riscossioni sulle sentenze passate in giudicato- dei recuperi per adempimento spontaneo (avvenuto in ragione di attività istruttoria, di attività preliminare di contestazione e di introduzione del giudizio, con conseguente cessata materia del contendere) e procedure monitorie che viene indicato in circa 16 milioni di euro nel 2013 (erano stati 55 milioni nel 2012).

Nel 2013, quindi, sono stati recuperati per esecuzione sentenze e per recuperi spontanei non assistiti da sentenza passata in giudicato circa 216,5 milioni di euro, oltre a 360 milioni in seguito a posizioni estinte con condono contabile, mentre si sono aggiunti beni in garanzia per 160 milioni di euro⁴² ed altre forme di tutela del credito per circa 28 milioni di euro.

⁴² Nel 2012 erano stati 81 sequestri per l'ammontare complessivo di circa 340 milioni di euro.

Non è poco, ma questo è tutto.

All'azione di responsabilità amministrativa, aldilà del favore con cui l'opinione pubblica la percepisce e molto spesso la invoca, non può essere delegato -oltre alla fondamentale funzione, contenitiva, di difesa della P.A. dagli episodi che la danneggiano ed ostacolano in generale la buona amministrazione del bene pubblico- uno specifico compito sostitutivo del Legislatore nella indicazione delle buone pratiche di efficiente amministrazione. Né tantomeno quello di eradicare in maniera capillare un endemico stato di inefficienza che prescinde dal comportamento dei singoli (che semmai, il più delle volte ne è solo il sintomo) ed è come fenomeno di carattere generale immanente all'organizzazione della macchina pubblica.

Oltre ogni valutazione sull'effettività della giustizia contabile, siffatto compito spetta al Legislatore, non potendo derivare neppure dalla repressione e dal risarcimento di tutte le ipotesi di danno erariale.

Interventi normativi

È invece proprio sul versante della giustizia contabile -sia pure in senso ampio- che il Legislatore ha ritenuto di intervenire d'urgenza con una norma che ha avuto applicazione ed efficacia sostanziale per soli due mesi e mezzo

ed interessando tutti i giudizi di responsabilità incardinati presso le Sezioni di Appello.

Tale intervento normativo ha reso evidente quanto finora detto e cioè che la concreta soddisfazione del credito erariale che deriva dalle sentenze della Corte dei conti non dipende in alcun aspetto dall'azione o dall'organizzazione degli organi di giustizia contabile, bensì dalla effettiva volontà dell'Ordinamento di esigere (o meno) il pagamento dei propri crediti, ma anche dal modo e dal contesto in cui tale volontà si manifesta.

Con l'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, (convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 2013, n. 124) è stata ridefinita la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, estendendo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 anche nei giudizi su fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge menzionata, indipendentemente dalla data dell'evento dannoso nonché a quelli inerenti danni erariali verificatisi entro il 31 agosto 2013.

Le disposizioni successive indicano le condizioni per l'accesso alla definizione agevolata con la specifica tassativa che condizioni, procedimento giudiziale e –soprattutto–

pagamento si sarebbero dovute realizzare entro il termine del 15 novembre 2013⁴³.

La norma si autogiustifica con la “*considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali*”, ma invero l’“opportunità” non è stata la definizione in tempi rapidi dei giudizi di responsabilità⁴⁴, bensì quella di porre all'incasso il valore percentuale necessario alle esigenze di finanza pubblica come derivante dalla sola definizione della più volte richiamata sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 214/2012.

In questa occasione, come per il condono vigente di cui alla legge 266/2005 e per le precedenti analoghe figure⁴⁵ adottate su decisioni non definitive di giudizi di responsabilità,

⁴³ La definizione, inizialmente indicata in misura non inferiore al 25 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, è stata in sede di conversione indicata nella misura del 20 per cento con facoltà di istanza –previa idonea prova dell'avvenuto versamento, in unica soluzione, effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze (che poi dovrebbe riversare gli introiti alle Amministrazioni danneggiate)- anche alle parti che avessero già presentato istanza di definizione agevolata secondo il nuovo regime introdotto dal decreto legge 102, potendola modificare entro il 4 novembre 2013, ed addirittura alle parti le cui richieste di definizione agevolata avevano già trovato accoglimento.

⁴⁴ Si è trattato di 153 (su 233) giudizi richiesti e definiti in base al decreto legge 102, su 459 giudizi complessivamente discussi su istanza di definizione agevolata e su 276 complessivamente ammessi alla definizione richiesta. Gli effetti, in termini finanziari, indicano un introito inferiore al 50% circa di quello potenzialmente incamerabile in ragione delle disposizioni di cui al d.l. 102/2013.

⁴⁵ L'incameramento delle somme pagate a fine ottobre 2010 dagli istituti di credito ex concessionari della riscossione previsto dall'art. 2, comma 2 septies-undecies, inserito dalla legge di conversione 22 maggio 2010 n. 73 al d.l. 25 marzo 2010 n. 40, venne fissato con decreto del MEF del 15 novembre 2010 in misura pari al 10,71% delle somme oggetto dei giudizi di responsabilità e dei ricorsi ad istanza di parte promossi contro dinieghi di rimborso/discarico od ordini di riversamento dell'Agenzia delle Entrate, ed è stato accertato in circa 81 milioni di euro (dei circa 800 milioni oggetto dei giudizi).

Dalla proiezione dei dati relativi agli introiti ottenuti nel periodo 2008-2012 a seguito di definizione agevolata pari a circa euro 33.863.000, consegue che lo Stato ha rinunciato in detto periodo ad un credito potenziale pari a quasi 130 milioni di euro (dell'anno 2013 sono stati ampiamente esposti dati e proiezioni).

non sussistevano ragioni di convenienza per l'Erario ad un rientro immediato, seppur parziale, del credito vantato (essendoci normalmente validi motivi per la prosecuzione del giudizio di appello fino al suo esito e per un risarcimento integrale secondo quanto stabilito nel I grado di giudizio); l'opzione prescelta dal Legislatore è frutto, come ormai sempre più spesso accade, di un'urgenza finanziaria, ed è stata, in questo come nei precedenti casi di condono, unicamente quella di privilegiare il conseguimento di una immediata realizzazione economica (ciò che rozzamente può essere definito "fare cassa"), pur a discapito, oltre che di un completo possibile risultato economico, della affermazione del buon diritto all'interno della Organizzazione pubblica e, quindi, con l'inevitabile frustrazione della stessa funzione risarcitoria che l'azione del Pubblico Ministero contabile (Parte pubblica che rimane estranea, una volta definito il processo, alla sua esecuzione) sottende nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa.

IV. - GIUDIZI PENSIONISTICI

(V.P.G. Francesco D'Amaro)

Nel 2013 è proseguita ed è stata intensificata l'attività intrapresa negli anni passati, di smaltimento dell'arretrato della

giurisdizione pensionistica, iniziata in maniera significativa in seguito all'istituzione del giudice unico ai sensi della legge 205 del 2000, con un ulteriore notevole diminuzione del numero dei giudizi complessivamente pendenti, nella maggior parte delle Sezioni regionali. Il totale dei giudizi pensionistici ancora pendenti alla fine del 2013 ha raggiunto valori assolutamente fisiologici, intorno ai 13.000, rispetto ai circa 20.000 presenti alla fine del 2012.

Con riguardo ai procedimenti pendenti in sede di appello, nel 2013 si è registrato un decremento attorno al 13%.

La forte diminuzione dei giudizi pendenti nell'ultimo anno si presenta, comunque, come dato significativo rispetto alla fine del 2000, anno dell'istituzione del giudice unico e costituisce una realtà che ha richiesto soluzioni organizzative avanzate per ridimensionare ancora 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 (art. 9 comma 3), 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 (termine perentorio), una nuova istanza di fissazione dell'udienza con la firma delle parti.

La nuova istanza di fissazione dell'udienza ha la funzione di manifestare l'attualità dell'interesse della parte a proseguire il giudizio; la valutazione dell'esistenza dell'interesse spetta personalmente alla parte sostanziale (o a un procuratore speciale fornito di procura ad hoc – Cons. di Stato, Sez. VI, 14.1.2009, n. 133).

I ricorsi sono decisi qualora almeno una parte costituita dichiari, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, 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, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 205/2000 (rimasto in vigore dopo l'emanazione del d.lgs. 104/2010 – v. Corte conti, ord. Sez. 2^a centr. 2 maggio 2013, n. 20), da depositare in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite.

Contro tale provvedimento giurisdizionale è ammesso

reclamo (solo per i profili di legittimità) entro 60 giorni dalla comunicazione, sul quale il Collegio decide con ordinanza (contro la quale è ammesso ricorso in appello).

Un ulteriore istituto a carattere deflattivo è da individuare nell'abbandono, contemplato dall'art. 75 del R.D. 12 luglio 1034, n. 1214, (da ritenere tuttora in vigore) secondo cui il ricorso si intende abbandonato, per la parte non ancora decisa, se nel corso di un anno non sia stato realizzato nessun atto di procedura.

La perdurante vigenza della suddetta norma vale in sede di appello, poiché in tale sede la fissazione di udienza va richiesta dall'appellante o dalla parte più diligente, ex art. 67 R.D. n. 1038/1933 (Corte conti, SS.RR. 7 luglio 1999, n. 20; Cassaz., Sez. I, 21 febbraio 2006, n. 3782).

L'abbandono appare del tutto compatibile con l'istituto della perenzione, dal momento che non sorgono difficoltà alla coesistenza degli stessi.

I dubbi sorti circa l'eventuale pagamento del contributo unificato 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) è stato fugato dalle SS.RR. che, 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.

Con il D.L. 6.12.2011, n. 201, convertito in legge 21.12.2011 n. 214, erano stati abrogati gli istituti dell'accertamento di dipendenza dell'infermità da causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, norme che possono avere una ricaduta nella materia pensionistica.

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.

Una delle più importanti tematiche che era stata già definita riguardava 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 (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 sollevate, che ha per oggetto esclusivamente la questione di massima.

Le SS.RR., attraverso una progressiva evoluzione giurisprudenziale, hanno dunque 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.

È pertanto evidente che, nell'ordinanza di rimessione, il giudice "a quo" 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 nuova proposizione, infatti, vanno introdotte diverse 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).

Con una decisione innovativa (sent. n. 8/2010/QM), infatti, 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 diminuzione dei deferimenti delle questioni di massima da parte delle Sezioni di appello e di quelle regionali, sia 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 2013 può segnalarsi ancora una sentenza interessante che ha stabilito nuovi principi di diritto.

Con ordinanza n. 1/2013 dell'8.1.2013, la Sez. I^a Centrale d'appello rimetteva alle SS.RR. la seguente questione di massima: “per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito di riassunzione del giudizio interrotto ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 10 agosto 2000, n. 205, non è necessaria la notifica dell'atto di riassunzione a controparte, ma è sufficiente che l'atto riassuntivo sia depositato entro il termine semestrale previsto dall'art. 305 c.p.c. nella segreteria dell'Ufficio giudiziario presso il quale pende il processo, mentre la notifica dell'istanza e del decreto di fissazione d'udienza può avvenire anche successivamente, purché entro il termine eventualmente fissato dal giudice ovvero, in mancanza di esso, rispettando i termini per la comparazione”.

Il suddetto rinvio era giustificato da un contrasto giurisprudenziale, emerso in sede di appello in costanza di un giudizio relativo a dipendenti delle Ferrovie dello Stato della Puglia collocati a riposo. La Sezione rimettente, nel sospendere ogni decisione in merito, aveva rilevato che il gravame, notificato presso quattro ufficio periferici dell'INPS, ciascuno competente rispettivamente della gestione della

pratica pensionistica di diversi gruppi di appellanti, doveva essere invece “notificato nel domicilio del procuratore costituito in primo grado”, oltre al fatto che “le notifiche effettivamente eseguite, in luogo comunque riferibile all’ente pubblico in questione, sono da ritenersi, non inesistenti ma viziate da semplice nullità, che secondo pacifica giurisprudenza può essere sanata o dalla costituzione dell’appellato o con il rinnovo della notifica dell’appello ai sensi del combinato disposto degli artt. 359 e 291 del c.p.c.”.

Le SS.RR., con sentenza n. 4 del 30 luglio 2013, dopo aver 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.

Alla stregua delle considerazioni svolte e della giurisprudenza richiamata (Cassaz., SS.UU. n. 4394, 14854/96

e 27183 del 2007) le Sezioni riunite, hanno rilevato che il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1038 del 1933, non contiene una propria disciplina della riassunzione, ma prevede, all'art. 13, che per tale istituto "valgono le norme del codice di procedura civile".

Tutto ciò considerato, le Sezioni riunite hanno risposto conclusivamente al quesito prospettato dal giudice remittente con l'affermazione del seguente principio di diritto: "per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito di riassunzione del giudizio interrotto ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 10 agosto 2000, n. 205, non è necessaria la notifica dell'atto di riassunzione a controparte, ma è sufficiente che l'atto riassuntivo sia depositato entro il termine semestrale previsto dall'art. 305 c.p.c. nella segreteria dell'ufficio giudiziario presso il quale pende il processo, mentre la notifica dell'istanza e del decreto di fissazione d'udienza può avvenire anche successivamente, purché entro il termine eventualmente fissato dal giudice ovvero, in mancanza di esso, rispettando i termini per la comparizione".

Una interessante questione è stata portata al vaglio della Corte costituzionale dalla 3^a Sezione centrale d'appello, con ordinanza n. 033/2013 depositata il 10 dicembre 2013, con

riferimento ad un contenzioso sorto per la riforma della pronuncia di 1° grado, con la quale si negava al ricorrente il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato anche per l'infermità linfo-leucemica, in base alla proclamata decadenza del termine per l'inoltro della domanda dalla data di cessazione del servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia. Tale decisione era assunta in virtù dell'art. 14 della legge n. 274 dell'8.8.1991, del quale si chiedeva di sollevare la questione di legittimità per violazione dell'art. 3, 1° comma e dell'art. 38, 2° comma, della Costituzione.

Il Collegio, nell'occasione, ha ricordato che una analoga questione era stata posta dal Giudice unico della Sez. regionale per la Liguria con riferimento all'art. 169 del D.p.R. n. 1092 del 1973 (e con riguardo al morbo di Parkinson, malattia della quale erano già all'epoca note le particolari difficoltà della diagnosi), nella considerazione che i termini decadenziali hanno la funzione di sanzionare un comportamento omissivo o inerte, facendo venir meno il diritto di chi, pur avendone avuto la possibilità, non si è attivato tempestivamente; cosicché, far decorrere il termine di decadenza dalla data di cessazione del servizio, anziché da quella della manifestazione morbosa, in tutti i casi in cui il tempo di latenza della malattia abbia

superato il periodo decadenziale, equivale ad impedire in modo del tutto irragionevole l'esercizio del diritto riconosciuto dall'ordinamento come quello alla pensione privilegiata.

Nella circostanza, la Consulta, con la sentenza n. 323 del 1° agosto 2008, aveva ritenuto la questione fondata nella considerazione che il dubbio di costituzionalità muoveva proprio dalla considerazione che l'art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, fissando il "*dies a quo*" del termine quinquennale di decadenza al momento della cessazione dal servizio, a prescindere dalle modalità concrete di manifestazione della malattia, comprimeva del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso di detto termine.

Affermava la Consulta che "Le attuali conoscenze mediche, infatti, hanno messo in luce l'esistenza di malattie in cui, fra la causa della patologia e la relativa manifestazione, intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza in assenza di alcuna specifica sintomatologia".

Risultava, pertanto, evidente che quando l'infermità si manifesta successivamente al decorso del termine quinquennale dalla cessazione del servizio, la norma allora

censurata esigea irragionevolmente che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima.

Sulla scorta di questo precedente la Sezione 3^a d'appello, rimettente ha formulato il seguente quesito: “Visti gli art. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 1^o agosto 1991, n. 274, per violazione dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui fa decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia”.

Con sentenza n. 757 del 22 novembre 2013, la 3^a Sezione d'appello, ribaltando la decisione di 1^o grado, ha escluso la spettanza di interessi legali e rivalutazione sugli assegni pensionistici indebitamente riscossi dal percipiente, oggetto prima di trattenuta e poi di restituzione, poiché trattasi di un indebito avente natura retributiva.

In altri termini, l'obbligazione di restituzione da parte dell'amministrazione non trova fondamento nel credito

previdenziale, bensì nell'accoglimento in sede giurisdizionale del ricorso della parte privata, mediante declaratoria di irripetibilità delle somme indebitamente corrisposte dalla stessa.

In questa occasione il Collegio ha statuito che non viene in rilievo un credito pensionistico non erogato, fondato su una norma di legge, quanto invece un correttivo che la giurisprudenza ha delineato in tutti i casi in cui il pensionato abbia percepito in buona fede assegni non dovuti.

Altra pronuncia che appare degna di essere segnalata è la n. 838/2013/A emessa dalla Sezione prima giurisdizionale d'appello il 12 luglio 2013 (su appello INPDAP, ora INPS) e depositata il successivo 14 ottobre.

Con tale decisione è stata annullata la sentenza di prime cure che aveva riconosciuto il diritto alla attribuzione degli incrementi dell'indennità integrativa speciale in misura intera e non commisurati agli anni di servizio, con decorrenza dal compimento dell'età pensionabile.

Questa sentenza ha stabilito invece, dopo l'entrata in vigore dell'art. 18 della legge 15 luglio 2011, n. 111 (che ha convertito il D.L. 6 luglio 2011 n. 98), di interpretazione autentica dell'art. 21 della legge 730/1983, "che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale vanno

corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione del servizio". Pertanto gli incrementi dell'indennità integrativa speciale vanno calcolati sull'importo di tale voce realmente maturata e non sulla indennità che virtualmente sarebbe spettata, se il pensionato fosse andato in pensione al raggiungimento del massimo pensionabile.

Questa decisione presenta particolare interesse in quanto fissa il superamento della sentenza delle Sezioni riunite n. 11/2011/QM, di tenore opposto, intervenuta prima della vigenza della richiamata novella legislativa.

Altra tematica di rilievo è contenuta nella pronuncia della 2^a Sezione centrale d'appello n. 686 del 14 novembre 2013, nella quale era in discussione la rivalutazione monetaria sul trattamento pensionistico privilegiato tabellare (per la parte eccedente gli interessi legali) anche per i ratei aventi decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge n. 205 del 2000. La Sezione, nel riformare la statuizione di prime cure, dopo aver ricordato che il cumulo tra interessi e rivalutazione, nei limiti indicati dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 10/2002/QM, può decorrere solo a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 205 del 2000 (ossia dal

10 agosto 2000 in virtù dell'art. 429, comma 3, c.p.c.), ha stabilito che, per il periodo precedente, invece, valgono i principi sanciti dall'art. 1224 cc. in applicazione dei quali, escludendo il cumulo automatico di interessi e rivalutazione, quest'ultima potrà essere riconosciuta solo quando il pensionato creditore di ratei arretrati abbia fornito la prova del maggior danno patito a causa del ritardato pagamento, secondo l'orientamento condiviso dalle Sezioni riunite (decisione n. 6/2008/QM del 24.11.2008).

ALLEGATI e TABELLE

INDICE DEGLI ALLEGATI E DELLE TABELLE

PROCURA GENERALE

Appelli e Ricorsi

Tab. I

Servizio Questioni di massima - Ricorsi e Controricorsi in Cassazione

PROCURA GENERALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA

SEZIONI GIURISDIZIONALI I - II - III CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE CENTRALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA - attivita' anno 2013

Tab. II

PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI

Tab. III

- A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2013
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2013
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2013 - Tabella importi citazioni
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2013 - Tabella importi citazioni
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2013 - Tabella importi citazioni
- L) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2013
- M) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2013

**MAGISTRATI IN SERVIZIO PRESSO LE SEDI CENTRALI E
PERIFERICHE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2012**

Tab.

IV

SEZIONI GIURISDIZIONALI

Tab.

V

A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013 - Tabella importi sentenze

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013 - Tabella importi sentenze

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

TABELLE DI COMPARAZIONE :

Tab.

VI

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2009 al 2013

B) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2009 al 2013

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

E

UFFICIO RICORSI

PROCURA GENERALE D'APPELLO

PRESSO LA

REGIONE SICILIANA

ANNO 2013

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI
attivit  nell'anno 2013

APPELLI	
Appelli pendenti al 1/1/2013	2776
Appelli pendenti al 31/12/2013	3279
APPELLI PROPOSTI	
dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali	174
di parte privata	811
TOTALE	985

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

AFFARI TRATTATI AVANTI SS.UU. CASSAZIONE NELL'ANNO 2013	
Fascicoli complessivamente aperti e gestiti dalla Segreteria	127
Ricorsi del PG	3
Controricorsi del PG	71
Regolamenti preventivi PR (ricorsi)	1
Regolamenti preventivi PR (controricorsi)	28
Decisioni Corte Cassazione pubblicate, esaminate e distribuite	31

AFFARI AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI TRATTATI NELL'ANNO 2013	
AFFARI:	
QM PENSIONISTICA	2
QM RESPONSABILITA'	2
REGOLAMENTI DI COMPETENZA	2
Speciale composizione - D.L. 174/2012	5
Speciale composizione - ELENCHI ISTAT	13
Memorie d'udienza	11
Pendenti al 31/12/2013	14
Sentenze depositate	10
REQUISITORIA SU GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE	1

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

AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2013 IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ	
Appelli proposti da Procura Generale d'Appello	10
Appelli proposti dalla Procura Regionale	8
Requisitoria su Giudizio di Parificazione	1
Appelli di parte	96
TOTALE	115

Conclusioni e pareri depositati	145
Conclusioni in corso di deposito	25
Atti vari difensionali depositati	7
Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione d'Appello Siciliana	32
TOTALI	209

ATTIVITA' DELLE SEZIONI
I – II – III – CENTRALI D'APPELLO
E
SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIANA
ANNO 2013

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

GIUDIZI D'APPELLO IN MATERIA DI RESPONSABILITA'						
		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2013	ISTANZA DEL PG	98	149	41	38	326
	ISTANZA DI PARTE	365	1004	840	120	2329
	TOTALE	463	1153	881	158	2655
PERVENUTI NEL 2013	ISTANZA DEL PG	31	82	85	18	216
	ISTANZA DI PARTE	191	245	307	82	825
	TOTALE	222	327	392	100	1041
DEFINITI NEL 2013	ISTANZA DEL PG	59	26	14	15	114
	ISTANZA DI PARTE	192	135	303	91	721
	TOTALE	251	161	317	106	835
RIMANENZA AL 31 DICEMBRE 2013	ISTANZA DEL PG	70	205	112	41	428
	ISTANZA DI PARTE	364	1114	884	111	2473
	TOTALE	434	1319	996	152	2901
(*) IMPORTO TOTALE DELLE SENTENZE DI CONDANNA EMESSE DALLE SEZIONI I; II E III D'APPELLO - DATO FORNITO DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE						€ 118.277.354,07

Istanze di definizione ex art. 1 co. 231; 232; 233; legge 266/2005					
SEZIONI DI APPELLO	I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO (*)	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2013	22	3	47	3	75
ISTANZE PRESENTATE NELL'ANNO	103	133	168	54	458
ISTANZE ACCOLTE	101	48	136	15	300
ISTANZE RIGETTATE O INAMMISSIBILI	46	65	65	41	217

GIUDIZI D'APPELLO IN MATERIA DI PENSIONI					
	I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2013	2091	4080	1697	370	8238
PERVENUTI NEL 2013	325	508	444	447	1724
DEFINITI AL 31 NEL 2013	989	935	611	325	2860
RIMANENZA AL 31 DICEMBRE 2013	1427	3653	1530	492	7102

I DATI SULLA PRODUTTIVITA' DELLE SEZIONI D'APPELLO SONO FORNITI DALL'UFFICIO STATISTICA DEL SEGRETARIATO
GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI E DALLE SEGRETERIE DELLE SEZIONI MEDESIME

**TABELLE ANALISI SENTENZE
DI SECONDO GRADO (APPELLO)
ANNO 2013**

SOGGETTO DANNEGGIATO						
	PRIMA SEZIONE APPELLO	SECONDA SEZIONE APPELLO	TERZA SEZIONE APPELLO	APPELLO SICILIA	TOTALE GENERALE	RAPPORTO % SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
STATO	13	11	17	8	49	23,9
REGIONE	8	1	5	5	19	9,3
ENTI LOCALI	26	23	28	11	88	42,9
ENTI PARTECIPATI	3	5	9		17	8,3
SOC PARTECIPATE	4	1	2		7	3,4
SANITA'	4	6	7	8	25	12,2
TOTALI	58	47	68	32	205	100,0

RIEPILOGO ED IMPORTI DI CONDANNA										
	N.SENTENZE	N. GIUDIZI RIUNITI	CONDANNA	ASSOLUZIONE	CONDONO ERARIALE	ALTRO	QUANTUM CONDANNA A	DANNO IMMAGINE B	SPESE GIUSTIZIAC C	TOTALI A+B+C
PRIMA SEZIONE APPELLO	121	47	58	24	10	29	€ 15.533.304,36	€ 567.429,00	€ 28.821,19	€ 16.129.554,55
SECONDA SEZIONE APPELLO	89	57	47	13	18	11	€ 7.879.782,48	€ 2.278.000,00	€ 38.121,30	€ 10.195.903,78
TERZA SEZIONE APPELLO	206	68	68	14	73	51	€ 44.983.736,40	€ 120.000,00	€ 32.307,05	€ 45.136.043,45
APPELLO SICILIA	76	36	32	11	4	29	€ 46.557.686,86	€ 196.000,00	€ 62.165,43	€ 46.815.852,29
TOTALE GENERALE	492	208	205	62	105	120	€ 114.954.510,10	€ 3.161.429,00	€ 161.414,97	€ 118.277.354,07
TOTALE IMPORTI							€ 118.277.354,07			

**TIPO EVENTO DANNOSO (PREVALENTE)
RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI CONDANNA
DI II GRADO PUBBLICATE NELLA BANCA DATI DECISIONI
DELLA CORTE DEI CONTI
DAL 1 GENNAIO 2013 AL 15 GENNAIO 2014**

EVENTO DANNOSO	PRIMA SEZIONE APPELLO	SECONDA SEZIONE APPELLO	TERZA SEZIONE APPELLO	APPELLO SICILIA	TOTALE GENERALE	RAPPORTO % SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
MANCATE O MINORI ENTRATE	7	5	8	1	21	10,2
RITARDATO O MANCATO PAGAMENTO		1		1	2	1,0
DANNO DA ATTIVITA' ESPROPRIATIVA	2	3	3		8	3,9
DANNO DA IRREGOLARITA' GESTIONALI	15	12	10	4	41	20,0
DANNO AMBIENTALE	0				0	0,0
GESTIONE PERSONALE	6	7	9		22	10,7
CULPA IN VIGILANDO	1	1		1	3	1,5
INCIDENTI STRADALI	2	2			4	2,0
COSTI DELLA POLITICA					0	0,0
APPALTI - FORNITURA SERVIZI	2			2	4	2,0
APPALTI - LAVORI PUBBLICI	1	4	4	1	10	4,9
INCARICHI CONSULENZE	3	3	11	3	20	9,8
OPERA INCOMPIUTA-MATERIALE INUTILIZZATO	1			3	4	2,0
ERRORI MEDICI	1			1	2	1,0
CORRUZIONE	1	2	3	1	7	3,4
CONCUSSIONE		2	2	2	6	2,9
PECULATO	1	3	3	2	9	4,4
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	5		2	1	8	3,9
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	9		8	3	20	9,8
ALTRI REATI CONTRO LA P.A.	1	2	5	6	14	6,8
TOTALI A QUADRATURA	58	47	68	32	205	100,0

N.B.- I dati soprariportati sono stati estratti, a cura del Gruppo studi della Procura Generale, dalle Sentenze d'Appello pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte dei conti dal 1/1/2013 al 15/1/2014.

Riscossioni a seguito di definizioni agevolate ex L. 266/2005 anno 2013

(c.d. CONDONI) I

	Nr. Istanze	Decreti accoglimento	Decreti rigetto	Nr. Decreti altra decisione	Nr. Decreti ex art. 14 dl 102/2013	Giudizi discussi	Importo ridotto versato (*)	Percentuale di istanze accolte
I Sezione Centrale Appello	149	93	39	17	81	153	€ 3.671.609,84	62
II Sezione Centrale Appello	99	45	38	16	75	110	€ 1.152.504,08	45
III Sezione Centrale Appello	208	138	62	8	77	208	€ 355.499.837,17	66
TOTALI	456	276	139	41	233	471	€ 360.323.951,09	

() comprensivo degli importi per spese di giudizio*

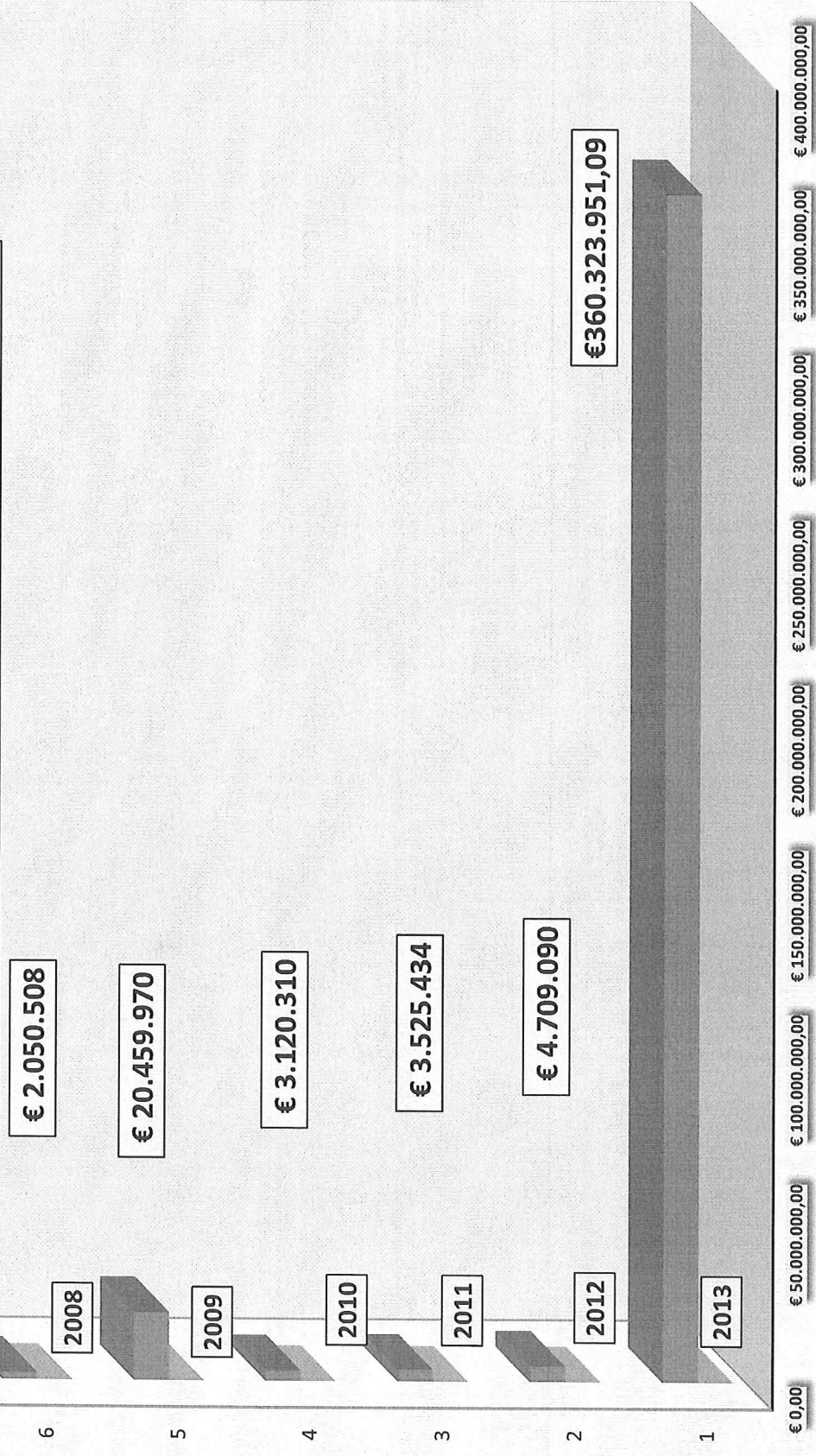
NOTA: A questi dati vanno aggiunti altri nove provvedimenti di rigetto resi "a verbale" dalla III Sezione dei quali non si è ancora in possesso

COMPARAZIONE IMPORTI RIDOTTI VERSATI ANNI 2008/2013		
ANNO DI RIFERIMENTO	IMPORTI RIDOTTI VERSATI	NUMERO ISTANZE ANALIZZATE NELL'ANNO
2013	€ 360.323.951,09	456
2012	€ 4.709.090	198
2011	€ 3.525.434	273
2010	€ 3.120.310	265
2009	€ 20.459.970	218
2008	€ 2.050.508	97

N.B.- I dati soprariportati sono stati estratti, a cura del Gruppo studi della Procura Generale, dalle Sentenze d'Appello pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte dei conti dal 1/1/2013 al 15/1/2014.

GRAFICO DI COMPARAZIONE DEGLI IMPORTI RIDOTTI VERSATI

ANNI 2008/2013



PROCURE REGIONALI

PROSPETTO RIEPILOGATIVO

ATTIVITA' anno 2013

- A) Prospetti riepilogativi delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2013 – Tabella sequestri ante causam
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2013 -
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2013– Tabella importi citazioni
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2013– Tabella importi citazioni
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2013
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2013 – Tabella importi citazioni
- L) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2013
- M) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2013

Attività Procure Regionali - PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2013 (Fonte: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)														
PROCURE REGIONALI	Personale in servizio		VERTENZE PENDENTI	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO	CARICO COMPLESSIVO	ARCHIVIAZIONI			CITAZIONI 2013	GIACENZA (a+b)-(c+d+e)	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITIA DEDURRE	APPELLI	RICHIESTE ISTRUTTORIE
	ORG.	EFF. (**)				(a)	(b)	(a+b)						
ABRUZZO	4	3	1770	1578	3348	0	755	41	2552	1	79	0	421	
BASILICATA	3	2	1996	599	2595	0	495	26	2074	0	30	1	491	
CALABRIA	6	4	1319	4115	5434	4	4044	138	1248	1	134	72	1505	
CAMPANIA	11	9	12011	4827	16838	18	8241	156	8423	30	162	4	1912	
EMILIA ROMAGNA (**)	6	5,5	3218	1315	4533	0	1463	57	3013	3	46	2	617	
FRIULI V. GIULIA	4	3	1664	902	2566	266	569	42	1689	0	81	2	449	
LAZIO	18	13	4415	2922	7337	1234	869	108	5126	5	157	11	1309	
LIGURIA	5	4	1939	772	2711	132	170	31	2378	1	30	8	510	
LOMBARDIA	11	8	7325	2348	9673	0	937	107	8629	8	141	22	1554	
MARCHE (**)	4	3,5	3769	1204	4973	0	808	95	4070	0	40	6	763	
MOLISE (**)	3	3,5	1269	446	1715	2	707	32	974	1	39	5	286	
PIEMONTE	6	5	2656	1101	3757	415	516	37	2789	1	62	6	817	
PUGLIA	7	6	8065	3915	11980	260	2940	59	8721	4	73	6	988	
SARDEGNA	6	4	1270	1169	2439	0	1049	49	1341	3	37	3	219	
SICILIA	12	7	4664	6139	10803	4259	2070	123	4351	1	159	8	3509	
TOSCANA (**)	6	3,5	3125	1745	4870	0	1522	140	3208	6	92	3	882	
TRENTINO A.A.-TRENTO	2	2	1057	306	1363	1	573	19	770	4	20	0	130	
TRENTINO A.A. - BOLZANO	2	2	273	353	626	0	248	6	372	1	8	4	90	
UMBRIA	3	3	4241	1816	6057	0	1806	56	4195	0	43	1	628	
VALLE D'AOSTA (*)	2	1	476	95	571	0	89	3	479	1	6	1	82	
VENETO	6	5	8100	1659	9759	115	1796	40	7808	0	35	6	1028	
TOTALI	127	97	74622	39326	113948	6706	31667	1365	74210	71	1474	171	18190	
% di posti effettivamente coperti	76,4	100	% POSTI SCOPERTI		-23,6									

(*) 1 + 1 in aggiuntiva

I dati relativi alle piante organiche dei magistrati sono forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza

(**) I dati frazionati di copertura dipendono da assegnazioni in "AGGIUNTIVA" di magistrati altrimenti collocati in assegnazione "PRIMARIA" in PROCURE REGIONALI differenti

SEQUESTRI "ANTE CAUSAM"

DAL 1 GENNAIO 2013 AL 31 DICEMBRE 2013	NUMERO ATTI	IMPORTI GARANTITI	AZIONI REVOCATORIE	ALTRE AZIONI A TUTELA	IMPORTI GARANTITI
	70	€ 156.747.299,88	7	5	€ 27.651.875,72

**TIPOLOGIA EVENTI DANNOSI
RISCONTRATI NELLE CITAZIONI
EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI
NEL 2013**

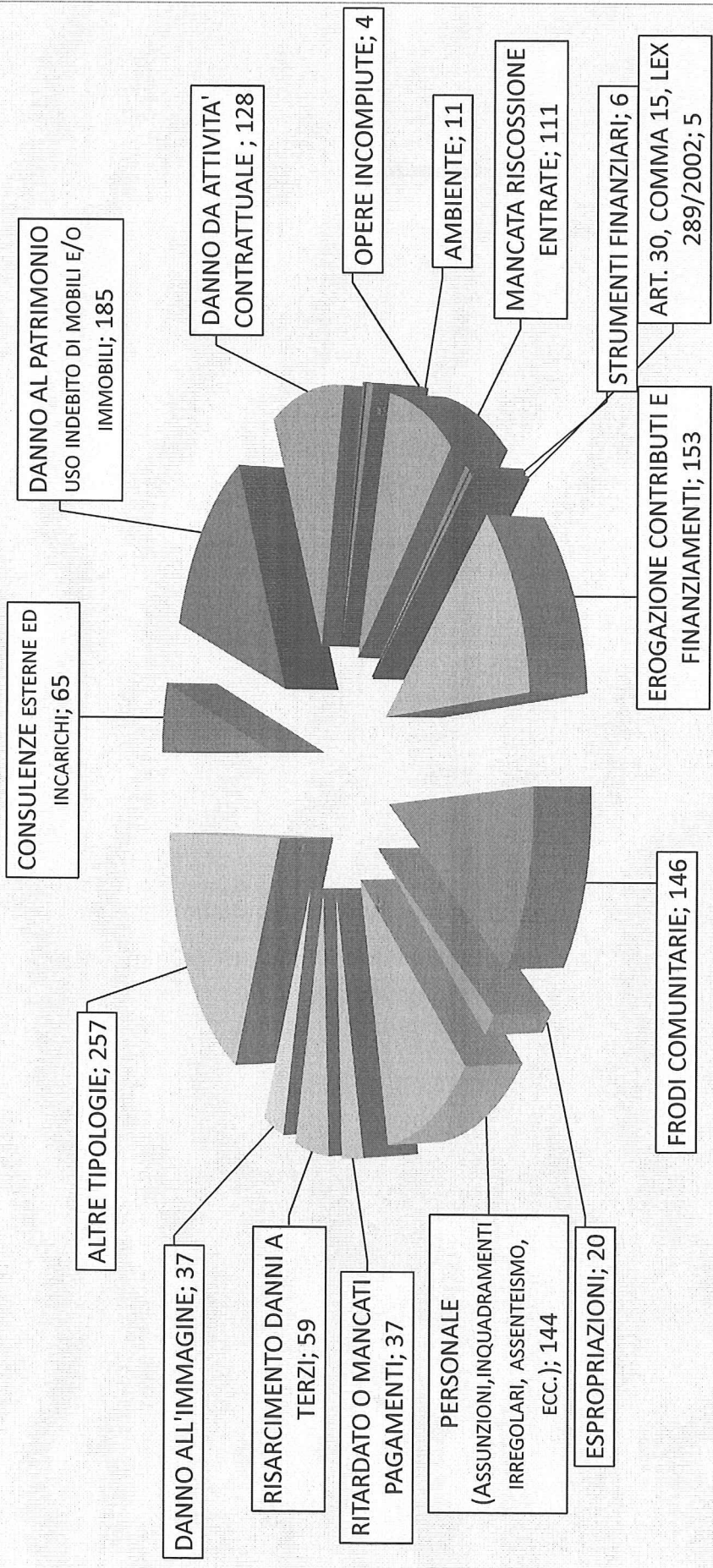
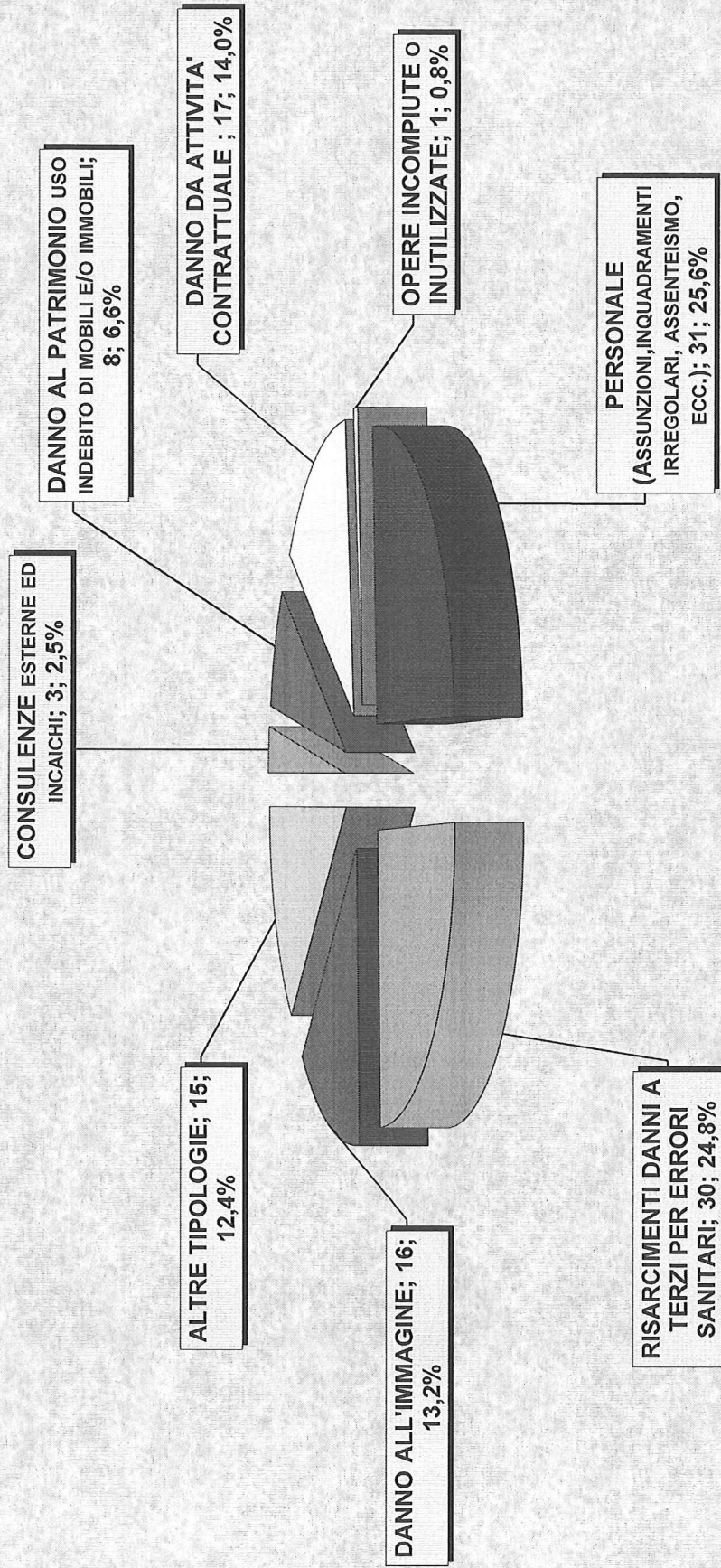


TABELLA DESCRITTIVA DELLE TIPOLOGIE DI DANNO RICONTRATE NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO ANNO 2013 (FONTE SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)	NUMERO CITAZIONI
CONSULENZE esterne ed incarichi	65
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	185
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	128
OPERE INCOMPIUTE	4
AMBIENTE	11
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	111
STRUMENTI FINANZIARI	6
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	5
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	153
FRODI COMUNITARIE	146
ESPROPRIAZIONI	20
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	144
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	37
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	59
DANNO ALL'IMMAGINE	37
ALTRE TIPOLOGIE	257
TOTALE	1365

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
NEL 2013**

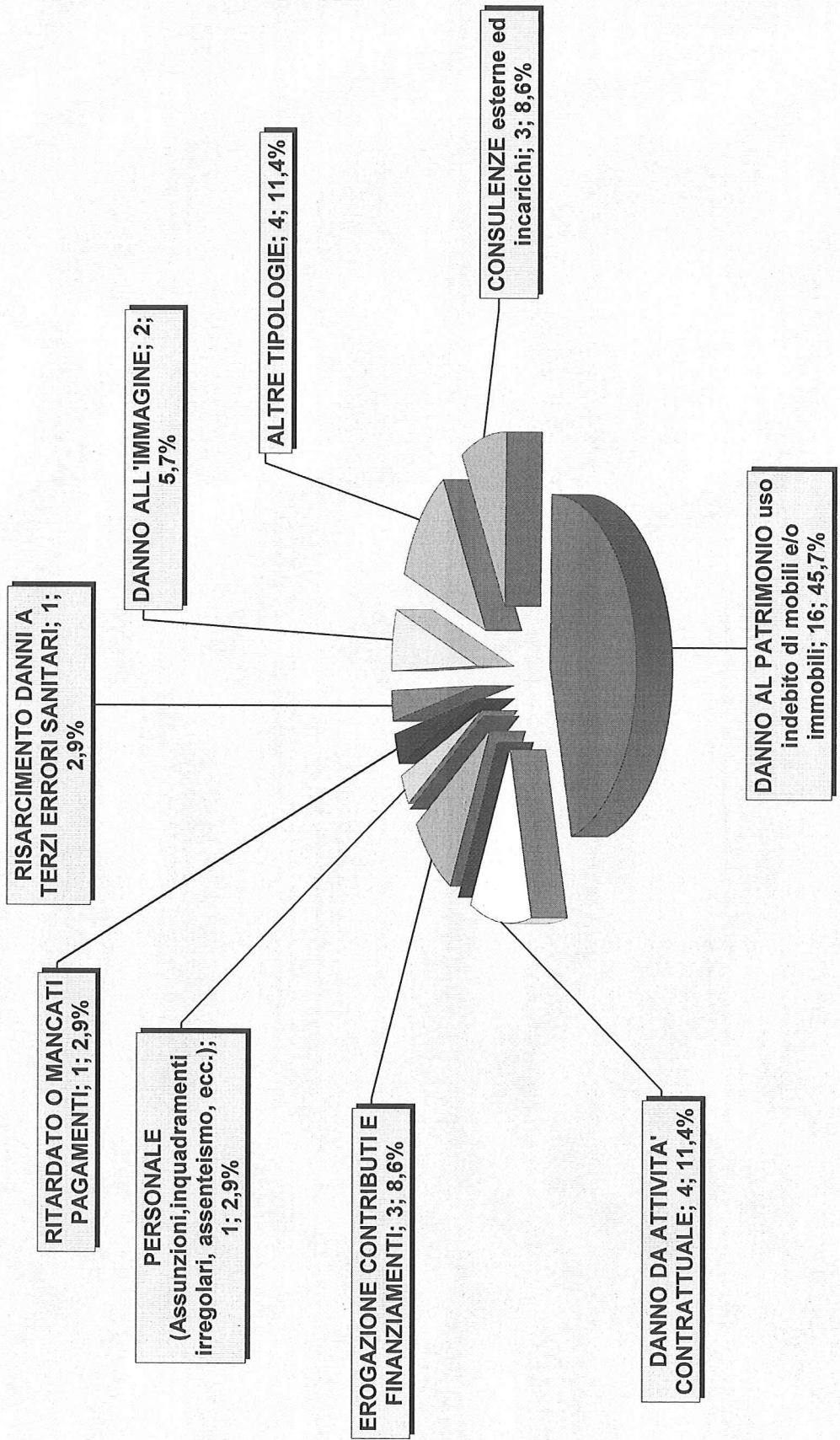


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA NEL 2013	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	3	2,5
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	8	6,6
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	17	14,0
OPERE INCOMPIUTE o INUTILIZZATE	1	0,8
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	31	25,6
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	30	24,8
DANNO ALL'IMMAGINE	16	13,2
ALTRE TIPOLOGIE	15	12,4
TOTALI	121	100,0

**IMPORTI CITAZIONI EMESSE IN
MATERIA SANITARIA DAL 1/1/2013 AL
31/12/2013**

ABRUZZO	€ 3.000,00
BASILICATA	€ 80.275,79
CALABRIA	€ 13.912.287,20
CAMPANIA	€ 409.216,98
EMILIA ROMAGNA	€ 239.151,20
LAZIO	€ 2.100.859,70
LIGURIA	€ 654.311,54
LOMBARDIA	€ 156.622,45
MARCHE	€ 586.029,02
MOLISE	€ 10.939,98
PIEMONTE	€ 6.189.879,04
PUGLIA	€ 84.526,00
SICILIA	€ 1.743.748,66
TOSCANA	€ 55.074,33
TRENTINO A.A.- TRENTO	€ 7.130,59
UMBRIA	€ 2.254.248,26
VALLE D'AOSTA	€ 105.000,00
VENETO	€ 1.781.213,77
TOTALI	€ 30.373.514,51

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE
NEL 2013**

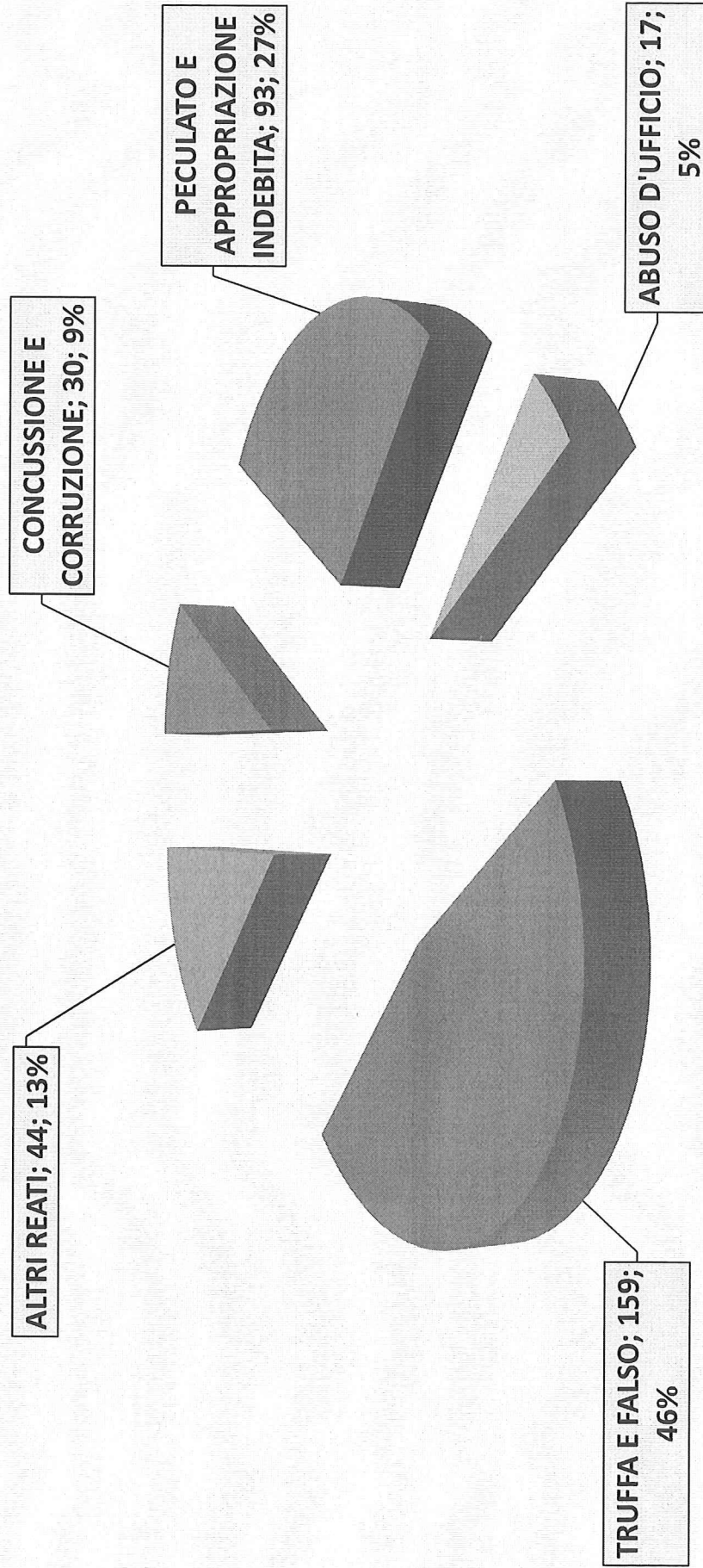


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO citazioni EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE DAL 1/1/2013 AL 31/12/2013	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	3	8,6
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	16	45,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	4	11,4
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	3	8,6
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	1	2,9
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	1	2,9
RISARCIMENTO DANNI A TERZI ERRORI SANITARI	1	2,9
DANNO ALL'IMMAGINE	2	5,7
ALTRE TIPOLOGIE	4	11,4
TOTALE	35	100,0

**IMPORTI CITAZIONI EMESSE
NEL 2013
IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE**

BASILICATA	€ 30.842,10
CAMPANIA	€ 17.900.516,79
LAZIO	€ 2.354.072.683,86
LIGURIA	€ 3.100.000,00
LOMBARDIA	€ 119.431.918,53
MARCHE	€ 3.745.000,00
MOLISE	€ 2.698.216,67
PIEMONTE	€ 2.803.579,66
SICILIA	€ 151.368,00
TOSCANA	€ 700.000,00
TRENTINO A.A. - BOLZANO	€ 2.751.979,00
TOTALI	€ 2.507.386.104,61

**CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO
NEL 2013**



CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO NEL 2013

	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	30	93	17	159	44	343
rapporto percentuale Reato/totale sentenze	9	27	5	46	13	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 386.477.683,88	€ 5.072.221,59				

CORTE DEI CONTI
Procura Generale

Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle Forze di Polizia nel corso dell'anno 2013 (periodo gennaio - dicembre)

REGIONI	Arma dei Carabinieri (*)			Corpo della Guardia di Finanza			Corpo Forestale dello Stato			Dati totali			Dipartimento P.S. Dati SDI consolidati periodo 2012 e provvisori per anno 2013 (*)		
	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)
Abruzzo	5	3	46	2	0	33	1	17	5	8	20	84	26	13	96
Basilicata	3	7	96	4	0	7	0	0	0	7	7	103	90	8	111
Calabria	44	16	145	8	2	119	0	0	8	52	18	272	63	21	287
Campania	20	10	302	181	13	179	0	0	12	201	23	493	252	43	651
Emilia Romagna	19	5	23	40	11	71	0	0	3	59	16	97	42	19	101
Friuli Venezia Giulia	0	3	7	5	0	3	0	0	0	5	3	10	1	3	9
Lazio	44	12	79	124	19	272	3	0	3	171	31	354	113	34	351
Liguria	5	1	5	24	11	6	0	3	0	29	15	11	23	14	15
Lombardia	17	8	55	97	17	112	0	0	8	114	25	175	162	22	155
Marche	1	0	3	6	2	9	0	0	2	7	2	14	7	6	12
Molise	0	0	11	4	2	41	0	3	4	4	5	56	4	1	37
Piemonte	12	4	62	6	5	31	2	2	2	20	11	95	42	8	104
Puglia	9	13	57	80	33	267	0	0	0	89	46	324	52	42	317
Sardegna	1	2	23	5	5	21	0	0	0	6	7	44	5	8	40
Sicilia	36	22	135	50	8	259	0	0	0	86	30	394	69	31	340
Toscana	15	0	102	31	3	43	0	1	5	46	4	150	34	10	155
Trentino Alto Adige	0	0	1	0	1	9	0	0	0	0	1	10	2	1	9
Umbria	1	2	46	1	3	16	0	0	8	2	5	70	0	4	70
Valle D'Aosta	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Veneto	24	1	47	24	1	17	0	0	3	48	2	67	73	7	88
Totale Nazionale anno 2013	256	109	1.246	692	136	1515	6	26	63	954	271	2824	1060	295	2949
Dati anno 2012	458	170	1484	631	99	1363	66	7	67	1155	276	2914	1382	324	2966
										-17,40%	-1,81%	-3,09%	-23,30%	-8,95%	-0,57%

Incremento/decremento percentuale rispetto al 2012

(*) Dati comprendenti tutte le persone deferte per i reati considerati e non solo Pubblici Ufficiali.

MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI
ANNO 2013

Situazione del personale di magistratura al 31/12/2013

Dati forniti dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti		Organico	Presenti	Vacanti
Controllo	Periferia	135	125	10
	Centro	121	61	60
Giurisdizione	Periferia	171	116	55
	Centro	29	23	6
PROCURA GENERALE		22	14	8
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	96	33
Totale	Periferia	435	337	98
	Centro	172	98	74
Totale		607	435	172

• La dotazione organica esposta nella sopraindicata tabella, pari a 607 unità, non comprende il posto di Presidente della Corte dei conti e i 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Giudice Costituzionale, Magistrato delegato al controllo INPS, Magistrato delegato al controllo INAIL).

ANALISI NUMERICA DELLE COPERTURE DEI POSTI DI FUNZIONE MAGISTRATALE PRESSO GLI UFFICI DELLA PROCURA GENERALE - ANNI 2008/2013			
ANNO	POSTI IN RUOLO PREVISTI di cui: 1 PG e 1 pga	POSTI COPERTI di cui: 1 PG e 1 pga	POSTI VACANTI
2008	22	21	1
2009	22	20	2
2010	22	13	9
2011	22	15	7
2012	22	15	7
2013	22	14	8

IL CALCOLO E' STATO EFFETTUATO PRENDENDO IN ESAME: I POSTI IN RUOLO PREVISTI/POSTI EFFETTIVAMENTE COPERTI NEL PERIODO - LE TABELLE DELLE PIANTE ORGANICHE SONO FORNITE DALLA SEGRTERIA DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA CORTE DEI CONTI

**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
ATTIVITA' SVOLTA NEL 2013**

A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013 – Tabella importi sentenze

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

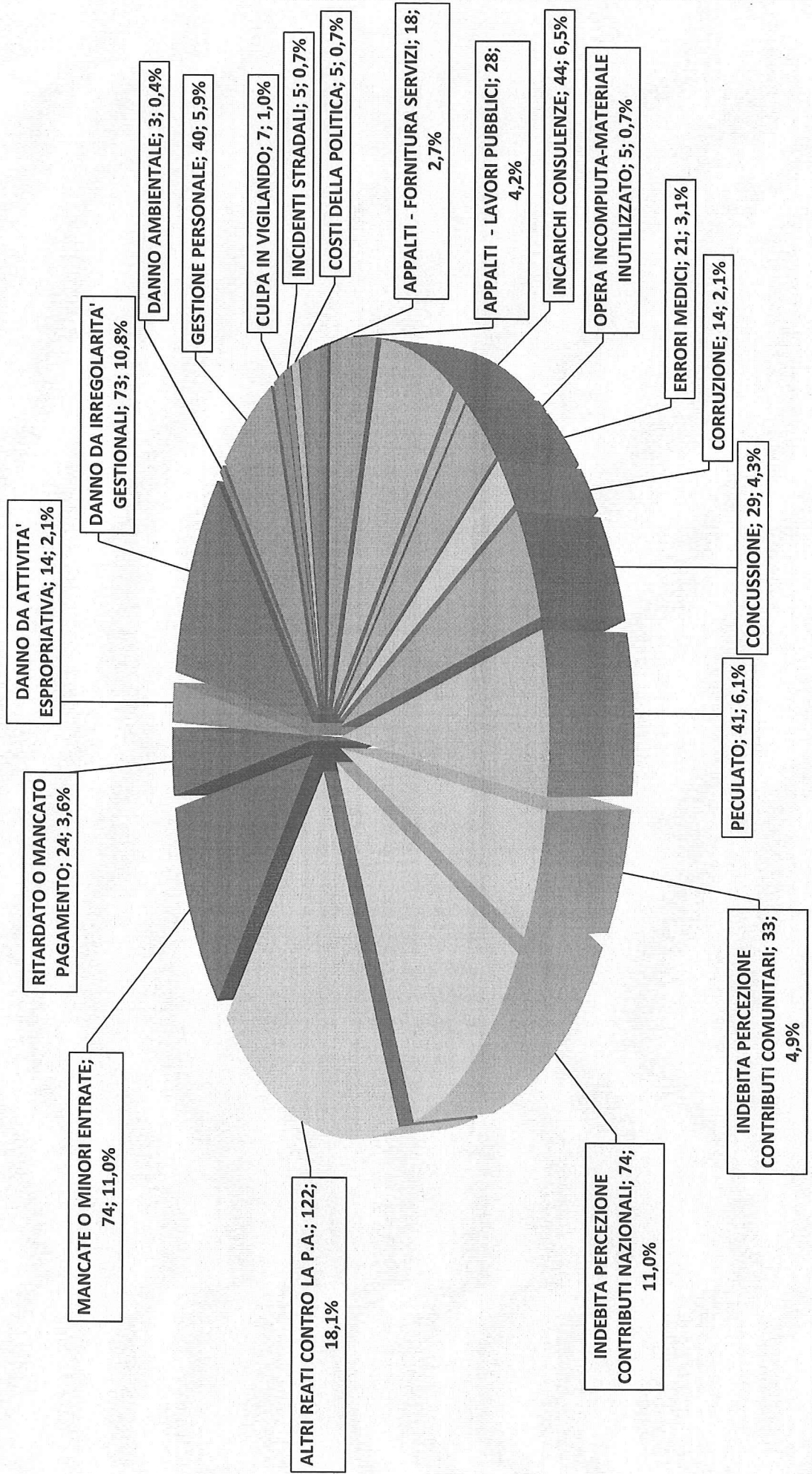
E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2013

TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE) RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO PUBBLICATE NELL'ANNO 2013		
TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE)	NUMERO EVENTI RISCONTRATI NELLE SENTENZE PUBBLICATE NEL 2013	RAPPORTO % SINGOLO EVENTO/TOTALE
MANCATE O MINORI ENTRATE	74	11,0
RITARDATO O MANCATO PAGAMENTO	24	3,6
DANNO DA ATTIVITA' ESPROPRIATIVA	14	2,1
DANNO DA IRREGOLARITA' GESTIONALI	73	10,8
DANNO AMBIENTALE	3	0,4
GESTIONE PERSONALE	40	5,9
CULPA IN VIGILANDO	7	1,0
INCIDENTI STRADALI	5	0,7
COSTI DELLA POLITICA	5	0,7
APPALTI - FORNITURA SERVIZI	18	2,7
APPALTI - LAVORI PUBBLICI	28	4,2
INCARICHI CONSULENZE	44	6,5
OPERA INCOMPIUTA-MATERIALE INUTILIZZATO	5	0,7
ERRORI MEDICI	21	3,1
CORRUZIONE	14	2,1
CONCUSSIONE	29	4,3
PECULATO	41	6,1
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	33	4,9
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	74	11,0
ALTRI REATI CONTRO LA P.A.	122	18,1
TOTALI	674	100,0

N.B.- DATO FORNITO DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE

**TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE) RISCONTRATO
NELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
PUBBLICATE NELL'ANNO 2013**

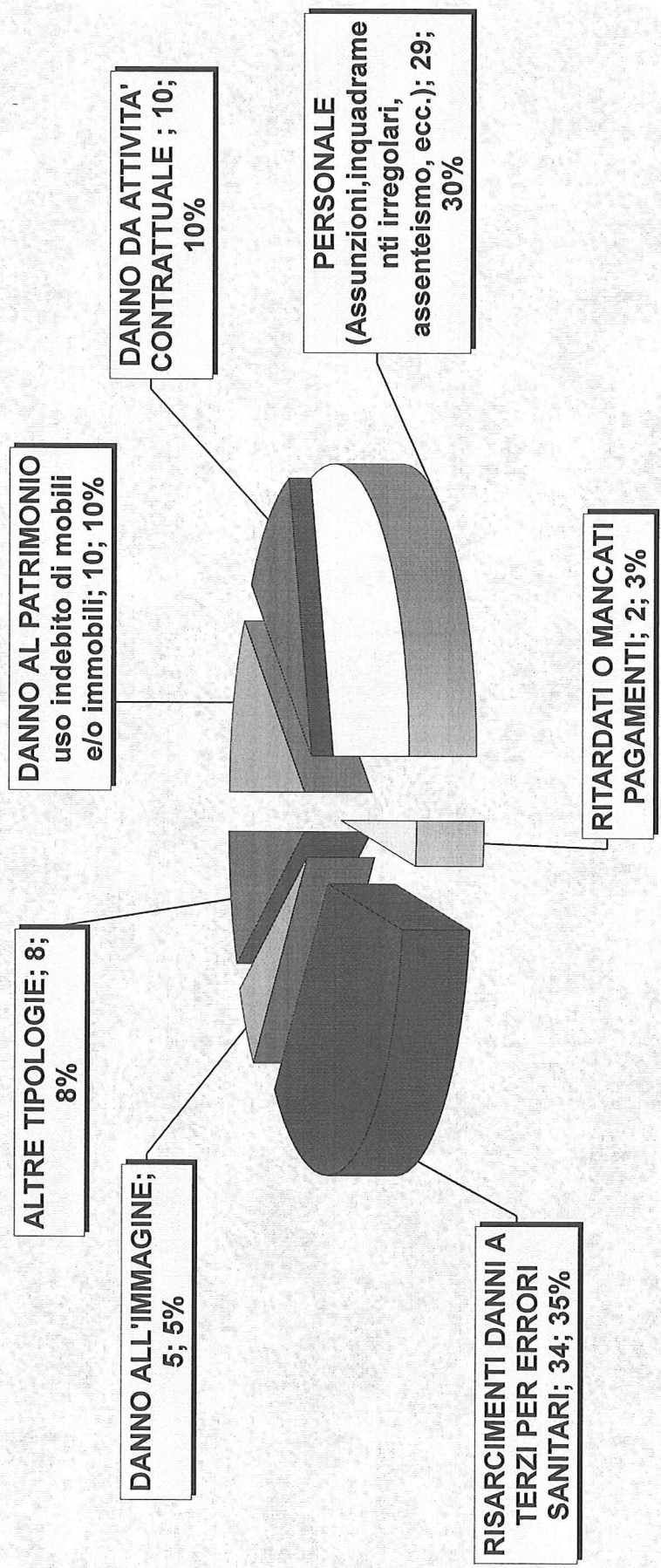


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO SENTENZE DI CONDANNA EMESSE IN MATERIA SANITARIA DAL 1/1/2013 AL 31/12/2013	RAPPORTO % SINGOLA TIPOLOGIA/TOTALE CONDANNE
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	10	10
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE PERSONALE	10	10
(Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	29	30
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	2	3
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	34	35
DANNO ALL'IMMAGINE	5	5
ALTRE TIPOLOGIE	8	8
TOTALI	98	100,0

- DATO FORNITO DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE

IMPORTI SENTENZE EMESSE DAL 1/1/2013 AL 31/12/2013 IN MATERIA SANITARIA	
ABRUZZO	€ 504.195,65
BASILICATA	€ 0,00
CALABRIA	€ 1.207.301,46
CAMPANIA	€ 3.195.011,18
EMILIA ROMAGNA	€ 139.219,69
FRIULI V. GIULIA	€ 62,277,43
LAZIO	€ 2.790.472,26
LIGURIA	€ 1.901.617,80
LOMBARDIA	€ 192.627,71
MARCHE	€ 753.383,10
MOLISE	€ 2.437,92
PIEMONTE	€ 672.138,25
PUGLIA	€ 127.379,20
SARDEGNA	€ 134.643,88
SICILIA	€ 882053,34
TOSCANA	€ 2.141.822,71
TRENTINO A.A.- TRENTO	€ 3.046.466,42
TRENTINO A.A. - BOLZANO	€ 74.495,31
UMBRIA	€ 126.912,27
VALLE D'AOSTA	€ 0,00
VENETO	€ 20.000
TOTALI	€ 17.974.455,58

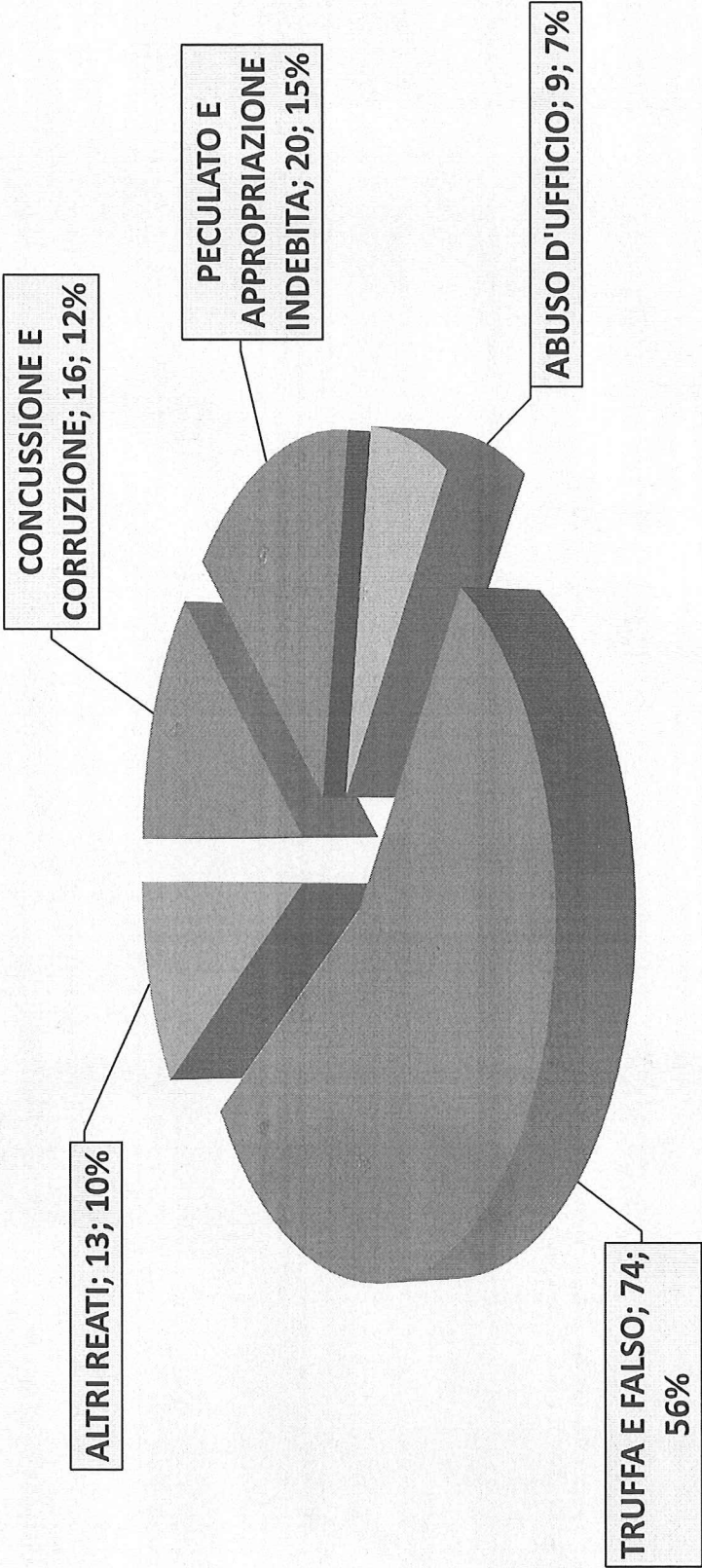
**SENTENZE DI CONDANNA EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
NEL 2013**



SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO NEL 2013						
	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	16	20	9	74	13	132
rapporto percentuale Reato/totale citazioni	12	15	7	56	10	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE RICHIESTO	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 94.143.446,46	€ 948.497,44				

- DATO FORNITO DALLE SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI E DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE

SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO
NEL 2013



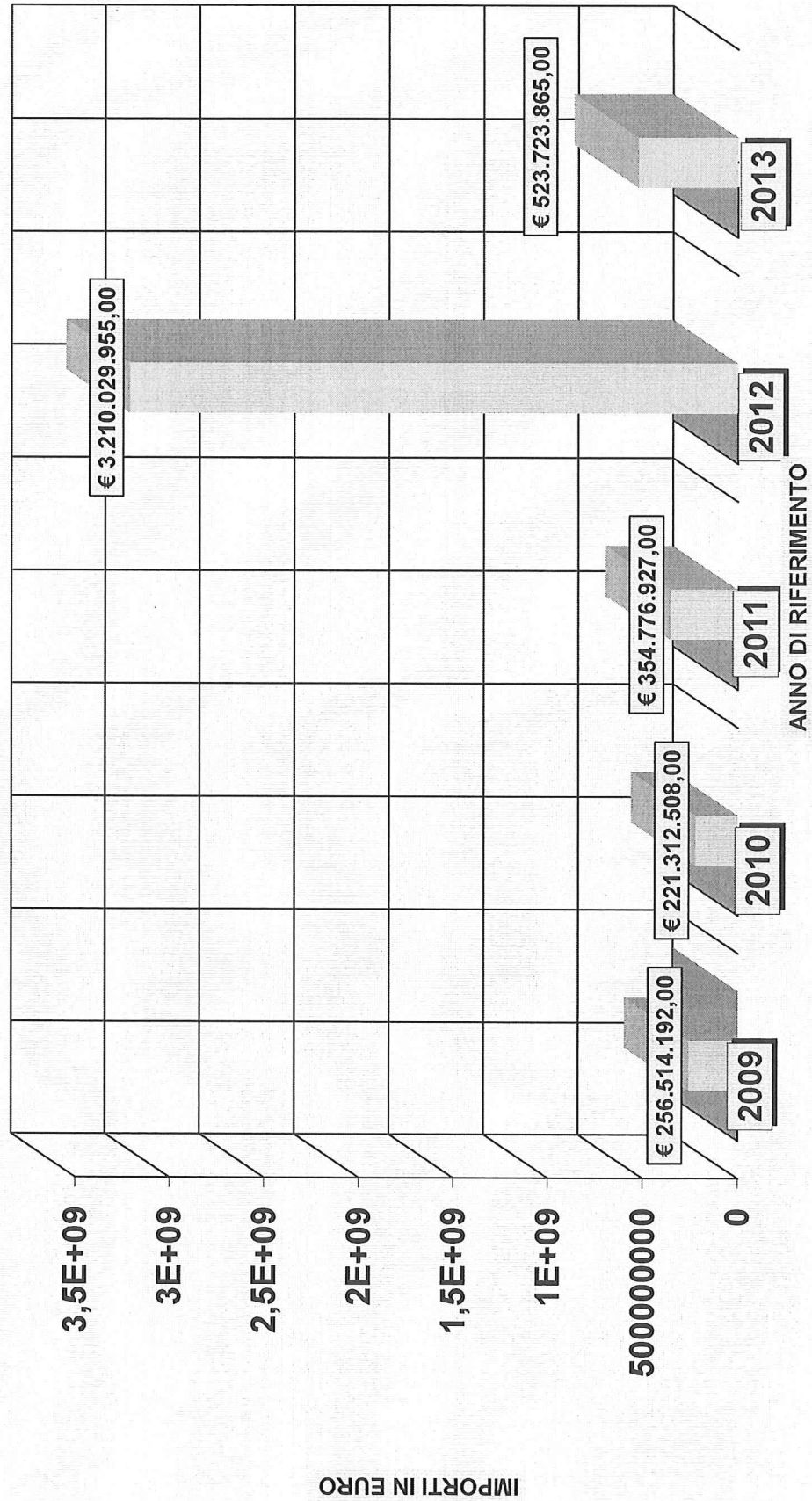
**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
TABELLE DI COMPARAZIONE:**

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2009 al 2013

B) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2009 al 2013

N.B.- DATO CERTIFICATO DALL'UFFICIO STATISTICA DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI

IMPORTI CONSEGUENTI A
SENTEZZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
in materia di RESPONSABILITA'
DAL 2006 AL 2013



N.B. - DATO ESTRATTO, A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE, DALLE SENTENZE PUBBLICATE NELLA BANCA DATI DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI

