



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2015**

Procuratore generale Salvatore Nottola



ROMA, 10 FEBBRAIO 2015



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2015**

Procuratore generale Salvatore Nottola

ROMA, 10 FEBBRAIO 2015

INDICE

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	
1) Effetti e prospettive dell'azione del pubblico ministero presso il giudice contabile nel nuovo assetto della giurisdizione ed alla luce dell'attuale conformazione della responsabilità amministrativa	1
2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza.	
2.a La giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	28
2.b ... della Corte di Cassazione	82
3) L'attività delle Procure regionali	107
II. LA RENDICONTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: TRA CONTINUITA' E INNOVAZIONI	148
III. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE	
a) - Illeciti penali	169
b) - Attività contrattuale	188
c) - Gestione fondi e patrimonio pubblico. Uso di strumenti finanziari derivati	257
d) - Incarichi e consulenze	267
e) - Gestione della spesa sanitaria	288
f) - Gestione fondi comunitari e contributi pubblici	304
IV. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA ED EFFETTIVITÀ DELLA GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITÀ	325
V. GIUDIZI PENSIONISTICI	347

I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE.

1) Effetti e prospettive dell'azione del pubblico ministero presso il giudice contabile nel nuovo assetto della giurisdizione ed alla luce dell'attuale conformazione della responsabilità amministrativa.

(V.P.G. Antonio Ciaramella)

• Il P.M. attore nei giudizi di responsabilità amministrativa

La valorizzazione, avvenuta negli ultimi anni da parte della giurisprudenza (si vedano ad es. Corte Costituzionale sent. n. 104 del 1989, Corte dei conti sez. riun. sent. n. 6/QM del 2003, e Cass. sez. un. ord. n. 22114 del 2014), sulla scorta della normativa intervenuta in materia di responsabilità amministrativa, della natura dell'interesse generale all'integrità della finanza pubblica, per la cui tutela agisce il P.M. presso il giudice contabile, dell'autonomia della sua azione (non condizionata, com'è noto, dalla volontà dell'amministrazione danneggiata), dell'esclusività ed obbligatorietà della stessa, oltre che della finalità, anche di prevenzione, della responsabilità fatta valere in giudizio, ha consentito una tutela sempre più ampia, innanzi al giudice

contabile, di interessi pubblici, patrimonialmente rilevanti, lesi da comportamenti illeciti di soggetti legati da un rapporto di servizio con enti pubblici ovvero equiparabili agli stessi.

Infatti, l'azione del requirente è stata fondamentale nello stimolare un costante ampliamento dell'area del danno risarcibile innanzi al giudice contabile e degli stessi soggetti convenibili in giudizio.

Perciò, la consapevolezza che anche la responsabilità amministrativa, così come quella aquiliana ex art. 2043 c.c., si fonda su di una clausola generale, e l'attenzione sull'ampio significato del concetto di "danno ingiusto", hanno portato la giurisprudenza a riconoscere la risarcibilità del danno all'immagine di enti pubblici (seppure, oggi, limitato, per scelta del legislatore, ad ipotesi tipiche), del danno c.d. da tangente, da disservizio, da lesione della concorrenza o degli equilibri dei bilanci pubblici, da compromissione di beni ambientali. In proposito, non è mancato lo sforzo del requirente, sia in primo grado che in appello, di dimostrare la sussistenza, a fronte della compromissione degli interessi sottesi a tali figure, di danni patrimoniali concreti ed attuali, sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante.

Parallelamente a tale tendenza espansiva in merito all'individuazione del danno risarcibile innanzi al giudice

contabile, il legislatore, negli ultimi anni, ha utilizzato, sempre più spesso, una tecnica di tipizzazione degli illeciti erariali (che vengono, espressamente, qualificati tali, con l'indicazione, a volte, dell'importo minimo e massimo della sanzione patrimoniale applicabile o con la previsione di una misura di carattere interdittivo).

Tale metodologia ha il merito di porsi come fine quello di operare una dissuasione e repressione di comportamenti che, in base all'esperienza del concreto agire nel tempo degli apparati amministrativi, si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva degli equilibri dei bilanci di questi ultimi, soprattutto in contingenze economiche che richiedono un controllo e contenimento della spesa pubblica (tra le pronunce intervenute in materia, nel 2014, si segnalano la sentenza della sezione giurisdizionale per la Campania n.1005/2014 che ha sanzionato la violazione del divieto, previsto dall'art. 3, co. 59, della legge n.244/2007, di stipulare contratti di assicurazione a copertura di possibili responsabilità amministrative di funzionari pubblici e la sentenza della sezione giurisdizionale per la Toscana n. 145/2014 che ha sanzionato il divieto di indebitamento, da parte di enti locali, per spese diverse da quelle di investimento, previsto dall'art. 30, co.15, della legge n. 289/2002).

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

Nell’ambito di tali tipologie di responsabilità c.d. tipizzate, il P.M è chiamato, al fine dell’attivazione di un eventuale giudizio di responsabilità, ad analisi ulteriori rispetto agli ordinari giudizi di responsabilità. Infatti occorre distinguere le ipotesi in cui il danno erariale può considerarsi *in re ipsa* da quelle, invece, in cui lo stesso va concretamente provato, senza trascurare, in ogni caso, la dimostrazione dell’elemento psicologico, trattandosi, comunque, di ipotesi che rientrano nella generale categoria della responsabilità amministrativa. D’altra parte, a quest’ultima dovrebbero, su di un piano più generale, considerarsi estranee (come, più volte, evidenziato dalla Consulta, fin dalla sentenza n. 72/1983) forme di responsabilità “oggettive”, “formali” o connesse, in

modo automatico, alla “posizione” rivestita dal presunto responsabile all’interno dell’amministrazione, che si pongono, oggi, in contrasto, anche con il principio, legislativamente affermato, del carattere “personale” della responsabilità amministrativa. Alla luce di tali criteri, andrebbe letta anche la previsione di cui all’art. 1, co. 12, della legge 190/2012, che ha previsto una possibile responsabilità amministrativa (sia per danno patrimoniale che all’immagine della pubblica amministrazione) del dirigente addetto alla prevenzione della corruzione all’interno delle amministrazioni pubbliche, nel caso della commissione di tale reato, accertato con sentenza passata in giudicato (salvo che provi la predisposizione del piano anticorruzione, previsto dalla legge, e di aver vigilato sul funzionamento e sull’osservanza dello stesso).

Il sistema delle funzioni attribuite al requirente, nei giudizi di responsabilità amministrativa, al fine dell’attuazione del principio, di rilevanza costituzionale, di effettività dell’azione giurisdizionale, ha trovato una necessaria integrazione nella previsione di cui all’art. 1, co. 174, della legge n. 266/2005, che ha affidato al pubblico ministero tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dal codice di rito, comprese l’azione surrogatoria, revocatoria ed il sequestro conservativo nei confronti del terzo. Ulteriori azioni

cautelari (ex art. 688 e 700 c.p.c.) sono state utilizzate (si vedano, ad es., le ordinanze della sezione giurisdizionale per la Campania n. 23 e 54 del 2012), dai pubblici ministeri, al fine di evitare pregiudizi erariali imminenti ed irreparabili nei casi di comportamenti già causa di danni e suscettibili di produrne ulteriori in futuro.

In una prospettiva *de iure condendo*, rimane la possibilità di esperire un'azione esecutiva diretta da parte del requirente innanzi al giudice contabile, che, parimenti, sarebbe coerente con il ricordato principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Sul piano dei soggetti convenibili innanzi al giudice contabile, è stata costante la tendenza, nelle azioni del requirente, a valorizzare, al fine di dimostrare il radicarsi della giurisdizione contabile, il carattere pubblico delle risorse finanziarie gestite, in modo illecito, anche da parte di soggetti privati (persone fisiche o giuridiche). In materia, sono note le oscillazioni giurisprudenziali (di cui si darà conto in altra parte della presente memoria), anche della Suprema Corte che, a seguito di un ricorso della Procura generale, ha riconosciuto, oramai pacificamente, la giurisdizione contabile nel caso di danni subiti da società c.d. *in house*, partecipate da enti locali, a seguito di gestioni antieconomiche imputabili ai propri

amministratori. Però, a fronte della giurisprudenza del Giudice di legittimità che tende ad utilizzare criteri piuttosto rigidi (soprattutto sotto il profilo del c.d. controllo analogo), al fine di attribuire tale qualificazione a società partecipate da enti pubblici, vanno, comunque, esplorati, in tale settore, anche criteri alternativi, idonei a radicare la giurisdizione contabile, quali lo stesso tradizionale indice della sussistenza di un rapporto di servizio fra la società partecipata ed un ente pubblico, nei casi in cui alla prima viene affidato un servizio pubblico che, per previsione normativa, non potrebbe essere esercitato al di fuori di una concessione pubblica (in tal senso, si vedano Cass. sez. un. sent. n. 5032 del 2010; ordinanze nn. 10062 e 10063 del 2011; ord. n. 8437 del 2010).

Un ruolo non secondario ha esercitato il requirente contabile, proprio attraverso la promozione di azioni di responsabilità amministrativa, nel contrastare e prevenire gli effetti pregiudizievoli per l'erario della corruzione ed, in generale, dei reati contro la pubblica amministrazione. Infatti, numerose sono state le citazioni emesse, a seguito di comportamenti costituenti reati contro l'amministrazione pubblica (soprattutto nell'ambito dei contratti pubblici e delle concessioni di provvidenze economiche, anche a favore di soggetti privati, per finalità di interesse pubblico) che hanno

portato a sentenze definitive di condanna per danni, sia patrimoniali che all'immagine, subiti da enti pubblici nazionali, oltre che da Istituzioni comunitarie. In tali citazioni è stato, non di rado, contestato ai dirigenti pubblici (a titolo di concorso colposo al danno o di danno c.d. da disservizio), il mancato esercizio di misure di indirizzo generale e di controllo, idonee a prevenire i danni erariali.

Al fine di rendere più completo lo spettro delle conoscenze del P.M. contabile sui fenomeni patologici in discorso, dai quali spesso, come detto, scaturiscono le fattispecie di danno erariale più rilevanti e di maggior allarme sociale, sono auspicabili forme di raccordo con l'Autorità nazionale anticorruzione, i cui poteri di intervento sono stati, com'è noto, recentemente, ampliati con il dl n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014. Ciò anche al fine di acquisire notizie circa l'attuazione, presso le amministrazioni pubbliche, dei meccanismi previsti dal decreto legislativo n. 33/2013, per garantire la pubblicità e la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituiscono condizioni utili al fine dell'acquisizione di notizie di danno.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è anche la sede in cui la Procura generale può esprimere auspici riguardo alle possibili riforme nei settori di propria competenza.

Pur non potendosi assimilare il procedimento diretto all'accertamento di una responsabilità amministrativa a quello penale, la funzione anche sanzionatoria e di deterrenza che, come detto, caratterizza, oggi, la responsabilità amministrativa, spinge a che principi di garanzia, di derivazione anche costituzionale e comunitaria, propri dell'ampia categoria del c.d. "diritto punitivo", siano applicati anche in tale ambito.

Proprio in quest'ottica, la Corte Costituzionale fin dalla sentenza n. 371/1998 ha sottolineato come la prospettiva di una responsabilità deve essere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, "ragione di stimolo, e non di disincentivo" ed, in altre occasioni, ha evidenziato la rilevanza dei principi di "personalità" della responsabilità amministrativa e di "proporzione" della sanzione alla gravità del comportamento (si vedano le sentenze nn. 183 e 184 del 2007, nn. 453 e 371 del 1998 e n. 355 del 2010); principi diretti a valorizzare la distinzione, già presente nella disciplina legislativa, tra comportamenti dolosi, eventualmente caratterizzati da illecito o indebito arricchimento, e comportamenti gravemente colposi e che trovano attuazione, in giurisprudenza, anche attraverso il motivato utilizzo del potere riduttivo dell'addebito, caratteristico, com'è noto, della

giurisdizione contabile.

In proposito, sarebbero opportuni interventi normativi per favorire forme di patteggiamento (analogamente allo spirito della recente riforma del codice di rito di cui al dl n. 132 del 2014), dirette ad evitare il processo di primo grado (ovvero a semplificarlo), nei soli casi di responsabilità gravemente colposa e di danni di non rilevante entità.

Inoltre, l'unità della funzione giurisdizionale, più volte sottolineata dalla Corte Costituzionale e dalla Suprema Corte, pur nella pluralità delle giurisdizioni attualmente previste in Costituzione (giustificata dalla specializzazione delle materie trattate), comporta che alcuni principi base dell'ordinamento (quelli legati al c.d. giusto processo, cioè la terzietà del giudice, le garanzie del pieno contraddittorio e del diritto di difesa), non potrebbero non trovare uniforme applicazione presso ogni plesso giurisdizionale. Coerentemente con tale esigenza, la giurisprudenza contabile ha quasi del tutto superato, negli ultimi anni, concezioni legate al c.d. carattere sindacatorio della propria giurisdizione. Tutto ciò è avvenuto, spesso, su impulso del requirente che, rifiutando una funzione di *longa manus* del giudice, ha sempre sottolineato il proprio ruolo di parte del processo cui spetta, in via esclusiva, individuare e provare, con l'utilizzo dei poteri istruttori

previsti dalla legge, il *petitum*, la causa *petendi* ed i presunti soggetti responsabili.

In proposito, occorre considerare che, mentre sono normativamente definiti i poteri istruttori del P.M. (art. 2 legge n. 19/1994), sussiste una carenza nella disciplina circa le modalità del loro esercizio (anche per quanto riguarda l'attività istruttoria delegata alle forze di polizia) ed in materia di accesso agli atti del fascicolo del P.M., considerato che il rinvio alle norme del codice di rito, contenuto nell'art. 26 r.d. n.1038/1933, riguarda la fase processuale in senso stretto. Non sono, comunque, mancati, per colmare le lacune in materia, sforzi interpretativi da parte della giurisprudenza (si veda l'ordinanza n. 0242/2008 della sezione giurisdizionale per il Lazio che ha ritenuto ammissibile, in applicazione delle norme del codice di rito sulla istruzione preventiva - artt.692 e segg. c.p.c. - un controllo del giudice contabile, prima del processo, sull'attività istruttoria esperita dal P.M., in ipotesi di lesioni gravi ed irreparabili a diritti costituzionalmente protetti e di violazione dei limiti consentiti dal sistema globale della istruzione probatoria nel giudizio di responsabilità amministrativa).

I suddetti canoni, patrimonio consolidato dei giudizi di responsabilità, andrebbero estesi anche a quelli di conto, che

conservano un'utilità non secondaria, vista la rilevanza economica delle gestioni di danaro pubblico affidate agli agenti contabili, il cui perimetro di azione tende sempre più ad ampliarsi. Com'è noto, in tali giudizi, il relatore, chiamato anche a far parte del collegio decidente, ha funzioni di impulso processuale ed il contabile si considera costituito in giudizio con la sola presentazione del conto. Su tali punti si avverte la necessità di un'armonizzazione con i citati principi.

Infine, in linea generale, sussiste l'esigenza di una più completa ed organica disciplina del processo presso il giudice contabile, nelle sue varie esplicazioni, compresi i giudizi ad istanza di parte, che vanno assumendo, come si vedrà, una sempre maggiore rilevanza.

- **Il P.M. innanzi alle sezioni riunite in funzione nomofilattica.**

Il procuratore generale, in virtù dell'art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994, ha la possibilità di deferire alle sezioni riunite della Corte la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza o che comportano contrasti giurisprudenziali. In tal modo, il vertice della funzione requirente, partecipa, promuovendo i relativi giudizi o comunque intervenendo in quelli attivati da altri organi della Corte, all'affermazione di principi di diritto in materie di

competenza della stessa, stimolando, in una prospettiva non di parte bensì di tutela dell'ordinamento generale, l'adeguamento giurisprudenziale alle mutate condizioni giuridiche e favorendo, per quanto consentito dall'ordinamento, una tendenziale uniforme interpretazione della legge (l'ultimo deferimento alle sezioni riunite su di una questione di massima di particolare rilevanza ha riguardato l'interpretazione dei confini alla risarcibilità, posti dall'art. 17, comma 30-ter della legge n. 102/2009, del danno all'immagine, subito da enti pubblici a seguito di reati commessi da funzionari o amministratori degli stessi).

In proposito, recenti pronunce delle sezioni riunite della Corte dei conti tendono, con varie gradazioni, a rimarcare, proprio alla luce del citato art. 1, comma 7, della legge n. 19 del 1994, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009, un nuovo ruolo delle stesse (pur restando, come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 30/2011, un'articolazione interna del plesso giurisdizionale centrale della magistratura contabile).

In primo luogo, la tradizionale affermazione giurisprudenziale circa il carattere vincolante del principio di diritto affermato dalle sezioni riunite solo per il giudice innanzi al quale pende il giudizio che ha occasionato il

deferimento (si vedano, in tal senso, ad es. sentenze nn. 9/2007, n.5/1998 e n. 5/2008), è stata posta in discussione da successive decisioni (n. 4/2010, n. 8/2010 e n. 3/2011) che hanno ritenuto che la pronuncia del principio di diritto sia vincolante per tutti i giudici del merito. Inoltre, le sezioni riunite hanno precisato (sentenze nn. 7, 8 e 9 del 2010 e nn. 2 e 3 del 2011) che il rinvio per la decisione del giudizio alle sezioni riunite, previsto dalla suddetta normativa in caso di dissenso dell'organo giurisdizionale remittente, è possibile solo se diretto a riesaminare, sotto diversi profili, la sola questione di diritto, e non il merito della causa, riservato al giudice remittente, obbligato, come detto, a seguire il principio di diritto fissato dalle sezioni riunite.

Al di là dei dubbi che tale interpretazione della citata normativa può suscitare in relazione alla lettera della legge, alla sua coerenza con analoghe norme previste per le altre giurisdizioni (art. 374, II co., c.p.c. ed art. 99 del codice del processo amministrativo), oltre che con gli stessi principi costituzionali posti a salvaguardia del libero convincimento del giudice (desumibili dagli artt. 101, primo comma, 104 primo comma, 107 terzo comma e 108 secondo comma della Cost.), occorre tener presente che le decisioni delle sezioni riunite della Corte, in sede giurisdizionale, possono assumere, a

salvaguardia del valore della certezza del diritto, un'essenziale rilevanza di guida per i giudici del merito, tramite il valore persuasivo derivante dalla loro autorevolezza, più che attraverso un possibile carattere vincolante *erga omnes* delle stesse.

- **Il P.M. interveniente nei giudizi ad istanza di parte innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione.**

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; art. 33, comma 2, del d.l. n. 91/2014, conv. in legge n. 116/2014), il P.M. si è visto affidare nuovi compiti, attraverso la rivitalizzazione di istituti già previsti nel sistema.

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

Perciò, il legislatore ha dato nuovo vigore a funzioni già

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

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

Riguardo alla funzione di interveniente necessario esercitata, nei casi in discorso, dal requirente contabile, è noto che, ai sensi dell'articolo 72 del c.p.c., il pubblico ministero può produrre documenti, dedurre prove, prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti. La norma, applicabile, com'è noto, ai giudizi contabili, nei limiti della compatibilità, potrebbe essere utile al fine di risolvere alcune problematiche circa gli spazi di azione che devono ritenersi concessi, anche sub specie dei poteri istruttori, al PM

contabile.

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

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

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

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

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

delle sezioni regionali relative alle parifiche dei rendiconti delle regioni).

- **Il P.M. nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni.**

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

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

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

Il riferimento, connaturato al giudizio di parifica, a tale funzione propositiva non è senza significato. Infatti dimostra

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

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

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

Ovviamente, nell'esercizio di tale competenza, non si tratta di evidenziare patologie foriere di eventuali

responsabilità amministrative, ma di tener conto delle azioni o delle omissioni delle amministrazioni, nei vari settori di intervento attinenti sia la spesa che le entrate.

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

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

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

- **La funzione di coordinamento del Procuratore generale e dei Procuratori regionali.**

Com'è noto, l'art. 2, co. 3, della legge n. 19/94, affida al procuratore generale la funzione di coordinamento nei confronti dei procuratori regionali ed a questi ultimi quella nei confronti di magistrati dei rispettivi Uffici.

Il contenuto di tale potere si esplica non solo nel dare impulso all'attività degli uffici requirenti e nell'acquisire

informazioni sulla stessa ma, soprattutto, attraverso una funzione ricognitiva circa le modalità con le quali vengono affrontati temi di carattere generale o di particolare attualità, con la conseguente indicazione di indirizzi generali in materia.

In proposito, sarebbe opportuno estendere, anche all'Ufficio del pubblico ministero contabile, la previsione di cui all'art. 4 del d.lgs n. 106 del 2006, in virtù della quale il procuratore della repubblica può definire "i criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti", anche nella prospettiva di un'efficiente utilizzazione delle risorse umane.

Ovviamente, l'esercizio del coordinamento non può ledere l'autonomia del magistrato, nel concreto esercizio delle funzioni requirenti; occorre, però, tener presente che, oggi, (come sottolineato anche dal Procuratore generale della Suprema Corte, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014) quest'ultima è da intendere non come privilegio del singolo pubblico ministero, bensì come strumento per garantire l'obiettività della sua azione, a tutela esclusiva dell'ordinamento generale, oltre che dei cittadini utenti del servizio giustizia.

L'iniziativa disciplinare, con il connesso potere istruttorio e di partecipazione al contraddittorio nel relativo

giudizio innanzi al Consiglio di presidenza della Corte, chiude il sistema delle funzioni di coordinamento intestate al procuratore generale.

Anche in materia si pone la necessità di un intervento del legislatore, per regolare il relativo procedimento, ad oggi, sostanzialmente, affidato ad un regolamento interno (adottato dal Consiglio di presidenza in data 15/1/2013) e per tipizzare, com'è avvenuto per i giudici ordinari, le fattispecie disciplinarmente rilevanti.

- **Rapporti fra Procure ed organi di controllo della Corte.**

I nuovi compiti affidati al Requirente contabile sembrano auspicare più incisive forme di raccordo fra procure regionali ed uffici della Corte addetti al controllo, pur nel 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 del fatto che la stessa, com'è noto, presuppone l'accertamento di elementi ulteriori rispetto alla mera violazione dei parametri utilizzati per il controllo di legittimità e sulla gestione di amministrazioni pubbliche.

Perciò, pur non sussistendo in capo agli uffici di controllo, in assenza di una specifica norma, un obbligo di denuncia, con le conseguenze di cui all'art. 1, co.3, della legge n. 20/1994, si ritiene pienamente conforme all'ordinamento la prassi delle segnalazioni alle procure regionali di possibili danni erariali che si evidenzino a seguito dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte.

Nonostante 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, l'inadempimento dei gruppi consiliari agli obblighi di rendicontazione dei finanziamenti regionali, possono

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

L'esigenza in discorso 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.

Sulla questione generale in esame, la Procura generale ha, recentemente, emanato un indirizzo di coordinamento (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 gli stessi.

In ogni caso, il raccordo in questione implica un'autonoma valutazione del requirente sugli esiti dell'attività di controllo.

Tale valutazione è, come accennato, l'effetto del differente oggetto dei giudizi di responsabilità rispetto a quelli con i quali si esplica la funzione di controllo, con la conseguente necessità di tener distinto il piano della legittimità dell'azione amministrativa, oggettivamente intesa, da quella della illiceità dei comportamenti degli agenti pubblici.

Infatti, com'è noto, mentre le valutazioni delle sezioni di controllo attengono alla legittimità di atti ed alla loro conformità con principi generali di razionalità che devono regolare l'azione amministrativa, la sussistenza di una responsabilità amministrativa prevede l'accertamento di un comportamento illecito di funzionari o amministratori pubblici, intesi come persone fisiche, caratterizzato dall'elemento psicologico e dal rapporto di causalità con un danno concreto ed attuale (in tal senso, si veda sent. sez. riun. in speciale composizione n. 33/2014).

Posta tale differenza di oggetto, consegue, come

principio generale, che l'esito del controllo e l'eventuale accertamento di una responsabilità possono essere divergenti, nel senso che un atto di gestione può essere dichiarato irregolare in sede di controllo, senza costituire necessariamente presupposto di una responsabilità amministrativa, in assenza di un danno, o dell'elemento psicologico minimo. Allo stesso modo, un atto di gestione può essere dichiarato formalmente regolare e costituire fonte di responsabilità amministrativa.

Ciò non toglie che, in disparte principi legislativamente previsti (art. 17 comma 30 *quater* L. n. 102/2009 che considera causa di esclusione della colpa grave l'esito positivo del controllo preventivo di legittimità, nei limiti degli elementi presi in considerazione in tale sede), interferenze potrebbero esserci, in concreto, proprio in conseguenza di un autonomo e motivato apprezzamento, prima del requirente e poi, eventualmente, del giudice, che possono ritenere rilevanti, ai fini dell'accertamento di una responsabilità amministrativa, anche esiti negativi del controllo.

Il problema in esame si pone, oggi, in particolare, con riferimento alle responsabilità amministrative che possono conseguire dagli esiti negativi del controllo sui rendiconti dei gruppi regionali consiliari e dall'accertamento, effettuato in

sede di controllo, dei presupposti per l'applicazione di alcune sanzioni tipizzate (ad es. quelle conseguenti alle eventuali elusioni del patto di stabilità interno da parte di enti locali).

2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza.

2.a - La giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

(Procuratore generale aggiunto –
Eugenio Francesco Schlitzer)

La giurisprudenza della Corte costituzionale

Regime giuridico della responsabilità amministrativa e competenze statali

Il Giudice delle leggi nel 2014 si è occupato in misura significativa della materia afferente le funzioni costituzionali di controllo e di giurisdizione cointestate alla Corte dei conti. Tra di esse particolare rilievo assumono, come più avanti meglio vedremo, le pronunce nn. 39 e 40 che organicamente ne puntualizzano, in termini di compatibilità costituzionale, il relativo quadro normativo modificato profondamente dagli interventi degli ultimi anni ed in particolare dal D.L. n. 174/2012, dalla legge n. 228 dello stesso anno, dal D.L. 35/2013 ed infine dal D.L. n. 16/2014 (c.d. salva-Roma).

Già la prima sentenza (**n. 19 del 10 febbraio 2014**) è di

rilievo sotto il profilo della “copertura costituzionale”, ex artt. 97 e 117, 2° comma, lett. *l*), del regime giuridico della responsabilità amministrativa, di cui viene ribadito l’inquadramento nelle competenze statali sia in materia di «ordinamento civile» che di «giustizia amministrativa» e che deve quindi adeguarsi ai principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità, uniformità su tutto il territorio nazionale.

La pronuncia concerne, tra l’altro ed in particolare, l’art. 7, comma 1, della legge n. 1 del 2011 della Provincia autonoma di Bolzano. La norma limitava, per il personale degli enti pubblici della Provincia, l’obbligo di denuncia alla Corte dei conti di possibili danni erariali ai soli in casi di superamento del limite di somma previsto dalla legge stessa. Osserva il Giudice costituzionale, anche richiamandosi ad altre precedenti pronunce¹, che con la propria potestà legislativa, la Provincia autonoma pur potendo stabilire, in materia di “ordinamento degli uffici pubblici”, obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può incidere sul relativo regime giuridico o introdurre nuove cause di esenzione della responsabilità stessa². Premesso quindi che la

¹ Sentenze n. 337 del 2009, n. 184 del 2007 e n. 345 del 2004

² Cfr. sentenza n. 345 del 2004

denuncia di fatti potenzialmente dannosi per l'erario è presupposto per l'attivazione dell'accertamento delle responsabilità amministrative e che la legge³ chiama a rispondere del danno erariale anche coloro che, con l'aver «omesso o ritardato la denuncia», abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento, è evidente come la disposizione in esame che introduceva ipotesi di esenzione dalla responsabilità amministrativa fosse illegittima. Essa violava infatti, gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto andava ad incidere sul regime giuridico della responsabilità amministrativa, interferendo direttamente sia con le competenze statali in materia di «ordinamento civile» che di «giustizia amministrativa», ledendone, in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità, la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Precisa ancora la Corte che la potestà della Provincia può disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa ma non può modificarne il regime⁴ neppure per quanto attiene ai termini e

³Art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

⁴ Cfr. sentenza n. 345 del 2004

agli obblighi relativi alla conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

Con un percorso motivazionale sostanzialmente analogo, la sentenza n. 19 annulla anche l'art. 12 della stessa legge. La norma, nel disciplinare una peculiare fattispecie, prevedeva che nell'esercizio delle funzioni tavolari il conservatore dei libri fondiari rispondesse nei medesimi limiti in cui risponde il giudice tavolare e che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio fossero rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. La prima disposizione, osserva il Giudice delle leggi, nel limitare la responsabilità del conservatore, viola l'art. 117, co 2, lettera l) Cost, perché il sistema della responsabilità amministrativa, deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», la cui disciplina è di competenza esclusiva dello Stato.

La seconda disposizione viola il medesimo parametro costituzionale, contrastando con l'ordinamento della giurisdizione contabile in tema di spese legali specie quando se

ne ipotizza il riconoscimento nella fase istruttoria.

Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

Altre sentenze attengono ai tempi ed ai modi dell'esercizio della nuova funzione di controllo sui rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali che l'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d. l. n. 174/2012, attribuisce ora alla Corte dei conti.

Un primo problema si è posto quanto all'inizio della piena operatività del nuovo controllo.

Con la **sentenza n. 130 del 15 maggio 2014** la Corte ha accolto i conflitti di attribuzione promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Sezione delle autonomie⁵, e dalle omologhe Sezioni regionali di controllo⁶ della Corte dei conti, con le quali è stato esercitato il controllo sui rendiconti, relativi all'esercizio finanziario 2012, dei gruppi consiliari regionali.

Il Giudice delle leggi ha sostanzialmente condiviso le argomentazioni delle Regioni e cioè che la Corte dei conti abbia esercitato per l'esercizio 2012 un potere non [ancora]

⁵ 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 1

⁶ Romagna, 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, Veneto 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263

attribuite dalla legge, potendo esso operare dopo la prevista individuazione⁷ dei criteri contenuti nelle linee guida della Conferenza per i rapporti Stato - le Regioni che debbono regolare la strutturazione dei rendiconti in questione inevitabilmente a partire dall'anno 2013. Le delibere sono state perciò annullate.

Sempre su tale tema la **sentenza n. 263 del 26 novembre 2014** ha ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato in relazione a dieci deliberazioni' con cui è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013, assunte dalla omologa Sezione regionale. La Regione aveva affermato in primo luogo che la Sezione, in violazione dell'autonomia regionale nelle materie legislativa, statutaria, finanziaria e contabile, avrebbe svolto un controllo di merito, diverso da quello meramente documentale che sarebbe stato delineato dal legislatore con il citato d.l. n. 174 del 2012 e dalla stessa Corte con la sentenza n. 39 del 2014. In secondo luogo la Regione aveva sostenuto che il controllo sarebbe stato esercitato secondo criteri individuati ex post e, comunque, difforni da quelli seguiti dai gruppi, che avrebbero rispettato il principio del non superamento del costo

⁷ ai sensi dell'art. 1, comma 9, del citato d.l.

sostenuto al medesimo titolo nel 2012.

Le argomentazioni regionali sono state ritenute generiche con conseguente declaratoria in parte di parziale inammissibilità del conflitto stesso ed in parte di infondatezza.

Sotto il profilo dell'inammissibilità ha infatti rilevato il Giudice delle leggi che le deliberazioni contestate affermano di fare applicazione dei criteri che hanno recepito le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.⁸

Sul profilo dell'infondatezza la Corte ha ritenuto che la questione prospettata si risolva nella denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia e, in quanto tale, debba essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione. La Corte si è richiamata alla propria sentenza n. 39 del 2014⁹ in cui ha chiarito che, avverso le determinazioni della Sezione regionale in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «non può essere esclusa [...] la garanzia della tutela dinnanzi al giudice a

⁸ previsti dall'art. 1 dell'Allegato «A» al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2012

⁹ Vedi amplius più avanti

mente degli artt. 24 e 113 Cost. Tale tutela è oggi assicurata con la recente previsione normativa dell'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione per effetto dell'inserimento al comma 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2014, della disposizione di cui all'art. 33 del d.l. 91/2014, conv. con la legge n. 116 dell'11 agosto dello stesso anno.

Peraltro la Corte costituzionale avrà modo di intervenire¹⁰ ulteriormente sulla questione in relazione al conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Calabria avverso la deliberazione della Corte dei conti, Sez. controllo Calabria, n. 26 del 28 maggio 2014, concernente i rendiconti dei gruppi consiliari regionali per l'anno 2013¹¹.

Anticipazioni di cassa

Con **sentenza n. 188 del 23 giugno 2014** la Corte si è occupata dei modi e dei limiti dell'eventuale utilizzazione delle anticipazioni di cassa per la copertura della spesa. E' stata così affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18¹² con riferimento all'art. 119, sesto comma,

¹⁰ L'udienza prevista è quella del 10 gennaio 2015

¹¹ Su tali rendiconti vedi comunque SSRR sentenze nn. 36, 40, 41, 42, 43, 45 e 46 del 2014.

¹² Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni

Cost, sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia del regime delle anticipazioni di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa. Nella fattispecie in esame, la Provincia non solo aveva ommesso ogni riferimento alla normativa nazionale attinente alle anticipazioni di cassa, ma ne aveva adottato altra contrastante con l'art. 119, sesto comma, Cost sotto i profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla. Il Giudice delle leggi ha sottolineato lo stretto collegamento funzionale tra l'art. 119 cit., e i vincoli comunitari che a maggior ragione comportano che sia riservata al legislatore statale la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni.

Peraltro, sia pure per profili in gran parte diversi il tema delle anticipazioni tornerà ad impegnare la Corte costituzionale poiché la Sezione di controllo Piemonte con ordinanza n. 49/2014 ha sollevato questione di legittimità costituzionale di leggi regionali piemontesi che hanno disposto l'impiego di "anticipazioni di liquidità" erogate dal MEF in favore delle Regioni ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 35/2013.¹³

¹³ L'ordinanza è stata iscritta al numero di registro ordinanze n. 246/2014 della Corte

Il vaglio di costituzionalità dei nuovi modelli di controllo

Con tre ricorsi le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento avevano promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Tra le norme impugnate rientravano: l'art. 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), 9 e da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), e 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'art. 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'art. 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'art. 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Corte, con **sentenza n. 39 del 6 marzo 2014** ha dato

organica risposta alle diverse censure, ribadendo in primo luogo la propria costante giurisprudenza, secondo la quale le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento.

La Consulta ha altresì chiarito che, con i commi impugnati, il legislatore statale ha inteso adeguare il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, al duplice fine del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea. Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, la Corte ha ritenuto “naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante”¹⁴

¹⁴ Cfr. in tal senso anche C. Cost. sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

Quanto agli altri parametri richiamati dalle ricorrenti, (artt. 117, 119, 127 della Costituzione, norme statutarie e regolamentari), al fine di dimostrare la sussistenza di una competenza esclusiva delle Regioni per la disciplina dei gruppi consiliari regionali e dei relativi controlli, desumibile dai parametri relativi all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione, la Corte ha ribadito la diversità di posizione e funzioni degli organi del Parlamento nazionale rispetto a quelli delle altre assemblee elettive sotto molteplici profili fra cui, in tema di controlli, l'impossibilità di estendere ai Consigli regionali la eccezionale deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, vigente nei confronti del Parlamento, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.

In particolare, non è stato ritenuto lesivo dell'autonomia regionale il comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge il quale prevede che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità. Infatti il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte

integrante del rendiconto regionale e il sindacato esterno della Corte dei conti assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza attraverso una analisi obbligatoria di tipo documentale, sull'effettivo impiego dei fondi, che non entra nel merito delle scelte discrezionali, rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

Muovendo dalle censure aventi ad oggetto l'impugnato comma 7, La Corte ha invece dichiarata l'illegittimità costituzionale per la parte di esso che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, perché ritenuto invasivo dell'autonomia legislativa regionale nonché esorbitante rispetto alla collocazione costituzionale della Corte dei conti, dal momento che le attribuzioni di quest'ultima non possono incidere sul contenuto o sugli effetti degli atti legislativi di qualunque genere e tipo. Infatti, un potere come quello in questione avrebbe finito per condizionare provvedimenti di carattere legislativo dequotando l'autonomia dei parlamenti regionali.

La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 10, primo e secondo periodo, e del comma 11, primo periodo, dell'art. 1 del d.l, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del presidente della Giunta nelle procedure ivi previste. Infatti per costante giurisprudenza

costituzionale il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, come nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola.

Costituzionalmente illegittimo anche il comma 11 dell'art. 1 del d.l. n. 174 cit., limitatamente al terzo periodo, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. Ciò per lesione degli artt. 117 e 119 Cost. posti a tutela dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

Si tratta infatti di una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure che la Corte dei conti possa graduare la sanzione in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente, ha osservato il Giudice delle leggi, di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza costituzionale ha posto a fondamento della conformità a

Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti.

Inoltre i gruppi consiliari sono stati qualificati dalla predetta giurisprudenza come organi del Consiglio regionale e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale, ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio. Quindi una sanzione che ne precludesse qualsiasi finanziamento, rischierebbe di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in casi di marginali irregolarità contabili, ma in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati.

Di particolare rilievo è però il mantenimento del comma 11, ultimo periodo, dell'art. 1 del d.l., nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti. Infatti, contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, secondo la Corte "l'obbligo di restituzione può ritenersi principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni

istituzionali svolte dai gruppi consiliari”.

Del pari infondata la questione relativa all’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012.

I controlli ivi previsti non sono lesivi dell’ambito riservato alle norme di attuazione in quanto sono distinti e diversi rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti “speciali” di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013), a cui sono riconducibili tutte le norme impugnate. Da quelli spettanti alle autonomie speciali, infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In relazione all’esercizio dell’attività di controllo della Corte dei conti, la Corte costituzionale con **sentenza n. 40 del 10 marzo 2014**, fondandosi sull’art. 100 della Costituzione, integrato dal richiamo agli artt. 11 e 117, comma primo, Cost., ed ai principi di diritto comunitario, ha definito la generale competenza della Corte dei conti in materia di controllo di legalità e regolarità sulla finanza pubblica territoriale come funzionale alla verifica del rispetto dei “vincoli derivanti

dall'ordinamento comunitario" e dagli accordi internazionali.

La questione nasce con la modifica che l'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 apporta alla legge provinciale n. 10 del 1992¹⁵, sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo periodo, il seguente: «Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi». In tal modo i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del TUEL erano stati attribuiti all'«Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli» e sottratti alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale esorbitava così dalla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento di finanza pubblica» prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa¹⁶ anche alla Provincia di Bolzano quale forma di autonomia più ampia.

Ha osservato il Giudice costituzionale che il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti

¹⁵ Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano

¹⁶ Cfr. art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) –

per questi particolari obiettivi circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014)

Naturalmente, osserva il predetto Giudice, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali possono essere funzionalmente collegati. Infatti proprio l'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, "non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità."

In questa prospettiva non ha fondamento neppure l'ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui l'intestazione alla Corte dei conti di un tipo di sindacato come quello degli artt. 148, comma 1, e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e successive modificazioni non sarebbe

compatibile con la particolare autonomia riconosciuta dalle norme costituzionali e dallo statuto e con la natura collaborativa del controllo della Corte dei conti.

Rimane quindi confermato che i controlli delle Sezioni regionali hanno assunto progressivamente caratteri cogenti (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Tale tipo di sindacato, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti.

La Corte costituzionale ribadisce in questa sentenza che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), ed è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa "impadronirsi di

tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale.” È poi respinta l’eccezione della Provincia, secondo cui la materia sarebbe dominata, per quel che concerne le autonomie speciali, dal principio dell’accordo, che nel caso di specie mancherebbe. Infatti gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell’ambito del territorio provinciale e regionale, non possono disciplinare il sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell’intero territorio nazionale e che in ragione di tale esigenza è stato assegnato alla Corte dei conti.

Rimane definito quindi che le Sezioni regionali di controllo effettueranno ovunque, con cadenza annuale, i controlli sulla gestione degli enti locali e, in particolare sulla gestione finanziaria degli stessi, rispettivamente, ai sensi dell’art. 1 del D.L. n. 174/2012 nonché degli artt. 148 e 148-bis del vigente TUEL.

Rimane altresì definito sia l’ambito della funzione svolta dalla Corte dei conti in materia di controllo, di legittimità e sostanziale, sui bilanci di Regioni ed enti locali sia il carattere vincolante, nei confronti degli enti destinatari, delle decisioni assunte, con la sola eccezione dei bilanci delle regioni

approvati con legge regionale.

Il settore pensionistico

Per quanto attiene al settore pensionistico, con sentenza **n. 208 del 9 luglio 2014** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del D.P.R. n. 1092/1973¹⁷, per effetto del quale il provvedimento definitivo di pensione non può essere modificato o revocato per errore di diritto, questione sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 co. 1, 38, co. 2, e 97 Cost, dalla III sezione centrale d'appello con ordinanza del 13 febbraio 2012. Infatti sulla base del principio dell'affidamento è stato ritenuto che non solo l'esclusione dell'errore di diritto dalle ipotesi di revoca non trasmoda in un regolamento irrazionale ed arbitrario delle correlate situazioni sostanziali dello Stato e del pensionato ma serve a garantire la sicurezza giuridica, con particolare riguardo alle aspettative del dipendente collocato a riposo.

La giurisprudenza delle Sezioni Riunite

La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti è stata nel 2014 di significativo rilievo specie con le numerose decisioni assunte nell'esercizio delle nuove funzioni con la speciale composizione di cui all'art. 243 quater 5

¹⁷ Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato

comma, introdotto dall'art. 3, co.1, lett. r), legge n. 213 del 2012.

Non è naturalmente venuta meno l'attività delle SS.RR. in composizione ordinaria con lo specifico compito di risolvere, i contrasti giurisprudenziali e le “questioni di massima di particolare importanza” (ex, art. 4, commi 1 e 2, della legge n 161/1953). Come è noto Il PG ha una competenza generale alla remissione delle questioni alle SS.RR. medesime.

Di recente, ai sensi dell'art. 42), comma 2, della legge n. 69/2009, il potere di deferimento è stata attribuito anche al Presidente della Corte dei conti.

Si ricordi poi che, in base al testo novellato dall'art. 42, co. 2, sopra citato, dell'art. 1 co. 7 del d.l. n. 453/1993 ¹⁸, la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale che ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio.

SS.RR. in composizione ordinaria. Questione di massima: giudizio di conto e rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari

Con la sentenza n. 30/QM/2014 le SSRR in sede

¹⁸ Convertito nella legge 14.1.1994 n. 19

giurisdizionale hanno dato soluzione negativa al quesito posto dal Presidente della Corte che aveva deferito¹⁹ una questione di massima in ordine all'attivabilità o meno, *anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, del giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853.*

Le Sezioni sono partite dalla possibilità o meno di configurare come agenti contabili i Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici loro erogati considerando che tali agenti sono figure tipizzate, che devono essere investite della funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione. Dalla disamina del quadro normativo non si è ritenuto di rinvenire alcuna disposizione che attribuisca tale qualifica ai Presidenti dei Gruppi consiliari, con conseguente obbligo degli stessi di rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e la conseguente sottoposizione degli stessi alla giurisdizione della Corte dei conti

¹⁹ Cfr. art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69

per ciò che attiene al giudizio di conto. Appare chiaro, al contrario, che nell'ambito della suddetta autonomia contabile e funzionale, costituzionalmente tutelata, la rendicontazione dei descritti contributi è rimessa esclusivamente al vaglio dell'Assemblea regionale.

Hanno osservato le SSRR che l'assunto per il quale i Presidenti dei Gruppi consiliari non possono essere reputati agenti contabili ai fini della resa del conto si ricava chiaramente anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001, nella quale il Giudice delle leggi ha affermato che l'unico agente contabile della Regione, a parte i funzionari amministrativi dell'Ente territoriale preposti a specifici servizi, è l'Istituto tesoriere, considerato che "l'agente contabile è soggetto distinto dai componenti del Consiglio regionale e dai suoi organi interni, ed affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro". Si è perciò rilevato che nessuna disposizione normativa, statale o regionale, prevede l'attribuzione della qualifica di agente contabile ai Presidenti dei Gruppi consiliari.

Naturalmente, è stato precisato, ove i Presidenti dei Gruppi consiliari avessero maneggio diretto di denaro e deviassero, nella relativa spendita, dai fini istituzionali o ne facessero un uso personale, essi sarebbero soggetti alla

giurisdizione di responsabilità contabile.

La pronuncia conferma la soluzione negativa della questione di massima anche sotto il profilo del rapporto tra conto giudiziale e rendiconto amministrativo e, conseguentemente, fra l'obbligo di rendere il conto, e l'obbligo di rendicontazione amministrativa cui sono tenuti nei confronti della propria amministrazione “*i funzionari delegati*” ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.

Si rileva che il comma 2 dell'art. 610, in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, esclude dall'obbligo della resa anche del conto giudiziale “*i funzionari delegati*”.

Anche alla luce di tale principio, ritenuto applicabile estensivamente a tutti i funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione, allorquando questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti e quindi come del caso in esame, delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto dovendo ritenersi che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, in

quanto rifluenti (e ad esso allegati) nel rendiconto consuntivo annuale, già assoggettato al controllo della Corte.

Sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, e dell'obbligo di rendicontazione ivi previsto, è intervenuta, di recente, la Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 6 marzo 2014 per la quale vedi *supra*.

In tal modo il Giudice delle leggi ha espressamente affermato che il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, e che il sindacato delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti deve ritenersi meramente documentale (punti 6.3.9.2. e 6.3.9.6. della riferita sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014).

Da ciò deriva, da una parte, che anche in tali fattispecie il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari, poiché già assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi del comma 10 del citato art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, non può ritenersi assoggettato alla modalità di rendicontazione giudiziale, per effetto del richiamato principio di alternatività fra rendicontazione amministrativa e giudizio di conto. Dall'altra, costituendo il suddetto rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari parte

necessaria del rendiconto regionale, ovvero un subconto del rendiconto generale regionale, anch'esso assoggettato, nei limiti di compatibilità costituzionale, al controllo sulla gestione essenzialmente con esito di referto, oltre che al giudizio di parificazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in quanto rifluente nel predetto rendiconto generale, non può essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto .

Per altro verso e per costante giurisprudenza costituzionale l'immunità disciplinata dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, non è assoluta, e non copre le funzioni di mera amministrazione attiva, perché secondo la Costituzione esse non rientrano nelle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale (art.121, commi 3 e 4), e costituiscono estrinsecazione non già di autonomia costituzionale di organi rappresentativi, bensì di discrezionalità amministrativa²⁰.

Alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sopra richiamata va rimarcato che l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non può implicare di per sé che l'amministrazione consiliare sfugga

²⁰ (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 392/1999 e 289/1997)

alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine alle tutele giurisdizionali della finanza pubblica e che, in ogni caso, il principio dell'autonomia dell'organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità.

Ferma restando quindi la mancanza dell'obbligo dei presidenti dei Gruppi consiliari regionali di rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853 e alla non attivabilità del giudizio di conto nei confronti degli stessi presidenti, va ribadito quanto già prima precisato, e cioè, che i presidenti e i consiglieri componenti dei Gruppi consiliari regionali sono comunque soggetti alla responsabilità amministrativa e contabile per il danno cagionato alle finanze regionali per l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo.

Pronunce delle SS.RR. in speciale composizione

Le Sezioni Riunite in speciale composizione nel 2014 hanno assunto numerose decisioni nell'esercizio delle nuove funzioni loro spettanti e cioè i giudizi proponibili ai sensi

dell'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, avverso gli elenchi delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche annualmente compilati dall'Istat; quelli proponibili ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000²¹, 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.

In questo contesto si può agevolmente inserire il nuovo art. 148-bis TUEL²² che, nell'ambito della nuova disciplina sui controlli (non interni, ma) esterni, demanda alle Sezioni regionali il controllo su bilanci preventivi e rendiconti consuntivi, con particolare riguardo al rispetto del patto di stabilità interno e dei limiti all'indebitamento, nonché alla sostenibilità economica e finanziaria, «anche in prospettiva».²³

Nel secondo semestre del 2014 si è aggiunta, per effetto dell'inserimento, al comma 12 dell'art. 1 del d. l. 174/2014,

²¹ Introdotto dal decreto legge n. 174 del 2012 convertito dalla legge n. 213 del 2012

²² Cfr. art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012

²³ Ove le sezioni regionali accertino squilibri, spese senza copertura, violazioni di norme finanziarie o del patto di stabilità, gli enti trasgressori hanno l' «obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento», i necessari provvedimenti riparatori, comunicandoli alla Corte dei conti.

dell'art. 33 della legge n.116 dell'11 agosto 2014 di conversione del d.l. n. 91 dello stesso anno un'ulteriore fattispecie, il ricorso avverso le delibere con le quali le Sezioni regionali di controllo si pronunciano sulla regolarità del rendiconto dei singoli gruppi consiliari regionali.

Il nuovo rimedio giurisdizionale si è rivelato interessante ed utile: infatti i relativi ricorsi, pur proposti solo nella seconda parte dell'anno oramai trascorso, hanno già determinato 24 decisioni i cui apporti ed approdi giurisprudenziali saranno esaminati più avanti.

Il legislatore ha affidato alle Sezioni regionali di controllo il giudizio di parifica anche per le Regioni, rinviando agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934, con ciò sancendosi che anche le stesse Sezioni regionali dovranno osservare la formalità della giurisdizione contenziosa (rispetto del contraddittorio sin dalla fase istruttoria, presenza del P.M. contabile, idoneità della pronuncia a produrre gli effetti del giudicato ⁽²⁴⁾).

Anche di queste, come delle altre delibere delle Sezioni regionali di controllo, la giurisprudenza delle SS.RR. ha affermato la ricorribilità innanzi a se medesime.

Il percorso ampliativo è stato articolato e complesso con

²⁴ Com'è noto la delibera di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato (art. 40 del r.d. n. 1214/1934) si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa.

parziali asseverazioni da parte del Giudice delle leggi e di quello della Giurisdizione.

Peraltro, in disparte le perplessità che potevano emergere con riguardo a singole fattispecie e che venivano prospettate nelle udienze di trattazione, questo Ufficio ha complessivamente condiviso le conclusioni della elaborazione giurisprudenziale --specificamente per quanto riguarda l'affermazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti con riferimento alle fattispecie individuate dalla norma con l'interpretazione estensiva dell'art. 234-quater più volte citato - per la decisiva considerazione dei riflessi che le fattispecie per le quali è stata estesa la giurisdizione hanno sulla specifica materia contemplata dall'art. 243-quater TUEL (piani di riequilibrio finanziario) per la quale la giurisdizione è stata per legge prevista.

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

altrimenti sarebbe un ostacolo a tale “espansione” - della mancanza di una specifica norma.

Tuttavia il passaggio dalla teorizzazione della giurisdizione esclusiva sulle vicende finanziarie dell’ente locale alle quali è preordinato il sistema incentrato sui piani di riequilibrio, all’istituto della parifica dei rendiconti generali regionali, non sembra né scontato né lineare come la Procura non ha mancato di rilevare costituendosi nei giudizi sui relativi ricorsi (**Sent. n. 27, 28.07.2014**)

In disparte la facile considerazione che si tratta di soggetti diversi, con diversi poteri ed ambiti costituzionali.

Non a caso l’istituto della parifica è intestato alle Sezioni di controllo, regionali e centrali, come del resto ha precisato la Sezione delle Autonomie con la delibera n. 14/2014: “le verifiche culminanti nel giudizio di parificazione competono alle articolazioni della Corte in sede di controllo (sezioni regionali e Sezioni riunite” [di controllo]. Trasferirne la competenza ad una sede giurisdizionale in “secondo grado”, al di fuori di una previsione legislativa, non soltanto sembra un’anomalia ma può avere dei riflessi sulla stessa autonomia funzionale degli organi di controllo, anzitutto le Sezioni regionali.

L’istituto della parifica dei rendiconti generali regionali

è stato costruito dal legislatore secondo il modello vigente per il rendiconto generale dello Stato (art. 1, comma 5, D.L. 174/2012 che richiama gli artt. 39, 40 e 41 del R.D. 1214/1934), salva la particolare finalità della relazione, per il rendiconto regionale, “di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa”.

Per quel che qui interessa, è stato chiarito che “l’attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso” (Sez. Autonomie, del. 9/2013) e che “la pronuncia della Corte, che si interpone tra l’attività di rendicontazione e la legge che approva il conto, ha la funzione precipua di agevolare l’assemblea legislativa nel controllare che l’attività dell’organo esecutivo si sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa (ivi)”.

La stessa Sezione delle Autonomie, con delibera n. 14/2014, ha precisato che l’essenza dell’attività di parificazione è costituita dalla “funzione di ausiliarità” e che la verifica si “inserisce” nel processo legislativo regionale.

Appare chiaro da queste affermazioni della Sezione delle Autonomie che la parifica costituisce (al pari di quella

avente per oggetto il RGS) un momento procedimentale inserito nell'ambito del procedimento legislativo di approvazione del rendiconto. Ne deriva l'inammissibilità di una impugnazione della relativa pronuncia.

Non a caso del resto il legislatore è rimasto inoperoso a fronte di una giurisprudenza contabile che pretoriamente ma in maniera costituzionalmente orientata e sistematicamente inquadrata nell'implementare i rimedi atti ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, prevenendo ed arginando fenomeni di squilibrio economico e di dissesto finanziario è invece prontamente intervenuto con la ricordata esplicita ma limitata previsione normativa quando si è travalicato l'ambito degli enti locali andando ad impattare su quello delle Regioni. In tal caso è stato attento a limitare la nuova ipotesi di gravame alle sole delibere sui rendiconti dei gruppi consiliari evitando di ricompredervi anche quelle sui rendiconti regionali, vale a dire sulle parifiche.

Da ultimo occorre osservare che ove dovesse affermarsi la tesi dell'ammissibilità del ricorso *de quo* anche avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo di parifica dei rendiconti regionali lo stesso ruolo del P.M. contabile, tanto in sede centrale che in sede locale, andrebbe adeguatamente ripensato ed adeguato alla nuova prospettiva.

Si pongono poi alcuni problemi sull'applicazione pratica del sistema.

Il giudice contabile ha insistito sul carattere non amministrativo delle delibere in questione: «tali delibere non si configurano, infatti, come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile» (così la sentenza n. 2/EL./2012).

Viene poi in rilievo la concreta configurazione della “speciale” composizione, stabilita in tre magistrati del controllo e tre della giurisdizione oltre il presidente. Essa a prima vista può sembrare quasi ovvia mutuando il numero dei componenti delle Sezioni Riunite nell'ordinaria composizione. C'è da chiedersi, in prospettiva, se una composizione più ampia potrebbe apparire più confacente in considerazione della peculiarità delle questioni da trattare. Questi aspetti comunque non potrebbero lasciare in secondo piano quelli connessi alla regolare composizione dei collegi, anche per quanto concerne

la loro continuità nella trattazione in più udienze dello stesso giudizio.

Pronunce relative a gravami avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo

Le tipologie di ricorso avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, già del 2013 (sentenze n. 2/2013/EL e n. 6/2013/EL), sono state inquadrare nei "giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva" con conseguente applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi posti dall'art. 58 del r.d. n. 1038/1933²⁵.

Secondo la sentenza n. 5/2013/EL le materie di contabilità pubblica vengono ora definite 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).

²⁵ L'articolo 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.

Le Sezioni Riunite hanno in particolare cura di precisare “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”.

Pronunce relative ai giudizi di parifica dei rendiconti regionali.

Gli aspetti generali in merito alla sussistenza della giurisdizione esclusiva della Corte in questo ambito, sussistenza negata dalla Procura Generale anche nel giudizio concluso con la sentenza n. 27 di cui appresso, sono già stati trattati nel sottoparagrafo che precede cui si rinvia.

Le due pronunce intervenute hanno fissati interessanti parametri.

Si è detto che tali giudizi hanno quale primaria finalità quella di consentire ai consigli regionali di esercitare il controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell’organo esecutivo, risultando affermato nell’Ordinamento, il rapporto di ausiliarità dell’attività di parificazione svolto dalla Corte nei confronti delle assemblee legislative e il collegamento teleologico fra detta attività e la legge regionale di approvazione del rendiconto.

Le operazioni di verifica proprie del giudizio si fondano

su un giudizio sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili effettuato attraverso una metodologia consolidata in ambito europeo, pertanto, al giudizio succitato conseguono le osservazioni e proposte di misure di correzione e interventi di riforma, ritenuti necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. (n. 27, 28.07.2014).

È stata poi ammessa la possibilità di procedere ad una parifica parziale nel giudizio di parifica dei Rendiconti delle Regioni ordinarie da parte delle Sezioni competenti, in conformità alle regole applicate ai giudizi di parificazione dei Rendiconti dello Stato e delle Regioni ad autonomia differenziata. (n. 38,11/09/2014)

Pronunce relative ai rendiconti dei gruppi consiliari.

Nell'anno 2014 è andata a regime la riforma introdotta dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213. La Sezione regionale di controllo si pronuncia, quindi, 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 e non rendicontate.

La formulazione stringata della norma aveva determinato in fase di prima applicazione, soluzioni giurisprudenziali non univoche, specie in ordine all'applicabilità a tali fattispecie anche del giudizio di conto 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 avevano 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 proponevano 4 conflitti di attribuzione. Peraltro i primi tre ricorsi impugnavano, 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. Solo il ricorso della Regione Piemonte affronta il problema della cumulabilità dei rimedi.

Nell'anno in corso due pronunce, alla cui analisi

effettuate nelle pagine che precedono si rimanda, hanno affrontato i due aspetti del problema.

Il Giudice delle leggi (sent. n.40) ha sostanzialmente condiviso le argomentazioni delle Regioni e cioè che la Corte dei conti, abbia esercitato per l'esercizio 2012 un potere non [ancora] attribuito dalla legge potendo esso operare dopo la prevista individuazione²⁶ dei criteri contenuti nelle linee guida della Conferenza per i rapporti Stato - Regioni che debbono regolare la strutturazione dei rendiconti in questione inevitabilmente a partire dall'anno 2013.

Per quanto attiene alla esperibilità del giudizio di conto, come si è già detto in precedenza, con la sentenza n. 30QM/2014 le SSRR hanno dato soluzione negativa al quesito deferito dal Presidente della Corte rilevando, in estrema sintesi, che il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari, essendo già assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi del comma 10 del citato art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, non può ritenersi assoggettato alla modalità di rendicontazione giudiziale, anche per effetto del principio di alternatività fra rendicontazione amministrativa e giudizio di conto.

Numerose (24) sono state nel corso dell'anno le pronunce in

²⁶ Ai sensi dell'art. 1, comma 9, del citato d.l.

materia.²⁷

In particolare la sentenza **n. 29 del 30/7/2014**, in coerenza con la già illustrata pronuncia n.40 del Giudice delle leggi, afferma che la Sezione regionale non può esercitare il controllo di spese dei gruppi consiliari liquidate nel 2013, ma assunte nel 2012, esercizio per il quale ancora non era in vigore il sistema dei controlli introdotto con il decreto legge 174 del 2012 e successivamente disciplinato dal DPCM 21 dicembre 2012, Si ricorda che negli stessi sensi è la delibera n. 15/2013 della Sezione Autonomie.

La stessa sentenza, premette che l'attività di controllo nella materia *de qua* deve consistere nell'esame della singola spesa per accertare se cioè essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito, individua alcuni parametri. Aggiunge, esemplificativamente, che l'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica risultano compatibili con l'attività di un gruppo come le spese per l'acquisto di quotidiani, rassegne stampa e libri, nonché per attività di consulenza e di ricerca. Allo stesso modo le spese funzionali all'attività di un gruppo, quali le spese di ristorazione, di soggiorno e i contratti di collaborazione con

²⁷ Nn.29,32,35,36, da 39 a 61 con l'esclusione delle nn44 e 59.

esperti di problematiche regionali, ovvero per ricoprire l'incarico di addetto stampa. Così anche sent. **n 40 del 13/11/2014**.

Quanto all'ambito della funzione si osserva che se in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi, la Sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla non rispondenza ai fini istituzionali può però, come avviene nella giurisdizione di responsabilità, sindacare la scelta discrezionale laddove essa risulti incongrua, illogica e irrazionale in ragioni dei mezzi predisposti rispetto ai fini che s'intende perseguire.

La Sentenza, **n. 39, 12/10/2014** chiarisce che i ricorsi alle Sezioni riunite in speciale composizione avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, relative ai rendiconti dei gruppi consiliari, possono essere decisi anche in parte, con riguardo cioè solo ad alcune delle poste in contestazione.

Infine, una non convincente pronuncia (**n. 60/2014/EL**), respingendo la relativa eccezione della Procura Generale afferma che, ai sensi dell'art. 276 c.p.c., il principio dell'immodificabilità del collegio giudicante trova applicazione solo dal momento in cui inizia la discussione

vera e propria, sicché solo la decisione della causa da parte di un collegio diverso da quello che abbia assistito a precedenti udienze di trattazione può dare luogo a nullità della sentenza.

Nella fattispecie si è ritenuta irrilevante la diversa composizione del collegio precedente poiché l'ordinanza dallo stesso assunta non avrebbe avuto alcun contenuto decisorio. In conclusione, in fattispecie, non risulterebbe violato il principio di immutabilità.

Rimane tuttavia difficile comprendere come ciò si possa affermare quando dal corpo della stessa sentenza è possibile verificare che il provvedimento del primo collegio, prima definito ordinanza diventi poi la *sentenza/ordinanza* n. 25 e che esso abbia addirittura deciso un'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata peraltro proprio dalla Procura Generale. Aggiungasi poi, che nello stesso provvedimento viene dichiarata in parte una cessazione della materia del contendere e nel resto vengono annullate le deliberazioni nn. 229 e 296 del 2013 della Sezione di controllo per il Piemonte.

Assume funzione di chiusura del sistema la sentenza n. 61/2014/EL che afferma che altro è il controllo di regolarità sui rendiconti dei Gruppi consiliari ex art.1 D.L. n. 174/2012, che ha natura di accertamento di regolarità e di conformità

meramente documentale (Corte Cost., n. 39/2014) e attiene all'atto-rendiconto; altro è la valutazione che potrà essere esercitata nell'ambito della giurisdizione di responsabilità sulla liceità, della condotta delle singole persone fisiche costituenti il Gruppo e della sua potenzialità lesiva dell'Erario regionale.

Pronunce relative ai piani di riequilibrio finanziario degli enti locali.

Su tale tipologia di giudizi sono intervenute, nel 2014, 12 decisioni.²⁸

Dalla loro analisi, come peraltro da tutte quelle delle SSRR in speciale composizione, emerge il configurarsi con sempre maggior precisione, sia sul piano procedurale che su quello del merito, di una organica implementazione dello scarno quadro normativo di riferimento.

Sul piano procedurale è stata affermata (**Sentenza/Ordinanza, n. 1 del 13/2/2014**) in primo luogo, malgrado la diversa tesi della Procura generale ribadita in udienza, che non è in contrasto con l'art. 25 Cost. la composizione del collegio giudicante, con gli attuali criteri di formazione che erano già stati resi noti con ordinanza presidenziale antecedente alla proposizione del gravame e relative modalità applicative.

²⁸ Precisamente quelle nn. 1,2,3,6,10,11,12,26,28,34,37,44.

In materia di termini la decorrenza di quello di 30 giorni, entro cui impugnare la delibera della sezione regionale del controllo²⁹ è stata individuata nella data di comunicazione della stessa all'amministrazione destinataria. (Cosi anche **Sentenza n. 33 del 12.9.2014**)

Sempre sul piano procedurale si è precisato (**Sentenza n. 6 del 26/03/2014**) che la notifica del ricorso va indirizzata, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, alle Amministrazioni statali presso l'Avvocatura generale dello Stato anche quando a rappresentare in giudizio dette Amministrazioni sia un loro dipendente. Tuttavia la notifica può essere rinnovata in un termine che il Collegio è tenuto a fissare.

Si è poi affermata la natura ordinatoria del termine di 30 giorni entro il quale le SS.RR in speciale composizione devono pronunciarsi; in base all'art. 23 del R.D. n. 1038 del 1933, il termine si intende rispettato con la lettura in udienza del dispositivo.

E' stata poi affermata la giurisdizione della Corte dei conti anche sull'atto del Prefetto conseguente alla delibera della Sezione regionale di controllo³⁰ in quanto attratto nella previsione dell'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. n. 267/00;

²⁹ ex art. 243 quater, comma 5, TUEL

³⁰ Adottata ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/11

ciò in considerazione del fatto che la previsione contenuta in tale norma non è tassativa ma consente di ricomprendervi tutte le figure aventi identità di “ratio”. Conseguentemente il Collegio ha riconosciuto la legittimazione a stare in giudizio del Prefetto in quanto il suo provvedimento si colloca nella innovativa procedura di cui all’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 e rappresenta il tramite attraverso il quale l’atto di volontà insito nella deliberazione della Sezione del controllo viene portato ad esecuzione e conseguentemente subisce gli effetti preclusivi della sentenza del giudice adito.

Del resto già con sentenza n. 2, 7/3/2014 era stata affermata l’inammissibilità di un ricorso per l’omissione della notifica al Ministero dell’Interno ed alla Prefettura territorialmente competente, omissione che non aveva fatto correttamente instaurare il contraddittorio tra le parti.

Particolare attenzione merita il principio fissato dalla **Sentenza, n. 2 cit** che non ha accolto, per difetto sia di *fumus boni iuris* sia di *periculum in mora*, l’istanza di sospensione della delibera. Infatti “l’attivazione della procedura di dissesto non può configurarsi come un “danno” per l’ente essendo essa l’estrema misura correttiva diretta ad evitare il perpetrarsi di condizioni destabilizzanti per le future gestioni”.

Ancora sotto il profilo procedurale (**Sentenza n. 34,**

22/10/2014) viene in rilievo l'affermazione che l'uso del potere istruttorio non è finalizzato alla ripetizione dell'attività di controllo, di competenza esclusiva della Sezione regionale, ma piuttosto alle valutazioni che il Collegio è chiamato ad effettuare. Tali valutazioni, si è detto, non sono solo di stretta legittimità e coerenza, bensì anche di correttezza, razionalità e logicità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia di diniego del piano. Pertanto le Sezioni riunite in speciale composizione possono riesaminare *funditus* i dati contabili così acquisiti come del resto quelli già disponibili e valutare se rimangono valide le conclusioni della Sezione regionale in ordine sia alla congruenza dell'obiettivo del piano che delle misure in esso previste.

Significativa, specie sul piano sistematico, è l'affermazione che può essere accolta la produzione di documenti nuovi relativi a fatti sopravvenuti rispetto ai dati ricompresi nel Piano di riequilibrio, in quanto il giudizio in questione non è un giudizio di appello avverso una decisione della Sezione regionale di controllo ma un giudizio in unico grado di merito per l'affermata impossibilità per le Sezioni Riunite di conoscere, in un giudizio già pendente, un nuovo Piano di riequilibrio, essendo tale possibilità limitata ai nuovi

fatti che, successivi alle valutazioni espresse dalla Sezione regionale, siano potenzialmente idonei a incidere, anche confermandole, su di esse.

In questo ambito problematico è stato poi precisato che la pendenza del giudizio davanti alle SS.RR. non impedisce all'Ente, nei termini e alle condizioni previste dalla L. 68/2014, di presentare un nuovo piano di riequilibrio che le Sezioni stesse possono conoscere non nel corso del giudizio già pendente ma in altro giudizio dopo la formale proposizione di ricorso avverso la nuova delibera. **(n. 10, 16/04/2014).**

Naturalmente, qualora il Comune approvi un nuovo piano di riequilibrio finanziario, il ricorso relativo al precedente risulta improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse ad agire, ai sensi e per gli effetti dell'art. 100 c. proc. civ. **(n. 44 del 13/11/2014)**

Nelle pronunce in questione sono poi stati ribaditi alcuni aspetti contabili.

Si è così detto **(n. 33 del 12.9.2014)** che il saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità va calcolato secondo il principio della competenza mista (art. 31 commi 3 e 4 l. n. 183/2011; art.1, comma 89

legge 220/2010)³¹.

Si è pure chiarito che la procedura “straordinaria” di riequilibrio finanziario pluriennale differisce da quella “ordinaria” non solo per la maggior durata massima del periodo di riequilibrio³², ma anche perché nel riequilibrio “ordinario” la pianificazione, espressa nella deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio, si riflette in maniera contestuale sui documenti di bilancio con la variazione dei bilanci di previsione annuale e pluriennale.

Si è rilevato anche che l'impossibilità di riequilibrare il bilancio dell'ente attraverso la procedura ordinaria che, prima della vigenza del D.L. n. 174/2012, avrebbe obbligato l'ente alla dichiarazione di dissesto finanziario, diviene ora il logico ed implicito presupposto per il ricorso a quella straordinaria. Si tratta cioè di una vera e propria alternativa alla dichiarazione di dissesto finanziario introdotta dal legislatore e funzionale all'emersione di disavanzi occulti.

Gli effetti positivi per l'ente locale della procedura di riequilibrio straordinaria sono la possibilità di gestire anche

³¹ Esso è dato dal saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista ed è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti”

³² Dieci anni (243-bis, comma 5, del TUEL), anziché tre (art.193, comma 3, del TUEL)

quella parte del bilancio che sarebbe stata oggetto della gestione liquidatoria dell'organo straordinario di liquidazione, di potenziare le capacità solutorie grazie al ricorso alle anticipazioni a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter TUEL, di utilizzare per cassa le entrate a specifica destinazione (preclusa ai sensi dell'art. 195, comma 1, del TUEL agli enti in dissesto fino all'emanazione del decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato), di potenziare i controlli esterni del Ministero dell'interno e della Corte dei conti e di prolungare il periodo di riequilibrio, evitando sia il default tecnico con il rischio di pagamento parziale della massa debitoria, sia gli effetti negativi sull'immagine politica, sul merito di credito dell'ente locale e sull'economia locale, relativamente alla quale risulterebbero più dirompenti gli effetti dell'evento dissesto. (n. 34, 22/10/2014).

Pronunce relative ai ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat

Relativamente ai ricorsi avverso gli elenchi ISTAT), nel 2014, a fronte delle due decisioni dell'anno precedente³³, sono intervenute nel 2014, 14 decisioni.³⁴

³³ n. 3/2013/RIS dell'11.7.2013 e n. 7/2013/RIS del 27.11.2013, relative peraltro al medesimo ricorrente

Tutti i ricorsi sono stati proposti da Enti teatrali, tranne quello deciso con la pronuncia n. 17 proposto dalla C.O.N.I. Servizi s.p.a. A tale ricorso peraltro si sono aggiunti, tra la fine dell'anno precedente e gli inizi di quello attuale, i ricorsi delle Federazioni affiliate, fino ad ora giunti a 33 che dovrebbero essere tutti discussi nel mese di gennaio 2015.

Anche questi ricorsi, come quelli avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, sono stati inquadrati nei "giudizi ad istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva" con conseguente applicazione, sul piano processuale, delle norme e dei principi posti dall'art. 58 del r.d. n. 1038/1933.³⁵

Le relative sentenze hanno in genere rigettato i ricorsi avverso l'inserimento nell'elenco in questione (d'ora in avanti elenco ISTAT) che, come in particolare rilevano le pronunce n. 4 e 17, vuole essere ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite dalla legge di Stabilità di ciascun anno e da altri atti legislativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della

³⁴ Precisamente quelle nn. 4,5,7,8,9,12,13,15,16,17,21,31, 62 e 63.

³⁵ L'articolo, 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.

finanza pubblica, nonché del contenimento della spesa pubblica.

Fa eccezione la pronuncia n. 15, in quanto i dati enucleabili dai bilanci trasmessi dall'Ente (Teatro Stabile del Friuli Venezia Giulia), dimostrano che i contributi pubblici sono al di sotto del 50% rispetto ai costi di produzione, mancando quindi il parametro del prevalente finanziamento pubblico.

In ogni caso appare paradigmatica dell'intera fattispecie la sentenza **n. 4 del 19 marzo del 2014**.

In essa si chiarisce in primo luogo che la natura giuridica anche ove privatistica dei soggetti ricorrenti non li esenta in quanto destinatari di prevalenti risorse pubbliche (superiori al 50% dei costi di produzione) dall'inserimento nell'elenco ISTAT in quanto assume rilevanza esclusiva la documentazione della realtà economica prescindendo dalla forma giuridica. Di conseguenza neppure rileva in questi casi il concetto di "organismo di diritto pubblico," funzionale piuttosto alla normativa di riferimento degli appalti pubblici.

Viene poi richiamato e confermato l'iniziale indirizzo assunto dalle SS:RR. del 2013 specie in ordine alla tempestività del ricorso.

Si è cioè ritenuto che a detta tipologia di giudizi, aventi carattere impugnatorio in unico grado, sono applicabili le norme contenute nel R.D n. 1038/1933, specie riguardo all'art. 58 sui giudizi ad istanza di parte. Deve poi escludersi, in assenza di esplicita previsione normativa, che per la proposizione del ricorso debba farsi riferimento al termine di sessanta giorni, proprio della giurisdizione amministrativa³⁶ oppure a quello 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 pluriennale³⁷. Vista l'assenza di un termine prestabilito per legge, assume qui decisivo rilievo, a mente del generale rinvio dell'art. 26 del R.D. n. 1038 cit. alle norme del codice di procedura civile, l'art. 100 c.p.c. («per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse»). Con ciò l'interesse a ricorrere avverso l'inserimento negli elenchi ISTAT è limitato all'anno entro il quale quell'elenco dispiega i suoi effetti sull'ordinamento.

Da quanto sopra consegue che la mancata previsione nell'art.1, comma 169, l. n.228/2012 di un termine *ex lege* per

³⁶ Cfr. art. 29 del d.lgs. n. 104/2010

³⁷ Vedi 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.

proporre l'azione non viola i principi costituzionali di difesa e del giusto processo.

La pronuncia richiama poi alcuni profili di particolare valenza anche sul piano contabile.

Si ricorda in particolare che alla luce della normativa comunitaria, le erogazioni che teatri stabili ad iniziativa pubblica ricevono dal Ministero per i beni e le attività culturali, non possono farsi rientrare tra i contributi al prodotto, ma rientrano nell'ambito degli altri contributi alla produzione. Si tratta cioè di attivi che non costituiscono ricavi, ma vanno ricompresi tra i trasferimenti ricevuti da un'altra amministrazione pubblica a motivo dell'esercizio di una attività di produzione. I contributi in conto-esercizio erogati da operatori pubblici devono quindi ritenersi esclusi dai ricavi dell'ente che sono rappresentati solo dalle entrate derivanti dall'attività caratteristica vale a dire dai ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni di servizi tipiche dell'ente.

Com'è noto il primo indefettibile requisito per esclusione dall'elenco ISTAT è dato dalla mancanza del prevalente finanziamento pubblico in quanto i dati relativi alle sovvenzioni pubbliche, enucleabili dai bilanci trasmessi dall'Ente, dimostrino che i contributi pubblici sono al di sotto del 50% rispetto ai costi di produzione.

(segue...) 2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza

2.b ... della Corte di Cassazione (con particolare riguardo alle società partecipate).

(V.P.G. Luisa de Petris)

Anche nel corso del 2014 la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione si è occupata della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di società di capitali partecipate da enti pubblici, ancorché senza significativi scostamenti dall'orientamento ormai consolidato che ha visto il suo *incipit* con la storica sentenza 26806/2009.

Prima di segnalare gli indirizzi interpretativi tratteggiati dalle pronunce intervenute in materia, appare utile evidenziare gli arresti giurisprudenziali del Giudice regolatore della giurisdizione su altri temi di vivissima attualità sicuramente non meno importanti nell'ottica della tutela delle pubbliche finanze e dell'individuazione del giudice naturale a ciò preposto.

Le Sezioni Unite hanno segnato un punto fermo in materia di potestà cognitiva della Corte dei conti sulla responsabilità per danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti

politici nell'ambito dei consigli regionali.³⁸

È stato significativamente affermato che la giurisdizione contabile non può ritenersi esclusa in funzione delle prerogative costituzionali riconosciute dall'art. 122, comma 4, Cost., a tutela dell'autonomia del Consiglio regionale, atteso che già il dato letterale della norma esclude ogni possibilità di estendere l'evocata prerogativa d'insindacabilità – testualmente riferita alle “opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle funzioni” e, dunque, solo alle più elevate funzioni di rappresentanza politica del consiglio regionale³⁹ – alla gestione dei contributi erogati ai “gruppi” presso i Consigli regionali, aspetto che certamente non attiene a quel novero ristretto di più elevate funzioni. La Cassazione ha ricordato sul punto l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la disposizione dell'art. 122, comma 4, cost., come tutte quelle in materia di immunità e garanzie d'insindacabilità, ha natura derogatoria (quale eccezione alla regola del normale controllo giurisdizionale) ed è, quindi, di stretta interpretazione⁴⁰.

Stante la diversità dei piani di rispettiva operatività,

³⁸ Cass. n. 23257/2014

³⁹ Corte cost. n. 289/97, n. 209/94, n. 69/1985

⁴⁰ cfr. Corte cost. 200/08

inoltre, la giurisdizione contabile sulla gestione dei contributi in parola non comporta alcuna inammissibile interferenza sul voto consiliare in tema di approvazione del bilancio consuntivo, quale sintesi documentale delle risultanze contabili afferenti alle attività e alle passività finanziarie e patrimoniali dell'ente.

Del resto, proprio nell'ottica suindicata e ritenuta la piena applicazione della giurisdizione contabile agli apparati regionali, anche la Corte costituzionale ha affermato che l'autonomia organizzativa e contabile di cui gode il Consiglio regionale non implica che l'amministrazione consiliare sia sottratta al controllo giurisdizionale stabilito dalle leggi statali sull'attività di maneggio del denaro pubblico, giacché questa non comporta di per sé interferenza con attività deliberative né implicazione di "opinioni" e "voti" in capo ai componenti del consiglio regionale ⁴¹.

Più di recente, anche la Consulta, non mancando di rimarcare l'insussistenza di un perfetto parallelismo con le garanzie riconosciute agli organi supremi (Camere parlamentari, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale), ha escluso che l'insindacabilità riconosciuta ai consiglieri regionali, nelle regioni ordinarie come in quelle ad

⁴¹ Corte cost. 292/2001

autonomia speciale, implichi una deroga, in favore dei consigli regionali e dei relativi gruppi, al criterio di generale sottoposizione alla giurisdizione contabile.⁴²

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

Nella diversa ma non meno rilevante materia della finanza locale, degne di nota sono le pronunce con cui sono stati tracciati i confini tra giurisdizione contabile e giurisdizione amministrativa nell'ipotesi di coesistenza tra procedure di dissesto (ex art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149 del 2011) da un lato e di ricorso al piano di riequilibrio (ex art. 243 bis e ss. TUEL) dall'altro.

Con una prima pronuncia le Sezioni Unite hanno

⁴² Corte cost. 39/2014

affermato che la controversia avente ad oggetto l'impugnazione della deliberazione con cui la Sezione di controllo per la Regione siciliana aveva accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario del Comune di Cefalù, dandone notizia al prefetto per i provvedimenti conseguenti e senza dar corso all'alternativa procedura di riequilibrio finanziario richiesta dal Comune, ricade nella giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, mentre resta ferma la giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio, che sotto nessun profilo potrebbe essere fatto rientrare nella sfera di potestà cognitiva del giudice contabile.⁴³

Una seconda pronuncia in materia ha riguardato fattispecie diversa, in cui l'Ente locale aveva manifestato l'intenzione di avvalersi della procedura di riequilibrio pluriennale ex art.243 bis Tuel, dopo che la Corte dei conti aveva già espletato gran parte delle attività previste dalla legge in relazione alla procedura di dissesto guidato dell'ente, trasmettendo gli atti al prefetto competente per la fase procedimentale successiva.⁴⁴

⁴³ Cass. S.U. ord. 5805/14

⁴⁴ Cass. SU ord. 16631/14

L'impugnativa dinanzi al tribunale amministrativo regionale aveva ad oggetto, nel caso specifico, soltanto gli atti prefettizi con cui era stato assegnato termine all'ente per deliberare il proprio stato di dissesto, la successiva nomina allo scopo di un commissario *ad acta*, nonché la delibera di quest'ultimo che aveva dichiarato il dissesto del Comune ed i provvedimenti con i quali si era in seguito proceduto allo scioglimento del consiglio comunale. Alcun atto della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti era stato impugnato e proprio tale differenza rispetto alla fattispecie precedente è stata ritenuta decisiva ai fini del regolamento di giurisdizione. Hanno osservato le Sezioni Unite che la giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti nella materia in esame è riferita ad oggetti ben definiti: l'impugnazione della delibera con cui la competente Sezione regionale di controllo abbia provveduto sulla richiesta dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, alternativa al dissesto guidato, nonché l'impugnazione della delibera con cui la stessa Sezione abbia provveduto sulla richiesta di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter Tuel. Ha osservato la Cassazione che poiché la vertenza portata all'attenzione del Tar aveva ad oggetto unicamente l'annullamento (per vizi propri o derivati)

degli atti amministrativi e non anche della delibera della Corte contabile che ne rappresentava il presupposto, ai fini del regolamento di giurisdizione va affermato che l'accertamento degli eventuali vizi di legittimità dai quali i summenzionati atti amministrativi possono essere affetti esula dalla sfera giurisdizionale della Corte dei conti. Tale accertamento, infatti, non è riconducibile alla previsione di giurisdizione esclusiva di cui al citato art. 243 *quater* del Tuel, né alcuna altra disposizione di legge prevede al riguardo la giurisdizione contabile, sicché lo stesso non può che ricadere necessariamente nell'alveo delle attribuzioni del giudice amministrativo, secondo i principi generali della materia.

Passando all'ambito oggettivo della giurisdizione contabile, le pronunce emesse nel corrente anno dal giudice regolatore della giurisdizione non registrano novità significative rispetto agli orientamenti pregressi.

È stato ribadito che le questioni inerenti l'applicazione dell'art. 17, comma 30 ter del DL 78/2009 e successive modifiche, in tema di perseguibilità del danno all'immagine, non integrano una questione di giurisdizione, ma di mera proponibilità dell'azione davanti al giudice contabile e, quindi, meramente incidente sui limiti interni della giurisdizione⁴⁵.

⁴⁵ Cass. S.U. 5490/14

Restano altresì esclusi dal sindacato delle Sezioni Unite gli *errores in procedendo* del giudice contabile perché non riconducibili ai limiti esterni della giurisdizione, anche a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo nella nuova formulazione dell'art. 111 Cost., di talché è stato dichiarato inammissibile il ricorso che si fondi su vizi processuali relativi a violazioni dei principi costituzionali del giusto processo, quali quelli che ledono il contraddittorio tra le parti o la loro parità di fronte al giudice o l'esercizio del diritto di difesa, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di giudizio, al pari di tutti gli altri *errores in procedendo*, e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai suoi limiti esterni, ma solo al modo in cui essa è stata esercitata.⁴⁶

Con una serie di pronunce su ricorsi proposti da Equitalia Polis spa in tema di diniego di discarico per inesigibilità di somme iscritte a ruolo, le Sezioni unite hanno ribadito la non configurabilità di un eccesso di potere giurisdizionale ai danni del legislatore tutte le volte in cui emerga l'esistenza di una attività interpretativa da parte del giudice, a prescindere dall'esito dell'interpretazione: questa – perché effettivamente resa e non già perché condivisibile- al

⁴⁶ Cass. S.U. n. 7847/14, nonché cfr., *ex multis*, sez. un. 12607/2012

tempo stesso in cui fa emergere la inconsistenza della ipotesi di eccesso di potere (e ciò vale anche per l'ipotesi opposta di eccesso di natura "creatrice"), preclude ogni sindacato delle Sezioni Unite sui suoi risultati, non essendo consentita alcuna verifica degli *errores in iudicando o in procedendo* del giudice speciale.⁴⁷

Quanto all'ambito soggettivo della giurisdizione, può osservarsi come, anche nel corso del 2014, la Cassazione abbia ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di contributi pubblici percepiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, ove gli stessi siano stati indebitamente conseguiti oppure distolti dalle finalità vincolate alla realizzazione di programmi pubblici.

La concessione di contributi pubblici a soggetti privati per l'attuazione di progetti nell'ambito di programmi che l'ente pubblico si propone di realizzare instaura un rapporto di servizio in senso lato con esso, con l'obbligo per il soggetto esterno, inserito nell'iter procedimentale dell'attività amministrativa dell'ente pubblico e partecipando ad essa, di svolgerla secondo i fini pubblici cui è preordinato il finanziamento. L'omesso adempimento dell'obbligo, vulnerando gli obiettivi del programma e le risorse pubbliche,

⁴⁷ Cass. S.U. n. 22951/14

sottopone *l'extraneus* alla giurisdizione erariale per il risarcimento dei danni derivati all'Amministrazione, a prescindere dalle azioni civili o amministrative da questa esercitabili per far valere tutte le conseguenze giuridiche derivanti dal medesimo inadempimento, che sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali. Ha precisato al riguardo la Cassazione che la giurisdizione contabile sussiste indipendentemente dall'esercizio delle azioni civili o penali o amministrative di responsabilità dei soggetti, anche privati, per i medesimi fatti materiali e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i giudizi pone un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti (nonché di eventuale osservanza del principio "*ne bis in idem*") e non una questione di giurisdizione.⁴⁸

Con particolare riguardo alla problematica della sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori e dipendenti delle società partecipate da enti pubblici, da una breve rassegna delle decisioni assunte dalle Sezioni Unite nel corso del 2014⁴⁹ emerge una sostanziale

⁴⁸ Cass. S.U. n. 22114/2014; 63/2014, nonché *ex multis* S.U. 27092/2009, 11/2012.

⁴⁹ Cass. S.U. nn. 5491/14, 71/14, 15942/14, 15943/14, 7177/14, 3201/14, 22608/14, 22609/14, 22615/14.

conferma degli approdi logico-interpretativi elaborati nell'anno precedente⁵⁰ che si collocano, a loro volta, nel solco tracciato dalla pronuncia 26806/2009. Non potendosi in questa sede procedere ad una analisi delle singole fattispecie scrutinate dalla Corte -per le quali non può che rinviarsi alla lettura del testo delle sentenze emesse- ci si limiterà a riassumere i *dicta* della Cassazione sul punto.

È stato ulteriormente ribadito e confermato il principio per cui spetta al giudice ordinario 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, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti. Sussiste quest'ultima, di contro, solo quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il

⁵⁰ Cass. S.U. 26283/13

valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio come nel caso del danno all'immagine⁵¹.

Ad avviso della Cassazione, il danno cagionato dagli organi della società al patrimonio sociale che, nel sistema del codice civile, è idoneo a dar vita all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori sociali, non è tale da dar luogo anche ad un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, perché esso non implica alcuna conseguenza di tipo erariale, bensì unicamente un *vulnus* ad un soggetto privato (appunto, la società), riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e perciò privato anch'esso, e non anche ai singoli soci, pubblici o privati, i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione, ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nel patrimonio sociale.⁵²

⁵¹ Cass. S.U. 19-12-2009 n. 26806, nonché Cass. S.U. 519/2010, 4309/2010, 14655/2011, 20940/2011, 20941/2011, 7374/2013, 10299/2013, 20075/2013

⁵² Cass. S.U. 5491/2014, che richiama 26283/2013

Tale conclusione – secondo la Cassazione – risponde all’esigenza di ricondurre la soluzione del problema di giurisdizione entro un quadro coerente di principi giuridici che sono a fondamento del sistema ordinamentale, non potendosi altrimenti realizzare un plausibile coordinamento tra l’azione contabile e l’esercizio delle azioni civili di responsabilità.

Secondo il giudice regolatore della giurisdizione, tale soluzione deve essere in via generale tenuta ferma anche alla luce della normativa sopravvenuta in materia⁵³, il cui carattere frammentario e contingente impedisce di assumere idonea valenza sistematica che vada oltre il dettato della singola disposizione, onde risulterebbe difficile trarre da essa argomenti di ordine generale, idonei ad incidere sui principi giuridici innanzi delineati, o anche solo indici dell’esistenza di principi in tutto o in parte diversi dai primi. La disciplina speciale dettata dal legislatore per le cosiddette società pubbliche – ad avviso della Cassazione – non ha tuttora assunto le caratteristiche di un sistema concluso ed a sé stante, ma continua ad apparire come un insieme di deroghe alla disciplina generale, sia pure con ampio ambito di applicazione. Sulla base di tali considerazioni, pur in virtù di

⁵³ DL 7 maggio 2010, n. 52; art. 147 quater TUEL, introdotto dal DL 10 ottobre 2012, n. 174; art. 4 DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge n. 135/2012.

disposizioni normative speciali, comunque frammentarie e disorganiche, non sarebbe possibile sottrarsi alla drastica alternativa per la quale, fin quando non si arrivi a negare la distinzione stessa tra ente pubblico partecipante e società di capitali partecipata, e quindi tra la distinta titolarità dei rispettivi patrimoni, la giurisdizione della Corte dei conti in tema di risarcimento dei danni arrecati al patrimonio della società potrebbe fondarsi – secondo le Sezioni unite – o su una previsione normativa che eccezionalmente lo stabilisca, quantunque si tratti di danno arrecato ad un patrimonio facente capo non già ad un soggetto pubblico bensì ad un ente di diritto privato (previsione certo possibile, ma che allo stato non parrebbe individuabile in termini generali nell'ordinamento), ovvero sull'attribuzione alla stessa società partecipata della qualifica di ente pubblico, onde il danno arrecato al suo patrimonio potrebbe qualificarsi senz'altro come danno erariale.⁵⁴

Solo in presenza di società di fonte legale, regolate da una disciplina *sui generis* di chiara impronta pubblicistica, quali ad esempio la Rai e l'Enav, la Suprema Corte è pervenuta a conclusioni diverse⁵⁵.

⁵⁴ Cass. S.U. nn. 15942-15943/2014

⁵⁵ Cass. S.U. 22 dicembre 2009, n. 27092

Nell'ambito di tali ultime fattispecie e con un pronuncia resa nel corrente anno⁵⁶ le Sezioni Unite hanno ricompreso anche l'ANAS spa per la quale, già in passato ⁵⁷, avevano ravvisato la giurisdizione della Corte dei conti in giudizi di responsabilità amministrativa promossi nei confronti di amministratori e dipendenti, ma per fatti commessi in epoca compresa tra il 1998 ed il 2001, quando l'Anas aveva veste di ente pubblico economico, prima cioè che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 138 del 2002 (convertito con modificazioni dalla legge n. 178 del 2002) ne disponesse la trasformazione in società per azioni. Ora, con riguardo alla mutata natura dell'Ente, la Cassazione ha, da un lato, escluso la riconducibilità dell'Anas nel novero delle società *in house* per la mancanza delle prescritte condizioni statutarie e, dall'altro lato, ha affrontato il problema relativo alla trasformazione in società per azioni disposta dalla legge per comprendere se ciò abbia davvero comportato il mutamento della natura giuridica – da ente pubblico economico a società di diritto privato – o se, invece, non ne abbia intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria,

⁵⁶ Cass. S.U. 15594/2014

⁵⁷ Cass. S.U. 8492/2011

senza per questo incidere sulla reale natura del soggetto. In tale seconda direzione si era già espresso il Consiglio di Stato⁵⁸ e alle stesse conclusioni è pervenuta anche la Suprema Corte, sia pure senza definire in termini generali la natura giuridica dell'Anas s.p.a., bensì valutando se presenti caratteristiche specifiche tali da far ritenere che il suo patrimonio abbia conservato i connotati pubblicistici che sono l'indispensabile presupposto della giurisdizione contabile. Depone in questo senso, anzitutto, la genesi stessa dell'Anas s.p.a., direttamente derivante da un atto normativo e non da un atto negoziale, come è naturale in società di diritto privato. Sotto questo profilo, l'Anas è stata definita "società legale": società che, per ciò stesso, si pone su un piano diverso dal fenomeno negoziale previsto e disciplinato dal codice civile, ancorché possa mutuarne, per espressa previsione di legge, una o più caratteristiche. Non meno indicativa – ed evidentemente correlata al suaccennato carattere legale della società – è la circostanza che il suo statuto e le eventuali successive modificazioni debbano essere approvati con decreto ministeriale, e che sempre con decreto ministeriale sia determinato il capitale sociale, al quale i residui passivi spettanti all'Anas sono conferiti mediante un atto

⁵⁸ Cons. Stato 1230/2011, 2829/2013

amministrativo del competente ministero (art. 7, cit., commi 4 e 5). Il permanere dei connotati pubblicistici dell'Anas è testimoniato anche da ulteriori disposizioni normative individuate dal giudice regolatore della giurisdizione che, peraltro, ha stigmatizzato che se ciascuna di siffatte peculiarità legali dovesse venir considerata isolatamente, potrebbe non necessariamente essere sufficiente a smentire la natura privata di un ente che, dalla stessa legge, è qualificato come società per azioni ed il cui statuto, per il resto, appare effettivamente modellato secondo lo schema usuale ad una tale forma societaria.

In tal modo, pur concludendo che per ragioni specificamente inerenti al regime legale suo proprio (al pari della Rai s.p.a. e dell'Enav s.p.a., analogamente connotate da uno specifico regime legale), l'Anas medesima non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali risulta non decisiva l'adozione del modello organizzativo corrispondente a quello di una società privata, con conseguente riconoscimento della giurisdizione contabile nei confronti degli organi e dei funzionari dell'ente, non solo per i danni direttamente cagionati all'immagine del Ministero dell'economia e delle finanze, quale socio unico dell'Anas

s.p.a., ma anche per quelli inferti al patrimonio dell'Anas medesima, la Cassazione ha nondimeno ribadito – quale punto fermo – che la veste di società azionaria non è sempre e comunque irrilevante nella molteplice varietà dei rapporti che all'Anas possono far capo, ai fini dell'individuazione della disciplina giuridica di volta in volta agli stessi applicabile.

Tant'è che, con una pronuncia di poco successiva, relativa ai danni subiti da ANAS s.p.a. – in tema di appalto pubblico per opere stradali – per l'indebito riconoscimento di riserve nella procedura di accordo bonario ex art. 31 bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (ora, art. 240 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), pur ribadendo la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli organi e dipendenti dell'ANAS nonché dei componenti della commissione di collaudo (attesa la relazione funzionale che li lega all'ente pubblico appaltante), la Cassazione l'ha viceversa esclusa nei riguardi dei componenti della commissione di accordo bonario, stante l'estraneità all'ente pubblico appaltante determinata dalla funzione conciliativa, nonché nei confronti del contraente generale, attesa la natura contrattuale dell'iscrizione di riserve incidenti sul sinallagma negoziale, come anche nei confronti del direttore dei lavori, poiché questi, nell'appalto affidato a contraente generale, opera per

quest'ultimo, anziché come agente pubblico⁵⁹.

L'apertura operata nei confronti della giurisdizione contabile per i danni erariali arrecati all'Anas dai suoi dipendenti ed amministratori è rimasta, quindi, circoscritta nei termini innanzi descritti. In via di principio, perciò, la Cassazione non si è discostata dalle coordinate tracciate nel 2009 cui ha dato continuità anche nel corrente anno, con l'unico correttivo relativo alle società *in house providing*. Appartengono a tale tipologia quelle società dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite in via esclusiva da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi; che sia espressamente inibita, in modo assoluto, la possibilità di cessione a privati delle partecipazioni societarie di cui gli enti pubblici sono titolari⁶⁰; che esplichino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di *controllo* della gestione *analoghe* a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici.⁶¹ Si è reputato che una siffatta società, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non si ponga davvero in rapporto di

⁵⁹ Cass. SU 16240/2014

⁶⁰ Cass. SU 27993/13

⁶¹ Cass. SU 5491/2014; 26283/2013

alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì come una sua *longa manus*, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa, di talché il danno arrecato al patrimonio sociale si configura in tal caso come danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo all'amministrazione medesima.

Solo in tali fattispecie, quindi, viene meno il “*rapporto di alterità*” tra l'ente pubblico partecipante e la società che ad esso fa capo e, conseguentemente, anche la distinzione tra i rispettivi patrimoni non potendo ravvisarsi una distinta titolarità degli stessi. Dette società costituiscono, in realtà, non soggetti giuridici autonomi ma articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano, con piena coincidenza tra interesse pubblico e interesse sociale e, quindi, con sicura sussistenza in materia della giurisdizione contabile.⁶²

Laddove, viceversa, dallo statuto societario non emerga la coesistenza dei tre delineati requisiti necessari per l'individuazione della società *in house*, ritornano in auge i principi cardine sull'alterità dei soggetti giuridici e dei rispettivi patrimoni, principi alla luce dei quali tutte le fattispecie scrutinate nel 2014 dalla Suprema Corte sono state

⁶² Cass. SU 16622/2014: ha riconosciuto il carattere di società *in house providing* a “S.A.P.NA. spa” con affermazione della giurisdizione contabile.

devolute alla giurisdizione ordinaria.

Allo stato attuale della giurisprudenza della Cassazione, quindi, la potestà cognitiva appartiene al giudice contabile oltre che in ipotesi di danni diretti al patrimonio dell'ente pubblico titolare della partecipazione, anche quando ci si trovi di fronte ad una società *in house*, mentre rimane del giudice ordinario nella generalità degli altri casi che la statistica dimostra costituire la regola, eccezion fatta per le cosiddette “società legali” quali RAI, ENAV, ANAS e altre ipotesi speciali.

Senonché, quello delle partecipate pubbliche rappresenta un fenomeno di primaria rilevanza innanzitutto per la sua estensione in termini quantitativi, se si considera che le unità per le quali si registra una forma di partecipazione pubblica in Italia sono 11.024, di cui, però, le imprese attive sono solamente 7.685 a fronte di 1.454 non attive.⁶³

La dimensione del fenomeno impatta direttamente sulla finanza pubblica in termini di oltre 34 miliardi di euro di indebitamento.⁶⁴

Le società strumentali dello Stato, negli anni 2011, 2012

⁶³ Relazione ISTAT sulle partecipate pubbliche in Italia, effettuata su dati rilevati nel 2012.

⁶⁴ Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica - Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

e 2013, hanno “pesato” sul bilancio dei Ministeri, in termini di pagamenti a qualsiasi titolo erogati, rispettivamente per 785,9 milioni, 844,61 milioni e 574,91 milioni.⁶⁵

La diffusione di modelli organizzativi privatistici di esercizio di funzioni e di gestione di servizi pubblici è cresciuta a dismisura nel tempo, spesso con l’obiettivo di “portare fuori” dal bilancio dell’amministrazione di riferimento parti più o meno significative dei costi, sostanzialmente svincolandone la gestione dagli obblighi di contenimento della spesa.

Né può essere sottaciuta la rilevanza sociale del fenomeno, testimoniata da non infrequenti episodi di *malagestio*, spesso delittuosa e assunta agli onori della cronaca: la presenza in forma totalitaria, ma anche la mera coesistenza di capitale misto, pubblico e privato, che diversifica oggettivamente le società partecipate pubbliche dalle comuni società a capitale interamente privato si presta a favorire, infatti, il sorgere di fenomeni di corruzione oltre ad alimentare un incontrollabile sperpero di denaro pubblico.

Il fenomeno riguardato sotto i suoi molteplici aspetti, quali innanzi brevemente tratteggiati, è quindi tale da meritare

⁶⁵ Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica- Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti

un'attenzione del legislatore di tipo sistematico, superando la logica di interventi settoriali e disorganici in materia, interventi già ritenuti dalla Suprema Corte inidonei a trarre conseguenze di valenza generale in punto di giurisdizione contabile.

Del resto, gli stessi interventi del legislatore per quanto – sin'ora – frammentari e sporadici, sono la migliore conferma della poliedrica rilevanza del tema.

La necessità di una disciplina unitaria e coerente con gli innegabili riflessi sulle pubbliche finanze che l'istituzione e gestione di queste società comporta, che devolva la cognizione in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice contabile (se non altro per non relegare ad una mera eventualità – a fronte dell'obbligatorietà dell'azione contabile – l'iniziativa dell'amministrazione di agire in sede civile per il danno causato dagli amministratori dell'ente partecipato), pare essere una soluzione normativa non ulteriormente procrastinabile, specie dopo l'occasione offerta, ma andata perduta in sede di approvazione della legge c.d. anticorruzione⁶⁶.

L'importanza del tema è stata di recente confermata da una specifica delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle

⁶⁶ Dis. di legge S.2156, Camera dei Deputati, seduta del 5/6/2012, resoconto stenografico, pagg. 42 e 43.

Amministrazioni Pubbliche e dei servizi pubblici locali, contenuta nel provvedimento sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577). L'art. 14 del d.d.l. in questione contiene una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Pubbliche. Come già osservato dalla Corte, *“si tratta di una materia che necessita certamente di una disciplina organica, meno frammentaria e più semplice di quella attualmente in vigore. Oggetto esplicito di riordino è la disciplina relativa alle “partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche”. Tuttavia non sono infrequenti i casi di società a responsabilità limitata, ovvero di fondazioni, consorzi ed enti di altra natura giuridica, già oggi assoggettati ai medesimi obblighi previsti per le società partecipate (ad es. aziende speciali e istituzioni), nel presupposto corretto che, al di là della differente natura giuridica, la disciplina pubblicistica vada applicata in maniera omogenea a soggetti che vivono di finanza pubblica derivata”*⁶⁷.

L'occasione potrebbe essere proficua per il legislatore per definire normativamente la complessa tematica della

⁶⁷ v. Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577).

responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori delle società partecipate pubbliche, specie all'indomani della raggiunta consapevolezza da parte dell'esecutivo di procedere ad una effettiva drastica riduzione del numero delle stesse. La recente legge di stabilità ha previsto, infatti, l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute da regioni e enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, in modo da conseguire la riduzione numerica entro il 31 dicembre 2015. A tal fine, è previsto che gli enti in questione definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi degli enti dovranno predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei

conti⁶⁸.

In tale nuovo contesto normativo, che demanda alla Corte dei conti il controllo del processo di razionalizzazione delle società partecipate, diventa esigenza primaria ineludibile quella di garantire una forma di tutela giudiziale, sistematica ed unitaria, agli interessi erariali sottesi all'azionariato pubblico. Solo l'obbligatorietà dell'azione erariale intestata al Procuratore contabile, organo neutrale ed indipendente, può assicurare quell'effettività di tutela delle pubbliche finanze che è alla base del previsto processo di razionalizzazione delle società partecipate.

3) L'attività delle Procure regionali

(V.P.G. Paola Briguori)

L'esame dell'attività svolta dalle Procure Regionali ha potuto far emergere aspetti peculiari relativi alla tipologia delle azioni risarcitorie esercitate.

In particolare, si è riscontrata la sussistenza di un nucleo comune di azioni che riguardano fattispecie illecite che si realizzano in modo per lo più generalizzato sul territorio nazionale e, poi, talune tipologie tipiche dello strato sociale ed economico della realtà regionale. Nell'ambito delle predette tipologie, l'attività delle Procure Regionali non conosce sosta

⁶⁸ v. art. 1 co. 611-615, legge del 23.12.2014, n.190 (*legge di stabilità 2015*).

neppure nel perseguire il risarcimento del danno per condotte illecite costituenti reato.

Come noto, all'attività ordinaria delle Procure contabili si è ormai aggiunta 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)⁶⁹.

Tale giudizio costituisce un'occasione di "collaborazione preziosa" tra la sezione regionale di controllo e la Procura regionale per l'esame dell'andamento della finanza locale.

La presenza del pubblico ministero appartiene alle formalità del rito contenzioso poiché partecipa e interviene nel giudizio di parificazione con il dovere di segnalare, sul fondamento della istruttoria e della relazione della Sezione regionale di controllo sul rendiconto generale, non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche i punti di

⁶⁹ DL 174/2012, art. 1, comma 5: *Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone 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. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale.*

criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative.

In tal modo l'ufficio del Pubblico Ministero contribuisce alla realizzazione della finalità precipua del giudizio di parificazione, indicata dal legislatore nella "*formulazione delle osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione*" ed alla proposizione delle "*misure di correzione*" e degli "*interventi di riforma*" necessari per "*assicurare l'equilibrio del bilancio*" e migliorare "*l'efficacia e l'efficienza della spesa*" (art. 1 comma 5 legge 213/12 cit.) .

Il lavoro svolto negli uffici requirenti regionali nell'anno appena trascorso segue un *trend* stabile rispetto all'anno precedente, tendente peraltro ad aumentare sul piano delle indagini e attività istruttoria. Ed invero, sebbene gli atti di citazione depositati nel 2014 siano di poco inferiori (n.1313) rispetto a quelli depositati nel 2013 (n.1365), deve evidenziarsi che si registrano, nel contempo, un numero maggiore di inviti a dedurre (n.1528 nel 2014, n.1474 nel 2013) e un numero maggiore di richieste di sequestri (n. 95 nel 2014, n.71 nel 2013).

Peraltro, permangono a tutt'oggi le carenze nell'organico del personale di magistratura⁷⁰ ed

⁷⁰ Ne deriva che la scopertura di personale di magistratura negli uffici requirenti (rispetto alla pianta organica), che si assesta nel 2014 al 22,8% può davvero costituire un problema che si auspica trovi una soluzione al più presto.

amministrativo, già segnalate nella relazione di inaugurazione, sia nelle sedi requirenti regionali che negli uffici centrali della Corte, sebbene di recente vi siano state assegnazioni di talune unità del personale amministrativo vincitore dell'ultimo concorso.

Altrettanto inadeguata è la disponibilità dei mezzi finanziari a fronte delle maggiori competenze istituzionali attribuite negli ultimi anni dal legislatore al Requirente contabile.

Non è superfluo osservare che la presenza di un ufficio di procura efficiente e produttivo costituisce nel territorio regionale un deterrente valido per contrastare il malcostume purtroppo insito nelle pieghe dell'amministrazione pubblica, soprattutto a fronte dei crescenti e notori episodi di corruzione e di sperpero di denaro pubblico.

A fronte di tali obiettive criticità con cui quotidianamente si confrontano le Procure regionali nell'assolvimento dei sempre crescenti compiti a esse istituzionalmente demandati, non possono che apparire meritevoli di apprezzamento i risultati delle attività requirenti di cui si tratterà nel prosieguo che, peraltro, rappresentano solo le fattispecie più significative o di maggiore impatto sociale, senza ovviamente esaurire l'intero panorama

dell'attività svolta dalle Procure Regionali nell'anno appena trascorso.

Fattispecie di danno più significative trattate dalle Procure regionali

Si riporta nel prosieguo un *excursus* delle fattispecie più significative oggetto delle citazioni depositate nel corso del 2014 dalle Procure regionali.

§ In primo luogo, deve rilevarsi che numerose sono state le *actiones* risarcitorie per **danni da reato**.

Come noto, vige in tale ambito il principio della reciproca autonomia di valutazione degli esiti processuali, salvi gli effetti limitatamente vincolanti delle sentenze di condanna o di assoluzione ai sensi degli artt. 651 e 652 del c.p.p.

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

Nel giudizio contabile è tuttavia legittimo l'utilizzo delle prove acquisite nel procedimento penale (Sez. II centr. n.

38/14) ed è valutabile anche la sentenza di patteggiamento ai sensi degli artt. 444-445 c.p.p (Sez. Sicilia, n. 317/14), che può costituire elemento di prova su cui il giudice contabile può formare il suo convincimento.

In tale ambito di azione si segnalano, per il loro consistente valore, le citazioni che hanno ad oggetto le seguenti fattispecie: danno presunto di euro 3.891.422,00 per distrazione di fondi pubblici (**Procura regionale per il Molise**); danno presunto di euro 380.022,00 per truffe relative alla gestione dell'emergenza profughi, da parte di una Società cooperativa Onlus (**Procura regionale per il Lazio**); danno presunto di euro 1.261.286,70 per truffe e ammanchi di cassa da parte del socio maggioritario della "Pharmanepi srl" (**Procura regionale per il Lazio**); danni di vari importi per truffa militare aggravata (**Procura regionale per la Liguria**).

Nell'ambito dell'attività di collaborazione tra la **Procura della Repubblica** e la **Procura regionale per la Lombardia** deve essere menzionata una fattispecie di illecito erariale, sfociata in un'azione di responsabilità amministrativa in pendenza con il giudizio penale, consumatasi con l'acquisto (nell'anno 2005) da parte della Provincia di Milano - per il tramite di una società di diritto privato dalla stessa pressoché

totalmente partecipata (ed. società veicolo) - di titoli azionari rappresentativi il 15% del capitale di una società per azioni (Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A. anch'essa partecipata da soci pubblici tra cui appunto il Comune di Milano nonché privati) per un prezzo ritenuto dal requirente assolutamente incongruo ed eccessivo rispetto a quello di "mercato", ciò con conseguente pregiudizio per le pubbliche finanze.

Detto acquisto azionario per un valore sopravvalutato dei titoli, oltre a risultare pregiudizievole dal punto di vista erariale quale atto di mala gestio patrimoniale, ha inoltre consentito di contestare ulteriori pregiudizi al pubblico erario⁷¹.

Complessivamente, la Procura regionale per la Lombardia ha contestato un danno erariale pari ad un importo superiore a cento milioni di euro sia a titolo di pregiudizio patrimoniale *"da sopravvalutazione dei titoli azionari"*

⁷¹ Alla voce di danno sopra indicata, infatti, è stata affiancata un'altra contestazione riguardante la svalutazione della partecipazione azionaria (già) detenuta da altro socio pubblico (Comune di Milano) della società SERRAVALLE.

Per effetto dell'operazione di acquisto azionario, infatti, la Provincia di Milano è risultata proprietaria, direttamente o indirettamente (per il tramite di ASAM) di quasi il 53% del capitale sociale di SERRAVALLE (circa 38% già detenuto dalla Provincia ante compravendita, 15% detenuto dalla Provincia post compravendita) determinandosi, dunque, l'attribuzione di un minor controvalore ai titoli azionari detenuti dall'altro socio pubblico (il Comune di Milano) che, pertanto, ha visto svalutato il proprio valore partecipativo come accertato anche dietro apposita consulenza tecnica.

acquistati" sia a titolo di pregiudizio "da svalutazione - post compravendita azionaria - del pacchetto azionario detenuto dall'altro socio pubblico" (il Comune di Milano).

Il processo, dopo essersi regolarmente instaurato, è stato sospeso dalla Sezione giurisdizionale Lombardia per la pendenza del procedimento penale per gli stessi fatti.

A seguito dell'impugnativa del provvedimento di sospensione da parte della Procura Regionale, le Sezioni Riunite hanno disposto, previa caducazione dell'ordinanza di sospensione censurata, la prosecuzione del giudizio con udienza fissata il prossimo febbraio 2015.

§ Altra tematica di rilievo è quella relativa al danno prodotto **dall'utilizzo illecito dei contributi pubblici assegnati ai Gruppi consiliari dei Consigli Regionali.**

Come noto, la riforma introdotta dal DL 174/2012 convertito in legge 213/2012⁷², relativo al controllo della Corte

⁷² Si rammenta che il controllo suddetto è stato introdotto ex novo dal d.l.10 ottobre 2012 n.174. Ai sensi dell'art. 1 - rubricato "Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni" - comma nove del predetto decreto legge "Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati".

Le disposizioni successive dispongono, nel dettaglio, che "Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente

dei conti sui rendiconti dei **Gruppi consiliari dei Consigli Regionali**, ha visto emergere 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 tesorerieri/presidenti 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.

Talune Procure regionali hanno anche presentato istanza

della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è 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 successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione...Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate...La decadenza e l'obbligo di restituzione ... conseguono ... alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti”.

Si rammenta che più di recente, è stato ammesso, prima in via cd. pretoria e, poi, ex lege l'impugnabilità innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti delle delibere delle Sezioni regionali di controllo in tema di spese di gruppi consiliari (d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116. Il decreto-legge, all'art. 33, comma 12, ha espressamente previsto che avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti con le quali è stata dichiarata la non regolarità del rendiconto delle spese dei gruppi consiliari regionali “è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”).

per resa di conto nei confronti dei gruppi consiliari che erano rimasti inadempienti a tale obbligo⁷³.

Peraltro, sul piano dei giudizi di conto, merita di essere segnalata per il suo peso dirimente la sentenza delle Sezioni Riunite n.30/2014⁷⁴, che, nel decidere la questione di massima deferita, ha di fatto escluso che si possa sottoporre a giudizio di conto il rendiconto del presidente del gruppo consiliare.

In particolare, le SSRR hanno così deciso: *“non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative*

⁷³ Procura Regionale per la Liguria e Procura regionale per l’Abruzzo, che ne ha depositate 12 nel primo trimestre dell’anno 2014.

⁷⁴ Si legge nella parte motiva della sentenza: *“In realtà, il quesito posto a queste Sezioni riunite trova già adeguata risposta nella normativa vigente in materia e nella giurisprudenza costituzionale sopra richiamate. Ed infatti, come già osservato in precedenza, in considerazione della netta distinzione rilevabile anche dal dato normativo fra l’obbligo di rendere il conto giudiziale previsto dall’art. 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, e l’obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei “funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito” ai sensi dell’art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, si ritiene che alla luce di quanto stabilito dal comma 2 dell’art. 610 del r.d. n. 827/1924, in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, deve essere escluso l’obbligo della resa del conto giudiziale per “i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito”, i quali – come sopra evidenziato – sono tenuti a rendere i loro conti ai sensi dell’art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, e, cioè, i rendiconti amministrativi nei confronti della propria amministrazione, considerato altresì che, alla luce di tale principio, pur allorquando questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti, da parte, ora, delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto, dovendo ritenersi che i conti resi all’interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, in quanto rifluenti (e ad esso allegati) nel rendiconto consuntivo annuale, già assoggettato al controllo della Corte”.*

della legge 6 dicembre 1973, n. 853⁷⁵”.

Sebbene la suddetta decisione sembri aver posto un punto fermo sulla questione interpretativa, tale effetto potrebbe presentare una valenza transitoria poiché sono pendenti innanzi alla Corte Costituzionale i giudizi per conflitto di attribuzioni che pongono in discussione, appunto, il potere della Corte dei conti nell'esame dei suddetti rendiconti.

⁷⁵ Sul punto giova ricordare che la giurisprudenza del giudice contabile non ha avuto un orientamento univoco.

Ed infatti, da un lato, con decreto n. 1/2012, emesso nell'ambito di un giudizio per resa di conto da cui trae origine il deferimento in questione, la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha accolto l'istanza di resa di conto, relativamente al periodo giugno 2010-giugno 2012, presentata dalla Procura regionale nei confronti di un gruppo consiliare della Regione Lazio, in persona del Presidente *pro-tempore*, ritenendo sussistere i presupposti giuridici per i quali il soggetto che maneggi denaro pubblico è tenuto alla resa del conto della sua gestione, con particolare riguardo alla natura pubblica del gruppo stesso, delle risorse finanziarie gestite e dell'effettiva loro disponibilità, nonché all'obbligo di destinazione dei contributi percepiti alle finalità fissate dalla legge. Al contrario, con ordinanza n. 17/2013, la Sezione giurisdizionale per il Piemonte ha respinto l'istanza per resa di conto per gli esercizi dal 2003 al 2008 avanzata dal procuratore regionale – secondo cui i presidenti *pro tempore* di ciascun gruppo consiliare della Regione Piemonte ed i singoli consiglieri del gruppo misto andavano considerati, in relazione ai contributi economici erogati a loro favore ai sensi della legge regionale Piemonte nr. 12/1972, agenti contabili della Regione in parola – “*per difetto di attribuzione in merito ai presupposti funzionali attinenti al suddetto giudizio di conto e carenza della figura imprescindibile dell'agente contabile*”. Peraltro, in accoglimento del reclamo del procuratore regionale per il Piemonte, la Sezione Terza d'appello, con decreto n. 14/2013, ha annullato tale ordinanza. In particolare, la Sezione Terza d'appello, dopo aver premesso che l'obbligo di resa del conto giudiziale sussiste in ogni caso in cui vi sia maneggio di denaro pubblico, e che, più in particolare, sussiste quando pubblici siano l'ente per il quale il soggetto agisce, il denaro utilizzato e le finalità perseguite, ha affermato che “*poiché il denaro oggetto del pubblico contributo veniva erogato personalmente al Presidente di ciascun gruppo ed ai singoli componenti del gruppo misto, i predetti soggetti avevano la diretta, immediata e personale disponibilità delle somme e quindi il relativo maneggio, assumendo così la qualifica di agenti contabili, non inficiata dall'addotta sussistenza dell'istituto dell'immunità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione*”.

Il deferimento è stato disposto dal Presidente della Corte dei conti e ha avuto ad oggetto l'accertamento del “*se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853*”.

Si tratta dei giudizi n. 2/2014 (regione Piemonte) e n. 20/2014 (regione Calabria), che si aggiungono al giudizio n. 11/2013, già presentato dalla regione Toscana, e che andranno in discussione congiuntamente innanzi al Giudice Costituzionale all'udienza del prossimo 4 marzo 2015.

Diverse e interessanti sono state le iniziative intraprese al riguardo dalle Procure Regionali in termini di azione di responsabilità amministrativa, alcune esitate già in sentenze. Il danno contestato attiene a spese caratterizzate da assenza di inerenza con le finalità istituzionali ed il conseguente carattere indebito del rimborso effettuato.

Dopo un primo periodo di incertezze, non si dubita più della compatibilità dell'azione di responsabilità amministrativa e del controllo dei rendiconti posto in essere dalla Sezione Regionale di controllo competente⁷⁶.

Ciò ha trovato conforto nell'**ordinanza n. 23257/2014**⁷⁷

⁷⁶ La compatibilità risiede nel fatto che, sebbene la fattispecie possa astrattamente essere la stessa, nello specifico l'azione di responsabilità e il controllo riguardano piani diversi, l'uno i profili di accertamento del danno per impiego illecito delle risorse assegnate e l'altro un controllo formale e celere – nel termine di soli 30 giorni dalla ricezione del rendiconto – della finalità istituzionale delle spese affrontate.

⁷⁷ La vicenda di cui si è interessata la Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione ha riguardato numerose spese la cui legittimità era stata contestata dalla Procura contabile al presidente di un gruppo consiliare regionale e che aveva portato alla sua condanna risarcitoria da parte della competente Sezione giurisdizionale Friuli Venezia Giulia.

Tali spese, qualificate "di rappresentanza", di fatto consistevano essenzialmente in consumazioni presso bar e ristoranti, acquisti di beni e servizi presso i più disparati esercizi commerciali, in Italia e all'estero: carni, vini e alcolici, profumi, gioielli, calzature, abbigliamento, ferramenta, giocattoli, fiori, riparazioni meccaniche, articoli

delle SSUU della Suprema Corte di Cassazione, le quali hanno affermato che *la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali (nella specie, consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia) è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, che può giudicare, quindi, sulla responsabilità erariale del componente del gruppo autore di "spese di rappresentanza" prive di giustificativi; né rileva, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, la natura - privatistica o pubblicistica - dei gruppi consiliari, attesa l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo, o il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.*

Sul punto si segnalano le iniziative delle **Procure Regionali per la Calabria, per la Campania, per l'Emilia Romagna, per il Friuli Venezia Giulia, per la Lombardia,**

per animali, etc., per l'importo complessivo di 238.713,79.

Secondo le Sezioni unite l'affermazione della giurisdizione contabile trova adeguata giustificazione nell'avvenuta prospettazione di un pregiudizio connesso a condotta idonea a frustrare la coerenza dell'utilizzazione dei contributi pubblici erogati con gli specifici vincoli ad essi impressi dalla legge. Vincoli che peraltro, alla luce della previsione normativa *ratione temporis* applicabile (11. rr. 52/1980 e 54/1973 e reg. del consiglio regionale 196/1996), appaiono in concreto dettagliatamente predefiniti e, peraltro, con esplicito esclusivo asservimento a *finalità* istituzionali del consiglio regionale e non a quella delle associazioni partitiche o, tanto meno, alle esigenze personali di ciascun componente (cfr., in particolare l'art. 12, commi 1 e 5, l.r. 52/1980).

che nel 2014 ha emesso ben 22 atti di citazione, **per il Piemonte, per la Sardegna e per la Sicilia.**

In particolare, la **Procura per l'Emilia Romagna** ha avviato un'istruttoria sul rimborso dei costi delle interviste rilasciate ad organi di stampa od agenzie televisive (*cd. comparsate*).

Tale requirente ha emesso l'atto di citazione per i corrispettivi pagati sulla partecipazione a programmi di comunicazione politica o per la trasmissione di servizi informativi negli anni 2010, 2011 e 2012, nella misura risultante dai rendiconti e dalla documentazione acquisita (circa euro 100.000 complessive)⁷⁸.

Peraltro, l'attività istruttoria è proseguita per le altre spese dei gruppi consiliari, con particolare riferimento alle spese *cd. di rappresentanza*, in coordinamento informativo con la magistratura ordinaria.

⁷⁸ 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, prevede il rispetto del vincolo di destinazione alle spese di funzionamento. Inoltre, la disciplina vigente in materia di pluralismo nella programmazione delle emittenti radiotelevisive locali, ed i principi di obiettività e di imparzialità dell'informazione, finalizzati alla formazione della consapevolezza politica del cittadino, 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 riscontrata nei casi accertati*) è, infatti, quella dei messaggi politici autogestiti a pagamento, per i quali è necessaria la chiara indicazione della natura del messaggio e del committente.

L'udienza di discussione del giudizio si è svolta nella data del 9.7.2014, all'esito della quale è stata pronunciata **la sentenza di condanna n. 140/14**

Gli accertamenti sono stati definiti con l'analitica verifica di pertinenza, inerenza e congruità di ciascuna singola spesa, da valutare in relazione al quadro normativo vigente ed alle disposizioni applicative di rilevanza interna. Sono stati depositati n. 42 atti di citazioni, e sulle n. 8 posizioni soggettive dei capi-gruppi consiliari è stato eseguito il sequestro conservativo fino alla concorrenza complessiva di circa euro 1.200.000.

La Procura regionale per la Campania ha presentato tre citazioni nei confronti dell'attuale presidente della Regione e di 59 consiglieri regionali, con riferimento ad un danno complessivo pari ad oltre 3 milioni di euro.

La Procura per il Friuli Venezia Giulia ha curato, altresì, la redazione dei cinque controricorsi alla Suprema Corte di Cassazione per regolamento di giurisdizione proposto a seguito di ricorsi proposti da cinque consiglieri citati per danno da utilizzo illegittimo di spese di rappresentanza su cui le SSUU si sono pronunciate con l'ordinanza richiamata.

La Procura per il Piemonte - in relazione all'indagine sull'illecito utilizzo dei fondi pubblici erogati dalla Regione Piemonte a titolo di contributi destinati al finanziamento di attività istituzionali e spese di funzionamento dei Gruppi consiliari minori del Consiglio Regionale per il periodo 2010-

2012 ha attivato il giudizio in confronto del Presidente del Gruppo mono-consiliare "Pensionati con Cota" al quale è stato contestato il danno patrimoniale di € 157.146,09 corrispondente alle spese presentate per il rimborso negli anni 2010-2012 e ritenute non ammissibili (impiego di risorse pubbliche per finalità estranee a quelle istituzionali del Gruppo o per cui non è risultato contabilmente giustificata la destinazione al fine pubblico per cui l'erogazione è stata contestata), ed il giudizio in confronto del Presidente del Gruppo mono-consiliare "Per la Federazione — Sinistra Europea" al quale è stato contestato per lo stesso periodo il danno patrimoniale di € 55.690,34. In entrambi i giudizi si è fatta espressa riserva di agire con separato giudizio per danno all'immagine non appena maturate le condizioni richieste dall'art. 17, c, 30 ter, legge 102/2009, essendo in corso il procedimento penale per il reato di peculato.

Per la **Procura regionale per la Sardegna**⁷⁹ si segnala,

⁷⁹ Tra le sentenze già depositate, v. sentenza 18 novembre 2014 n. 229/2014 con cui la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna ha condannato un presidente di un gruppo consiliare regionale al risarcimento del danno erariale di € 252.471,73, contestato dalla Procura regionale, a seguito della segnalazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, ai sensi dell'art. 129 disp. att. al c.p.p., di aver esercitato l'azione penale nei confronti del predetto soggetto per i reati di peculato e falso, ex artt. 314 e 479 c.p., per essersi appropriato, attraverso il prelievo di denaro contante, l'incasso di assegni e l'uso di una carta di credito, delle somme spettanti al gruppo di appartenenza, attestando falsamente nei rendiconti presentati all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che le somme erano state utilizzate per svolgere attività del gruppo.

Secondo la Procura, le spese sostenute dal convenuto, in contanti e per assegni, erano prive di qualunque documentazione atta a comprovare il proprio corretto utilizzo,

invece, la citazione a giudizio di un consigliere, capo-gruppo nella XIII legislatura, per un danno contestato di euro 252.471,73. Si rammenta che, nel contempo, in sede penale, il G.U.P. presso il Tribunale di Cagliari, ha disposto il rinvio a giudizio del consigliere regionale (attualmente parlamentare nazionale), per i reati contestati di peculato e falso (artt. 314 e 479 c.p.).

La **Procura per la Sicilia** ha esercitato azione di responsabilità nei confronti di taluni consiglieri provinciali di Catania, per illecito uso di somme assegnate ai vari gruppi consiliari per spese di funzionamento (danno complessivo di euro 527.580,00).

§ Una serie di azioni riguarda il vasto fenomeno **dell'omessa riscossione di proventi pubblici**⁸⁰.

Ne è una sottospecie **l'omesso riversamento di somme riscosse da parte di concessionari** di riscossione di tributi e,

mentre quelle effettuate con carta di credito ne dimostravano l'arbitraria destinazione, essendo riferite: a soggiorni in hotels in località turistiche, ad acquisto di elettrodomestici e abbigliamento, a manutenzione e riparazione di autovetture, anche di familiari, alla sistemazione di sensori per il parcheggio sulla propria auto, all'acquisto di carburante per uso domestico. La pronuncia ha accolto integralmente le richieste dell'ufficio requirente e, in particolare, ha riconosciuto sussistente il contestato elemento psicologico del dolo a carico del responsabile per aver gestito, direttamente e illecitamente, il denaro contante e la carta di credito intestata al gruppo di cui aveva la piena disponibilità. Allo stesso, avendo operato come agente contabile, è stata anche imposta la presentazione del relativo conto giudiziale, richiesto in separato giudizio promosso con istanza per resa di conto.

⁸⁰ Vi rientra anche la fattispecie di danno per mancata riscossione di ticket sanitari ovvero il mancato versamento di somme da parte dell'Ufficiale giudiziario (Procura regionale per la Calabria).

più in generale, di entrate pubbliche⁸¹. In tale stessa materia vanno altresì segnalati 2 ricorsi per sequestro conservativo della **Procura regionale per la Puglia** per un importo di quasi 2 milioni di euro; uno dei due riguarda il dirigente dell'Ufficio tributi che avrebbe avallato l'operato del concessionario il quale non aveva versato circa 220 mila euro.

Degna di nota è l'azione di responsabilità intrapresa dalla **Procura regionale per l'Emilia Romagna** che ha accertato il mancato riversamento di una somma molto elevata, pari a euro 1.870.787,07, nelle casse del Comune di Bologna per tributi ed entrate comunali varie non riscossi.

Interessante è l'iniziativa della **Procura regionale per la Liguria** per danno patrimoniale da mancata verbalizzazione di infrazioni al Codice della Strada rilevate con apparecchiature Tutor- Sici - Ve⁸².

Il danno era di euro 5.297.168,00, ma quello presuntivamente accertato è di euro 2.648.584,00.

⁸¹ Procura Regionale per l'Abruzzo, le Marche, il Molise, la Sardegna, Sicilia (che si è occupata del noto filone di azioni di responsabilità a carico di Tributi Italia spa per mancato riversamento di tributi).

⁸² In particolare, nel corso dell'indagine della Procura contabile il presunto responsabile, Capo Ufficio verbali della Sezione di Polizia Stradale di Imperia, si procurava una ferita alla testa con un colpo di arma da fuoco, in esito al quale decedeva. La Procura contabile, valutato l'apporto causale alla determinazione del danno riconducibile alle condotte del Capo Ufficio ed a quelle di altri sottoposti non evocati in giudizio per difetto del requisito della gravità della colpa, ha citato il Dirigente responsabile della Sezione di Polizia Stradale di Imperia per la grave trascuratezza nell'organizzazione dell'Ufficio, pur a fronte della conoscenza/conoscibilità dei ritardi e delle disfunzioni nella contestazione dei menzionati verbali.

La **Procura regionale per il Lazio** ha esercitato azione di responsabilità per un presunto danno di euro 397.415,90 per la **mancata riscossione di crediti prescritti o inesigibili**, derivanti da canoni arretrati, da parte di un'azienda concessionaria del servizio idrico di un comune della regione.

Sono ancora numerose le azioni esercitate nei confronti dei concessionari delle ricevitorie del **gioco del Lotto** per il mancato versamento dei proventi delle giocate⁸³.

Si segnala, per il suo ingente valore, una citazione della **Procura regionale per il Lazio** per un presunto danno di euro 1.067.494,75.

La **Procura regionale per la Liguria** ha accertato un danno complessivo di euro 242.657,30 a carico di una ricevitoria del lotto nei cui confronti ha anche proposto istanza per sequestro conservativo.

La **Procura regionale per il Piemonte** ha citato in giudizio il Capo Area Verifiche e il Direttore dell'Ufficio delle Dogane di Alessandria per il danno cagionato alla finanza pubblica a causa della mancata trasmissione al Ministero dell'Economia e Finanze dei verbali di contestazione elevati

⁸³ Procura regionale per l'Abruzzo per euro 14.990,20, Procura regionale Alto Adige-sede Bolzano per euro 65.879,30, Procura regionale per il Molise per euro 3.135,98, Procura regionale per il Piemonte per euro 81.289,59 e Procura regionale per la Sardegna.

dalla Guardia di finanza per violazione delle norme sui trasferimento all'estero di denaro contante, precludendo in tal modo al Ministero l'esercizio della potestà sanzionatoria. E' stato contestato il danno di euro 508.000,00 corrispondente alle somme delle sanzioni dovute per le violazioni contestate e non introitate a causa della intervenuta decadenza.

Infine, si segnala un'azione della **Procura regionale per la Campania** nei confronti di un ex sindaco del Comune di Napoli e altri tra dirigenti ed amministratori per un danno di circa due milioni di euro arrecato alle finanze dell'ente nella inefficiente gestione dei **fitti passivi**. E' emersa, dalla indagine condotta, una situazione di gravissima inefficienza e disordine, tale da consentire il pagamento di immobili inutilmente condotti a titolo di fitti passivi addirittura fin dal lontano 1960.

§ Altro filone di azione è quello relativo all'accertamento di **danni da utilizzo illegittimo e/o distrazione di finanziamenti/contributi pubblici, nazionali o europei (sub specie anche di frodi comunitarie⁸⁴)**.

⁸⁴ Anche nel 2014 sono intervenute alcune decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione (ex multis, Cass. Sez. un. civ. n.70/14 del 7 gennaio 2014) che hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti, oltre che relativamente agli amministratori e ai funzionari pubblici, anche sui soggetti (persone fisiche o giuridiche) beneficiarie dei finanziamenti, confermando l'indirizzo ormai consolidato inaugurato dall'ordinanza Sez. Un. civ. n. 4511 del 1° marzo 2006. Peraltro, per quanto riguarda le sentenze depositate, in primo grado risultano essere state emesse nel 2014 complessivamente 101 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro 68.136.629,36. La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati vede 4.660.532,95 euro per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR); 34.767.231,55 euro

La casistica è vasta ed è sintomatica della sussistenza di zone poco controllate nelle quali è ancora possibile che soggetti senza scrupoli accedano disinvoltamente a finanziamenti per finalità personali ovvero in assenza dei requisiti di legge. Spesso accanto all'ipotesi di responsabilità è accertata la sussistenza di un reato.

Ex multis si segnalano le seguenti fattispecie oggetto di citazione: l'appropriazione indebita e la gestione fraudolenta di fondi pubblici destinati alla realizzazione degli scopi istituzionali del CONI e delle F.P.I. (Federazione Pugilistica Italiana) da parte del dirigente responsabile per un danno presunto di euro 1.252.961,62⁸⁵; l'illecito beneficio di contributi regionali da parte di una associazione di volontariato ("Corpo Volontario Protezione Civile DELTA"), operante nel sistema integrato di protezione regionale per un danno presunto di euro 122.000,00⁸⁶; l'illecita percezione di contributi pubblici (INVITALIA, AGEA MSE ex *Lege* n. 482/1992)⁸⁷ per un ammontare complessivo di circa 4 milioni

per i fondi di sviluppo infrastrutturale, sia di provenienza comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. l. 488/92); 28.708.864,86 di euro per il fondo della formazione professionale (FSE).

⁸⁵ Procura regionale per il Lazio.

⁸⁶ Procura regionale per il Lazio

⁸⁷ Procura regionale per la Puglia. Talune citazioni sono state precedute da sequestri *ante causam*, tutti confermati e, tra di essi, merita di essere segnalato quello, per un importo di **1 milione e 407 mila euro circa**, che è stato eseguito sull'immobile (trattasi di uno dei più noti alberghi di Bari) oggetto del finanziamento pubblico.

e 270 mila euro; indebita percezione da parte di SIGOM Sud Srl⁸⁸ di fondi strutturali per il danno di € 2.417.785,74, cagionato attraverso la produzione di fatture per operazioni inesistenti; un rilevante danno finanziario (euro 2.628.906,50) conseguente a sprechi nell'ambito di progetti di solidarietà internazionale⁸⁹; illecita percezione ed utilizzo delle contribuzioni statali per l'editoria (legge 250/1990) erogate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per un anno presunto di euro 8.617.883,2⁹⁰; l'illecito utilizzo di fondi pari a euro 877.432,81 acquisiti per effetto di un finanziamento europeo per il progetto "Agorà per spettacoli e centro informativo - miglioramento passeggiata a mare" da parte della società Deiva Sviluppo S.r.l., partecipata al 95% dal Comune di Deiva Marina ed al 5% dalla Camera di Commercio di La Spezia⁹¹; l'indebita percezione di finanziamenti comunitari, per

⁸⁸ Procura regionale per la Sicilia. Nella fattispecie, pur avendo l'Amministrazione iscritto a ruolo, nei confronti della società, le somme indebitamente conseguite, si è ritenuto di dovere procedere in applicazione dei principi fissati dalle SS.UU. della Corte di Cassazione con sentenza n. 2693/2013. Inoltre, l'azione è stata esercitata anche nei confronti degli amministratori della società, per una più efficace tutela erariale in sede esecutiva (Cass. 295/2013).

⁸⁹ Procura regionale per il Trentino Alto Adige – sede di Trento. Risulta che l'attività istruttoria è stata particolarmente complessa in quanto, con l'ausilio della Guardia di Finanza, si è proceduto ad analizzare tutta la documentazione (circa 8.000 pagine) relativa ad ogni singolo progetto - in molti casi lacunosa - prodotta da Associazione privata (Trentini nel Mondo) in sede di rendicontazione all'Assessorato competente della Provincia Autonoma di Trento.

⁹⁰ Procura regionale per il Lazio.

⁹¹ Procura regionale per la Liguria

oltre otto milioni e mezzo di euro, da parte di una società privata, operante nel settore della stampa, attraverso la predisposizione di un articolato meccanismo di triangolazione delle forniture e di sovrapprezzo del prezzo dei macchinari, in quanto apparentemente acquistati da una società monegasca, ad un prezzo sostanzialmente fuori mercato, ma in realtà forniti da ditte italiane a costi notevolmente inferiori a quelli formalmente in fatturazione (dal 50% al 264% in meno), fatture esibite, poi, a fondamento della domanda di contributo, con conseguente indebita percezione di maggiori benefici (è stato chiesto e concesso anche il sequestro conservativo sui beni mobili e immobili dei principali responsabili, tra cui un notaio, già convalidato dal giudice designato)⁹²; l'indebita percezione di fondi comunitari (euro 2.500.000,00) da parte di una primaria società privata operante nel settore dei trasporti, avendo la stessa indebitamente mutato la destinazione vincolata dei contributi pubblici, al fine di reperire risorse atte a finanziare altro ramo produttivo aziendale, senza preventivamente richiedere l'autorizzazione ministeriale (è stato chiesto e concesso anche il sequestro conservativo sui beni mobili e immobili dei principali responsabili, tra cui un notaio, già convalidato dal

⁹² Procura regionale per la Campania

giudice designato)⁹³.

Nell'ambito di tale tematica si colloca, tra le altre, un'importante istruttoria della **Procura regionale per l'Abruzzo** relativa all'omessa, negligente e inadeguata applicazione delle disposizioni regolamentari per l'assistenza alla popolazione rimasta priva dell'abitazione - per inagibilità - a causa del terremoto dell'aprile 2009 (fattispecie illecita che si caratterizza per essere legata alla realtà regionale in cui si è verificata), che ha condotto all'emissione di un atto di citazione per un complessivo di € 11.871.000,00 da ripartire tra sindaco, assessori e dirigenti del Comune.

Sempre con riferimento alla conseguente **mala gestio del post sisma**, si segnala altra citazione che è stata emessa nei confronti del legale rappresentante di una società beneficiaria di contributo erogato dalla Regione Abruzzo per "Attrazione nuove imprese nell'Area cratere" (danno di euro 150.000,00 subito dal bilancio della Regione a seguito di irregolarità e falso nella documentazione di rendicontazione presentata). Fattispecie relative all'utilizzo illegittimo di fondi erogati per finanziare la ricostruzione post sisma hanno riguardato anche la realtà regionale del **Molise**.

Infine, la **Procura regionale per l'Abruzzo** ha valutato

⁹³ Procura regionale per la Campania

taluni pregiudizi erariali accertati dalla G.d.F. sulla gestione dell'Accademia dell'Immagine dell'Aquila e sul suo possibile dissesto economico. Trattasi di iniziativa requirente significativa per l'importo complessivo di euro 514.869,00. Secondo la prospettazione attrice sussiste un pregiudizio per l'Ente Morale Accademia dell'Immagine, la Regione Abruzzo e il Comune dell'Aquila pari alla somma dei contributi ordinari regionali erogati, somme poi utilizzate in gran parte per spese non documentate o documentabili.

Deve, poi, evidenziarsi che nell'anno 2011 la **Procura regionale per la Lombardia** aveva avviato una complessa indagine in merito ad una vicenda concernente una serie di truffe compiute ai danni dell'Unione Europea nell'ambito della gestione di alcuni progetti di ricerca finanziati a livello comunitario. Secondo quanto emerso nella parallela inchiesta penale, originata da una segnalazione dell'organo anti-frode dell'Unione Europea (OLAF), sarebbe stata posta in essere nel territorio della Lombardia una rilevante serie di attività delittuose finalizzate ad incamerare finanziamenti della Commissione Europea, destinati ad incentivare la ricerca tecnologica in ambito transnazionale, in assenza dell'effettivo e regolare svolgimento delle attività sovvenzionate e per effetto di false rendicontazioni dei costi di ricerca

concretamente sostenuti⁹⁴.

Il procedimento per danno erariale si era dipanato nella formalizzazione da parte di detta Procura di un'istanza di sequestro conservativo, parzialmente accolta fino a concorrenza di Euro 7.151.363,15 nei confronti dei maggiori protagonisti della vicenda, e nel deposito di due atti di citazione (rispettivamente in data 10.11.2011 ed in data 26.01.2012).

La locale Sezione giurisdizionale con ordinanza n. 131/2012 sospendeva i due giudizi suddetti, previa loro riunione in rito, in attesa della pronuncia delle SSUU della Suprema Corte di Cassazione sui ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione proposti da due convenuti.

In data 10.9.2013 ed in data 2.12.2013 sono rispettivamente intervenute le pronunce delle Sezioni Unite

⁹⁴ All'esito delle indagini esperite in sede penale emergevano rilevanti elementi di riscontro dell'ipotesi investigativa. Tali elementi, da un lato, confermavano in pieno quanto evidenziato nel rapporto OLAF, dall'altro portavano alla luce un più esteso e complesso sistema illecito finalizzato alla distrazione e all'illecito Incameramento di finanziamenti della Commissione Europea. Il sistema *contra legem* si estrinsecava sia nella fase di elaborazione delle proposte progettuali da inviare alla Commissione Europea per ottenere l'approvazione dei progetti e lo stanziamento dei finanziamenti, sia nella successiva fase di rendicontazione delle spese. Le indagini portavano alla conclusione che il sistema aveva come fulcro la società SINEURA Spa, nel cui ambito operava una vera e propria associazione a delinquere costituita da diversi soggetti, con ruoli e compiti differenti tra loro, il cui scopo risultava l'illecita percezione e gestione dei finanziamenti ed. diretti erogati dalla Commissione Europea. Con atto del 27.04.2011 la Procura della Repubblica di Milano ha formalizzato l'avviso di conclusione delle indagini ex art. 415 c.p.p. ed ha prospettato il reato di associazione a delinquere nei confronti dei vertici gestionali della società SINEURA S.p.a. ed una rilevante serie di truffe aggravate in relazione ai singoli progetti finanziati dall'Unione Europea.

della Corte di Cassazione n. 20701 e n. 26395 con cui è stata dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti, cui ha fatto seguito la riassunzione del processo ai sensi dell'art. 367 c.p.c. unitamente ad ulteriori produzioni documentali.

I due giudizi sono stati discussi all'udienza di merito del 22.10.2014.

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

Si segnala, per il considerevole importo del danno (7,5 milioni di euro circa) e per la complessità della vicenda, l'attività istruttoria della **Procura regionale per la Puglia** che è sfociata in atti di citazione relativi all'illegittimo affidamento del servizio di gestione dell'impianto di incenerimento dei r.s.u. del Comune di Taranto.

La **Procura regionale per la Campania** ha esercitato l'azione nei confronti di un ex presidente della Regione Campania e 9 amministratori e dirigenti pubblici con riferimento al presunto danno erariale arrecato alla Regione CAMPANIA per euro 52.998.801/35 nella gestione del sistema di depurazione condotto in concessione dalla

HYDROGEST. Contestualmente all'originario atto di invito a dedurre si è attivato anche giudizio cautelare *ante causam*. La vicenda trattata è di grande complessità tecnico/giuridica ripercorrendo l'articolato procedimento che ha condotto alla approvazione di un *project financing*.

Tuttora pende innanzi alla sezione giurisdizionale per il Veneto il noto giudizio relativo alla realizzazione e alla manutenzione del Ponte della Costituzione a Venezia⁹⁵, già avviato nell'anno 2013, per un danno erariale di circa 3.467.700,77 euro - 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 tempo⁹⁶. Deve precisarsi che tale giudizio è stato sospeso per la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione azionato dall'architetto Calatrava innanzi alle Sezioni Unite della

⁹⁵ 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

⁹⁶ 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.

Suprema Corte di Cassazione, che hanno pronunciato ordinanza di rigetto affermando la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'architetto Calatrava⁹⁷.

Il giudizio è proseguito il 13 novembre 2014 innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale.

Sempre in tale materia, si segnala, altresì, per l'entità del danno, la citazione della **Procura regionale per il Lazio** per la stipula di contratti troppo onerosi, relativi al noleggio e alla compravendita di vetture di servizio da parte del Ministero della Giustizia (danno pari a euro 2.081.818,50).

§ Si conferma ancora costante l'emersione di tipologie di danno che riguardano la materia del **personale pubblico**⁹⁸.

Diverse sono le azioni risarcitorie in tema di **incarichi esterni, per lo più dirigenziali, illegittimi** che continuano ad essere concessi in spregio alla granitica giurisprudenza formatasi in materia.

In tema di dirigenza amministrativa, assumono rilevanza i principi giurisprudenziali affermati sulla illegittimità del rapporto tra il conferimento dell'**incarico fiduciario di staff** in

⁹⁷ Ord. 19891 del 29 settembre 2014. Il ricorso è stato respinto. Ad avviso della Suprema Corte, infatti, Calatrava era anche il direttore dei lavori.

⁹⁸ In vero, le fattispecie di danno sono le più diverse: danno per assenze illegittime, per falsificazione delle registrazioni automatiche delle presenze, per insussistenza dei requisiti per accedere ai permessi ex l. 104/92, per illegittimo aumento dell'indennità di posizione (Procura regionale per il Friuli Venezia Giulia).

favore di soggetto privo del diploma di laurea (fattispecie di illegittimo conferimento di incarichi fiduciari di *staff* e di liquidazione di indennità dirigenziali in contratti a tempo determinato stipulati nel difetto dei requisiti professionali prescritti dalla normazione vigente)⁹⁹.

Di rilievo sono, poi, una serie di citazioni emesse, tra le altre, dalla **Procura regionale per il Lazio** per un danno presunto pari a euro 2.922.640,61 per conferimento di incarico esterni presso I.P.A. Roma Capitale.

La Procura regionale per il Veneto ha esercitato azione di responsabilità per un danno presunto di euro 223.323,20¹⁰⁰.

Sempre in tema di personale la *mala gestio* arriva a manifestarsi anche con **assunzioni illegittime, prive di requisiti ovvero della stessa procedura concorsuale**.

Sull'argomento la **Procura regionale per il Lazio** ha emesso atto di citazione per un danno presunto di euro

⁹⁹ Procura per l'Emilia Romagna, citazione per citazione per un danno da retribuzioni non dovute di euro 454.952,00. Le iniziative della Procura regionale dell'Emilia Romagna sono sfociate di recente in : **sentenza n. 155/14** di condanna della Giunta Comunale di Bologna; **sentenza n. 92/2014** di condanna della Giunta della Provincia di Ferrara; **sentenza n. 165/14** di condanna della Giunta del Comune Rimini, per importi da 90.000 a 130.000 euro.

¹⁰⁰ Si trattava di incarico di collaborazione coordinata e continuativa affidato dal Presidente della Provincia di Venezia al Segretario particolare dello stesso Presidente, ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., in assenza dei requisiti di legge. Il consulente infatti, pur avendo il diploma di scuola media inferiore, è stato inquadrato come CO.CO.CO. ed ha beneficiato di una retribuzione pari a quella di un incarico dirigenziale. Il danno stimato è stato pari alla differenza tra la retribuzione che si doveva conferire al consulente in ragione del corretto inquadramento e la retribuzione dirigenziale in concreto percepita. Convenuti n. 6.

15.004.612,27 per illegittima gestione delle modalità di assunzione del personale nell'azienda ATAC dovuta alla mancanza di imparzialità e trasparenza nelle procedure di selezione e per l'inammissibilità della chiamata diretta. La stessa Procura ha agito anche per un presunto danno di euro **7.948.102,53** per illegittime procedure di assunzione di circa 550 operatori ecologici (Provincia di Roma AMA S.p.A.).

Altro filone riguardante condotte illecite perpetrate in materia di personale sono quelle relative a fattispecie dannose prodotte da **incompatibilità del cumulo di incarichi**. Si segnalano, al riguardo, due azioni di responsabilità esercitate dalla **Procura regionale per la Liguria** per importi presunti davvero considerevoli¹⁰¹. La **Procura regionale per l'Emilia Romagna** ha accertato presso le Università degli studi di Bologna e di Parma, molteplici fattispecie di cumulo di

¹⁰¹ Si accertava che un docente universitario in servizio presso l'Università degli Studi di Genova poneva in essere attività incompatibili con gli incarichi di insegnamento, svolgendo attività professionale privata nel periodo in cui era docente a tempo pieno, ed attività di tipo commerciale-imprenditoriale nel periodo in cui era docente a tempo parziale. Per il periodo di docenza a tempo pieno si chiedeva l'applicazione dell'art. 53, comma 7, dlgs. n. 165\01, ovvero la corresponsione all'Università delle somme guadagnate con le attività extra. Per il periodo di docenza a tempo parziale il danno veniva commisurato agli stipendi lordi corrisposti dall'Università. Si rilevava altresì una serie di assenze ingiustificate ai Consigli di Facoltà e di Dipartimento. Complessivamente si contestava un risarcimento danni pari ad euro 976.431,14. Con sentenza n. 85\14 la Sezione condannava il docente al pagamento della somma di euro 157.412,75 oltre accessori, ritenendo il credito parzialmente prescritto e comunque operando una riduzione del danno 'in forza dell'attività lavorativa comunque resa in favore dell'Università.

In altra fattispecie si accertava per il periodo di docenza a tempo parziale il danno veniva commisurato agli stipendi lordi corrisposti dall'Università. Complessivamente era contestato il risarcimento danni pari ad euro 303.021,70.

incarichi professionali e di incarichi gestionali di tipo operativo/manageriale, in violazione delle disposizioni di legge vigenti sul rapporto di lavoro a tempo pieno, già trattate con misure di sequestro conservativo¹⁰².

Peculiare è l'azione risarcitoria per **illecita percezione di trattamento pensionistico e contemporaneo svolgimento di due rapporti di lavoro** subordinato da parte di un dirigente, sia con l'Inps che con l'Enpaia, con un danno presunto di euro 1.027.408,00 (**Procura regionale per il Lazio**).

La tematica del cd. falso medico è stata perseguita dalla Procura regionale per il Veneto che ha esercitato azione di responsabilità, preceduta da sequestro, per un presunto danno di euro 2.113.606,06 a carico di un soggetto che ha esercitato la professione di medico per ventiquattro anni nell'ambito della Azienda U.L.S.S. n. 5 Ovest Vicentino, senza essere né laureato, né specializzato, né conseguentemente abilitato presso l'Ordine dei Medici di Vicenza.

Infine, sull'argomento assume particolare rilievo

¹⁰² I giudizi di merito sono tuttora in corso di trattazione, in talune ipotesi per importi rilevanti.

E' stata pronunciata la sentenza **n. 137/14** di condanna per il rilevante importo di euro 1.179.125,10 , commisurato agli emolumenti percepiti per attività operative, riconducibili all'esercizio di incarichi gestionali in società di capitali, equivalenti all'esercizio del commercio e dell'industria, non autorizzati, e non autorizzabili.

La materia ha assunto particolare rilievo anche in considerazione del rafforzamento delle sanzioni da **incompatibilità**, previste tra le disposizioni della **legislazione anticorruzione**.

l'attività istruttoria - già avviata nel 2013 con riferimento al comune di Firenze - e le relative azioni della **Procura regionale per la Toscana** sul tema dei **danni connessi alla c.d. contrattazione decentrata**, i cui profili dannosi sono stati oggetto di segnalazioni da parte della RGS.

La realizzazione di tali danni, probabilmente, è dipesa dall'effetto emulativo del contratto "fiorentino", che ha "ispirato" accordi locali aventi più o meno le medesime caratteristiche (e i medesimi profili di illegittimità). Tale ipotesi di danno, alla quale si possono aggregare tutte quelle fattispecie che riguardano il trattamento retributivo del personale degli EE.LL. (violazione del principio di onnicomprensività, violazione delle regole e dei limiti in tema di consulenze e collaborazione, illegittimi inquadramenti, illegittima liquidazione di "propine" non dovute, illegittima liquidazione di onorari per attività di progettazione, etc.) assume particolare peso in termini di danno per diversi milioni di euro e, come voce aggregata, è quella più consistente nell'attività requirente toscana.

Comune all'oggetto del paragrafo successivo è il riferimento alle azioni risarcitorie in tema di incompatibilità denunciate a carico del **personale medico del servizio sanitario nazionale**.

§ **L'ambito sanitario** è altro settore che impegna l'attività istruttoria di numerose Procure regionali su più fronti: a) per i danni prodotti per la cd. **colpa medica**¹⁰³, sub specie anche di danno indiretto (per i danni prodotti dall'attività medica e per i quali è stata chiamata a risponderne la struttura sanitaria interessata); b) per i danni dovuti alle diverse e ripetute violazioni commesse dal personale medico nella titolarità del rapporto sinallagmatico di lavoro per la **violazione del regime di esclusività** ovvero per i danni dovuti alle diverse violazioni commesse dai medici specializzandi in medicina generale con riferimento al **regime delle incompatibilità** – fattispecie queste oggetto di specifica indagine nazionale della G.d.F. (cd. Progetto Galeno) (tra le altre, si segnalano le iniziative della **Procura regionale per le Marche e della Procura regionale per la Campania**); c) per i danni da **iperprescrizione di farmaci** (numerose sono le iniziative della Procura regionale per la Campania).

Si segnala anche che **la Procura regionale per l'Emilia Romagna** ha avviato un esame dei criteri di accertamento dei presupposti dell'azione risarcitoria di rivalsa nei confronti del medico e della struttura sanitaria in considerazione della

¹⁰³ Notevole la casistica di colpa medica (Procura per la Calabria, l'Emilia Romagna, la Liguria, Lazio) per decessi post operatori, lesioni permanenti, esiti gravi per garze/ferri chirurgici dimenticati.

transizione avviata dalla Regione Emilia-Romagna verso un nuovo sistema centralizzato di gestione diretta della assicurazione del danno alla salute da attività sanitaria (legge reg. Em. Rom. 7 novembre 2012 n. 13 “*Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del servizio sanitario regionale*”), con la finalità di superare una molteplicità di questioni critiche connesse alle clausole di franchigia assicurativa, incidenti in misura significativa sul bilancio regionale.

Ha tenuto conto che la colpa medica è stata di recente ricondotta nell’area segnata dalle linee-guida, poiché l’art. 3 della legge 189/2012 (cd. decreto “Balduzzi”), contiene la disposizione secondo la quale: “*L’esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve. In tali casi resta comunque fermo l’obbligo di cui all’articolo 2043 del codice civile*”.

Sulla base del suddetto studio la Procura citata ha introdotto nel 2014 molteplici giudizi di responsabilità amministrativa **per colpa medica da infrazione delle linee-guida in materia di trattamenti sanitari.**

Per quanto riguarda il regime delle incompatibilità, la

Procura regionale per la Liguria aveva accertato che un docente universitario in servizio a tempo pieno presso l'Università degli Studi di Genova poneva in essere attività incompatibili con il proprio ufficio, svolgendo un'intensissima attività professionale privata.

Si trattava di un caso "estremo", in considerazione del fatto che il docente non era titolare di alcun incarico di insegnamento. Tra i presidi in cui veniva svolta l'attività abusiva vi era anche la tristemente nota clinica S. Rita di Milano ("clinica degli orrori", nel gergo giornalistico).

In applicazione dell'art. **53 comma 7**¹⁰⁴ **d.lgs. 165/01** la Procura suddetta ha chiesto la corresponsione all'Università delle somme guadagnate con le attività extra, pari ad euro 966.351,00. In separata sede si era già provveduto a chiedere la restituzione degli stipendi corrisposti dall'Università a fronte

¹⁰⁴ Si richiamano i commi 7 e 7bis dell'art. 53 cit., inseriti dall'art. 1, co. 42, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190.

- 7. *I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti*

- 7-bis. *L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.*

dell'attività di insegnamento risultata inesistente (convenendo in giudizio anche i soggetti che avrebbero dovuto diligentemente controllare l'operato dei docenti).

Anche in altri casi la Procura Regionale per la Liguria ha esercitato l'*actio* risarcitoria richiamando il citato art. 53, comma 7, TU 165/2001.

§ Tra le nuove forme di azione attribuite al PM contabile deve segnalarsi quella esercitata con la citazione proposta dalla **Procura regionale per la Campania** emessa ai sensi dell'art. **248, co. 5, T.U.E.L., nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, lett. s del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, cc.mm., dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213¹⁰⁵.**

Tale norma prevede misure sanzionatorie nel corso del giudizio la cui cognizione è stata conferita alla Corte dei conti in sede giurisdizionale da fare valere nei confronti degli

¹⁰⁵ La norma dispone: *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.*

amministratori che siano dalla medesima riconosciuti quali responsabili **dello stato di dissesto del Comune**.

Si tratta di un'azione esercitata nei confronti del sindaco e 22 amministratori del comune di CASAL DI PRINCIPE (CE) per sentirne dichiarare **la incandidabilità ed ineleggibilità decennale** ai sensi e per gli effetti della norma di cui all'art. 248, co. 5, T.U.E.L., nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, lett. s del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, cc.mm., dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Appare di immediata evidenza la rilevanza di una tale iniziativa della procura, anche in considerazione del forte segnale di legalità e presenza istituzionale in una zona ad elevata densità criminale.

§ Il **danno all'immagine** è stato oggetto di diverse richieste risarcitorie, per lo più legate alla sussistenza di reati contro la PA commessi dai soggetti agenti, accertati con sentenza penale divenuta irrevocabile (art. 17, comma 30 ter, dl 78/2009).

Fra i tanti casi si evidenzia l'iniziativa della **Procura regionale per la Liguria**, espressione anch'essa della peculiarità della realtà locale, in quanto teatro dei noti fatti di cronaca avvenuti a Genova durante il G8 del 2001.

La citazione¹⁰⁶ ha ad oggetto il risarcimento del danno di

¹⁰⁶ Si tratta di una vicenda che ha riguardato cinque appartenenti al Corpo della Polizia

di Stato, in qualità di pubblici ufficiali, i quali sono stati indagati (per talune fattispecie il processo si è concluso con sentenza divenuta irrevocabile di condanna, per altre è stata dichiarata la prescrizione del reato, per altre ancora è intervenuta la remissione della querela) perché in concorso fra loro, in violazione dei doveri e con abuso dei poteri inerenti le loro funzioni, avrebbero il giorno 21 luglio 2001 in Genova - durante il "vertice del G8" - commesso i seguenti reati:

- concorso in abuso d'ufficio continuato, perché, in violazione delle norme disciplinanti la facoltà di arresto, avevano arrecato ad inermi manifestanti un danno ingiusto consistito nella privazione della libertà personale, operando nei loro confronti un arresto adottato al di fuori della ricorrenza dei presupposti di legge, con uso ingiustificato di violenza;

- falsità ideologica aggravata, per avere rappresentato nel verbale di arresto dei soggetti sopra menzionati circostanze giustificanti l'arresto non corrispondenti alla verità, descrivendo azioni di resistenza e lesive mai poste in essere dagli arrestati: ed accomunando nella medesima situazione descrittiva delle circostanze dell'arresto anche altri soggetti, che in realtà erano stati prelevati in luoghi diversi rispetto agli altri arrestati;

- calunnia aggravata, in quanto, avendo compilato il verbale di arresto contenente circostanze non vere relative alla condotta tenuta dagli arrestati e contestualmente denunciandoli all'Autorità Giudiziaria, li avevano incolpati, pur sapendoli innocenti, del reato di resistenza aggravata;

inoltre, solo per alcuni di essi:

- concorso in lesioni personali continuate e aggravate perché, in violazione dei doveri e con abuso dei poteri inerenti le loro funzioni, avevano omesso in più occasioni di intervenire per fermare l'aggressione violenta da parte di colleghi appartenenti alla Polizia di Stato ai danni di un minorenne (pertanto in condizione di minorata difesa) e avevano posto in essere condotte attive e successive in concorso con altri operatori non identificati appartenenti alla Polizia, in particolare colpendo il minorenne con calci e cagionandogli trauma contusivo cranio facciale con ferita lacerocontusa del cuoio capelluto ed ecchimosi palpebrale superiore con ferita lacerocontusa inferiore, con prognosi di 20 giorni;

- minacce ed ingiurie continuate e aggravate, per aver minacciato due fermati di un male grave ed ingiusto ed averne offeso l'onore ed il decoro, puntando contro il loro volto la pistola d'ordinanza ed insultandoli, dopo averli arrestati illegittimamente;

- concorso in percosse continuato e aggravato, perché in concorso con altri operatori di Polizia in divisa rimasti ignoti, con più azioni consecutive del medesimo disegno criminoso, aveva percosso un fermato, dapprima torcendogli un braccio dietro alla schiena per procedere al suo arresto, quindi aveva consentito che altri operatori della Polizia in divisa lo picchiassero innanzi alla Questura di Genova e, successivamente, nella caserma di Bolzaneto.

La richiesta risarcitoria del danno all'immagine origina dal *vulnus* derivante al Ministero dell'Interno dalla commissione da parte di appartenenti al Corpo della Polizia di Stato sia di reati diversi da quelli previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, sia da fatti di reato per i quali il procedimento penale si è chiuso con la sentenza di non doversi procedere per prescrizione del reato (ma con una condanna definitiva da parte del giudice penale ai soli fini civili, che, comunque, presuppone un accertamento del fatto generatore del danno come fatto di reato), sia per fatti di reato oggetto di remissione di querela. Per questi ultimi si è sostenuto che l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni che regolano l'ammissibilità della richiesta risarcitoria della Procura regionale impone l'equiparazione di un fatto di reato certo, come tale apprezzabile dal Giudice del danno, ad un fatto di reato accertato con sentenza irrevocabile, nel caso in cui il processo penale non sia stato e non possa essere celebrato per la remissione di querela intervenuta a seguito di accordi stipulati fra i responsabili del reato e la parte offesa: diversamente opinando, si perverrebbe

euro 1.120.000,00.

In proposito, si deve peraltro segnalare che, proprio sull'argomento, la Procura Generale ha proposto questione di massima avente ad oggetto la configurabilità del danno all'immagine nel solo caso di condotte costituenti reato contro la PA¹⁰⁷. Ne consegue che potrebbero subire un arresto – nel caso di una pronuncia in tal senso - quella parte della giurisprudenza (*ex multis*, Sezione Prima Centrale d'appello, Sezione giurisd. per la Toscana, per la Campania, per la Lombardia, per la Liguria) e le iniziative

all'assurda conseguenza che il diritto di un terzo danneggiato (nella specie il diritto risarcitorio dell' Amministrazione danneggiata) possa essere irrimediabilmente pregiudicato dall' accordo delle parti (autore del reato e parte offesa) del giudizio penale.

¹⁰⁷ Questi i quesiti formulati alle Sezioni Riunite nel giudizio discusso lo scorso dicembre:

1) "Se l'art. 17, comma 30-ter del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. e), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modifiche nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, nella parte in cui dispone che « le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 », debba intendersi riferito anche alle ipotesi di danni all'immagine discendenti da reati comuni, ovvero ai soli delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 355/2010, ordinanze n.219/2011, n.220/2011, n.221/2011 e n.286/2011)."

2) "Se - ove si ritenga estesa la perseguibilità del danno all'immagine anche ai casi discendenti da reati comuni - la disposizione di legge (art.17, comma 30-ter del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. e), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modifiche nella legge 3 ottobre 2009, n. 141) relativamente alla sussistenza ed eccepibilità della nullità preprocessuale o processuale concernente il danno all'immagine (nonché il correlato difetto di legittimazione del PM), debba ritenersi tuttora vigente, come desumibile dalla soluzione data dalle SS.RR. nella sentenza n. 13/QM/2011 del 3 agosto 2011".

di diverse Procure Regionali, come quella per la Liguria, che avevano seguito un'interpretazione lata della norma di cui all'art. 17, comma 30 ter, dl 78/2009, nel senso dell'estensione del danno all'immagine anche ai reati comuni.

Inoltre, talune Procure regionali (Liguria e Lombardia) hanno perseguito il danno all'immagine facendo applicazione dell'art. 55-*quinquies*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 27ottobre 2009, n. 150, a mente del quale "*Il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ferme le responsabilità penali e disciplinari e le relative sanzioni è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione*". Detta disposizione speciale prevede espressamente il risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione, svincolato dalla pregiudiziale penale (C. Conti, Sez. giur. Liguria, n. 72 del 2014; Sez. giur. Toscana n. 46 del 2013; Sez. giur. Abruzzo

n. 414 del 2012).

II - LA RENDICONTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONI.

(V.P.G. Sergio Auriemma)

Il principio secondo cui il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia della correttezza della sua gestione ha trovato, da molto tempo, esplicitazioni eloquenti nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Più volte ne è stata individuata la fondamentale espressione in uno strumento – la rendicontazione giudiziale – in virtù del quale ogni gestore di mezzi di provenienza pubblica ed ogni agente che abbia comunque maneggio di denaro, valori o beni di proprietà di un Ente pubblico non può sottrarsi a questo “pubblico dovere”¹⁰⁸.

Nel secondo comma dell’art. 103 della Costituzione, che affida alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, si radica una necessità che volge a garantire in forma giurisdizionale un *interesse oggettivo*, quale è quello della regolarità delle gestioni finanziarie e

¹⁰⁸ Corte cost. sentenze n. 55 del 1966, n. 110 del 1970, n. 17 e n. 114 del 1975.

patrimoniali degli enti pubblici¹⁰⁹.

La facoltà per il legislatore di circoscrivere e delimitare la sfera di *estensione soggettiva* di questo obbligo attraverso espresse deroghe od esoneri dettati da ragioni storiche, organizzative o di salvaguardia di autonomie e di esercizio di funzioni garantite a livello costituzionale o da norme di attuazione statutaria di pari livello non ne smentisce, ma ne conferma appieno la generale operatività¹¹⁰.

Identici enunciati si rinvergono nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, diretta a regolare gli ambiti di giurisdizione tra giudice contabile ed altri giudici.

La Suprema Corte ha ripetutamente ribadito che il giudizio “necessario” di conto rientra tra le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e ne costituisce l'espressione più antica e tipica, nel presupposto che l'assoggettamento necessario del pubblico denaro alla garanzia costituzionale della correttezza di gestione, verificabile anche solo *ex post*, costituisce un principio generale dell'ordinamento.

Le prescritte formalità contenziose, d'altronde, non sono

¹⁰⁹ Corte cost. sentenze n. 68 del 1971 e n. 63 del 1973.

¹¹⁰ Corte cost. sentenze n. 81 del 1975, n. 102 del 1977, n. 129 del 1981, n. 1007 e n. 1005 del 1988, n. 378 del 1996, n. 292 del 2001, n. 285 del 2007.

fini a se stesse, ma consentono lo svolgimento di una verifica di attività ed operazioni che si compie in sede terza, obiettiva e neutrale, nonché in contraddittorio con l'agente che nell'inderogabile rispetto del diritto di difesa ex art. 24 della Costituzione può fornire al giudice ogni giustificazione del legittimo esito dato al "carico contabile" ricevuto e affidato alle sue cure.

L'estensione dei poteri assegnati al magistrato relatore è tale da comprendere poteri di accertamento di conformità degli atti alle norme vigenti e di poteri istruttori e di impulso processuale, con correlata legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ove rilevanti¹¹¹.

Elementi essenziali e sufficienti perché il soggetto rivesta la qualifica di agente contabile ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per cui agisce e del denaro o del bene oggetto della gestione.

Resta invece irrilevante *il titolo* in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo schemi generali

¹¹¹ Corte cost, sent. n. 19 del 1978.

previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte¹¹².

Peraltro, l'obiettivo di tutte le *forme di controllo* sulle gestioni amministrative e finanziarie, compresa la rendicontazione giudiziale, in base al testo costituzionale vigente ed a differenza che in un passato ormai remoto, comprende anche il rispetto dei vincoli comunitari ed il raccordo ed il coordinamento tra finanza europea, statale, regionale e degli enti locali.

La legge 42 del 2009, il decreto legislativo 118 del 2011 e più di recente il decreto correttivo n. 126 del 2014 hanno tracciato un non agevole percorso di normalizzazione, annunciato sin dal 1978 e che ha poi conosciuto un periodo di sperimentazione che dovrebbe concludersi con l'esercizio 2014, per armonizzare i sistemi contabili e i documenti contabili di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi allo scopo di garantire consolidamento e trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili.

Una base conoscitiva omogenea, con principi e regole contabili uniformi per tutti i soggetti che a vario titolo sono

¹¹² Cfr. tra molte: Cass., SS.UU. sentt. n. 846 del 1974, n. 12010 del 1991, n. 4889/1995, n. 232 del 1999, n. 12367 del 2001, n. 14891 del 2010.

inclusi nel concetto di “amministrazione pubblica”, costituisce d'altronde una precondizione affinché possa compiersi un reale ed effettivo monitoraggio degli equilibri finanziari nei vari livelli di governo, oltre che una semplificazione di Sistema per il governo della spesa che, di per sé sola, può essere fattore positivo¹¹³.

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che nel comma premesso all'art. 97 Cost. richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹¹⁴.

Il patto di stabilità “esterno” ed i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia ad adottare politiche di contenimento della spesa il cui rispetto va verificato in relazione al bilancio consolidato di tutte le amministrazioni pubbliche.

¹¹³ Cfr. C.d.C – Sez. Autonomie – “*Relazione per l'audizione sullo schema di decreto legislativo recante “disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi” (atto n. 92) – 29 maggio 2014*”

¹¹⁴ Corte cost. sentenza n. 60 del 2013.

La Corte dei conti in tutte le sue articolazioni funzionali è chiamata ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.

I controlli, giurisdizionali e non, hanno in generale e progressivamente assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari rivolti a prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, potenzialmente capaci di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riflettere disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, conseguentemente vanificando il rispetto degli obblighi comunitari.

Il surriferito quadro normativo d'insieme, tramite una corposa normazione sovente veicolata attraverso ripetuti interventi per "la stabilità", si è arricchito di nuove forme di rendicontabilità e di nuove soggettività tenute alle stesse.

Nel 2009 la legge n. 196 ad esempio, con la norma di cui al comma 3 dell'art. 1, ha individuato e coperto un'area ordinamentale nella quale si annoverano tutti gli enti e soggetti giuridici che costituiscono il settore istituzionale delle

amministrazioni pubbliche, come annualmente individuati dall'ISTAT in conformità al diritto europeo.

Le finalità che sottendono, da un lato, le disposizioni di derivazione unionale e, dall'altro lato, il conforme dettato della legge emanata dall'Italia quale Stato membro che ha aderito al Sistema classificatorio SEC sono quelle, evidentissime, del contenimento della dinamica di aumento della spesa gravante sui bilanci pubblici.

La normazione europea, come la legislazione italiana, hanno assunto una nozione per così dire "lata" di pubblica amministrazione, nella quale molteplici soggetti di spesa, pur nelle diversità dei rispettivi regimi giuridici che ne connotano struttura organizzativa, fini operativi ed azione, hanno tutti in comune tra di loro - in ragione di alcuni indici o parametri presi a riferimento secondo il sistema di classificazione economico-finanziaria valevole nell'Unione, a sua volta ispirato e adeguatosi al SCN 2008 adottato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel febbraio 2009 al fine di conformare i conti nazionali al nuovo contesto economico, ai progressi della ricerca metodologica e alle esigenze degli utilizzatori - un elemento di indiscusso e cogente rilievo normativo quale è l'obbligo di contribuire all'andamento della finanza pubblica in una dimensione di "*corresponsabilità*"

quanto al rispetto di prefissati obiettivi nazionali e sopranazionali.

Sia nel Sistema disegnato dal pregresso SEC 95, sia in quello innovato di cui al SEC 2010, l'obbligo di contribuire all'andamento della finanza pubblica è sancito nella dimensione della corresponsabilità che investe, interessa e vincola gli Stati membri appartenenti all'Unione che vi fanno adesione.

Questo, sul piano della integrità e dell'indefettibile salvaguardia della finanza pubblica, implica e determina importanti effetti correlati all'inclusione nell'elenco annualmente compilato dall'Istat.

Nel 2012 il D.L. n. 174 invece, attraverso compositi interventi dispositivi in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, ha affrontato temi ascrivibili all'ambito materiale della «*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*» (art. 117, terzo comma, Cost.)¹¹⁵, nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento¹¹⁶.

La sentenza n. 39/2014 della Corte costituzionale,

¹¹⁵ Le parole: "*armonizzazione dei bilanci pubblici e*" sono state poi soppresse dall'art. 3, lett. b), L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

¹¹⁶ Cfr. ex plurimis, sentenze Corte cost. n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995.

scrutinando innumerevoli questioni a tal riguardo sollevate da tre Enti ad autonomia differenziata (Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, Provincia autonoma di Trento), ha avuto occasione di affrontare varie tematiche (rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, controlli sui gruppi consiliari dei Consigli regionali, controlli esterni sugli enti locali, controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali, valenza giuridica delle tre "clausole di salvaguardia" di cui agli articoli 1, comma 16, 2, comma 4 e art. 11 bis del D.L. n. 174/2012) che, per molti aspetti, riguardano l'intero sistema dei controlli della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale.

Dette tematiche, tra l'altro, si muovono nell'ambito di titoli competenziali diversi, costituiti dalla "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" e dal "*coordinamento della finanza pubblica*". Si tratta di due materie, ora rispettivamente a legislazione statale esclusiva ed a potestà normativa ripartita o concorrente, che intersecano anche il delicatissimo tema della natura cd. "*collaborativa*" del controllo, quale aggettivazione tutta da sondare con scrupoloso ancoraggio a principi di diritto e regole costituzionali volte a scongiurare pervasive violazioni

di parametri costituzionali, piuttosto che, come talvolta appare in taluni commenti dottrinari, con un recondito convincimento che l'aggettivo evochi attività di riscontro prive di qualsiasi "effettività".

Parte della dottrina ha notato il fatto che gli atti normativi intervenuti più di recente (D.L. n. 138/2011 e D.L. n. 174/2012) sono scaturiti da una situazione di emergenza giunta alla ribalta per fatti gravi che hanno coinvolto alcuni Consigli regionali, manifestando all'opinione pubblica l'esistenza di forti criticità nei cd. "costi della politica" sostenuti con l'erogazione di risorse finanziarie gravanti sulla collettività nazionale¹¹⁷.

Ancor più incomprensibile è apparsa la vicenda fattuale se si considera l'esistenza, da lungo tempo, della regola generale dell'obbligo di resa del conto e del suo controllo giurisdizionale ordinariamente esperito dalla Corte dei conti attraverso i giudizi di conto.

Detta forma di riscontro è espressiva di una funzione di garanzia circa la regolare gestione contabile e patrimoniale delle risorse pubbliche e rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in relazione a tutte le componenti

¹¹⁷ Varie disposizioni di entrambi i decreti sono state scrutinate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 198/2012 e n. 39/2014 e con conseguenti parziali declaratorie di illegittimità costituzionale.

patrimoniali e finanziarie.

La garanzia, come già accennato, affonda le proprie radici nell'art. 103 della Costituzione che contiene una clausola generale non sempre necessitante (a differenza delle altre ipotesi di giurisdizione affidate alla Corte dei conti) di una *interpositio legislatoris* in positivo e tale da consentire la disapplicazione di norme regolamentari che non includano talune gestioni tra quelle cui si applica l'obbligo della resa del conto¹¹⁸.

In materia tra l'altro la Corte costituzionale, nell'ambito di giudizi promossi con ricorsi della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento per conflitti di attribuzione sorti a seguito di decreti emessi dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige con sede in Trento per il deposito dei conti giudiziali relativi alle gestioni degli anni 1996, 1997 e 1998 intestati all'agente contabile del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, aveva già ritenuto che “...*Non é possibile, come questa Corte ha già più volte affermato, considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si é ritenuto operare, per ragioni*

¹¹⁸ Cfr. Cass. SS.UU. civ., ord. n. 7390 del 2007.

storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale (sentenze n. 110 del 1970, n. 129 del 1981). Le assemblee elettive delle Regioni non sono infatti parificabili alle assemblee parlamentari; i consigli regionali godono bensì, in base alla Costituzione (art. 122, quarto comma), di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria (cfr. anche sentenza n. 81 del 1975). Non é qui in discussione l'autonomia organizzativa e contabile di cui i consigli godono all'interno dell'ordinamento regionale, e che si manifesta nella loro potestà regolamentare interna, nella separazione dell'amministrazione dei consigli, affidata agli organi interni di questi, dall'amministrazione dipendente dall'esecutivo regionale, e nella potestà di utilizzare autonomamente, attraverso il bilancio del Consiglio, i mezzi finanziari messi a disposizione dal bilancio regionale. Ma tutto ciò riguarda la posizione particolare del Consiglio all'interno dell'organizzazione della Regione, e non può implicare di per

sé che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali”¹¹⁹.

In ogni caso, sino al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme introdotte in ordinamento con il D.L. n. 174/2012 e prevedenti nuove formalità procedurali di rendicontazione delle spese dei Gruppi consiliari regionali, nessuna Procura regionale della Corte dei conti aveva mai promosso giudizio per resa di conto nei confronti dei Gruppi medesimi, verosimilmente ritenendoli non assoggettati all'obbligo.

L'entrata in vigore della legge n. 213/2012 di conversione del D.L. n. 174/2012 ha, pertanto, suscitato problematiche di rapporto tra le disposizioni sopravvenute e le pregresse fonti normative in tema di giudizi di conto, nel contesto di una complessità ordinamentale foriera di incertezze applicative, che è sfociata in una questione di massima deferita alle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

La questione è stata risolta dalle SS.RR. con l'affermazione del principio di diritto secondo cui *“non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei*

¹¹⁹ Corte cost., sentenza n. 292 del 2001 *cit.*

fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853”, dovendo ritenersi che i conti resi all’interno della amministrazione regionale, quali *subconti amministrativi*, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto in quanto rifluiscono nel rendiconto consuntivo annuale della Regione già assoggettato al controllo della Corte¹²⁰.

Lo stesso tema ha dato innesco a tre conflitti di attribuzione proposti dalle Regioni Toscana, Piemonte e Calabria, che la Corte costituzionale ha iscritto a ruolo per il giorno 4 marzo 2015¹²¹.

Nel contempo, a seguito di determinazioni assunte dalle Sezioni giurisdizionali investite da istanze per resa di conto formulate dalle Procure contabili, gli agenti reddenti hanno proposto una serie di regolamenti preventivi di giurisdizione ora pendenti innanzi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

La decisione sulla giurisdizione è stata rinviata a nuovo ruolo *“in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, in ragione della sostanziale identità di oggetto del presente*

¹²⁰ Corte dei conti, SS.RR., sentenza n. 30/2014/QM del 4 agosto 2014.

¹²¹ Corte costituzionale, conflitti tra enti n. 11/2013 (regione Toscana) n. 2/2014 (regione Piemonte), n. 20/2014 (regione Calabria).

*giudizio e di quello per conflitto di attribuzione tuttora pendente, unitamente ad altri analoghi proposti da altre regioni, basati entrambi essenzialmente sulla violazione dei medesimi parametri costituzionali e tenuto anche conto della generale problematica concernente il coordinamento tra gli anzidetti rimedi in considerazione degli effetti che la decisione concernente l'uno è in grado di produrre su quella relativa all'altro".*¹²²

L'investitura in contemporanea di tutte le magistrature superiori su di uno stesso tema indica, da un lato, che le tecniche della moderna legislazione sovente danno luogo a discipline regolatrici aventi tratti indefiniti e prive di accurata specificazione di presupposti, natura e tempi di svolgimento delle attività giurisdizionali¹²³.

Dall'altro lato, essa mostra che gli elementi costitutivi, gli istituti normativi, i soggetti, i valori, le garanzie costituzionali e gli interessi sostanziali sottostanti vanno nel loro insieme a comporre una politica "di governo" e "di gestione" della spesa pubblica nella quale la Corte dei conti, attraverso l'esercizio di funzioni che conservano grande

¹²² Corte Cass. - SS.UU. civili - ordinanza interlocutoria n. 257152 del 22 dicembre 2014.

¹²³ Corte cost, sent. n. 219 del 2013.

attualità, è chiamata a svolgere un ruolo indefettibile e decisivo.

Detto ruolo, in simmetria con il consistente spostamento verificatosi negli ultimi decenni verso centri di spesa decentrati, è legittimamente esercitabile nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle Autonomie speciali.

Ciò allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, che non può incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impone uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica¹²⁴.

In una sede come la presente che rende noti alla pubblica opinione non solo gli impegni assolti nell'immediato passato, ma anche le prospettive che investono il nuovo anno giudiziario da poco iniziato non va trascurato un aspetto di novità.

L'articolo 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n.

¹²⁴ Corte cost., sentenze *cit.* n. 29 del 1995, n. 171 del 2005, n. 267 del 2006, n. 60 del 2013.

179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, cui ha fatto seguito l'articolo 43 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha attribuito al Presidente della Corte dei conti il potere di stabilire con proprio decreto *“le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*.

In particolare, tramite il decreto presidenziale *“sono disciplinate le modalità per la tenuta informatica dei registri previsti nell'ambito delle attività giurisdizionali e di controllo preventivo di legittimità, nonché le regole e le modalità di effettuazione delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*, quindi nel rispetto di regole e principi affermati dal Codice dell'amministrazione digitale¹²⁵.

Orbene, calando le novità normative e regolamentari nello specifico delle rendicontazioni contabili qui in esame,

¹²⁵ Il primo decreto presidenziale attuativo della legge è già stato portato al vaglio delle Sezioni Riunite in sede consultiva, che si sono pronunciate nell'adunanza del 12 settembre 2014, nonché al vaglio dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, che si è pronunciata con provvedimento n. 446 del 4 dicembre 2014. A conclusione di altri adempimenti procedurali sarà poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

occorre osservare come costituiscano un elemento neutro ed irrilevante le modalità tecnico-operative della rendicontazione, mentre è essenziale che la stessa consenta di accertare - in un giudizio - ogni corretto adempimento nella gestione del “carico” e nel legittimo “esito” dato allo stesso, sì da potere ottenere dal giudice una formale pronuncia di discarico.

Tutto questo è stato enunciato in un parere che ha evidenziato concetti normativi pacifici e solidi circa le connotazioni sostanziali e minimali che deve possedere il “conto giudiziale” in qualsiasi forma o veste esteriore lo stesso sia reso, anche automatizzata¹²⁶.

L’agente contabile pubblico deve essere in grado di fornire una prova analitica e documentale delle poste di carico e di scarico di cui si compone la propria gestione, deve poter dimostrare con specifiche “pezze di appoggio” i dati esposti nei suoi prospetti anche quando i medesimi siano solo forfettari.

Egli deve poter esibire, per qualunque situazione di criticità *medio tempore* insorta, atti o elementi giustificativi della medesima.

E ciò vale anche quando a monte operino convenzioni di affidamento del servizio contabile ed a prescindere da

¹²⁶ Parere n. 2/2012.

eventuali obblighi o modalità nelle stesse previsti, che in nessun modo possono derogare ai principi fondamentali recati dalle norme primarie di contabilità generale dello Stato.

In considerazione dello sviluppo che hanno avuto nuove modalità tecniche informatizzate nell'allestimento delle rendicontazioni, più in generale per garantire piena coerenza con gli attuali processi evolutivi concernenti la comunicazione informatica tra Amministrazioni ed infine per mantenere l'assetto complessivo in linea con la tendenza normativa alla digitalizzazione delle relazioni e dei flussi documentali tra Amministrazioni ed altre Istituzioni, la Corte dei conti ha reso disponibile sul proprio sito web istituzionale un "*Sistema informativo per la resa elettronica dei conti giudiziari*" (denominato SIRECO).

L'iniziativa fornisce una prima e tempestiva risposta ad esigenze rappresentate da diverse Amministrazioni centrali, regionali e locali per la "*dematerializzazione*" della documentazione cartacea e per il deposito telematico dei conti degli agenti contabili presso le Sezioni Giurisdizionali regionali (attualmente avente un andamento medio annuo di circa 60mila conti).

Le novità tecnologiche hanno certamente il pregio di snellire e semplificare le attività amministrative e

giurisdizionali, ma di per sé sole non elidono o superano eventuali problematiche o incertezze normative e interpretative che talvolta possono appesantire le procedure o comunque rallentare il sollecito espletamento.

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

È pur vero che le norme generali di contabilità (legge del 1923, regolamento del 1924, testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, legge 196 del 2001) schiudono un ventaglio di disposizioni che, attraverso un'esegesi per così dire "pan-contabilistica" sospinta dal divieto del "*non liquet*" che incombe sui giudici ed è sovente suffragata da pronunce giurisprudenziali, tende ad estendere l'obbligo della resa del conto giudiziale a tutti i contabili pubblici intesi in senso lato.

Ma non rinunciabili esigenze di certezza del diritto, di omogeneità applicativa sull'intero territorio della Repubblica e di effettività della tutela giurisdizionale, che si esprime anzitutto nella "prevedibilità" degli obblighi e delle conseguenze derivabili da una loro eventuale trasgressione, impongono di pervenire quanto prima possibile all'esatta

individuazione del novero dei soggetti effettivamente tenuti a rendere il conto in forma giudiziale.

Ebbene anche su questo versante la Corte dei conti, nell'anno giudiziario appena conclusosi, ha intrapreso un'iniziativa di studio innovativa volta alla costruzione di una "anagrafe" dei contabili.

Ad un gruppo di lavoro costituito *ad hoc* è stato affidato il compito di redigere linee guida volte a definire indirizzi omogenei nell'individuazione degli agenti contabili operanti nel territorio nazionale e nella trattazione dei conti giudiziali, pur nell'autonomia delle singole Sezioni giurisdizionali territoriali.

Lo studio ha lo scopo di corrispondere ad una forte richiesta di uniformità e di certezza avanzata dalle Amministrazioni e dagli agenti contabili, oltre che quello di creare un ausilio operativo per i magistrati investiti della funzione di esame dei conti.

Si dovrà procedere anzitutto alla individuazione degli agenti contabili operanti presso le Amministrazioni e poi ad una ricognizione definitiva delle principali modalità operative, dei compiti delle Procure regionali e dei magistrati relatori, di una praticabile programmazione dei lavori, di un'esaustiva perimetrazione della documentazione

giustificativa minima, di modelli e standard operativi di esame.

L'analisi offre non poca complessità e comporta la ricerca di accurate soluzioni esegetiche per problematiche non sempre incontroverse.

Si prospetta, pertanto, per il 2015 l'auspicabile conclusione dello studio, i cui esiti potranno fornire indicazioni utili allo svolgimento di attività essenziali per assicurare pronti riscontri delle gestioni contabili, centrali e locali, attraverso le quali transitano flussi di risorse finanziarie oggetto di scelte politiche allocative destinati ad assicurare il funzionamento di servizi pubblici e le concrete risposte che l'intero apparato pubblico fornisce alle esigenze della collettività nazionale e locale.

III. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE.

a) - Illeciti penali

(V.P.G.– Paolo Luigi Rebecchi

V.P.G. Alessandra Pomponio)

Numerose fattispecie di responsabilità amministrativa risultano collegate a procedimenti penali relativi a varie ipotesi di reato.

Principio generale che regola i rapporti fra procedimenti contabili e penali è la reciproca autonomia di valutazione degli

esiti processuali, salvi gli effetti limitatamente vincolanti delle sentenze di condanna o di assoluzione ai sensi degli artt. 651 e 652 del c.p.p. I procedimenti sono peraltro collegati per effetto delle disposizioni normative che impongono al pubblico ministero penale o agli uffici giudiziari l'invio di comunicazioni circa l'esercizio dell'azione penale (art. 129, comma 3 e comma 3 bis delle disp. att. c.pp.) o l'emissione di sentenze, prima o dopo il loro passaggio in giudicato (artt. 6 e 7 della legge n. 97/2001). Nel giudizio contabile è tuttavia legittimo l'utilizzo delle prove acquisite nel procedimento penale (Sez. II centr. n. 38/14) ed è valutabile anche la sentenza di patteggiamento che abbia definito il processo penale ai sensi degli artt. 444-445 c.p.p (Sez. Sicilia, n. 317/14). Nel caso di vicende correlate a vicende penali è stato confermato il principio per il quale il decorso della prescrizione dell'azione erariale, per danno patrimoniale, non può individuarsi in un momento antecedente il rinvio a giudizio in sede penale (Sez. I centr. n. 107/14). E' stata inoltre esclusa l'applicabilità del cd. "condono erariale" (di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005) con riguardo a fattispecie dolose correlate a fatti di reato (Sez. I centr. n. 3/14).

La Corte di cassazione, anche nel 2014, ha riaffermato

il principio di indipendenza fra i due giudizi (Cass. Sez. Un. civ. n. 9937/14 e n. 11229/14).

Quanto agli effetti della confisca per equivalente disposta in sede penale (art. 322-ter c.p.) , la Sez. Sardegna, con ordinanza n. 20/14, ha ribadito l'orientamento secondo cui avendo, questa, finalità sanzionatorie, l'applicazione della stessa non incide sulla proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativo contabile. Tale interpretazione risulta confermata dalla Corte di cassazione, la quale si è pronunciata, sempre nel 2014, sul rapporto fra sequestro preventivo in sede penale, funzionale alla confisca per equivalente e sequestro conservativo contabile, (Cass. Sez. V pen. n. 44387/14 del 24 ottobre 2014) affermando la loro compatibilità ed indipendenza reciproca. Osserva la sentenza cit. che il "...limite dato dalla impossibilità ...che il sequestro (*penale*) comporti , a causa della applicazione del principio solidaristico, una duplicazione del valore espropriato ... deve osservarsi che si tratta di un principio operante con riferimento a misure ablativo omologhe applicabili in caso di illecito plurisoggettivo. E non anche a misure strutturalmente e funzionalmente difformi come quelle che vengono in considerazione nel caso di specie, per giunta, come bene osservato dal giudice di merito, con finalità profondamente diverse: il sequestro per equivalente avente natura sanzionatoria e

il sequestro conservativo contabile, avente invece finalità di interessi di natura risarcitoria...”.

Per quanto attiene in particolare ai reati commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (artt.341-360 del c.p.) il loro accertamento in sede penale prevede particolari conseguenze in sede di processo contabile. Nell’ambito di detta categoria di comportamenti delittuosi si collocano in particolare i fatti di corruzione e concussione in relazione ai quali l’ordinamento nazionale, nel corso del 2014, ha proseguito nell’azione normativa e organizzativa di rafforzamento dei presidi e di contrasto al fenomeno, in attuazione delle previsioni contenute nella legge 6 novembre 2012 n. 190 (“Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione), in particolare con l’emanazione del decreto legge n. 90 del 25 giugno 2014 (conv. legge 11 agosto 2014, n. 114 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), pur in concomitanza con l’emergere di gravissimi ed estesi fenomeni corruttivi che hanno riguardato la realizzazione di importanti interventi infrastrutturali (EXPO 2015 e MOSE) o estesi ambiti di amministrazione locale (caso comune di Roma).

In tal modo, anche nel 2014 il nostro Paese si è

collocato, nel quadro internazionale di percezione della corruzione (CPI) al poco onorevole 69° posto (su 175 valutati), ultima fra le nazioni europee, a pari merito con Grecia e Romania (per inciso il primo paese per “minor” corruzione percepita è risultato essere la Danimarca; al secondo posto si è collocata la Nuova Zelanda).

Un quadro aggiornato delle problematiche presenti nel nostro ordinamento era stato evidenziato, all’inizio del 2014, nella relazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione (Bruxelles, 3 febbraio 2014- COM -2014- 38 final). L’allegato del rapporto dedicato all’Italia risulta di interesse in quanto evidenzia, da parte di una istituzione non coinvolta direttamente nelle dinamiche nazionali e con un’ottica “europea”, le criticità di sistema ben note, esaminandone i settori di maggiore rilevanza (quadro normativo ed istituzionale, risultati di sondaggi sulla “percezione” del fenomeno, valutazioni del sistema imprenditoriale, impatto della corruzione, segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*), “trasparenza delle attività di lobbismo”, ruolo dei media, rapporti con la criminalità organizzata, finanziamento dei partiti politici, prescrizione dei reati, applicazione della nuova legge anticorruzione, conflitti di interessi e dichiarazioni

patrimoniali, appalti pubblici, corruzione nel settore privato, profili evolutivi, dati statistici). In numerosi passaggi la relazione richiama il ruolo svolto dalla Corte dei conti italiana, individuandola come uno degli attori che possono contribuire al contrasto del fenomeno (pag.3 “...L’azione di contrasto, l’accertamento giudiziario e, in certa misura, l’azione della Corte dei conti sono stati per molto tempo i cardini della politica anticorruzione in Italia. La Corte dei conti, in particolare, ha un ruolo attivo nell’attuazione delle politiche anticorruzione, anche nel quadro della nuova legge anticorruzione, grazie a un’efficace attività operativa di controllo associata a eccezionali poteri di esercizio dell’azione di danno erariale della procura contabile¹²⁷...” richiamando anche le osservazioni della Corte sui costi economici della corruzione stessa che, seppure oscillanti nelle stime (tra l’1% ed il 4% del PIL)¹²⁸, costituiscono un dato ormai recepito sia

¹²⁷ La Procura della Corte dei conti italiana risulta fra gli organi requirenti maggiormente dotati di poteri di accertamento e ampiezza di ambito di cognizione fra gli omologhi uffici istituiti presso le Corti dei conti che in Europa sono dotate di funzioni giurisdizionali. In tal senso cfr. gli atti del Seminario organizzato dalla Corte dei conti italiana e dall’OLAF, tenutosi a Roma nei giorni 25-27 marzo 2014 (programma completo e comunicato stampa in www.corteconti.it) con le Corti dei conti di Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

¹²⁸ Secondo la Banca mondiale il dato globale della corruzione in 2,3 trilioni di dollari (duemila miliardi di euro), pari al 2,3% del PIL mondiale (85 trilioni di dollari). Metà della corruzione mondiale riguarderebbe i paesi in via di sviluppo. L’OCSE nel suo rapporto del 2 dicembre 2014 (Foreign Bribery Report), richiamando i dati anzidetti della World Bank ha inoltre aggiunto che per le infrastrutture la corruzione è, in media, di circa il 10% del costo delle opere. Tra gli effetti della corruzione viene segnalato il decremento degli investimenti stranieri nei paesi a maggior corruzione.

nella comunità scientifica che nella pubblica opinione (per ulteriori richiami alla Corte dei conti cfr. pag. 4, in tema di denunce, pagg. 7-8 sul controllo del finanziamento ai partiti, pagg. 12, 13 e 16 in materia di appalti pubblici) .

La legge 190/2012 (art. 1, comma 62), ha introdotto anche alcune previsioni in materia di responsabilità erariale rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti che, nel corso del 2014, sono state oggetto di pronunce giurisprudenziali. Tali previsioni richiamano i provvedimenti normativi dell'estate 2009 che, oltre ad incidere sul potere di iniziativa istruttoria del procuratore regionale della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, hanno in particolare, ridefinito l'ambito di azione della Corte dei conti in tema di danno all'immagine¹²⁹ .

La relativa disposizione di cui all'art. 17-comma 30 ter del d.l. 78/2009 è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 335/2010 e dalle successive ordinanze della stessa Corte (nn. 219-220-221-286/2011), mentre la Corte di cassazione, nell'ambito del sindacato sulla giurisdizione di cui all'art. 111 Cost. ha

¹²⁹ L'art. 17 comma 30 ter del d.l. n. 78/2009 (conv. nella legge n. 102/2009, mod. dal d.l. n. 103/2009, conv. nella legge n. 141 del 2009) aveva previsto , tra l'altro che "...Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale".

confermato che l'ambito dei "casi" in cui è esercitabile l'azione erariale per danno all'immagine non può essere ampliato in via ermeneutica, con riferimento ad ipotesi "chiaramente escluse dal legislatore" (Cass. Sez. Un. civ. sent. n. 5758/12 e n. 26806/09; nn. 519-4309-16827/10; nn. 9188-14831/11; n. 9937/14).

In tal senso risulta orientata, anche nel 2014, la prevalente giurisprudenza contabile (Sez. Emilia Romagna, n. 104/14; Sez. Sicilia nn. 654- 714/14; Sez. Sardegna, n. 173/14; Sez. Calabria, n.119/14; Sez. Campania, n. 356/14; Sez. Lazio, nn. 395-552/14; Sez. Lombardia, n. 47/14), conforme peraltro alla posizione della III Sezione centrale nn. 658-716/13), confermata anche dalla Corte di cassazione, Sez. II penale, sentenza n. 14605/14 secondo la quale "...le Procure della Corte dei conti sono vincolate, per l'esercizio dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine (che null'altro è che una particolare *species* del *genus* del danno erariale), alla speciale normativa di settore: con il che si ritorna al combinato disposto degli artt. 17 legge n. 141/2009 e 7 legge 97/ 2001 che in modo chiaro: a) limita solo ad una determinata categoria di reati; b) stabilisce che può essere esercitata, a pena di nullità, solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna; c) prevede che il decorso del termine di prescrizione è sospeso

fino alla conclusione del procedimento penale...” (v. anche, per il richiamo ai “casi previsti dalla legge”, in tema di tutela del danno non patrimoniale, contenuto nella sentenza Cass. Sez. III civ. n. 16133/14).

Tuttavia, anche in considerazione della disposizione di cui all’art. 1 comma 62¹³⁰ della legge 190/2012, la quale prevede 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”, altra giurisprudenza ha ritenuto superata la limitazione di cui all’art. 17 comma 30-ter del d.l. 78/2009, ritenendosi ammissibile la 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 (Sez. I centr. nn. 379-522/14; Sez. Lombardia n. 47/14; Sez. I centr., n. 641/14-per l’ipotesi del delitto solo “tentato”; Sez. Puglia nn. 388-400/14).

¹³⁰ “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».

La Procura generale, a fronte del contrasto giurisprudenziale, ha promosso questione di massima in ordine all'interpretazione delle anzidette disposizioni in tema di danno all'immagine (atto di deferimento n. 420/SR/QM proposto in data 15 settembre 2014) argomentando in ordine alla fondatezza del primo orientamento giurisprudenziale, rispettoso del dettato letterale delle disposizioni stesse.

Nel corso del 2014 numerose decisioni delle sezioni giurisdizionali hanno condannato funzionari infedeli in presenza di procedimenti penali o di sentenze penali definitive.

In particolare, nella materia, risultano emesse complessivamente n. 255 sentenze, per un importo complessivo, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale, di euro 92.191.749,02.

Complessivamente può dirsi che gli episodi che hanno dato luogo a condanna, che riflettono quanto di detti episodi illeciti è definitivamente emerso, rispetto ai fatti meramente "percepiti", dei quali molti rimangono inaccertati per effetto del "numero oscuro" che riguarda in particolare gli episodi di corruzione e concussione¹³¹ riguardano sia le amministrazioni

¹³¹ In argomento v. Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) "Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche", in www.anac.it

statali che territoriali.

Gli episodi attengono a vicende relative all'affidamento di lavori pubblici, ad abusi connessi alla pianificazione urbanistica, alla gestione del servizio sanitario, al rilascio di autorizzazioni, allo svolgimento di verifiche ed accertamenti fiscali, alla gestione dei servizi di polizia, con riferimento sia ad appropriazioni di valori in custodia sia ad episodi di concussione, realizzati nei confronti di soggetti extracomunitari, alla gestione di beni in ambito carcerario, ad abusi nella attività di amministrazione della giustizia, ad appropriazioni in genere di denaro e beni pubblici o al loro illecito utilizzo, alla realizzazione di truffe connesse alle prestazioni lavorative.

Si tratta di fattispecie che accanto a quelle di corruzione di vasta portata ed incidenza su grandi opere o progetti, poste in essere da soggetti collocati in posizione elevata ed esponenziale di varie amministrazioni (corruzione politico-amministrativa o giudiziaria) e che richiamano periodicamente l'interesse degli organi di governo e della pubblica opinione, riguardano anche molteplici episodi di apparente limitata entità, tali da potersi definire corruzione "pulviscolare", che comunque sono gravemente incidenti sia sul funzionamento generale della pubblica amministrazione, sia sulle posizioni

soggettive incise e comunque complessivamente rilevanti in termini di impatto negativo patrimoniale sulla finanza pubblica.

Per quanto riguarda le condanne collegate a fattispecie penali di corruzione, anche giudiziaria, concussione ed abuso di ufficio, si richiamano in particolare Sez. Abruzzo, n. 26/14 – false attestazioni di direttore dei lavori e progettista di opera pubblica collegate ad imputazione penale di falso ideologico; n. 62/14- presidente di finanziaria regionale per illecita erogazione di contributi comunitari commessa realizzando fatti integranti abuso di ufficio, associazione per delinquere e corruzione; Sez. Campania, n. 31/14 – fatti di corruzione giudiziaria con abuso di ufficio, concussione e falsi in atto pubblico commessi da magistrati e dipendente in servizio presso una procura della Repubblica; Sez. Lazio, n. 201- concussione di ispettore di polizia in relazione all'omessa repressione di abusi edilizi; n. 395/14 – corruzione per induzione da parte di funzionario agenzia fiscale in ordine a verifica nei confronti di una società; Sez. Lombardia, n. 55/14- corruzione in relazione a verifica fiscale da parte di appartenente a forza di polizia; n. 87/14- abuso di ufficio di funzionario ente assistenza sanitaria; n. 90/14- fatti di corruzione e concussione di funzionario amministrazione

statale per esami per patente di guida; n. 146/14- abuso di ufficio e associazione per delinquere in ambito amministrazione comunale con riferimento alla concessione di permessi per costruire; n. 150/14- fatti di concussione con violenza sessuale tentate e consumata da parte di addetto all'ufficio di immigrazione; n. 154/14- corruzione di appartenente a forza di polizia con riguardo a traffico di stupefacenti di ingente quantità; Sez. Marche, n. 4/14- fatti integranti concussione commessi da appartenente a forza di polizia nei confronti di esercente attività commerciale; n. 16/14- fatti di concussione posti in essere da militare appartenente a forza di polizia con violenze sessuali nei confronti di migranti straniere; Sez. Piemonte, n. 91/14- corruzione e abuso di ufficio da parte di militare appartenente a forza di polizia ; n. 101/14- abuso di ufficio in attività contrattuale nell'ambito dell'amministrazione dello Stato ; n. 116/14- corruzione di funzionari di amministrazione dello Stato in relazione al rilascio di permessi di soggiorno per soggetti extracomunitari; n. 121/14- concussione di funzionario agenzia fiscale relativa ad attività di verifica ; n. 123/14- corruzione di sindaco e vice sindaco in ordine all'aggiudicazione di lavori pubblici; Sez. Puglia, n. 190/14- abuso di ufficio e falso da parte di personale agenzia fiscale in

relazione allo svolgimento abusivo, ed a pagamento, di pratiche catastali; n. 207/14- concussione da parte di militari appartenenti a forza di polizia nei confronti di automobilista in relazione alla omessa contestazione di una violazione per eccesso di velocità; n. 225/14- false attestazioni di amministratori e dipendenti regionali circa la regolare effettuazione di prestazioni a favore dell'amministrazione regionale; n. 298/14- abusi in relazione ai decessi in struttura ospedaliera da parte di dipendente in servizio al pronto soccorso; n. 537/14- fatti di concussione posti in essere da assessore comunale in relazione all'approvazione di progetti urbanistici; n. 37/14- concussione posta in essere da funzionario amministrazione statale con riguardo a pratiche di assunzione al lavoro; Sez. Sardegna, n. 173/14- concussione, per l'ottenimento di denaro e merci, da parte di funzionario di un'agenzia fiscale nei confronti di imprenditore; Sez. Sicilia, n. 348/14- abusi di ufficio posti in essere da amministratori comunali finalizzati a consenso elettorale; n. 317/14- corruzione di sindaco con conferimento di incarico esterno in cambio di denaro e gioielli; n. 950/14- corruzione posta in essere da funzionario appartenente a forza di polizia; n. 961/14- indebite richieste di denaro da parte di militare appartenente a forza di polizia in ordine a millantato credito

circa l'esito di procedimenti penali; Sez. Toscana, n. 35/14- concussione da parte di appartenente a forza di polizia nei confronti di perito assicurativo; n. 55/14- concussione da parte di agente appartenente a forza di polizia in relazione al rilascio di autorizzazioni per taglio boschivo; n. 135/14- concussione in ambito ASL per indebita richiesta di somme di denaro per esami ecografici; n. 184/14- fatto di concussione da parte di sanitario in relazione all'effettuazione di assistenza parto in struttura pubblica.

Per i casi relativi ad appropriazioni di somme per fatti di peculato o truffa¹³² o connessi a falsificazioni relative alla presenza in servizio o in genere all'attività lavorativa, si richiamano Sez. Abruzzo n. 2/14 – direttore ente pubblico nazionale, appropriazione di somme-; n. 4/14- professore universitario-appropriazione di fondi per la ricerca; nn.25, 37 , 56 e 60 /14-dipendenti comunali -distrazione di fondi; n. 68/14-appropriazione di somme in ambito amministrazione penitenziaria; Sez. Campania n. 55/14-illecita riscossione di pensioni; n. 281/2014- attribuzione di posizioni INPS indebite; n. 512/14-dirigente medico- falsa attestazione di presenza; n. 1101/14-direttore di biblioteca statale -appropriazione di

¹³² Esclusi in questa sede i casi di truffa in erogazioni pubbliche richiamati in altro capitolo della relazione.

manoscritti, volumi e altri beni di rilevante pregio costituenti patrimonio librario; Sez. Emilia Romagna, n. 11/14- dipendente comunale -appropriazione di somme pagate a titolo di oneri concessori e altri contributi da parte di servizio urbanistica; Sez. Friuli VG, n. 38/14 -personale amministrazione statale di soccorso pubblico - appropriazione di ingenti quantitativi di benzina; n. 39/14- amministratore regionale -indebite spese di rappresentanza; nn. 68 -69- 89/14- truffe militari; n. 81/14- illecita occupazione alloggio di servizio amministrazione statale; n. 82/14- omesso versamento proventi gioco del lotto; Sez. Lazio, n. 72/14 - truffa con falsificazione documenti consolari da parte dipendente amministrazione statale ; n. 154/14- appropriazione di fondi da parte di capo gruppo consiliare regionale; n. 167/14- appropriazione di proventi di diritti automobilistici da parte di dipendente ente concessionario del servizio; 169/14- omesso riversamento di somme per tasse automobilistiche da parte di società concessionaria; n. 398/14- manomissione del sistema informatico della contabilità comunale con emissione di mandati di pagamento a soggetti non legittimati e appropriazione delle relative somme; n. 405/14- indebita percezione di sostegni al reddito; n. 814/14- appropriazione di somme proveniente da affitti da parte di dipendente comunale;

n. 828/14- distrazione di proventi da diritti aeroportuali da parte di dipendente ente statale di controllo; Sez. Lombardia, n. 8/14- appropriazione di somme da parte di ufficiale della riscossione; n. 22/14 –truffa militare; n. 109/14- truffa in distribuzione carburante; nn. 115-151-153-162-215/14 - omesso versamento proventi monopoli di Stato; n. 147/14- indebiti trattamenti pensionistici INPS; n. 164/14- caso di peculato in azienda ospedaliera; nn. 180-181/14 indebite utilizzazioni di contributi ai gruppi consiliari regionali collegate ad ipotesi penali di peculato; Sez. Marche, n. 21/14- caso di appropriazione di somme pervenute in custodia a sottufficiale appartenente a forza di polizia; Sez. Molise, nn. 1-14 /14- casi di truffa in ambito sanitario realizzata con false attestazioni di presenza; Sez. Piemonte, n. 1/14- illecita appropriazione proventi automobilistici dipendente ente concessionario della riscossione ; n. 16/14 –truffa militare ; n. 26/14 – peculato di militare appartenente a forza di polizia in ambito amministrazione della giustizia; n. 40/14- furto di medicinali in azienda ospedaliera posto in essere da dipendenti; n. 57/14- sottrazione di somme in custodia da parte di sottufficiale appartenente a forza di polizia ; n. 63/14- duplicazione di titoli di pagamento in ente partecipato; n. 93/14- truffa militare con falsi certificati medici; n. 114/14

omesso versamento proventi gioco del lotto; Sez. Puglia, n. 388/14- truffa e millantato credito di veterinario ASL; n. 390/14- comportamenti illeciti nella gestione del servizio funebre da parte di infermiere; n. 391/14- truffe connesse a false spese sostenute in servizio di missione da parte di dipendenti regionali; n. 396/14 –omesso riversamento di tasse automobilistiche; n. 553/14 – truffa in ambito universitario connessa a omesso svolgimento di attività lavorativa; n. 670/14- omesso svolgimento attività lavorativa presso ente istituzionale nazionale; Sez. Sardegna, n. 6/14- peculato relativo a somme di personale detenuto; n. 24/14- appropriazione illecita di somme da parte di ufficiale giudiziario; nn. 85-168-174/14- omesso versamento di tributi comunali da parte di società concessionaria; n. 94/14- distrazione di somme incassate da parte di dipendente ente nazionale di previdenza; Sez. Sicilia, n. 55/14- truffa connessa ad illecito conseguimento di incarico dirigenziale in carenza di titolo di studio; n. 152/14- illecita percezione di incentivi di turnazione nell'ambito dell'amministrazione statale; n. 167/14- falsa attestazione possesso di titoli da parte di personale in ambito amministrazione statale; n. 204/14 – indebiti pagamenti a favore di proprio coniuge da parte di dipendente comunale; n. 293/14- indebito rimborso spese di rappresentanza a favore

di presidente di provincia; n. 453/14- indebita percezione di somme da parte di ufficiali giudiziari; nn. 535-1014 /14- peculato commesso da dipendente ASL con la effettuazione di numerose ed illecite telefonate a numeri speciali a pagamento; n. 596/14- mancato riversamento dei proventi da biglietti di ingresso in siti culturali regionali; n. 963/14- appropriazione di proventi di sanzioni amministrative da parte di responsabile ufficio contravvenzioni comunale; Sez. Toscana, n. 65/14- omissione di atti di ufficio relativo ad atti penali soggetti a scadenza; n. 81/14- truffa di dipendente provinciale con utilizzo illecito di carta di credito intestata all'amministrazione; n. 91/14- false dichiarazioni sull'orario di lavoro da parte di veterinario ASL; n. 101/14- truffa connessa a falsa timbratura cartellino di dipendente ASL; 139/14- assenze ingiustificate con truffa sull'orario di lavoro da parte di dipendente regionale, che svolgeva attività di istruttore di tennis mentre risultava in servizio; n. 155/14- svolgimento di attività extra-lavorativa non consentita di medico ospedaliero, durante aspettativa retribuita per motivi di salute di proprio familiare; n. 158/14- falsa presenza in servizio di dipendente comunale; n. 182/14- false attestazioni di malattia rilasciate da sanitario; Sez. Trento, n. 7/14- erogazioni indebite di contributi economici a beneficiari inconsapevoli con appropriazione

delle relative somme da parte di dipendente comunità montana; n. 11/14- percezione di compensi per attività dichiarate ma non rese; n. 17/14- omessa riscossione canoni servizio idrico; n. 25/14- appropriazione di somme da parte di vice direttore centro servizi culturali, con occultamento della reale situazione finanziaria e attribuzione illecita di aumenti retributivi a proprio favore e per dipendente; n. 32/14- rivelazione di segreti di ufficio in ambito amministrazione provinciale; Sez. Valle d'Aosta, n. 2/14- falsa attestazione di malattia di agente di forza di polizia ; Sez. Veneto, n. 24/14- violazione del principio di esclusività della attività lavorativa da parte di sanitario con condanna per peculato.

b) - Attività contrattuale. Riflessi di responsabilità amministrativo-contabile

(V.P.G. Francesco Lombardo)

Sommario: 1. La riforma del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Il D.L. 24 Aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla L. 23 Giugno 2014, n. 89 e il D.L. 24 Giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114. – 2. La riforma del diritto europeo dei contratti pubblici.

* * *

Abstract: Il D.L. n. 66/2014 convertito in legge n. 95/2014 e il D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, contengono numerose disposizioni in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che ridisegnano in modo significativo il sistema, e che possono schematicamente ricondursi a tre filoni: misure di contenimento della spesa pubblica, misure di trasparenza, misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti e dei processi giurisdizionali.

Il legislatore europeo ha appena approvato una complessa riforma del diritto dei contratti pubblici. Due nuove direttive, la 2014/24/UE e la 2014/25/UE sostituiscono le direttive 2004/18/CE per gli appalti nei settori ordinari e 2004/17/CE per gli appalti nei settori speciali. Inoltre, una specifica direttiva, la 2014/23/UE è oramai dedicata a disciplinare le concessioni di lavori come - ed è già di per sé un'importante novità - di servizi.

1. - La riforma del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il D.L. 24 Aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla L. 23 Giugno 2014, n. 89 e il D.L. 24 Giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114.

1.1. - Misure di contenimento della spesa pubblica

Possono annoverarsi in tale ambito le previsioni in materia di:

- “centrali di committenza” e “soggetti aggregatori” (D.L. n. 66/2014);
- abolizione della pubblicità di bandi e avvisi sulla stampa quotidiana (D.L. n. 66/2014);
- eliminazione, per talune categorie soggettive, dell’incentivo di progettazione (D.L. n. 90/2014);
- soppressione dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (D.L. n. 90/2014).

Al fine di ridurre il numero, spropositato, di stazioni appaltanti, sono state dettate disposizioni volte a centralizzare ulteriormente gli acquisti istituendo i “soggetti aggregatori”, nuova categoria soggettiva, di cui fanno parte le centrali di committenza, ed è stato rafforzato l’obbligo di acquisizione di beni e servizi tramite tali soggetti.

L’art. 9, D.L. n. 66/2014, dispone, infatti, che nell’ambito dell’anagrafe unica delle stazioni appaltanti già prevista dall’art. 33-*ter* D.L. n. 179/2012, operante presso l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – attualmente Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), che vi è subentrata ai sensi del D.L. n.

90/2014 – è istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'elenco dei “soggetti aggregatori” di cui fanno parte Consip s.p.a. e una “centrale di committenza” per ciascuna Regione, qualora costituita ai sensi dell'art. 1, comma 455, L. n. 296/2006.

I soggetti diversi da Consip e dalle centrali di committenza regionali, che svolgano attività di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 codice appalti, richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei “soggetti aggregatori”.

Se le Regioni non abbiano già in passato istituita una centrale di committenza, devono costituire o designare un “soggetto aggregatore” entro il 31 dicembre 2014.

In ogni caso, il numero massimo dei soggetti aggregatori operanti sul territorio nazionale non può eccedere i 35 (art. 9 comma 5, D.L. n. 66/2014).

I requisiti di iscrizione vengono demandati a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 66/2014, previa intesa con la Conferenza unificata.

Con un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in

vigore del D.L. n. 66/2014, previa intesa con la Conferenza unificata, è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

Ferma restando la normativa già vigente in tema di ricorso alle convenzioni Consip, al mercato elettronico della p.a., ai parametri qualità-prezzo (art. 1, commi 449, 450 e 455, L. n. 296/2006; art. 2, comma 574, L. n. 244/2007; art. 1, comma 7, art. 4, comma 3-*quater*, art. 15, comma 13, lett. d), D.L. n. 95/2012, conv. in L. n. 135/2012), con un terzo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi ANAC), entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori e in ragione delle risorse messe a disposizione ai sensi del comma 9, sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche – ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie – nonché le regioni, gli enti regionali,

nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip s.p.a. o agli altri soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 per lo svolgimento delle relative procedure.

Per le categorie di beni e servizi individuate da tale DPCM, l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi ANAC) non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che non ricorrano a Consip s.p.a. o ad altro “soggetto aggregatore”.

Si amplia, dunque, l’obbligo di ricorso a Consip e altri soggetti aggregatori, con la consueta clausola di stile, peraltro, secondo cui è comunque fatta salva la possibilità di acquisire, mediante procedura di evidenza pubblica, beni e servizi, qualora i relativi prezzi siano inferiori a quelli emersi dalle gare Consip e dei soggetti aggregatori.

Viene anche, per la quarta volta, innovato il regime di ricorso alle centrali di committenza da parte dei Comuni, mediante novella dell’art. 33, codice appalti.

Il primo intervento novellativo risale all’art. 23, comma 4, D.L. n. 201/2011, che introdusse un comma 3-*bis* nell’art. 33 codice, che obbligava i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia ad affidare ad un’unica centrale di committenza

l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 D.Lgs. n. 267/2000, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.

In prosieguo, il D.L. n. 95/2012 aggiunse che, in alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'art. 26 L. 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 328 D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Con la L. n. 147/2013 fu introdotta una deroga a tali obblighi per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture, effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché nei casi di cui al secondo periodo del comma 8 e al secondo periodo del comma 11 dell'art. 125 codice appalti.

Ora, l'ultima novella amplia il novero soggettivo dei Comuni obbligati, perché si passa dai Comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti a tutti i Comuni che non siano capoluogo di Provincia. Tutti tali soggetti devono centralizzare gli acquisti di lavori, servizi, forniture mediante unioni dei comuni o accordo consortile. Viene però ampliato lo strumentario a disposizione, perché oltre alle unioni di comuni

o accordo consortile, si prevede il ricorso a un “soggetto aggregatore” o alle province. Rimane l’alternativa di Consip o altro soggetto aggregatore. Viene prevista una specifica sanzione, stabilendosi che l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi ANAC) non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all’acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti imposti.

Per quanto riguarda invece, le Regioni, esse hanno l’obbligo di costituire o designare un soggetto aggregatore; le Regioni hanno anche facoltà di costituire centrali di committenza anche unitamente ad altre regioni secondo quanto previsto all’art. 1, comma 455, L. n. 296/2006.

In alternativa a detto obbligo e ferma la suddetta facoltà, le Regioni possono stipulare con il Ministero dell’economia e delle finanze apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti sulla cui base Consip s.p.a. svolge attività di centrale di committenza per gli enti del territorio regionale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 1, comma 455, L. n. 296/2006 (art. 9, commi 5 e 6, D.L. n. 66/2014).

Quanto poi ai prezzi di riferimento, fermo restando quanto disposto dagli artt. 11 e 17, comma 1, lett. a), D.L. n. 98/2011, nelle more del perfezionamento delle attività

concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura da parte dell'Osservatorio presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi ANAC), e anche al fine di potenziare le attività delle centrali di committenza, la predetta Autorità, a partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, fornisce, tenendo anche conto della dinamica dei prezzi dei diversi beni e servizi, alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, nonché pubblica sul proprio sito *web* i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi. **Ciò contribuisce ad aumentare sensibilmente i livelli di trasparenza ritenuti essenziali con riferimento precipuo all'attività contrattuale ai sensi dell'art. 1, commi 15 e 16, lett. b) della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione) e per i quali, per quanto di interesse della Corte dei conti ed in particolare del suo organo requirente, il successivo comma 32 dispone che** *"...le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando;*

l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità, che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L'Autorità individua con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione. Entro il 30 aprile di ciascun anno, l'Autorità trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale standard aperto...”.

I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di

aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'art. 26, comma 1, D.L. n. 488/1999, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. **I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli (art. 9, comma 7) e ciò preconizza riflessi di responsabilità di tipo amministrativo-contabile a carico degli agenti responsabili della P.A., per quanto possa conseguirne in termini di *culpa in contrahendo* della quale fosse chiamata a rispondere l'amministrazione appaltante.**

Sempre a fini di contenimento della spesa pubblica risponde la soppressione della (del tutto inutile) pubblicità di bandi e avvisi di gara sulla stampa quotidiana.

Si trattava di un adempimento diventato del tutto inutile dopo l'entrata in vigore del codice appalti, che ha previsto la pubblicazione di tutti i bandi e avvisi, oltre che *on line*, su una apposita serie speciale della GURI; di talché, gli interessati sanno che per avere notizia di bandi e avvisi basta l'abbonamento a tale periodico.

La pubblicità sulla stampa quotidiana, pertanto, era una inutile fonte di costo per la stazione appaltante (traslata in avanti sull'aggiudicatario), che meritoriamente il D.L. n.

66/2014 fa venir meno (art. 26, D.L. n. 66/2014; art. 66, comma 7 e art. 122, comma 5, codice appalti). **Ciò preconizza un'ulteriore fonte di responsabilità amministrativo-contabile.**

Peraltro, a fini di ulteriore contenimento della spesa, si stabilisce che:

- a) la pubblicazione di informazioni ulteriori, complementari o aggiuntive rispetto a quelle indicate nel codice appalti, e nel suo allegato IX A, avviene esclusivamente in via telematica e non può comportare oneri finanziari a carico delle stazioni appaltanti (art. 66, comma 7, e art. 122, comma 5, codice appalti);
- b) le spese per la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, serie speciale relativa ai contratti pubblici, degli avvisi, dei bandi di gara e delle informazioni di cui all'allegato IX A sono rimborsate alla stazione appaltante dall'aggiudicatario entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione (art. 66, comma 7-bis, e art. 122, comma 5bis, codice appalti). **Anche l'eventuale mancato esercizio dell'azione di ripetizione potrà essere, quindi, fonte di responsabilità amministrativo-contabile.**

La disciplina tuttavia non è immediatamente efficace: con la legge di conversione del D.L. n. 66/2014 si è stabilito

che essa si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016, ma con salvezza degli effetti derivanti dall'applicazione della nuova disciplina e prodottisi fino alla entrata in vigore della legge di conversione: in pratica, per i bandi e avvisi pubblicati durante la vigenza del decreto legge, correttamente è stata omessa la pubblicità sulla stampa quotidiana.

In pratica sono differiti: l'eliminazione della pubblicità sulla stampa quotidiana, la pubblicità solo *online* di informazioni non previste dal codice e l'onere a carico dell'aggiudicatario delle spese di pubblicità in GURI.

Risponde al contenimento della spesa pubblica pure la previsione, dettata dall'art. 13, D.L. n. 90/2014, che elimina l'incentivo per la progettazione per il personale con qualifica dirigenziale, in ragione della onnicomprensività del relativo trattamento economico (ed evidentemente anche in considerazione del tetto massimo retributivo introdotto dal D.L. n. 66/2014) (art. 92, comma 6-*bis*, codice appalti, come novellato). **La violazione del principio suddetto della onnicomprensività retributiva potrà essere, pertanto, come spesso è avvenuto nel passato, fonte di responsabilità amministrativo-contabile.**

Sicuramente una misura di forte impatto è la soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di

lavori, servizi e forniture, i cui compiti vengono attribuiti ad ANAC, Autorità nazionale anticorruzione.

I compiti e le funzioni da detta Autorità sinora svolti sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), prevista dall'art. 13, D.Lgs. n. 150/2009, che è ridenominata Autorità nazionale anticorruzione.

Il concreto riassetto è peraltro demandato ad un piano di riordino, affidato al Presidente dell'ANAC, che dovrà essere presentato entro il 31 dicembre 2014 al Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale piano dovrà contenere, tra l'altro, una riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti, e delle spese di funzionamento (art. 19, comma 3, D.L. n. 90/2014).

1.2. - Misure di trasparenza

Possono annoverarsi in tale ambito le previsioni in materia di:

- vigilanza sulla centralizzazione della spesa (D.L. n. 66/2014);
- fatturazione elettronica;
- rafforzamento dei poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione (D.L. n. 90/2014).

In concomitanza con le drastiche misure di

centralizzazione della spesa, sono rafforzati i poteri e gli strumenti di vigilanza dell'Autorità preposta a garantire che gli obblighi di centralizzazione siano rispettati: vale a dire l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, secondo il D.L. n. 66/2014, ma subito dopo l'ANAC, ad essa subentrata in base al D.L. n. 90/2014.

Entro il 30 settembre 2014, le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, codice appalti trasmettono all'Osservatorio presso l'Autorità:

- a) i dati dei contratti non conclusi attraverso centrali di committenza di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria aventi ad oggetto una o più delle prestazioni individuate dal decreto di cui al comma 3 del menzionato art. 10 D.L. n. 66/2014, in essere alla data del 30 settembre 2014;
- b) i dati dei contratti aventi ad oggetto beni o servizi di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria e relativa determina a contrarre, in essere alla data del 30 settembre 2014, stipulati a seguito di procedura negoziata ai sensi degli artt. 56 o 57 codice appalti, ovvero a seguito di procedura aperta o ristretta di cui all'art. 55 del medesimo codice in cui sia stata presentata una sola offerta valida.

Tali misure costituiranno certamente un potenziamento ulteriore del comma 13 dell'art. 6 del codice dei contratti pubblici, secondo cui *“Qualora l'Autorità accerti che dalla esecuzione dei contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, gli atti e i rilievi sono trasmessi anche...alla Procura generale della Corte dei conti”*.

In tema di fatturazione elettronica, già in vigore per alcune amministrazioni, e il cui termine di entrata in vigore per altre amministrazioni era fissato al 7 giugno 2015 dal D.M. 3 aprile 2013, viene prevista una piccola anticipazione, al 31 marzo 2015. A tale data decorrono gli obblighi pure per le amministrazioni locali (art. 25, comma 1, D.L. n. 66/2014).

In una prospettiva di trasparenza, al fine di assicurare l'effettiva tracciabilità dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, le fatture elettroniche emesse verso le stesse pubbliche amministrazioni riportano:

- a) il Codice identificativo di gara (CIG), tranne i casi di esclusione dell'indicazione dello stesso nelle transazioni finanziarie così come previsto dalla determinazione dell'Autorità 7 luglio 2011, n. 4, e i casi di esclusione dall'obbligo di tracciabilità di cui alla L. n. 136/2010, previsti dalla tabella 1 allegata al D.L. n. 66/2014; detta

tabella è aggiornata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità;

b) il Codice unico di Progetto (CUP), in caso di fatture relative a opere pubbliche, interventi di manutenzione straordinaria, interventi finanziati da contributi comunitari e ove previsto ai sensi dell'art. 11 L. n. 3/2003 (art. 25, comma 2, D.L. n. 66/2014).

Il CIG e il CUP sono inseriti a cura della stazione appaltante nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture sottoscritti con gli appaltatori nell'ambito della clausola prevista all'art. 3, comma 8, L. n. 136/2010.

Le pubbliche amministrazioni non possono procedere al pagamento delle fatture elettroniche che non riportano i codici CIG e CUP. **È palese che ogni eventuale inadempienza al riguardo costituisca fonte di responsabilità amministrativo-contabile.**

Quanto all'Autorità nazionale anticorruzione, oltre ad ereditare i poteri e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, le vengono anche conferiti poteri e compiti speciali, nel mentre le vengono sottratte alcune competenze in tema di valutazione della *performance*. Come noto l'occasione è stata creata dalle vicende delle indagini penali sui cantieri EXPO e MOSE (art. 19, D.L. n. 90/2014).

L'Autorità nazionale anticorruzione:

- a) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-*bis* D.Lgs. n. 165/2001;
- b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla L. n. 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento. **Ciò può indubbiamente costituire fonte mediata (per rivalsa) di responsabilità amministrativo-contabile a carico dei rispettivi responsabili.**

Il controllo dell'ANAC si estende alle varianti in corso d'opera di cui al comma 1, lett. b), c) e d) dell'art. 132 codice appalti, che sono trasmesse, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile del procedimento, all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza (art. 37, D.L. n. 90/2014), **tra i quali non v'è dubbio che possa ricorrere l'obbligo di trasmissione degli**

atti alla Procura generale della Corte dei conti, ai sensi del richiamato comma 13 dell'art. 6 del codice dei contratti pubblici.

Inoltre al Presidente dell'ANAC sono attribuiti compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento EXPO Milano 2015. A tal fine, si avvale di una apposita Unità operativa speciale composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza (art. 30, comma 1, D.L. n. 90/2014).

È poi disciplinato il monitoraggio finanziario dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi (art. 36, D.L. n. 90/2014).

Il controllo dei flussi finanziari di cui agli artt. 161, comma 6-*bis* e 176, comma 3, lett. e), del codice appalti è attuato secondo le modalità e le procedure, anche informatiche, individuate dalla deliberazione 5 maggio 2011, n. 45, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

1.3 - Misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti e dei processi giurisdizionali.

Possono annoverarsi in tale ambito le previsioni in materia

di:

- meccanismi acceleratori di definizione delle questioni di irregolarità formali in gara (D.L. n. 90/2014);
- regole processuali sugli appalti pubblici (D.L. n. 90/2014).

Come è noto, una grossa fetta del contenzioso sulle procedure di aggiudicazione riguarda la fase di ammissione ed esclusione, in cui, da un lato, non di rado si assiste ad esclusioni fondate su questioni di carattere puramente formale, apparendo incerto l'ambito del c.d. potere di "soccorso istruttorio" previsto dall'art. 46, codice appalti, e, dall'altro lato, non di rado si assiste a contestazioni, da parte degli altri concorrenti, di alcune ammissioni in gara, contestazioni del pari fondate su vizi meramente formali.

A tale deriva il legislatore e la giurisprudenza hanno da tempo cercato di porre un argine, attraverso l'introduzione del principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 46, comma 1-*bis*, codice), e attraverso una interpretazione volta a dequotare i vizi formali e a individuare l'ambito del soccorso istruttorio e delle cause di esclusione tassative (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014 n. 9; Id., 13 giugno 2012 n. 22; Id., 7 giugno 2012 n. 21; si veda anche l'ordinanza di rimessione alla Plenaria della sez. III, 29 aprile 2014 n. 2214).

Tuttavia, la giurisprudenza non poteva spingersi oltre

certi confini, a fronte del dato normativo. Da più parti si auspicava che nel corso della gara vi fosse una apposita fase in cui, garantiti contraddittorio e *par condicio*, si concedesse ai concorrenti un termine per sanare le irregolarità.

Restano fuori dalla possibilità di sanatoria le mancanze, incompletezze, irregolarità essenziali di atti diversi dalle dichiarazioni, quali le certificazioni e i documenti: si pensi, per tutti, alla attestazione SOA.

Quanto al percorso procedimentale di sanatoria, viene operata una distinzione tra mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, e irregolarità inessenziali da una parte, e mancanza, incompletezza e irregolarità essenziali, delle dichiarazioni sostitutive.

Nel primo caso (irregolarità non essenziali, ovvero mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili), la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione, né applica alcuna sanzione.

Nel secondo caso (mancanza, incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale delle dichiarazioni sostitutive sul possesso dei requisiti generali, (previste al comma 2 dell'art. 38 codice appalti) si obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non

inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro, il cui versamento è garantito dalla cauzione provvisoria. In tale ipotesi, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. In caso di inutile decorso del termine di cui al secondo periodo il concorrente è escluso dalla gara.

Tale disciplina, dettata nell'art. 38, comma *2-bis*, codice appalti, con riferimento alle dichiarazioni sostitutive relative al possesso dei requisiti generali, viene estesa, dall'art. 46, comma *1-ter*, codice appalti, del pari introdotto dal D.L. n. 90/2014, a ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base alla legge, al bando o al disciplinare di gara.

Il meccanismo dell'assegnazione di un termine per la sanatoria, è accompagnato, come visto, dalla previsione di una sanzione pecuniaria: lo scopo è chiaro, ed è quello di responsabilizzare i concorrenti a rendere dichiarazioni il più possibile complete.

E dunque la sanzione è dovuta anche ove il concorrente

decida di non rispondere all'invito a regolarizzare. **Il mancato introito della stessa può essere fonte di responsabilità amministrativo-contabile.**

La nuova disciplina incide dunque sull'art. 46, comma 1 quanto all'ambito di applicazione nel duplice senso che:

- la P.A. dovrà prestare il "soccorso istruttorio" anche in caso di dichiarazioni mancanti o affette da vizi essenziali;
- la P.A. non dovrà prestare il "soccorso istruttorio", perché superfluo, in caso di dichiarazioni la cui mancanza o incompletezza o irregolarità siano inessenziali.

Ulteriore regola di semplificazione è quella secondo cui ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

In una prospettiva *de iure condendo*, la nuova disciplina in qualche modo anticipa il recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti, che introducono una nuova unica dichiarazione sostitutiva, denominata documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o

terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le condizioni di partecipazione (art. 59, direttiva 2014/24).

Viene parimenti ridisegnato anche il rito degli appalti con norme processuali acceleratorie che però hanno da subito suscitato più di una perplessità tra gli operatori.

Non può, invero, trascurarsi il dato di fondo che il regime delle controversie in materia di appalti è strettamente condizionato dall'ordinamento dell'Unione Europea che, in deroga al principio generale comunitario di autonomia processuale degli Stati membri, a partire dal 1989 è intervenuto con norme processuali cogenti per garantire una tutela effettiva contro le violazioni comunitarie nelle procedure di affidamento, poste a tutela della concorrenza e del mercato.

Infatti le due "direttive ricorsi" 89/665/CEE e 92/13/CEE, poi modificate in modo pregnante dalla direttiva 2007/66/CE, hanno alla fine di un lungo e travagliato percorso trovato attuazione in Italia in modo sistematico, con il D.Lgs. n. 53/2010, trasfuso poi, con modificazioni, negli artt. 120 ss. del codice del processo amministrativo di cui al 2 luglio 2010, n. 104.

Le nuove regole processuali incidono, in una prospettiva tipicamente acceleratoria, sui tempi di decisione e deposito

della sentenza, e sulla fase cautelare. Ora l'odierno decreto legge stabilisce che se il giudizio non è definito immediatamente all'udienza cautelare, viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio e da tenersi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente.

Quanto alla fase cautelare, la novità è la generalizzazione della misura della cauzione e la temporalizzazione della misura cautelare.

2. - La riforma del diritto europeo dei contratti pubblici.

Il diritto europeo dei contratti pubblici, ed oggi la direttiva concessioni (la 2014/23/UE), entrano in gioco una volta che un Paese membro abbia deciso per l'*outsourcing* di determinate funzioni.

L'art. 5, dedicato alle definizioni, chiarisce che l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o su entrambi; in particolare, non può essere garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della

concessione in quanto il rischio necessariamente si traduce in una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. **È evidente che la traslazione del rischio sull'operatore economico, insito nella causa stessa dell'operazione, prospetti possibili riflessi di responsabilità amministrativo-contabile nel caso di ripiani indebiti del sinallagma contrattuale.**

La direttiva settori ordinari 2014/24/UE

La prima novità importante riguarda la stessa definizione di contratto d'appalto. Con dubbio tecnicismo, l'art. 1, comma 2, dispone quindi: *“Ai sensi della presente direttiva si parla di appalto quando una o più amministrazioni aggiudicatrici acquisiscono, mediante appalto pubblico, lavori, forniture o servizi da operatori economici scelti dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse, indipendentemente dal fatto che i lavori, le forniture o i servizi siano considerati per una finalità pubblica o meno”*.

L'elemento essenziale è quello dell'acquisizione, che non coincide con quello di acquisto, in quanto la direttiva non si limita certo ai contratti di compravendita.

In relazione all'*in house* l'art. 12, comma 1, riprende e specifica le consuete nozioni di *“controllo analogo”* ed

“attività prevalente”, aprendo un significativo spiraglio alla partecipazione di soggetti privati al capitale delle società *in house* e traducendo nella percentuale dell’80% l’aggettivo “prevalente”¹³³. **Di ciò riteniamo, dunque, debba tener conto la Cassazione nell’eventualità di prossimi ricorsi in tema di regolamento di giurisdizione fra la Corte dei conti ed il Giudice ordinario in materia di responsabilità di amministratori e dipendenti di società partecipate dagli enti pubblici, con particolare riguardo a quelle c.d. “in house”. Il riferimento è, per tutte, alla nota sentenza delle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione 25 novembre 2013, n. 26283 – sul ricorso n.28495/2012 proposto dal Procuratore Generale della Corte dei conti – che testualmente afferma il principio di diritto qui di**

¹³³ Articolo 12 (*Appalti pubblici tra enti nell’ambito del settore pubblico*)

“1. Un appalto pubblico aggiudicato da un’amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell’ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l’amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l’80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si ritiene che un’amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’amministrazione aggiudicatrice”.

seguito enunciato: *“La Corte dei conti ha giurisdizione sull’azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica (rectius “Procura contabile ndr) presso detta corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici”.*

Dal punto di vista soggettivo, al di là di una differenziazione delle “soglie” tra amministrazioni centrali e le altre, l’area di applicazione della direttiva resta principalmente legata alla ben nota nozione di “organismo di diritto pubblico”.

Una disciplina più articolata è data dalla direttiva 2014/24/UE per le centrali di committenza, possibilmente a livello transnazionale, e per il tema collegato degli “accordi quadro” e dei “cataloghi elettronici”.

L’art. 56 della nuova direttiva rinvia al diritto nazionale la determinazione della misura in cui le amministrazioni

aggiudicatrici possono richiedere agli offerenti di completare o correggere le loro offerte. Al di là del rinvio alle scelte da effettuarsi dai Paesi membri, la norma sostanzialmente codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale aveva chiarito che *“l’amministrazione aggiudicatrice può chiedere per iscritto ai candidati di chiarire la loro offerta senza tuttavia chiedere o accettare una modifica dell’offerta. Nell’esercizio del potere discrezionale di cui dispone in tal senso l’amministrazione aggiudicatrice, quest’ultima deve trattare i diversi candidati in maniera uguale e leale, di modo che, all’esito della procedura di selezione delle offerte e tenuto conto del risultato di quest’ultima, non possa apparire che la richiesta di chiarimenti abbia indebitamente favorito o sfavorito il candidato o i candidati cui essa è rivolta”* (Corte di Giustizia 29 marzo 2012, in causa C-599/10). **Può quindi venire in rilievo un “danno alla concorrenza”, che spesso è stato oggetto di scrutinio da parte della giurisdizione contabile ma che, d’ora in avanti, avrà un ancoraggio normativo ulteriore di matrice comunitaria.**

In materia di cause di esclusione, parzialmente riviste ed ampliate, va segnalata la possibilità di comminare l’esclusione qualora l’amministrazione aggiudicatrice disponga di indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che

l'operatore economico ha sottoscritto accordi con altri operatori economici intesi a falsare la concorrenza.

Per quanto riguarda i requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria, la nuova direttiva, a tutela delle piccole e medie imprese, limita il fatturato che può essere preteso ai fini della qualificazione. Per gli stessi fini, l'art. 46 incentiva la suddivisione dell'appalto in lotti, autorizzando gli Stati membri a prevedere un obbligo in tal senso in capo alle amministrazioni aggiudicatrici.

Inoltre, a fini di semplificazione, l'art. 59 introduce il documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa una serie di condizioni specificate nella disposizione stessa.

Venendo, infine, al tormentato istituto dell'"avvalimento", il legislatore europeo pare aver recepito molte delle preoccupazioni nostrane. L'art. 62, comma 1, prevede che *"Se un operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, l'amministrazione aggiudicatrice può esigere che l'operatore economico e i*

soggetti di cui sopra siano solidalmente responsabili dell'esecuzione del contratto”.

Novità significative si rinvengono anche in materia di procedure di aggiudicazione. Una vera e propria rivoluzione copernicana appare l'affievolirsi dell'ostilità del diritto dell'Unione europea nei confronti delle negoziazioni e quindi della procedura negoziata purché proceduta da un bando, procedura sinora ammessa nei settori ordinari solo in ipotesi pacificamente considerate eccezionali.

Il cambio di passo, che corrisponde alla richiesta di maggiore flessibilità proveniente da numerosi Paesi membri, è già evidente dal considerando 42: *“È indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di maggiore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione...È opportuno che gli Stati membri abbiano la facoltà di ricorrere ad una procedura competitiva con negoziazione o al dialogo competitivo in varie situazioni qualora non risulti che procedure aperte o ristrette senza negoziazione possano portare a risultati di aggiudicazioni di appalti soddisfacenti...”.*

Su tale base la procedura negoziata preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara è trasformata nella procedura competitiva con negoziazione. Tale procedura,

come il “dialogo competitivo”, può secondo l’art. 26 della nuova direttiva essere usata in una serie di circostanze, e precisamente: quando le esigenze dell’amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza l’adozione di soluzioni immediatamente disponibili; quando implicano progettazione o soluzioni innovative; quando l’appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla loro natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica o a causa dei rischi ad essi connessi, e infine quando le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione dall’amministrazione aggiudicatrice con riferimento ad una norma, una valutazione tecnica europea, una specifica tecnica comune o un riferimento tecnico.

Rimane invece confermata la stretta eccezionalità della procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando secondo i casi previsti dall’art. 32 della direttiva.

Quello degli affidamenti negoziati senza procedura concorsuale costituisce, come è evidente, un brodo di coltura tipico della corruzione, i cui effetti negativi per la finanza pubblica possono essere oggetto di scrutinio dell’organo requirente contabile.

L’art. 67, comma 1, della direttiva 2014/24/UE prevede

oggi un solo criterio di aggiudicazione, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Peraltro, il prezzo più basso riemerge nel comma 2, in base al quale l'offerta economicamente più vantaggiosa è individuata alternativamente sulla base del prezzo (più basso appunto) ovvero del costo.

La sostanziale ostilità nei confronti del prezzo più basso si è ulteriormente trasformata nel potere riconosciuto agli Stati membri di prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione, ovvero di limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto. Inoltre, l'elemento relativo al costo può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi. Quello che evidentemente continua a non essere possibile è, come si tentò in Italia per il dirigismo legato ai timori relativi ai fenomeni corruttivi (c.d. "Tangentopoli"), imporre alle amministrazioni aggiudicatrici il ricorso al prezzo più basso.

La principale novità per quanto riguarda i criteri indicati dall'art. 67 è l'espressa menzione di criteri soggettivi riferiti all'operatore economico quali "*organizzazione, qualifiche ed*

esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto". I criteri in questione, come a suo tempo stabilito dalla giurisprudenza, debbono essere collegati all'oggetto dell'appalto. L'art. 67, comma 3 chiarisce molto bene che sono tali i criteri che riguardano l'appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del suo ciclo di vita, compresi i processi di produzione e anche se non incidono sulle qualità intrinseche del bene stesso.

Altra importante novità è costituita dal fatto che, rompendo con la tradizione del diritto europeo, la direttiva 2014/24/UE raccoglie un certo numero di disposizioni in un capo dedicato espressamente all'esecuzione del contratto, **che è quello maggiormente analizzato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, venendo in rilievo fatti connessi alla gestione del pubblico denaro.**

Senza altro innovativo l'art. 71, il quale delinea una disciplina in larga misura opzionale, nel senso che gli Stati membri sono facoltizzati a prevedere o meno certi istituti e a renderne la normativa più o meno stringente, in materia di subappalto.

Il rispetto di tali obblighi può essere esteso dagli Stati

membri a tutta la catena di sub-fornitori e sub-appaltatori giusta il comma 5 dell'art. 71.

Di grande rilevanza è pure la disciplina della modifica dei contratti e della loro risoluzione dettata rispettivamente dagli artt. 72 e 73 della direttiva 2014/24/UE.

L'art. 72 elenca dettagliatamente le situazioni nelle quali una modifica senza nuova gara è possibile, e precisamente, a) la presenza di clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni; b) i lavori, servizi o forniture supplementari da parte del contraente originale secondo regole in parte assimilabili a quelle di uno dei casi di procedura negoziata *ex art. 57*, comma 5, del Codice dei contratti; c) le circostanze imprevedibili purché non si alteri la natura generale del contratto e l'eventuale aumento di prezzo non sia superiore al 50% del valore del contratto iniziale; d) la sostituzione del contraente in presenza di una clausola o opzione di revisione inequivocabile o per successione universale o parziale, purché il nuovo operatore economico soddisfi i criteri di selezione qualitativa. Sono, infine, in generale ammesse modifiche le quali, a prescindere dal loro valore, non siano sostanziali, ovvero non mutino in modo significativo la natura del contratto inizialmente concluso. La disposizione indica una serie di

modifiche considerate sostanziali, quali ad esempio quelle che mutano l'equilibrio economico del contratto a favore dell'aggiudicatario ovvero ne estendono notevolmente l'ambito di applicazione. **È quest'ultimo uno specifico terreno di elezione della corruzione, trattandosi perlopiù di ripiani economici che possono essere strumentalmente adoperati per riequilibrare contratti viziati all'origine da ribassi eccessivi finalizzati ad eludere la sana concorrenza e che di conseguenza possono essere intercettati dalla giurisdizione contabile per le conseguenze dannose sulla gestione di pubbliche risorse finanziarie.**

Sono, inoltre, senz'altro ammesse modifiche che restino contemporaneamente al di sotto delle soglie per l'applicazione della direttiva fissate dall'art. 4 e siano inferiori al 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura ed al 15% del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori e non alterino la natura complessiva del contratto o accordo quadro. In caso di più modifiche successive, il valore è accertato sulla base del valore complessivo netto delle successive modifiche.

In tutti gli altri casi, la modifica del contratto implica l'apertura di una nuova procedura d'appalto, cui il contraente potrà in linea di principio partecipare a parità di condizioni con

gli altri interessati.

Disciplina la risoluzione del contratto l'art. 73 della nuova direttiva in base al quale la risoluzione deve essere prevista quantomeno qualora a) il contratto ha subito una modifica sostanziale che avrebbe richiesto una nuova procedura di appalto; b) al momento dell'aggiudicazione dell'appalto l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura trovandosi in una delle situazioni di cui all'art. 57, paragrafo 1 (corrispondenti in larga misura a quelle contemplate per i requisiti di ordine generale dall'art. 38 del codice dei contratti); c) l'appalto è stato aggiudicato in grave violazione degli obblighi derivanti dai Trattati e dalla direttiva. La direttiva settori speciali 2014/25/UE

Il primo "considerando" della direttiva 2014/25/UE individua le ragioni del perdurare della disciplina degli appalti nello specifico settore: da un lato, *"risulta opportuno mantenere norme riguardanti gli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, in quanto le autorità nazionali continuano a essere in grado di influenzare il comportamento di questi enti, anche attraverso la partecipazione al loro capitale sociale o l'inserimento di propri rappresentanti nei loro organi amministrativi, direttivi o di vigilanza"*; dall'altro

lato, *“un ulteriore motivo che spinge a continuare a regolare normativamente gli appalti pubblici in questi settori è costituito dalla natura chiusa dei mercati in cui agiscono gli enti in tali settori, data l’esistenza di diritti speciali o esclusivi concessi dagli Stati membri in materia di alimentazione, fornitura o gestione delle reti per erogare il servizio pertinente”*.

La direttiva settori speciali, come d’altra parte quella “concessioni” di cui si è detto all’inizio, opera, infatti, in materie che si trovano sul crinale tra contratti pubblici ed aiuti di Stato.

Oltre alla direttiva in discorso vengono in rilievo vari testi normativi specifici, quali, ad esempio, la direttiva 2009/73/CE o la direttiva 2009/72/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica, o la direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio.

Per il resto le principali novità riscontrabili nella direttiva settori speciali sono sostanzialmente in linea con quelle già menzionate in relazione alla direttiva 2014/24/UE.

Dopo questa rapida rassegna, si può in conclusione

affermare che la scelta di fondo delle nuove direttive europee discende dalla consapevolezza che in molti casi il miglior bilanciamento tra il *favor* per la concorrenza ed altri principi, compreso il buon andamento della pubblica amministrazione, non può essere trovato in astratto ma va cercato nel caso concreto.

Ci sarà per questo da lavorare per un tempestivo e corretto recepimento delle stesse, senza peraltro ignorare che molte disposizioni, quali ad esempio quelle sulla nozione di rischio nelle concessioni, su *in house* e cooperazione tra soggetti pubblici e privati o ancora sui criteri di aggiudicazione ammissibili, sono destinate ad aumentare sensibilmente la sfera di azione della Procura contabile.

Altri esempi di virtuosa sinergia tra AVCP e Procura della Corte dei conti.

La deliberazione n. 10 adottata nell'adunanza del 10 aprile 2014 concernente il progetto "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti" (SISTR), per la creazione del quale l'articolo 1, comma 1116, della finanziaria 2007 stanziava 5 milioni di euro e sul quale il Ministro p.t. dell'Ambiente poneva la segretezza di Stato ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, per gli effetti di affrancamento dalle procedure concorsuali di evidenza

pubblica di cui all'art. 17, comma 4, del CCP e affidamento diretto del contratto alla SELEX con procedura negoziata monosoggettiva. Su tale affidamento, l'AVCP ha osservato che esso, pur potendo rivestire il carattere della segretezza (tale da imporre una particolare limitazione della platea dei possibili esecutori), non rientrava, a stretto termine di legge, nella fattispecie dei "contratti secretati" disciplinata dal ridetto art. 17, nell'assetto normativo vigente al tempo dell'affidamento stesso, ed inoltre neppure si conformava con i principi di "attenuata concorrenza" contenuti nell'art. 27 del CCP; sicché, l'AVCP esprimeva dubbi sulla validità del contratto stipulato con SELEX, sì da concludere, tra l'altro, per l'invio della deliberazione – sulla base del comma 13 dell'art. 6 del CCP – alla Direzione Distrettuale Antimafia presso la Procura della Repubblica di Napoli, alla Procura generale della Corte dei conti e al Nucleo Polizia Tributaria di Napoli, per i profili di competenza.

Merita di essere segnalata anche la deliberazione dell'AVCP n. 48 del 4 maggio 2011, concernente la realizzazione dei lavori di costruzione della E90 Tratto SS 106 "Jonica", c.d. "Megalotto 1", avente ad oggetto i lavori di ammodernamento del tratto Palizzi (Km 50+00) Caulonia (Km 123+800) lotti 6 – 7 – 8 compreso lo svincolo di Marina di

Gioiosa Jonica della S.S. 106 Jonica.

Il progetto preliminare è stato redatto dall'ANAS, Compartimento della Viabilità per la Calabria, nel maggio 1999, ed è stato inserito nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche con la Delibera CIPE n. 121/01. L'approvazione del progetto definitivo da parte del Consiglio di Amministrazione di ANAS S.p.A. è intervenuta con delibera n. 29 del 21.04.2004, con la quale è stata dichiarata anche la Pubblica Utilità dell'opera nel suo complesso. Il progetto prevedeva un importo totale dei lavori di € 326.752054,86.

Il 22.04.2005, tramite licitazione privata per l'affidamento a Contraente generale, l'appalto è stato aggiudicato all'A.T.I. costituita da ASTALDI S.p.A. e Ing. Nino Ferrari s.r.l. (partecipanti al raggruppamento nella misura rispettivamente del 90% e del 10%), per l'importo di € 310.316.425,46 (ribasso del 5,03%). Il contratto è stato stipulato il 14.06.2005.

Il 16.06.2005, l'ATI aggiudicataria, ai sensi dell'art. 9, comma 10 del D.lgs. 190/2002, ha costituito la Società di Progetto "AR.GI S.p.A." che è subentrata *ex lege* all'ATI stessa nel contratto.

Il notevole ritardo nella consegna del progetto definitivo da parte del soggetto aggiudicatario è scaturito da una

profonda revisione degli interventi, riconducibili a varianti richieste dall'ANAS, a modifiche richieste da Enti territorialmente competenti, a varianti per ottemperanza del progetto esecutivo alle prescrizioni del Decreto V.I.A., a varianti per modifica della cartografia di progetto, risultata non attuale, a varianti per sorpresa geologica e protezione sismica dell'opera.

L'ANAS S.p.A. ha approvato il Progetto Esecutivo il 5.06.2007 emettendo una dichiarazione integrativa di Pubblica utilità. La consegna dei lavori è intervenuta il 20.09.2007 con scadenza del termine contrattuale fissata al 14.10.2010.

Il contraente generale, evidenziando circostanze ostative alla realizzazione delle opere, ha ripetutamente richiesto la sospensione dei lavori.

Per superare le criticità riscontrate il contraente generale ha proposto l'approvazione di una variante, la cui perizia è stata approvata dall'ANAS con delibera n. 178 del 28.10.2009 che fissava un tempo di esecuzione delle attività immediatamente eseguibili pari a 750 giorni decorrenti dalla consegna dei lavori della perizia stessa.

Il verbale di consegna dei lavori, relativo alle opere immediatamente eseguibili, è stato sottoscritto il 9.12.2009; il termine di ultimazione dei lavori veniva fissato al 28.12.2011.

Durante l'esecuzione dei lavori in argomento AR.GI S.p.A. ha iscritto negli atti contabili fino al 2° SAL n. 17 riserve chiedendo maggiori oneri per un importo complessivo di € 276.423.198,58, riferito alla data del 15.09.2009.

Accogliendo parzialmente le riserve formulate, la Commissione, appositamente costituita ai sensi dell'art. 240 del CCP, nella relazione del 17.03.2010, ha riconosciuto un importo complessivo di € 21.649.870,17, successivamente ridotto dall'ANAS ad € 21.500.000,00.

Il Contraente generale ha iscritto ulteriori 14 riserve in occasione dei SAL n. 3 (15.06.2010), n. 4 (27.09.2010) e n. 5 (9.12.2010), per lavori sino al 31.10.2010, richiedendo maggiori oneri per un importo di € 70.455.980,13.

Nel caso in esame è stata riscontrata la criticità dovuta al fatto che più soggetti si sono succeduti quali RUP nel corso della progettazione e, soprattutto, nel corso dell'esecuzione.

L'analisi della documentazione ha confermato un avanzamento estremamente ridotto dell'intervento, la cui ritardata realizzazione è stata imputata in primo luogo ai tempi lunghi di redazione, da parte del contraente generale, del progetto esecutivo. Il C.G. ha, infatti, consegnato la progettazione esecutiva dell'intervento dopo 17 mesi; il termine contrattualmente previsto era, invece, di 150 giorni.

Non di meno, la Stazione appaltante non ha applicato alcuna penale per il ritardo intercorso tra la data prevista per la consegna del progetto esecutivo e quella effettiva, poiché ha ritenuto che non fosse rilevabile una specifica responsabilità da parte del contraente generale. E' stato, inoltre, rilevato come una parte delle varianti fosse ascrivibile a carenze del progetto definitivo e come anche le varianti introdotte su specifica richiesta della Stazione appaltante, in quanto non conseguenti ad eventi sopraggiunti successivamente all'approvazione del progetto definitivo, fossero derivate da problematiche che avrebbero potuto essere affrontate già nella precedente fase di progettazione (risoluzione interferenze con fondi privati, miglioramento della sicurezza stradale e della funzionalità delle opere, ottimizzazione delle interazioni tra le opere di attraversamento e i corsi d'acqua).

Non è apparso, quindi, giustificabile il riconoscimento al contraente generale degli oneri economici e dei maggiori tempi derivanti da modifiche progettuali, a mente dell'art. 1, comma 2, lett. f), della legge 443/2001, prima, e dell'art. 176, comma 1, del D.lgs. 163/2006, poi, che hanno definito l'affidamento a contraente generale come *“l'esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore”*, precisando come il

ruolo di contraente generale sia caratterizzato, tra l'altro, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo e per l'assunzione del relativo rischio.

Ricordando la previsione dell'art. 10, comma 1, del D.lgs. 163/2006, circa la necessità per le stazioni appaltanti di nominare *“un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione”*, è stato evidenziato come la mancanza di un unico soggetto responsabile delle diverse fasi dell'appalto possa aver certamente reso difficoltosa una gestione unitaria, in relazione ai tempi e ai costi preventivati, del processo realizzativo.

In base a quanto sopra considerato, è stata, tra l'altro, evidenziata la responsabilità della stazione appaltante, ANAS s.p.a., per un inefficace controllo sull'andamento dei lavori e per la mancata applicazione delle clausole contrattuali definenti le obbligazioni rimesse al contraente generale, in virtù della peculiarità del contratto sottoscritto. E' stato, quindi, disposto l'invio degli atti alla Corte dei Conti, Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio, stante la richiesta della stessa di essere informata circa gli accertamenti condotti dall'Autorità.

Preme segnalare, infine, la deliberazione dell'AVCP n. 7

del 6 marzo 2013, avente ad oggetto la Gara europea con procedura ristretta per l'affidamento della concessione per lo sfruttamento del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di conduzione e manutenzione ordinaria.

Numerosi sono risultati i profili di criticità rilevati nell'occasione dall'Autorità ed in particolare, per il loro effetto distorsivo in "danno alla concorrenza", che ha contratto in maniera palese la platea degli aspiranti alla concessione, si segnalano i seguenti.

Si evince, dunque, che tra la data di pubblicazione del bando e il termine iniziale di presentazione delle domande di partecipazione intercorreva un lasso di tempo di 15 gg. e che la proroga del termine è stata pubblicata otto giorni dopo lo spirare del termine perentorio di presentazione delle domande, previsto a pena di esclusione. Nessuna domanda di partecipazione è pervenuta entro il termine iniziale del 07/07/2012 mentre entro il termine 27/07/2012 sono state presentate le domande di Grandi Stazioni S.p.A. e di Centostazioni S.p.A.. La gara è stata aggiudicata definitivamente alla prima.

Sui motivi giustificativi della scelta della durata

trentennale della concessione e dei requisiti di partecipazione, la S.A. si è limitata a indicare generici motivi di opportunità, risultando dunque evidente come, a giustificazione di tali scelte, la stazione appaltante (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) non abbia indicato alcuna ragione oggettiva (ad es. ingenti investimenti e la conseguente necessità di assicurare all'operatore economico tempi congrui per l'ammortamento, al fine di garantire il giusto equilibrio economico-finanziario); motivo per cui la durata trentennale della concessione in esame è apparsa irragionevolmente lunga.

I requisiti di capacità tecnica ed economica scelti sono stati anch'essi giustificati con un riferimento estremamente generico all'"entità significativa" da gestire. In particolare, per ciò che concerne i requisiti di capacità tecnica richiesti agli aspiranti concessionari, è stata rilevata l'assenza di giustificazioni oggettive per la scelta della S.A. di limitare il requisito dell'esperienza pregressa alla sola gestione di aree ferroviarie, aeroportuali e porti turistici (analogamente a quanto previsto per il requisito economico del fatturato) e alla gestione pregressa della stessa superficie complessiva di quella della stazione ferroviaria oggetto di gara (complessi immobiliari di superficie non inferiore a 50.000 mq., per almeno un anno nell'ultimo triennio), anche alla luce dei

richiesti requisiti di carattere economico già anch'essi fortemente limitativi della concorrenza.

Anche in tal caso, come sopra riportato, la S.A. ha del tutto omesso di esplicitare, ove esistenti, le ragioni giustificative della scelta di requisiti (quali quelli adottati) particolarmente stringenti, che si sarebbero potuti giustificare solo in corrispondenza di evidenziate oggettive esigenze scaturenti dai servizi da eseguire, cioè strettamente connesse a delle peculiari caratteristiche dei servizi messi a gara, tali da renderli, alla luce dei suddetti requisiti, estremamente specifici.

Il risultato più evidente è stato la scarsa partecipazione del mercato, posto che alla gara hanno partecipato due sole Società: Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., entrambe del gruppo FS, che attualmente gestiscono, l'una le maggiori stazioni della rete ferroviaria nazionale; la seconda, le stazioni minori.

È stata oggetto di forti perplessità, inoltre, la scelta operata dalla stazione appaltante di prevedere per l'aggiudicatario della gara per la gestione commerciale e funzionale del complesso immobiliare della stazione AV di Roma Tiburtina, l'obbligo di affidare integralmente a terzi i servizi di conduzione e manutenzione ordinaria, mediante il

ricorso a non meglio precisate procedure ad evidenza pubblica, prevedendo altresì la facoltà di affidare a terzi, senza alcuna specificazione, anche le residue attività di gestione funzionale, consistenti in attività di pianificazione, attività negoziale e controllo degli esecutori, mantenendo tuttavia esclusivamente in capo al concessionario la responsabilità della corretta gestione funzionale del complesso suddetto. In tale contesto, è stata, infatti, ravvisata una delega (c. d. “concessione di committenza” espunta da tempo dall’ordinamento di settore) di funzioni pubblicistiche. Sicché, l’esame degli atti di gara ha fatto emergere che *“il concessionario della gestione funzionale del complesso immobiliare, spogliato dei servizi di conduzione e manutenzione, resti tale solo di nome ma non di fatto, essendo affidatario solo dei compiti di stazione appaltante (accanto a quelli di programmazione e pianificazione dei servizi e di controllo degli esecutori); inoltre, a fronte di questo “incarico”, per tale attività viene previsto anche un compenso forfettario (calcolato in misura percentuale sui costi posti a carico della S.A. in ragione delle estensioni delle superfici di sua esclusiva competenza) che più che renderlo coerente con la fattispecie della concessione, lo rende meglio inquadrabile in quella dell’appalto; difatti, in un rapporto concessorio non*

vi è bisogno di prevedere un compenso proprio perché tale attività dovrebbe essere compresa e compensata, per definizione, esclusivamente dal diritto di gestire i servizi”.

È stata rilevata, in tal senso una palese violazione dei principi comunitari dettati in materia, tra cui rientra certamente l’obbligo per l’affidatario di servizi pubblici di eseguire direttamente le prestazioni oggetto del contratto, di cui all’art. 118, comma 1, del CCP, ove è chiaramente previsto che *“i soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice sono tenuti ad eseguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto a pena di nullità”*, salvo le eccezioni espressamente previste nel Codice dei Contratti, tra cui il subappalto, non ravvisabile nella fattispecie *de qua*.

Anche in questo caso, dunque, il Consiglio dell’AVCP ha opportunamente disposto la trasmissione della delibera alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici

Le nuove direttive, in materia di appalti pubblici e concessioni obbediscono ad un piano d’azione contenente gli elementi d’impulso e di crescita del mercato unico (le cd. “12 leve”) che ricomprende la revisione e l’ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici, con l’obiettivo, tra gli

altri, di garantire che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di procedure più semplici e più flessibili.

Pubbligate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28/3/2014, la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, dovranno essere recepite entro il 18/04/2016.

Occorre, tuttavia, prendere coscienza del fatto che le direttive sugli appalti pubblici poste a servizio delle politiche di mercato dell'Unione europea, si basano su di una apertura di credito di professionalità non disgiunta dall'etica dei soggetti destinatari (funzionari pubblici ed operatori economici) e questa fiducia è oggi l'elemento decisivo su cui scommettere per un rilancio dell'immagine dell'intero settore degli appalti pubblici.

L'etica pubblica, invero, come è stato opportunamente osservato, *“definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, dal rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità”* [Cerulli Irelli, Etica pubblica e

disciplina delle funzioni amministrative, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, 2010] e non può ricondursi ad aspetti meramente procedurali. L'argomento rileva sotto due aspetti che contribuiscono a una piena affermazione del principio di democraticità delle istituzioni amministrative: il diritto dei cittadini alla qualità delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni e il diritto – conseguente ma non meno importante – a ricevere una rendicontazione delle attività e delle spese sostenute.

Non è un caso, quindi, che tra i principali obiettivi perseguiti dalle direttive v'è senz'altro quello di un uso più efficiente dei fondi pubblici, unito ad una maggiore semplificazione, maggiore flessibilità delle procedure. Ma questo obiettivo deve fare i conti con l'imprescindibile esigenza di legalità e correttezza delle procedure medesime. Insieme a questo va perseguito l'obiettivo di un più vantaggioso rapporto qualità/prezzo nelle acquisizioni pubbliche.

Tali obiettivi si attuano attraverso un più ampio ventaglio di strumenti a disposizione, quali la promozione degli appalti elettronici, l'aggregazione della domanda, la modernizzazione delle procedure e la lotta alle prassi

commerciali scorrette.

Per quanto riguarda la flessibilità, viene individuato un più ampio ventaglio di strumenti a disposizione.

Accanto alle tradizionali procedure (aperta e ristretta) il ventaglio degli strumenti di scelta del contraente si amplia con le modifiche apportate alla “procedura negoziata previa pubblicazione del bando”, ora definita “procedura competitiva con negoziato con pubblicazione” - prevista solo dalla direttiva 2014/24/UE - i cui presupposti sono equiparati a quelli del “dialogo competitivo”, e il “partenariato per l’innovazione”, una nuova forma di procedura per gli appalti innovativi, per commesse il cui oggetto non è disponibile sul mercato. Rimane, subordinata a determinate condizioni, la “procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando”.

Le centrali di committenza possono operare secondo due modalità: o direttamente come centri di acquisto per le amministrazioni aggiudicatrici o come intermediari, aggiudicando contratti (accordi quadro) o realizzando sistemi dinamici di acquisizione ai quali le amministrazioni aggiudicatrici aderiranno. Tutte le procedure di aggiudicazione poste in essere da una centrale di committenza devono avvenire con l’utilizzo di comunicazioni telematiche.

Per quanto riguarda la modernizzazione delle procedure,

si segnalano:

- la riduzione dei termini di ricezione delle offerte;
- la possibilità di esaminare le offerte prima della verifica dell'assenza di cause di esclusione: le amministrazioni aggiudicatrici nelle procedure aperte possono stabilire di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di cause di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione. Ciò si pone in contrasto con l'orientamento finora espresso dal Consiglio di Stato, secondo cui la verifica dei requisiti di carattere generale deve avvenire prima della valutazione delle offerte economiche al fine di non consentire all'amministrazione di assumere decisioni discrezionali dopo avere conosciuto gli esiti della gara. Per bilanciare tale rischio, rilevato anche dal legislatore comunitario, le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire che la verifica dell'assenza di cause di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata con imparzialità e trasparenza, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso o che non soddisfa i criteri di selezione fissati dall'amministrazione aggiudicatrice. La direttiva stabilisce che gli Stati membri possono escludere o limitare l'uso della procedura in esame per determinati tipi di appalto o a circostanze specifiche;

- l'ampliamento del soccorso istruttorio: si aumenta l'ambito di ammissibilità della regolarizzazione, volta anche a sanare la mancata produzione di documenti specifici e non solo a chiarire e integrare i documenti presentati dagli operatori economici;
- le consultazioni preliminari di mercato e la partecipazione precedente di candidati o offerenti: si prevede che prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per preparare i loro appalti e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. A tal fine, le amministrazioni aggiudicatrici possono sollecitare o accettare consulenze da esperti o da autorità indipendenti, altre amministrazioni o da partecipanti al mercato. Tali consulenze possono essere utilizzate nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbiano l'effetto di falsare la concorrenza e non comportino una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza. La norma è volta a garantire alle stazioni appaltanti la possibilità di accrescere le proprie conoscenze per superare asimmetrie informative, sia in ordine ad un'adeguata pianificazione sia ai fini della gestione della gara d'appalto;

- il documento di gara unico europeo: la norma prevede un'autodichiarazione avente la natura di prova documentale preliminare ai fini della partecipazione alla gara, attraverso la quale gli operatori economici possono partecipare alle gare nel mercato unico dichiarando il possesso dei requisiti di partecipazione. Il DGUE è utilizzabile in più procedure di appalto purché gli operatori economici confermino che le informazioni ivi contenute sono ancora valide;
- la ridefinizione dei criteri di aggiudicazione: le direttive superano il c.d. principio dell'equivalenza dei criteri di aggiudicazione, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il criterio dell'offerta più bassa risulta residuale e comunque il criterio di determinazione del prezzo deve essere effettuato tenendo conto del costo di tutto il ciclo di vita del bene, manutenzioni e smaltimento finale compresi. In tal modo le c.d. esternalità negative (i costi futuri di un bene, non predeterminati né predeterminabili) non ricadranno sulla collettività. Ciò in particolare per quanto riguarda i costi ambientali, che devono essere inclusi nell'offerta, di modo che s'incentivano i concorrenti a cercare soluzioni tecnologiche che ottimizzino questi costi e si accresce l'efficienza della spesa pubblica a lungo termine.

Per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione finora applicato in base alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, noto come “offerta economicamente più vantaggiosa”, il legislatore europeo ha coniato un termine diverso, e cioè il “miglior rapporto qualità/prezzo”. L’offerta più vantaggiosa è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia valutato sulla base di criteri quali gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali connessi all’oggetto dell’appalto. Il fine perseguito con l’indicazione di tali criteri è di promuovere la qualità e l’innovazione negli appalti pubblici, di includere gli aspetti ambientali e sociali, con particolare riferimento alla tutela dell’occupazione e delle condizioni di lavoro nonché a favore dei disabili e di altri gruppi svantaggiati.

Si segnala la previsione, del tutto innovativa, secondo cui l’elemento relativo al costo può assumere la forma di un prezzo o costo fisso e gli operatori economici competono solo in base a criteri qualitativi.

Per la realizzazione di procedure corrette, le direttive pongono l’accento sul ruolo cardine, nell’ambito delle politiche europee, della lotta alla corruzione e sulle misure di prevenzione.

Le direttive appalti riflettono la consapevolezza del legislatore europeo circa la vulnerabilità alla corruzione del settore degli appalti, prevedendo specifiche disposizioni per la prevenzione della corruzione nelle procedure di affidamento degli appalti e concessioni, sia con previsioni rivolte agli operatori economici, con riguardo ai motivi di esclusione dalle procedure di affidamento di operatori economici, resosi colpevoli di una serie di reati, tra i quali la corruzione, sia con previsioni volte a far adottare agli Stati membri adeguate misure per prevenire conflitti di interessi in cui possa trovarsi il personale di un'amministrazione aggiudicatrice, sia, infine, mediante la previsione di un sistema di monitoraggio, trasparenza e tracciabilità del sistema degli appalti pubblici.

La nuova direttiva non dà una definizione esaustiva di "conflitto di interessi", ma ne prevede solo una nozione minima. Il concetto di conflitto d'interessi copre almeno i casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e

indipendenza nel contesto della procedura di appalto.

Il conflitto d'interessi è previsto tra le cause di esclusione dalla gara e le direttive prevedono, inoltre, fra i motivi di esclusione, anche alcune fattispecie legate a comportamenti scorretti d'impresa, tesi a minare il libero dispiegarsi della concorrenza. In particolare, è previsto che se la stazione appaltante rileva che una distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto non può essere risolta con altre misure meno intrusive oppure se rileva che l'operatore economico ha tentato di influenzare indebitamente il procedimento decisionale dell'amministrazione aggiudicatrice stessa, oppure ha tentato di ottenere informazioni confidenziali che possono conferirgli vantaggi indebiti rispetto alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, oppure ancora ha fornito per negligenza informazioni fuorvianti che possono avere un'influenza notevole sulle decisioni riguardanti l'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, dovrà procedere, in entrambi i casi, con la sanzione dell'esclusione dalla gara. Inoltre, se l'amministrazione aggiudicatrice dispone d'indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che l'operatore economico ha sottoscritto accordi con altri operatori

economici intesi a falsare la concorrenza, è comminata l'esclusione dalla gara.

In generale, si osserva che viene attribuita dalle direttive una maggiore capacità di negoziazione alle amministrazioni. Come rilevato dal considerando (42) della direttiva 2014/24/UE, è indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di maggiore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione.

Ciò presuppone, tuttavia, un elevato grado di competenza e professionalità in capo alle amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, l'elevato grado di discrezionalità attribuito alle amministrazioni in sede di negoziazione, è bilanciato dalla previsione secondo la quale, nel corso delle negoziazioni, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. A tal fine, esse non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri.

In relazione alle concessioni, l'obiettivo della direttiva 2014/23/UE è quello di delineare un quadro normativo certo, che disciplini le concessioni di lavori e quelle di servizi aggiudicate dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori e che consenta di superare le attuali distorsioni presenti nel mercato interno, con riguardo soprattutto alle

limitazioni di accesso al mercato nei confronti delle piccole e medie imprese, nonché di superare le inefficienze generate dall'assenza di una normativa di riferimento, elemento che spinge alle aggiudicazioni dirette, con conseguente possibile rischio di pratiche scorrette o di corruzione.

Attualmente l'aggiudicazione delle concessioni di lavori è disciplinata da un numero limitato di disposizioni del diritto derivato, mentre alle concessioni di servizi si applicano i principi del Trattato.

In primo luogo già l'attuale definizione di "concessione" presenta un carattere d'incertezza giuridica, soprattutto per la mancata specificazione normativa del livello e dei tipi di rischio di gestione assunto dal concessionario. Infatti, la vigente direttiva settori ordinari – di cui i commi 11 e 12 dell'art. 3 del codice dei contratti pubblici costituiscono la trasposizione definitiva – definisce le concessioni di lavori e le concessioni di servizi con dei rimandi alla definizione del contratto di appalto, segnatamente come contratti che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori (o di un appalto pubblico di servizi) ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori (o dei servizi), consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera (o i servizi) o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

La nuova direttiva, pertanto, fornisce una definizione più puntuale del contratto di concessione, definendolo come un contratto a titolo oneroso concluso tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi, ove il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Inoltre, il diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto comporta sempre il trasferimento al concessionario del cd. rischio operativo, comprensivo del rischio di domanda o del rischio di offerta o di entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dell'opera o dei servizi oggetto della concessione.

Per la prima volta, l'affidamento in concessione di servizi da parte di amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori è oggetto di un'articolata disciplina normativa, in linea con quella vigente per gli affidamenti nei settori ordinari.

Le principali linee di azione su cui s'incentra la disciplina prevedono:

- la libertà di organizzare la procedura finalizzata alla scelta

del concessionario, purché ciò avvenga nel rispetto della direttiva (Art. 30 Principi generali);

- la struttura portante della procedura, con l'individuazione di alcuni punti fermi ispirati ai principi di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento (Art. 37 Garanzie procedurali);
- l'aggiudicazione sulla base di criteri oggettivi che siano conformi ai principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, ma senza indicazione di alcun criterio predefinito (Art. 41 Criteri di aggiudicazione);
- l'individuazione di quali modifiche, apportate a una concessione durante la sua esecuzione, che devono condurre a una nuova procedura di aggiudicazione. Ciò accade quando sono apportate modifiche c.d. sostanziali alla concessione iniziale, per esempio quando vengono toccati il campo di applicazione e il contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti (Art. 43);
- l'estensione delle vigenti disposizioni in materia di procedure di ricorso valevoli per gli appalti nei settori ordinari e speciali alle concessioni (Art. 46).

Dalla pur breve ricognizione delle principali previsioni

innovative introdotte dalle direttive appalti e concessioni si possono trarre alcune considerazioni di fondamentale rilievo per la crescita di una cultura della legalità di cui il settore mostra di avere urgente bisogno nel nostro Paese.

Sarà allora indispensabile optare per un recepimento che contemperi le esigenze comunitarie con quelle nazionali, coniugando snellezza, flessibilità procedurale e tutela giuridica con pubblicità e trasparenza. Ciò consentirà all'azione delle amministrazioni aggiudicatrici nazionali di effettuare quell'avanzamento in consapevolezza, professionalità e legalità, non più procrastinabile che permetterà loro di essere protagoniste dello sviluppo economico del Paese e non solo portatrici di domanda di beni, servizi e lavori, spesso ignare del sottostante *business* di illegalità che la alimenta.

Un ruolo importante è chiamata a svolgere la Corte dei conti negli appalti pubblici e nella lotta alla corruzione.

Il settore degli appalti pubblici è, infatti, costantemente esposto a concrete manifestazioni del "rischio corruzione", sul quale è di recente intervenuto il legislatore con la l. 6 novembre 2012 n. 190.

Significativo dello stretto collegamento del fenomeno con il settore contrattualistico della P.A. è il comma 16 dell'art. 1 di detta legge, per cui le pubbliche amministrazioni

assicurano il livello essenziale della trasparenza dell'attività amministrativa con particolare riferimento, tra l'altro, ai procedimenti di evidenza pubblica per la scelta del contraente, ai sensi del C.C.P., alla medesima stregua di quanto richiesto per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Un ruolo nevralgico nel favorire il rispetto delle recenti disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione può essere svolto dalla giurisdizione della Corte dei conti, dietro impulso dell'azione del P.M. contabile, valorizzando il disposto del comma 13 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 163/2006, secondo cui l'Autorità – il riferimento attuale è all'ANAC – qualora accerti che dalla esecuzione dei contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario trasmette gli atti e i propri rilevati alla Procura generale della Corte dei conti.

Si tenga, inoltre, presente che l'art. 1, comma 12, della citata legge 6 novembre 2012 n. 190 ha previsto che il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione può essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa (sia per danno patrimoniale che all'immagine

della pubblica amministrazione) nel caso della commissione all'interno dell'Amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi la predisposizione del piano anticorruzione, previsto dalla legge, e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Ovviamente la giurisdizione della Corte dovrà dare una interpretazione della norma che escluda forme di responsabilità oggettiva o di mera posizione (concezioni che dovrebbero considerarsi espunte dall'ordinamento, alla luce del carattere "personale" della responsabilità amministrativa e dei principi costituzionali del giusto processo).

Una ulteriore forma di garanzia che prevede la competenza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti è quella introdotta con la disposizione di cui all'art. 10 comma 7, del Regolamento di esecuzione ed attuazione Codice dei contratti pubblici.

Tale disposizione prevede l'obbligo, per il Responsabile Unico del Procedimento, di rendere il conto della gestione con conseguente applicazione – relativamente ai contratti di rilevanza comunitaria nei settori ordinari e a ogni altro contratto di appalto o di concessione che alla normativa propria di tali contratti faccia riferimento – delle disposizioni

concernenti: i giudizi di conto e di responsabilità di cui al Titolo II, capo V, sez. I, r.d. n. 1214 del 1934, la forma delle istanze, dei ricorsi e dei termini nei giudizi innanzi alla Corte dei Conti di cui al r.d. n. 1038 del 1933, l'art. 2, l. n. 20 del 1994.

Secondo quanto stabilito dal comma 7 dell'art. 10 del Regolamento, infatti, il responsabile del procedimento, entro il termine di 60 giorni dall'approvazione del certificato di collaudo, deve trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice *“la documentazione relativa alle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto ed in particolare: a) il contratto, la relazione al conto finale, gli ordinativi di pagamento con gli allegati documenti di svolgimento della spesa a essi relativa; b) la relazione dell'organo di collaudo ed il certificato di collaudo; c) la documentazione relativa agli esiti stragiudiziali, arbitrari o giurisdizionali del contenzioso sulle controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di cui alla Parte IV del Codice”*.

Stante l'attuale formulazione della norma ed attesi i precisi riferimenti normativi ivi richiamati, si osserva che il RUP nell'attuale assetto della normativa di settore assume anche il ruolo di agente contabile vero e proprio tenuto, quanto

meno per i contratti di lavori di rilevanza comunitaria, alla presentazione del conto all'Amministrazione e, per il tramite di questa, alla competente Sezione giurisdizionale della Corte.

Infatti, nella formulazione della norma in questione il legislatore richiama per intero sia il Titolo II, capo V, sezione I, r.d. n. 1214 del 1934 che il Titolo II, Capo I e Capo II del r.d. 13 agosto 1933 n. 1038, considerato tra l'altro che il Capo I si occupa specificatamente del giudizio di conto.

Ovviamente, poiché la legge impone al RUP, nei casi di cui sopra, il deposito del conto della gestione all'Amministrazione, competerà poi a questa l'inoltro alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.

Quanto sopra appare, tra l'altro, in linea con la delineata nuova figura di RUP che è oggi divenuto il garante complessivo dell'intero ciclo dell'intervento ed è, pertanto, tenuto all'obbligo della rendicontazione, in ogni caso nei confronti dell'Amministrazione e nei casi previsti dalla legge (art. 10 comma 7 del Regolamento) anche alla Corte dei conti, fatti salvi i risvolti in termini di responsabilità amministrativo-contabile per i quali nulla è cambiato rispetto al passato (salvo la puntualizzazione normativa della sottoponibilità del RUP alla giurisdizione della Corte dei conti).

Considerazioni conclusive.

Malgrado la determinazione con la quale la magistratura inquirente e giudicante la combattono, la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività, primo tra tutti quello degli appalti pubblici.

L'illegalità diffusa nell'esercizio dei poteri e nella gestione delle risorse pubbliche costituisce tuttora una delle principali emergenze nella vita civile ed economica del Paese.

L'alterazione delle regole di funzionamento dei pubblici poteri provocata da condotte di approfittamento ed arricchimento illecito individuale costituisce un grave vulnus ai principi di legalità e trasparenza propri dello Stato democratico. Essa inquina i meccanismi di accesso alle opportunità e di distribuzione delle risorse dettati dalla legge, realizzando condizioni di opacità e di ineguaglianza che, in ultima analisi, provocano profonda sfiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni e nella politica.

È noto peraltro che la diffusione della corruzione è considerata dai possibili investitori esteri una delle più significative controindicazioni all'ingresso nel mercato italiano; rappresenta quindi un fattore di rallentamento dello sviluppo economico, vieppiù pericoloso in una fase di generale

crisi sociale come quella attuale.

Molti degli aspetti patologici del sistema sono emersi in sede contenziosa e di essi possono essere ricordate le diverse pronunce degli organi giudiziari di volta in volta competenti.

Tale episodicità, tuttavia, si è dimostrata non adeguata alla grandezza e pervasività del fenomeno. La lotta alla corruzione deve invece essere di sistema: iniziare dalla selezione qualitativa e di merito degli operatori, sia pubblici che privati; proseguire con il controllo e la vigilanza sul loro operato, per poi concludersi con la valutazione dei risultati e per questo sono sufficienti le norme di cui disponiamo.

Ma per migliorare la situazione nell'interesse obiettivo della collettività occorrono più efficaci strumenti di coordinamento a livello amministrativo ed anche giudiziario tra tutte le giurisdizioni che si occupano della materia ed oggi sopra tutto tra l'ANAC e le Procure territorialmente competenti.

c) Gestione fondi e patrimonio pubblico.

Uso di strumenti finanziari derivati.

(V.P.G. Cinthia Pinotti)

La irregolare gestione di fondi e beni del patrimonio pubblico ha costituito anche nel 2014 una delle più

significative tipologie di danno erariale, sotto forma di mancato ricorso alle procedure di evidenza pubblica nella stipulazione dei contratti, di mancata previsione nelle convenzioni di canoni concessori adeguati o adeguatamente rivalutati, di utilizzo illegittimo di fondi pubblici finalizzati ad obiettivi sociali o di sostegno all'imprenditoria, di mancato incameramento entrate demaniali etc.

Trattasi di categoria eterogenea di fattispecie accomunate da un unico comune denominatore costituito dalla colpevole violazione del principio di economicità nella gestione di beni pubblici attraverso condotte incompatibili alle regole di mercato.

Nell'ambito delle fattispecie afferenti alla mancata previsione di canoni di concessione di beni demaniali, la Sezione II Centrale d'Appello, sentenza n. 533 del 5/9/2014 ha confermato la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo del 24 gennaio 2012 con la quale erano stati condannati il Sindaco p.t., assessori e Dirigenti di ente locale, per la mancata previsione di canone di concessione per l'utilizzo della piscina comunale da parte di società affidataria del servizio a trattativa privata. La Sezione, nel respingere la tesi volta a sostenere l'equiparazione dell'affidamento all'ipotesi di concessione di costruzione e gestione poiché in

quest'ultima non è previsto un canone in quanto il concessionario affronta gli oneri di costruzione del bene e si remunera con il corrispettivo dell'utenza, ha ritenuto infondata anche la tesi volta a sostenere che la mancata previsione del canone era giustificata dalla circostanza che la società affidataria gestiva un servizio di pubblica utilità a rilevanza economica in luogo dell'amministrazione, erogato direttamente alla collettività, con assunzione del rischio della gestione (concessione di servizio pubblico locale). Nella specie la Sezione ha inquadrato la fattispecie quale concessione di bene pubblico il cui affidamento avviene necessariamente mediante una concessione (Cass. SS. UU. n. 10199 del 29.11.1994; id. Cons. Stato, sez. VI, n. 3924 del 19.07.2013), in forza della quale l'Amministrazione proprietaria del bene trasferisce per una durata determinata al concessionario, dietro pagamento di un canone, il diritto di uso e gestione del bene stesso, qualificando pertanto danno erariale la mancata previsione di un canone.

Sempre in tema di canoni demaniali, la Sezione giurisdizionale Lazio con sentenza n. 402 del 30/4/2014 si è pronunciata in relazione a fattispecie di danno erariale connesso ad omessa attività di ricognizione ed individuazione delle aree di valenza turistica del litorale romano, ai fini

dell'aggiornamento dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime (art. 3, comma 3, della L. 4 dicembre 1993, n. 494, e con le modalità ed i criteri previsti dal D.M. 5 agosto 1998, n. 342).

La sentenza appare di indubbio rilievo atteso che il collegio è pervenuto ad una soluzione assolutoria stante il carattere "paradossale" che avrebbe assunto una condanna per responsabilità a titolo di colpa grave, o addirittura di dolo, a fronte delle gravi lacune che si sono riscontrate a livello normativo statale e regionale, e delle correlate resistenze a collaborare, in un'ottica di coordinamento e di equità contributiva, da parte degli organi deliberanti delle amministrazioni locali.

In altri termini, il confuso quadro normativo statale e regionale per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni del demanio marittimo, basato su complessi iter procedurali che chiamano in causa adempimenti di carattere normativo ed amministrativo di competenza di vari enti, è stato ritenuto dalla Sezione talmente lacunoso e critico da non consentire un accertamento di responsabilità individuali diverse da quelle *latu senso* "politiche" derivanti dall'inerzia del legislatore.

Si è pronunciata sull'irregolare affidamento tramite

concessione di aree demaniali sull'isola La Maddalena la sentenza n. 230/2014 della Sezione Giurisdizionale per il Lazio, pervenendo, peraltro, a sentenza in rito.

Altra fattispecie rilevante è quella inerente alla cessione di aree a privati a valori inferiori a quelli di mercato.

Fra le tante è da segnalare la sentenza n. 52/2014 della Sezione giurisdizionale per il Veneto che si è pronunciata in merito all'asserito danno patrimoniale derivante dalla cessione di area edificabile a prezzo inferiore a quello di mercato pervenendo, nella specie, ad una sentenza di assoluzione stante la difficoltà di individuare criteri di stima attendibili cui ancorare l'esatta determinazione del prezzo.

L'esame della casistica giurisprudenziale conferma come la carenza di regole normative certe e la complessità delle procedure amministrative si ponga come principale ostacolo all'accertamento di responsabilità per danno erariale derivanti dalla scorretta gestione dei beni pubblici, fenomeno che viceversa per la sua pervasività e sistematicità, richiederebbe azioni di repressione incisive soprattutto in funzione di deterrenza .

Uso di strumenti finanziari derivati.

Come già rilevato in occasione di precedenti relazioni in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, il fenomeno

della stipulazione di contratti di finanza derivata da parte delle Regioni, enti locali e delle stesse Amministrazioni centrali (Tesoro) ha assunto negli anni dimensioni tali da indurre il Parlamento nel novembre 2014 alla creazione di apposita Commissione di indagine conoscitiva al fine di avere un monitoraggio sulla reale situazione esistente in Italia¹³⁴.

Come noto il successo di tali strumenti è riconducibile, soprattutto, alla loro capacità di trasferire i tipici rischi finanziari, quali quelli relativi ai tassi di interesse, ai cambi e ai prezzi, da un operatore ad un altro.

Tuttavia, con crescente frequenza tali contratti sono stati utilizzati non tanto con finalità di copertura, bensì con intenti di tipo speculativo incrementando paradossalmente, in caso di utilizzo distorto, una nuova rilevante fonte di rischio e di conseguente danno erariale.

La Procura Generale della Corte dei conti, già nel 2013

¹³⁴ I derivati sono contratti negoziati sui mercati finanziari che operano come un meccanismo di assicurazione contro le fluttuazioni dei prezzi a beneficio delle imprese, per la copertura del rischio finanziario.

Essi servono a ridurre la volatilità dei flussi di cassa delle imprese, aumentando la produttività del capitale delle medesime e rendendole così più affidabili per gli investitori.

Negli ultimi anni i derivati si sono diffusi in maniera capillare nel sistema finanziario internazionale e sono divenuti uno strumento indispensabile per la gestione del rischio e di investimento.

I derivati sui tassi di interesse di base più diffusi sono: 'forward rate agreement'; 'interest rate swap'; opzioni sui tassi di interesse e futures su tassi di interesse.

I derivati sui tassi di interesse possono essere negoziati 'over the counter' (OTC) o, nel caso di futures su tassi di interesse, possono risultare in titoli 'exchange traded'.

Il loro valore è dato da un tasso di interesse di riferimento.

segnalava come il contenzioso tra enti/amministrazioni pubbliche da un lato e banche dall'altro, in materia di contratti derivati avesse principalmente interessato il giudice ordinario (penale e civile) e il giudice amministrativo, e solo in via residuale, e con grandi difficoltà applicative, la Corte dei conti nell'esercizio della funzione giurisdizionale di responsabilità e che "Le iniziative coltivate dalle Procure regionali, volte a sanzionare condotte ritenute gravemente colpevoli da parte di amministratori pubblici che abbiano stipulato contratti rivelatisi oltremodo rischiosi e svantaggiosi, non sono state, salvo alcune eccezioni, confermate dalle Sezioni giudicanti, e ciò a causa di una serie di fattori, primo fra tutti la difficoltà di giudicare *ex ante*, e cioè al momento della stipula del contratto, anche mediante il ricorso ad una consulenza tecnica d'ufficio, la sua vantaggiosità o svantaggiosità per l'ente, specie nei casi in cui il contratto sia ancora in esecuzione e non sia possibile prevederne i successivi sviluppi, e ciò sia ai fini dell'accertamento del danno (nella sua attualità) sia ai fini dell'accertamento della colpa grave (prevedibilità del rischio da parte del contraente, dovuta a colpa grave)".

Le valutazioni di cui sopra sono confermate dall'esame della peraltro scarsa casistica giurisprudenziale riferita all'anno 2014.

Di rilevante interesse è la sentenza-ordinanza n.236/2014 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana in relazione al presunto danno erariale derivato al Comune di Firenze all'esito della stipulazione di contratti derivati swap. Il Procuratore Regionale contestava infatti, all'esito di indagini della Guardia di Finanza, che il Comune (che, alla data del 1° luglio 2001, aveva un indebitamento complessivo di 459,6 milioni di euro) aveva emesso due prestiti obbligazionari: il primo, il 13 aprile 1990, in dollari ed a tasso fisso, per un equivalente di euro 27.801.680,00; il secondo, in euro ed a tasso variabile, per euro 14.341.490,00, per un valore nominale complessivo di circa 42,1 milioni di euro, poi ridottisi a 37,7 milioni; a copertura del primo prestito (in dollari), in data 30 aprile 1999, fu stipulato un contratto derivato finalizzato alla copertura dei rischi di cambio e di tasso. Nessun analogo provvedimento fu preso per il secondo prestito; in data 24 settembre 2001, il consiglio comunale deliberò di emettere ulteriori due prestiti obbligazionari: uno, per € 58.320.772,00, l'altro, per € 15.680.110,00. Con la stessa deliberazione, veniva preso atto che la Giunta aveva affidato a Merrill Lynch International l'incarico di “*advisor arranger*” per la gestione del debito comunale nonché per la valutazione della possibilità (e convenienza) di estinguere alcuni mutui

precedentemente assunti con le banche, stabilito che gli organi gestionali potessero coprire i rischi di cambio e di tasso d'interesse, mediante strumenti derivati, nell'ambito di un già vigente contratto; con successiva determinazione dirigenziale furono sottoscritti due contratti derivati (BD 13553-A e BD 13553-B) con la banca Merrill Lynch Capital Markets Bank Limited (MLCMBL), facente parte del gruppo Merrill Lynch International, che aveva fatto da intermediario. La concreta applicazione delle condizioni dei predetti contratti aveva avuto un primo esito negativo, per le casse comunali, secondo le valutazioni del consulente della Procura, di € 886034,68; i predetti contratti - ristrutturati con successivo provvedimento dirigenziale - portarono, sempre secondo la relazione tecnica, ad un peggioramento delle condizioni, che avevano prodotto, per il Comune, una ulteriore perdita di € 207.805,71, derivante dalla differenza tra i flussi di cassa attesi e quelli effettivamente realizzati. In sintesi – e con riferimento al solo contratto 13553-A, concluso il 18 ottobre 2012 e per il quale il danno è da considerarsi certo ed attuale – i flussi di cassa pagati dall'Ente locale sarebbero per gli anni dal 2002 al 2012 pari, in totale, ad € 4.262.959,00 (€ 4.055.353,20 per la sottoscrizione del contratto ed € 207.807,71 per la sua rinegoziazione), come da valutazione della Guardia di Finanza,

difforme da quella del consulente che, di contro, quantifica la perdita stessa in € 977.485,00, atteso che l'Ente sottoscrisse un contratto non rispondente alle sue necessità sostenendo costi ingiustificati e considerevoli senza raggiungere gli obiettivi prefissati. A giudizio della Procura, del danno erariale derivato al Comune di Firenze dovrebbero rispondere sia l'Istituto bancario *advisor* e proponente l'iniziativa contrattuale, sia i dirigenti responsabili dei provvedimenti di approvazione dei contratti.

L'iter processuale non si è concluso nel merito atteso che la Sezione giudicante ha disposto con ordinanza acquisizione istruttorie. Affermazione di rilievo è però quella che ha portato, con sentenza, a ritenere sussistente la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'Istituto Bancario Merrill Lynch International, attesa la veste dal medesimo rivestita, di *advisor* (consulente) del Comune, che ha gestito flussi finanziari provenienti dalle risorse del medesimo ente locale, influenzando sulla scelta dei peculiari prodotti speculativi indirizzando l'impiego dei fondi stessi.

Si tratta di un precedente importante atteso che a diversa conclusione sul punto è pervenuta la Sezione I Centrale con sentenza n. 644/2014 in relazione ad analoga fattispecie riferita alla Banca Antonveneta S.p.A. (incorporante la Monte Paschi

Siena Spa) essendosi rilevato dai giudici di seconde cure (in conferma della sentenza appellata) che la Banca non avrebbe svolto nella fattispecie attività diretta di gestione né avrebbe influito sulle scelte contrattuali dell'Ente.

Conclusivamente, emerge come gli strumenti per perseguire i danni erariali derivanti da stipulazione e/o rinegoziazione di contratti di finanza derivata abbiano maggior probabilità di successo se volti a perseguire l'inerzia colpevole degli enti pubblici contraenti in relazione all'utilizzo dei mezzi di tutela giurisdizionale in sede civile ed amministrativa, sulla scia dell'importante affermazione giurisprudenziale della Corte Suprema di Cassazione n. 13702/2004 in relazione all'omesso esercizio dell'azione sociale di responsabilità in sede civile nei confronti di amministratori di spa pubbliche.

d) Incarichi e consulenze.

(V.P.G. Amedeo Federici)

Il tema dell'affidamento a soggetti estranei alla P.A. di incarichi di studio, di ricerca o di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce da tempo uno degli argomenti al centro dell'attenzione politico-istituzionale e dell'opinione pubblica, in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e alla garanzia della

trasparenza e della meritocrazia nella scelta delle collaborazioni, utilizzabili negli uffici e nelle varie articolazioni comunque riconducibili ad una funzione pubblica.

Modalità procedurali contraddistinte dalla più ampia trasparenza possono costituire, peraltro, un presidio efficace al fine di contrastare fenomeni distorsivi, sovente connotati di illiceità, dentro la pubblica amministrazione.

Un'informazione di agevole conoscibilità da parte della collettività consente ai cittadini di conoscere il funzionamento, decisionale ed operativo, dell'apparato burocratico pubblico, o comunque ad esso riconducibile, e quindi di valutare anche come vengono impiegate le pubbliche risorse.

Tali principi di trasparenza sono stati recepiti con la legge n. 190 del 2012, trovando poi norme di dettaglio nel Decreto Legislativo n. 33 del 2013, il cui art. 15 ha imposto a tutte le PPAA di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, una ampia serie di informazioni.

Tali direttive sono state ulteriormente ampliate e perfezionate con il D.L. n. 90/2014 convertito con la legge 11 agosto 2014 n. 114, la quale, tra l'altro, ha introdotto nuove disposizioni in materia di incarichi conferibili a soggetti, già legati da rapporto di servizio con la P.A., che si trovino poi in

posizione di quiescenza all'atto del conferimento dell'incarico.

L'esigenza di una pubblicazione, sul sito di riferimento, del provvedimento di conferimenti di un incarico era già stata oggetto di puntualizzazione dall'art. 1, comma 127 della legge finanziaria per il 2007, modificata dall'art. 3, comma 5, della legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007). Tale norma già prevedeva che le PP.AA. che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso, sono tenute (è pertanto un obbligo e non una facoltà) a pubblicare, sul proprio sito web, i relativi provvedimenti, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione la liquidazione del corrispettivo costituisce illecito disciplinare e determina la responsabilità erariale del dirigente preposto al pagamento.

Le norme appena richiamate costituiscono gli ultimi presidi adottati al fine di impedire quella tendenza distorsiva di affidare, pur in mancanza dei necessari presupposti, incarichi e consulenze a soggetti, presunti "esperti", estranei all'apparato pubblico.

La gravità del fenomeno è desumibile facilmente dalla lettura di quella che potremmo definire una costante attenzione, attraverso il continuo affinamento di norme

specifiche tese a contrastare tale fenomeno distorsivo il quale, oltre che produrre un'inutile dispendio di pubbliche risorse e, in molti casi anche una grave demotivazione del personale presente nei pubblici uffici, può 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 all'avvio ovvero al proseguimento dei percorsi politici intrapresi.

In altri casi il possibile perverso circuito procedurale testé descritto costituisce l'iniziativa di esponenti di vertice delle strutture amministrative, al fine di perseguire 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 sovente

da considerare, comunque, come inutile dispendio di pubbliche risorse.

Al riguardo si può osservare che, nella quasi totalità dei casi oggetto di verifica processuale, si è riscontrata una modesta se non del tutto inutile utilità 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., condizioni e modalità che rientrano innanzitutto nella cornice generale della norma contenuta nel D. Lgs n. 165/2001, nelle norme ultime adottate e nella quasi ormai decennale elaborazione prodotta sull'argomento.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo affidato alla Corte dei conti riguarda gli atti e i contratti posti in essere da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto

legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Nel corso degli anni si è formata una giurisprudenza granitica di questa Corte che, in aggiunta ai principi già richiamati, possiamo circoscrivere, al di là di possibili singole diversificazioni nei casi concreti, ad una sorta di linee guida che i singoli soggetti conferenti debbono osservare e così riassumibili:

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

- d) proporzionalità degli esborsi connessi all'incarico con i vantaggi conseguibili dall'ente;
- e) adeguata motivazione della delibera di conferimento dell'incarico al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti in parola.

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

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

I limiti indicati trovano la propria giustificazione 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 già ricordati criteri interpretativi che in gran parte hanno ispirato le formulazioni normative ricordate, criteri in linea, anzi potremmo definirli come “sinergici”, con quelli provenienti dalla giurisprudenza amministrativa che, individuata la norma di riferimento nell’art. 7 del D.Lgs 165/2001, ha ripetutamente affermato, pur nella tutela di diverse posizioni giuridiche, come il ricorso a forme di collaborazioni esterne da parte di soggetti pubblici possa avvenire solo nel rispetto dei presupposti di legittimità individuati nella norma (*ex plurimis* Consiglio di Stato n. 3405/2010).

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

“Va in proposito osservato che la P.A. deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personale propri, mentre il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente. La Corte dei conti può quindi valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti

ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e può ritenere illegittimo il ricorso agli incarichi esterni riferibili ad attività rispetto alla quale manca il presupposto dell'alto contenuto di professionalità, oppure ad eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica (in tali sensi sentenza Sezioni Unite del 25 gennaio 2006 n. 1378). Il giudice contabile non viola, pertanto, i limiti esterni della propria giurisdizione quando accerta la responsabilità per danno erariale in conseguenza delle somme erogate quale compenso di un incarico di consulenza conferito in difetto dei presupposti richiesti dall'art. 7, ultimo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, secondo il quale “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione” (sentenza Sezioni Unite Civili del 25 gennaio 2006 n. 1376). “Ne consegue che la Corte dei conti rispetta i limiti della “riserva di amministrazione” e non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando, nel valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori di un Comune siano adeguati o esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni

in assenza dei presupposti previsti dalla legge (art. 51, comma 7, legge n. 142 del 1990 e art. 7, comma 6, d.lgs. n. 29 del 1993, applicabile “*ratione temporis*”), dell’alto contenuto di professionalità e di eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica (sentenza 5 marzo 2009 n. 5288).

Nel caso in esame la Corte dei conti è pervenuta alle sopra riportate conclusioni nel rispetto dei principi che devono presiedere il suo potere giurisdizionale senza travalicare i limiti esterni di detta giurisdizione in quanto si è limitata ad affermare – sulla base di quanto accertato in fatto – che la scelta operata era da considerare esorbitante ed estranea rispetto al fine pubblico da perseguire, identificabile nel potere-dovere di conferire incarichi o consulenze osservando le condizioni stabilite dalla legge e tenendo conto delle risorse di personale comunque a disposizione, nel senso che si sarebbe potuto ricorrere alla collaborazione di estranei all’amministrazione solo nel caso di inadeguatezza del personale in servizio presso l’Agenzia in esame (Cassazione, Sezioni Unite Civili n. 10069 del 9 maggio 2011).

La stessa 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.CC. 23.1.2012 n.831), e che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi

sostenuti (Cass. 13.6.2011 n. 12092); è dunque evidente che nella fattispecie il giudice contabile, avendo rispettato tali criteri nella valutazione dell'approvazione sia del suddetto progetto relativo alla campagna di informazione riguardante l'emergenza della influenza aviaria sia della relativa spesa, non ha travalicato i limiti della propria giurisdizione" (Cassazione, Sezioni unite civili n. 20728/12 del 23 novembre 2012).

La Pubblica Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personale propri, mentre il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente (art. 51, comma 7, legge 8 giugno 1990, n. 142 – art. 7, comma 6, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, vigenti all'epoca dei fatti). Ne consegue che rispetta il limite della "riserva di amministrazione" e non eccede dal proprio potere giurisdizionale la Corte dei conti che, nel valutare se i mezzi scelti dagli amministratori di un Comune siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso agli incarichi esterni riferibili ad attività rispetto alla quale manca il presupposto dell'alto contenuto di professionalità, oppure ad eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura

burocratica (in precedenza, cfr. Cassazione sezioni unite 25 gennaio 2006, n. 1378).

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

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 e centrali nella medesima materia.

Nel dettaglio si riportano i seguenti quadri sinottici:

INCARICHI E CONSULENZE - SENTENZE PUBBLICATE NEL 2014			
SEZION E	N. SENTEN ZA	IMPORTO DI CONDANN	DESCRIZIONE EVENTO
Abruzzo	55	19.708,72	Regione - Illegittimo conferimento d'incarico per la tenuta della contabilità generale ed analitica - Incarico non temporaneo - Violazione dell'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001 e successive modifiche.
Abruzzo	67	1.500,00	Comune - Sindaco - Illegittimo conferimento di incarico a soggetto esterno - Mancata verifica sulla reale assenza di professionalità specifiche all'interno dell'Amministrazione.
Totale Abruzzo		21.208,72	
Basilicat a	69	18.000,00	Regione - Affidamento incarico esterno in violazione delle prescrizioni recate dall'art. 7 c. 6 del d.lgs n. 165/2001, difettando nella fattispecie il presupposto dell'assenza di risorse umane all'interno dell'amministrazione " <i>in grado sotto il profilo quali-quantitativo di svolgere l'attività affidata al consulente esterno</i> ".
Totale Basilicat a		18.000,00	
Calabria	50	18.720,00	Comune - Mancata verifica sulla reale assenza di professionalità specifiche per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento.
Calabria	257	87.218,03	Camera di Commercio - Affidamento incarico esterno illegittimo sotto molteplici aspetti poiché non risulta connesso alla soluzione di problemi richiedenti particolari conoscenze ed esperienze eccedenti le ordinarie competenze di cui la struttura amministrativa non disponesse, l'oggetto è generico ed è privo della predeterminazione del termine di scadenza, non è stata esperita la procedura di evidenza pubblica per la selezione del consulente, né risulta acquisito il curriculum del professionista incaricato; infine non è stata predisposta una convenzione volta a determinare la durata, il luogo, l'oggetto ed il compenso della prestazione. Violazione delle vigenti disposizioni normative di cui all'art 7 comma 6 del dlgs n. 165/2001.
Totale Calabria		105.938,03	
Campani a	1818	13.398,79	Comune - Ingiustificati incarichi a professionisti esterni
Campani a	1237	21.545,00	Comune - Piano urbanistico e connessi piani attuativi - Illegittimo conferimento esterno in violazione art. 7, comma 6, dlgs 165/2001.
Campani a	1358	13.084,98	Comune - Illeciti esborsi di denaro pubblico in sede di conferimento di reiterati incarichi esterni.
Campani a	1360	30.000,00	Comune - Affidamento di consulenza esterna in assenza dei presupposti e condizioni di legge in quanto rientrante nei compiti istituzionali della dirigenza amm.va
Totale Campan ia		78.028,77	

E. Romagna	125	201.455,10	Comune - Violazione requisiti di temporaneità, occasionalità e straordinarietà - l'incarico di collaborazione esterna, così come previsto sia dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che dall'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000, non può rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente i ruoli organici dell'ente locale
Totale E. Romagna		201.455,10	
Lazio	403	630.132,00	Regione - Amministratori - Incarico di studio conferito con contratto di diritto privato - Mancata presentazione di relazioni scritte da parte dell'incaricato - Mancata verifica del raggiungimento dei risultati - Illecita corresponsione dell'indennità di risultato - Illegittima proroga dell'incarico
Lazio	424	1.000,00	Comune - Dirigente - Mancata comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni presso la Funzione pubblica degli incarichi conferiti e delle consulenze richieste.
Totale Lazio		631.132,00	
Liguria	15	10.000,00	ASL - Conferimento incarico a soggetto privo di titolo di studio idoneo per lo svolgimento dell'incarico stesso - Violazione art. 3, c. 7 d.l. 502/92.
Totale Liguria		10.000,00	
Lombardia	122	10.000,00	Comune - Illegittimo incarico di direttore generale - Illegittimità derivante dalla violazione dei canoni di buona amministrazione - Comune con 11 dipendenti e poco più di quattromila abitanti
Lombardia	155	5.459,87	Sanità - Conferimento incarico a professionista in assenza dei presupposti normativi e giurisprudenziali, in particolare, per genericità e mancanza di temporaneità dell'incarico, realizzando così un uso distorto delle risorse pubbliche
Totale Lombardia		15.459,87	
Sicilia	268	42.334,07	Comune - Sindaco pro tempore - illegittimo conferimento incarichi a tecnici esterni per servizi di natura tecnica - Mancata verifica all'interno della presenza di adeguate professionalità
Sicilia	951	42.500,00	Comune - Ufficio Urbanistica - Indebito conferimento di alcuni incarichi di collaborazione in violazione della disciplina recata dall'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001.
Sicilia	1153	50.000,00	Comune - Illegittimo conferimento incarico a soggetto privo di documentata professionalità, privo di laurea - Provvedimento di incarico non ampiamente motivato.
Totale Sicilia		134.834,07	
Toscana	80	6.000,00	Provincia - Affidamento illegittimo ed inutile di incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione provinciale.

Toscana	138	3.100,00	Comune - Inutile conferimento di un incarico professionale di assistenza legale - Mancanza dei presupposti previsti dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e successive modifiche - Assenza del preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno
Totale Toscana		9.100,00	
Valle D'Aosta	13	27.364,26	Regione - Indebito conferimento di incarico a personale esterno - Violazione dei principi di eccezionalità ed unicità - Sistematica reiterazione nel tempo di tale collaborazione
Totale Valle D'Aosta		27.364,26	
Veneto	21	23.200,00	Comune - difetto delle condizioni legittimanti il ricorso all'affidamento all'esterno e assenza della previa indagine e verifica in ordine alla carenza di personale dipendente in grado di svolgere l'incarico. Contratto privo di contenuti concreti. Durata non certa del contratto.
Veneto	26	21.291,69	ARPAV - Affidamento di un incarico avvenuto senza procedura di gara o comparativa - In assenza della previa verifica dell'impossibilità di utilizzare altra risorsa interna - Incarico conferito a soggetto non laureato - Attribuzione di un corrispettivo superiore ai limiti massimi prefissati dall'Ente.
Totale Veneto		44.491,69	
TOTALE		1.297.012,51	

SENTENZE D'APPELLO PUBBLICATE NEL 2014			
SEZIONE	N. SENTENZA	IMPORTO DI CONDANNA	DESCRIZIONE EVENTO
I° S.C.A.	110	50.000,00	Provincia - Illegittimo affidamento di incarichi esterni, per mansioni che avrebbero potuto essere svolte anche da personale interno e che comunque non erano tali da giustificare il ricorso a professionalità particolarmente qualificate.
I° S.C.A.	127	35.870,00	Comune - Illegittimo conferimento incarico - Presenza nell'Ente di risorse umane in possesso della professionalità idonea alla trattazione delle problematiche afferenti gli appalti pubblici.
I° S.C.A.	279	1.307,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	280	7.394,50	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.

I° S.C.A.	281	10.210,75	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	282	1.307,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	283	286,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	288	10.000,00	Comunità Montana - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	289	1.307,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	290	1.307,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	365	650,00	Ag. Reg. Diritto Studi Superiori - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	388	10.000,00	Regione - Retribuzione di un illegittimo incarico di consulenza deliberato dalla Giunta Regionale
I° S.C.A.	389	600,00	Ag. Reg. Diritto Studi Superiori - Illegittimo affidamento, a un soggetto esterno, di un incarico di prestazione professionale.
I° S.C.A.	439	4.284,55	ANAS - Illegittimo conferimento di un incarico professionale a un soggetto esterno.
I° S.C.A.	448	9.453,79	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	449	4.680,00	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	457	320.215,00	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	469	59.928,00	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.

I° S.C.A.	470	3.778,73	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	488	6.850,00	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	489	5.105,00	ANAS - Affidamento di incarichi di consulenza esterna, aventi ad oggetto attività che in realtà l'Ente avrebbe dovuto svolgere con risorse interne.
I° S.C.A.	496	13.000,00	Comune - Illegittimo conferimento di un incarico dirigenziale.
I° S.C.A.	505	18.200,00	L.U.B. - Illegittimo conferimento di un incarico di consulenza ad un soggetto esterno all'amministrazione.
I° S.C.A.	597	117.000,00	Comune - Affidamento di incarico dirigenziale a soggetto privo dei requisiti previsti.
I° S.C.A.	600	24.480,00	Comune - Illegittimo incarico di consulenza ad un soggetto esterno all'amministrazione.
I° S.C.A.	601	1.600,00	Comune - Conferimento dell'incarico di consulente in materia ambientale ad un soggetto privo dei necessari requisiti di professionalità ed i cui titoli erano poi risultati, almeno in parte, falsi.
I° S.C.A.	602	74.500,00	Comune - Illegittimo incarico di consulenza ad un soggetto esterno all'amministrazione.
I° S.C.A.	1244	170.000,00	Comune - Ingiustificato incarico di consulenza in vista dell'adozione di un nuovo Piano regolatore generale, duplicazione degli incarichi conferiti illegittimamente, senza verifica dell'esistenza di risorse umane interne all'Ente, senza procedure di comparazione e in carenza della eccezionalità della competenza.
Totale I° S.C.A.		€ 963.314,32	

SENTENZE D'APPELLO PUBBLICATE NEL 2014			
SEZIONE	N. SENTENZA	IMPORTO DI CONDANNA	DESCRIZIONE EVENTO
II° S. C. A.	275	2.203,20	Comune - Conferimento di consulenza esterna, in assenza di obiettivi definiti, per lo svolgimento di funzioni ordinarie e continuative, in mancanza di previo accertamento della impossibilità del ricorso all'utilizzo di altro personale in servizio presso l'Ente comunale.
II° S. C. A.	302	1.009,06	Comune - Proroga di un incarico esterno di consulenza e collaborazione in materia urbanistica, con la corresponsione di un ingiustificato ed illegittimo aumento del compenso.
II° S. C. A.	333	12.000,00	Istituto Zooprofilattico Sperimentale Meridionale - Illegittimi affidamenti di incarichi di consulenza - mancanza di presupposti giuridici e di fatto.
II° S. C. A.	436	68.426,08	Sanità - Affidamento di un incarico di consulenza triennale
II° S. C. A.	483	17.250,17	Provincia - Conferimento ad un esterno dell'incarico di responsabile della gestione delle risorse umane, senza previa verifica della possibilità di espletare l'attività con le risorse interne e senza rispettare i limiti normativi previsti per il conferimento degli incarichi dirigenziali.
II° S. C. A.	484	3.074,79	Provincia - Conferimento ad un esterno dell'incarico di responsabile della gestione delle risorse umane, senza previa verifica della possibilità di espletare l'attività con le risorse interne e senza rispettare i limiti normativi previsti per il conferimento degli incarichi dirigenziali.
II° S. C. A.	488	1.195,74	Provincia - Conferimento ad un esterno dell'incarico di responsabile della gestione delle risorse umane, senza previa verifica della possibilità di espletare l'attività con le risorse interne e senza rispettare i limiti normativi previsti per il conferimento degli incarichi dirigenziali.
II° S. C. A.	538	37.913,82	Comunità Montana - Conferimento ad un esterno dell'incarico di addetto alla segreteria della Presidenza e all'ufficio stampa dell'Ente locale in assenza dei presupposti di legge, e proroga dell'incarico periodicamente per circa due anni e mezzo.
Totale II° S.C.A.		€ 143.072,86	

SENTENZE D'APPELLO PUBBLICATE NEL 2014			
SEZIONE	N. SENTENZA	IMPORTO DI CONDANNA	DESCRIZIONE EVENTO
III° S.C.A.	74	11.322,00	Comune - Conferimento di consulenza illegittimo in materie giuridiche a professionista esterno
III° S.C.A.	100	1.308,48	Comune - Consulenza incarico ad avvocato esterno alla struttura
III° S.C.A.	177	2.386,75	Comune - Illegittimo conferimento d'incarico a soggetto esterno
III° S.C.A.	179	4.773,60	Comune - Illegittimo conferimento d'incarico a soggetto esterno
III° S.C.A.	181	1.500,00	Agenzia regionale - Contratti illegittimi di collaborazione continuativa a soggetti esterni
III° S.C.A.	189	2.386,75	Comune - Illegittimo conferimento d'incarico a soggetto esterno
III° S.C.A.	424	40.360,00	Ente nazionale parco del Pollino - Illegittimo conferimento d'incarico a collaboratore esterno per il supporto della presidenza, dell'ufficio di presidenza e dell'intera assemblea nelle attività che tali organismi sono chiamati a svolgere nonché quale portavoce del presidente.
III° S.C.A.	477	49.941,74	Comune - Illegittimo conferimento di incarico ad assistente sociale nonostante l'esuberanza del personale addetto al settore dei servizi sociali comunali
Totale III° S.C.A.		113.979,32	

SENTENZE D'APPELLO PUBBLICATE NEL 2014			
SEZIONE	N. SENTENZA	IMPORTO DI CONDANNA	DESCRIZIONE EVENTO
Appello Sicilia	331	16.500,00	Istituto Case Popolari - Incarico esterno addetto uff. stampa in violazione art.7 dlgs 165/2001, poiché tra i dipendenti interni ve ne era una in possesso del titolo di giornalista pubblicista
Appello Sicilia	430	1.001.716,42	Provincia - Illegittima attribuzione di incarichi a personale esterno all'Amministrazione provinciale
Totale Appello Sicilia		1.018.216,42	

INCARICHI E CONSULENZE SENTENZE PUBBLICATE NEL 2014	
SENTENZE	IMPORTO DI CONDANNA
Totale I° S.C.A.	1.297.012,51
Totale II° S.C.A.	143.072,86
Totale III° S.C.A.	113.979,32
Totale Appello Sicilia	1.018.216,42
Totale Appelli	2.572.281,11

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 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.

Il proliferare indiscriminato in tempi recenti di un fenomeno in passato pressoché sconosciuto ha indotto il legislatore ad adottare norme restrittive, perlopiù ispirate, di fatto sollecitate, dagli interventi "repressivi" posti in essere

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) Danni erariali nella gestione della spesa sanitaria

(V.P.G. Roberto Benedetti)

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

1. Aspetti generali.

Come è accaduto per gli anni precedenti, anche nel 2014 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 74 sentenze delle Sezioni giurisdizionali di appello (da considerarsi definitive in quanto emesse in secondo ed ultimo grado) per un importo complessivo di oltre 24 milioni di euro, comprensivo sia dei risarcimenti stabiliti a seguito di esame nel merito della vicenda, sia degli importi derivanti 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. Ad esso va inoltre aggiunto l'ulteriore importo, anch'esso definitivo, di oltre 811,5 mila euro derivante dal risarcimento spontaneamente corrisposto dagli indagati prima dello svolgimento del processo, evitando così il relativo giudizio.

Sono state inoltre emesse altre 190 sentenze di primo grado da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali, con altrettanti risarcimenti al momento addebitati per un importo complessivo di circa 61 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 74 le sentenze emesse dalle Sezioni d'appello (le tre centrali e quella siciliana) per un importo complessivo di oltre 24 milioni di euro, che sono dovuti da 100 persone fisiche.

La Sezione I^a centrale ha pronunciato diciannove sentenze, di cui dieci di condanna, concernenti un totale di ventisette soggetti, per un importo complessivo di oltre 3,9 milioni di euro per danni erariali, di cui oltre 9 mila euro a titolo di danno all'immagine; l'importo è comprensivo del

recupero già effettuato di oltre 251,8 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 illegittima attribuzione di incarichi di consulenza; illecita percezione di emolumenti in violazione del principio di esclusività della prestazione lavorativa a favore dell'ente pubblico; acquisizione di beni e servizi in violazione delle norme che vietano di suddividere, artificiosamente, i contratti di fornitura di beni e servizi; acquisti di materiale informatico mai utilizzato; realizzazione di un reparto utilizzato solo per pochi anni, poi chiuso e successivamente demolito; vari casi di irregolari inquadramenti di personale. Fra i casi più rilevanti, può essere evidenziato quello oggetto della sentenza n. 252/2014, relativo al rinvenimento di numerose fatture emesse dal Centro ortopedico meridionale S.r.l. per la fornitura di presidi ortopedici, custodite all'interno di un cassetto della scrivania già utilizzata da un dipendente della medesima azienda sanitaria, nel frattempo deceduto, che ha fatto emergere la perpetrazione, ai danni della ASL n. 4 di Cosenza, di una truffa posta in essere dal già amministratore unico del suddetto Centro ortopedico, in concorso con vari dirigenti e

impiegati della predetta Azienda. La Corte territoriale ha accolto (sentenza n. 42/2010) la domanda attrice nei confronti di alcuni convenuti, condannandoli in solido al pagamento di euro 134.300,00, nonché nei confronti di un altro convenuto, per una somma pari ad euro 2.102.293,38 (in totale euro 2.236.593,08), importo confermato in appello.

Anche diciannove sono state le sentenze emesse dalla Sezione II[^] centrale, che ha reso definitivo il risarcimento di oltre 1,1 milioni di euro complessivi di danni erariali, tra i quali figurano, fra l'altro, vari casi di illegittimi affidamenti di incarichi e/o consulenze esterne; illecite liquidazioni di prestazioni sanitarie erogate in violazione dei principi statuiti in sede di programmazione e in difformità dei prefissati indici di qualità; prestazioni eseguite, illecitamente, oltre il limite costituito dalla "capacità operativa massima" (COM) che hanno comportato maggiori esborsi a carico del SSN; vari casi di irregolarità nell'inquadramento di personale; errori commessi da un medico in sala parto che ha cagionato la morte di un bimbo appena nato; l'ammanco di denaro presso la cassa di un'ASL (per oltre 182 mila euro di danno addebitato). La definizione agevolata dei giudizi ha ridotto alcuni addebiti decisi in primo grado, fissandoli ad un importo complessivo di oltre 212,5 mila euro.

A sua volta, la Sezione III[^] centrale, con le sue ventiquattro sentenze di condanna, ha reso definitivo il risarcimento di un importo complessivo di oltre 2,7 milioni di euro di danni erariali, di cui oltre 381,9 mila euro per applicazione della legge 266/2005. Tra le varie tipologie di danno erariale esaminate, si possono ricordare, fra le altre, vari casi di illeciti affidamenti di incarichi e/o consulenze esterne; omessa attuazione di campagne di screening per la diagnosi precoce di tumori femminili dovuti alla mancata utilizzazione delle apposite strumentazioni; vari casi di irregolarità nell'esercizio di attività intramoenia o extramoenia; irregolarità commessa da una banca nella tenuta della contabilità di un'ASL in provincia di Caserta; rigetto di un'istanza di revoca di una sentenza della stessa Sezione di appello per una condanna ad oltre 2,2 milioni di euro. Tra le altre, si segnalano la sentenza n. 491/2014, che ha condannato tre convenuti al pagamento di complessivi euro 1.800.000,00 in favore della Croce Rossa Italiana per il danno patrimoniale arrecatole con colpa grave, avendola obbligata contrattualmente nei confronti di due società per l'acquisizione dei servizi addizionali Rete Unitaria per la P.A. (RUPA), in difetto di copertura finanziaria, costringendola al recesso dai rispettivi contratti senza il conseguimento delle utilità previste.

Completano il quadro delle pronunce definitive le nove sentenze della Sezione siciliana d'appello, confermate di condanne al risarcimento per oltre 16,2 milioni di euro, per tipologie di danno concernenti, fra l'altro, irregolari conferimenti di incarichi; illeciti nel "potenziamento" del servizio di soccorso "118"; la conferma della sentenza relativa a irregolarità nell'accreditamento di una struttura per l'erogazione di prestazioni di altissima specialità nel settore diagnostica per immagini e radioterapia oncologica, per un risarcimento determinato in oltre 15,2 milioni di euro (sentenza n. 117/2014), riguardo a tariffe non previste nel tariffario regionale, che ha affermato un interessante principio, sostenendo che *"Nel settore sanitario, a fronte della garanzia costituzionale del diritto alla salute, ed alla conseguente necessità che l'amministrazione appronti un apparato organizzativo per l'erogazione – diretta o indiretta – delle relative prestazioni, si pone l'esigenza di disciplinare e selezionare le attività di assistenza, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, sia per la complessità delle relazioni giuridiche facenti capo allo Stato sociale (in ordine alla presenza di plurimi interessi pubblici tutelati, concorrenti e talora antagonisti), sia per la necessità di orientare le politiche di spesa tenendo conto del vincolo*

costituito dal parametro comunitario e, in particolare, dal c.d. patto di stabilità economica e finanziaria”.

Nel periodo considerato, le sentenze di assoluzione emesse sono state complessivamente nove.

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

Nel 2014 le Corti territoriali hanno emesso, complessivamente, n. 190 sentenze relative specificatamente al settore sanitario; le condanne hanno riguardato centocinquanta soggetti persone fisiche (taluni con più condanne), oltre ad una persona giuridica, decidendo importi di condanna per più di 61 milioni di euro complessivi. La maggior parte delle sentenze concernono danni patrimoniali (oltre 60,7 milioni di euro); in via residuale le pronunce riguardanti il danno all'immagine (oltre 291 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 Lazio con la condanna dei responsabili della Casa di Cura San Raffaele di Cassino (sentenza n. 670/2014) a risarcire oltre 41,4 milioni di

euro a favore della Regione Lazio; nella sentenza è evidenziata la circostanza che la Casa di cura, negli anni 2007 /2009, abbia percepito pagamenti di prestazioni remunerate oltre il budget regionale, ponendo in essere attività di alterazione dei dati di codifica al fine di orientare il sistema di calcolo (Grouper del RAD-R regionale) su una MDC/tariffa più remunerativa rispetto ad altre.

Altre rilevanti sentenze sono state emesse dalla Sezione Puglia (la n. 664 e la n. 668 per complessivi euro 10.055.744,60); la prima sentenza deriva da indagini svolte dal Nucleo P.T. della Guardia di Finanza di Taranto su operazioni finanziarie eseguite dalla già rappresentante legale e procuratrice della “Global by Flight s.r.l.”, che avevano dato origine anche ad un procedimento penale a carico degli amministratori della predetta società e di quelli della AUSL TA/1, i quali, in concorso fra loro, nell’intento di procurarsi un ingiusto vantaggio patrimoniale, avevano posto in essere un vero e proprio disegno criminoso, teso a sottrarre alle finanze dell’Azienda sanitaria, ingenti somme di denaro. In sostanza si trattava di tre poste del danno finanziario patito dalla Gestione Liquidatoria delle ex UU.SS.LL. della provincia di Taranto in conseguenza di pagamenti effettuati a favore della società Global by Flight (danno da risarcire euro 5.998.528,00).

La seconda sentenza ha riguardato l'affidamento a ditte esterne, da parte della Gestione Liquidatoria della AUSL TA/1, del servizio di archiviazione ottica della documentazione amministrativa e di quello di archiviazione ottica delle cartelle cliniche. La spesa sopportata dall'Azienda sanitaria per tale servizio – ha sottolineato la sentenza - costituisce un danno finanziario secco per la stessa amministrazione atteso che l'attività realizzata non risponde alle regole tecnico-giuridiche, stabilite in materia di archiviazione di documenti con strumenti informatici ed in vigore all'epoca dei fatti". In realtà, dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza e dalle verifiche effettuate dal consulente tecnico del pubblico ministero penale, era emerso che l'attività svolta dalle società non poteva nemmeno equipararsi ad un servizio di archiviazione informatica di documenti, in quanto ci si era limitati ad effettuare una mera scannerizzazione dei documenti cartacei, con conseguente riversamento dei corrispondenti *files* in *cd-rom* di scarsa qualità, privi di adeguata indicizzazione, la cui possibilità di ricerca si affidava ad un software elementare del tutto inadatto a reperire i singoli documenti digitalizzati (danno da risarcire euro 4.057.216,60).

Sempre dalla Sezione Puglia è stata emessa la sentenza n. 548/2014 (danno da risarcire determinato in euro

2.948.404,60), relativa a mandati di pagamento riguardanti transazioni concluse tra la ASL e alcune ditte creditrici per crediti inesistenti o maturati nei confronti di società costituite successivamente ai fatti contestati, ovvero aventi ad oggetto prestazioni diverse rispetto a quelle dedotte nelle relative fatture.

Di interessante rilievo, per la particolarità della fattispecie, è anche la sentenza n. 1067/2014 della Sezione Sicilia per un singolare caso di danno erariale, di importo pari a 183.166,66 euro, derivante dalla condotta fraudolenta posta in essere dal convenuto, allora primario del laboratorio di analisi dell'ex Presidio Ospedaliero di Randazzo, ai danni dell'amministrazione di appartenenza, per essersi lo stesso indebitamente appropriato di strumenti diagnostici, nonché di reagenti di laboratorio, di cui aveva la disponibilità in ragione del suo ufficio, ed aver rimesso in commercio gli stessi, opportunamente rietichettati e confezionati, con l'aiuto di società compiacenti e con lo scopo di rivendere i prodotti medesimi al presidio sanitario dove lo stesso prestava servizio, per poi riappropriarsene e rimetterli in circolo di nuovo. Da detta condotta fraudolenta è derivato un danno erariale pari al valore dei prodotti acquistati, oltre al danno all'immagine della pubblica amministrazione, nonché danno da disservizio; la

vicenda era stata segnalata dalla stampa locale.

Altra fattispecie di particolare contenuto è quella accaduta in Piemonte, dove la locale Sezione giurisdizionale ha condannato (sentenza n. 49/2014) amministratori e dirigenti di un'azienda ospedaliera al risarcimento di euro 1.618.803,00 per i danni dalla stessa subiti a seguito del decesso di alcuni pazienti causato dalla contaminazione del sistema idrico da un'infezione di legionella.

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.

Nel 2014, le sentenze di assoluzione emesse sono state complessivamente 76, per lo più in Lombardia ed in Sicilia.

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

Altrettanto rilevanti e consistenti sono le fattispecie in attesa di essere valutate dalle Corti territoriali. Le Procure regionali hanno, infatti, attivato numerosi processi di responsabilità in materia sanitaria che sono tuttora in attesa della valutazione del giudice contabile. I danni contestati ammontano complessivamente ad oltre 99,1 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.

In Campania, ad esempio, la Procura regionale ha contestato danni erariali per oltre 34,8 milioni di euro, di cui oltre 32,2 milioni di euro relativi ad una citazione per reati commessi da pubblici dipendenti presso l'ASL Napoli 1 Centro; analoga contestazione si è registrata nella regione Calabria, dove la locale Procura ha notificato citazioni per un totale di oltre 31,8 milioni di euro, di cui oltre 19,8 milioni relativi ad un contenzioso che ha visto soccombere l'Amministrazione regionale per i maggiori costi sopportati per prestazioni di elisoccorso relative a voli secondari. Altre rilevanti fattispecie in attesa di giudizio, nelle varie diverse regioni, riguardano, fra le altre, violazioni del rapporto di esclusività, truffe, errati inquadramenti del personale, danni connessi a reati penali, conferimenti di incarichi e/o consulenze, lesioni da attività sanitarie, etc.

Tra gli importi contestati nelle altre regioni, particolarmente rilevante si presenta anche un presunto danno erariale di euro 7.592.872,85, contestato dalla Procura regionale per il Piemonte, la quale al termine di complesse indagini, ha attivato il giudizio nei confronti di alcune società

ed enti di gestione di case di cure private, che operano in regime di accreditamento con il S.S.N. - nonché, per omesso controllo, nei confronti di funzionari regionali - in relazione ad artificioso frazionamento dei ricoveri e della conseguente mancata applicazione degli abbattimenti tariffari previsti nei casi di degenze prolungate. In particolare le dimissioni dei degenti erano programmate ed effettuate con modalità tali da non consentire che le degenze superassero i 60 giorni, fatto rilevante in quanto, dopo il 60° giorno di degenza, la tariffa convenzionata giornaliera avrebbe subito un abbattimento del 40%. In sintesi, alla dimissione dei pazienti all'approssimarsi dei 60 giorni di ricovero, oltre i quali è previsto l'abbattimento della tariffa di rimborso, seguiva, nello stesso giorno o nei giorni immediatamente successivi, un nuovo ricovero presso la stessa o altra casa di cura riconducibile allo stesso o ad altro imprenditore.

Con i loro rispettivi diciassette atti di citazione, da ciascuna emessi, le Procure regionali dell'Emilia Romagna e della Lombardia (importo complessivo contestato per possibili danni alla sanità per oltre 3,1 milioni di euro), risultano essere gli uffici di P.M. contabile che si sono attivati più volte nel corso dell'anno trascorso per danni in materia sanitaria.

Tra le tipologie di maggior interesse si evidenziano, fra

le altre, il danno derivante da maggiori oneri di spesa sostenuti per la realizzazione del Nuovo Ospedale di Frosinone (danno presunto: 5.367.134,50), il danno concernente l'indebita sottrazione di risorse pubbliche (euro 4.069.141,85) ed il danno da disservizio di euro 442.313,76 arrecato alla Azienda U.L.S.S. n. 9 di Treviso, dove una dipendente della citata Azienda avrebbe sottratto indebitamente, per un lasso temporale di dieci anni, ingentissime somme di denaro (4.069.141,85 euro), falsificando gli stipendi di una particolare categoria di medici della stessa Azienda sanitaria. La Procura contabile ha chiesto il risarcimento del danno a tale dipendente per dolo, nonché ai dirigenti e funzionari, in via sussidiaria, per colpa grave, posto che gli stessi dirigenti e funzionari avevano obblighi di verifica dell'attività lavorativa svolta dalla medesima dipendente.

Altri rilevanti importi sono complessivamente in contestazione, oltre che nel Piemonte e Veneto (per oltre 8 milioni di euro ciascuno), anche in Sardegna (per oltre 7,7 milioni di euro), Lazio (6,8 milioni di euro), Toscana (2,3 milioni di euro), Emilia Romagna (oltre 1,6 milioni di euro), Lombardia (1,5 milioni di euro), Puglia e Liguria (oltre 1,3 milioni di euro).

Una parte significativa di tali azioni è dovuta ai rapporti delle forze dell'ordine (in primis i reparti della Guardia di finanza e dei 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.

In particolare, secondo dati peraltro ancora non definitivi, nell'ambito dell'attività tesa al contrasto dei fenomeni illeciti nei vari "settori" che compongono la spesa sanitaria nazionale, i vari reparti della Guardia di Finanza hanno accertato possibili danni per oltre 555,8 milioni di euro. Particolarmente rilevante il dato riguardante le irregolarità negli appalti del settore sanitario dove, a fronte di un ammontare di appalti oggetto di controllo di oltre 175,5 milioni di euro, l'importo degli appalti individuati come irregolari ha superato i 114,3 milioni di euro, con conseguente segnalazione di 129 soggetti alla competente autorità. Altro settore particolarmente monitorato è stato quello relativo alla gestione di ricoveri/prestazioni rese da parte di strutture accreditate dove la frode accertata ha superato i 74,5 milioni di euro e le persone segnalate sono state 19. Sempre rilevanti, poi, rimangono i dati relativi: all'illecita attività lavorativa

extraistituzionale svolta da parte dei dipendenti del S.S.N. (la frode accertata supera i 10,3 milioni di euro ed i soggetti segnalati all'Autorità sono stati 68); all'indebita percezione di rimborsi/pagamenti da parte del S.S.N. (la frode accertata supera i 32,5 milioni di euro, i soggetti segnalati sono stati 124); all'affidamento di servizi, incarichi e consulente (frode accertata di oltre 4,3 milioni di euro e 19 soggetti segnalati); all'indebita esenzione dal pagamento del ticket (danno di oltre 1,3 milioni di euro e ben 728 soggetti denunciati); alle irregolarità nelle procedure di accreditamento (danno di oltre 592 mila euro con una persona denunciata); alle irregolarità in materia di prescrizioni mediche (48 soggetti denunciati ed un danno di oltre 6 mila euro). Altre tipologie di irregolarità, infine, hanno complessivamente determinato un danno di oltre 7,7 milioni di euro, con 66 persone segnalate all'Autorità competente.

f) - Gestione fondi comunitari e contributi pubblici

(VPG– Paolo Luigi Rebecchi

VPG Alessandra Pomponio)

Il settore relativo ai danni erariali connessi alla gestione di finanziamenti pubblici costituisce ormai una parte rilevante dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

Si tratta di un ambito di intervento particolarmente sensibile.

La realizzazione di frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali, evidenzia infatti, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche gravi criticità nel sistema generale di gestione e controllo, nonché responsabilità dirette dello Stato verso l'Unione europea.

Ciò contribuisce ad alimentare un clima generale di sfiducia verso le Istituzioni europee e le amministrazioni nazionali interessate nonché sulle possibilità stesse di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche per effettivi obiettivi di sviluppo e crescita economica e sociale.

Come più volte ricordato, 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 finanziari¹³⁵⁻¹³⁶.

Un quadro generale delle frodi realizzate in Italia (con riferimento a dati 2013) è stato fornito, nel corso dell'anno 2014, dal Dipartimento delle Politiche Europee che ha pubblicato il proprio "primo rapporto", in attuazione dell'art.

¹³⁵Le nozioni di "frode" ed "irregolarità" non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Per la nozione di "frode" cfr. art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000). La nozione di "irregolarità" è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il 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, 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 della 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 svolta dall'Ufficio conformemente agli artt. 3 e 4, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 1 e di accertare, ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate; tali indagini non incidono sui poteri della 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); 7) "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".

¹³⁶ 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.

54 della legge 24 dicembre 2012 n. 234¹³⁷.

La relazione (disponibile sul sito web del dipartimento)
fornisce un quadro generale dell'attività del "Comitato

¹³⁷ Con la legge 24 dicembre 2012 n. 234-“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione delle politiche dell'Unione europea”, l'Italia ha proceduto ad adattare i procedimenti di partecipazione nazionale alla formazione ed attuazione delle decisioni dell'Unione a seguito al trattato di Lisbona. Con questa legge si è anche abrogata la precedente legge generale sull'adeguamento comunitario n.11/2005 che a sua volta aveva sostituito la legge n. 86/1989. Il procedimento di adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione è stato progressivamente modificato. In un primo tempo le direttive venivano eseguite mediante decreto presidenziale o decreto ministeriale ma spesso il legislatore si era servito della delega al governo per l'esercizio della funzione legislativa prevista dall'art. 76 della costituzione. La situazione era mutata a seguito delle tre successive leggi 9 febbraio 1982 n. 42, 16 aprile 1987 n. 183 e 9 marzo 1989 n. 86. La terza legge era la c.d. legge “La Pergola”, uno strumento di produzione del diritto, il cui innovativo punto centrale era rappresentato dalla previsione (art. 2) dell'adozione, anno per anno, della legge comunitaria con disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari, la cui iniziativa va esercitata dal governo a scadenza prefissata (il 1° marzo) in adempimento di un obbligo imposto espressamente. Per quanto riguarda il contenuto, l'art. 3 (della abrogata legge “La Pergola) prevedeva che la legge comunitaria potesse affiancare a contenuti immediatamente normativi (di modifica o abrogazione della normativa vigente contrastante con gli obblighi comunitari), la delega al governo per l'adozione di discipline ulteriori e dettagliate (se richieste), ovvero l'autorizzazione allo stesso ad esercitare la funzione regolamentare. Secondo l'art. 4 nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive potevano essere attuate mediante regolamento, se così disponeva la legge comunitaria. La legge n. 234/2012 è l'ultima legge generale che viene a disciplinare nuovamente il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea. La legge garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica (art.1). È costituita da 61 articoli che comprendono disposizioni organizzative, norme sul processo di formazione “ascendente” del diritto comunitario con disposizioni riguardanti la partecipazione a tale processo da parte del parlamento, delle regioni, degli enti del sistema delle autonomie e delle parti sociali, disposizioni riguardanti il contenzioso e gli aiuti di Stato nonché le regole generali sull'attuazione del diritto europeo. Di quest'ultimo argomento tratta in particolare il capo VI (Adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea) nel quale l'art. 29 prevede le nuove “legge di delegazione europea” e “legge europea”. Sono definizioni che ora si devono utilizzare in sostituzione della ormai superata legge “comunitaria” annuale. L'art. 54 della legge prevede che “Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche europee opera il comitato previsto dall'art. 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91, che è ridenominato “Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea...Il comitato presenta annualmente una relazione al Parlamento...”

nazionale per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE" (art. 54, comma 1 della legge 234/2012) e analisi statistiche dei casi di irregolarità e frode, a livello sia europeo sia nazionale.

A livello europeo viene segnalato (pag. 41) un costante aumento del numero delle "irregolarità/frodi" per quanto concerne la politica agricola comune (PAC) mentre anche per altre aree (fondi strutturali-spese dirette-risorse proprie) è possibile evincere dai dati complessivi un incremento tendenziale del numero dei casi e dell'impatto finanziario. I dati 2013 indicano per l'agricoltura 3.242 casi per un valore di 248 milioni di euro. Per i fondi strutturali sono indicati 4.993 casi con impatto finanziario di euro 1.334 milioni; per le spese dirette¹³⁸ 2.245 casi per importo di euro 81,9 milioni; per le risorse proprie 4.777 casi per euro 388 milioni¹³⁹.

¹³⁸ 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*;...

¹³⁹ La Corte dei conti europea, nel rapporto annuale 2013 (in. www.eca.eu) ha a sua volta segnalato, per lo stesso 2013, la rilevazione di circa 7 miliardi di spese irregolari (4,7% del bilancio complessivo che ammonta a 148,5 miliardi). Gli "errori tipici", osserva l'organo di controllo europeo "includono pagamenti a società considerate appartenenti alla categoria delle piccole e medie ma in realtà possedute da grandi gruppi e aggiudicazioni di contratti pubblici fatte senza dare ad altri la possibilità di fare offerte. I settori di spesa più soggetti ad errore sono quelli della politica regionale, trasporti ed energia (6,9%), sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute (6,7%)."

Quanto ai casi di “frode” segnalati nel corso del 2013 l’Italia risulta lo Stato membro con il maggior livello di frodi segnalate (280 casi) e tuttavia questo dato va considerato anche quale indice di una maggiore attività di contrasto nel settore, in adempimento degli obblighi di cui all’art. 325 TFUE. Ricorda la relazione che (pag.53) “...il Parlamento e la Commissione UE in seno agli ultimi “Rapporti annuali sulla protezione degli interessi finanziari dell’ UE- Lotta alla frode””, hanno ormai definitivamente e pienamente riconosciuto che tassi più elevati di frode in un Paese sono innanzitutto sintomo di un efficiente ed efficace sistema di rilevazione e segnalazione delle frodi e non vogliono (e non possono) costituire elementi per fuorvianti graduatorie di demerito tra gli Stati membri...”.

Fra gli strumenti di contrasto va annoverata anche la giurisdizione contabile.

L’attività giurisdizionale della Corte dei conti italiana in questo settore, nel corso del 2014, è stata evidenziata e richiamata in diverse occasioni di incontro con le Istituzioni comunitarie e nazionali competenti, anche in relazione allo svolgimento del “Semestre italiano” di presidenza UE. In tali circostanze la specificità dell’azione di responsabilità amministrativa con le connesse potenzialità ed effettive attività

di recupero delle risorse frodate, unite agli effetti di deterrenza nei confronti di soggetti pubblici e privati, sono state apprezzate e riconosciute sia dalle Istituzioni ed organismi europei (OLAF-Commissione UE- Corte dei conti europea-Eurojust), sia dagli Stati membri partecipanti agli incontri. Si richiamano al riguardo il seminario cofinanziato dall'OLAF, nei giorni 25-27 marzo 2014 che ha visto confrontarsi sul tema le Corti dei conti di Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna e le Istituzioni comunitarie; il seminario tenuto il 30 settembre 2014 tenutosi in collaborazione fra Corte dei conti- Presidenza del consiglio dei ministri-dipartimento delle politiche europee, Ministero degli affari esteri e Olaf ; il seminario OLAF-Presidenza del Consiglio, del 13-14 ottobre 2014; la 12^a Conferenza europea dei procuratori anti-frode, organizzata dall'OLAF tenuta a Roma , il 26-28 ottobre 2014.

Anche nel 2014 sono intervenute alcune decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione che hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti, oltre che relativamente agli amministratori e ai funzionari pubblici, anche sui soggetti (persone fisiche o giuridiche) beneficiarie dei finanziamenti, confermando l'indirizzo ormai consolidato inaugurato dall'ordinanza Sez. Un. civ. n. 4511 del 1° marzo

2006¹⁴⁰.

Risulta inoltre confermata anche la giurisdizione in tema di “spese dirette” dell’Unione”¹⁴¹.

¹⁴⁰ Con l’ordinanza n.4511 del 1 marzo 2006 la Corte di cassazione aveva precisato che, oltre a pubblici funzionari ed amministratori pubblici, sono convenibili in giudizio gli stessi beneficiari finali dei fondi (persone fisiche o giuridiche) in relazione al rapporto di servizio che si venga ad instaurare fra essi e la pubblica amministrazione che eroga le risorse. Ugualmente sono convenibili soggetti preposti a funzioni di controllo sulle erogazioni e sulla corretta gestione dei fondi. In tal modo si è registrata anche la condanna, in via sussidiaria, di istituti bancari concessionari dei procedimenti di erogazione (es. legge n.488/1992). La Corte di cassazione, in numerose pronunce, ha inoltre affermato che nel giudizio contabile può essere convenuto, nel caso di erogazioni a favore di società o persone giuridiche, anche l’amministratore dell’ente che abbia personalmente contribuito alla realizzazione della frode.

¹⁴¹ Per le spese dirette va in particolare richiamata la sentenza Cass. Sez. Un. civ. n. 20701/13 del 10 settembre 2013. 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 sollevato un regolamento preventivo di giurisdizione. 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. 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 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.

In particolare si richiama¹⁴² la sentenza Cass. Sez. un. civ. n.70/14 del 7 gennaio 2014, relativa a vicenda di percezione di contributi ai sensi della legge n. 488/1992 da parte di società cooperativa agricola , con realizzazione di sovrappiù fittizie e mancata esecuzione del progetto finanziato. Le Sez. un. hanno respinto il ricorso con il quale la società convenuta nel giudizio di responsabilità aveva affermato il difetto di giurisdizione a favore della giurisdizione tributaria. Ha affermato la sentenza che “...Si tratta infatti di una perdita di fondi dello Stato gestiti dal Ministero delle finanze, costituente un evidente danno per l’erario, conseguente alla gestione del danaro dello Stato corrisposto a titolo di contributo o finanziamento alla società cooperativa..., per finalità non corrispondenti a quelle cui tali fondi sono stati in seguito destinati, da qualificare come danno allo Stato, sul quale solo la Corte contabile può esercitare dapprima il controllo di cui all’art. 100 della Cost. e poi la giurisdizione di cui all’art.103

¹⁴² Nel 2013, a conferma della giurisdizione contabile nel settore erano intervenute le sentenze Cass. Sez. Un civ. 9 gennaio 2013 n. 295; nn. 1774/13 del 25 gennaio 2013 (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); n. 1775/13 del 25 gennaio 2013 (socia accomandataria di s.a.s. e della titolare di ditta individuale in relazione a contributi regionali erogati per la costruzione di villaggi turistici); 7377/2013 del 25 marzo 2013 (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);. n. 17660/13 del 19 luglio 2013 (amministratore di una società cooperativa a r.l. per indebita percezione di contributi per la realizzazione di impianti di maricoltura, in realtà non realizzati).

della stessa carta fondamentale. Solo un corretto controllo contabile del finanziamento ...avrebbe potuto impedire l'uso indebito del danaro pubblico oggetto di esso, con conseguente necessaria cognizione della causa avente ad oggetto tale abuso di fondi pubblici da parte dell'indicato giudice contabile, dovendo ritenersi analogo al rapporto di servizio quello tra il percettore del finanziamento che abusa di quest'ultimo e l'amministrazione pubblica che lo eroga con i fondi del suo bilancio (in tal senso, da ultimo S.U. 25 gennaio 2013 n. 1774 e la giurisprudenza in questa indicata)...". La sentenza n. 3310/14 del 13 febbraio 2014 ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'amministratrice unica e legale rappresentante di una srl per l'illecita percezione di un contributo erogato ai sensi della legge n. 488/1992, precisando che il rapporto di servizio riguardava non solo la società beneficiaria ma anche "gli amministratori" della stessa ("...è stato ritenuto che l'amministratore di una società privata destinataria di fondi pubblici, del quale si prospetti una condotta di dolosa appropriazione dei finanziamenti, è soggetto alla responsabilità erariale e alla giurisdizione della Corte dei conti atteso che la società beneficiaria dell'erogazione concorre alla realizzazione del programma della P.A., instaurando con questa un rapporto di servizio,

sicché la responsabilità amministrativa attinge anche coloro che intrattengano con la società un rapporto organico (S.U. n. 295/13)...”. La n. 22114/14 del 20 ottobre 2014 ha inoltre confermato la giurisdizione contabile nei confronti di una fondazione privata in relazione allo sviamento di contributi pubblici regionali erogati per la realizzazione di un complesso museale.

È stata invece affermata la giurisdizione ordinaria nei confronti di soggetto “non beneficiario” diretto del finanziamento ma mero appaltatore di opere finanziate da PA beneficiaria. In tal senso Cass. Sez. un. civ. n.22615/14 del 24 ottobre 2014 che, se da un lato ha precisato che va confermata la giurisdizione contabile nei confronti di “...un amministratore di una società destinataria di fondi pubblici, atteso che la società beneficiaria dell’erogazione concorre alla realizzazione di un programma della pubblica amministrazione, instaurando con questa un rapporto di servizio, sicché la responsabilità amministrativa attinge anche coloro che con la società intrattengano un rapporto organico (Cass. sez. un. 9 gennaio 2013 n. 295, occupandosi del caso dell’amministratore di una cooperativa costituita dal medesimo al solo fine di fruire di contributi e finanziamenti, poi distratti a proprio favore - cfr. anche Cass. sez. un. 3 marzo 2010 n.

5019 e 1° marzo 2006 n. 4511)...”, diversa è “...invece la situazione quando il danno di cui si pretende il ristoro sia conseguenza di comportamenti che un soggetto abbia tenuto nella veste di controparte contrattuale dell’amministrazione pubblica, squilibrando il sinallagma contrattuale e violando le obbligazioni derivanti dal contratto, alle quali corrispondono i diritti che il contratto medesimo attribuisce alla controparte pubblica (Cass. sez. un. n. 16240/2014)”.

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2014, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie nonché l’emissione di sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari finali.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegati anche a procedimenti penali. Si sono registrati anche casi di condanna, oltre che del beneficiario finale anche 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 antimafia¹⁴³ ovvero con riferimento alla conduzioni di superfici in realtà non nella propria disponibilità, 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

¹⁴³ V. il "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.

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, casi di false fatturazioni per realizzazione di impianto di recupero e riciclaggio di rifiuti.

Per quanto attiene ai principi enunciati nelle decisioni, si richiamano la sentenza n. 400/14 della Sezione di appello per la Sicilia, che ha ricostruito il regime di aiuto in agricoltura con riferimento a fattispecie di indebita percezione di sovvenzioni FEOGA (per un importo di 152 mila euro) in relazione ai regolamenti CE nn. 1251/1999 e n. 1782/2003; Sez. Basilicata, n. 62/14 sulla valenza di "autocertificazione" delle dichiarazioni contenute nelle domande di aiuto, sempre in agricoltura e sulla conseguenza della loro falsità in tema di individuazione di comportamenti dolosi e di decorrenza della prescrizione; Sez. Puglia, n. 551/14 per l'affermazione della corresponsabilità di un socio, in quanto "coamministratore di fatto" di s.r.l. che aveva indebitamente percepito finanziamenti erogati nell'ambito di una Sovvenzione globale per area di crisi; Sez. Calabria n. 180/14 per l'affermazione di responsabilità anche di un "socio occulto" di srl in fattispecie di indebita percezione di finanziamenti per l'imprenditoria

giovanile; Sez. Sicilia, n. 839/14 e Sez. Calabria n. 160/14 per l'affermazione di responsabilità connessa ad ottenimento di contributi agricoli in relazione alla falsa dichiarazione relativa alla disponibilità e conduzione di superfici agricole; Sez. Calabria n. 140/14 che ha osservato come, nel caso di citazione in giudizio relativa alla indebita percezione di contributi da parte di soggetto societario, l'attore pubblico ministero contabile non debba omettere di convenire la società stessa unitamente agli amministratori della stessa, potendosi determinare, in caso contrario una non completa tutela erariale con condanna solo parziale (“...va ritenuto che la mancata citazione della società di capitali ...da parte del procuratore determini in capo a quest'ultimo un onere probatorio rafforzato quanto al concorso esclusivo della condotta dell'amministratore convenuto nella distrazione del contributo pubblico e quindi nella causazione del danno erariale...”).

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse nel 2014 complessivamente 101 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro 68.136.629,36.

La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati vede 4.660.532,95 euro per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR); 34.767.231,55 euro per i fondi di sviluppo infrastrutturale, sia di provenienza

comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. l. 488/92); 28.708.864,86 di euro per il fondo della formazione professionale (FSE).

Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per Sezione regionale, risultano: 14 sentenze della Sezione Abruzzo (tot. euro 25.477.596,52); 6 sentenze della Sezione Basilicata (tot. euro 195.709,20); 31 sentenze della Sezione Calabria (tot. euro 12.762.772,25; 3 sentenze Sez. Campania (tot. Euro 5.398.218,19); 5 sentenze Sez. Lazio (tot. euro 3.443.331,93); 4 sentenze Sez. Marche (tot. euro 2.987.742,04); 1 sentenza della Sez. Molise (tot. euro 3.891.442,37); 13 sentenze Sez. Puglia (tot. euro 3.350.434,98); 7 sentenze Sez. Sardegna (tot. euro 5.174.753,39); 17 sentenze Sez. Sicilia (tot. euro 5.454.648,31).

Tra le anzidette decisioni, a titolo esemplificativo, si richiamano Sez. Abruzzo, n. 34/14 con condanna per oltre 23 milioni di euro con riferimento all'indebita percezione di fondi FSE da parte di istituti di formazione professionale nell'ambito di una articolata vicenda anche penale con imputazioni di associazione per delinquere; Sez. Basilicata, n. 39/14, con condanna per euro 121.432,82 relativamente alla vicenda c.d

“Set Aside” e riguardante lo sviamento di finanziamenti nel settore agricolo, con il coinvolgimento di funzionari dell’ente nazionale pagatore e soggetti privati; Sez. Calabria, n. 24/14, con condanna per euro 2.651.024,39 nei confronti di soggetti privati in ordine alla realizzazione di una serie di indebite appropriazioni di finanziamenti pubblici connessi all’avvio di attività imprenditoriali (legge 44/86 sull’imprenditoria giovanile e legge 488/92); Sez. Campania n. 290/14 con condanna per euro 4.359.055,29 con riferimento allo sviamento di contributi ex legge 488/92 mediante false fatturazioni e falso apporto di capitale sociale; Sez. Lazio, n. 397/14 con condanna per euro 603.699 relativa a fittizia rendicontazione di corsi post universitari finanziati dal FSE; Sez. Marche n. 54/14 con condanna per euro 2.648.216,64 per vicenda “Set Aside” riguardante fondi in agricoltura; Sez. Molise, n. 47/14 con condanna per indebita percezione di fondi per l’industrializzazione a società privata, con il coinvolgimento anche di funzionario regionale per un importo di euro 3.891.422,37; Sez. Puglia n. 551/14 con condanna per euro 878.149,00 relativamente a false fatturazioni per realizzazione di un impianto di recupero e riciclaggio attraverso “biomasse”; Sez. Sardegna, n. 56/14 con condanna per euro 1.319.635,00 relativamente ai finanziamenti erogati

per la realizzazione di impianto industriale, con produzione di documentazione fittizia relativa ad operazioni commerciali inesistenti; Sez. Sicilia n. 401/14 con condanna per euro 4.262.892,56 con riferimento all'erogazione di finanziamenti a società private per la realizzazione di corsi di formazione professionale non realizzate, e in realtà finalizzate alla raccolta di consenso elettorale.

In sede di appello risultano emesse 24 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 8.734.051,39 euro.

Fra esse si richiamano ad es. Sez. I n. 676/14 con condanna per euro 92.495,22 in relazione a indebita percezione di fondi POR Lazio; Sez. III n. 166/14 con condanna per euro 1.714.317,07 riguardanti una società beneficiaria responsabile a titolo di dolo e un istituto di credito quale responsabile sussidiario in ordine ad indebita percezione di contributo per impianto industriale, con definizione agevolata della posizione della banca; Sez. Sicilia di appello, n. 3/14 con condanna per euro 92.278,67 in ordine a corsi di formazione professionale.

In primo grado si sono registrate anche n. 28 sentenze di assoluzione con riguardo a fattispecie di inammissibilità o improcedibilità dell'azione (Sez. Calabria, nn. 1-93-159/14; Sez. Puglia, n. 552/14); mancanza di prova della responsabilità

(Sez. Emilia Romagna, n. 10/14; Sez. Molise, n. 23/14; Sez. Umbria, n. 99/14; Sez. Sardegna, n. 105/14; Sez. Sicilia, nn. 116-826-846/14; Sez. Calabria, n. 111-188-219/14); mancanza di danno (Sez. Friuli V.G., n. 1/14; Sez. Emilia Romagna, n. 17/14; Sez. Calabria, nn. 200-236-263/14, Sez. Sicilia, n. 1303/14); prescrizione dell'azione (Sez. Sicilia, n. 93-1127/14; Sez. Puglia, nn. 119-166-205/14; Sez. Calabria, nn. 158-291/14).

In ordine agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di n. 179 atti di citazione per un importo complessivo di euro 144.937.921,79.

Risulta anche l'emissione di 13 atti di sequestro conservativo nella materia, per un totale complessivo di euro 29.585.919,16. Di questi, 3 risultano richiesti dalla Procura Campania (totale euro 16.537.438,93), 2 dalla Procura Lombardia (tot. euro 1.085.648,46), 5 dalla Procura Puglia (tot. euro 4.212.601,69), 2 dalla Procura Sardegna (tot. euro 7.616.677,08) e 1 dalla Procura Trentino A.A.-Bolzano (euro 133.517,00).

I dati globali del periodo 2008-2014 risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive 613 sentenze (101 nel 2014; 107 nel 2013; 128

nel 2012; 114 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 401.675.535,26 (nel 2014: 68.136.629,36; nel 2013: 95.998.555,47; nel 2012: 68.254.157,63; nel 2011: 66.472.391,90; nel 2010: 75 milioni 706.200,81 di euro, nel 2009: euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).

Nello stesso periodo le citazioni emesse risultano complessivamente n. 1126 (179 nel 2014; 180 nel 2013 ; 181 nel 2012 ; 190 nel 2011 ; 159 nel 2010 ; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a 873.169.740,55 euro (nel 2014: 144.937.921,79; nel 2013: 111.976.476,94; nel 2012: 102.344.974,65; nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010: euro 152.632.126,57; nel 2009: euro 136.260.993,02; nel 2008: euro 67.020.000,00).

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 2014 la Guardia di Finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 208 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 201.547.504,87 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito della attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al dpr 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali di segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 5 segnalazioni per un importo complessivo di euro 822.016,88.

Sull'importo totale di 213 segnalazioni per euro 202.369.521,75, n.20 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 20.382.195,94; n. 157 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 20.859.516,55; n. 32 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 161.045.315,30 milioni; n. 4 riguardano i fondi per la pesca (SFOP-FEP) per euro 82.493,96.

I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2014 evidenziano il numero complessivo di n. 1396 per un importo totale nel periodo di euro 1.007.565.382, 96.

In tale contesto è proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale

nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013¹⁴⁴.

IV. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA

ED EFFETTIVITA' DELLA GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITA'

(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 favorevoli¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Il regolamento viene richiamato dall'art. 29 della legge 30 ottobre 2014 n. 161 (legge europea 2013-bis) il quale prevede che "1. Al fine di assicurare la piena applicazione del regolamento (UE-Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, all'articolo 25 del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1 è inserito il seguente: "1-bis. Il nucleo speciale di cui al comma 1 svolge altresì, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea avvalendosi dei poteri e delle facoltà previste dal medesimo comma 1, capoverso, lettera a)"; b) al comma 2, le parole: "del comma 1" sono sostituite dalle seguenti: "dei commi 1 e 1-bis"

¹⁴⁵ 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).

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'esecuzione¹⁴⁶.

Per contro, gli ampi poteri di indagine¹⁴⁷, il potere del PM contabile di esperire le azioni a tutela ed a garanzia delle ragioni del creditore¹⁴⁸, quello di costituire in mora il responsabile di un danno erariale, così come il sistema di

¹⁴⁶ In realtà i tentativi di fare assumere al PM contabile il ruolo di creditore e, quindi, di parte anche nella fase di esecuzione delle condanne delle sentenze delle Sezioni giurisdizionali, si scontrano con problemi di natura pratica (tra i quali il deposito di un fascicolo dell'esecuzione nella Sezione giurisdizionale, ovvero la legittimazione del PM contabile innanzi al g.o.) e, quanto al rimedio dell'ottemperanza, con le elaborazioni giurisprudenziali articolate negli argomenti, ma semplicistiche nelle soluzioni (sul punto Sezioni Riunite 8 marzo 2002 n. 6/QM per la quale l'art. 10, comma 2, della legge 205/2000 si riferisce alle sole decisioni del giudice contabile emesse nei contenziosi pensionistici, ma anche Corte dei Conti, Sez. I, n. 416 del 27.9.2011 per la quale è il giudice amministrativo ad avere giurisdizione sull'ottemperanza delle pronunzie passate in giudicato della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa in base all'art. 112 c.p.a.; soluzione che è contraddetta dal giudice amministrativo –da ultimo TAR Puglia, Sez. Bari, 4.10.2011, n. 1459 conforme a Cons. Stato, Sez. IV, 25.5.2005, n. 2668- per il quale l'applicabilità di tale norma ad altri giudici speciali è subordinata alla condizione che non vi siano norme diverse rispetto all'ottemperanza, norme che, nel caso della Corte dei conti, sono previste dal richiamato art. 10, comma 2, ma vengono limitate al solo giudizio pensionistico).

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Introdotta dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005.

regole sulla liquidazione delle spese di giudizio¹⁴⁹, configurano il processo contabile come un processo tra parti a tutti gli effetti equiordinate cui riconoscere gli stessi oneri e facoltà.

Come già ricordato nelle Relazioni per gli anni 2012 e 2013, 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 Finanze¹⁵⁰. 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 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

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ 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.

Quanto all'esecuzione, quindi, la Procura Generale non può che limitarsi a riferire lo stato dell'arte in base ai dati del monitoraggio¹⁵¹. Essi indicano che nel quinquennio 2010-2014 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive sono giunti a circa 208 milioni di euro (+ 8 milioni rispetto al 2009-2013 e +48 milioni rispetto al periodo 2008-2012) a fronte di condanne su decisioni passate in giudicato che, nel medesimo periodo, ammontano a circa 839 milioni di euro in I grado e 144 milioni in II grado¹⁵².

Il dato sul quinquennio è un valore assoluto, ma ancora influenzato dalla decisione della Sezione giurisdizionale Lazio

¹⁵¹ Ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o ordinanza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale, provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito, attraverso l'ufficio designato con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o ente interessati; in base all'art. 2, comma 2, il recupero è effettuato su tempestiva richiesta dell'ufficio che ha in carico il credito alla quale l'ufficio o l'ente erogatore dà esecuzione immediata. La Procura regionale competente (art. 7) viene esclusivamente informata dell'inizio della procedura e della sua conclusione (con specifica delle partite riscosse, di quelle assoggettate a ritenuta e di quelle eventualmente assegnate al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4).

¹⁵² Nel 2014, quindi, sono stati recuperati ulteriori 33 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, limiti di legge all'esecuzione sul trattamento stipendiale o di quiescenza, lentezze burocratiche delle amministrazioni creditrici, etc.), infatti, le somme incamerate nel periodo 2010-2014 derivano da condanne risalenti anche e prevalentemente ad anni antecedenti al 2010 e solo in misura percentuale minore da quelle più prossime al 2014.

Significativo, sotto questo profilo, l'aumento delle condanne in II grado (e, pertanto, esecutive, salvo che venga accordata sospensiva per ricorso in cassazione) che da 92 milioni del quinquennio precedente sono passate a 144 milioni in quello 2010-2014.

(n. 214 del 17.2.2012) con la quale le società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi, 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, mentre parte è tuttora controversa in appello pendente (di cui parte assistita da sequestro conservativo), altra parte della stessa è stata oggetto di definizione agevolata (se n'è dato conto per il 2013¹⁵³) 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.

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

¹⁵³ Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014.

relazione più concreta di 208 milioni di euro di esecuzioni su circa 983 milioni per condanne coperte da giudicato o esecutive, conseguentemente, ad un valore pari a circa il 21% di introiti sull'ammontare delle condanne.

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 141.562.160,61 euro derivanti dalla definizione agevolata delle sentenze di condanna ex articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266¹⁵⁴. Come per il 2013 tale importo comprende l'incameramento di parte delle somme riscosse per effetto del d.l. 102/2013 (contenente il cd. "nuovo condono contabile") sulla condanna di cui alla sentenza 214/2012 della Sezione Lazio per una somma di euro 139.500,00. Per effetto di definizione agevolata ai sensi della

¹⁵⁴ Le spese di giudizio sono pari ad euro 19.867,75.

Nel 2013 tale introito si era attestato sulla somma 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. Detto importo risulta in massima parte incassato e per una parte residua (inferiore al milione di euro) da porre all'incasso.

Nel 2013 erano stati, quindi, 10.593.282,14 di euro gli introiti complessivi per effetto dell'applicazione della definizione agevolata dei giudizi di responsabilità, ai sensi della legge 266/2005 e del d.l. 102/2013, nella misura media del 26% dell'importo di condanna derivante dalle sentenze di I grado (pari a circa 40,7 milioni di euro).

Sia pure in ragione di tale intervento normativo di carattere straordinario, nel 2013 si era registrato un introito pari a circa 540 milioni di euro e, quindi, pari ad oltre il 50% delle statuizioni di condanna.

sola legge 266/2005, quindi, l'importo conseguito è pari ad euro 3.062.160,75¹⁵⁵. Il sensibile calo rispetto all'anno precedente è fisiologico, trattandosi di definizione agevolata per le ipotesi di sentenze di condanna su fatti di rilievo contabile antecedenti al 2005 e, quindi, ad esaurimento.

Rispetto alla citata sentenza 214/2012 della Sezione Lazio era, come ricordato, da attendersi nel 2014 l'esito del giudizio di appello per i soggetti che non hanno optato per la definizione agevolata ex d.l. 102/2013, essendo ancora sub iudice il consistente importo di circa 1,5 miliardi di euro. Detto giudizio non è stato ancora definito, ma su parte degli importi per i quali vi è condanna in primo grado e che non sono stati oggetto del "nuovo condono contabile", la Procura Generale ha richiesto sequestro conservativo per 79 milioni circa.

Ciò detto, l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti rimane un dato esogeno all'attività delle Procure contabili¹⁵⁶. A queste ultime spetta il compito di far valere la pretesa risarcitoria fino a costituire il credito erariale

¹⁵⁵ Il dato non include gli introiti realizzati a seguito di definizione agevolata disposta dalla Sezione Giurisdizionale di Appello della Sicilia.

¹⁵⁶ 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).

fornendogli, se necessario e per quanto possibile, idonea garanzia di realizzo¹⁵⁷. 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 rateizzato¹⁵⁸, ovvero ancora secondo quanto prevede il regolamento sulle procedure di riscossione dei crediti conseguenti a decisioni di condanna della Corte dei

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ 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

conti in attuazione dell'art. 4 del medesimo d.p.r., (individuazione con decreto delle amministrazioni interessate delle procedure, della documentazione e delle scritture 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.446¹⁵⁹.

¹⁵⁹ 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.

Con particolare riferimento a queste ultime pubbliche amministrazioni (per le quali l'esecuzione è resa difficoltosa soprattutto dalla personalizzazione e dalla promiscuità del 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 allorché si tratti di spese di giustizia, come da disciplina del testo unico 115/2002 o, più in generale, per il credito fiscale.

Rispetto a tale ultima notazione, si rileva che le decisioni giurisdizionali della Corte dei conti generano, in caso di condanna del soggetto evocato in giudizio, ed oltre alle spese processuali e di giustizia, un credito erariale in tutto e per tutto equiparabile alle "pene pecuniarie, alle sanzioni amministrative pecuniarie ed alle sanzioni pecuniarie processuali" che sono oggetto di specifica regolamentazione del richiamato testo unico anche ai fini della loro riscossione. Anche per questa tipologia di credito andrebbe, quindi, presa in considerazione la strada percorsa dal Ministero della

Giustizia e da “Equitalia Giustizia” che hanno attivato in data 23 settembre 2010 una convenzione per la riscossione dei crediti erariali derivanti da spese di giustizia e pene pecuniarie di cui al d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115. L’attivazione di una tale procedura agevolata¹⁶⁰ anche per i crediti erariali derivanti da sentenze della Corte dei conti richiederebbe, come per quella appena citata (attuata ai sensi dell’art. 1, commi 367 e ss, della legge 244/2007) una espressa autorizzazione normativa.

EFFICACIA DELL’AZIONE DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA ED EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CONTABILE

Se l’effettività dell’azione di responsabilità viene scissa

¹⁶⁰ In materia di disciplina delle procedure di spesa dei processi, tanto da parte dell’erario, che da parte dei privati, di annotazione e riscossione delle stesse, ed, altresì, di patrocinio a spese dello Stato, di riscossione delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali, ai fini del processo contabile di responsabilità e di conto vale il disposto di cui all’art. 255 del testo unico che prevede, infatti, che anche le spese relative agli atti disposti dal magistrato sono anticipate dall’erario e sono rimosse, unitamente al credito principale, nelle modalità di cui al d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260.

Nell’ambito della richiamata convenzione tra Ministero della Giustizia ed “Equitalia Giustizia”, questa provvede alla gestione del credito, mediante le attività di acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita con decreto del Ministro della Giustizia, e di iscrizione a ruolo del credito. Peraltro, la società di riscossione può compiere operazioni finanziarie nella gestione dei crediti del Ministero della Giustizia e può essere incaricata di svolgere altre attività strumentali, ivi compresa la gestione di eventuali operazioni di cartolarizzazione del credito di cui al comma 367. L’art. 1, comma 373, della legge 244/2007 prevede l’eventuale riassegnazione delle eventuali maggiori entrate per spese di giustizia del Ministero determinate rispetto alla media annua delle entrate nel quinquennio precedente, in misura non superiore al 20 per cento, ad alimentare il fondo unico di amministrazione per interventi straordinari e senza carattere di continuità a favore del fondo di produttività del personale dell’amministrazione giudiziaria.

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

L'accertamento giudiziale del danno erariale compendia in sé una finalità tipicamente risarcitoria con una selezione delle responsabilità sul modello penalistico e, pertanto, presuppone una attività istruttoria e giudiziaria di particolare complessità rispetto alla quale, per quanto importante sia l'effettiva soddisfazione del credito erariale, l'esecuzione 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)¹⁶¹. Non v'è dubbio, infatti, che, in

¹⁶¹ Data la complessità e la completezza dell'accertamento giudiziario contabile, il giudicato contabile meriterebbe maggiore attenzione da parte del Legislatore che si accinge a varare la Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (Senato della Repubblica – N. 1577), senza fare, allo stato, alcun riferimento alla responsabilità amministrativa ed agli effetti –anche disciplinari- delle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti.

E', tuttavia, da considerare la possibilità che eventuali e paventate modifiche al testo del d.d.l. attraverso maxi emendamenti -come è ormai tecnica legislativa affermata negli

disparte la partita risarcitoria in gioco nel giudizio contabile, la funzione di accertamento delle responsabilità personali svolge comunque e sempre (anche e, per taluni versi, a maggior ragione, nel caso in cui non sia concretamente configurabile la responsabilità di un singolo agente che devia dal codice di comportamento codificato o autorizzato) una funzione fondamentale nella individuazione delle disfunzionalità organizzative della pubblica amministrazione, fornendo elementi di conoscenza utili alla predisposizione di correttivi e di soluzioni organiche all'efficienza dell'azione amministrativa pubblica.

Ciò detto, sotto il primo profilo (quello dell'efficacia dell'attività delle Procure contabili) nel 2014 si sono registrate 1313 citazioni¹⁶² (rispetto alle 1365 del 2013 alle 1297 del 2012 ed alle 1162 del 2011¹⁶³) per un importo complessivo di euro 773.604.315,23 (euro 855.370.196,30 nel 2013, euro 1.039.616.472,96 nel 2012). Di tale importo ben 234.535.559,12 di euro sono stati sottoposti nel 2014 a

ultimi tempi- vadano ad incidere pesantemente tanto sulle regole sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile (anche nel senso del depotenziamento di tale forma di responsabilità, per esempio con riferimento all'elemento psicologico soggettivo della colpa grave od all'obbligo di denuncia), che sul processo contabile.

¹⁶² 1528 sono gli inviti a dedurre.

¹⁶³ Sono 98 i magistrati assegnati alle 21 Procure regionali, 97 nel 2012 e nel 2013, 86 nel 2011. Circa il 30% in meno dell'organico previsto (127).

sequestro mobiliare ed immobiliare con 97 provvedimenti cautelari¹⁶⁴, mentre è pari ad euro 37.948.413,95 l'importo complessivo delle (otto) 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 civile¹⁶⁵.

Sul piano dell'efficienza della giustizia contabile si considera che continua a decrescere il numero delle sentenze emesse in I grado, sì come quello delle sentenze di condanna. Nel 2014, infatti, il numero delle sentenze di condanna emesse

¹⁶⁴ L'importo di euro 79.079.761,12 è stato sottoposto a sequestro in corso di causa richiesto dalla Procura generale nell'ambito del giudizio di appello della richiamata sentenza 214/2012 della Sezione giurisdizionale Lazio. Euro 155.455.798 è l'importo dei sequestri autorizzati in I grado. Era stato di 160.097.299,88 di euro l'importo dei sequestri nel 2013. Si tratta di sequestri, prevalentemente ante causam, che hanno interessato circa 180 beni immobili. Circa 50 sono i sequestri mobiliari e oltre un migliaio di posizioni mobiliari tra trattamenti retributivi e di quiescenza, conti bancari, portafogli di azioni e titoli.

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.

¹⁶⁵ Così dispone l'art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: “*Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 si interpreta nel senso che il Procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile*”.

Nel 2013 il valore garantito da dette azioni era stato pari ad euro 27.723.946,72.

in I grado è stato pari a 626 su un totale di 1019 decisioni complessive (erano state 674 su 1100 nel 2013, 685 su 1385 nel 2012 e 556 su 1499 nel 2011). I provvedimenti sono, quindi, in costante diminuzione, anche in corrispondenza alla lieve diminuzione della dotazione di personale di magistratura, ed in ogni caso gli accoglimenti si mantengono sulla media del 60% delle richieste.

Dei 515 giudizi definiti in secondo grado (erano stati 492 nel 2013), 222 (erano stati 205 nel 2013) si sono conclusi con sentenza di condanna (201, contro i 105 del 2013, di tali giudizi si sono estinti a seguito di definizione agevolata; 42 – erano 62 nel 2013- di riforma del I grado e, in definitiva, rigetto delle istanze di Parte pubblica originarie).

In I grado le condanne corrispondono a 300.428.451,39 di euro¹⁶⁶ (anch'esse in forte flessione rispetto all'anno precedente -431.765.291,35 di euro-), e ad euro 60.224.079,12¹⁶⁷ in II grado non comprensive dei condoni (rispetto ai 118.115.939,10 di euro del 2013 che però aveva registrato un considerevole aumento rispetto al 2012).

In materia di giudizio di conto sono 232 i provvedimenti

¹⁶⁶ Oltre 2.579.934,02 euro per danni non patrimoniali e 588.124,60 per spese di giustizia (578.871,07 euro è l'importo delle spese sulle sole sentenze di condanna).

¹⁶⁷ Oltre 1.176.301,53 euro per danni non patrimoniali e 129.879,43 euro per spese di giustizia (93.580,19 euro è l'importo delle spese sulle sole sentenze di condanna).

emanati, di cui 62 di condanna per un ammontare di 33.851.987,10¹⁶⁸.

Complessivamente, quanto allo specifico segmento della giustizia di responsabilità amministrativa¹⁶⁹, si tratta di circa 2.200 atti, tra citazioni in giudizio e sentenze di condanna anche di II grado ed in materia di conto (cui si aggiungono contestazioni preliminari pari al numero delle citazioni, ordinanze, atti integrativi, atti a tutela della garanzia, ricorsi e controricorsi in Cassazione, così come anche le sentenze di rigetto delle istanze del PM contabile e, quindi, altri 2000-2500 interventi) che vanno ad incidere direttamente su approssimativamente 20-25 mila soggetti (tra i circa 3.200.000 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

¹⁶⁸ Spese di giustizia per 8.271,80 euro.

¹⁶⁹ E, quindi, esclusi i giudizi pensionistici e quelli che attengono alle nuove competenze giurisdizionali in materia di controllo previsti dall’art. 243 quater, comma 5, T.U.E.L. n. 267/2000 (articolo introdotto dall’articolo 3, comma 1, lettera r), legge n. 213 del 2012 e comma così modificato dall’art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014) ed anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi assembleari dei Consigli regionali (in tal senso la previsione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all’art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, aggiunge al comma 12 dell’art. 1 del d.l. 174/2012 l’impugnabilità degli atti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia) e dall’art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012 n. 228.

dei conti si attesta –in linea con gli arresti della Corte di cassazione- su aspetti marginali allorché non si tratti di soggetti in *house* o comunque rispondenti al modello legale che li distingue dallo schema commerciale-civilistico).

Sicché anche per il 2014 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 190/2012¹⁷⁰).

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 6 milioni di euro nel 2014 (erano stati 16 milioni nel 2013 e 55 milioni nel 2012).

Nel 2014, quindi, sono stati recuperati, per esecuzione

¹⁷⁰ Va comunque rilevato che la normativa non conferisce peculiari compiti nella materia alla Corte dei conti.

sentenze, circa 208 milioni di euro, oltre a 141 milioni in seguito a posizioni estinte con condono contabile (somma in massima parte introitata ed in parte ancora da incassare), mentre si sono aggiunti beni in garanzia per 234 milioni di euro¹⁷¹ ed altre forme di tutela del credito per circa 38 milioni di euro. A ciò si aggiungono i circa 6 milioni di euro per recuperi spontanei non assistiti da sentenza passata in giudicato.

Il risultato complessivo è, quindi, pari ad euro 627 milioni euro. Non è poco, ma questo è tutto.

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

¹⁷¹ Solo nel 2012 si era registrata una performance decisamente migliore. V'erano stati 81 sequestri per l'ammontare complessivo di circa 340 milioni di euro.

solo il sintomo) ed è fenomeno di carattere generale immanente all'organizzazione di una macchina pubblica in determinati settori ed a vari livelli certamente ridondante.

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

INTERVENTI NORMATIVI

Nell'anno trascorso il Legislatore non è intervenuto sullo specifico versante delle esecuzioni delle decisioni giurisdizionali in materia contabile, mancando evidentemente l'urgenza finanziaria che aveva caratterizzato l'introduzione estemporanea, con applicazione ed efficacia sostanziale per soli due mesi e mezzo, del “nuovo condono contabile” di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102¹⁷².

Quell'intervento normativo aveva 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

¹⁷² La norma si autogiustificava con la “*considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali*”, ma invero l’“opportunità” non è stata la definizione in tempi rapidi dei giudizi di responsabilità, bensì quella di porre all'incasso il valore percentuale necessario alle esigenze di finanzia pubblica come derivante dalla sola definizione della più volte richiamata sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 214/2012.

degli organi di giustizia contabile, bensì dalla effettiva volontà dell'Ordinamento di esigere (o meno) il pagamento dei propri crediti, ma anche dal modo e dal contesto in cui tale volontà si manifesta.

In quell'occasione, come per il condono vigente di cui alla legge 266/2005 e per le precedenti analoghe figure adottate su decisioni non definitive di giudizi di responsabilità, non sussistevano ragioni di convenienza per l'Erario ad un rientro immediato, seppur parziale, del credito vantato (essendoci normalmente validi motivi per la prosecuzione del giudizio di appello fino al suo esito e per un risarcimento integrale secondo quanto stabilito nel I grado di giudizio); l'opzione prescelta dal Legislatore è stata, quindi, 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.

Del resto, se si pone –come è scopo di questa parte della presente Relazione- ad oggetto di osservazione l'efficacia e l'effettività dell'azione giurisdizionale complessiva della Corte dei conti, in disparte quanto finora detto, sembra che la prospettiva del Legislatore non muti. Accennato del non certo rilevante peso attribuito alla Corte dei conti nell'ambito di una normativa –quella sull'anticorruzione- che tocca il medesimo campo di azione della giurisdizione contabile, sembra che la stessa esigenza emergenziale caratterizzi le nuove competenze giurisdizionali in materia di controllo previste dall'art. 243 quater, comma 5, T.U.E.L. n. 267/2000 (articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera r), legge n. 213 del 2012 e comma così modificato dall'art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014) ed anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi assembleari dei Consigli regionali (in tal senso la previsione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, aggiunge al comma 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012 l'impugnabilità degli atti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia) e dall'art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012 n. 228.

L'aver lasciato al pur pregevole ed infaticabile sforzo

del formante giurisprudenziale la definizione non meramente di dettaglio degli ambiti di giurisdizione, dello schema processuale e addirittura della natura di tali giudizi e degli effetti concreti che dal loro esito deriva, può porre problemi di non poco momento sul piano dell'efficacia e dell'effettività delle decisioni giurisdizionali sia nell'obbiettivo perseguito di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, sia in quello di organica attribuzione della materia della contabilità pubblica al suo giudice naturale, sia nella relazione tra detti giudizi e quelli di responsabilità amministrativa e di conto¹⁷³.

È, quindi, d'auspicio un intervento normativo organico ed articolato che tenga conto della specificità, dell'oggetto e delle finalità della giurisdizione della Corte dei conti e si riverberi nel segno dell'efficacia e dell'effettività delle sue

¹⁷³ Ciò è oggetto di ampia considerazione in altra e dedicata parte di questa Relazione. In questo contesto di rilievo statistico si considera che –nel 2014- delle 27 decisioni in materia di rendiconti sui gruppi consiliari, 22 sono di pieno o (perlopiù) di parziale accoglimento dei ricorsi (una di esse è interlocutoria ed altre 4 sono respingimenti che non toccano aspetti di merito); che delle 13 sentenze in materia di piani di riequilibrio, di patto di stabilità e di dissesto cd. guidato 6 sono di accoglimento di merito dei ricorsi dei comuni, 5 di rigetto nel merito (le altre interlocutorie o risolte in via pregiudiziale); che in materia di parifica dei rendiconti regionali si è registrato un rigetto ed un accoglimento. Per contro in materia di iscrizione delle pubbliche amministrazioni nell'elenco Istat, allo stato la totalità dei ricorsi è stato respinto, eccetto uno.

Sempre in materia di rendicontazione dei gruppi consiliari delle Assemblee regionali, con QM/30/2014, in accoglimento del deferimento del Presidente della Corte dei conti, è stato stabilito il seguente principio di diritto: “non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853”. Il principio è rimasto disatteso e la questione è comunque sub iudice innanzi alla Corte di cassazione a seguito di ricorso per motivi di giurisdizione promosso dalla Regione Toscana.

decisioni.

In tal senso il Codice di procedura contabile sarebbe un passo decisivo.

V. GIUDIZI PENSIONISTICI

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

Nel 2014 è proseguita ed è stata intensificata l'attività, intrapresa negli anni passati, di smaltimento dell'arretrato della giurisdizione pensionistica, iniziata in maniera metodica 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 2014 ha raggiunto valori assolutamente fisiologici, intorno ai 10.960, rispetto ai circa 13.000 presenti alla fine del 2013 ed ai 20.000 del 2012.

Con riguardo ai procedimenti pendenti in sede di appello, nel 2014 si è registrato un decremento attorno al 27,5% passando dai 7102 ricorsi del 2013 agli attuali 5149.

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

che è rimasto in vigore e rende operanti le disposizioni dell'abrogato art. 26 legge n. 103/1971), ha previsto l'applicazione dell'istituto della perenzione ai ricorsi pensionistici. Le segreterie delle Sezioni giurisdizionali, dopo l'avvenuto decorso del termine di cinque anni (così ridotto dall'art. 54 del D.L. 25.6.2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha modificato l'art. 9 della legge 205/2000) dal deposito dei ricorsi, è tenuta a notificare alle parti costituenti apposito avviso, in virtù del quale è fatto onere ai ricorrenti di presentare, entro sei mesi dalla notifica dell'avviso medesimo, una nuova istanza di fissazione dell'udienza con la firma delle parti.

Il termine per la presentazione dell'istanza di fissazione udienza ex art. 9, cc. 2 e 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (nel testo risultante dalle modificazioni apportate dall'art. 54 della legge 133/2008 e dal comma 1, dell'art. 57 legge n. 69/2009), è da considerarsi perentorio, con conseguente rilevanza di un contegno processuale espressione di un eventuale interesse alla coltivazione del ricorso (Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2006 n. 1200).

La parte appellante, tuttavia, può addurre una causa non imputabile della decadenza, al fine di ottenere un eventuale rimessione in termini, ex art. 184 bis c.p.c., per la

presentazione dell'istanza di prosecuzione.

Va dichiarato perento il giudizio d'appello avverso la sentenza emessa in primo grado con decreto presidenziale fuori udienza ex art. 26 legge n. 1034/1971, ove l'istanza di prosecuzione sia stata proposta dopo la scadenza del termine di sei mesi, ex art. 9, c. 2 novellato legge 205/2000, da computarsi secondo il calendario comune, ex art. 155, c. 2, c.p.c., "decorrente dalla notificazione dell'avviso di cancelleria sull'onere di presentare tale richiesta" (rivedi Sez. 2 app., 7 novembre 2013, n. 669).

L'art. 85 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, con riferimento al processo amministrativo, prevede che la declaratoria di perenzione venga assunta con decreto presidenziale e, ove accertata in udienza, con sentenza, in applicazione del principio vigente per le estinzioni per inattività delle parti (ex art. 307, ultimo comma, c.p.c., e come previsto nel diverso rito amministrativo, dal combinato disposto degli artt. 35 c. 2, 85 cc. 1 e 9 d.lgs. n. 104/2010).

Tale disposizione, che trova applicazione nei processi pensionistici davanti alla Corte dei conti, prevede una declaratoria d'ufficio della perenzione, istituto finalizzato all'interesse pubblicistico alla celere definizione dei giudizi (costituzionalmente protetto dall'art. 111 Cost.), onde la

questione della perenzione va rilevata d'ufficio, così com'è previsto nel diverso rito amministrativo dall'art. 83, d.lgs. 104/2010 (Sez. II centrale, 7.11.2013 n. 669).

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 dichiarerà, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti i ricorsi sono dichiarati perenti dal Presidente del Collegio con decreto, ai sensi dell'art. 26, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 205/2000 (rimasto in vigore dopo l'emanazione del d.lgs. 104/2010 – v. Corte conti, ordinanza della Sez. 2^a centr. 2 maggio 2013, n. 20), da depositare in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite.

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

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).

È ormai pacifico che l'abbandono è da ritenersi del tutto compatibile con l'istituto della perenzione, dal momento che non sorgono difficoltà alla coesistenza degli stessi.

La Procura generale, nell'esercizio della sua attività istituzionale, non ha avuto ragioni per intervenire dinanzi alle Sezioni centrali d'appello, pure avendone la facoltà (in virtù dell'art. 1 della legge 19/94), ma ha avuto modo di intervenire davanti alle Sezioni riunite per dedurre e concludere in giudizi per questioni di massima anche in materia pensionistica, nella quale si sono avuti importanti questioni di principio.

Nel corso del 2014 è intervenuta una sentenza interessante che ha stabilito nuovi principi di diritto.

Con ordinanza n. 6/2014 del 10 marzo 2014, la Sezione 3^a centrale di appello rimetteva alle Sezioni Riunite la seguente questione di massima: “se, nell’ipotesi in cui sia stata dichiarata la ripetibilità dell’indebito pensionistico, l’Istituto previdenziale possa recuperare l’intera somma – al lordo dell’imposta trattenuta e versata all’Erario in qualità di sostituto d’imposta – ovvero solo l’importo effettivamente, materialmente pagato al pensionato”.

Il suddetto rinvio era maturato a seguito di un ricorso di un pensionato avverso la sentenza di 1° grado, che aveva parzialmente accolto il gravame, dichiarando “legittimo il recupero delle somme indebitamente erogate dall’amministrazione nel 1998”, per mero errore di persona, con provvedimento ritenuto legittimo da parte dell’INPDAP (dal 2012 è divenuta gestione separata INPS), anche perché tale atto era stato tempestivamente comunicato all’interessato.

La Sezione rimettente, nel sospendere ogni decisione in merito, aveva rilevato l’esistenza di un contrasto giurisprudenziale tra varie Sezioni centrali e territoriali circa la ripetibilità al lordo o al netto delle somme che l’Istituto ha versato per conto del contribuente.

Le SS.RR., con sentenza n. 4 del 30 luglio 2013, avevano confermato che il giudizio, secondo l’art. 42, comma

2, della legge 18.6.2009, n. 69, presuppone l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale orizzontale tra sezioni d'appello (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) e avevano ricordato che l'oggetto della cognizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, 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) per enunciare il principio di diritto applicabile al quesito proposto.

La Procura generale, con apposita memoria, dopo averne constatato l'ammissibilità, aveva chiesto la pronuncia nel merito della questione sostenendo, nello specifico, con richiamo alla giurisprudenza del giudice di legittimità (Cassaz., Sez. lavoro n. 239 e n. 1464 del 2006) che, nella sola ipotesi in cui il sostituto d'imposta si sia avvalso della facoltà di chiedere il rimborso delle ritenute all'amministrazione finanziaria, l'azione di ripetizione dovrebbe avere ad oggetto l'importo dell'indebito al netto delle ritenute fiscali, mentre – qualora non si sia avvalso di tale facoltà – l'azione può essere esercitata per l'ammontare dell'indebito al lordo delle ritenute.

In sede dibattimentale l'esponente della Procura

generale aveva peraltro sottolineato l'assenza di una sentenza su alcuni punti controversi da parte della Sezione d'appello deferente.

Le Sezioni riunite, con sentenza n. 22 emessa il 21.5.2014, hanno preliminarmente rivendicato la propria giurisdizione in materia, atteso che l'oggetto della recuperabilità dell'indebito al lordo o al netto dell'imposta appartiene alla cognizione del giudice del rapporto pensionistico, non trattandosi di esistenza o meno dell'esistenza di un'obbligazione tributaria, ma di una controversia sul *quantum* dell'indebito pensionistico, tra pensionato e istituto previdenziale.

In proseguo di trattazione, esse hanno dato atto che era in discussione un tema che si pone al centro di un contrasto di orientamento tra Sezioni giudicanti e che riveste una valenza di particolare interesse (SS.RR. n. 4/2010/QM) e che riguarda un problema interpretativo di non facile soluzione; tuttavia, le SS.RR. hanno ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità, per difetto di rilevanza, "sia pure per motivazioni diverse da quelle addotte dall'istituto previdenziale", che aveva sollevato detta eccezione sotto il profilo di una questione introdotta come domanda nuova in appello.

In conclusione, l'Organo di nomofilachia ha dichiarato

l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza nel giudizio "a quo" ed ha affermato che, prima di sottoporre il quesito al vaglio delle SS.RR. la Sezione d'appello avrebbe dovuto decidere con sentenza (non definitiva) la questione pregiudiziale circa la ammissibilità o meno della domanda sulla ripetibilità dell'indebito, ai sensi dell'art. 279, comma 2, c.p.c., a prescindere dagli eventuali limiti della stessa, nonché sulla eventuale inammissibilità della domanda ritenuta nuova.

Invero, hanno ancora sostenuto le SS.RR., "Al giudizio in via incidentale – qual'è il giudizio azionato dinanzi alle Sezioni riunite su questione di massima – è connaturato il rapporto di pregiudizialità necessaria che deve intercorrere tra il processo a quo e la questione deferita nel senso che – salvo vicende del processo imprevedibili al momento del deferimento – la soluzione al quesito formulato dal giudice rimettente deve essere concretamente funzionale alla definizione del giudizio nel quale la questione è stata sollevata" (cfr., tra l'altro SS.RR. n. 6/2003/QM, n. 8/2006/QM, n. 13/2011/QM e n. 1/2012/QM). Affinché sussista, dunque, la condizione di ammissibilità in punto di rilevanza occorre che la questione deferita produca effetto immediato nel giudizio *a quo*, divenendo vincolante per le parti con riguardo al dedotto quesito di diritto.

Le SS.RR. nell'occasione hanno anche 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.

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).

È ormai pacifico, dopo le numerose pronunce intervenute (v. per tutte sent. n. 8/2010/QM), 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.

Nel corso del 2014 è stata deferita alle Sezioni riunite un'altra questione di massima di notevole interesse, ancora dalla Sezione giurisdizionale 3^a centrale, con ordinanza n. 12/2014 del 23 maggio 2014, per la risoluzione del seguente quesito: “se, in caso di dichiarata irripetibilità di somme corrisposte indebitamente al pensionato e fatte oggetto di recupero, debbano le stesse essere restituite con o senza oneri accessori”, ossia con interessi e/o rivalutazione ovvero con interessi moratori.

Secondo il Collegio rimettente, in ordine ad un provvedimento di recupero di somme che sono state

corrisposte in più a titolo di pensione provvisoria (percepita in buona fede), rispetto a quelle riconosciute in sede di trattamento definitivo (liquidato dopo molto tempo), va dichiarato irripetibile l'indebito pensionistico (giudicato ormai legittimante acquisito) ma può sorgere il dubbio sulla possibilità di corrispondere all'interessato, sugli importi già trattenuti e da restituire, i soli interessi legali, interessi e rivalutazione, od anche gli interessi moratori.

La questione proposta, ad avviso della Procura, che ha redatto la memoria scritta ed ha partecipato all'udienza pubblica, ha costituito un fatto nuovo di portata generale, attesa la frequenza di casi simili che si possono verificare nel contenzioso pensionistico, ma presenta anche un evidente contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni centrali di appello ed una sicura rilevanza per il giudizio nel frattempo sospeso, poiché è sussistente il necessario rapporto di pregiudizialità e di connessione tra quest'ultimo e la questione deferita.

Nel caso in discussione, per il quale appare scontata l'ammissibilità e la procedibilità, la giurisprudenza maggioritaria, in assenza di dolo, tende a non attribuire somme accessorie oltre quelle da restituire al pensionato, in quanto non si tratta di "*mora debendi*", per il ritardo da parte dell'Ente pubblico (Sez. 1^a app. n. 353/2014), né di un credito

previdenziale, bensì di mera integrazione patrimoniale (o correttivo) relativa ad indebitto, non avente natura retributiva, conseguente alla percezione in buona fede di assegni non dovuti (Sez. 3^a appello, n. 757 del 22.11.2013).

In questa circostanza manca un diritto di credito del pensionato o una corrispondente originaria obbligazione dell'amministrazione, cosa che rende inconfigurabile un inadempimento o un tardivo adempimento della medesima con un conseguente diritto del pensionato agli interessi.

La Procura generale, in conclusione, dichiarando di non discostarsi dalla giurisprudenza dominante, ha chiesto, come pure l'ente previdenziale con la sua costituzione in giudizio, che la restituzione delle somme trattenute (credito principale) avvenga senza il riconoscimento di somme accessorie (interessi e/o rivalutazione), specie là dove l'interessato non abbia formulato specifica domanda in tal senso, ma si sia limitato a chiedere il riconoscimento del diritto alla stabilità e alla definitività del trattamento di pensione accordato e la declaratoria d'irripetibilità della somma contestata.

A quest'ultimo riguardo, infatti, la Corte di cassazione (2^a Sez. civ., n. 1087 dell'1.12.2006 e n. 1913/2000) ha ribadito che solo gli interessi compensativi, su somme liquidate a titolo di risarcimento da atto illecito, possano essere

attribuiti anche in assenza di espressa domanda della parte creditrice, mentre in tutti gli altri casi gli interessi, avendo un fondamento autonomo rispetto alle obbligazioni principali, possono essere riconosciuti soltanto su esplicita richiesta degli aventi diritto.

Le Sezioni riunite hanno tenuto, sulla prospettata questione di massima, udienza in data 29 ottobre 2014 e si è tuttora in attesa di pronuncia.

Una interessante problematica è stata portata al vaglio della Corte costituzionale con ordinanza n. 033/2013 del 10.12.2013, dalla Sezione 3^a d'appello, con la quale la Sezione 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 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 della malattia”.

In una precedente circostanza la Consulta, con la sentenza n. 323 del 1° agosto 2008, aveva ritenuto fondata un’analoga questione, 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.

ALLEGATI e TABELLE

**Indice degli allegati e delle Tabelle
ATTIVITA' SVOLTA NEL 2014**

PROCURA GENERALE

Ufficio APPELLI e RICORSI - UFFICIO
RICORSI e CONTRORICORSI in
CASSAZIONE-SERVIZIO QUESTIONI di
MASSIMA-PROCURA GENERALE
D'APPELLO PRESSO LA REGIONE
SICILIANA

PAG. I

**ATTIVITA' DELLE SEZIONI I-II-III
CENTRALI D'APPELLO e SEZIONE
GIURISDIZIONALE d'APPELLO SICILIANA**

PAG. II

**PROCURA GENERALE PROSPETTI RIEPILOGATIVI ATTIVITA'
2014**

ATTIVITA' REQUIRENTE

- A) Prospetto riepilogativo dell' attività svolta dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella sequestri ante causam
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2014 -
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni

PAG III

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

- A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014
- B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014 – Tabella importi sentenze
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

- A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2009 al 2014
- B) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2009 al 2014

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

e

UFFICIO RICORSI e CONTRORICORSI in CASSAZIONE

SERVIZIO QUESTIONI DI MASSIMA

PROCURA GENERALE D'APPELLO

PRESSO LA

REGIONE SICILIANA

Attività svolta nel 2014

**PROCURA GENERALE
UFFICIO APPELLI
attività nell'anno 2014**

APPELLI	
Appelli pendenti al 1/1/2014	3279
Appelli pendenti al 31/12/2014	3376
APPELLI PROPOSTI	
dal Procuratore Generale e dei Procuratori Regionali	112
di parte privata	718
TOTALE	830

CONCLUSIONI, MEMORIE, NOTE D'UDIENZA E PARERI	934
--	------------

RELAZIONE PER APERTURA ANNO GIUDIZIARIO	1
MEMORIA PER GIUDIZIO DI PARIFICA R.G.S.	1

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

attività nell'anno 2014

AFFARI TRATTATI AVANTI SS.UU. CASSAZIONE NELL'ANNO 2014	
Fascicoli complessivamente aperti e gestiti dalla Segreteria - Cassazione e SS.RR.	133
Ricorsi del PG	0
Controricorsi del PG	33
ESAME	
Regolamenti preventivi PR (ricorsi)	2
Regolamenti preventivi PR (controricorsi)	32
Decisioni Corte Cassazione pubblicate	74

AFFARI AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI TRATTATI NELL'ANNO 2014	
AFFARI:	
SS.RR. E QUESTIONI DI MASSIMA	3
REGOLAMENTI DI COMPETENZA	
Speciale composizione - GRUPPI CONSILIARI (D.L. 174/2012)	29
Speciale composizione - ELENCHI ISTAT	11
Speciale composizione - PIANI PLURIENNALI RIEQUILIBRIO	15
Memorie d'udienza	68
Pendenti al 31/12/2014	5
Sentenze depositate (ESAME)	63

PROCURA GENERALE
presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello
della Corte dei conti per la Regione Siciliana
attività nell'anno 2014

AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2014 IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ	
Appelli proposti da Procura Generale d'Appello	16
Appelli proposti dalla Procura Regionale	29
Memoria per Giudizio di Parificazione	1
Appelli di parte	83
TOTALE	129

Conclusioni e pareri depositati	96
Conclusioni in corso di deposito	40
Atti vari difensionali depositati	31
Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione d'Appello Siciliana	3
TOTALI	170

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

Attività svolta nel 2014

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI I-II-III D'APPELLO e
SEZIONE D'APPELLO PRESSO LA REGIONE SICILIANA**
attività svolta nel 2014

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI DI RESPONSABILITA' e di CONTO		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 2014	ISTANZA DEL PG	87	205	112	41	445
	ISTANZA DI PARTE	396	1114	844	111	2465
	TOTALE	483	1319	956	152	2910
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DEL PG	28	39	46	42	155
	ISTANZA DI PARTE	214	327	124	69	734
	TOTALE	242	366	170	111	889
DEFINITI	ISTANZA DEL PG	66	21	19	30	136
	ISTANZA DI PARTE	297	190	236	76	799
	TOTALE	363	211	255	106	935
RIMANENZA AL 31/12/2014	ISTANZA DEL PG	49	223	139	53	464
	ISTANZA DI PARTE	313	1251	732	104	2400
	TOTALE	362	1474	871	157	2864
(*) IMPORTO TOTALE DELLE SENTENZE DI CONDANNA EMESSE DALLE SEZIONI I; II E III D'APPELLO - DATO FORNITO DALL'UFFICIO STUDI DELLA PROCURA GENERALE						€ 141.582.028,36

ISTANZE DI DEFINIZIONE EX ART. 1 co. 231,232,233, LEGGE 266/2005						
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2014		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

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI IN MATERIA DI PENSIONI		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2014	ISTANZA DI PARTE	1337	3578	1530	492	6937
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DI PARTE	286	386	244	251	1167
DEFINITI	ISTANZA DI PARTE	1069	740	656	490	2955
RIMANENZA AL 31/12/2014	ISTANZA DI PARTE	554	3224	1118	253	5149

Sezione giurisdizionale attività nell'anno 2014	Soggetto danneggiato						
	ENTI LOCALI	ENTI PARTECIPATI	REGIONE	SANITA'	SOC PARTECIPATE	STATO	UNIONE EUROPEA
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	35	17	5	11	2	7	3
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	35	8	1	4	0	12	0
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	21	0	4	3	0	13	0
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	17	6	4	5	2	7	0
TOTALE PARZIALE	108	31	14	23	4	39	3
TOTALE GENERALE							222

SEZIONI GIURISDIZIONALI attività nell'anno 2014		RIEPILOGO ANALISI RISOLUZIONE GIUDIZI E IMPORTI DI CONDANNA													TOTALE IMPORTI		
		ALTR0	ASSOLUZIONE	AZIONE REVOCATORIA	CESSATA MATERIA CONTENDERE	CONDANNA	CONDONO ERARIALE	DIFETTO GIURISDIZIONE	IMPROCEDIBILITA'	INAMMISSIBILITA'	NULLITA' ATTI ISTRUTTORI	PRESCRIZIONE	REVOCAZIONE	Totale sentenze	Totale quantum condanna	Totale quantum danno immagine	Totale spese giustizia
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	2	12	0	1	80	62	0	0	3	0	0	2	162	17.599.214,94	937.684,46	31.520,23	
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	5	16	4	0	60	57	1	3	1	0	0	3	150	8.836.695,88	0,00	31.250,02	
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	1	10	0	0	41	78	1	0	3	1	0	0	135	11.691.137,54	189.937,07	21.265,15	
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	8	4	0	0	41	4	0	0	6	0	3	2	68	22.097.030,76	48.680,00	45.844,03	
TOTALI													515	60.224.079,12	1.176.301,53	129.879,43	€ 61.530.260,08

		EVENTO DANNOSO ESTRATTO DALLE SENTENZE DI CONDANNA IN SEDE DI APPELLO Attività svolta nel 2014														
		ALTRI REATI	CONTRATTI P.A.	COSTI ILLECITI DELLA POLITICA	DANNI SETTORE SANITARIO	DANNO DA DISSERVIZIO	DANNO DA ESPROPRIAZIONE	INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	INDEBITE EROGAZIONI SOMME DANARO	INCARICHI CONSULENZE	INCIDENTI STRADALI	IRREGOLARITA' GESTIONALI	MANCATE O MINORI ENTRATE	PERSONALE	REATI CONTRO LA P.A.
CONDANNA																
Sezione giurisdizionale	I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	2	15	2	10	0	0	4	3	1	8	0	1	7	9	18
	II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	1	5	0	3	3	8	0	1	5	4	1	13	8	5	3
	III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	3	4	0	1	0	2	2	5	3	5	0	6	5	1	4
	Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	4	1	0	3	4	0	7	3	1	5	0	5	2	5	1
TOTALE		10	25	2	17	7	10	13	12	10	22	1	25	22	20	26

N.B. - I dati soprariportati sono stati estratti, come nella pagina precedente, a cura del Gruppo di studi della Procura generale sulla base delle Sentenze d'Appello pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte dei conti dal 1/1/2014 al 15/1/2015.

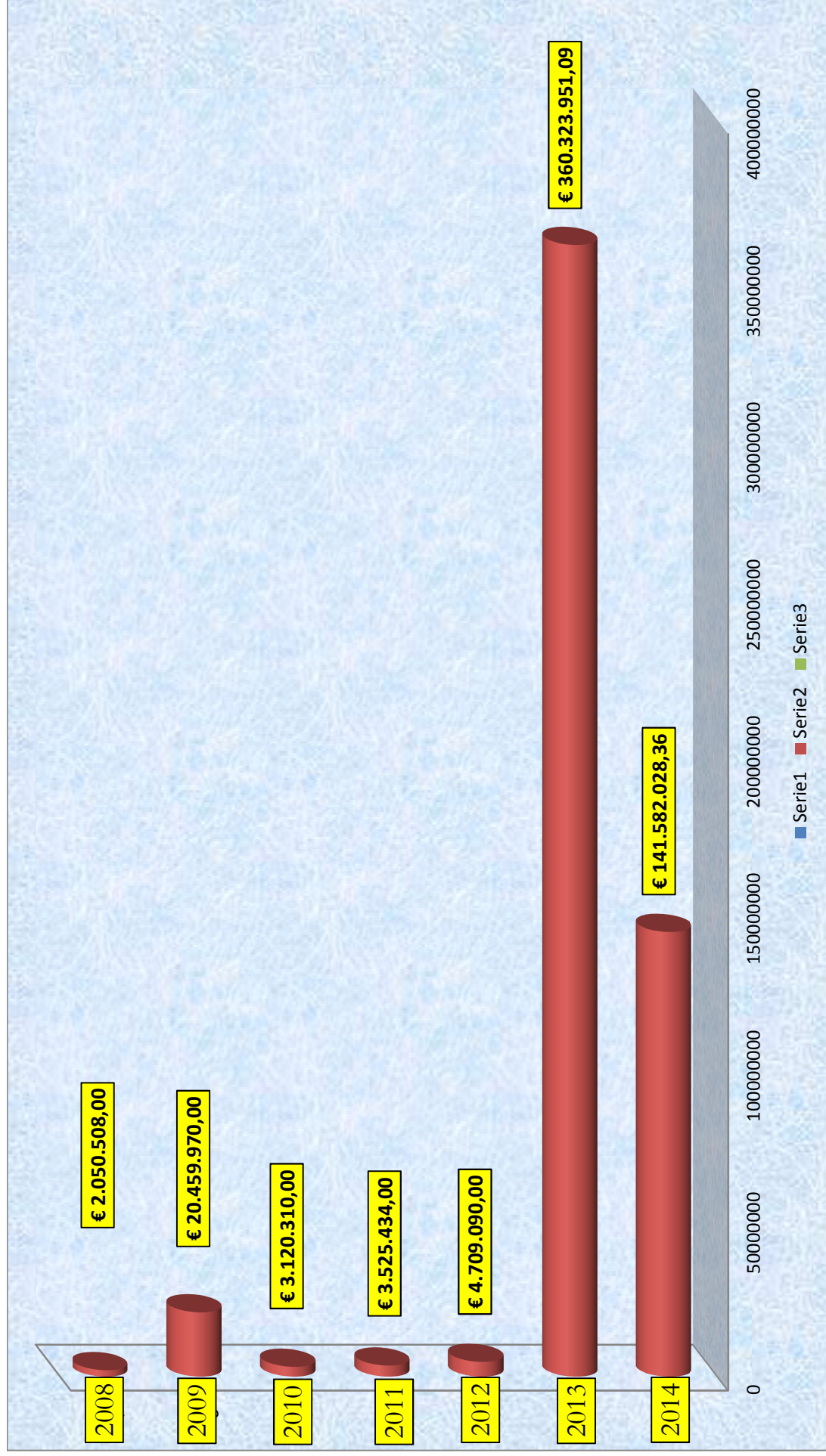
RISCOSSIONI A SEGUITO DI DEFINIZIONI AGEVOLATE EX L. 266/2005
ANNO 2014
(c.d. CONDONI)

ANNO 2014				
	SEZIONE I GIUR.LE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE II GIUR.LE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE III GIUR.LE CENTRALE D'APPELLO	TOTALI PARZIALI
N. decreti emessi	14	104	32	150
N. decreti accoglimento	7	67	16	90
N. decreti rigetto	5	29	13	47
N. decreti altra decisione	2	8	3	13
N. giudizi discussi	15	125	32	172
Importo Decreti	€ 283.067,60	€ 1.397.829,70	€ 139.811.263,31	€ 141.562.160,61
Importo Spese giudizio	€ 4.024,41	€ 3.426,82	€ 12.416,52	€ 19.867,75
TOTALI GENERALI IMPORTI 2014	€ 287.092,01	€ 1.401.256,52	€ 139.893.679,83	€ 141.582.028,36

COMPARAZIONE IMPORTI RIDOTTI VERSATI DAL 2008 AL 2014		
ANNO DI RIFERIMENTO	IMPORTO VERSATO	NUMERO DI ISTANZE ANALIZZATE NELL'ANNO
2014	€ 141.582.028,36	172
2013	€ 360.323.951,09	456
2012	€ 4.709.090,00	198
2011	€ 3.525.434,00	273
2010	€ 3.120.310,00	265
2009	€ 20.459.970,00	218
2008	€ 2.050.508,00	97
TOTALI	€ 535.771.291,45	1679

GRAFICO DI COMPARAZIONE DEGLI IMPORTI RIDOTTI VERSATI

ANNI 2008/2014



PROCURE REGIONALI

PROSPETTO RIEPILOGATIVO

Attività svolta nel 2014

- A) Prospetto riepilogativo dell' attività svolta dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella sequestri ante causam
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2014 -
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2014
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2014 – Tabella importi citazioni

Attività Procure Regionali - PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2014 (Fonte: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)															
PROCURE REGIONALI	Personale in servizio		VERTENZE PENDENTI	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO	CARICO COMPLESSIVO	ARCHIVIAZIONI			CITAZIONI 2014	GIACENZA		RICHIESTE ISTRUTTORIE	IMPORTI CITAZIONI		
	MAGISTRATI	EFF. (**)				(a)	(b)	(a+b)		(c) IMMEDIATA	(d) A SEGUITO DI ISTRUTTORIA			(e)	(a+b)- (c+d+e)
ABRUZZO	4	3	2486	943	3429	0	403	403	138	2888	1	65	0	348	€ 16.138.988,22
BASILICATA	3	2	2056	547	2603	0	404	404	27	2172	0	36	1	433	€ 18.782.464,46
CALABRIA	6	4	1258	3490	4748	2	3534	3536	112	1100	0	116	17	971	€ 70.429.705,30
CAMPANIA	11	9	8439	5125	13564	0	6168	6168	135	7261	26	159	8	1609	262.776.879,80
EMILIA ROMAGNA (**)	6	5,5	3113	1473	4586	0	1475	1475	54	3057	16	78	5	739	€ 14.906.059,34
FRIULI V. GIULIA	4	3	1689	765	2454	200	678	878	28	1548	0	58	7	507	€ 1.734.203,48
LAZIO	18	13	5124	1983	7107	455	875	1330	111	5666	5	186	14	1642	187.470.168,26
LIGURIA	5	4	2377	1573	3950	849	145	994	46	2910	1	38	6	205	€ 11.280.362,06
LOMBARDIA	11	8	8629	1950	10579	109	966	1075	97	9407	15	98	11	1254	€ 9.602.276,68
MARCHE (**)	4	3,5	3660	1274	4934	0	1002	1002	41	3891	0	44	1	673	€ 1.776.402,41
MOLISE (**)	3	3,5	942	601	1543	0	160	160	56	1327	2	67	5	459	€ 7.783.320,97
PIEMONTE	6	5	2748	1221	3969	320	457	777	47	3145	1	108	4	909	€ 20.926.307,24
PUGLIA	7	6	8464	6662	15126	0	3148	3148	61	11917	12	86	10	1537	€ 21.634.942,02
SARDEGNA	6	4	1344	1288	2632	0	1154	1154	48	1430	2	39	1	311	€ 33.839.875,98
SICILIA	12	7	4351	6871	11222	4860	1695	6555	112	4555	4	122	24	2947	€ 48.799.894,11
TOSCANA (**)	6	4,5	3202	1655	4857	1	1445	1446	88	3323	6	81	6	971	€ 26.730.625,57
TRENTINO A.A.-TRENTO	2	2	770	259	1029	0	341	341	18	670	1	18	0	155	€ 3.809.756,63
TRENTINO A.A. - BOLZANO	2	2	368	364	732	0	396	396	23	313	2	40	4	186	€ 2.188.837,49
UMBRIA	3	3	4195	1167	5362	0	1737	1737	29	3596	0	35	1	729	€ 2.936.884,62
VALLE D'AOSTA (*)	2	1	475	71	546	57	23	80	6	460	0	7	0	66	€ 1.742.076,53
VENETO	6	5	7767	1143	8910	98	1245	1343	36	7531	1	47	10	1097	€ 9.314.284,06
TOTALI	127	98	73457	40425	113882	6951	27451	34402	1313	78167	95	1528	135	17748	773.604.315,23
% di posti effettivamente coperti	77,2	100	% POSTI SCOPERTI		-22,8										

(*) 1 + 1 in aggiuntiva

I dati relativi alle piante organiche dei magistrati sono forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza

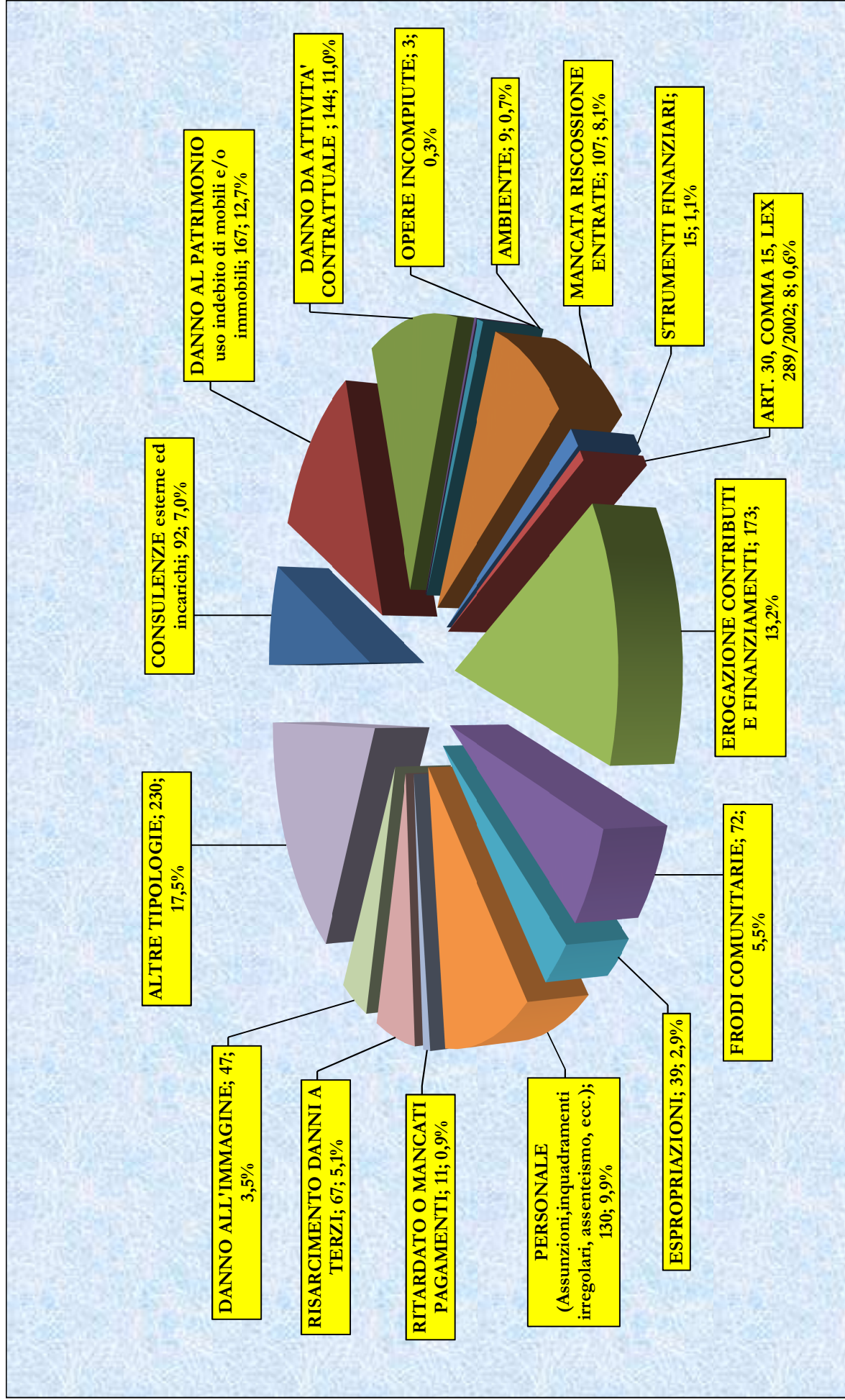
(**) I dati frazionati di copertura dipendono da assegnazioni in "AGGIUNTIVA" di magistrati altrimenti collocati in assegnazione "PRIMARIA" in PROCURE REGIONALI differenti

SEQUESTRI ANTE CAUSAM

	NUMERO ATTI	IMPORTI GARANTITI	CATEGORIA BENI			AZIONI REVOCATORIE	ALTRE AZIONI A TUTELA	IMPORTI GARANTITI
			MOBILI	IMMOBILI				
ANNO 2014								
TOTALI	95	€ 200.703.368,53	109	192	12	3	€ 39.312.221,24	

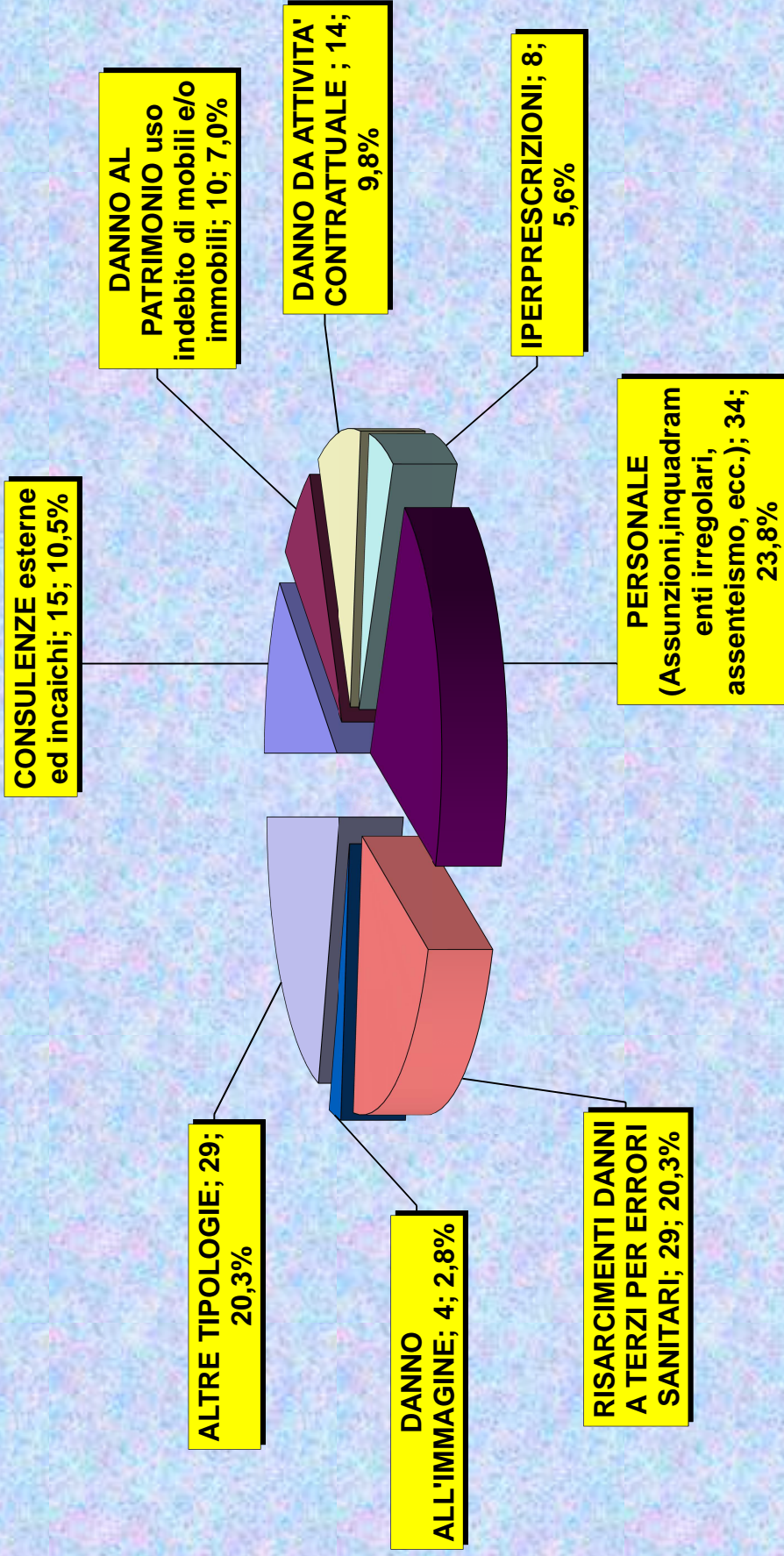
TABELLE CITAZIONI EMESSE

Attività svolta nel 2014



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO TOTALE CITAZIONI EMESSE NEL 2014	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	92	7,0
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	167	12,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	144	11,0
OPERE INCOMPIUTE	3	0,3
AMBIENTE	9	0,7
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	107	8,1
STRUMENTI FINANZIARI	15	1,1
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	8	0,6
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	173	13,2
FRODI COMUNITARIE	72	5,5
ESPROPRIAZIONI	39	2,9
PERSONALE (Assunzioni,inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	130	9,9
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	11	0,9
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	67	5,1
DANNO ALL'IMMAGINE	47	3,5
ALTRE TIPOLOGIE	230	17,5
TOTALI	1313	100

**CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA SANITARIA
attività svolta nel 2014**

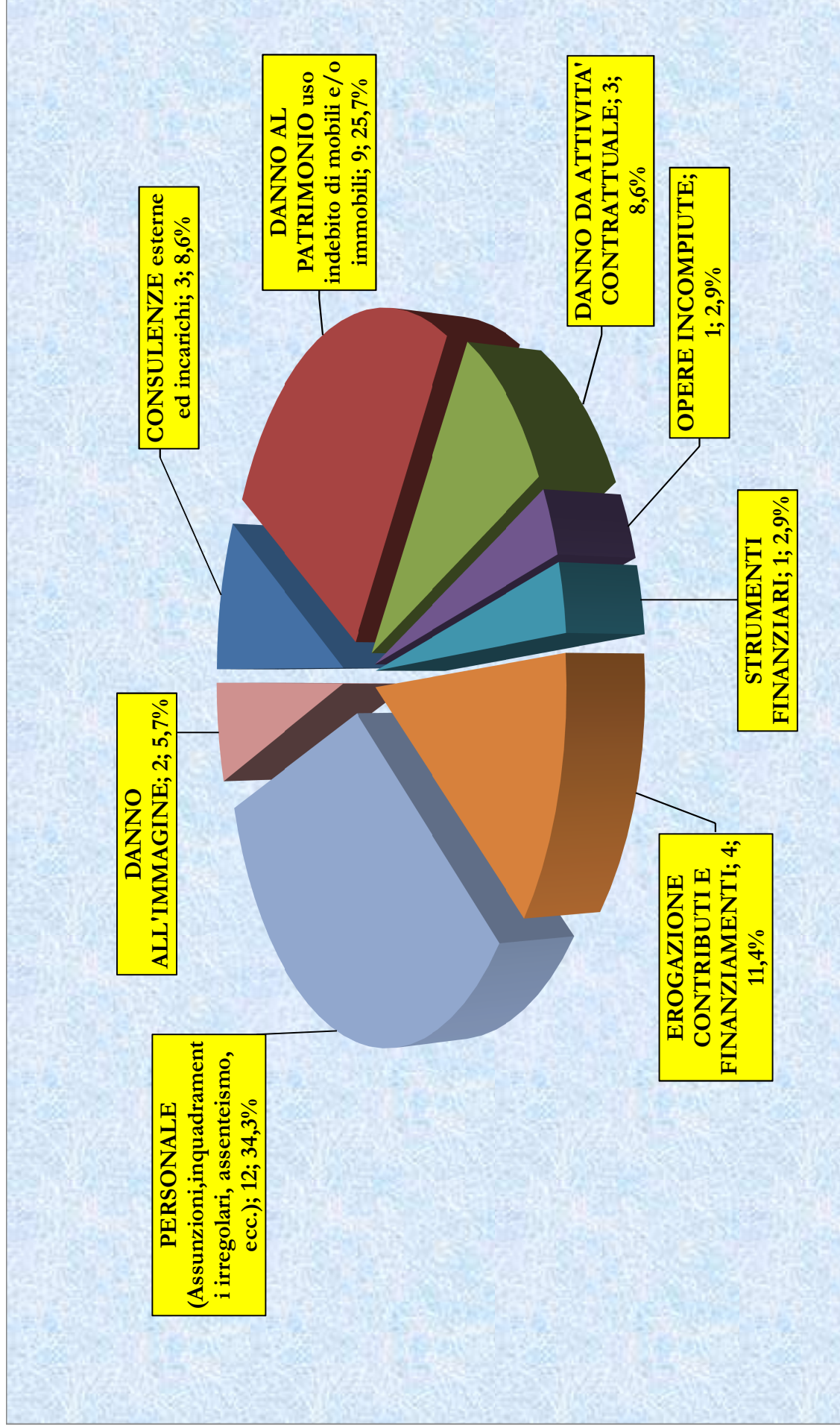


TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA Attività svolta nel 2014	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	15	10,5
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	10	7,0
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	14	9,8
IPERPRESCRIZIONI	8	5,6
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	34	23,8
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	29	20,3
DANNO ALL'IMMAGINE	4	2,8
ALTRE TIPOLOGIE	29	20,3
TOTALI	143	100,0

IMPORTI CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA Attività svolta nel 2014	
ABRUZZO	€ 240.504,36
BASILICATA	€ 522.128,82
CALABRIA	€ 31.881.879,98
CAMPANIA	€ 34.809.607,11
EMILIA ROMAGNA	€ 1.650.875,55
FRIULI V. GIULIA	€ 538.777,96
LAZIO	€ 6.837.090,27
LIGURIA	€ 461.584,28
LOMBARDIA	€ 545.753,72
MARCHE	€ 117.996,79
MOLISE	€ 200.962,65
PIEMONTE	€ 9.102.055,28
PUGLIA	€ 1.465.805,83
SARDEGNA	€ 7.642.715,31
SICILIA	€ 351.505,17
TOSCANA	€ 816.113,46
TRENTINO A.A.- TRENTO	€ 0,00
TRENTINO A.A. - BOLZANO	€ 0,00
UMBRIA	€ 560.939,64
VALLE D'AOSTA	€ 0,00
VENETO	€ 1.400.341,24
TOTALI	€ 99.146.637,42

CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE

Attività svolta nel 2014



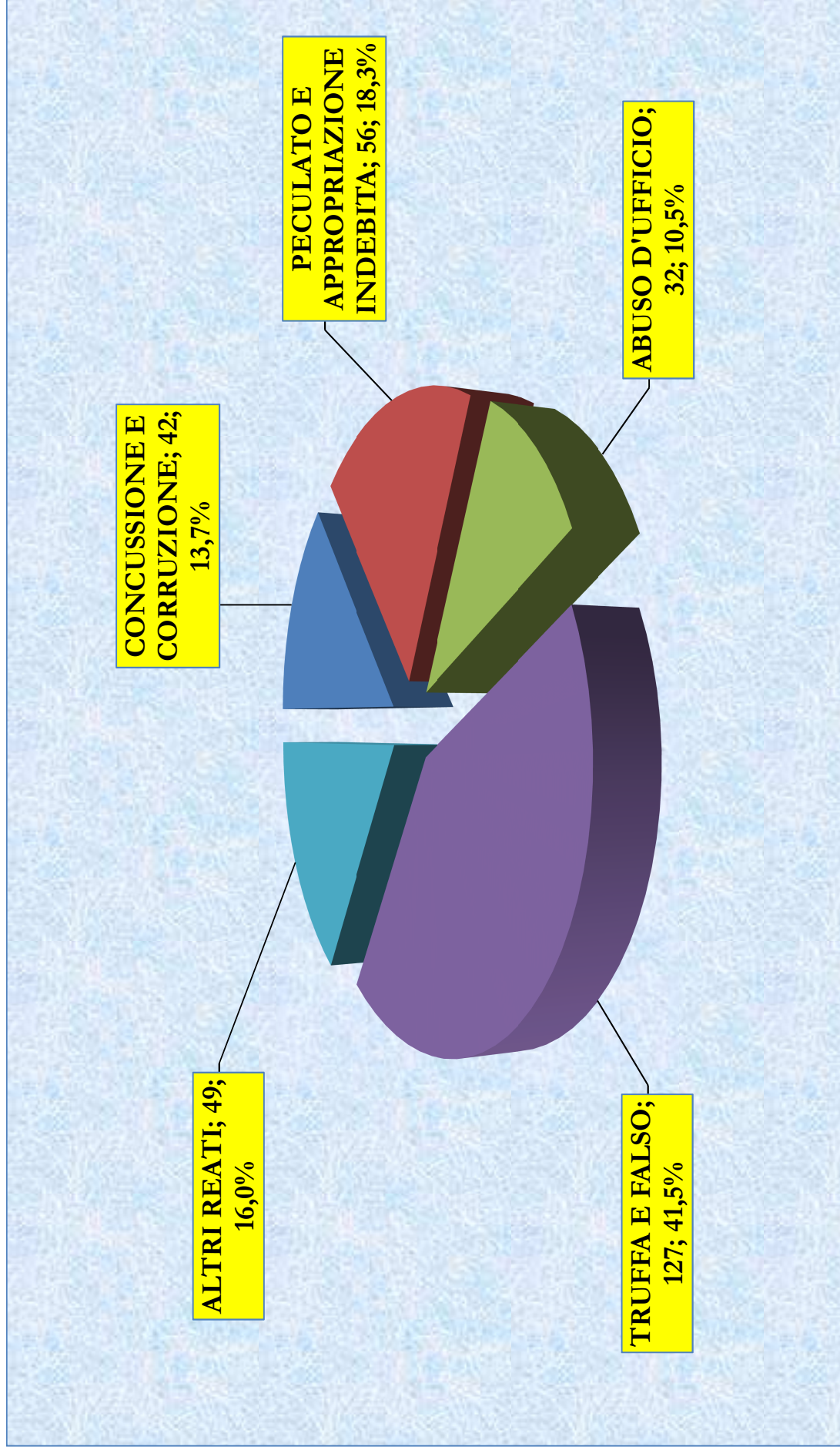
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE Attività svolta nel 2014	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	3	8,6
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	9	25,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	3	8,6
OPERE INCOMPIUTE	1	2,9
STRUMENTI FINANZIARI	1	2,9
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	4	11,4
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	12	34,3
DANNO ALL'IMMAGINE	2	5,7
TOTALE	35	100,0

**IMPORTI CITAZIONI EMESSE
IN MATERIA DI SOCIETA'
PARTECIPATE**
Attività svolta nel 2014

ABRUZZO	€ 514.869,00
CAMPANIA	€ 39.792.243,33
LAZIO	€ 110.972.279,26
LOMBARDIA	€ 200.000,00
PIEMONTE	€ 30.700,00
PUGLIA	€ 9.181.111,06
SARDEGNA	€ 1.000.000,00
SICILIA	€ 1.063.078,50
VALLE D'AOSTA	€ 1.204.570,21
TOTALI	€ 163.958.851,36

CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO

Attività svolta nel 2014



CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO						
Attività svolta nel 2014						
	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	TOTALE
	42	56	32	127	49	306
rapporto percentuale Reato/totale sentenze	13,7	18,3	10,5	41,5	16,0	100,0
	IMPORNO DANNO PATRIMONIALE	IMPORNO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 234.224.583,47	€ 4.296.533,56				

**MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI**

Anno 2014

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2014

Dati forniti dal Segretariato Generale della Corte dei conti		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	135	116	19	-14
	Centro	121	65	56	-46
Giurisdizione	Periferia	171	107	64	-37
	Centro	29	22	7	-24
PROCURA GENERALE		20	14	6	-30
PROCURE REGIONALI e					
PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	93	36	-28
Totale	Periferia	435	316	119	-27
	Centro	170	101	69	-41
	Generale	605	417	188	-31

* Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL)

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
Attività svolta nel 2014

- A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

- B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014 – Tabella importi sentenze

- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

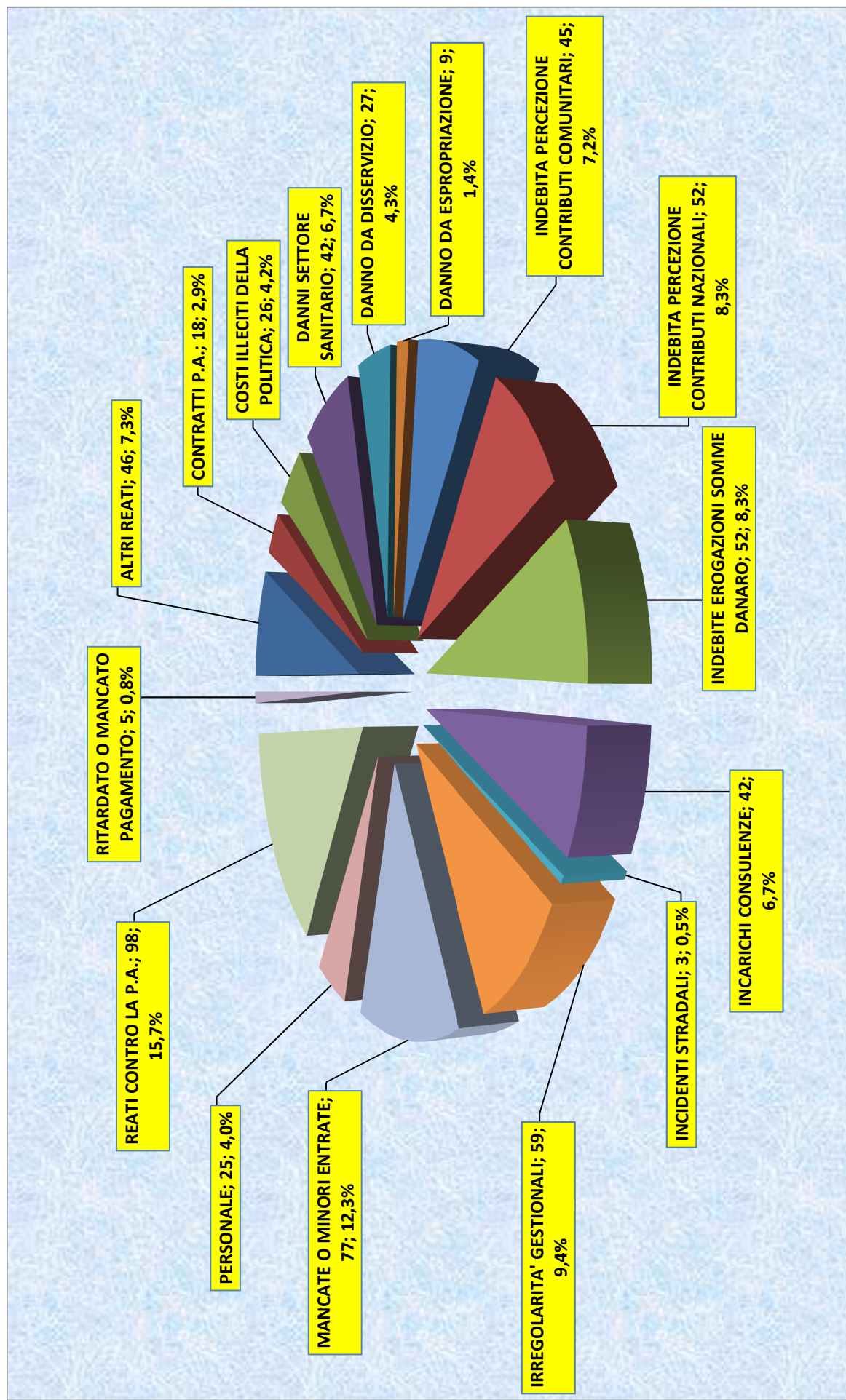
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2014

**TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO
(PREVALENTE)
RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI
CONDANNA DI PRIMO GRADO PUBBLICATE
Attività svolta nel 2014**

TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE) RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO PUBBLICATE NEL 2014	NUMERO EVENTI RISCONTRATI	RAPPORTO % SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
ALTRI REATI	46	7,3
CONTRATTI P.A.	18	2,9
COSTI ILLECITI DELLA POLITICA	26	4,2
DANNI SETTORE SANITARIO	42	6,7
DANNO DA DISSERVIZIO	27	4,3
DANNO DA ESPROPRIAZIONE	9	1,4
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI COMUNITARI	45	7,2
INDEBITA PERCEZIONE CONTRIBUTI NAZIONALI	52	8,3
INDEBITE EROGAZIONI SOMME DANARO	52	8,3
INCARICHI CONSULENZE	42	6,7
INCIDENTI STRADALI	3	0,5
IRREGOLARITA' GESTIONALI	59	9,4
MANCATE O MINORI ENTRATE	77	12,3
PERSONALE	25	4,0
REATI CONTRO LA P.A.	98	15,7
RITARDATO O MANCATO PAGAMENTO	5	0,8
TOTALE	626	100,0

Fonte: Ufficio Studi della Procura Generale

**TIPOLOGIA EVENTO DANNOSO (PREVALENTE)
 RISCONTRATO NELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
 PUBBLICATE NEL 2014**



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA Attività svolta nel 2014	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	4	3,6
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	4	3,6
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	13	11,8
IPERPRESCRIZIONI	2	1,8
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	21	19,1
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	1	0,9
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	20	18,2
DANNO ALL'IMMAGINE	4	3,6
ALTRE TIPOLOGIE	41	37,3
TOTALI	110	100,0

IMPORTI SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA	
CALABRIA	€ 99.611,13
CAMPANIA	€ 528.439,15
EMILIA ROMAGNA	€ 96.700,00
LAZIO	€ 828.948,55
LIGURIA	€ 203.216,58
LOMBARDIA	€ 163.547,87
MARCHE	€ 197.269,14
MOLISE	€ 3.104,10
PIEMONTE	€ 2.164.332,33
PUGLIA	€ 13.241.090,60
SICILIA	€ 652.116,68
TOSCANA	€ 180.927,70
UMBRIA	€ 201.116,67
VALLE D'AOSTA	€ 0,00
TOTALI	€ 18.560.420,50

**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA SANITARIA**
Attività svolta nel 2014

**CONSULENZE esterne
ed incaichi; 4; 3,6%**

**DANNO AL
PATRIMONIO uso
indebito di mobili e/o
immobili; 4; 3,6%**

**ALTRE TIPOLOGIE; 41;
37,3%**

**DANNO DA ATTIVITA'
CONTRATTUALE ; 13;
11,8%**

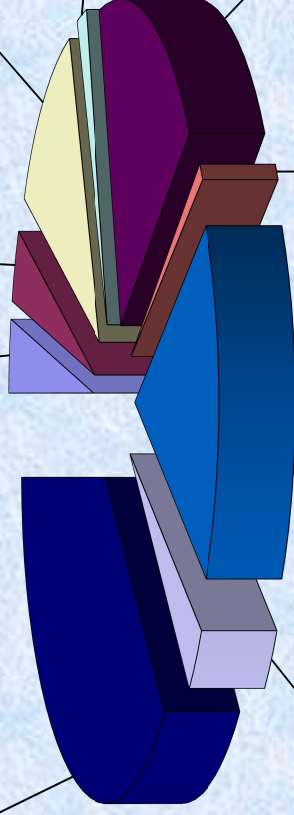
**IPERPRESCRIZIONI; 2;
1,8%**

**PERSONALE
(Assunzioni, inquadram
enti irregolari,
assenteismo, ecc.); 21;
19,1%**

**RITARDATI O MANCATI
PAGAMENTI; 1; 0,9%**

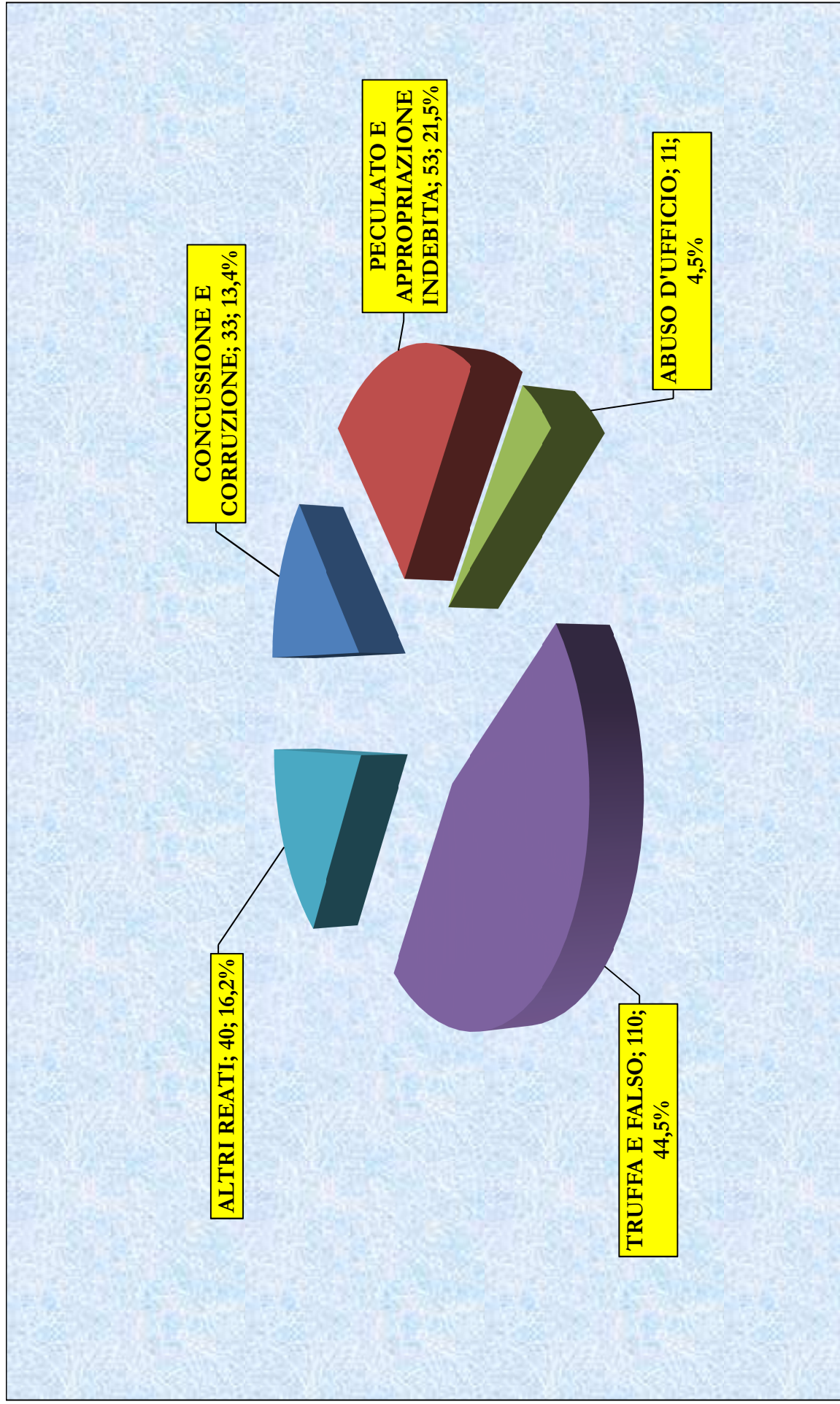
**RISARCIMENTI DANNI A
TERZI PER ERRORI
SANITARI; 20; 18,2%**

**DANNO ALL'IMMAGINE;
4; 3,6%**



SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO						
Attività svolta nel 2014						
	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	TOTALE
Tipologia eventi riscontrati nelle sentenze di condanna pubblicate nel 2014	33	53	11	110	40	247
rapporto percentuale Reato/ totale citazioni	13,4	21,5	4,5	44,5	16,2	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 222.506.311,44	€ 2.870.724,94				

SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO
Attività svolta nel 2014



SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
TABELLE DI COMPARAZIONE:
Attività svolta nel 2014

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2009 al 2014

B) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2009 al 2014

**IMPORTI CONSEGUENTI A SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI RESPONSABILITA' DAL 2009 AL 2014**

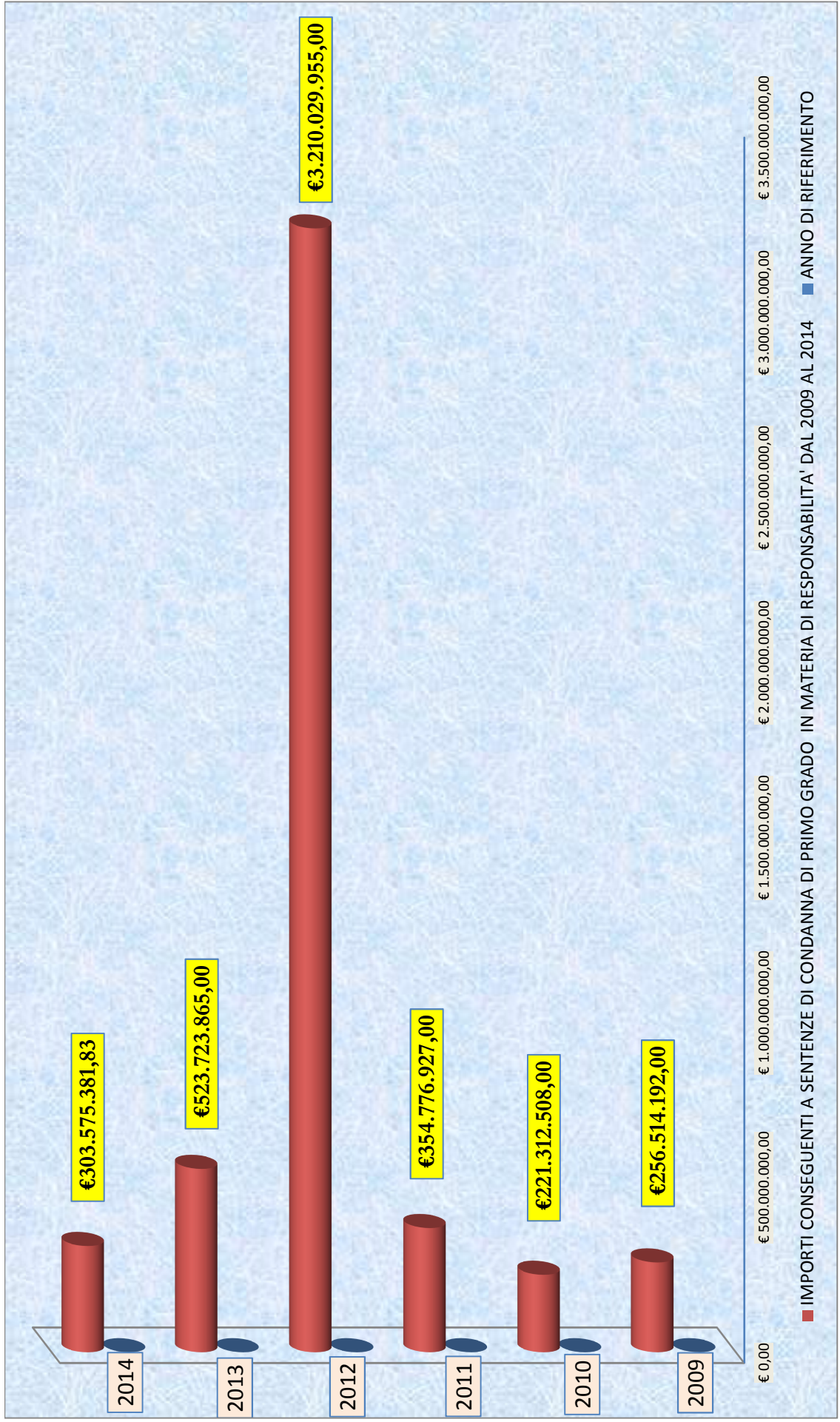


GRAFICO NUMERO SENTENZE DI CONDANNA DAL 2009 AL 2014

(FONTE: Ufficio studi Procura Generale)

