

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2011

RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE

MARIO RISTUCCIA

Adunanza delle SS.RR. del 22 febbraio 2011

Presidente Luigi Giampaolino

INDICE

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2011

	pag.
I. GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE	
1) Quadro dei recenti interventi normativi	1
2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza - Società partecipate	7
II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE:	
1) L'attività delle Procure regionali	25
2) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali - Il fenomeno della corruzione nella P.A. -	63
3) Danni erariali derivanti da attività contrattuale	74
4) Rapporti tra giurisdizione contabile ed altre giurisdizioni in materia di contratti pubblici	93
5) Gestione del patrimonio pubblico	101
6) Incarichi e consulenze	109
7) Nomine illegittime	125
8) La spesa sanitaria	128
9) Frodi comunitarie - OLAF-	131
10) Art. 119, ultimo capoverso della Costituzione nel quadro del principio di coordinamento della finanza pubblica	155
11) Strumenti finanziari derivati	162
12) Contenzioso in materia esattoriale	170
13) Statistiche relative alla funzione requirente	178
III. ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA	179
IV. GIUDIZI PENSIONISTICI	191
 <i>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i>	 197

I. - GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE

1) Quadro dei recenti interventi normativi (V.P.G. Antonio Ciaramella)

Il legislatore nel 2010, come, frequentemente, avvenuto negli anni scorsi, ha proseguito nella metodologia di individuazione di comportamenti illegittimi di funzionari pubblici, espressamente qualificati anche quali illeciti erariali.

Ciò è avvenuto con D.L. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, contenente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica.

L'art. 6 di quest'ultima ha stabilito che la violazione del principio del carattere onorifico della partecipazione ad organi collegiali di amministrazioni pubbliche o enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche "determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli". Allo stesso modo, comporta responsabilità amministrativa e nullità degli atti la mancata adozione di provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione diretti alla riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e controllo di tutti gli enti ed organismi pubblici. La norma, inoltre, proseguendo nella politica legislativa diretta alla riduzione degli incarichi di studio e consulenza esterni, conferiti da pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le risorse umane interne, sanziona a titolo di responsabilità amministrativa e disciplinare il mancato rispetto dei nuovi limiti percentuali stabiliti per le spese a tale titolo. Identica misura è, poi, stabilita dall'art. 9

della legge riguardo al mancato rispetto dei limiti di spesa stabiliti per i contratti a tempo determinato e quelli di collaborazione coordinata e continuativa.

Nell'ambito, poi, dei mezzi diretti al contenimento delle spese in materia di invalidità e previdenza, l'art. 10 della citata legge prevede, nel caso di false attestazioni di stati di malattia da cui è conseguito il pagamento indebito di trattamenti economici di invalidità civile, una responsabilità patrimoniale del medico responsabile (rientrante nella cognizione del giudice contabile) estesa anche al danno all'immagine subito dall'amministrazione.

Trattandosi di norma speciale sopravvenuta, l'azione del P.M. diretta ad ottenere il riconoscimento di quest'ultimo titolo di danno non dovrebbe essere soggetta al presupposto della condanna definitiva del presunto responsabile per un delitto contro la pubblica amministrazione, di cui all'art. 17 comma 30ter del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009 e succ. mod.. Allo stesso modo, prescindendo, cioè, da tale condizione, dovrebbe ritenersi operante anche l'ulteriore fattispecie tipizzata di danno all'immagine di un ente pubblico, prevista, nei casi di non giustificata prestazione lavorativa da parte di un dipendente, da una disposizione legislativa (art. 55 *quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2009), entrata in vigore successivamente alla suddetta norma.

Inoltre, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 122 del 2010, è causa di responsabilità amministrativa il mancato aggiornamento triennale, da parte del Ministero dell'economia e finanze, dei requisiti di accesso al sistema pensionistico legati all'incremento della speranza

di vita.

Infine, quale stimolo per una maggiore efficienza nell'azione amministrativa, l'art. 49 di tale legge prevede che la mancata partecipazione ad una conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento "sono valutate al fine della responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa". All'analogo fine di assicurare l'osservanza da parte dei dirigenti pubblici dei principi di economicità ed efficienza nell'esercizio dei propri poteri organizzativi, il nuovo art. 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (come modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2009) prevede che "è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale" la mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale.

La descritta tecnica di tipizzazione legislativa delle ipotesi di responsabilità amministrativa ha certamente il merito di porsi come fine quello di operare una dissuasione e repressione di comportamenti che, in base all'esperienza del concreto agire nel tempo degli apparati amministrativi, anche a fronte di riforme legislative, comportano effetti pregiudizievoli per il patrimonio di amministrazioni pubbliche ovvero si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva degli equilibri dei bilanci di queste ultime, soprattutto in contingenze economiche che richiedono un controllo e contenimento della spesa pubblica. Può considerarsi, altresì, positiva la circostanza che, attraverso la stessa, il legislatore, al fine della tutela dell'erario, implicitamente, indirizza il P.M. contabile verso settori che appaiono particolarmente a rischio di

comportamenti illeciti.

Però, tale tendenza legislativa, soprattutto se utilizzata al di fuori di particolari contingenze, può, di riflesso, incidere sul generale carattere “atipico” dell’illecito amministrativo-contabile, derivante dai principi generali in materia (art. 52 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214 del 1934 ed 82 della legge di contabilità generale, n. 2440 del 1923), valorizzato dalla stessa Corte Costituzionale (si veda la sentenza n. 340 del 2001) e posto in funzione di una tutela ad “ampio spettro” del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, ovvero, più in generale, delle risorse finanziarie pubbliche, anche quando sono affidate in gestione a soggetti privati, per finalità di interesse generale ovvero per l’espletamento di un servizio pubblico. Inoltre, non può essere sottovalutato il rischio della creazione di forme di responsabilità amministrativa c.d. formali (che prescindono, cioè, della sussistenza di un danno erariale concreto), già censurate dalla Consulta con la sentenza n. 72 del 1983. A tal proposito, occorre evidenziare come l’uso, da parte del legislatore, di formule spesso particolarmente stringate (il riferimento alla mera circostanza che il comportamento censurato “è causa di responsabilità amministrativa” ovvero “determina responsabilità erariale”) pone la necessità di una non semplice attività ermeneutica diretta alla distinzione fra fattispecie che, seppure tipizzate, sono solo descrittive di comportamenti la cui lesività per il patrimonio pubblico va comunque accertata in concreto (assieme agli altri elementi costitutivi dell’illecito), da parte del giudice, da quelle, più specificamente, sanzionatorie in cui il legislatore ha stabilito anche l’importo della sanzione pecuniaria applicabile ovvero il minimo ed

il massimo della stessa, per le quali il danno erariale dovrebbe considerarsi in *re ipsa* (come, ad es., nel caso di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002, che sanziona il ricorso all'indebitamento da parte degli amministratori di enti territoriali per spese non di investimento; le sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12 del 2007, hanno ritenuto comunque necessaria, per l'applicazione della sanzione prevista da tale norma, la sussistenza, almeno, dell'elemento soggettivo minimo della colpa grave).

In definitiva, un possibile nuovo modello di responsabilità amministrativa "rafforzato" che possa, eventualmente, affiancarsi, per ipotesi determinate ed al fine di meglio assicurare l'osservanza di norme dotate di particolare valore imperativo, a quello tradizionale atipico e di natura risarcitoria (pur nella accentuazione dei profili sanzionatori, anche in conseguenza della riforma di cui alla legge n. 20 del 1994, come evidenziato dalla Consulta nelle sentenze nn. 453 e 371 del 1998) richiede un approccio da parte del legislatore, non solo settoriale, come avvenuto sino ad oggi, bensì organico, che, oltre a fissare principi generali da applicarsi in materia, sanzioni comportamenti dannosi o comunque ragionevolmente idonei ad arrecare una lesione al patrimonio di enti pubblici o equiparati, in modo che la prospettiva di una possibile responsabilità amministrativa "sia ragione di stimolo e non di disincentivo" per i dipendenti e gli amministratori degli stessi (concetto espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 371 del 1998 e, recentemente, ribadito nella sentenza n. 355 del 2010).

Occorre, però, segnalare, in evidente contrasto con la suddetta tendenza legislativa diretta, attraverso l'azione del P.M. presso la

Corte dei conti, ad un rafforzamento delle garanzie per il pubblico erario, l'emanazione di norme che hanno esentato, preventivamente, da una possibile responsabilità amministrativa o contabile determinate categorie di soggetti. E' il caso degli amministratori unici, i componenti del collegio sindacale ed i dipendenti pubblici che operano nell'interesse delle società a partecipazione pubblica Tirrenia di Navigazione e Siremar (come previsto dall'art. 1, lett. b del d.l. n. 103 del 2010, conv. in legge n. 127 del 2010). Ad un analogo esito di esenzione da una responsabilità amministrativa potrebbe portare un'interpretazione che rendesse operante anche nei confronti dell'azione del P.M. contabile una possibile rinuncia (prevista dall'art. 2bis del d.l. n. 187 del 2010, conv. in legge n. 217 del 2010), da parte del Ministero dell'Interno, al diritto di rivalsa (previsto, quale principio generale, dall'art. 22, comma 2, del T.U. n. 3/1957) nei confronti di dipendenti che hanno cagionato danni a terzi, risarciti dall'amministrazione, in occasione di manifestazioni pubbliche.

Infine, si evidenzia la notevole diminuzione del quantum del danno risarcibile alle amministrazioni danneggiate, attraverso il rafforzamento (con l'art. 2, comma 2, *septies-undecies* del d.l. n. 73 del 2010, conv. in legge n. 40 del 2010) dei benefici previsti per gli ex concessionari della riscossione cui è stata addebitata una responsabilità amministrativa o hanno ricorso avverso dinieghi di rimborsi o scarichi da parte dell'amministrazione finanziaria (più diffusamente cfr. pag. 170 e seguenti).

2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza - Società partecipate

(V.P.G. Sergio Auriemma)

Le attività inquirenti e di esercizio dell'azione di responsabilità, che le Procure regionali saranno chiamate a svolgere nel corso dell'anno giudiziario oggi in inaugurazione ufficiale, potranno avvalersi di un patrimonio giurisprudenziale costituzionale e cassatorio che nel 2010 ha annotato nuove tappe elaborative e si è arricchito di elementi capaci di offrire molteplici spunti di approfondimento e di sviluppo operativo.

Due decisioni del giudice delle leggi hanno dato soluzione a questioni suscettibili di assumere rilievo nei processi contabili.

La sentenza n. 355, risolvendo numerosi sospetti di illegittimità costituzionale sollevati da sette Sezioni giurisdizionali regionali o di appello, ha scrutinato le nuove disposizioni in tema di perseguibilità del "danno all'immagine" recate dall'articolo 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 e succ. modificazioni, tramite le quali il legislatore ha ammesso la proposizione dell'azione risarcitoria per danni all'immagine da parte della procura operante presso il giudice contabile soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei «delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione»; ciò per effetto del richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che fa espresso riferimento ai delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Tutte le questioni proposte sono state dichiarate in parte inammissibili ed in parte non fondate. Tra i principi di maggior

interesse enunciati dalla Corte costituzionale si possono qui riepilogare, in particolare e in sintesi, i seguenti:

- Non vi è dubbio che la formulazione della disposizione non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost. deve, quindi, ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente - conformando, sul piano sostanziale la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa - i casi in cui è possibile, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa.
- La scelta legislativa di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, non è manifestamente irragionevole. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che soltanto in presenza di condotte illecite che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno.
- La norma censurata non può ritenersi in contrasto con l'art. 2

Cost., che imporrebbe una tutela piena, e non limitata, dei diritti della personalità, in quanto la peculiarità del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, unitamente all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità amministrativa in grado di coniugare le diverse finalità prima richiamate, può giustificare una altrettanto particolare modulazione delle rispettive forme di tutela.

- Non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno all'immagine, determinando una possibile minore entrata, comporti «nuove o maggiori spese», in violazione dell'art. 81 Cost. In altri termini, non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione. Del resto, non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile prevedere la necessaria copertura finanziaria.
- E' indubbio che sussiste una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. Il legislatore, nell'esercizio non manifestamente irragionevole della sua discrezionalità, ha ritenuto che tale tutela sia adeguatamente assicurata mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte che integrino gli estremi di fatti di reato che tendono proprio a tutelare, tra l'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

- Il legislatore ha ridefinito i contorni, sul piano sostanziale ed oggettivo, della responsabilità amministrativa, escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata, senza incidere in alcun modo sulle modalità di individuazione del giudice competente, né sul principio del "giudice naturale precostituito".

I principi di diritto e le corrispondenti *rationes decidendi* desumibili dall'iter motivazionale della sentenza sono, dunque, numerosi.

Qui preme sottolineare quelli che palesemente ribadiscono la "esclusività" e la "specialità" della giurisdizione contabile.

Mentre il vocabolo esclusività pone l'accento sulla concentrazione innanzi al giudice contabile della potestà a conoscere di azioni, risarcitorie o conservative, relative a controversie aventi ad oggetto un evento verificatosi in danno di una Pubblica Amministrazione e ad opera di un agente "pubblico" inteso in senso lato, il vocabolo specialità identifica tutte le particolarità di una tutela giudiziale, fondata su previsione costituzionale, che attiene ad una forma di responsabilità soggettiva non ritagliata in maniera perfetta né su un modello pubblicistico-sanzionatorio o afflittivo, né su un modello rigidamente civilistico-risarcitorio.

Di interesse esclusivamente processuale è, invece, la sentenza n. 3 con la quale, dopo aver ribadito il principio della scissione del momento di perfezionamento della notificazione degli atti processuali, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ. nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata

informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione.

Se si passa all'analisi delle pronunce rese nel 2010 dalla Corte di Cassazione quale giudice regolatore della giurisdizione, è possibile mettere in evidenza le seguenti.

Un nutrito gruppo di decisioni (nn. da 519 a 525, n. 5032, n. 8437, n. 8438, n. 16286, n. 16287), facendo seguito ad arresti altrettanto numerosi resi nel corso del 2009 sul medesimo tema e con approdi decisionali identici, è intervenuto a regolare la giurisdizione nei confronti di società di diritto privato partecipate da un soggetto pubblico.

Il vaglio cassatorio si è nuovamente soffermato sulla problematica della praticabilità di un criterio di collegamento (l'esistenza di un rapporto di partecipazione azionaria) che - alla stregua di varie pronunce della Corte dei conti e superando sia il limite dell'esistenza di un servizio pubblico svolto per conto dello Stato, sia il limite della veste formale privatistica rivestita dalla società, sia il regime giuridico civilistico cui essa è sottoposta, sia il regime patrimoniale (patrimonio sociale autonomo) che la caratterizza, sia la questione del soggetto passivo del danno, sia infine la questione dell'esistenza di una forma di tutela (le azioni sociali civilistiche) affidata ad altro giudice - era stato ritenuto comunque idoneo a prospettare la giurisdizione della Corte dei conti.

Lo schema logico ricostruttivo adoperato dalla Cassazione, a proposito di una giurisdizione che in molte delle fattispecie esaminate era stata rivendicata basando la potestà cognitiva contabile unicamente sulla presenza di "capitali pubblici" e sul "rapporto

partecipativo”, cioè sull’investimento e l’utilizzo di risorse pubbliche nel patrimonio della società privata, è stato paradigmatico.

Risulta, infatti, ribadito che la giurisdizione contabile si esercita unicamente sul danno inferto direttamente al patrimonio del soggetto pubblico partecipante (ad esempio: danno all’immagine), ma non per i danni che si assumono causati al patrimonio della società privata. Per questi ultimi è il socio pubblico, nella sussistenza dei presupposti di legge, facultato ad esercitare innanzi al giudice ordinario l’azione sociale civile, nonché a poter essere chiamato a rispondere, innanzi al giudice contabile, di eventuali omissioni al riguardo, causative di nocumento erariale.

Non si può dire, quindi, che sia stata smentita la sussistenza della giurisdizione contabile ogniqualvolta la prospettazione della pretesa risarcitoria - che in fase di regolamento preventivo rileva unicamente come allegazione, da accertare poi nel merito - venga saldamente basata su censure concernenti un’attività svolta anche da soggetto totalmente privato, ma concretizzatasi in una “gestione pubblica”:

- che sia esplicitamente funzionalizzata al perseguimento di finalità pubbliche;
- che abbia reso il soggetto privato compartecipe diretto e fattivo di attività istituzionali pubbliche;
- che abbia inferto danno ingiusto al patrimonio di una Pubblica Amministrazione.

Il nuovo criterio - l’incidenza del danno - è stato piuttosto espresso per i casi in cui la vicenda fattuale portata al vaglio del giudice contabile sia prospettata in base al “rapporto di

partecipazione azionaria" tra Stato e SpA.

Gli altri criteri, non sostitutivi o modificativi del primo, ma alternativi, convivono e restano adoperabili, purché la prospettazione attorea colga l'effettiva esistenza di un "rapporto di servizio".

Quest'ultimo non si limita ai rapporti organico o d'impiego pubblico, essendo sufficiente che il soggetto, anche privato, venga investito dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione, si inserisca nell'organizzazione della medesima con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata, operi nell'iter procedimentale pubblico, ne divenga compartecipe fattivo, eserciti una quota di attività in vece della pubblica amministrazione ed operi, in tal modo, come "*longa manus*" della stessa.

Restano, perciò, totalmente indifferenti il titolo giuridico col quale avvenga l'inserimento nell'organizzazione di una P.A., gli strumenti giuridici adoperati (autoritativi e unilaterali oppure negoziali), la veste giuridico-formale del soggetto presunto responsabile.

Sempre sul tema delle società private sembra utile menzionare un'altra pronuncia, emessa dalla Cassazione in sede penale e che, quindi, solo di riflesso può interessare la giurisdizione contabile.

La sentenza n. 28699/2010 (più di recente seguita dalla sentenza n. 234/2011), indagando il testo letterale del d.lgs. 231/2001, ha precisato che la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'esonero dalla

disciplina dettata dal decreto, dovendo anche concorrere un'ulteriore condizione: l'ente pubblico non deve svolgere attività economica. Di conseguenza, restano assoggettabili alla disciplina normativa citata (quindi obbligate all'adozione di specifici, effettivi ed adeguati "modelli comportamentali") le cd. "società miste" partecipate da ente pubblico, che svolgono sì un servizio pubblico, ma che pur sempre operano in vista della realizzazione di un utile economico e svolgono vera e propria attività di impresa.

Ciò schiude al PM contabile non marginali spazi di indagine, nei casi in cui l'omessa o l'inadeguata adozione dei modelli abbia finito con l'agevolare vicende corruttive e creato disservizi che riverberino effetti patrimoniali a danno diretto del socio pubblico partecipante.

Nel corso del 2010 è stato più volte affrontato dalla Cassazione anche il tema della potestà cognitiva contabile sull'utilizzo di contributi e di finanziamenti realizzato in modo difforme da "programmi pubblici" che ne disciplinino l'erogazione e l'impiego (decisioni n. 5019, n. 9966, n. 9967, n. 16505, n. 16506).

Già a partire dall'ord. n. 4511/2006 era stata riconosciuta la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sull'utilizzo di sovvenzioni erogate secondo previsioni di atti legislativi o regolamentari, nazionali o comunitari, quando l'uso delle medesime avvenga sulla base e nell'ambito di programmi diretti alla realizzazione di politiche pubbliche in vari settori di intervento (agricoltura, zootecnia, occupazione, sviluppo industriale, servizi, formazione professionale).

In questi casi, tra i percettori finali delle contribuzioni

(amministratori di società di diritto o di fatto, rappresentanti legali, soci, soggetti estranei alla società ma concorrenti nella gestione delle sostanze pubbliche vincolate all'impiego preventivato od anche singoli percettori del tutto privati) e la P.A. si instaura una relazione funzionale di servizio e l'utilizzo non conforme allo specifico programma pubblico costituisce danno erariale, in quanto la collettività, o anche altri legittimi aspiranti alla contribuzione, vengono privati di un corretto apporto finanziario per la realizzazione del "piano" pubblicistico.

Il danno, se il finanziamento avviene attraverso erogazioni dell'Unione europea, ha peraltro un risvolto comunitario, atteso che ai sensi dell'art. 325 del Trattato sull'Unione gli Stati membri sono tenuti, nella tutela delle risorse comunitarie, ad adottare le stesse misure (amministrative, legislative e giudiziarie) apprestate in favore delle risorse nazionali.

Naturalmente la natura pubblica del denaro non è presupposto di per sé solo sufficiente a radicare la giurisdizione contabile, essendo comunque richiesto che il soggetto privato sia chiamato alla "gestione" delle risorse da realizzare secondo un "programma" puntualmente imposto e regolato contabilmente, in tal maniera restando investito del compito di porre in essere un'attività "in vece" della pubblica amministrazione.

Ne consegue che non sussiste potestà giudicante contabile e non si può parlare di danno alla pubblica finanza quando, ravvisandosi una estraneità del privato alla "gestione pubblica" del denaro, non può dirsi integrato il rapporto di servizio anche solo di fatto, che è presupposto normativo indefettibile per giustificare

l'insorgenza di una responsabilità erariale (ordd. n. 23599, n. 23600, n. 23601 del 2010).

Il giudizio di conto, costituente il nucleo storico della responsabilità rinvenibile nella legge istitutiva della Corte dei conti, di epoca pre-repubblicana, che in origine consentiva di individuare la responsabilità del contabile solo quando emergente dall'esame e giudizio sul conto medesimo, è l'oggetto di alcune pronunce (n. 13330, n. 14891) che hanno ribadito approdi interpretativi enunciati sul finire del 2009.

Distinguendo tra i due momenti processuali attraverso cui ha corso il giudizio di verifica dei conti - il primo caratterizzato da un'attività ufficiosa di istruzione, a contraddittorio posticipato; il secondo contraddistinto dalla *cognitio* piena e dal contraddittorio con il contabile - è stato precisato che solo nel secondo momento si innesca la fase giurisdizionale contenziosa del procedimento, rendendo così ammissibile lo scrutinio cassatorio sulla sussistenza della potestà giudicante.

E' stato, inoltre, confermato il consolidato principio secondo cui elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di "agente contabile" sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre resta 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.

Un tema diverso, concernente i rimedi esperibili avverso pronunce del giudice contabile aventi ad oggetto la sussistenza o

meno della giurisdizione, è quello oggetto dell'ord. n. 3202.

Di frequente il ricorso per cassazione è adoperato dalle parti private come strumento impugnatorio per prospettare asserite violazioni dei principi del giusto processo, ritenute riconducibili al genus del superamento dei limiti esterni di giurisdizione.

Nel ribadire un'esegesi assistita da numerosissimi precedenti conformi, è stata dichiarata l'inammissibilità di censure che denunzino soltanto la commissione di *errores* in procedendo o in *iudicando*, cioè violazioni che, pur se attingenti a principi fondamentali e di rilievo costituzionale, in alcun modo possono essere incluse nella rigorosa previsione di cui all'art. 362 del codice di procedura civile.

L'indirizzo ermeneutico riconosce che la norma processuale non è il frutto di una discutibile opzione del legislatore ordinario che ha escluso il sindacato di legittimità, ma una scelta che trova speculare corrispondenza e totale legittimazione proprio nel disposto dell'ultimo comma dell'art. 111 Cost., mai novellato, che rende sottoponibili alla Cassazione le sentenze della Corte di conti per le sole ragioni afferenti la giurisdizione.

Una doglianza altrettanto di frequente devoluta al vaglio cassatorio consiste nel lamentare travalicamenti dei limiti di giurisdizione asseriti come verificatisi attraverso la violazione della regola dell'insindacabilità nel merito di scelte discrezionali dell'amministrazione.

L'ord. n. 6410, richiamando precedenti conformi, osserva che i comportamenti *contra legem* di un pubblico amministratore non sono mai al riparo del sindacato giudiziale, non potendo essi costituire

esercizio di una scelta discrezionale insindacabile.

La medesima ordinanza, sia pure *per incidens*, affronta il tema della formazione del cd. giudicato implicito, che si determina nel caso in cui una pronuncia del giudice speciale resa in primo grado non sia stata espressamente appellata in punto di difetto di giurisdizione, così creandosi una preclusione che il giudice di appello non può superare d'ufficio, in quanto non investito della stessa e non legittimato a pronunciarsi.

La questione, a partire dalla Cass. n. 24483/2008, è stata oggetto di una profonda rilettura dell'art. 37 c.p.c., alla luce dei principi di economia processuale e di durata ragionevole del processo.

L'innovativa lettura ha portato ad affermare che il giudicato sulla giurisdizione si forma, anche per implicito, tutte le volte che la causa sia stata decisa nel merito e la sentenza non sia stata impugnata da una parte, censurando in appello specificamente il difetto di giurisdizione.

Restano escluse da detto regime preclusivo le sole decisioni che non contengano statuizioni implicanti l'affermazione della giurisdizione, come nel caso in cui sia stato dibattuto in giudizio il solo tema dell'ammissibilità della domanda oppure dalla motivazione della sentenza risulti che l'evidenza di una soluzione - ad esempio l'infondatezza della pretesa risarcitoria - abbia assorbito ogni altra valutazione.

Confermano l'indirizzo interpretativo l'ord. n. 6316 e l'ord. 6832, nonché la sentenza n. 14700 che, per altro verso, affronta un tema di sicuro rilievo nel processo contabile, quale quello del

carattere “solidale” dell’obbligazione risarcitoria nel caso in cui più soggetti abbiano dato un contributo causale alla produzione del danno erariale.

La sentenza precisa che l’obbligazione “solidale” determina la costituzione non già di un unico rapporto obbligatorio con pluralità di soggetti dal lato attivo o passivo, bensì di tanti rapporti obbligatori, tra loro distinti, sicché quando siano convenuti in giudizio tutti i condebitori in solido, nell’unico processo esistono più cause scindibili, ciascuna avente quali parti il creditore e il condebitore in solido.

Meritano di essere menzionate altre decisioni della Cassazione, che hanno indagato la fase istruttoria pre-processuale di competenza del Pubblico Ministero oppure hanno richiamato talune regole processuali applicabili ai giudizi di responsabilità amministrativa.

La sentenza n. 19700, pronunciando l’inammissibilità di un ricorso proposto dal Pubblico Ministero avverso un’ordinanza (n. 242/2008) resa dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio, che aveva valutato ed escluso la compatibilità con principi costituzionali di talune acquisizioni probatorie, ha espresso interessanti principi di diritto sul potere del giudice contabile di sindacare le attività istruttorie del PM.

E’ stata, infatti, riconosciuta l’esistenza del potere del giudice della Corte dei conti di verificare, in sede dibattimentale, l’ammissibilità delle prove fornite dal P.M. contabile o la legittimità di un atto istruttorio.

Pur senza pronunciarsi per esplicito sul carattere pre-

processuale dell'istruttoria contabile e sulla sua natura giuridica, la Cassazione per la prima volta mette in risalto l'esistenza di un potere di controllo del giudice sull'attività istruttoria del PM e di forme di tutela (nella specie dalla Sezione Lazio ricondotte all'istituto della cd. istruzione preventiva ex art. 692 e ss. c.p.c.) che l'ordinamento processuale civile è in grado di assicurare anche in questa fase.

La sentenza n. 6996 è intervenuta, invece, sulla problematica della regolazione delle spese di giudizio e di difesa. Dopo aver ripercorso il complesso quadro normativo vigente, più volte rimaneggiato dal legislatore fino alle previsioni di cui all'art. 17 del d.l. n. 78/2010, la Cassazione osserva che una sentenza contabile di proscioglimento nel merito costituisce il presupposto di un credito (al rimborso delle spese di difesa) che la legge attribuisce al prosciolto e che il giudice contabile è deputato a quantificare, salva comunque la definitiva determinazione del suo ammontare da compiere, su parere dell'Avvocatura dello Stato, con provvedimento dell'amministrazione di competenza. La controversia cui tale provvedimento eventualmente dà luogo esula dalla giurisdizione della Corte dei conti ed appartiene a quella del giudice del rapporto di lavoro (giudice ordinario o amministrativo, secondo il regime "privatizzato" o "pubblico" del rapporto lavorativo stesso).

La decisione n. 23891 si è occupata dell'immediata ricorribilità di sentenze che pronuncino unicamente in tema di giurisdizione.

Innovando un indirizzo interpretativo anteriore, che da poco aveva registrato un'ennesima pronuncia (n. 16287/2010), e facendo applicazione del terzo comma dell'art. 360 c.p.c. come novellato dal d. lgs. n. 40/2006, la Cassazione ha affermato che la sentenza, anche

di appello, statuente soltanto sulla giurisdizione e in positivo, non è immediatamente ricorribile per cassazione dalla parte soccombente. Essa lo diventa solo a seguito di altra sentenza che definisca almeno parzialmente il merito.

Nell'ambito della materia cautelare va poi registrata la sentenza n. 25983, riguardante il fermo amministrativo disposto dall'amministrazione finanziaria ex art. 69 del r.d. 2440/1923 ed avente ad oggetto il rimborso, in favore di concessionario della riscossione, di quote esattoriali indebitamente restituite ai contribuenti.

La pronuncia, nel riconoscere la spettanza della giurisdizione al giudice contabile cui è attribuita la cognizione della controversia sul diritto cautelato, indica lo stretto parallelismo tra la misura cautelare e il diritto sostanziale garantito, quale principio generale valido in tema di "fermo amministrativo" (principio di recente enunciato anche dalla Corte costituzionale, con ord. n. 6/2010).

La questione del riparto e dei confini tra giurisdizione contabile e giurisdizione amministrativa evoca problematiche di ordine generale ancora più ampie che, a completamento della presente rassegna giurisprudenziale, possono utilmente guadagnare un breve cenno.

Anche il giudice amministrativo, specie a seguito del superamento della cd. "pregiudiziale amministrativa" ed alla luce di disposizioni incluse nel Codice del processo amministrativo di cui al d. lgs. n. 104/2010, sovente si occupa di condotte dannose tenute, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, a detrimento di privati cittadini.

Ebbene, il Consiglio di Stato varie volte ha affermato il principio secondo cui “ai fini dell'ammissibilità della domanda di risarcimento del danno a carico della pubblica amministrazione, non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo, ma è altresì necessario che sia configurabile la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo ovvero della colpa, dovendo quindi verificarsi se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede alle quali l'esercizio della funzione deve costantemente ispirarsi; segue da ciò che in sede di accertamento della responsabilità della Pubblica amministrazione per danno a privati conseguenti ad un atto illegittimo da essa adottato il giudice amministrativo può affermare la responsabilità quando la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimenti normativi e giuridici tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato e negandola quando l'indagine presupposta conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto” (fra le ultime pronunce in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, n. 3750/2009, n. 4527/2009, n. 2029/2010, n. 8229/2010).

In tale contesto è stato altresì evidenziato che anche la giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE 5 marzo 1996, cause riunite nn. 46 e 48 del 1993; 23 maggio 1996, causa C5 del 1994), pur assegnando valenza decisiva alla gravità della violazione, indica, quali parametri valutativi di quel carattere il grado di chiarezza e precisione della norma violata, la presenza di una giurisprudenza

consolidata sulla questione esaminata e definita dall'amministrazione, nonché la novità della medesima questione, riconoscendo portata esimente all'errore di diritto, in analogia all'elaborazione della giurisprudenza penale in tema di buona fede nelle contravvenzioni.

In sostanza, la responsabilità della pubblica Amministrazione per danno a privati conseguenti ad un atto illegittimo viene riconosciuta dal giudice amministrativo quando la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimenti normativi e giuridici tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato, restando esclusa solo quando l'indagine conduce al riconoscimento di un errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto.

Ferme restando le diversità tra giudizio amministrativo e giudizio contabile, sembra tuttavia evidente che un'ipotesi di danno da provvedimento illegittimo ammesso come risarcibile nei confronti del privato non possa non determinare, in parallelo, una responsabilità patrimoniale dell'agente pubblico che ha adottato l'atto, essendosi al cospetto, per entrambe le figure di responsabilità, di una colpevolezza ritenuta "grave".

Su di un altro versante, vale la pena notare che assumono rilievo per la giurisdizione contabile recenti innovazioni normative in tema di procedimenti amministrativi.

La legge n. 69/2009 ha proceduto ad una incisiva riscrittura del testo dell'art. 29 della legge n. 241/1990, introducendo

disposizioni dirette a garantire l'uniforme applicazione sul territorio nazionale, da parte di qualsiasi amministrazione o ente pubblico (o società a capitale pubblico affidataria di esercizio di funzioni amministrative), di parti fondamentali della legge generale "sul procedimento", quali quelle riferibili al cd. danno da ritardo, quelle in tema di patologia degli atti amministrativi, quelle in tema di conferenza di servizio, quelle in tema di accordi fra privati e P.A. e fra enti e amministrazioni pubbliche, quelle prevedenti obblighi della P.A. di garantire la partecipazione al procedimento, di individuare il responsabile del procedimento, di concluderlo entro un termine prefissato, di assicurare l'accesso ai documenti amministrativi, di regolare e osservare la durata massima dei procedimenti.

Ciò è avvenuto ascrivendo le summenzionate regolazioni normative tra quelle attinenti ai "livelli essenziali delle prestazioni" concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, di talché le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti di propria competenza, non possono fissare garanzie inferiori a quelle poste con le disposizioni statali, ma se del caso dettare disposizioni migliorative, con conseguente ammissibilità soltanto di una *reformatio in melius*.

Le garanzie costituzionali in tal maniera approntate non possono sfuggire all'attenzione dell'inquirente contabile che si trovi ad accertare in via istruttoria condotte amministrative patrimonialmente dannose tenute presso le amministrazioni statali o locali, posto che le regole ed i principi fissati dalla legge generale sul procedimento e sui provvedimenti hanno disegnato un *modus*

operandi avente come obiettivo sostanziale quello di perseguire i fini determinati dalla legge, secondo criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza da intendersi come parametri “legali” ad ogni effetto.

II. TIPOLOGIE DI DANNO ERARIALE

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

Nei capitoli che seguono vengono riportate le fattispecie azionate come “danno erariale” in relazione al vigente assetto normativo della materia ed all'interpretazione della giurisprudenza della Corte dei conti formatasi ed evolutasi anche sulla scorta degli orientamenti e delle indicazioni della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi.

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

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

Piemonte

La Procura regionale per il Piemonte ha profuso un vasto impegno in una vertenza originata da una complessa indagine condotta dalle Procure della Repubblica di Torino e di Milano a carico di un ex Procuratore capo della Repubblica di Pinerolo, del Segretario capo, e di una serie di commercialisti e professionisti, alcuni assai noti, della Provincia di Torino, che avevano ricevuto una serie innumerevole di incarichi come consulenti tecnici del P.M. da parte di quel magistrato ed avevano ottenuto la liquidazione di compensi, tra il 1997 e il 2005, per oltre 15 milioni di euro, a carico del Ministero della Giustizia.

Le indagini penali avevano permesso di accertare l'esistenza di un ben organizzato e consolidato sistema truffaldino ai danni dello Stato, che basandosi sulla simulazione dell'esigenza di accertamenti tecnico-contabili per scoprire possibili illeciti fiscali o societari (il tutto si risolveva in un mero esame sulla carta dei bilanci di società e imprese del Pinerolese, con elaborati in forma standardizzata e di livello scadente), prevedeva il conferimento a parenti e amici del detto magistrato o dei capi della organizzazione di incarichi collegiali di consulenza tecnica, privi di qualsiasi concreta utilità ai fini investigativi penali; i consulenti così nominati, una volta percepito il compenso liquidato dallo stesso Procuratore capo con la maggiorazione per gli incarichi collegiali e per la speciale complessità (in realtà, si trattava di accertamenti del tutto semplici), "ricompensavano" poi l'alto magistrato restituendogli, sotto forma di tangente, una percentuale tra il 20 e il 30 % dei loro onorari.

La Procura di Milano ha, quindi, chiesto, nell'ottobre dello scorso anno, il rinvio a giudizio dell'ex Procuratore capo, dell'ex

Cancelliere, dei consulenti tecnici e dei loro complici con accuse che andavano dalla corruzione in atti giudiziari, all'associazione a delinquere e alla truffa aggravata ai danni dello Stato.

D'intesa coi P.M. penali milanesi, la Procura regionale della Corte dei conti per il Piemonte, ha dapprima atteso l'esito dell'udienza preliminare, così da consentire il perfezionamento degli accordi di patteggiamento e, per alcuni imputati, di parziale risarcimento del danno, indi ha proceduto ad iniziative cautelari con contestuale invito a dedurre nei confronti dell'ex Procuratore, dell'ex segretario e dei professionisti coinvolti in veste di consulenti tecnici del predetto rappresentante del Pubblico Ministero, eseguito su beni immobili e mobili registrati per un valore fiscale complessivo di oltre € 5.000.000,00.

Il danno erariale è stato individuato nell'importo complessivo dei compensi per le consulenze "fittizie", come spesa inutile per l'Amministrazione della Giustizia (oltre 15 milioni di euro, più accessori).

Gli accertamenti patrimoniali delegati alla Guardia di Finanza hanno permesso di scoprire che numerosi degli indagati, in periodo prossimo alla conclusione delle indagini penali o addirittura dopo la richiesta di rinvio a giudizio, avevano compiuto degli atti di disposizione a favore di prossimi congiunti, o costituito con il coniuge dei fondi patrimoniali ai quali avevano conferito la più parte del loro patrimonio immobiliare – così da mettersi al riparo dall'aggressione esecutiva, per i crediti risarcitori derivanti da responsabilità erariale. Avvalendosi, quindi, del disposto dell'art. 1, co. 174, L. Fin. 2006, la Procura regionale ha intrapreso cinque azioni

revocatorie ai sensi dell'art. 2901 c.c. nei confronti del magistrato e di quattro dei suoi ex consulenti tecnici.

Valle d'Aosta

In Valle d'Aosta, tra i casi trattati di maggiore interesse, si segnalano due istruttorie, riguardo alle quali è stato notificato invito a dedurre ai presunti responsabili: la prima per illegittima attribuzione ad un funzionario ARER (ex IACP) della qualifica dirigenziale, in assenza di qualsivoglia procedura concorsuale, per preteso svolgimento di mansioni superiori, la seconda per illecita dazione di un'indennità per incarico aggiuntivo ad un dirigente del comune di Aosta, in mancanza dei presupposti.

Un'altra istruttoria, in relazione alla quale era stato notificato invito a dedurre al presunto responsabile, concernente la nomina da parte del Direttore Generale dell'AUSL Valle d'Aosta del Direttore Amministrativo privo della qualificazione professionale richiesta imperativamente dalla legge, è stata archiviata a seguito di risarcimento del danno da parte del responsabile.

Una vicenda articolata e complessa ha formato oggetto di una citazione riguardante un'ingente opera pubblica per la realizzazione di un collegamento ferroviario tra i comuni di Cogne e di Gressan, non utilizzabile per difetti di progettazione e di direzione dei lavori.

Di grande rilievo appare la sentenza n. 9/2010, con la quale è stato condannato in via principale l'economista di un Comune della Valle a risarcire la fraudolenta sottrazione di ingenti somme di denaro, con condanna, a titolo di responsabilità sussidiaria, dei soggetti preposti all'esecuzione e controllo delle procedure di spesa dell'Ente, in particolare il tesoriere, il responsabile del servizio

finanziario, il revisore dei conti ed il segretario comunale.

Lombardia

Tra le più significative e rilevanti problematiche che sono state oggetto di complesse attività di indagine da parte della Procura regionale per la Lombardia nel corso del 2010, si segnalano:

Citazione ANAS

Un atto di citazione di particolare rilievo, depositato nel corso del 2010, ha riguardato una vicenda di rilevanza penale che ha coinvolto i vertici gestionali del Compartimento Lombardia dell'ANAS. A seguito delle indagini svolte in sede penale è stato accertato un sistematico ricorso all'aggiudicazione di lavori pubblici in favore di imprese appaltatrici in violazione delle regole dell'evidenza pubblica, alla quale risultava sovente connessa l'accettazione di tangenti per favorire gli affidamenti. Il procedimento penale si è concluso con la condanna ex art. 444 c.p.p. di numerosi dirigenti e funzionari dell'A.N.A.S. per i reati di corruzione propria e turbativa d'asta. La contestazione di danno erariale, ammontante a complessivi € 3.398.980,58, ha riguardato il c.d. "danno da tangente", il c.d. "danno all'immagine" e il c.d. "danno alla concorrenza". Con riferimento a quest'ultima voce di danno, quantificato nella rilevante somma di € 2.049.616,50, la prospettazione accusatoria ha evidenziato che l'aggiudicazione degli appalti alle imprese corruttrici ha determinato (secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione) la stipulazione di accordi contrattuali invalidi o comunque inefficaci in quanto illeciti. L'effetto dannoso è pertanto risultato immediatamente riconducibile alla condotta corruttiva posta in essere dai convenuti, che hanno venduto

la propria imparzialità a favore dell'impresa corruttrice ed è stato individuato nella violazione delle regole poste dall'ordinamento nazionale e comunitario a tutela della concorrenza e del mercato. Il danno contestato è stato conseguentemente commisurato in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., in una somma di denaro pari all'utile di impresa (10%) del valore dei lavori affidati illecitamente, indebitamente corrisposto in esecuzione del contratto invalido.

Policlinico San Matteo di Pavia

Nel corso del 2009 e del 2010 sono state attivate e definite alcune istruttorie in merito alla gestione delle risorse umane presso il Policlinico San Matteo di Pavia.

Alla conclusione dell'attività di indagine è stato depositato, alla fine del 2009, un primo atto di citazione concernente due distinte fattispecie. La prima di esse ha riguardato il conferimento di un incarico dirigenziale, attribuito in assenza di titolo di studio e procedura selettiva, nonché al di fuori della dotazione organica dell'Ente. La seconda ha interessato l'attribuzione ad un dipendente, contestualmente collocato in aspettativa, di un incarico libero-professionale per lo svolgimento di attività già rientranti nelle sue competenze dirigenziali, nonché la sostituzione dello stesso dipendente con altro dipendente, al quale è stato attribuito incarico dirigenziale in assenza dei più elementari presupposti normativi, a cominciare da quello della laurea. Il danno complessivo, relativo alle due fattispecie, è risultato pari ad € 546.109,89 ed è stato contestato sia al Commissario Straordinario dell'ente ospedaliero che ha gestito in prima persona i procedimenti, sia, in misura sensibilmente inferiore, al responsabile del servizio personale, coinvolto in una sola

delle vicende illecite. Il giudizio, discusso nell'udienza del 28.09.2010, risulta definito a seguito del deposito della sentenza n.627 del 02.11.2010 con la quale le richieste della Procura regionale sono state integralmente accolte.

Nel corso del 2010 è stato depositato un secondo atto di citazione con il quale è stato contestato ai vertici gestionali dell'ente sanitario di aver attivato, sulla base di un contratto integrativo decentrato stipulato il 20 dicembre 2005, una cospicua serie di procedimenti di c.d. "progressione verticale" del personale inquadrato nelle categorie professionali sanitarie, tecniche ed amministrative prevedendo che la decorrenza giuridica ed economica delle progressioni avrebbe avuto effetto retroattivo dal 01.01.2005. A seguito dell'espletamento delle procedure previste per i nuovi inquadramenti l'ente ha dato corso alla definizione delle progressioni con il riconoscimento dell'effetto retroattivo. La contestazione di danno erariale è risultata pari a complessivi € 358.516,22. Come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e, a partire dal 2003, dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione quale giudice del riparto di giurisdizione, l'istituto della progressione verticale da un'area funzionale ad un'altra comporta, nella pubblica amministrazione, l'instaurazione di un rapporto di lavoro nuovo e completamente autonomo rispetto a quello precedentemente vigente tra l'ente e il lavoratore. Ed infatti la c.d. progressione verticale necessita di un apposito procedimento di selezione concorsuale - in ossequio al principio costituzionale sancito dall'art.97 - e le eventuali controversie sul procedimento di reclutamento sono devolute alla giurisdizione del Giudice

Amministrativo ai sensi dell'art.63, comma 4, D.Lgs. n.165/2001.

L'effetto retroattivo assegnato alle progressioni verticali è risultato conseguentemente contrario ai più elementari principi del pubblico impiego non essendo consentito corrispondere il salario in assenza di prestazione lavorativa.

Nomina Direttore Generale presso un Comune della provincia di Bergamo

Nel corso del 2010 è stato depositato un atto di citazione con il quale è stato contestato al Sindaco e al Segretario Comunale di un Comune del Bergamasco un danno erariale, quantificato in complessivi € 174.157,16, derivante dall'intervenuta nomina del Segretario Comunale nella funzione di Direttore Generale ex art.108, comma 4, TUEL. La contestazione si è basata sul fatto che il compenso aggiuntivo attribuito al Segretario Comunale, al conseguimento della nomina a Direttore Generale, è risultato del tutto abnorme ed irragionevole. In particolare, la somma individuata quale indennità aggiuntiva (€ 7.258,35 su 14 mensilità) è stata aumentata rispetto a quella erogata in favore del precedente Segretario (€ 1.430,19 su 13 mensilità) in misura superiore al 500%.

Il provvedimento di attribuzione delle funzioni di direttore generale stabilisce l'ammontare dell'indennità aggiuntiva senza alcuna motivazione in merito alle ragioni dell'abnorme aumento dell'indennità rispetto a quella precedente.

A seguito dell'istruttoria svolta dalla Procura direttamente presso l'amministrazione comunale non sono state accertate problematiche gestionali particolari, carenze di organico ovvero altre ragioni che potessero in qualche misura determinare – a prescindere dalla totale carenza di motivazione nell'atto di nomina – l'esigenza

di aumentare l'emolumento aggiuntivo in favore del Segretario nominato Direttore Generale. Le attività di direzione generale svolte dal Segretario/Direttore Generale hanno ricalcato, nella sostanza, le attività poste in essere dal Segretario/Direttore Generale precedente.

Successivamente alla cessazione dell'incarico, durato circa due anni, il Comune in questione ha nominato un nuovo Segretario Comunale nella funzione di Direttore Generale, riconoscendo una indennità aggiuntiva pari ad € 2.500,00 mensili lorde.

Citazioni Ex Magistrato del Po

Nel corso del 2010 sono stati avviati 4 giudizi correlati alle plurime vicende di rilevanza penale inerenti alla gestione dei lavori d'urgenza conseguenti agli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 2000 nell'ambito del bacino idrografico del fiume Po, di competenza dell'ex Magistrato per il Po, oggi Agenzia Interregionale per il Fiume Po. A seguito degli accertamenti effettuati in sede penale è emersa la sussistenza di un articolato quadro di rapporti corruttivi tra imprenditori e dipendenti del Magistrato per il Po, finalizzato alla turbativa delle gare per la spartizione degli appalti di lavori ed all'illecita gestione della fase esecutiva. Le indagini penali hanno fatto emergere come fosse coinvolto un numero rilevante di dipendenti e la corresponsione di tangenti fosse divenuta prassi diffusa presso gli uffici della P.A.

Le contestazioni effettuate dalla Procura hanno riguardato il danno per l'indebita maggiorazione del corrispettivo contrattuale derivante dall'illecita gestione degli affidamenti, il danno derivante dall'omesso controllo sull'effettiva esecuzione delle opere commissionate, il danno all'immagine ed il danno da disservizio

causato dai dipendenti infedeli. L'ammontare del danno complessivamente contestato è stato dell'importo di € 1.241.607,98.

Veneto

La Procura regionale per il Veneto segnala, tra i casi di particolare rilievo che hanno formato oggetto di atti di citazione:

- Mancata percezione e mancata attivazione della riscossione coattiva canoni nei confronti della Scaligera Basket per il canone 2000/01, 2001/02 e spese da convenzione (Comune di Verona): convenuti n. 15 - importo danno € 237.518,24;
- Incauto acquisto, da parte di AMIA (Azienda municipalizzata Igiene ambientale) di Verona, del 51% del capitale sociale di RE.DE. Spa: convenuti n. 13 - importo danno € 2.686.609,00;
- Corresponsione indebita di indennità di carica ad amministratori di un Comune dell'area scaligera: convenuti n. 12 - importo danno € 121.614,13;
- Compensi indebitamente percepiti per cumulo di incarichi di due direttori generali dell'USL di Belluno con la carica di Presidente di una società: convenuti n. 2 - importo danno € 407.390,50;
- Incarico studio di fattibilità progettazione Piazza Barche in Mestre - Comune di Venezia: convenuti n. 2 - importo danno € 63.800,00;
- Incarico a dirigente privo di requisiti - AULSS n. 22 Bussolengo: convenuti n. 2 - importo danno € 65.746,00;
- Conferimento incarichi a SITRAM con danno alla soc. ATM totalmente partecipata dal Comune di Verona: convenuti n. 10 - importo danno € 1.094.027,51.

Trentino Alto Adige -sede di Trento

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il

Trentino Alto Adige - Sede di Trento - ha segnalato, tra le citazioni ritenute meritevoli di menzione, due per danno da frode comunitaria, la prima, nella gestione di finanziamenti comunitari per la formazione professionale con danno presunto di € 401.589,67, la seconda, nella gestione di erogazioni in agricoltura con danno presunto di € 113.671,45.

Altre citazioni hanno avuto ad oggetto: un danno di € 215.000,00, per il conferimento di un incarico di consulenza dirigenziale in una società a partecipazione pubblica ricapitalizzata dalla P.A. per perdite finanziarie; un danno di € 62.569,86, per l'affidamento di un incarico di progettazione nonostante la sussistenza di professionalità interne; un danno di € 400.000,00, per l'approvazione di una perizia di variante dopo l'affidamento di lavori di restauro di un edificio; un danno di € 250.998,06 per irregolarità nella gestione di finanziamenti per aiuti umanitari in Georgia; un danno di € 148.500,00 da frode comunitaria nella gestione di finanziamenti provinciali per la formazione professionale; un danno di € 300.000,00 a titolo di danno patrimoniale diretto e danno da tangente nella gara ad evidenza pubblica indetta da società di servizi ad esclusiva partecipazione municipale; un danno di € 120.846,06 per l'illegittima concessione in uso di un bene del demanio comunale destinato ad area di parcheggio privato.

Tra le fattispecie meritevoli di segnalazione per la tipologia della condotta e la novità delle argomentazioni recepite in motivazione dalla Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige - Sede di Trento - sulle quali è sopravvenuta sentenza di condanna si segnalano:

- sentenza n. 58/09 in materia di danno erariale imputabile alla posizione soggettiva del direttore dei lavori (condanna € 200.000,00) con la quale si è affermato che nell'ipotesi di concorrenza tra l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del direttore dei lavori e l'azione di responsabilità civile nei confronti dell'appaltatore, non sussiste un'unica obbligazione risarcitoria solidale e, pertanto, il P.M. contabile è legittimato ad agire per l'intero importo del danno erariale, salva la separata azione civile di rivalsa del convenuto nei confronti dell'appaltatore, oppure nei confronti della stazione appaltante in caso di risarcimento da parte dell'impresa;
- sentenza 69/09 per danno nella gestione dei finanziamenti comunitari destinati alla formazione professionale, con frode realizzata mediante collegamento fittizio di società (condanna € 542.377,08). La decisione afferma che nella ipotesi in cui il Giudice penale abbia escluso la illiceità della simulazione di persona intervenuta tra soggetti d'impresa solo in apparenza distinti tra loro, non è impedito nel giudizio di responsabilità amministrativa l'accertamento del dolo nella gestione del contributo comunitario e del danno erariale connesso, il quale sussiste nella misura pari alle spese rendicontate dall'unico soggetto attuatore in eccedenza sui costi reali ammissibili al rimborso;
- sentenza 13/2010 per danno erariale da operazione di permuta immobiliare (condanna € 127.749,99), con la quale è stata sanzionata la responsabilità amministrativa di tipo doloso, del Sindaco di un ente locale il quale abbia costantemente agevolato (dall'inizio fino alla conclusione) l'operazione di permuta di un

fondo di proprietà pubblica, ceduto per un valore privo dell'incremento relativo alle potenzialità economiche connaturali al bene (terreno atto all'impianto di viti di qualità "D.O.C." vocate a "Traminer Aromatico"), con palese vantaggio patrimoniale conseguito dalla azienda agricola permutante, rappresentata pro-tempore dallo stesso Sindaco;

- sentenza n. 8/2010 per danno da affidamento esterno della funzione di organizzazione degli uffici e del personale del corpo di polizia municipale (condanna € 15.000,00);
- sentenza n. 17/2010 per danno da gestione di finanziamenti comunitari destinati all'agriturismo (condanna € 100.000,00);
- sentenza n. 24/2010 per danno da utilizzazione illegittima del congedo parentale (condanna € 1.011,94). È stato affermato che nell'ipotesi in cui si accerti che il periodo di congedo parentale sia - invece - utilizzato dal padre per svolgere una diversa attività lavorativa, si configura un abuso per sviamento dalla funzione propria del diritto, idoneo ad essere valutato dal giudice civile ai fini della sussistenza di una giusta causa di licenziamento, e dalla Corte dei conti nel giudizio di responsabilità amministrativa al fine della imputazione del danno erariale nella misura corrispondente agli emolumenti indebitamente percepiti per effetto dell'abuso del diritto.

Trentino Alto Adige -sede di Bolzano

Il fenomeno del distorto uso delle risorse ha portato alla condanna di amministratori e dirigenti della Croce Rossa Italiana - Comitato provinciale di Bolzano a risarcire l'ente del danno relativo a costi ingiustificati per utenze riferite a numerazioni assegnate a

collaboratori che in tale periodo non ricoprivano alcun incarico istituzionale o ruolo operativo (Sez. Trentino-AA- BZ-Sent. n. 1/1010).

Friuli Venezia Giulia

In Friuli Venezia Giulia va segnalata una citazione che ha riguardato una consulenza di circa 232.000 euro affidata dal nuovo amministratore delegato di un società partecipata dalla Regione Friuli V.G. all'amministratore uscente.

Liguria

Passando alla Procura regionale per la Liguria, si segnala un atto di citazione col quale sono stati convenuti in giudizio il Sindaco e alcuni amministratori del Comune di Genova, nonché alcuni componenti del consiglio di amministrazione di una società partecipata dal Comune, chiedendone la condanna al risarcimento in favore del Comune di Genova del danno, determinato nella complessiva somma di € 9.416.185,53. Il danno contestato trae origine dalla regolazione dei rapporti "intercompany" fra due società, entrambe partecipate dal Comune, società derivanti dalla scissione di una di esse (A.M.T. S.p.A., che gestisce il pubblico trasporto urbano ed extraurbano di persone), attuata nella prospettiva di cedere una quota di minoranza della società scissa ad un "partner strategico", il quale avrebbe dovuto assumere la diretta gestione dell'attività di pubblico trasporto e risanare il dissestato bilancio della società. Allo scopo di rendere appetibile l'acquisizione di una quota di partecipazione da parte di un privato nella società scissa, una parte dei costi operativi erano stati trasferiti nella "bad company", la quale

doveva rimanere - ed è rimasta - totalitariamente partecipata dal Comune. Successivamente, dopo che già era intervenuta la cessione della quota al "partner strategico", attraverso la modifica dei contratti intercompany, sono stati fatti ulteriori "regali" al socio privato.

Interessante iniziativa a tutela del credito risarcitorio nascente da una sentenza di condanna del giudice contabile, è stata proposta ai sensi dell'art. 1, co. 174, L. Fin. 2006, agendo con azione revocatoria al fine di ottenere dal Giudice la declaratoria di inefficacia nei confronti dell'Amministrazione di un atto dispositivo di beni immobili contenuto in un verbale di separazione personale consensuale.

Sempre in fase di esecuzione di una sentenza di condanna, la Procura ligure ha esperito un'azione surrogatoria - legittimata dal citato art. 1, co. 174, L. Fin. 2006 - allo scopo di esercitare il diritto della condannata, la quale aveva prestato acquiescenza al testamento del padre, alla riduzione delle disposizioni testamentarie lesive della quota di legittima. Nell' inerzia (intenzionale) della titolare del diritto, la Procura ha, dunque, esercitato in surrogatoria l'azione ex art. 553 cod. civ. per il reintegro della quota riservata al legittimario, allo scopo di consentire all'Amministrazione creditrice di aggredire il bene (per quota) al momento, in cui - per effetto della auspicata decisione favorevole - rientrasse nel patrimonio della condannata.

Sono stati chiamati in giudizio con atto in data 16.11.2010 un direttore generale e un assessore regionale per aver promosso una deliberazione della Giunta regionale di conferimento di incarico professionale avente ad oggetto l'adeguamento dell'assetto organizzativo generale dell' Ente. L'incarico, per il quale erano

presenti all'interno della Regione professionalità indubbiamente adeguate, rappresentava, addirittura, la reiterazione di un altro incarico affidato in precedenza allo stesso professionista: il motivo della nuova rilevante spesa risiederebbe - secondo le difese - nel mutato quadro .normativo, che avrebbe reso necessaria una seconda consulenza, atteso che le relazioni prodotte in esito al primo incarico, peraltro mai utilizzate, sarebbero state da ritenersi superate.

Con atto in data 05.02.2010 la Procura ha agito in giudizio per il danno costituito dai costi sopportati da una ASL per le prestazioni di intermediazione negli acquisti eseguite da una società interamente partecipata dalla Regione. La dirigenza della ASL si era avvalsa dell'intermediazione della società regionale anche per forniture complementari, da acquisire a trattativa privata con il fornitore dell'apparecchiatura base: in tal modo, erano stati caricati sulla sanità pubblica costi impropri (indiretto finanziamento della società regionale).

Emilia Romagna

In Emilia Romagna si segnala, per la novità, il caso definito con la sentenza n. 1221/2010 riguardante alcuni medici che legati da rapporto di lavoro esclusivo svolgevano la libera professione, eludendo il divieto. Si tratta di prestazioni svolte dai sanitari di anatomia patologica, erogate in favore di case di cura accreditate 'mediate' da accordi contrattuali stipulati dalla stessa AUSL con le case di cura: l'AUSL forniva le prestazioni mediante i propri laboratori ed i propri sanitari e le fatturava alle case di cura. I proventi percepiti poi, venivano 'girati' quasi interamente ai sanitari a titolo di provento di libera professione. Secondo le difese la

'mediazione' dell'AUSL faceva venire meno le incompatibilità assolute ribadite con forza da oltre dieci anni di norme e sostenevano che anzi l'AUSL ci aveva anche guadagnato vendendo le prestazioni alle case di cura private (accreditate).

In realtà, mediante questi accordi - nascosti nei contratti generali che dovevano solamente regolare l'erogazione delle prestazioni sanitarie convenzionate - si rendeva lecita una prestazione professionale assolutamente vietata.

La sentenza ha riconosciuto che l'AUSL svolgeva una mera interposizione fittizia tra i sanitari e le case di cura.

Si deve poi segnalare, per l'elevato importo del danno contestato, la citazione emessa nei confronti dell'ex concessionario del servizio nazionale di riscossione dei tributi per la provincia di Bologna. Si tratta di un atto di citazione con il quale è stato richiesto un risarcimento di oltre 430 milioni di euro per i danni arrecati all'Agenzia delle Entrate ed al Comune di Bologna per l'omessa attività di riscossione di tributi ed altre entrate.

Il convenuto si è avvalso delle disposizioni della legge 27 maggio 2010, n. 73, art. 2, commi da 2- *septies* a 2-*decies*, per definire il contenzioso relativo alle imposte erariali non riscosse versando, solo per questa posta di danno, € 40.502.669,32 pari al 10,91% dell'importo indicato nell'atto di citazione. Il giudizio dovrà peraltro continuare per il danno di circa 25 milioni di euro arrecato al Comune di Bologna, non rientrante nel campo di applicazione della norma agevolativa.

Toscana

In Toscana si segnalano le seguenti sentenze su questioni di

particolare interesse:

- 22 febbraio 2010 n. 51, di condanna ad € 360.000 di tre sanitari che ricevevano denaro ed altre utilità per favorire un'impresa nella fornitura di presidi medico-chirurgici;
- 5 maggio 2010 n. 176, di condanna ad oltre 1,5 milioni di euro dell'Amministratore delegato di una Società a partecipazione pubblica al 90%, in relazione al danno per irregolare attività di affidamento di incarichi e di acquisto di immobile svolta in carenza di potere;
- 11 agosto 2010 n. 286, di condanna a € 35.000 per la stipulazione con affidamento diretto di un contratto di mutuo con Istituto bancario a tasso superiore a quello praticato all'epoca dalla Cassa Depositi e prestiti;
- 27 settembre 2010 n. 357, di condanna ad oltre € 130.000 di amministratori e funzionari pubblici in relazione ai danni derivanti dalle spese per una procedura di gara rivelatasi inutile, per essere già stato in precedenza individuato sostanzialmente l'aggiudicatario, nonché dall'affidamento diretto di un incarico di progettazione di valore superiore alla soglia comunitaria, con conseguente maggiore spesa rispetto a quella che sarebbe conseguita dalla gara, in base alle medie nazionali dei ribassi in gare analoghe;
- 11 novembre 2010 n. 439, di condanna a € 50.000 di un primario ospedaliero per danno all'immagine della ASL presso cui prestava servizio, derivante dalla richiesta di somme di denaro per abbreviare i tempi di attesa di interventi oncologici e garantire la propria presenza in sala operatoria;

- 1 dicembre 2010 n. 472, di condanna ad oltre € 145.000 circa di amministratori e funzionari di un Ente locale in relazione alla differenza tra costi preventivati ed interventi a scomputo effettivamente realizzati.

Tra gli atti di citazione depositati assume particolare rilievo quello in data 27 ottobre 2010, notificato ad oltre 20 convenuti tra amministratori e funzionari pubblici, per il danno, quantificato in oltre 13 milioni di euro (a fronte di quello di oltre 600 milioni di euro prospettato in sede penale), derivante alle risorse idriche di una vasta zona del territorio regionale dall'approvazione del progetto della linea ferroviaria ad alta velocità Bologna-Firenze (TAV).

Umbria

In Umbria diversi atti sono stati redatti in seguito a numerosi circostanziati articoli di stampa con i quali venivano denunciate difficoltà finanziarie di diversi Comuni Umbri in conseguenza della stipula di contratti di finanza derivata (c.d. Swap), per un danno erariale complessivo di circa quattro milioni di euro.

Dalle indagini risultava che molti contratti di derivati erano stati posti in essere quali rinegoziazioni di contratti precedenti, generando somme a titolo di up-front a favore del Comuni contraenti, che di fatto non rappresentavano un vero e proprio utile per l'Ente Pubblico, in quanto completamente assorbiti in ulteriori e sempre più ingenti perdite derivanti dai valori "mark to market" negativi per l'Ente.

Le numerose rinegoziazioni poste in essere generavano, durante tutte le fasi contrattuali di nuove sottoscrizioni ed estinzioni delle operazioni di finanza derivata, il sostenimento da parte dei

Comuni di costi impliciti e/o occulti comportanti un aumento sempre maggiore dell'indebitamento che di fatto concretizzavano una serie di "mancate entrate" per le casse comunali, corrispondenti ai decrementi patrimoniali subiti dallo stesso Ente,

Inoltre, le numerose rinegoziazioni operate dagli enti locali, così come accertavano i militari operanti producevano solo un aumento della esposizione al rischio e all'indebitamento che si concretizzava nel pagamento di ingenti flussi differenziali negativi e ingenti costi impliciti che di volta in volta si generavano.

Responsabili del pregiudizio procurato dai predetti contratti risultavano essere oltre agli amministratori che avevano autorizzato le operazioni finanziarie di che trattasi, anche il Responsabile Finanziario degli enti locali che risultava aver sottoscritto i contratti di swap.

Il Responsabile finanziario degli enti locali, in particolare, pur dichiarando di saper valutare e comprendere i rischi delle operazioni in strumenti finanziari derivati, non era stato in grado di rilevare la presenza di costi impliciti e/o invisibili che erano in realtà presenti nei citati contratti, sottovalutando completamente tali clausole contrattuali senza procedere ad una minima analisi preliminare del contratto e delle condizioni che lo stesso conteneva, sottoscrivendo altresì tali contratti redatti completamente in lingua inglese e procedendo alla relativa traduzione solo dopo la firma, impegnando così economicamente per molti anni futuri i Comuni contraenti e provocando ingenti perdite agli stessi Enti.

L'investimento finanziato, a rigore, dovrebbe generare maggiori entrate per l'ente che derivano ad esempio

dall'applicazione delle tariffe per l'uso dell'infrastruttura, entrate che consentirebbero, pertanto, di pagare il servizio del debito senza aggravii di tassazione per le generazioni future.

Invece, veniva accertato dai militari operanti che i Comuni stipulanti, con le numerose rinegoziazioni di contratti di swap poste in essere, avevano aumentato solamente la loro esposizione al rischio e all'indebitamento che si concretizzava nel pagamento di ingenti flussi differenziali negativi e ingenti costi impliciti che di volta in volta si generavano.

Inoltre, affinché tali contratti possano essere sottoscritti dagli enti, l'utilizzazione dei derivati è consentita solo in relazione alla gestione di effettiva passività e perciò con finalità di copertura dei rischi, in pratica l'ammontare negoziale del contratto derivato deve corrispondere sempre al valore delle passività sottostanti e quindi alla riduzione finale del costo dei debiti.

Nei casi esaminati dalla Procura Umbra i contratti stipulati non hanno avuto una funzione di copertura, considerato che i mutui per i quali erano stati stipulati risultavano ormai estinti. Pertanto, gli enti in buona sostanza speculavano sull'andamento futuro dei tassi di interesse esponendo i propri bilanci, per svariati anni, agli effetti negativi di una variazione avversa dei tassi stessi.

E' stato emesso un atto di citazione nei confronti di 24 consiglieri comunali del Comune di Perugia, per aver deliberato il ricorso al finanziamento dei BOC per spese di ordinaria amministrazione e non di investimento, così come prescrive la normativa in materia. Le spese sostenute dal Comune mediante la provvista di risorse rivenienti dalle emissioni obbligazionarie non

rientravano nelle categorie degli investimenti finanziabili mediante in ricorso al debito.

A tal proposito è sembrato del tutto evidente che, ad esempio, l'esecuzione di molti lavori ed opere da parte dei concessionari dei beni, per i quali il Comune aveva concesso specifico contributo, erano qualificabili quali manutenzioni ordinarie, tendenti alla conservazione dei beni nel loro originario valore e nella loro normale condizione di fruibilità, senza determinare incrementi rilevanti nel patrimonio dell'ente pubblico.

Allo stesso modo, per quanto concerne gli acquisti di beni, si sottolinea che l'art. 3, comma 18, lett. c), della l. 350/2003, ha previsto che debbano ritenersi investimenti gli acquisti di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale, mentre molti acquisti di beni effettuati dal Comune di Perugia e finanziati con il ricorso ai Boc non presentavano questa caratteristica, come, ad esempio, nell'ipotesi di acquisti di materiale di pronto soccorso e antincendio, di targhe stradali, attrezzature varie, ecc..

Anche per un'altra tipologia quantitativamente molto rilevante di spese finanziate mediante risorse alle emissioni obbligazionarie, ovvero quella costituita dagli interventi sul patrimonio comunale, dall'esame delle varie delibere è stato possibile constatare che nella maggior parte dei casi si trattava di spese per manutenzione ordinaria (ad esempio sostituzioni di parti usurate), tendente a ristabilire il bene nelle normali condizioni di fruibilità, come, ad esempio, sostituzione di quadri elettrici, linee elettriche e componentistica elettrica, la manutenzione di guarnizioni, la

sostituzione di pannelli usurati ecc., esulanti dalla nozione di spese d'investimento.

È risultato evidente come il Comune di Perugia abbia utilizzato, per spese non qualificabili come investimenti, parte delle risorse reperite tramite l'emissione di prestiti obbligazionari e, conseguentemente, la Procura ha chiamato al pagamento in favore del Comune stesso i consiglieri comunali che avevano espresso voto favorevole all'adozione delle delibere aventi ad oggetto i suddetti prestiti, causando all'ente amministrato un danno di € 330.050,65.

Marche

Nelle Marche occorre ricordare un'importante citazione in giudizio riguardante la gestione del servizio di igiene ambientale da parte del C.A.M. S.p.A., società in house del Comune di Falconara Marittima, negli esercizi dal 2002 al 2004. La vicenda è stata caratterizzata nel corso degli anni da continue richieste di integrazione degli stanziamenti iniziali per asseriti maggiori costi del servizio, finanziati dal Comune in assenza di alcuna giustificazione di spesa e per di più con ricorso ad indebitamento (mutuo) in violazione dell'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002.

Inviti a dedurre hanno riguardato il mancato risparmio, da parte della Regione Marche, per il periodo 2004/2008, sull'acquisto dei farmaci inseriti nel cosiddetto Prontuario PH-T, derivante dal pagamento a prezzo intero di tali farmaci anziché a prezzo contrattato e conseguente alla mancata adesione alla normativa nazionale e regionale della distribuzione dei medicinali. Altra particolare vicenda ha portato a formulare invito a dedurre nei

confronti di un assistente capo della Polizia stradale che, durante un prolungato periodo di assenza dal servizio per malattia, di circa 8 mesi, dovuto ad un trauma distorsivo alla caviglia, partecipava attivamente a battute di caccia al cinghiale, percorrendo un vasto territorio fortemente accidentato e con significative differenze di quota, ritardando, in tal modo, la sua guarigione. Infine, merita menzione un altro invito a dedurre col quale sono state sollevate contestazioni riguardo le modalità di redazione di una relazione di stima, predisposta da un dirigente del Comune di Ancona, posta a fondamento dell'acquisto di un complesso immobiliare da parte dello stesso Ente. In particolare, al dirigente è stato contestato di non aver tenuto conto, nella relazione di stima, di situazioni di illiceità sulle aree, consistenti nella presenza di manufatti abusivi nonché dello stato di degrado di un edificio.

Lazio

Tra le fattispecie più importanti che hanno portato all'adozione di atti di citazione da parte della Procura per la Regione Lazio, si segnala quella relativa ad un'ipotesi di danno di rilevanti dimensioni (circa 130.000.000 di euro) posta in essere a seguito della sistematica sovrapprestazione di prestazioni convenzionate di riabilitazione, da parte delle case di cura di un noto gruppo operante nella Regione.

Merita menzione anche la sentenza n. 1747/10, che ha condannato a risarcire un danno di oltre 4 milioni di euro il titolare di una ditta appaltatrice del servizio di manutenzione degli automezzi della COTRAL, nei confronti del quale (conformemente alla pronuncia della Cassazione) è stata riconosciuta l'esistenza di un

rapporto di servizio, in virtù di poteri di fatto idonei ad inserirlo nell'apparato organizzativo dell'azienda che gli avevano consentito di interferire nei procedimenti di liquidazione di corrispettivi.

Sardegna

In Sardegna è proseguita l'attività d'indagine diretta a colpire illeciti perpetrati in materia di finanziamenti pubblici (statali, comunitari e regionali), illeciti assai diffusi, che nel passato hanno fatto registrare pesanti condanne nei confronti di Società e di Amministratori. Le passate esperienze hanno fatto emergere che l'estensione del fenomeno è soprattutto dovuta a carenza di controlli. Rilevata la sussistenza di responsabilità derivanti da mancati controlli, sono state avviate le azioni di competenza nei confronti delle banche concessionarie e del Ministero delle Attività Produttive. Di rilievo la notazione che nel corso dei dibattimenti Banche e Ministero hanno proceduto ad addossarsi, le une con l'altro, le carenze registrate. Inoltre, da quando si è dato avvio a questo nuovo filone, è dato registrare maggiore attenzione negli adempimenti connessi ai controlli ed un intensificarsi delle revoche. Sull'argomento, sono state emesse n. 2 citazioni concernenti i profili di danno, oltre quelli meramente restitutori, che derivano all'economia locale dalla mancata attuazione delle iniziative imprenditoriali.

In tema di appalti, si segnala l'avvio dell'azione di competenza in relazione alla fattispecie di danno derivante dalla violazione del principio di concorrenza nella gestione di un appalto pubblico di un ente locale, quantificato in termini di mancata economia di spesa conseguente alla scarsa partecipazione di imprese concorrenti alle

pubbliche gare. L'attività istruttoria svolta dalla Procura regionale ha consentito di accertare come nell'appalto esaminato siano state intenzionalmente eluse le regole dell'evidenza pubblica, in danno del Comune appaltante. E' emerso che l'indizione della gara d'appalto era stata preceduta da illecite intese (cosiddetti accordi anticoncorrenziali) tra una delle ditte partecipanti e le figure apicali dell'area Tecnica del Comune, affinché la prima risultasse certa aggiudicataria dei lavori. La gara d'appalto indetta dall'Ente locale, si è rivelata una procedura 'di facciata', finalizzata a dare una mera parvenza di concorsualità a una operazione in realtà condotta e portata a termine con modalità del tutto contrastanti coi principi di legalità, e in danno del Comune appaltante.

In materia sanitaria va segnalata l'istruttoria (è stato emesso recente invito a dedurre) volta ad accertare le ragioni per le quali un Servizio Ospedaliero di un Policlinico Universitario seppur dotato di risorse umane e di sofisticate apparecchiature per l'esecuzione dell'attività istituzionale dalla data della sua costituzione (2002) non fosse stato mai attivato. Per contro gli organi di direzione di detto presidio avevano sistematicamente proceduto alla stipula di convenzioni esterne, con ingenti e ingiustificate spese a carico del bilancio del Policlinico stesso.

Dagli accertamenti svolti dalla Procura, è emerso un uso distorto delle pubbliche risorse e modalità operative che si ritiene possano riguardare anche altri settori sanitari dominati da vere e proprie baronie e da colpose disattenzioni da parte degli Organi preposti ai controlli, ivi compresa la direzione dell'Università di Cagliari. Dalle indagini è emerso che solo formalmente le prestazioni

dedotte nelle convenzioni esterne concernevano attività di consulenza e di formazione limitate a singole fattispecie; nella realtà, di fatto, le ingenti spese disposte dagli organi di direzione del suddetto presidio ospedaliero erano finalizzate al funzionamento permanente di una struttura parallela esterna destinata all'esecuzione dell'intera attività diagnostica e assistenziale, alla quale il Policlinico avrebbe invece dovuto e potuto provvedere con le proprie strutture interne. I danni contestati sono ingentissimi.

Abruzzo

Tra le vicende che sempre più frequentemente stanno impegnando le Procure contabili si segnalano quelle relative ad ingegnosi procedimenti messi in campo dagli enti locali in ambito finanziario, spesso con ricorso all'affidamento di incarichi di Financial Advisor per la predisposizione e la strutturazione delle operazioni ritenute opportune e idonee alla gestione attiva dell'indebitamento del Comune.

In proposito la Procura regionale abruzzese ha rilevato che spesso l'affidamento del contratto di consulenza per la sottoscrizione di prodotti finanziari derivati da parte dell'ente locale riguardava le stesse Banche con le quali sono stati stipulati, in seguito, i contratti di finanza derivata.

Ciò comportava l'esistenza del conflitto d'interessi in cui versavano consulenti e venditori, con la conseguenza che l'amministrazione non era tutelata, nella scelta dell'operazione finanziaria, oltre la circostanza che, in sede contrattuale, personale amministrativo, al momento della redazione del contratto, dichiarava di possedere una competenza specifica in materia finanziaria. Si

tratta a dir poco di dichiarazioni affrettate e poco meditate, perché il personale dell'ente pubblico è un operatore non qualificato e non dovrebbe, pertanto, cimentarsi in queste operazioni finanziarie, con la conseguenza di assumere la responsabilità di queste operazioni e del conseguente pregiudizio. Tali operazioni ormai rivelano la natura di "scommessa finanziaria" circostanza oramai esplosa in tutta la sua virulenza nel territorio nazionale.

In queste vicende si segnala anche la voce di danno che segue alle c.d. "commissioni implicite" perché mantenute occulte nei confronti dell'ente locale da parte degli Istituti di credito e corrispondono spesso a un illecito profitto, con corrispondente danno di rilevante gravità per l'amministrazione medesima.

In tema si segnala la sentenza n. 259 del 22 aprile 2010 della sezione giurisdizionale Abruzzo, che, a seguito d'iniziativa risarcitoria della Procura regionale sul pregiudizio erariale conseguente alla sottoscrizione di prodotti finanziari derivati, ha affermato la sussistenza del rapporto di servizio tra l'ente locale e l'Istituto di credito che si trovava a cumulare la funzione dell'advisor con quella di venditore del prodotto finanziario, con una commistione di ruoli che alla luce della normativa odierna non è ammissibile.

Sempre nel campo finanziario, l'attività requirente in Abruzzo ha avuto modo di rilevare un contratto finanziario di factoring, simile a un'atipica operazione di cartolarizzazione, che consentiva la cessione a favore di un Istituto di credito di tutte le future entrate tributarie del Comune per consentire allo stesso l'ottenimento di pertinenti linee di fido sui propri conti correnti bancari. I contratti di

factoring e di conto corrente erano attivati mediante l'utilizzo di moduli standard predisposti unilateralmente dallo stesso intermediario finanziario, senza dare attuazione alle forme contrattuali previste per gli enti pubblici.

Queste operazioni finanziarie si presentano prive dei presupposti giuridici e contabili per il ricorso al finanziamento, con conseguente violazione del divieto d'indebitamento per finanziare la spesa corrente, stante l'impossibilità per l'ente locale di finanziare il bilancio comunale attraverso operazioni di factoring.

Inoltre, la natura dei crediti oggetto di cessione (i crediti tributari futuri) presenta la mancanza dei requisiti di certezza e liquidità, giacché sono ceduti crediti futuri che non sono stati ancora accertati, oltre la circostanza che il legislatore nelle manovre finanziarie può sempre operare modifiche incisive (ad esempio la soppressione dell'I.C.I. sulla prima casa).

Infine, non era rispettato il principio contabile per cui è possibile procedere alla cessione soltanto dopo aver attivato le ordinarie procedure per l'incasso dei relativi crediti, senza trascurare la circostanza che la cessione avveniva pro-solvendo, anziché pro-soluto in violazione dell'art. 76 della legge n. 342/2000 (recante misure in materia fiscale).

Per contro irregolarità sono state rilevate in materia di gestione del contenzioso amministrativo da parte degli enti locali, dove spesso si assiste ad ordinanze di archiviazione prive di motivazione, nonostante l'oggettività dell'illecito accertata dagli organi di polizia (in particolare in materia sanitaria).

In questa materia la mala gestione del settore contenzioso

amministrativo, oltre a comportare un pregiudizio finanziario pari all'importo contravvenzionale non acquisito, depotenzia il sistema sanzionatorio spesso nel delicato settore dell'igiene degli alimenti e della loro lavorazione, settore dove gli organi ispettivi s'impegnano fortemente per garantire ai cittadini la sicurezza alimentare.

Infine, si segnalano le istruttorie in corso sulla gestione dei servizi autovelox da parte dei Comuni, dove è stato rilevato che alcuni enti non gestiscono interamente il procedimento amministrativo - burocratico, con la conseguenza di garantire maggiori introiti alla società privata affidataria del servizio, con nessun risparmio di spesa per l'ente locale. In queste vicende si è constatato che spesso la società privata acquisisce il servizio in assenza di una procedura di scelta del contraente regolare e trasparente. Il tutto avviene nel dichiarato intento di ottenere maggiori introiti da parte dell'ente locale che, invece, in buona parte, sono acquisiti dai privati affidatari, con elusione anche dell'obbligo previsto dalla legge di destinare i proventi delle contravvenzioni al miglioramento della sicurezza stradale.

Molise

Un'ipotesi di illecito meritevole di segnalazione, per la sua idoneità a verificarsi in un numero elevato di casi – specialmente nelle amministrazioni locali di dimensioni ridotte – riguarda il danno occorso ad un Comune del Molise in conseguenza dell'erogazione ad un dipendente delle indennità di posizione e di risultato con modalità connotate, ad avviso della Procura regionale per il Molise, da diversi profili di illegittimità. Si segnalano taluni altri procedimenti, conclusisi con la citazione in giudizio dei presunti

responsabili, che riguardano l'attribuzione di incarichi esterni senza alcuna utilità per l'Amministrazione conferente, o comunque senza l'effettuazione di alcuna procedura comparativa tra il soggetto incaricato ed eventuali altri aspiranti. In particolare, si segnala la citazione degli amministratori di un Comune della Provincia di Isernia per il conferimento di un incarico a favore di un soggetto in relazione alla stesura e predisposizione di regolamento dell'ente.

Altro giudizio degno di nota concerne un dipendente con mansioni apicali di ente strumentale che ha corrisposto a taluni dipendenti emolumenti non dovuti (compenso incentivante per la progettazione), dato che per espressa previsione del legislatore detto compenso non andava corrisposto in quella specifica circostanza.

Una diversa istruttoria, che parimenti ha portato al deposito di un atto di citazione in giudizio, ha ad oggetto il danno derivante dalla risoluzione unilaterale – giuridicamente inconcepibile – di un contratto per la locazione di fotocopiatrici, disposta a seguito di norma che invitava le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale ad aderire alle convenzioni CONSIP.

Va segnalato, inoltre, un procedimento relativo all'esautoramento del direttore dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Campobasso, con conseguente reintegra nelle mansioni e condanna al risarcimento del danno da parte del giudice ordinario, al quale è conseguita la richiesta, nei confronti di coloro che disposero l'allontanamento, del ristoro per l'ingiusto esborso dell'ente.

Infine, appare opportuno riferire in merito ad un'interessante vicenda inerente l'erogazione di contributi pubblici a privati. Nella fattispecie, in relazione alla quale è stato chiesto ed ottenuto, in sede

di invito a dedurre, un decreto di sequestro conservativo, l'illecito si è concretizzato nella presentazione di documentazione falsa all'Amministrazione erogante (Regione Molise) al fine di ottenere contributi a seguito di eccezionali eventi meteorici. La particolarità di questo procedimento risiede nel fatto che, accanto al percettore *decipiens* è stato invitato a dedurre anche un soggetto, non legato da alcun rapporto con la P.A., che con il suo comportamento violativo di norme imperative avrebbe agevolato la commissione della truffa ai danni dell'ente pubblico.

Campania

Per la rilevanza degli aspetti economici, politici e sociali ad esse correlate non si può fare a meno di parlare del problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Campania che anche nello scorso anno ha raggiunto proporzioni drammatiche. Tra le iniziative avviate meritano di essere ricordate le citazioni in materia di mancata o insufficiente raccolta differenziata (Comune di Torre del Greco, per oltre € 2.700.000,00; Comune di Afragola, per oltre € 2.300.000,00).

In materia di frodi comunitarie vanno segnalate, per la rilevanza delle dimensioni del danno azionato, tre citazioni per cofinanziamenti comunitari (L. 488/1992) ai danni del Ministero dello Sviluppo Economico (nel settore tessile, per oltre € 12.000.000,00), tutte precedute da istanze di sequestro conservativo, confermate dal Giudice designato.

Importante, per l'importo del danno da risarcire pari a € 1.800.000,00, appare anche una citazione, emessa nel 2010, per ingiustificate ed inutili spese inerenti la costituzione e la successiva gestione dell'Agenzia di Marketing per lo sviluppo della Campania.

Tra gli inviti a dedurre, può segnalarsi la richiesta di irrogazione di sanzione ex art. 30, comma 15, della Legge n. 289/2002 (€ 38.000,00 circa) per il ricorso all'indebitamento da parte degli amministratori del Comune di Calvanico per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Quanto alle sentenze rese dalla Sezione Campania, possono annoverarsi due sentenze: la n. 824/2010, di condanna ad € 1.083.625,00 per illecita percezione di contributi ex L. n. 488/1992; la n. 1097/2010, di condanna ad € 3.467.975,00 per pregresse indebite erogazioni da parte dell'INPS.

Puglia

In Puglia un'importante iniziativa giudiziaria ha riguardato i direttori pro-tempore dell'Agenzia delle Dogane di Taranto, i quali negli anni 1997-2001 avevano rilasciato in favore di un operatore, in cambio di utilità per se stessi e per i propri congiunti, autorizzazioni alla trasformazione sotto controllo doganale, di alluminio primario, risultate illegittime, in quanto, in contrasto con quanto disposto dalla normativa doganale e comunitaria in materia, classificavano i rottami e gli avanzi di alluminio ad una voce doganale in esenzione dal dazio, quando la predetta normativa, in modo chiaro ed inequivocabile, dispone che tali prodotti siano assoggettati al pagamento del dazio nella misura del 6%. Per il conseguente danno di circa € 24.500.000,00 è stato disposto sequestro conservativo, confermato dal Giudice contabile.

Irregolare gestione e mancato rispetto di alcuni termini contrattuali afferenti alla convenzione stipulata fra la Regione Puglia ed una società per azioni, per l'affidamento del servizio di controllo e

monitoraggio, al fine di prevenire il rischio di incendi boschivi, per il periodo ottobre 2001-ottobre 2006 e poi prorogato per nove volte fino ad agosto 2008. In particolare, in riferimento al servizio tecnico a terra di telerilevamento è stato constatato il mancato esercizio delle attività di controllo previste dalla convenzione. Ciò ha impedito alla Regione di esigere le penali contrattualmente pure previste. Inoltre, le numerose proroghe concesse, sono state disposte dai dirigenti, senza apportare al canone originariamente fissato alcuna consistente riduzione. La suddetta irregolare gestione ha comportato complessivamente un danno di circa € 1.260.000,00.

Nel corso del 2010 hanno suscitato particolare scalpore nell'opinione pubblica le frodi relative all'illecita percezione di contribuzioni pubbliche, ai sensi della legge n.488/92, che hanno investito, in particolare il territorio salentino, ma anche quello delle Province di Foggia e Taranto.

Grande rilievo ha avuto presso la stampa locale l'indebita attribuzione di compensi aggiuntivi al personale dipendente degli enti locali, di qualifica dirigenziale e non, prevalentemente nella specie di corresponsione di incentivi per la partecipazione a gruppi di lavoro e/o progetti, anche finanziati con fondi comunitari, in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione. In un caso particolare verificatosi nel capoluogo salentino, l'illecita erogazione ha raggiunto l'entità di un milione di euro.

Va inoltre menzionato un atto di citazione concernente gravi irregolarità nella gestione di un Consorzio di Bonifica, da parte di un dipendente, nonché nella gestione di una I.P.A.B., da parte del Presidente pro-tempore, aventi entrambi sede nel capoluogo di

Regione.

Tra gli inviti a dedurre più significativi va ricordato quello concernente l'accordo sostitutivo di concessione demaniale marittima tra l'Autorità Portuale di Brindisi e la società B.G. Italia s.p.a., avente ad oggetto l'uso esclusivo, per la durata di anni 30, di un'area per la realizzazione di un impianto di rigassificazione, di una banchina, di un terminal molo gasiero, di alcuni depositi di G.N.L. Il canone pagato dalla società concessionaria, le imposte di registro versate risultano di gran lunga inferiori agli importi dovuti, per un danno contestato di circa € 4.500.000,00.

Altra vicenda ha riguardato un dirigente del Comune di Lecce, che, di propria iniziativa, ha trasformato l'originario contratto di locazione di due immobili (peraltro risultati affetti da vizi di natura urbanistica non sanabili), ove sono ospitati parte degli uffici giudiziari del capoluogo salentino, in contratto di leasing immobiliare con obbligo di riscatto. Tale modifica - illegittima, in quanto avrebbe comportato per l'Ente un investimento immobiliare non sottoposto agli organi comunali, per le prescritte approvazioni - ha causato un danno diretto alle casse comunali, quantificato in circa € 4.700.000,00, consistente nella maggiore somma versata rispetto al costo interamente rimborsato dal Ministero della Giustizia per l'ordinario canone di locazione.

Merita menzione anche l'illegittimo conferimento nel 2005, da parte della Giunta del comune di Taranto, di consulenza esterna a società di alta specializzazione, per lo svolgimento di attività istituzionali di natura amministrativo-contabile e finanziaria, specificatamente attribuite dal legislatore (v. norme TUEL) a

strutture (Servizi finanziari) ed organi (Nucleo di Valutazione, Nucleo di Controllo di gestione, Collegio dei Revisori) già da tempo operanti nell'Ente locale, la cui situazione finanziaria era già particolarmente compromessa, tanto che nell'ottobre del 2006 ne è stato dichiarato il dissesto finanziario.

Calabria

Forte risonanza ha avuto in Calabria la vicenda di funzionari dell'amministrazione finanziaria condannati per locazione a prezzo maggiorato di locali da adibire ad Uffici della DIA di Reggio Calabria (Sent. n. 255/2010) e quella analoga della locazione dei locali da adibire a sede della Caserma dei Carabinieri di Reggio Calabria (Sent. n. 256 del 2010). Uguale risalto ha avuto la condanna del Comandante della Polizia Municipale, del Sindaco e degli Assessori del Comune di Nocera Torinese (CS) per illegittima gestione di pubblico denaro, consistente nel mancato versamento nelle casse comunali delle somme riscosse (Sent. n. 398/2010). Sempre in Calabria è stato depositato nel 2010 un atto di citazione, concernente l'appropriazione da parte di un notaio di somme provenienti dalle vendite delegate dal Giudice dell'Esecuzione Immobiliare del Tribunale di Castrovillari, per un importo di € 2.293.890,72. Tre atti di citazione, depositati nel 2010, concernono il deficit delle Aziende Sanitarie di Cosenza, Reggio Calabria e Crotone costituito dalla differenza tra l'importo contrattualizzato nel 2008 e quello contrattualizzato nel 2007 con le case di cura private accreditate per prestazioni sanitarie senza adeguata e corrispondente riduzione dell'importo destinato alla ospedalizzazione pubblica. Il danno è costituito dal maggior costo sostenuto dalle Aziende Sanitarie

Provinciali risultato privo di copertura finanziaria. Gli importi di danno sono stati individuati: per l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza in € 18.986.628,74, per l'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria in € 5.285.250,83 e per l'Azienda Sanitaria provinciale di Crotone in € 743.590,00.

Altro invito a dedurre ha riguardato Direttori generali pro tempore dell'Assessorato Sanità della Regione Calabria responsabili della corresponsione di quote del Fondo Sanitario Regionale in carenza di copertura finanziaria tramite il ricorso ad anticipazione di cassa per un importo di circa 250 milioni.

Sicilia

In Sicilia, tra le fattispecie di maggior rilievo, va segnalato un danno di € 37.005.242,02 insorto per il potenziamento irragionevole ed ingiustificato del servizio 118, con impiego di mezzi e personale non previsto dalle linee guida nazionali e regionali, del quale la Procura regionale ha chiamato a rispondere, oltre ai componenti della Giunta regionale siciliana in carica nel 2005, anche i deputati regionali dell'ARS, componenti della Commissione Sanità ed attività produttive (vedasi sentenza Corte cost. 337/2009).

Altra citazione di grande risalto è stata emessa in relazione ad un danno di € 30.877.987, 00 imputabile ai direttori generali ed ai funzionari della ex AUSL 6 di Palermo, per l'erogazione di rimborsi ingiustificati di prestazioni sanitarie, non previsti nel tariffario regionale, a favore di strutture sanitarie private.

Ancora, si segnala la citazione a carico dei presidenti del COINRES - Consorzio intercomunale per la gestione dei rifiuti dell'ATO 4 della Provincia di Palermo, per assunzione di personale

senza le prescritte procedure di evidenza pubblica ed in eccedenza rispetto ai limiti numerici previsti dal piano industriale.

Tra le sentenze della Sezione Giurisdizionale d'appello per la Sicilia si ricordano:

- n. 33 del 29 gennaio e n. 169 del 5 luglio 2010 - Condanna a carico di due Presidenti pro tempore della Regione siciliana per omessa giustificazione dell'impiego delle c.d. spese riservate (Danno: € 103.291,43 + € 123.123,00);
- n. 125 del 21 aprile 2010 e n. 126 del 22 aprile 2010- Condanna a carico di gestori di enti di formazione professionale per gravi illeciti nella gestione della attività formativa ed indebito uso dei fondi accreditati (Danno € 502.399,52 + € 697.806,92);
- n. 130 del 3 maggio 2010 - Condanna a carico del dirigente generale della Presidenza della Regione siciliana e di tecnico dell'UTE, per acquisto immobile in Roma da destinare a sede di rappresentanza della Regione siciliana, con sopravvalutazione del prezzo e pagamento di tangenti (Danno: € 1.285.977,00);
- n. 195 del 22 luglio 2010 - Condanna a carico del Sindaco di Palermo e di un dirigente del Comune per affidamento di incarichi di consulenza in violazione dei presupposti di legge (Danno: € 300.000,00).

Tra le sentenze di primo grado emesse dalla Sezione siciliana, si citano:

- n. 899 del 4 maggio 2010 - Condanna a carico del presidente della Provincia regionale di Trapani per conferimento di incarichi di consulenza in difetto dei presupposti di legge (Danno: € 385.432,41).
- n. 2028 del 7 luglio 2010 - Condanna a carico di medico SSN per

illeciti nella attività libero professionale intramuraria (Danno: € 44.194,60).

- n. 2235 del 8 ottobre 2010 – Condanna a carico di medici per danni arrecati a paziente in conseguenza di erronea esecuzione di attività professionale (Danno: € 1.433.606,47).

- n. 2387 del 18 novembre 2010 – Condanna a carico di enti gestori della formazione professionale per indebito utilizzo di somme accreditate per lo svolgimento della attività relativa ai corsi e per mancata rendicontazione e restituzione delle stesse (Danno: € 188.907,57).

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

Alla fine del 2010 la stampa internazionale ha riportato il risultato di un'indagine del Transparency International sulla percezione della corruzione nella pubblica amministrazione di numerosi Stati, da cui l'Italia risulterebbe tra le ultime in classifica tra le nazioni esaminate.

Il rapporto si fonda su semplici percezioni provenienti da vari settori di cittadini, senza ulteriori approfondimenti fondati su dati certi e finora non affidabilmente rilevati in modo omogeneo nei vari Paesi.

In Italia, benché si sia posta particolare attenzione sugli illeciti da corruzione, intesa in senso lato, attraverso dapprima l'istituzione di un Alto Commissariato (cessato nel 2008) e quindi di un Servizio Anticorruzione e Trasparenza presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che è impegnato faticosamente all'analisi di dati

provenienti dai vari settori della P.A. e soprattutto dagli organi di polizia giudiziaria, nonché alla cura di collegamenti internazionali volti a contrastare tale fenomeno esiziale per le economie nazionali, non sono stati raggiunti apprezzabili segni in controtendenza: dal 2004 al 2010 gli insufficienti dati raccolti dal Sistema di Indagini del Ministero dell'Interno segnano un leggerissimo trend discendente.

Anche i positivi risultati connessi allo svolgimento di incisive ed estese indagini giudiziarie sono assolutamente temporanei ed effimeri, se non accompagnati da una adeguata politica di prevenzione che miri a cambiare il quadro di riferimento che ha reso possibile i comportamenti corruttivi.

Nel mentre si nota una rimarchevole diminuzione delle denunce che potrebbe dare conto di una certa assuefazione al fenomeno verso una vera e propria "cultura della corruzione", estesi settori della pubblica opinione chiedono al Governo e al Parlamento forti e duraturi interventi perché sia data attuazione alla norma già prevista nella finanziaria del 2007 sulla confisca e il riutilizzo sociale dei patrimoni sottratti ai corrotti e l'adeguamento dei nostri codici alle leggi internazionali anticorruzione.

Ci si interroga in termini dubitativi se, in tema di federalismo fiscale, il decentramento della spesa pubblica possa contribuire a ridurre la corruzione aumentato l'accountability delle P.A. rendendo più diretta la relazione tra decisioni prese e risultati conseguiti ovvero possa avere l'effetto contrario ed aumentare la corruzione quando la vicinanza a interessi e lobbies locali favorisca uno scambio di favori illeciti in danno alla comunità amministrata.

Con molti auspici il 10 marzo 2010 il Consiglio dei Ministri ha

approvato il disegno di legge contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione".

Il provvedimento è composto da una serie di norme che mirano a prevenire fenomeni corruttivi e a rendere virtuoso il comportamento della P.A., sanzionando chi si comporta in maniera infedele.

Sebbene il testo appaia per molti aspetti carente, a cominciare dal fronte dell'accertamento e della repressione di tali condotte, il disegno di legge risulta fermo all'esame del Senato.

Non è stata ancora ratificata la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (Strasburgo, 1999) già da tempo sottoscritta dall'Italia, con la conseguenza che il nostro sistema non è stato ancora adeguato alla nuova e più rigorosa disciplina dei delitti contro la P.A. e contro l'industria e il commercio con i quali si concretizza la creazione di fondi neri, che a loro volta costituiscono il necessario punto di passaggio per le successive attività di corruzione.

Né appaiono indirizzati ad una vera e propria lotta alla corruzione il disegno di legge governativo sulle intercettazioni, che costituiscono uno dei più importanti strumenti investigativi utilizzabili allo scopo e neppure l'aver dimezzato con la cd legge Cirielli del 2005 i termini di prescrizione per il reato di corruzione ridotti da 15 a 7 anni e mezzo, con il risultato che molti dei relativi processi si estingueranno poco prima della sentenza finale, sebbene preceduta da una o due sentenze di condanna e con conseguenze ostative per l'esercizio dell'azione contabile sul danno all'immagine.

Il SAeT del Dipartimento della Funzione Pubblica continua

generosamente nella sua attività culturale sulla lotta alla corruzione organizzando di recente (6.11.2010) un corso avanzato sulla prevenzione e la repressione della corruzione nella P.A. ed un importante convegno (3.2.2011) presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione sul tema "Misure e stime della corruzione. Una sfida (impossibile?).

Partecipando a questo convegno il Presidente della Corte dei conti italiana, ribadite le funzioni di controllo e di giurisdizione del nostro Istituto, ha sottolineato - ai fini del contrasto dei fenomeni corruttivi - l'azione del Pubblico Ministero contabile (Procura Generale e Procure Regionali) e del Giudice contabile (Sezioni Centrali e Regionali) volta ad accertare la responsabilità per danno tutte le volte che, al reato corruttivo, si associa una condotta causativa di un danno al sistema di finanza pubblica (danno erariale).

In questo contesto ha pure segnalato la citazione del Rapporto di valutazione 2008 del Gruppo Europeo di Stato contro la corruzione (GRECO), del Consiglio d'Europa, secondo cui la Corte dei conti italiana, nelle sue funzioni di controllo e giurisdizionali, rientra nel contesto di strumenti giuridici ed organizzativi di contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Nella sua veste di istituzione giurisdizionale superiore, neutrale ed indipendente e con il potere di dichiarare e sanzionare il danno finanziario, la Corte dei conti offre ai cittadini - contemporaneamente - non solo risposta alle specifiche domande di giustizia, ma anche certezza di funzionalità dell'intero apparato

amministrativo.

Questa è la Corte che abbiamo sempre conosciuto nell'ambito delle prerogative funzionali assegnatele dalla Costituzione.

Nell'auspicio che il ddl in materia di durata dei processi non costituisca un ulteriore ostacolo alla lotta contro la corruzione, da rispettosi osservanti delle norme varate dal Parlamento, si resta perplessi di fronte a recenti leggi che consentono una profonda alterazione di principi di certezza del diritto.

Tra queste vanno segnalate: la L. n. 266/05, commi 231 e seguenti sulla definizione anticipata del giudizio d'appello per condanne riportate in primo grado per fatti dannosi verificatisi ante il 31.12.2005, esclusa in via interpretativa dalla giurisprudenza in fattispecie di danni arrecati con dolo; la L. n. 73/2010 art. 2, comma 2 *septies e undecies* che consente un condono al 10,91% agli agenti della riscossione che non avevano ottenuto dalle Agenzie provinciali delle Entrate il discarico di non vere quote inesigibili reclamate negli anni precedenti; e l'art. 30, comma 30 ter della L. n. 102/09 (di conversione del D.L. n. 78/09) modificato dall'art. 1, comma 1 lett. C, del D.L. n. 103/09, convertito in L. n. 141/09 sul quale necessitano le seguenti considerazioni legate al danno all'immagine conseguente a reati contro la P.A.

Con quest'ultima disposizione legislativa l'azione inquirente e requirente delle Procure regionali e l'attività giurisdizionale della Corte dei conti risultano essere state fortemente limitate.

Tale norma, infatti, rinviando meccanicamente alla legge n. 97 del 2001 recante "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei

confronti dei dipendenti della amministrazioni pubbliche” delimita l’esercizio dell’azione di responsabilità del danno all’immagine alle sole fattispecie delittuose concernenti i delitti contro la P.A., disciplinati nel libro II titolo II capo I, cioè dall’art. 314 c.p. all’art. 335 bis. costituendo un’evidente aporia del sistema, in quanto esclude la legittimazione del P.M. ad esercitare l’azione giuscontabile in presenza di un danno non patrimoniale correlato alla lesione dell’immagine della PA derivante da qualsiasi altro grave fatto illecito o dalla realizzazione di una fattispecie penale diversa da quelle appena indicate.

Al contrario, i fatti illeciti (reati e non) che possono ledere un bene non patrimoniale della P.A., quale quello all’immagine, sono molteplici, e non possono esaurirsi alle fattispecie tassativamente indicate dal legislatore quale *numerus clausus*.

Tale restrizione, prima di qualsivoglia fondamento costituzionale, appare arbitraria e confliggente con il secondo comma dell’art. 103 Cost., per il fatto che l’immagine della P.A. è parte del suo patrimonio, sia pure areddituale, e, pertanto, tutelata dall’ordinamento in maniera non dissimile dagli altri interessi patrimoniali e non integranti il patrimonio della P.A.

Oltre ad una limitazione di carattere oggettivo, la norma in esame contiene un’evidente ed irragionevole restrizione della tutela risarcitoria del diritto all’immagine della PA ai casi di effettiva condanna penale irrevocabile del dipendente pubblico per l’eventuale reato tipico connesso, riesumando in tal modo l’istituto della pregiudizialità penale, ancorché espunta dall’ordinamento con l’abrogazione dell’art. 3 c.p.p..

La norma, infatti, prevede che *“La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del c.p. è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l’eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto previsto dall’art. 129 delle norme di attuazione del c.p.p. ”.*

E’ di tutta evidenza che la norma richiamata introduce un’irragionevole diseconomia processuale. Infatti, nel caso in cui un pubblico dipendente abbia leso un interesse patrimoniale della P.A. con un fatto che integra un reato o con qualsiasi grave fatto illecito, il P.M. presso la Corte dei conti è legittimato a promuovere nel quinquennio l’azione di responsabilità amministrativa, mentre nelle ipotesi di lesione del diritto all’immagine di cui sopra, lo stesso PM deve attendere, come presupposto, la pronuncia irrevocabile di condanna in sede penale per poter agire processualmente per il ristoro del danno non patrimoniale.

Azione che rischia di essere preclusa nelle ipotesi di declaratoria, in sede penale, di prescrizione dello stesso reato e di conseguente proscioglimento dell’imputato, perché sovente accade che l’azione giuscontabile per pregiudizio all’immagine venga preclusa dalla mancata declaratoria della sentenza di condanna, sebbene la commissione del delitto sia stata accertata dal giudice penale, sia pur per le limitate fattispecie penali per le quali è ammessa l’azione di responsabilità del danno all’immagine.

Oltre alla pregiudiziale penale, la novella normativa al comma

30-ter prevede la sospensione del termine di prescrizione dell'esercizio dell'azione erariale per i danni conseguenti alla lesione dell'immagine della P.A. ad opera di un dipendente o di un agente pubblico, fino al termine del procedimento penale, ovvero fino a quando vi sarà, se vi sarà, la pronuncia irrevocabile di condanna penale.

In virtù di quanto sino ad ora detto, in mancanza di una pronuncia penale irrevocabile troverà applicazione il privilegio della irresponsabilità, nonostante il dipendente pubblico abbia tenuto un comportamento *contra legem* in danno dell'Amministrazione di appartenenza.

Si può notare, inoltre, che la suddetta sospensione comporta una duplicazione dell'attività processuale correlata agli stessi fatti storici che sono a fondamento della condotta antidoverosa, integrando così una violazione del principio del giusto processo sotto il profilo della mancanza di una ragionevole durata del giudizio (art. 111 Cost.).

Inoltre l'indicata sospensione risulta in contrasto con il principio della reciproca autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale prevista dall' art. 75 del c.p. ed altresì con il principio di cui all'art. 3 della Carta Costituzionale.

Ed invero mentre nel caso di danni patrimoniali derivanti da comportamenti illeciti l'azione giuscontabile non risulta subordinata al perfezionamento di un processo penale con sentenza irrevocabile di condanna, per il danno all'immagine, invece, il P.M. contabile può agire solo a seguito dell'irrevocabilità della pronuncia di condanna, previa sospensione obbligatoria dell'azione risarcitoria.

Ne deriva che la lesione all'immagine, bene non patrimoniale, di una persona giuridica pubblica ha per il legislatore una dignità diversa rispetto alle lesioni di interessi patrimoniali della stessa persona giuridica perché viene degradato da figura autonoma di danno conseguenza, così come le restanti ipotesi dannose non patrimoniali, ad una marginale figura di danno evento da delitto.

Di talché può ben immaginarsi quale sorte possano conseguire quei comportamenti latamente corruttivi che, senza produrre un diretto danno patrimoniale, minano dalle fondamenta la fiducia e la credibilità dei cittadini verso la Pubblica Amministrazione.

Un altro profilo problematico e preoccupante riguarda poi i soggetti destinatari di detta disposizione normativa.

Il combinato disposto di cui all'art. 17 comma 30 ter, e di cui all'art. 7 L. n. 97/2001 si rivolge esclusivamente ai dipendenti pubblici, con esclusione degli amministratori ed in genere di coloro che sono legati all'ente da un mero rapporto di servizio.

Tale distinzione risulta irragionevole ove si ponga mente alla circostanza che il più delle volte sono proprio gli amministratori, che rappresentano nei rapporti giuridici e politici gli enti pubblici, a porre maggiormente in pericolo il prestigio, l'onore e la reputazione degli enti stessi, piuttosto che i pubblici dipendenti legati a tali enti da un mero rapporto lavorativo.

Con particolare riguardo ai reati di peculato, corruzione, concussione ed abuso d'ufficio, previsti e puniti dagli artt. 314, 317, 317-ter, 318, 319, 320 e 323 c.p., è doveroso rappresentare i dati conoscitivi acquisiti dalla Procura Generale nel corso del 2010 su tali comportamenti illeciti mirati a produrre danni erariali sia di natura

patrimoniale che non, provenienti da varie Corti d'appello penali, dalle Procure e Sezioni della Corte dei conti, dal Dipartimento della Funzione Pubblica SAeT, dal Ministero dell'Interno Dipartimento della P.S., dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II Reparto, dal Comando Generale Guardia di Finanza III Reparto e dall' Ispettorato Generale del Corpo Forestale dello Stato.

Nel quadro delle disposizioni legislative derivanti dall'art.6 della L. n. 97 del 27 marzo 2001, disciplinanti la trasmissione al Procuratore generale della Corte dei conti delle sentenze di condanna, ancorché non irrevocabili, per i delitti di cui al Capo 1 del Titolo II del libro secondo del codice penale sono pervenute, nel corso dell'anno 2010, n. 91 sentenze di condanna emesse rispettivamente dalle Corti d'appello di Avellino (42), di Nocera Inferiore (1), di Nola (1), di Trieste (4), di Genova (2), di Campobasso (1), di Torino (8), di Cuneo (1), di Biella (8), di Foggia (9), di Agrigento (1) e di Firenze (13) che hanno dato inizio ad 11 istruttorie contabile e a 2 citazioni in giudizio.

Rispetto al 2009 si annota una maggiore collaborazione tra le due magistrature (+72 sentenze inoltrate) che si apprezza auspicando un più sollecito apporto anche dalle Corti d'appello non menzionate.

Quadro riepilogativo dell'attività giurisdizionale svolta nel 2010 in materia di danni da reati contro la Pubblica Amministrazione (cfr. allegato).

Con 47 sentenze emesse nell'anno 2010 dalle quattro Sezioni d'appello della Corte dei conti sono stati condannati per danni da reato contro la P.A. 90 agenti pubblici per il complessivo importo di € 32.199.904,24 per danni patrimoniali e di € 4.731.248,17 per danni

all'immagine.

Si specifica che di esse sentenze 26 riguardano danni da reati di corruzione e concussione; 13 da reati di peculato e appropriazione indebita; 1 da reato di abuso d'ufficio; 7 da reati di truffa e falso.

Nel corso del 2010 dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali della Corte dei conti sono state emesse 350 sentenze con condanne al pagamento di complessivi € 252.682.273.08 per danni patrimoniali e di € 3.576.450.84 per danni all'immagine delle P.A.

Si specifica che di esse sentenze 64 riguardano danni da reati di corruzione e concussione; 66 da reati di peculato e di appropriazione indebita; 29 da reati di abuso d'ufficio; 135 da reati di truffa e falso; 56 da altri reati.

Quanto alle citazioni in giudizio, nello stesso arco di tempo le Procure Regionali della Corte dei conti ne hanno depositate 227 riguardanti danni da reato così specificate: 40 da corruzione e concussione; 50 da peculato ed appropriazione indebita; 17 da abuso d'ufficio; 95 da truffa e falso; 25 da altri reati per complessivi importi di € 225.901.064,00 per danni patrimoniali e di € 4.809.829,57 per danni all'immagine.

In allegato alla presente memoria si fornisce un quadro complessivo dell'attività di contrasto svolta dalle Forze di Polizia nel 2010, suddiviso in due prospetti nei quali sono rappresentati, Regione per Regione, sia il numero dei reati contro la P.A. che il numero delle persone denunciati all'autorità giudiziaria ordinaria da ciascuna forza di polizia nel corso del 2010. I dati pervenuti dal SAeT-SDI, comprensivi anche dell'attività svolta dalla Polizia di Stato, risultano incompleti perché fermi al mese di settembre 2010.

In termini complessivi dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo della Guardia di Finanza e dal Corpo forestale dello Stato sono stati denunciati 237 casi di corruzione, 137 di concussione e 1090 di abuso d'ufficio, che rispetto a quelli denunciati nel 2009 indicano un incremento del 30,22% dei reati corruttivi, mentre si riscontra un decremento rispettivamente del 14,91% e del 4,89% per i reati concessivi e di abuso d'ufficio.

Le stesse forze di polizia hanno denunciato complessivamente 708 persone per corruzione, 183 per concussione e 2290 per abuso d'ufficio, rappresentando un decremento percentuale dei soggetti denunciati rispetto al 2009 pari all'1,39%; al 18,67; e al 19,99%.

3) Danni erariali derivanti da attività contrattuale (V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

Nel corso del 2010 l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni ha registrato il completamento del quadro normativo di riferimento nazionale costituito dal codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, in vigore dal 1° luglio 2006 sulla base della delega conferita al governo con la legge 18 aprile 2005 n. 62 - art. 25 - legge comunitaria 2004 - in attuazione delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE)¹ con la pubblicazione del suo regolamento di "esecuzione e attuazione"

¹ Sul quale sono in passato intervenute numerose correzioni attuate attraverso i tre provvedimenti organici adottati con i decreti legislativi 26 gennaio 2007 n.6, 31 luglio 2007 n. 113 e 11 settembre 2008 n. 152, oltre ad interventi specifici come nel caso della legge 15 luglio 2009 n. 94 -"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", o del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78-"Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini- convertito in legge con modificazioni dalla legge [3 agosto 2009, n. 102](#), e del decreto legge 25 settembre 2009 n. 135 -"Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito dalla legge 20 novembre 2009 n. 166.

(D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207- in G.U. 10 dicembre 2010, n. 288, S.O. - al riguardo, per le osservazioni della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità cfr. deliberazione n. 28/2010 del 29 novembre 2010).

Quanto alle disposizioni in materia emanate dalle Regioni e dalle Province autonome, va richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 12 febbraio 2010 per la quale anche nel caso di attribuzione di competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici attribuita negli statuti speciali, con ampiezza di autonomia maggiore rispetto a quella delle Regioni a statuto ordinario, la Regione o Provincia autonoma può disciplinare il settore, ma deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale nonché gli obblighi internazionali tra i quali quelli derivanti dal diritto comunitario e dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Non sono mancati inoltre ulteriori interventi normativi sullo stesso codice, attuati sia in materia di contenzioso, ricorsi, giurisdizione ed efficacia dei contratti, con l'approvazione del decreto legislativo n. 53 del 20 marzo 2010 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici), che ha tra l'altro reintrodotta l'arbitrato nei contratti con le pubbliche amministrazioni, che era stato da essi espulso con la legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria per il 2008 - art. 3 commi 19 - 22 *"...nei contratti di lavori, forniture e servizi per tutte le PA, le Società pubbliche e gli Enti pubblici economici è vietato inserire clausole compromissorie e sottoscrivere compromessi. Le clausole eventualmente*

apposte o i compromessi sottoscritti sono nulli. L'eventuale stipula comporta illecito disciplinare e responsabilità erariale con estensione della disposizione di cui al comma 19 anche alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente dalle pubbliche amministrazioni di cui al medesimo comma, nonché dagli enti pubblici economici ed alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente da questi ultimi - comma 20....").

Il d.lgs. 53/2010, art. 15 ha previsto che “...è abrogato l'art. 3 commi 19, 20 e 21 della legge 24 dicembre 2007, n. 244...”, in tal modo rinunciandosi ai “risparmi di spesa” previsti da tale disposizione, peraltro mai entrata in vigore per effetto dei differimenti disposti con vari provvedimenti². Lo stesso d.lgs. 52/2010 ha comunque previsto un “tetto” ai compensi erogabili al collegio arbitrale (comma 12- lettera h-quarto periodo *“Il compenso per il collegio arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100 mila euro, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”*).

Un ulteriore intervento di rilevante interesse attiene alla “tracciabilità” dei flussi finanziari correlati ai contratti pubblici,

²L'art. 15 del decreto legge 248/2007, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31 aveva disposto il differimento al 1° luglio 2008, dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 244/2008, (di cui ai predetti punti 9 e 10) al dichiarato fine di consentire la devoluzione del relativo contenzioso alle sezioni specializzate previste dall'art. 1 del d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168. La legge 2 agosto 2008 n. 129 di conversione del decreto legge 3 giugno 2008 n. 97 “Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga dei termini”, all'art. 4 -bis comma 12 aveva previsto la proroga dei termini anzidetti fino alla “data di entrata in vigore delle disposizioni di legge di attuazione della devoluzione delle competenze ivi prevista e comunque non oltre il 31 dicembre 2008”. Ulteriori proroghe erano state stabilite dalla legge 201/2008 (fino al 31 marzo 2008) e dall'art. 29 del decreto legge 30 dicembre 2008 n.207 , convertito nella legge 27 febbraio 2009 n.14 .

introdotta con l'art 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136 ("Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia") come modificato dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito con la legge 17 dicembre 2010, n. 271 con il quale sono state emanate disposizioni interpretative ed attuative concernenti la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici (lavori, forniture e servizi), al fine di prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali.

Il comma 1° dell'art. 3 prevede che *"per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni"*. Il comma 2 estende gli obblighi di tracciabilità anche ai pagamenti *"destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche"*, che devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato *"anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena*

tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto...".

Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, è, inoltre, previsto che gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dai soggetti obbligati all'applicazione della norma, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità, su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP).

In relazione a tali disposizioni l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha adottato le determinazioni n. 8 e n. 10 del 2010 con indicazioni sulla estensione oggettiva e soggettiva della nuova disciplina e sulle sue modalità applicative.

Si rileva che le nuove disposizioni estendono gli obblighi di tracciabilità, tra i quali l'utilizzo di conti correnti dedicati, ai concessionari di finanziamenti pubblici, inclusi i finanziamenti europei, tra i quali rientrano i soggetti, anche privati, destinatari di finanziamenti pubblici che stipulano appalti per la realizzazione dell'oggetto del finanziamento indipendentemente dall'importo, rimanendo inoltre ferma l'applicazione delle ulteriori disposizioni dettate in materia di contrasto alla criminalità organizzata, che prevedono controlli più stringenti rispetto alle misure di cui alla legge n. 136/2010, come per i lavori relativi alla ricostruzione in Abruzzo e all'Expo 2015, nonché in tema di monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 176 del Codice dei contratti pubblici.

Il deciso intervento normativo in materia di flussi finanziari esprime una particolare attenzione del legislatore circa le fasi di

gestione degli appalti e contratti pubblici al fine di prevenire e comunque individuare l'inserimento in essi di soggetti non affidabili o che dovrebbero essere previamente esclusi in base alla disciplina di contrasto alla criminalità, adottando lo strumento del "conto dedicato" sulla cui utilità si era a suo tempo soffermato l'Osservatorio sulla criminalità del CNEL nella sua relazione su "Abuso di finanziamento pubblico alle imprese"³.

La legge 136/2010 contiene inoltre numerose altre disposizioni riguardanti misure di contrasto alla infiltrazione criminale dei contratti pubblici tra i quali si evidenziano la istituzione di stazioni uniche appaltanti in sede regionale⁴, la delega a nuove previsioni in tema di documentazione antimafia, la introduzione del nuovo delitto di "turbata libertà del procedimento di scelta del contraente", oltre a precisioni specifiche in tema di controlli e accesso ai cantieri (artt. 4 e 5 della legge).

L'attenzione posta dal legislatore alle misure di prevenzione e

³ CNEL - Osservatorio sulla criminalità, Rapporto su "Abuso di finanziamento pubblico alle imprese", 17 novembre 2009-in www.cnel.it/rapporti , indagine coordinata dalla Direzione Nazionale antimafia-rel Donadio, ai cui lavori hanno partecipato anche rappresentanti della Procura Generale e della Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti.

⁴ Art. 13 (Stazione unica appaltante) -1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all' [articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), e successive modificazioni, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. 2. Con il decreto di cui al comma 1 sono determinati: a) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla SUA; b) le attività e i servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell' [articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture](#), di cui al [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#); c) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA; d) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia."

contrasto della infiltrazione criminale nel mercato dei contratti pubblici trova riscontro in numerose analisi di sistema che, anche nel 2010 hanno segnalato rischi e criticità.

Come già osservato in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato per il 2009, si tratta di una voce di spesa pubblica di rilevanti dimensioni che nel 2009 è stata di circa 202 miliardi di euro, di cui 137,1 per consumi intermedi e 65,7 per spese in conto capitale (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica per il 2010 - tav. pag. 34 - tav.3.3: conto economico della p.a. a legislazione). In termini di cassa si sono registrati pagamenti per 124,2 miliardi riferiti ai consumi intermedi e 68,5 miliardi per pagamenti di capitale (RUEF pag. 59 - tavola 4.1: settore pubblico - conto consolidato di cassa), con incrementi, in termini di cassa, del 2,9% per i consumi intermedi e del 7,9% per i pagamenti di capitale (RUEF-pag. 58-59).

Secondo la relazione annuale 2010 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nel 2009 la domanda complessiva generata dagli appalti pubblici di importo superiore a 150 mila euro, e che quindi è riferita ai contratti " in senso stretto", ma con esclusione di tutte le attività contrattuali di importo inferiore a 150 mila euro e a tutti i trasferimenti in conto capitale, si è incrementata del 4,8% rispetto al 2008 di cui 58,4 riferita ai settori ordinari e 26,3 ai settori speciali. Gli appalti di lavori riguardano un importo di 31,4 milioni di euro, quelli dei servizi 26,3 milioni di euro e quella delle forniture 21,4 milioni di euro.

La pur rilevante immissione di risorse pubbliche nel tessuto economico nazionale a fronte dell'attività contrattuale pubblica per

oltre 200 miliardi di euro non appare essere stata in grado di contribuire in modo significativo alla produzione di effetti positivi sul ciclo economico. Pur considerando la molteplice concorrenza di fattori negativi internazionali sulla crescita economica, non sembra del tutto fuori luogo osservare che detta sostanziale non incidenza possa anche dipendere dalla “qualità” della spesa per i contratti pubblici, contrassegnata, da persistenti criticità in particolare sotto il profilo del non adeguato rispetto di principi e regole per la realizzazione di effettive condizioni di concorrenza nell'accesso ai contratti e alle risorse pubbliche tali da stimolare effettivi processi di crescita delle realtà imprenditoriali più efficienti e virtuose, derivanti dal persistere di comportamenti in diretto contrasto con tali esigenze, segnalati dalla varie componenti istituzionali e sociali interessate.

In tal senso si richiamano le osservazioni formulate dalla Confindustria, che nella Relazione annuale del Presidente in data 27 maggio 2010 ha osservato che *“...nessuna fornitura o appalto deve avvenire senza gara pubblica: non servono pesanti procedure, basta la luce della piena pubblicità delle scelte di spesa, ad ogni livello di governo. In questo modo diventerebbe impossibile assegnare lavori e commesse ad amici e compari, pagare prezzi gonfiati. Ciò non solo consentirebbe cospicui risparmi ma, di fatto, non meno importante, darebbe una vera sterzata verso la moralità...”*.

Di interesse è anche la recente analisi svolta dalla Banca d'Italia⁵ che ha ricordato come l'azione della PA, nella scelta delle procedure di aggiudicazione deve tener conto oltre alle valutazioni

⁵ “L’Affidamento dei lavori pubblici in Italia: un’analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato”, pubblicato nel volume “Questioni di economia e finanza” -n. 83- Dicembre 2010.

discrezionali nell'ambito delle possibilità offerte dalla disciplina normativa, di "...numerose variabili aggiuntive...", costituite dal rischio di: 1) mancato completamento dell'opera; 2) collusione tra le imprese; 3) corruzione; 4) carenze nella progettazione dei lavori; 5) molteplicità di obiettivi perseguiti⁶.

⁶ Limitando i richiami al "rischio corruzione", nello studio viene osservato che "...In Italia, il settore degli appalti per opere pubbliche è probabilmente quello maggiormente soggetto a fenomeni di corruzione e, più in generale, di illegalità in tutte le aree del nostro Paese. È, tuttavia, difficile avere misure adeguate dell'illegalità. In particolare, i pochi dati disponibili a livello territoriale sulla corruzione sono di difficile utilizzo, perché riguardano le denunce o le condanne per reati o illeciti di dipendenti delle PA, fra cui anche quelle relative ad appalti di opere pubbliche. I dati riflettono, oltre all'effettiva correttezza dei dipendenti pubblici, anche le attitudini locali dei cittadini nei confronti della giustizia e l'efficienza della macchina giudiziaria stessa. È probabile che dove la giustizia funziona peggio, molti casi di corruzione e illegalità rimangano non denunciati. Inoltre, in alcuni particolari periodi storici, o in corrispondenza di eventi particolarmente eclatanti, possono emergere nei dati situazioni che resterebbero altrimenti nascoste...Anche se l'impatto economico dell'illegalità è difficile da valutare, tutti gli attori coinvolti sono ben consci della sua grande rilevanza. Ad esempio, un'indagine condotta nel 2005 dalle Delegazioni della Banca d'Italia di Parigi, Francoforte e Londra presso dei primari gruppi impegnati nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali in tutta Europa, ha rilevato come tali operatori ritengano particolarmente complessa e rischiosa "l'interazione con l'ambiente economico" del Mezzogiorno, valutando molto negativamente prassi diffuse, come la concessione di almeno un terzo dei lavori in subappalto a imprese locali. Più in generale, le stesse imprese di costruzioni italiane attribuiscono anche agli stretti legami con le amministrazioni locali e con la politica locale, la fortissima chiusura e segmentazione su base regionale e sub-regionale del mercato delle opere pubbliche. Pertanto, appare chiaro come – pur in assenza di una specifica analisi empirica – la problematicità dei formati di gara più discrezionali, a fronte del rischio corruzione, sarà più marcata in alcune aree del Paese...". La "...limitazione del ricorso a meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale e, più in generale, l'attribuzione di un maggior grado di discrezionalità alle scelte della PA, dovrebbe essere controbilanciata dal rafforzamento delle misure di contrasto ai fenomeni di corruzione, anche in considerazione dell'elevato rischio di infiltrazioni criminali che ...è presente nel settore degli appalti pubblici in Italia...". Si osserva ancora che "...l'estensione del ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per tutti i lavori inferiori a 500.000 euro, senza ulteriori vincoli connessi con le caratteristiche dell'oggetto dell'appalto, può risultare inopportuna sotto il profilo del rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali, in quanto amplia indiscriminatamente la discrezionalità amministrativa nella scelta del contraente, in una fascia di appalti che, pur se di valore inferiore alla soglia comunitaria, come si è visto, rappresentano nel mercato italiano oltre il 60 per cento dei lavori aggiudicati. ... Mentre il Codice dei contratti pubblici detta una disciplina piuttosto puntuale in materia di subappalto, disponendo – tra l'altro – che esso possa essere stabilito nel limite del 30 per cento del valore complessivo del contratto, risulta ancora piuttosto deficitaria quella relativa agli altri sub-contratti che, seppur non qualificati formalmente come subappalto, pongono analoghe problematiche sotto il profilo del rischio di elusione dell'apparato normativo vigente. Se, infatti, è vero che la disciplina del subappalto, entro i limiti di cui all'art. aziendale in capo ad altre ditte con l'intento di far fruttare al meglio la struttura dell'azienda. L'Autorità rileva, in particolare, che mediamente ogni 10 imprese ce ne è una che cede l'azienda nell'arco di validità dell'attestato di qualificazione. Cfr. AVCP (2008b)...È, inoltre, assolutamente indispensabile – ai fini di un efficace contrasto dei fenomeni di corruzione – assicurare la piena accessibilità ai dati relativi agli appalti pubblici: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe – almeno potenzialmente –

Si tratta di “situazioni di rischio” che hanno trovato spesso riscontro nelle attività di controllo e giurisdizionali della Corte, anche nel corso del 2010.

Con la deliberazione n. 9/2010/P, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nell’adunanza del 6 maggio 2010, ha affermato la assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dell’ordinanza n. 3838 del 30 dicembre 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l’isola de La Maddalena”, precisando tra l’altro che l’ art. 5 bis del D.L. n. 343/2001 richiede, quale condizione indispensabile per l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 5 della L. n. 225/1992, che si tratti di “grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile” ove tale competenza deve essere ricavata dal combinato disposto dell’art. 5, commi 1 e 4 del medesimo D.L. n. 343/2001 i quali prevedono, tra l’altro, che la titolarità della funzione in materia di protezione civile spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale la esercita avvalendosi del Dipartimento della protezione civile, con riguardo alle attività “finalizzate alla tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio”: ne consegue che nella competenza del Dipartimento della protezione civile non rientra

monitorare l’operato della PA...Infine, si segnala la necessità che l’analisi dei ribassi tenga conto anche del fatto che l’esperienza storica recente evidenzia una preoccupante corrispondenza tra ribassi eccessivi e infiltrazione dei gruppi criminali, in quanto la disponibilità di ingenti capitali da riciclare rende questi ultimi estremamente concorrenziali rispetto alle imprese “sane” anche in periodi di congiuntura negativa...”.

qualsiasi "grande evento", ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni.

In tal modo è stato dichiarato che *"...rimane escluso che la normativa di protezione civile possa essere utilizzata per le mere attività di organizzazione della manifestazione Louis Vuitton World Series"*, sicché non risulta conforme a legge l'art. 7, comma 4 dell'ordinanza n. 3838, il quale prevede l'erogazione, a carico del Fondo della protezione civile, di un contributo di 2.300.000 euro al Comitato organizzatore, per prestazioni che – come risulta di tutta evidenza dalla descrizione fornita dalla stessa amministrazione – nulla hanno a che vedere con la missione del Dipartimento della Protezione civile. Peraltro, si deve riconoscere che in occasione di grandi eventi può presentarsi l'esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti; in tale prospettiva, possono essere riconosciuti conformi a legge i tre interventi enucleati dallo stesso Ufficio di controllo, e cioè il completamento della bonifica e del dragaggio, la realizzazione di un piano antincendio e la messa in sicurezza di edifici fatiscenti. Nel caso specifico poi (come già astrattamente ipotizzato nella stessa deliberazione n. 5/2010/P) trova applicazione l'art. 17 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, il quale, in connessione con il trasferimento da La Maddalena a L'Aquila del Vertice G8, ha sostanzialmente ratificato le ordinanze di protezione civile emanate per quell'evento, limitatamente, peraltro,

alla "ottimizzazione degli interventi realizzati, in corso o programmati sulla base dell'ordinanza n. 3629 del 20 novembre 2007, e successive modificazioni", ed al "completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate nella Regione Sardegna, nonché di quelle ivi da programmare nei limiti delle risorse rese disponibili dalla Regione Sardegna e dagli enti locali". Poiché l'Amministrazione ha responsabilmente dichiarato (e confermato all'odierna adunanza) che le opere oggetto delle ordinanze n. 3838 e n. 3846 erano in corso o programmate in forza delle ordinanze fatte salve dal decreto legge 39/2009, e che gli interventi relativi alla valorizzazione dei beni culturali ed all'utilizzo dell'ex Forte Carlo Felice costituiscono ottimizzazione di iniziative che discendono dalle medesime ordinanze, sotto tale profilo va riconosciuta la legittimità di interventi di protezione civile per la realizzazione delle suddette opere e delle citate iniziative, fermo restando che la sanatoria non si estende alle attività di mera organizzazione della manifestazione velica (certamente non programmata in connessione con il Vertice G8), e che l'ultrattività delle ordinanze fatte salve dal decreto legge dovrà tener conto, in futuro, del principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale, secondo cui i provvedimenti emergenziali debbono avere una durata ben delimitata.

Deve aggiungersi, poi, che nessuna rilevanza può essere riconosciuta agli impegni genericamente assunti dal Governo nei confronti della Società concessionaria della gestione del compendio de La Maddalena, non potendosi ritenere che detti impegni possano costituire fondamento di deroghe alle leggi. Concludendo, in forza delle particolari considerazioni in precedenza evidenziate, le due

ordinanze sottoposte a controllo vanno ammesse al visto ed alla conseguente registrazione, con esclusione dell'art. 7, comma 4 dell'ordinanza n. 3838, per il quale deve essere dichiarato il rifiuto assoluto di visto, ai sensi dell'art. 25, comma 3, lettera a) del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, atteso che trattasi di "impegno imputabile ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto...".

Con deliberazione n. 5/2010/G, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - in adunanza congiunta dei Collegi I e II dell'11 dicembre 2009 -ha riferito in ordine alla gestione delle risorse per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti, mezzi tecnici e logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento e alle attrezzature di sicurezza, necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, nonché del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, allocate al capitolo 7401 del bilancio del Ministero dell'interno, rilevando che *"...l'analisi dei dati amministrativi e contabili, inerenti alla gestione 2009 del capitolo 7401, l'istruttoria compiuta ed il contraddittorio con l'Amministrazione confermano uno scenario estremamente complesso e problematico: la finalità delle spese, la loro natura economica, le modalità di accantonamento e somministrazione delle risorse compongono un mosaico di ardua decifrazione, che la Corte critica in modo propositivo, indicando alcuni punti fermi per ricondurre a fisiologia le gestioni esaminate..."*

Con delibera n. 3/2010/P della Sezione Centrale controllo di

legittimità su atti Adunanza del 18 febbraio 2010 in tema di riconoscimento di debito ha affermato che ferma restando l'eccezionalità dell'istituto del riconoscimento di debito, che costituisce una deroga alle ordinarie procedure contabili, al quale può farsi ricorso in via eccezionale e non sistematica e comunque non per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, deve ritenersi legittimo un decreto di riconoscimento di debito diretto ad accertare il diritto di un soggetto a ricevere il pagamento delle prestazioni effettivamente rese ad una pubblica Amministrazione, in presenza peraltro di un contratto quadro e di una formale richiesta di anticipata esecuzione. La riconosciuta legittimità di un decreto di riconoscimento di debito non esclude l'obbligo, per l'Amministrazione, di trasmettere l'atto alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23 della L. n. 289/2002: si tratta, infatti, di due adempimenti ben distinti anche con riferimento alla competenza, in quanto l'ambito del controllo attiene alla legittimità del provvedimento di riconoscimento senza tuttavia entrare nella valutazione dei comportamenti che lo hanno sostanzialmente provocato e per i quali ogni valutazione è demandata alla competente Procura regionale.

Con deliberazione n. 17/2010/PRS della sezione regionale del controllo per il Lazio del 31 marzo 2010 è stato reso l'esito dell'indagine sulla gestione dell' "Azienda Strade Lazio S.p.A." nata con il compito di gestire la "rete viaria regionale" (1500 km), rilevando, tra l'altro, un frequente ricorso, nell'affidamento dei lavori al "cottimo fiduciario" che, "*...come è noto, si traduce, alla fine, in una trattativa privata....*", risultato complessivamente superiore agli

affidamenti per asta pubblica.

Con delibera n. 22/2010 del 30 settembre 2010, la sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato la relazione concernente la "gestione delle opere segretate, ai sensi dell'art.33, comma 3, della legge 14 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" nella quale ha evidenziato l'emersione di rilevanti profili di criticità consistenti nella adeguata evidenziazione dei presupposti per la segregazione, carenze di programmazione, ritardi nella progettazione ed esecuzione, perizie di variante ed aumenti di costi nonché anomalie contabili quali la assunzione di impegni di spesa prima della stipulazione del contratto.

La stessa sezione centrale, con la delibera n. 18/2010 del 22 luglio 2010 ha approvato la "Relazione concernente l'indagine su - Gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti 1, 2, 3 e 4" nell'ambito del Corridoio europeo n. 1 Berlino-Palermo "Asse ferroviario Monaco-Verona" nella quale ha rilevato insufficiente capacità progettuale di tipo economico finanziario e "ipertrofica tempistica" di realizzazione dell'intervento infrastrutturale il cui completamento è previsto per il 2030.

Quanto ai profili di criticità emersi in sede di giurisdizione di responsabilità si richiamano le fattispecie relative a danni da attività contrattuale svolta dalle amministrazioni pubbliche che hanno comportato l'emissione di citazioni e sentenze come riportate nei prospetti riepilogativi.

Le decisioni hanno riguardato, tra l'altro alcuni aspetti di

carattere generale come l'individuazione della decorrenza del termine prescrizione dell'azione in caso di opere pubbliche che viene indicato nella data del collaudo, salvo che il danno risulti conoscibile dall'amministrazione anteriormente al collaudo medesimo (sez. II centrale n. 130 del 15 aprile 2010) e l'esclusione della giurisdizione contabile nei confronti di società privata legata alla pubblica amministrazione da un mero contratto di appalto, anche se nel caso si utilizzino finanziamenti pubblici a destinazione vincolata (sez. Calabria n. 257 del 29 aprile 2010 e sez. Calabria n. 274 del 4 maggio 2010) in quanto il "beneficiario finale" in rapporto di servizio con l'ente finanziatore, in questo caso è lo stesso ente pubblico.

Quanto alle fattispecie esaminate, si rilevano, fra le altre: responsabilità di direttore dei lavori (sez. Trento, n. 58/2009), responsabilità di un progettista che si sia reso responsabile di turbativa d'asta contattando preventivamente le ditte invitate ad una gara di appalto (sez. I centrale n. 2/2010), conferimento dell'incarico di fattibilità gestionale a soggetto esterno da parte di ASL (sez. III centrale n. 1/2010), responsabilità degli amministratori comunali e del dirigente dell'ufficio tecnico per l'adozione di piano regolatore adottato in difformità dai rilievi espressi dalla Regione (sez. I centrale n. 76/A/2010), tangenti connesse ad irregolare aggiudicazione di appalti (sez. Lombardia n. 18/2010), compravendita di quote azionarie da parte di società pubblica (sez. Marche, n. 15/2010), responsabilità del dirigente ufficio tecnico per mancata predisposizione di atti istruttori per la definizione di procedimento ablativo e conseguente a danno indiretto per accessione invertita

(sez. Calabria, n. 118/ 2010), responsabilità di direttore dei lavori per opere di realizzazione di impianto sportivo non conformi (sez. II centrale, n. 130/A/2010), locazione di immobili del patrimonio disponibile comunale a canone inferiore a quello di mercato (sez. II centrale n. 149/A/2010), fatti di corruzione commessi da amministratore di consorzio per la tutela e salvaguardia delle acque in relazione all'indebito affidamento di incarichi professionali (sez. III centrale n. 305/A/2010), responsabilità di un Sindaco che abbia favorito la permuta di un fondo di proprietà comunale a condizioni svantaggiose per l'ente pubblico e favorevoli ad azienda agricola di sua proprietà (sez. Trentino Alto Adige - Trento, n. 13/2010), responsabilità di società privata incaricata della gestione immobiliare di un ente pubblico (sez. Lombardia n. 174/2010), pagamento di debiti prescritti ad impresa appaltatrice (sez. Toscana, n. 114/2010), danni da accessione invertita (sez. Campania n. 531/2010), danni connessi alle "commissioni implicite " contenute in affidamenti di incarichi di financial advisor per operazioni di ristrutturazione del debito da parte di enti locali (sez. Abruzzo, n. 259/2010), danno da responsabilità del direttore generale dell'ente comunale per il danno indiretto connesso all'illegittima esclusione di una ditta da una gara di appalto per servizio di mensa scolastica (sez. Sardegna n. 210/2010), danno da indebito acquisto di immobile in Roma per esigenze di rappresentanza della Presidenza regionale (sez. Sicilia appello, n. 130/2010), sistematiche violazioni nelle procedure di appalto a favore di singolo imprenditore da parte di assessorato regionale con danno alla concorrenza (sez. Piemonte n. 96/2010), omessa attivazione di garanzia fideiussoria relativa ad opere

pubbliche (sez. Sardegna n. 433/2010), responsabilità del titolare di ditta appaltatrice del servizio di manutenzione degli automezzi dell'azienda di trasporto comunale con affermazione della giurisdizione contabile in relazione all'esercizio di poteri di fatto idonei ad inserirlo nell'apparato organizzativo aziendale così da poter interferire nei procedimenti di liquidazione dei corrispettivi (sez. Lazio, n. 1747/2010), responsabilità di direttori e dipendenti uffici del Territorio per locazione a prezzi maggiorati di immobili privati destinati a sede di uffici pubblici (sez. Calabria, n. 255 e 256 del 2010), irregolarità in gara di appalto (sez. Campania n. 1633/2010), irregolarità nella stipulazione di polizze assicurative (sez. Campania n. 156/2010), danni da contenzioso conseguente ad appalto (sez. Emilia Romagna n. 1740/2010), irregolare stipulazione di convenzione con casa di cura (sez. Emilia Romagna, n. 1221/2010), danno da mancata risoluzione di contratto (sez. Emilia Romagna n. 935/2010), inutilità di progettazione di parte di ospedale (sez. Liguria, n. 258/2010), acquisto di apparecchiature inutilizzabili (sez. Liguria, n. 259/ 2010), acquisto di immobile a prezzo superiore a quello di mercato (sez. Liguria, n. 198/2010), omessa previsione di clausola di garanzia in appalto (sez. Liguria n. 232/2010), anomala approvazione di progetto (sez. Molise n. 189/2010), falsificazione di attestazioni relative alla esecuzione di appalti in ambito militare (sez. Piemonte n. 15 e n. 27 del 2010), corruzione in appalti pubblici (sez. Puglia n. 35, n. 488 del 2010), maggiori oneri espropriativi (sez. Puglia n. 468/2010), indebita proroga contratto di noleggio auto (sez. Puglia n. 442/2010), truffa e alterazioni dati in contratto di compravendita (sez. Sardegna n. 1245/2010), irregolarità in appalti

per segnaletica stradale (sez. Sardegna n. 2 e n. 98 del 2010), irregolarità in gara appalto servizio mensa (sez. Sardegna n. 210/2010), illegittima stipulazione di polizza assicurativa (sez. Sicilia, n. 447/2010), costi eccessivi da accensione di prestito (sez. Toscana, n. 286/2010), esiguo canone di locazione di bene pubblico (sez. Toscana, n. 358/2010), danno da progettazione impianto irriguo (sez. Toscana, n. 124/2010), risarcimento a terzi per occupazione di immobile (sez. Bolzano n. 9/2010), danno da lodo arbitrale (sez. Veneto n. 54/2010), irregolare affidamento di gestione di stadio di calcio (sez. Veneto n. 725/2010), transazioni irregolari per debiti ASL (sez. Lazio, n. 1454/2010), falsi mandati di pagamento ASL (sez. Lazio n. 1380/2010), danno da irregolare stipulazione di accordo bonario fra ANAS e impresa privata appaltatrice con procedimento iniziato su segnalazione dell' Autorità per i lavori pubblici (sez. III centrale n. 351/2010); danni da gare in economia in ambito militare (sez. III centrale, n. 316/2010-assolve per prescrizione), danni da direzione lavori di realizzazione di parco faunistico (sez. III centrale n. 227/2010), stipulazione di polizza assicurativa a copertura della responsabilità amministrativa (sez. III centrale n. 108/2010); irregolare svolgimento di gare per acquisto di beni e servizi in ambito militare (sez. III centrale n. 81/2010); indebita maggiorazione costi di realizzazione di una palestra (sez. III centrale n. 452/2010), irregolarità nell'acquisto di apparecchiature dirette ad implementare un servizio di call center in ambito sanitario (sez. III centrale n. 525/2010), irregolare affidamento ed esecuzione di appalti in ambito comunale nel settore del verde pubblico e condanna del dirigente tecnico e di direttore dei lavori (sez. III centrale n. 5456/2010),

irregolarità nella vendita di terreni appartenenti ad ex IPAB (sez. III centrale n. 590/2010), sovrapproduzione nelle contabilizzazioni di opere pubbliche eseguite in ambito comunale (sez. III centrale n. 694/2010), danni da ritardata definizione di controversie nella gestione di appalto pubblico (sez. III centrale n. 778/2010), inutile stipulazione di contratto di fornitura (sez. III centrale n. 787/2010), danno da opera incompiuta (sez. III centrale n. 848/2010).

4) Rapporti tra giurisdizione contabile ed altre giurisdizioni in materia di contratti pubblici (V.P.G. Cinthia Pinotti)

Anche nel 2010 molti giudizi di responsabilità hanno avuto ad oggetto fattispecie legate direttamente o indirettamente alla gestione di appalti pubblici .

Trattasi di una materia che, per una serie di fattori, primo fra tutti l'enorme ammontare delle risorse in gioco, è tradizionalmente esposta al rischio di cattiva amministrazione, concetto nel quale sono ricomprese condotte illecite anche connotate da colpa grave oltre che da dolo ed abbraccia così un'area assai più vasta di quella portata alla cognizione del giudice penale.

Le fattispecie sulle quali si sono pronunciate le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti sono estremamente variegata e coinvolgono tutte le fasi procedurali, quali: la fase deliberante (es. scelta del sistema di affidamento ed analisi di fattibilità finanziaria dell'opera), la scelta del contraente, la fase esecutiva di realizzazione quella del pagamento dei compensi, l'eventuale contenzioso con le ditte appaltatrici e soggetti espropriati.

A dette tradizionali casistiche si aggiunge l'importante filone

relativo alle opere pubbliche inutili o non compiute o inutilizzate oggetto di costante attenzione e monitoraggio da parte delle Procure Regionali le cui iniziative, nella specifica materia, sono rese estremamente complesse e difficoltose a causa della complessità delle procedure e della eccessiva parcellizzazione delle responsabilità oltre che dalla complessità dei meccanismi decisionali a volte insindacabili in sede giurisdizionale (scelte legislative).

Malgrado ciò la responsabilità amministrativa ha costituito e costituisce tuttora una delle risposte più efficaci nei confronti delle condotte illecite poste in essere nella materia degli appalti pubblici, malgrado i numerosi problemi interpretativi che l'applicazione della disciplina di settore presenta stante la sua complessità. Ne è riprova l'incremento di previsioni normative di obblighi di trasmissione alle Procure della Corte dei conti di fattispecie potenzialmente produttive di danno erariale anche ad opera del nuovo regolamento dei LL.PP.

Fra i fattori che tradizionalmente concorrono a determinare ritardi nell'attuazione delle opere pubbliche è da annoverare il contenzioso che incide in materia notevole (almeno del 20%) sulla durata complessiva di esecuzione dell'opera.

Secondo le stime fornite dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici il 50% dei grandi appalti è oggetto di contenzioso e la percentuale degli appalti contestati nel periodo tra il 2000 ed 2009 arriva al 48,5% per le grandi opere (importo superiore ai 15 milioni di euro) mentre è al 35,2% per quelle dai 5 ai 15 milioni di euro.

Si tratta di un dato rilevante che impone una riflessione approfondita sulle interazioni tra le varie giurisdizioni ed in particolare fra giudice ordinario (penale e civile), giudice

amministrativo e giudice contabile.

In altri termini esistono più giudici degli appalti a seconda che le controversie si innestino sul rapporto contrattuale (giudice ordinario), sulla procedura di affidamento (giudice amministrativo), sul rapporto interno di servizio (giudice contabile) o sul fatto reato (giudice penale). Si tratta come balza agli occhi di sistema altamente complesso e di problematica governabilità (perché vede più giudici, sia pur sotto profili diversi, legittimati a valutare le conseguenze di appalti illegittimi, irregolari o frutto di reati a seconda della diversa natura degli interessi pubblici e privati che debbono tutelarsi in sede giurisdizionale) che è il portato applicativo del principio costituzionale della pluralità delle giurisdizioni che, tuttavia, come ammonisce la Corte costituzionale, deve tradursi in una maggior tutela delle situazioni giuridiche e non può diventare causa di sovrapposizioni di ruoli e competenze che si rivelano come un costo inutile specie quando comportino l'allungamento dei tempi del sistema giustizia complessivamente considerato e una errata dislocazione di pubbliche risorse.

La scelta del legislatore volta a garantire l'autonomia fra i vari giudizi anche per favorire la celerità dei tempi di definizione del giudizio, è stata messa in discussione dalla nuova norma di cui all'art.17, comma 30-ter del D.L. n.78/2009, che sia pur limitatamente al danno all'immagine, ha condizionato l'esercizio dell'azione di responsabilità al giudicato penale di condanna in determinati reati (delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale).

Trattasi di opzione legislativa sulla cui compatibilità costituzionale è intervenuta la sentenza n.355/2010 della Corte

costituzionale.

Ma i nodi, per quel che riguarda la specifica materia, non riguardano solo i rapporti tra giudizio penale e giudizio contabile, ma anche i raccordi tra giudizio civile e giudizio amministrativo.

In effetti le connessioni tra la responsabilità civile e quella amministrativa sono notevoli dal momento che nel corso dell'esecuzione degli appalti di opere pubbliche possono verificarsi fatti produttivi di danno a terzi riconducibili all'amministrazione come committente o in veste di proprietaria dell'opera. Tra l'altro, nella specifica materia, la tutela risarcitoria è stata valorizzata sotto l'influsso del diritto comunitario, in seguito al riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi che può coinvolgere la P.A. come stazione appaltante o amministrazione aggiudicatrice. Malgrado l'evoluzione legislativa in materia di appalti sia andata nel senso di attribuire sempre maggiori spazi al giudice amministrativo competente anche per la tutela risarcitoria, l'area della responsabilità civile, di cui conosce il giudice ordinario rimane assai ampia e comprende i tre tradizionali settori della responsabilità extracontrattuale, contrattuale e precontrattuale, che non ricadano *ratione materiae* nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Si tratta di una responsabilità che porta quasi sempre ad addossare sulla amministrazione (e quindi paradossalmente sulla collettività) le conseguenze dell'attività illecita dei propri funzionari. Infatti in sede civile è la pubblica amministrazione che viene generalmente convenuta in giudizio dai terzi. Malgrado infatti l'art. 28 della Costituzione affermi la responsabilità diretta dei funzionari,

l'art. 23 del T.U. n. 3/1957 ha attenuato il grado della colpa, limitandolo al dolo e alla colpa grave con ciò rendendo più conveniente per il terzo agire direttamente contro la pubblica amministrazione responsabile direttamente e solidalmente. L'amministrazione chiamata direttamente in causa dal terzo potrà poi rivalersi nei confronti dell'autore dell'illecito, sollecitando mediante denuncia il perseguimento del responsabile con azione di responsabilità amministrativa ad iniziativa del Procuratore della Corte dei conti (artt. 22, 18, e 19 TU 3/1957) e non mediante la comune azione di regresso ex art. 1299 c.c.

Ora, se si riflette sul fatto che le sentenze di condanna dell'amministrazione per danni a terzi per fatto del dipendente non hanno efficacia vincolante o preclusiva nel giudizio contabile stante l'autonomia fra i due giudizi e l'impossibilità di opporre al funzionario l'esito di un giudizio civile al quale non è stato messo in grado di partecipare, ci si rende conto del fatto che per lo stesso fatto materiale, anche a causa della diversa disciplina processuale, possono formarsi giudicati contrastanti ed inoltre il funzionario potrà rispondere o direttamente in sede civile o in sede contabile (a titolo di danno indiretto) in base alla sola scelta del titolare del potere di azione, creandosi così connessioni di non semplice soluzione tra esito del giudizio civile e giudizio amministrativo contabile, anche con riferimento al limite della utilizzazione delle prove ivi raccolte.

Uno degli aspetti cruciali, in sede di responsabilità civile è quello della sorte del contratto, formalmente legittimo, ma frutto di accordo corruttivo. Una interessante sentenza della Corte di cassazione, sezione III civile n. 3672 del 2010 ha stabilito che: "il

contratto d'appalto aggiudicato ad una società mediante licitazione privata, il cui esito sia stato alterato dalla corresponsione di tangenti a funzionari e amministratori degli enti pubblici committenti è nullo per contrarietà a norme imperative; ne consegue che i committenti non sono tenuti a pagare il corrispettivo dei lavori eseguiti in base a tale contratto". Nella stessa sentenza la Corte di cassazione ha affermato che In caso di appalto aggiudicato ad una società mediante licitazione privata, il cui esito sia stato alterato dalla corresponsione di tangenti a funzionari e amministratori degli enti pubblici committenti, questi ultimi hanno diritto anche al risarcimento dei danni non patrimoniali per la lesione della loro immagine, derivata dal discredito sociale nella considerazione collettiva, in conseguenza della violazione del bene giuridico, costituzionalmente tutelato, dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione".

L'importanza di una affermazione di nullità del contratto rilevabile d'ufficio e non di mera annullabilità ad istanza di parte , appare evidente anche con riferimento alla Convenzione civile sulla corruzione firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999 per la quale è in corso la procedura di ratifica da parte dell'Italia.

Nel preambolo della Convenzione si sottolinea l'importanza per il diritto civile di contribuire alla lotta contro la corruzione e l'art. 8 impone di prevedere nel diritto interno degli Stati aderenti che il contratto o la clausola aventi come oggetto un atto di corruzione siano nulli e che ogni contrante il cui consenso sia stato viziato da un atto di corruzione.

I problemi applicativi dal fatto che a differenza di quanto accade nell'ambito della responsabilità amministrativa , in cui attore

è una parte pubblica neutrale (il Pm contabile) in ambito civile la legittimazione a far valere la nullità spetta all'ente pubblico danneggiato ed i casi in cui l'azione di nullità del contratto per violazione delle regole dell'evidenza pubblica o perché frutto di reato è stata esercitata in sede civile da parte dell'ente pubblico sono relativamente rari, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi inversa in cui viene impugnata dall'impresa concorrente l'aggiudicazione illegittima innanzi al giudice amministrativo che dispone ora in virtù del CPA del potere esclusivo di dichiarare l'inefficacia del contratto (art. 121 CPA). Le difficoltà di coordinamento tra le varie giurisdizioni permangono, anche perché nella fattispecie che ha dato luogo alla pronuncia, la Corte di cassazione ha negato che amministratori e soci dell'impresa appaltatrice potessero essere convenuti innanzi alla Corte dei conti difettando l'inserimento organico dell'impresa nella P.A.

La difficoltà di individuazione del giudice competente a pronunciare la nullità del contratto costituisce un *vulnus* assai grave tenuto conto del fatto che in mancanza di una pronuncia di nullità il contratto illecito continua a produrre le conseguenze dannose per la P.A. obbligandola alla esecuzione delle prestazioni dovute e non invece al solo riconoscimento al contraente privato dell'arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c.

Per quel che riguarda poi l'interazione tra processo amministrativo e contabile, i problemi sono molteplici atteso che la pronuncia del giudice amministrativo si pone come presupposto dell'azione di responsabilità a titolo di danno indiretto, fatto che non costituisce una novità ma che può portare a nuovi problemi

applicativi in considerazione del fatto che il processo amministrativo è ormai un processo di parti in cui sono stati attenuati i poteri del giudice rispetto alle parti e il dominio delle parti privati dell'iniziativa processuale può portare un vulnus alla tutela dell'interesse pubblico specie in carenza della previsione di un'azione pubblica.

Tra l'altro e sempre con riferimento alla rilevanza della colpa della stazione appaltante in materia di risarcimento danno da aggiudicazione illegittima la Corte di giustizia in un'interessante e recente sentenza del 30 settembre 2010 ha ribadito il principio secondo cui *"La normativa europea osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento per violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di una stazione appaltante al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata"*.

Conclusivamente può affermarsi che allo stato attuale il sistema complessivo delle responsabilità sia eccessivamente frammentato atteso che esistono due giurisdizioni di diritto obiettivo (quella penale e quella di responsabilità amministrativa) e due giurisdizioni di diritto soggettivo (quella civile e quella del giudice amministrativo) che presuppongono un'imputazione dell'illecito a diverso titolo (dolo e colpa grave e colpa oggettiva della P.A. nel giudizio amministrativo).

In questo contesto la giurisdizione contabile appare oggi

l'unica in grado di assolvere in modo efficace la funzione di *deterrence* senza determinare gli inconvenienti derivanti dall'invasione del giudice penale, ma per assolvere adeguatamente alla propria funzione deve essere messa in condizione di poter operare in un quadro di regole certe e predeterminate sia sostanziali che processuali.

5) Gestione del patrimonio pubblico (V.P.G. Antonio Galeota)

La materia qui in trattazione risulta in fase di avanzata evoluzione legislativa, soprattutto (ma non soltanto) in ragione della impronta di "federalismo demaniale" con cui, per decisione politica, la gestione di ampi settori del patrimonio e del demanio statale è stata (e progressivamente sarà) demandata alle autonomie locali, in base a principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, coniugati nel riconoscimento di una maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo, nella leale collaborazione istituzionale tra i diversi enti territoriali, nell'obbligo di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza nazionale, nella premialità dei comportamenti virtuosi affiancata all'approntamento di strumenti sanzionatori per gli enti che non rispettino gli equilibri economico-finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni nonché, infine, nella neutralità finanziaria delle norme delegate.

Quanto detto è inquadrabile nell'ottica del condivisibile intento volto ad una più efficace semplificazione delle procedure di valorizzazione del patrimonio immobiliare (e, dice il D.L.vo 85/2010, dei beni mobili ad esso strettamente strumentali), meglio esplicitata

in termini concreti dall'art. 2, comma 5 lettera b) dell'articolato legislativo, ove si parla espressamente di possibili "processi di alienazione e dismissione dei beni trasferiti agli enti a titolo gratuito (o, il che è lo stesso, "non oneroso" come si esprime la norma)⁷.

Articolando quanto sopra sinteticamente espresso, si ricorda che l'articolo 19 della legge 42, nell'ambito della previsione costituzionale del comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione e di quanto previsto dal comma 1, dell'articolo 1, della stessa legge 42, ha conferito al Governo la delega per l'attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e di un proprio patrimonio, attraverso decreti legislativi che ne devono stabilire i principi generali nel rispetto dei criteri direttivi specifici indicati nel comma 1 del richiamato articolo 19.

Secondo questi criteri il legislatore delegato deve procedere all'attribuzione, a titolo non oneroso, di un patrimonio ad ogni livello di governo sulla base di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle funzioni nel concreto esercitate dagli enti dopo che l'art. 58 del D. L. 25/06/2008 n. 112 convertito nella L. 6/08/2008 n. 133 aveva già previsto che gli Enti Locali, per procedere al riordino, alla gestione ed alla valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare dovessero individuare i singoli beni immobili ricadenti nel proprio territorio di competenza non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali suscettibili di valorizzazione e dismissione, all'uopo redigendo il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni

⁷ L'art. 6, allo stesso fine di favorire la massima valorizzazione dei beni (e promuovere la capacità finanziaria degli enti) prevede anche che i beni trasferiti agli enti stessi possano essere conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare previa valorizzazione degli stessi mediante procedure per l'approvazione delle varianti dello strumento urbanistico citate dall'art. 5, lett. b) del decreto.

immobiliari da allegare al bilancio di previsione.⁸

Trattasi di un trasferimento di circa 17.400 tra fabbricati e terreni, per un valore, relativamente limitato, di 3,2 miliardi di euro, la cui redditività è pari circa allo 0,64% del valore (20,5 milioni di euro).

Il decreto prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale.⁹

Il decreto, a seguito del parere parlamentare dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio

⁸ Nell'ambito delle attività propedeutiche all'attuazione del "Federalismo Demaniale", l'Agenzia del Demanio, per quanto riguarda gli immobili di natura patrimoniale ritenuti suscettibili di trasferimento a ed Enti Locali ai sensi dell'articolo 3, commi 3 e 4 del D.Lgs. 85/2010, ha provveduto alla redazione dell'elenco dei beni appartenenti alla tipologia prevista dall'articolo 5 comma 1, lettera e): "altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento". Tale attività costituisce un momento prodromico all'adozione di uno o più DPCM, previsti dall'art. 3, comma 3 del D.Lgs .n. 85/2010, contenenti gli elenchi ufficiali dei beni trasferibili. Nel sito internet della Agenzia, è disponibile una sezione che contiene gli immobili appartenenti al patrimonio statale in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato.

⁹ L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la "massima valorizzazione funzionale". I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti in attuazione del decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Resta comunque riservata allo Stato la dichiarazione dell'eventuale passaggio al patrimonio dei beni demaniali trasferiti agli enti territoriali

marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, assieme alle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e i siti di stoccaggio di gas naturale. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna Regione alle province, sulla base di una intesa conclusa fra la Regione e le singole province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico.

L'articolo 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tra i quali sono annoverati i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; i beni appartenenti al demanio idrico con specifiche esclusioni, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale; le miniere ubicate su terraferma, nonché altri beni immobili dello Stato. Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso; i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

Tra le varie misure, è interessante evidenziare quella secondo cui si prevede un vincolo di destinazione dei proventi netti derivanti

a ciascuna Regione ed Ente locale dall'eventuale alienazione dei beni trasferiti, prevedendo che tali proventi, per un ammontare pari al 75%, siano destinati alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento; la residua quota del 25% viene destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

In base a quanto sopra, grava preliminarmente sugli enti locali l'obbligo di deliberare lo stato di consistenza del proprio patrimonio demaniale, indisponibile e disponibile sulla base di inventari annualmente aggiornati, ai sensi dell'art. 230, comma 7, del TUEL; una volta accertata l'esatta consistenza del patrimonio deve procedersi alla ripartizione dei beni ed alla assegnazione di essi all'ente stesso.

Su quanto complessivamente esposto, si osserva criticamente ma nello spirito di leale collaborazione tra istituzioni dello Stato, quanto segue.

Dal punto di vista dell'organo cedente i beni (lo Stato) il D.L.vo 85/2010 è stato adottato nella inadeguata conoscenza (o parzialità) delle informazioni sulla consistenza e sul valore dei beni da attribuire agli enti territoriali, atteso che i dati (allora) disponibili riguardavano solo i beni del patrimonio e del demanio storico artistico direttamente gestiti dall'Agenzia del Demanio¹⁰.

Quanto sopra trova ragione, prevalentemente, nella pluralità

¹⁰ Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio in data 28/4/2010 presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nel corso della quale, tra l'altro, si fa presente che "l'Agenzia gestisce soltanto una parte del patrimonio dello Stato, ed esattamente il patrimonio indisponibile, prevalentemente costituito dagli usi governativi, quindi dagli immobili in uso alle amministrazioni centrali dello Stato, e la quota del demanio storico-artistico che non è in gestione esclusiva del Ministero per i beni e le attività culturali. Il resto è in capo a una pluralità di amministrazioni che gestiscono quote del patrimonio, sia demanio, sia demanio storico-artistico. Il risultato di tale frammentazione è uno solo: lo Stato, a oggi, non sa esattamente di che cosa è proprietario".

di amministrazioni che, in maniera settoriale e spezzettata, gestiscono, in base ad una stratificata e disomogenea legislazione, quote di patrimonio e di demanio (per quanto, si aggiunga, possa ad oggi avere senso una rigorosa divisione tra le due categorie).

Alla soluzione di un tale non indifferente inconveniente, si indirizza l'art. 2, comma 222 della legge finanziaria per il 2010. La piena operatività della disposizione citata, dovrebbe permettere di conoscere "l'esatta consistenza del patrimonio dello Stato e a chi è affidato", e - con l'attribuzione all'Agenzia del ruolo di conduttore unico dei contratti di locazione di tutte le amministrazioni statali a partire dal 1° gennaio 2011 - di conoscere "quanti siano gli immobili in locazione passiva o comunque utilizzati a qualsiasi titolo", informazione, quest'ultima, indispensabile per avere un quadro completo dei beni trasferibili agli enti locali.

Dal punto di vista degli organi cessionari (gli enti locali) sussiste - al momento - un'obiettiva mancanza d'informazioni in ordine alla struttura delle "entrate proprie" che possa consentire agli enti territoriali una più consapevole richiesta di attribuzione dei beni trasferibili avendo una previa, analitica conoscenza dell'entità delle risorse a propria disposizione, onde "valorizzare", come vuole il decreto legislativo 85/2010, i beni da acquisire¹¹.

D'altra parte, anche per l'amministrazione locale non può dirsi che vi sia stata una gestione, fino ad ora, ottimale ed oculata dei beni

¹¹Nella stessa ottica, vedasi la audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 4 maggio 2010 nella parte in cui si afferma che "In relazione con la finalità della valorizzazione si dovrebbe porre il criterio della capacità finanziaria, per evitare l'attribuzione di beni ad enti che non abbiano le risorse sufficienti per garantirne una corretta gestione e tutela e che potrebbero utilizzare i proventi derivanti dai processi di dismissione per coprire il mancato raggiungimento dei loro obiettivi di finanza pubblica piuttosto che assicurare la valorizzazione del proprio patrimonio."

(sia annoverabili tra il patrimonio, sia inquadrabili nel demanio) di propria appartenenza.

Si pensi, ad esempio, al demanio marittimo, da sempre caratterizzato da diffuse situazioni di abusivismo e dalla disomogenea applicazione di norme (che, peraltro, a loro volta, si sono rivelate contraddittorie e inadeguate¹²).

Di una tale più complessiva inadeguatezza gestionale sono prova le sentenze in materia che sono state adottate nel corso del 2010, delle quali si espone di seguito una sintetica rassegna.

Con sentenza della Sezione I di Appello 562/2010 del 29.9.2010 è stato condannato un appellante (che si era avvalso della procedura agevolata prevista dall'art. 1, commi 231, 232 e 233 della legge 266/2005) , in relazione alla progettazione della nuova linea ferroviaria dell'Alta Velocità, in funzione della quale veniva stabilita la demolizione di quattro palazzine - di proprietà dell'Agenzia del Demanio ed utilizzate dal Ministero della Difesa come alloggi di servizio del personale militare - ma, concordata la procedura di sgombero degli edifici, l'Amministrazione militare autorizzava, contraddittoriamente, l'effettuazione sugli stessi di lavori di restauro, con conseguente danno erariale.

La Sezione Lazio, con sentenza n. 1645/2010 del 17.8.2010 ha condannato due soggetti, addetti all'Ufficio Urbanistica di un comune, convenuti in giudizio per la mancata riscossione, reiterata nel tempo, di canoni di natura enfiteutica e per il mancato pagamento del canone di occupazione, con contestuale, illecita

¹² Si rileva, in materia, una ripartizione delle competenze di gestione tra Stato, cui spettano, in ragione della proprietà effettiva dei beni, gli introiti delle concessioni e occupazioni del demanio marittimo, le cui spetta la gestione dello stesso (nonché una ridotta addizionale dei proventi). L'Agenzia del Demanio vigila sulla corretta riscossione dei canoni.

costruzione abusiva di manufatti e servitù.

Si segnala anche, in materia di demanio marittimo, la sentenza della Sez. Sicilia 2970/2010 del 29.12.2010.

Ampliando lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale, occorre, infine, per continenza, segnalare l'importante sentenza della Corte Costituzionale n. 340 del 26 novembre 2010.

Su ricorso del Governo in data 4.3.2010, il Giudice delle Leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2 della L.R. Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 con la quale veniva consentita la proroga sino a vent'anni, a favore dei concessionari esistenti, delle concessioni demaniali in essere e già prorogate in base al Decreto Legge nazionale 29 dicembre 2009, n. 194. Com'è noto, quest'ultima normativa nazionale, nell'intento di recepire le disposizioni comunitarie e di superare le obiezioni che hanno dato luogo alla procedura di infrazione n. 4908/2008¹³, per un verso ha abrogato l'art. 37, comma 2, del Codice della Navigazione che conteneva il cd. 'diritto di insistenza' e, per altro verso, ha disposto una proroga delle concessioni esistenti, data la specificità del territorio italiano, sino al 31.12.2015. Molte Regioni, tra cui la Toscana, nelle rispettive normative di settore hanno ripreso negli stessi termini questa disposizione nazionale consentendo per gli Operatori già insediati un periodo di ulteriore gestione garantita prima delle gare pubbliche generalizzate imposte dall'Unione Europea. La legge della Regione

¹³ Adottata in data 2 febbraio 2009 per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia concessioni demaniali marittime ai contenuti della Direttiva servizi, meglio nota come Direttiva Bolkenstein n. 123/2006/CE. Sempre in materia di concessioni demaniali, si segnala, per continenza, una interessante pronuncia del TAR Sardegna che, con ordinanza del 27 ottobre 2010, n. 476, ha disapplicato l'art. 1 comma 18, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, in quanto "...non appare coerente con i principi comunitari in materia di trasparenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, in quanto idoneo a sottrarre dal mercato beni produttivi al di fuori di ogni procedimento concorsuale".

Toscana, però, conteneva anche il disposto secondo cui, a prescindere dalla proroga al 31.12.2015, vi poteva essere un'ulteriore permanenza del beneficiario nella concessione, a favore del titolare odierno, fino a vent'anni, in base agli investimenti. Questa disposizione è stata ritenuta incostituzionale e contraria ai principi comunitari perché, nella sostanza, 'attua un rinnovo automatico'¹⁴.

6) - Incarichi e consulenze (V.P.G. Emma Rosati)

Nel corso dell'anno 2010, sono proseguite le iniziative delle Procure regionali onde individuare ed intervenire sulle diffuse patologie applicative, nella materia degli incarichi e delle consulenze conferiti in ambito amministrativo pubblico.

Fermo restando, quindi, il concetto generale, costantemente richiamato, sia in sede giurisdizionale che di controllo, in base al quale, la possibilità di fare ricorso a personale esterno al tessuto amministrativo (c.d. 'esternalizzazione') è ammessa nei limiti e alle condizioni in cui le norme di legge, in materia, lo prevedano, deve rammentarsi che detta possibilità è altresì ammessa, per giurisprudenza consolidata, quando sia materialmente impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali ed impreviste¹⁵.

¹⁴ Circa l'esatto computo, in particolare, del canone relativo a demanio marittimo vedasi Corte Costituzionale, sentenza 302 del 18 – 22 ottobre 2010, secondo cui nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto.

Non è fondata, afferma il Giudice delle leggi, la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione - dell'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), il quale ha previsto che alle concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, nuovi criteri per la determinazione dei canoni.

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

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

Quest'ultimo principio normativo era già stato più volte affermato in ambito giurisprudenziale, ma rimane tuttora problematico.

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

La positività, infatti, del visto (ovvero visto senza rilievi)

¹⁵ Cfr., ex multis, Sez. Controllo, 26 novembre 1991, n.111; SS.RR. 28 giugno 1992, n.792; SS.RR. 12 giugno 1998, n.27; Sez. Giurisd. II^a 13 giugno 1997, n.81 e 18 ottobre 1999, n.271; Corte dei conti Sezione F. Venezia Giulia 28.1.2008 n.32; Corte dei conti Sezione Toscana 5.6.2007 n.516; Corte dei conti Sezione Toscana 5.10.2006 n.566; Corte dei conti Sezione Seconda d'appello 20.03.2006 n.122; Corte dei conti Sezione Terza d'appello 06.02.2006 n.74; Corte dei conti Sezione Sez. Giurisd. per il Lazio 20.11.2005 n.2543; Corte dei conti Sezione Basilicata 16.9.2004 n.229; Corte dei conti Sezione Veneto 20 dicembre 2004 n.1706; Corte dei conti Sezione Veneto 3.11.2003 n.244; Corte dei conti Sezione E. Romagna, 3.4.2002 n.1079; Corte dei conti Sezione Seconda 2.6.1998 n.160.

riguarda solo profili di legittimità (quelli esaminati, magari neanche tutti) e, comunque non tocca il merito.

Ciò sta a significare che il visto di regolarità, apposto senza alcun rilievo, non può garantire eventuali profili di antieconomicità (merito) dell'atto né escluderebbe, a priori, la possibile evenienza che l'atto sia stato emanato con dolo, in quanto la norma si riferisce solamente alla colpa grave.

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

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

Dalle segnalazioni pervenute dagli uffici di Procura si può

delineare un quadro generale riassuntivo sulle istruttorie svolte e sulle sentenze emesse per incarichi e consulenze illegittimamente conferiti e dove emergano profili di illiceità (sia con riferimento a conferimenti affidati senza tenere conto degli organici interni della P.A. e sia con riguardo all'eccessivo valore), in relazione all'ultimo anno (2010).

Citazioni emesse nel 2010.

Procura regionale	Numero della citazione	importo	descrizione
Calabria	18407	44117,38	ASL Cosenza
Calabria	18246	143.186,15	Irregolarità vari incarichi
Calabria	18380	13.084,80	incarico prof Gioia Tauro
Parziale		200.388,33	
Campania	63222	119.480,81	Consulenze pers. Esterno
Campania	63233	161.917,21	Consulenze pers. Esterno
Campania	32421	1.161.705,34	Incarichi illeg.
Campania	61441	13.032,86	Indebita percez. Indenn. Assessoriale
Campania	61278	18.217,00	Debito f. b. per revoca incarico
Campania	63189	6.630,26	Verifica affidamento incarico consulenza
Campania	63199	29.000,00	Consulenze pers. Esterno
Campania	61561	6.630,26	Consulenze pers. Esterno
Campania	61805	33.900,00	Consulenze pers. Esterno
Campania	63247	186.350,58	Consulenze pers. Esterno
Campania	62283	12.040,00	Consulenze pers. Esterno
Campania	63159	17.466,90	Verifica affidamento incarico consulenza
Campania	63062	11.034,53	Consulenze pers. Esterno
Campania	62049	32.490,00	Consulenze pers. Esterno
Campania	63211	84.536,31	Consulenze pers. Esterno
Parziale		1.894.432,06	
E. Romagna	42249	143.426,38	Incarico a tecnico comunale
E. Romagna	42698	148.809,60	Irreg. Conferimento incarico
E. Romagna	42419	74.500,00	Incarico per sicur luoghi lavoro
E. Romagna	42251	29.199,96	Incarico non eseguito per limiti età
E. Romagna	42521	87.921,87	Causa Agripolis rimb. Spese legali deb f.b.
E. Romagna	42532	91.535,49	Causa Agripolis rimb. Spese legali deb f.b.

Parziale		575.393,30	
Friuli V. G.	12855	232.000,00	consulenza ex a.d. per affiancamento nuovo a.d.
Friuli V. G.	12847	6.480.666,96	Confer. Incarichi dirig personale esterno
Friuli V. G.	13041	31.437,09	Conf incarico prof società per controllo cartolarizzazioni
Friuli V. G.	12996	239.400,00	Conf incarico studio professionale
Friuli V. G.	12859	127.032,16	Conf incarico professionale
Parziale		7.110.536,21	
Lazio		2.821.703,00	Consulenze illegittime di ENAM, ASI, UNIRE, Regione Lazio, Comuni e Ministeri
Parziale		2.821.703,00	
Liguria	19007	40.185,60	Irreg. Conferimento incarico
Parziale		40.185,60	
Lombardia	26260	546.109,89	Incarichi dirigenziali sanità
Lombardia	25449	2.702.280,00	Incarichi di cons per marketing, pubblicità e sponsorizzazioni
Lombardia	26823	4.284,00	Consulenza legale
Parziale		3.252.673,89	
Molise	3100	28.756,22	Consulenza legale in materia giuridico-sanitaria
Molise	3076	2.750,00	Consulente tecnico privo di requisiti di legge
Parziale		31.506,22	
Piemonte	18531	15.212.091,57	Procuratore capo della Repubblica Illecito conferimento CTU
Piemonte	18644	46.481,12	Indebito Indennizzo progettista esterni
Piemonte	18638	19.680,00	Illegit. Affidamento incarichi personale esterno comune
Piemonte	18458	6.000,00	Illegit. Affidamento incarichi personale esterno comune
Parziale		15.284.252,69	
Puglia	30346	45.000,00	Incarico di collaborazione
Puglia	29770	5.983,00	Conferimento incarichi
Puglia	29773	48.066,00	Conferimento incarichi
Puglia	30154	54.167,00	Conferimento incarichi
Puglia	30313	1.469,00	Conferimento incarichi
Puglia	30345	8.500,00	Conferimento incarichi
Parziale		163.185,00	
Sicilia	56616	215.634,20	Comune Campofelice di Roccella incarichi di consulenza
Sicilia	56862	201.496,47	Ente aut. Fiera Mediterr incarichi di consulenza
Sicilia	57423	314.742,57	Comune Catania incarichi di consulenza
Sicilia	57805	20.046,74	Provincia Catania incarichi di consulenza

Parziale		751.919,98	
Toscana	58229	1.011.553,73	Comune Capannori illeg incarichi di consulenza esterna
Toscana	58248	27.890,78	Comune Fauglia illeg incarichi di consulenza esterna
Toscana	58298	2.155.038,88	Provincia di Firenze illeg incarichi di consulenza esterna
Toscana	58592	443.285,49	Comune Pontassieve illeg incarichi di consulenza
Parziale		3.637.768,88	
Trentino A. A. (TN)	3627	62.596,86	Illegit. Affidamento incarichi personale esterno P.A.
Trentino A. A. (TN)	3663	40.950,00	Illegit. Affidamento incarichi personale esterno P.A.
Trentino A. A. (TN)	3597	231.465,83	Illeg affidamento consulenza esterna sistemi informativi
Trentino A. A. (TN)	3624	215.000,00	Illecito incarico consulenza presidente società partecipata Comune
Parziale		550.012,69	
Trentino A. A. (BZ)	1685	6.037,41	Illeg affidamento consulenza esterna
Parziale		6.037,41	
Umbria	11554	11.648,16	Svolgimento libera professione medici senza preventiva comunicazione azienda
Umbria	11587	290.740,00	Irregolarità vari incarichi
Umbria	11625	1.224,00	Illecito incarico consulenza legale personale sindaco Perugia
Parziale		303.612,16	
Veneto	27781	1.094.027,51	Conferimento incarichi a SITRAM
Veneto	27025	205.456,00	Conferimento incarico consulenza Provincia Belluno
Veneto	27651	63.800,00	Incarico studio fattibilità Comune Venezia
Parziale		1.363.283,51	
Totale generale		37.986.890,93	

Sentenze emesse nel 2010

Sezione regionale	num.	importo	DESCRIZIONE
Basilicata	131	10.000,00	Consulente esterno
Basilicata	34	64.000,00	Consulente società esterna
Parziale		74.000,00	
Calabria	62	190.200,00	Vari incarichi
Calabria	370	28.479,01	Incarico illeg.
Parziale		218.679,01	
Campania	1298	76.444,00	Consulente esterno
Campania	1350	64.496,83	Mancato pagamento parcella tecnico
Campania	2393	1.677,70	Consulente esterno
Parziale		142.618,53	

E. Romagna	1222	140.000,00	Incarico a tecnico comunale
E. Romagna	1296	50.000,00	Incarico a dirigente
E. Romagna	1785	74.500,00	Incarico per sicur luoghi lavoro
E. Romagna	870	4.900,00	Incarico non eseguito per limiti età
Parziale		269.400,00	
Friuli V. G.	109	19.639,12	Conferimento funzioni dir. Amm.vo a ex dirigente
Friuli V. G.	106	3.961,16	Confer incarico ass. legale stragiud
Friuli V. G.	122	49.130,97	Indebita corresp emolumenti a dipendente come consulente esterno
Friuli V. G.	164	146.317,71	Illeg conferimento incarico
Parziale		219.048,96	
Lazio	1873	70.100,00	Consulenze illegittime in Enti locali
Lazio	1604		
Lazio	1989		
Lazio	870	934.150,00	Consulenze UNIRE, ANAS e ENAM
Lazio	1580		
Lazio	1598		
Lazio	1722		
Lazio	2430		
Parziale		1.004.250,00	
Lombardia	627	546.109,89	Incarichi dirigenziali sanità
Lombardia	51	85.000,00	Dir. Centr. Trasporti e viabilità conf incarichi e consulenze
Lombardia	881	125.457,00	Incarichi dirigente a pers. Esterno
Lombardia	844	119.700,00	Incarichi dirigente a pers. Esterno
Parziale		876.266,89	
Molise	85	538.000,00	Incarico consulenza scientifica
Parziale		538.000,00	
Puglia	259	361.228,00	affidamento incarichi esterni
Puglia	16	25.000,00	affidamento incarichi
Puglia	464	31.797,00	affidamento incarichi
Puglia	568	71.925,00	affidamento incarichi
Puglia	593	4.188,00	affidamento incarichi
Parziale		494.138,00	
Sardegna	106	78.233,41	Ingiusta locupletazione per infermità
Sardegna	3	17.177,83	Incarico fornitura e consul informatica
Sardegna	566	3.663,70	Incarico proget e dir lavori
Parziale		99.074,94	
Sicilia	3161/09	73.747,46	Ammanchi finanz incassi Palermo in scena
Sicilia	283	15.504,71	Irregolarità conferimento incarichi
Sicilia	899	385.432,41	Irregolarità conferimento incarichi
Sicilia	1477	6.497,00	Ritardi e omissioni Uff tecnico
Sicilia	1807	95.218,00	Gestione arbitraria cassa credito imprese artigiane
Sicilia	1856	8.595,71	Quantificazione liquidazione incarichi conferiti

Parziale		584.995,29	
Toscana	357	148.765,65	Festifal Pucciniano illeg. Affidamento incarichi
Toscana	190	6.200,00	Incarico a soggetto privi requisiti
Parziale		154.965,65	
Trentino A. A. (TN)	67/09	2.285,54	Illecito rilascio autorizzazione edilizia
Trentino A. A. (TN)	8	15.000,00	Consulenza esterna
Trentino A. A. (TN)	11	30.000,00	Affidamento incarico
Trentino A. A. (TN)	19	5.000,00	Incarico proget e dir lavori
Trentino A. A. (TN)	20	820,00	Incarico proget e dir lavori
Trentino A. A. (TN)	23	8.082,26	Affidamento lavori in assenza preventivo
Trentino A. A. (TN)	25	7.780,00	Affidamento incarico progettazione
Trentino A. A. (TN)	28	19.000,00	Affidamento incarico progettazione
Trentino A. A. (TN)	30	2.400,00	Affidamento incarico progettazione
Parziale		90.367,80	
Trentino A. A. (BZ)	26	8.000,00	Illeg. affidamento consulenza esterna
Trentino A. A. (BZ)	23	6.811,89	Indebita percezione contributi
Parziale		14.811,89	
Veneto	134	3.000,00	Conferimento consulenza Comune Mirano
Veneto	471	100.000,00	Conferimento consulenza Provincia Belluno
Parziale		103.000,00	
Totale generale		4.883.616,96	

E' bene chiarire che la disciplina di riferimento del caso concreto è costituita dalle norme applicabili *'ratione temporis'* ai fatti, per cui è processo, la cui collocazione temporale è, spesso, relativa ad anni precedenti alla data di entrata in vigore della disposizione di cui all'art.10 bis, L. n.248/2005. Ulteriori normative di stretto riferimento sono l'art. 110, comma 6, D.Lgs. 267/2000 nonché l'art. 1, commi 9 e 11 legge 191/2004, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n.168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica".

Viene, spesso, fatto un diretto riferimento ai principi della

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

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

Ulteriori e positivi sviluppi potranno apprezzarsi nel corso dei prossimi anni, quando il concreto esercizio delle ispezioni finalizzate all'individuazione delle patologie nel conferimento degli incarichi e dei rapporti di collaborazione farà emergere situazioni d'irregolarità, discendenti dagli esiti delle verifiche svolte dall'Ispettorato Generale di Finanza - Servizi ispettivi di finanza pubblica - della Ragioneria Generale dello Stato (esiti che, peraltro, costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari amministrative). Una più estesa attuazione della normativa del 2005 consentirà il successivo potere di azione all'autorità requirente, laddove gli ispettori - che, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale - osservino l'obbligo giuridico, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura della Corte dei conti le irregolarità

riscontrate.

Già si era annotato, nella Relazione del 2010, come ampie prospettive si venissero ad aprire con lo sviluppo del principio di 'onnicomprendività' del trattamento retributivo, a carico delle finanze pubbliche, correlato all'obbligo di attenersi al tetto massimo, indicato nella legge finanziaria del 2008.

Si era, infatti, sottolineato come si trattasse di norme volte al contenimento della spesa pubblica che ancora richiedevano ulteriori approfondimenti attuativi, nella generale previsione che nessun atto che comporti spese che integrino il superamento dei tetti fissati legislativamente possa ricevere alcuna attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato nonché comunicato a Governo e Parlamento.

Da qui discendeva un regime specifico di responsabilità, che è ancora tutto in via di sviluppo, il quale stabilisce che «in caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita».

Particolarmente suggestiva e degna di annotazione, in argomento (come tale, idonea a realizzare un punto di riferimento giurisprudenziale per intendere esattamente il concetto di onnicomprensività della retribuzione stipendiale) è la recente sentenza 5 ottobre 2010 n. 615 della sezione giurisdizionale della Regione Puglia. Con essa, la sezione pugliese ha affermato il

principio che l'onnicomprensività della retribuzione non può essere derogata neppure se i compensi al personale siano finanziati da fonti esterne (nel caso all'esame, fondi di provenienza dall'Unione Europea), né se l'attività venga svolta oltre l'ordinario orario di lavoro (cioè, come lavoro straordinario per progetti). Nella citata sentenza si è, quindi, affermato che costituisce danno erariale la remunerazione a dipendenti di Enti Locali, ulteriore a quella stipendiale, ordinariamente spettante, ancorché finanziata da fondi comunitari e nonostante l'attività sia svolta oltre il normale orario di servizio. Oggetto della pronuncia della magistratura contabile è stato un incarico di responsabile della rendicontazione, conferito da un dirigente provinciale ad un proprio collaboratore, nell'ambito di un progetto finanziato da fondi europei, considerato (come spesso accade, secondo la prassi, in ambito pubblico) una forma di lavoro "aggiuntivo" e, quindi, come tale, da remunerarsi oltre i limiti salariali, previsti dalle norme contrattuali.

Risulta una convinzione molto diffusa in ambito pubblico che l'acquisizione di un finanziamento esterno, in particolare, di provenienza dall'Unione Europea, possa consentire di attribuire ai dipendenti, interessati al progetto così finanziato, incarichi aggiuntivi, da retribuirsi in modo ulteriore, rispetto allo stipendio normale ed a valere sul finanziamento stesso. In questo modo, sul presupposto, che si tratti di un'attività lavorativa eccedente (extra) quella ordinaria e che il finanziamento "esterno" possa essere utilizzato per remunerare tale maggiore prestazione lavorativa, svolta al di fuori dell'orario di lavoro ordinario, si tende a giustificare l'elargizione di somme di denaro aggiuntive, tendenti a compensare

tale attività, contravvenendo, così, al principio normativo della onnicomprensività della retribuzione.

La sentenza ha messo bene in evidenza che i presupposti del finanziamento esterno e dello svolgimento di attività lavorativa 'extra orario' non possono fondare una legittima remunerazione dei dipendenti pubblici, ulteriore rispetto a quella stabilita dalle norme contrattuali.

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

In particolare, l'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, stabilisce *"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali."*

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

Pertanto, è solo nel rispetto di quanto prevede la contrattazione nazionale collettiva, che risulta possibile attribuire al personale dipendente il trattamento economico, fisso ed accessorio.

Al di fuori, di tali vincoli e procedure, ogni esborso è illegittimo e fonte di responsabilità erariale.

Da un punto di vista generale, ai fini della corretta allocazione ed imputazione delle risorse, occorrerebbe verificare, se i progetti rientrano o meno nelle competenze dei singoli uffici (e, dunque, dei dipendenti ad essi assegnati), alla luce delle attribuzioni che la legge assegna loro.

Se i progetti rientrano nelle competenze di un ente e della sua struttura organizzativa, il principio di onnicomprensività impedisce l'erogazione di compensi aggiuntivi, a nulla rilevando l'orario di lavoro svolto dal dipendente, incaricato per il progetto, oltre il normale orario di lavoro. La sentenza, infatti, sul punto, afferma: "*la circostanza che il dipendente abbia effettuato prestazioni fuori del normale orario di ufficio e, pertanto, presumibilmente eccedenti l'orario d'obbligo, non è da sola sufficiente a radicare il suo diritto alla relativa retribuzione, considerato che la retribuibilità del lavoro straordinario prestato dai dipendenti pubblici è subordinata all'autorizzazione formale e preventiva dell'Amministrazione, che postula la verifica in ordine alla ricorrenza di esigenze di servizio non suscettibili di essere soddisfatte con il normale orario di lavoro che rendano, nelle singole fattispecie, effettivamente necessario il ricorso allo straordinario*".

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

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

Ciò vuol dire che una volta che le risorse finanziarie affluiscono nel bilancio dell'ente, esse vanno gestite sempre e comunque nel rispetto delle regole dei tetti di spesa.

Le più recenti normative sulla materia degli incarichi e delle consulenze mostrano, come si vede, aspetti suggestivi e problematici; l'art. 17, comma 30 e comma 30bis del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 "Provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, ad esempio, ha previsto, attraverso il richiamo a norme precedenti la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già tassativamente indicate nell'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20 e cioè: 1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad

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

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

L'art. 17, comma 30quater, Legge n.102/2009, già richiamato, ha previsto l'esclusione dell'elemento soggettivo della gravità della colpa, quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo.

Come si è già avuto modo di sottolineare, il visto non garantirebbe, tuttavia, l'assenza di eventuali profili di antieconomicità dell'atto né escluderebbe a priori la possibile

evenienza che l'atto sia stato emesso con modalità dolose, in quanto la norma si riferisce solo alla colpa grave.

In disparte i limiti lessicali delle riferite normative, rimane ancora da stabilire entro quali ambiti possa agire il pubblico ministero contabile, poiché l'esercizio del controllo non potrebbe toccare profili d'illiceità del conferimento (si tratta, infatti, di controllo preventivo di legittimità) e neppure più generali profili intrinseci, di merito dell'atto stesso (antieconomicità, efficienza, efficacia), da ritenersi tutti sicuramente esclusi da un controllo di pura legittimità. In questi casi si può chiamare in giudizio anche per colpa grave? La risposta rimane tuttora problematica. Peraltro, la precisazione espressa dell'esclusione della colpa grave, dovrebbe tuttavia confermare, invece, l'azionabilità in giudizio di tutti i casi connotati da dolo.

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

materia degli incarichi/consulenze, ancora tutti in evoluzione.

7) Nomine illegittime (V.P.G. Mario Condemni)

Si è avuto modo, nei precedenti anni, in queste occasioni e in sede di giudizio di parificazione, di sottolineare come, dal punto di vista dell'incidenza finanziaria, nell'ambito del settore pubblico allargato, rivestisse un ruolo non certamente secondario quel *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli, concernenti il perseguimento di determinati fini istituzionali, l'organizzazione e l'attuazione di servizi pubblici, ecc., mediante la creazione di società pubbliche o partecipate, consorzi, enti, agenzie, autorità di ambito territoriale o l'affidamento di molteplici compiti alle cosiddette *"multiutilities"*.

Era stato, altresì, pubblicamente rilevato che, dietro al continuo dilatarsi di tale fenomeno - salvo talune particolari eccezioni - altro non c'era che un certo *"appeal"* di posti in organico e poltrone nei consigli di amministrazione (costo della politica), con la conseguenza - e questa era la cosa più preoccupante - di una distorta, inefficiente utilizzazione delle risorse (in massima parte dirottate sui costi della struttura) e con patologie gestionali spesso di ambigua configurazione e con problematica individuazione di singole responsabilità.

A fronte di un tale stato di fatto, caratterizzato, cioè, da un perpetuarsi di determinate patologie e di fisiologiche anomalie di servizi, gestioni, enti e società partecipate, con caratteristiche tendenzialmente irreversibili, si imponeva una rimeditazione dei confini del sindacato giurisdizionale della Corte dei conti,

privilegiando il concetto di "*pecunia pubblica*", collegato al perseguimento di utilità generale (cosiddetta "oggettivazione" dell'attività amministrativa), nell'ambito di un rapporto di servizio *lato sensu*, e, quindi, anche di semplice "relazione funzionale", indipendentemente dalla natura privata o pubblica dell'insorgenza del rapporto medesimo: tutto ciò in quanto, pur in presenza di una formale veste giuridica di natura societaria civilistica, con conseguente *modus agendi* in prevalenza privatistico (e, quindi, con il vecchio criterio di riparto, la giurisdizione era attribuita al giudice ordinario), tali enti e società perseguivano finalità pubbliche, erano spesso maggioritariamente partecipate da soggetti pubblici o addirittura erano create dagli stessi soggetti, strumentalmente, per svolgere pubblici servizi o funzioni.

Dopo ampio e variegato dibattito dottrinario e giurisprudenziale - in una con un convinto e approfondito sforzo ermeneutico e fondate argomentazioni giuridiche degli Uffici di Procura di questa Corte - la Suprema Corte, con altrettante autonome argomentazioni ha operato l'invocata rivisitazione giurisprudenziale, consapevole, peraltro, essa stessa, da diverso tempo, dell'oggettivo "*disagio*" nel palesare la possibile formazione di sacche di immunità, "*che discendono dalla negazione della detta giurisdizione e che si concretizzano nel timore di un sostanziale esonero di responsabilità per soggetti che in effetti amministrano ingenti somme di denaro pubblico*".

Un tale cambiamento giurisprudenziale - iniziato sostanzialmente con la ben nota ordinanza n. 19667 del 2003, concernente gli enti pubblici economici e proseguita negli anni, fino a

tutt'oggi, con puntualizzazioni e approfondimenti, è sfociato, da ultimo, a fine 2009, e continuato nel 2010, con la regolazione della giurisdizione in ordine alle responsabilità di amministratori e dipendenti di società partecipate da enti o amministrazioni pubbliche. In proposito, sono stati fissati dei ben precisi confini tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, in relazione, ovviamente, a specifici e diversificati elementi e condizioni che, di volta in volta, si riscontrino nella natura e finalità della società e dell'ente partecipante, nella tipologia di danno e di danneggiati ecc..

In tale quadro chiarificatore della propria competenza giurisdizionale, gli Uffici di Procura hanno potuto avere conferma di azioni risarcitorie già avviate ovvero conforto nell'intraprenderne di nuove già parzialmente istruite, mentre talune Sezioni hanno già pronunciato sentenze di condanna.

A mero titolo esemplificativo, vanno rilevati: 1) il prosieguo dell'azione nei confronti degli amministratori della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. per i danni conseguenti da illegittima nomina di un Direttore generale della stessa, nonché da alcuni accordi transattivi tra la Società ed alcuni direttori generali; 2) ancora, in relazione alla attribuita giurisdizione sulla RAI, il 7 aprile p.v. si terrà l'udienza concernente la chiamata in giudizio del Direttore generale per il danno alla stessa cagionato con ingiustificati esborsi a due giornalisti direttori di testate pre-pensionati; 3) la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha condannato un ex senatore illegittimamente nominato quale Vice-commissario straordinario dell'Enea (Agenzia per l'energia e l'ambiente); 4) il prosieguo dell'azione nei confronti di diversi dipendenti dell'E.N.A.V. (Ente

nazionale di assistenza al volo) per danno da illegittime anticipazioni di spese di missione; 5) la condanna degli amministratori di una S.p.A. a totale partecipazione pubblica per il danno da illegittime procedure di appalti; 6) il prosieguo dell'azione nei confronti degli amministratori di S.p.A. a partecipazione maggioritaria pubblica e, in specie, di un perito esterno, per il danno conseguente a perizia sul prezzo (risultato molto maggiorato), per l'acquisizione di immobile da altra Società; 7) la condanna di amministratori e consiglieri di Società consortile per azioni (di cui erano soci il Comune, la Provincia e la Camera di commercio).

Orbene, al di là del dato esemplificativo su riferito (altre indagini sono in fase istruttoria), deve darsi atto che la Corte di Cassazione con la attenta, meditata e fondata estensione della giurisdizione di questa Corte nelle fattispecie dannose che, - secondo i doverosi paletti previsti - si verificano nell'esaminato ambito gestorio di ingente rilevanza finanziaria pubblica - ha ancora una volta fornito i presupposti affinché o mediante il giudice ordinario o mediante quello amministrativo-contabile, si possa arginare il flusso di illegittimità e/o illiceità e sprechi che in quell'ambito spesso si creano.

8) La spesa sanitaria (V.P.G. Roberto Benedetti)

Per quanto riguarda la sanità, settore nel quale si intrecciano con sorprendente facilità veri e propri episodi di malaffare con aspetti di cattive gestioni talvolta favorite dalle carenze del sistema dei controlli, le tipologie più ricorrenti delle pronunce emesse dalle Sezioni regionali nel 2010 hanno riguardato, sotto vari profili, la

materia delle risorse umane (irregolari trattamenti economici al personale, illegittima attività privata dei medici, ecc.), seguite da quelle relative a danni erariali da attività contrattuali e da quelle concernenti risarcimenti a terzi per errori sanitari (ad esempio, in occasione di parti ed esami amnestici); tra le restanti tipologie si segnalano danni al patrimonio (uso indebito di mobili e/o immobili), iperprescrizioni (in genere di farmaci), danni all'immagine e conferimenti irregolari di consulenze ed incarichi. A proposito di quest'ultima tipologia, va ricordato che ha dedicato particolare attenzione al fenomeno anche la Commissione parlamentare di inchiesta del Senato. Si sono anche avuti casi di ritardati o mancati pagamenti, opere incompiute ed altre fattispecie diverse. Alcuni danni erariali sono stati conseguenti a reati commessi (peculato, appropriazione indebita, abuso d'ufficio, truffa, ecc.).

L'insieme delle pronunce emesse ha comportato condanne per un importo complessivo di quasi 60 milioni di euro per i giudizi di responsabilità, cui si aggiungono altri 200.000 euro circa per i giudizi di conto.

Gli importi più rilevanti sono stati fatti registrare complessivamente nella regione Lazio (per lo più per danni erariali derivanti dalla gestione del personale), seguita da Piemonte e Sicilia.

A completamento del quadro dei giudizi svolti, va anche ricordato che in altri casi si sono invece avute sentenze di proscioglimento (talvolta appellate): casi, ad esempio, riguardanti la fornitura di sacche di sangue ovvero presunte irregolarità contrattuali.

Numerose sono anche le situazioni concernenti ipotesi di

danno erariale in attesa della verifica del giudice contabile, molte delle quali relative ad importi anche molto rilevanti. Nello scorso anno l'azione di responsabilità amministrativa è stata esercitata in molti casi sia di mancata riscossione di entrate dovute (sanzioni, ticket, ecc.), sia di erogazioni di spesa da ritenersi irregolari (rimborsi di prestazioni sanitarie non convenzionate; transazioni di liti; rimborsi per prestazioni in realtà non eseguite, ecc.), sia da ipotesi scaturenti da reati commessi (ammanchi, truffe, peculati, abusi d'ufficio, furti di apparecchiature ed altri beni, concussioni, appropriazioni indebite, ecc.) .

Fra le altre tipologie portate alla valutazione delle Corti territoriali, figurano anche, nuove ipotesi di irregolare gestione del personale (illegittima percezione di indennità; irregolari conferimenti di incarichi, consulenze, posti dirigenziali; attribuzione di trattamenti economici non consentiti; nomine di soggetti privi dei requisiti; cumuli di incarichi; attività libero professionale non consentita; assenteismo, ecc.); di illegittimo utilizzo di medici, strutture e beni; di risarcimenti a terzi per errori; di apparecchiature inutilizzabili; di utilizzo improprio di struttura sanitaria.

Altre citazioni hanno poi riguardato casi, meno ricorrenti, di assenteismo medico; ore di servizio prestate per altre attività; illegittima effettuazione di attività libero-professionale; irregolare uso di cartellini marcatempo dei dipendenti; risarcimenti per errori sanitari (ad esempio, in caso di errata somministrazione di farmaci o di lesioni); interruzione del pubblico servizio; maggiori oneri non autorizzati per ampliamento di strutture; irregolarità amministrativo-contabile di vario genere; illegittima revoca di

contratti; ecc.

L'importo complessivo di danno erariale contestato ammonta a circa 254 milioni di euro, in gran parte concentrato nella regione Lazio (oltre 130 milioni di euro), in Sicilia (oltre 69 milioni di euro), in Calabria (oltre 38 milioni di euro) ed in Lombardia (oltre 17 milioni di euro); altri consistenti importi attendono verifica in Campania ed Abruzzo.

Tra di essi, di significativa rilevanza l'ipotesi di danno erariale contestato nel Lazio per frodi nella gestione di case di cura convenzionate per irregolari erogazioni di prestazioni riabilitative (quasi 130 milioni di euro) e quelli contestati in Sicilia per l'ingiustificata erogazione di somme a società (circa 31 milioni di euro) e per la costituzione di una società per azioni per l'affidamento del servizio di emergenza - c.d. "118" (oltre 37 milioni di euro).

Alcune di queste azioni di responsabilità sono state affiancate da sequestri conservativi o da altre azioni a tutela del credito erariale.

9) Frodi comunitarie - OLAF - Finanziamenti infrastrutturali - (V.P.G. Mario Luigi Rebecchi)

Anche nel corso del 2010 l'attività giurisdizionale della Corte dei conti ha riservato particolare attenzione al settore delle frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali.

Tale settore dell'azione amministrativa è infatti caratterizzato da una persistente ampia realizzazione di illeciti sottolineata sia dalla Commissione europea sia dagli organismi nazionali di analisi,

controllo e contrasto.

Nella relazione annuale 2009 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo -Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode - SEC(2010)897-SEC(2010) è stato infatti ricordato che per quanto attiene alle "spese agricole", nel 2009 *"...gli Stati membri hanno comunicato 1621 nuovi casi, per un ammontare complessivo di circa 125 milioni di euro. Rispetto al 2008, si registra un aumento del 43% dei casi comunicati e del 23% dell'ammontare delle irregolarità...Il maggior numero di casi (404) è stato comunicato dalla Spagna e l'ammontare più elevato (54 milioni di euro) dall'Italia....Per la spesa relativa agli esercizi finanziari 2006-2009, finora gli Stati membri hanno comunicato 2086 casi di irregolarità, per un ammontare complessivo di 97 milioni di euro..."*. Per quanto attiene alla "politica di coesione" nel 2009 *"...sono state comunicate 4931 irregolarità, per un ammontare complessivo di 1,22 miliardi di euro. Le irregolarità segnalate e i relativi importi sono aumentati rispetto al 2008. L'incremento è stato significativo in termini sia di numero delle irregolarità comunicate (+23%) sia di ammontare delle irregolarità (+109%). Il maggior numero di irregolarità è stato segnalato per il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e per i programmi dell'obiettivo 2 (destinati alla riconversione delle zone in difficoltà strutturali). Per quanto riguarda i casi di sospetta frode, il FESR continua a essere il fondo più colpito (0,29%). Il tasso più elevato (0,30%) si registra per i programmi dell'obiettivo 1 (che favoriscono lo sviluppo delle aree meno prospere), seguiti dai programmi dell'obiettivo 3. Tuttavia, i tassi di sospetta frode più elevati non significano necessariamente una maggiore attività fraudolenta a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea in determinati Stati membri. Rivelano anzi il buon funzionamento dei*

sistemi antifrode in uso (capacità di individuare le frodi e volontà di segnalarle), che produce sempre risultati più elevati. La Commissione continuerà a verificare questi risultati e ad analizzare il rapporto tra sistemi antifrode in uso e tassi di sospetta frode comunicati. Infine, i dati relativi al Fondo di coesione sono ancora troppo frammentati per fornire un quadro attendibile. La commissione sta lavorando ai fini della piena utilizzazione dell'IMS¹⁶ anche per il Fondo di coesione, il che dovrebbe migliorare la situazione nei prossimi anni. Gli Stati membri che non hanno ancora introdotto il nuovo sistema di comunicazione sono invitati a compiere gli sforzi necessari per la sua attuazione...".

Come può notarsi la Commissione, pur segnalando gli elevati livelli di frode segnalati anche dall'Italia, riconosce che ciò consegue anche ad una azione di contrasto maggiormente incisiva,

¹⁶ Il sistema di comunicazione citato dalla relazione della Commissione, riguarda le segnalazioni di irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario ed è definito - Sistema I.M.S. (Irregularities Management System) e disciplinato dai Reg. (CE) n. 1681/91 (modificato dal Reg. (CE) n. 2035/05) e il Reg. (CE) n. 1828/06 in tema di Fondi strutturali, pongono a capo dei Paesi membri un obbligo di comunicazione alla Commissione europea - OLAF dei casi di irregolarità/frode a danno del bilancio comunitario. La procedura di trasmissione alla Commissione Europea - OLAF delle notizie inerenti casi di irregolarità/frode, prevede l'invio delle informazioni tramite un sistema telematico dedicato, denominato I.M.S. (Irregularities Management System), gestito dall'OLAF medesimo. L'Italia ha attuato tali previsioni con la circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007 recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario". La materiale compilazione delle segnalazioni d'interesse compete a tutte le Autorità di gestione che accertano i fatti di irregolarità/frode per il successivo inoltro alla Commissione europea - Ufficio Europeo lotta antifrode (OLAF) a cura del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio. L'architettura informatica dell'I.M.S. prevede l'accesso a diversi livelli organizzativi, secondo i seguenti ruoli: creatore (Autorità di Gestione): colui che origina la scheda inserendo tutti gli elementi disponibili e necessari per poi trasmetterla al livello superiore; sub manager (Autorità di Gestione): colui che avalla o rigetta (con gli opportuni rilievi) il prodotto ricevuto dal creatore. Infatti, può: -avallarne il contenuto ed inoltrare la segnalazione al manager; rigettarlo, motivando tale scelta e chiedendo al creatore di effettuare le dovute correzioni; manager (PCM - Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie): colui che riceve le segnalazioni dal sub manager provvede ad un'analisi dei dati inseriti con la possibilità di: -avallarne il contenuto ed inoltrare la segnalazione all'OLAF; -rigettarle motivando tale scelta; osservatore : che può solo monitorare il flusso delle comunicazioni senza poter intervenire in merito. La Procura generale, nel dicembre 2010, con la cooperazione del comando della Guardia di finanza presso la PCM dipartimento per le politiche europee, ha avviato le procedure di accreditamento della Procura generale e delle Procure regionali per l'accesso diretto al sistema IMS, con finalità informative di coordinamento con la qualifica di osservatore.

evidenziando anche situazioni anomale, di scarsa entità di segnalazioni per Paesi pur caratterizzati da rilevanti trasferimenti.

Il tema è presente anche nelle analisi svolte dal Ministero della funzione pubblica - Servizio anticorruzione e trasparenza (SAET) secondo il quale (cfr. relazione annuale pubblicata in data 17 novembre 2009) “...oltre il 40% dei reati contro la P.A. negli ultimi 5 anni riguardano, infatti, indebite percezioni di fondi pubblici o truffe aggravate per la percezione di questi contributi...”.

Il tema della frode e abuso nei finanziamenti pubblici, è stato oggetto, sul finire del 2009, di approfondimento da parte del CNEL e della Direzione nazionale antimafia¹⁷. Tale attenzione è recentemente tradotta in uno specifico provvedimento a carattere preventivo diretto ad integrare il sistema di controlli previsto dalla disciplina comunitaria e nazionale. E' stato infatti introdotto con la legge n. 69/2009 un sistema di tracciabilità dei flussi finanziari che ha anticipato le disposizioni generali sulla tracciabilità dei pagamenti poi previste nella legge n. 136/2010.

Dispone al riguardo l'art. 14 della legge n. 69/2009 - (Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate) che “... Per prevenire l'indebito utilizzo delle risorse stanziare nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il periodo 2007-2013, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sono definite le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva

¹⁷ CNEL-Osservatorio sulla criminalità, Rapporto su “Abuso di finanziamento pubblico alle imprese”, 17 novembre 2009-in www.cnel.it/rapporti , indagine coordinata dalla Direzione Nazionale antimafia-rel Donadio, ai cui lavori hanno partecipato anche rappresentanti della Procura Generale e della Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti

tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, delle risorse pubbliche e private impiegate per la realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento a valere sui Fondi strutturali comunitari e sul fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono tenute, nell'utilizzo delle risorse dei predetti Fondi loro assegnate, ad applicare le modalità e le procedure definite dal decreto di cui al periodo precedente”.

La Corte dei conti in sede di controllo, ha evidenziato, anche nel 2010 le criticità presenti nel settore¹⁸.

In particolare è stato osservato che sotto il profilo dell'attività di recupero nonostante l'esistenza di numerosi strumenti normativi sia in sede civile che amministrativa, si registrano notevoli ritardi in quanto gli importi indebitamente erogati e da recuperare nei vari settori di intervento comunitario erano al 31 dicembre 2009, pari a

¹⁸ Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione del 27 maggio 2010, n.118 “Frodi e irregolarità nell'utilizzo dei finanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) per il Programma operativo regionale 2000-2006” che ha segnalato la presenza di criticità, quali la “...scarsa collaborazione ed un apporto insufficiente da parte dell'Amministrazione regionale in sede di istruttoria...”, l'emersione di “... un numero consistente di irregolarità ...sia in occasione dei controlli in loco eseguiti dalle strutture periferiche dell'Assessorato sia in sede di controllo ex post di primo livello...”, la circostanza che “...le irregolarità di importo più consistente vengono individuate prevalentemente da soggetti esterni all'Amministrazione, ovvero dalla Magistratura e dalla Guardia di Finanza...”, “...la modesta entità degli importi recuperati in rapporto alla spesa non regolare...” il “...notevole lasso di tempo che intercorre tra l'accertamento dell'irregolarità e il concreto recupero da parte dell'Amministrazione...”, “... l'insufficienza delle risorse dedicate in via esclusiva ai controlli, soprattutto in alcuni Dipartimenti, stante l'elevata incidenza delle irregolarità per alcune Misure e i modesti recuperi conseguiti...”, il rilevante importo della spesa irregolare nel settore FEOGA Garanzia “... pari ad oltre 45 milioni di euro...”, dato, di per sé elevato, da sommarsi “...agli oltre 50 milioni di euro di irregolarità della Sezione Orientamento...” che indicano che “...lo scorretto impiego dei finanziamenti a sostegno del settore agricolo ha assunto in Sicilia dimensioni allarmanti. Si impone pertanto, nell'attuale periodo di programmazione, l'adozione di adeguati strumenti di prevenzione e di contrasto al fenomeno delle frodi e delle irregolarità...”.

oltre un miliardo di euro (€ 1.065.875.960, di cui il 27% relativo alle erogazioni in agricoltura per € 288.273,694) (cfr. Sezione affari comunitari e internazionali - relazione speciale del 19 luglio 2010 su "Irregolarità e frodi nel settore agricolo").

Ciò può comportare ulteriori conseguenze negative per l'Italia in relazione alla disciplina comunitaria di ripartizione delle responsabilità in caso di mancato o ritardato recupero.

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

Accanto ad obblighi positivi (che sostanziano i principi di cooperazione e assimilazione), vi sono specifici profili di responsabilità comunitaria per la mancata attuazione delle misure di tutela. Infatti lo Stato membro deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato scarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo quanto stabilito dai regolamenti 1290/2005 (CE) artt. 32 e 33 e n.

1083/2006 (CE), art. 70, che prevedono l'imputazione, quantomeno parziale, allo Stato membro delle risorse non recuperate nei tempi e modi previsti, in presenza di profili di inadeguatezza nell'azione di prevenzione, contrasto e recupero. La tempistica imposta dalla disciplina comunitaria risulta particolarmente stringente in considerazione della complessa articolazione degli strumenti di tutela amministrativa e giudiziaria e dalla pressoché costante sospensione dei procedimenti amministrativi in presenza di fattispecie penali. In tal modo il perdurare del procedimento penale impedisce la definizione in sede amministrativa nel termine di quattro anni, mentre il periodo di otto anni non è spesso sufficiente alla definitiva esecuzione del giudicato civile e penale, dovendosi considerare i tempi dei giudizi di cognizione e la successiva fase esecutiva, essendo il termine di otto anni riferito al recupero effettivo di cassa.

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

Sotto quest'ultimo aspetto una diretta e concreta incidenza si è evidenziata proprio nel 2010, nella comunicazione della Commissione Europea-Agricoltura e sviluppo rurale -"Una gestione saggia del bilancio agricolo"¹⁹ secondo la quale l'Italia, nel solo settore agricolo, nel periodo 1999-2007, ha subito "correzioni

¹⁹ In http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm

finanziarie” (ovvero riduzioni di finanziamenti) dovute a carenze nel sistema di gestione e controllo e nell’attività di recupero per 903,07 milioni di euro.

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

In tale ambito, anche nel corso del 2010, la Corte di Cassazione a sezioni unite civili, ha confermato l’indirizzo inaugurato con l’ordinanza 1 marzo 2006 n. 4511, emettendo sentenze contenenti importanti puntualizzazioni in ordine alla giurisdizione di responsabilità amministrativa intestata alla Corte dei conti, con le quali è stata in sostanza confermata la giurisdizione contabile anche sui beneficiari finali dei fondi pubblici indebitamente percepiti, con precisazioni relative alla posizione degli amministratori, di fatto o di diritto delle società o enti destinatari dei fondi, ovvero con riguardo al ruolo di soggetti intermediari a vario titolo coinvolti nei procedimenti, con affermazione, per tutti della giurisdizione contabile (Cass. Sez. un civ. n 5019 del 3 marzo 2010; ord. n. 9966 del 27 aprile 2010, n. 9963 e 9967 del 27 aprile 2010) e con riferimento a qualsiasi tipologia di fondo, sia nazionale che di derivazione comunitaria. Con ciò la Corte ha dato diretta attuazione al principio contenuto nell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea secondo cui *“... Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari....”*.

Risulta quindi da confermare il più volte affermato approccio

“globale” al fenomeno, rivolto a tutti i soggetti della frode, che consente inoltre di evidenziare profili di responsabilità di soggetti pubblici preposti alla gestione ed al controllo, anche per profili di responsabilità gravemente colposa che non emergono immediatamente in sede di indagine penale e rimangono normalmente estranei ai procedimenti di recupero in via amministrativa azionati dalle pubbliche amministrazioni interessate.

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

In tal senso l'organismo nazionale pagatore per i contributi in agricoltura (AGEA) ha comunicato, di avere in esecuzione, alla data del 17 gennaio 2011, perlopiù attraverso il meccanismo della compensazione, 76 sentenze della Corte dei conti per l'importo complessivo di oltre 2 milioni di euro mentre tale procedura di compensazione non ha avuto luogo con riguardo ad erogazioni indebite relative a soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia per i quali si è proceduto con recuperi coattivi mediante iscrizione a ruolo. A tali importi si aggiungono le decisioni per ora in primo grado emesse nel settore “quote latte”.

Va inoltre evidenziato che nel settore delle erogazioni in agricoltura l'organismo pagatore può avvalersi (e di norma si avvale) del “fermo” delle somme di cui vi sia il sospetto di irregolarità, ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. n. 228/01. Tale strumento cautelare, che ha anche indiretti effetti interruttivi della prescrizione dell'azione

contabile, risulta essere stato positivamente utilizzato da AGEA anche con riguardo a casi di condanna in primo grado per indebita percezione di fondi nel settore dell'allevamento (sentenza Sez. Calabria n. 517/09 del 15 settembre 2009) in pendenza dell'appello presso le sezioni centrali della Corte.

La Corte di cassazione, sempre nel 2010, ha avuto cura di precisare anche l'ambito di giurisdizione relativo a soggetti privati, non beneficiari diretti dei fondi né amministratori di società o enti percettori (per i quali la giurisdizione è ormai consolidata), ma meri "intermediari", fra P.A. e soggetto beneficiario. La Corte ha affermato che in tali casi la giurisdizione sussiste solo quando si dimostri un effettivo inserimento funzionale nel procedimento di erogazione o percezione, attraverso la realizzazione da parte del soggetto, di attività effettivamente necessarie e connesse al procedimento. In tal modo, mentre è stata affermata la giurisdizione nei confronti di un commercialista che aveva certificato la solidità finanziaria del soggetto richiedente, anche attraverso falsificazioni contabili (Cass. Civ. sez. un. ord. n. 9966 del 27 aprile 2010), nell'ambito di finanziamenti erogati nella Regione Puglia attraverso la legge 488/1992 è stata confermata la giurisdizione contabile non solo nei confronti di soggetti beneficiari finali ma anche con riguardo a un rappresentante legale di srl e in particolare di un professionista che aveva svolto la propria attività professionale con lo scopo di far conseguire indebite elargizioni alla srl beneficiaria. Il professionista, nel ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, aveva sottolineato la mancanza di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, avendo egli svolto mera attività di consulenza e

assistenza per la srl con riguardo alle richieste di agevolazioni, ed essendo demandate le attività di verifica e controllo alla banca concessionaria (anch'essa convenuta nel giudizio di responsabilità ma non ricorrente in cassazione). Le Sezioni Unite civili, con l'ordinanza citata hanno confermato gli indirizzi già espressi in tema di rapporto di servizio di fatto, anche con riguardo alla posizione del professionista. La giurisdizione è stata invece esclusa nel caso di mera attività di collaborazione o assistenza esterna da parte di privato professionista (Cass. Sez. Un. civ. n. 23599/10, n. 23600/10 e n. 23601/10, tutte in data 22 novembre 2010) avendo evidenziato la Corte che in tali casi *"...non è ascritto al ...un rapporto 'organico' con la società (indebitamente) destinataria di fondi pubblici, né è prospettato, nemmeno astrattamente, un legame con la società che possa far pensare che lo stesso agisse 'come amministratore di fatto'..."* della medesima. Nell'azione svolta dalla Procura regionale, in effetti si accredita l'ipotesi che il soggetto abbia agito come 'collaboratore' della società, cosa che in effetti è, ma interpretare la figura del 'collaboratore' non può, stante la sua 'estraneità' nella 'gestione del pubblico denaro' integrare quel 'rapporto di servizio' (di fatto) con la P.A. che può giustificare l'insorgere a suo carico di una 'responsabilità erariale'.

In punto di delimitazione dei limiti di giurisdizione, è stato affermato che anche nel caso in cui il finanziamento dell'opera sia pervenuto all'ente appaltante nell'ambito di un programma infrastrutturale (europeo o nazionale) e l'ente pubblico risulti in tale fattispecie, il "beneficiario finale", non sussiste la giurisdizione contabile nei confronti delle società o imprese private appaltatrici dei lavori (Corte dei conti, sez. prima centrale, n. 676/2010; in genere per

la insussistenza della giurisdizione nei confronti del privato appaltatore di opere pubbliche sez. Calabria, n. 257 del 29 aprile 2010 e 274 del 4 maggio 2010). In tali casi, infatti, il privato partecipa solo indirettamente alla gestione delle pubbliche risorse la cui provenienza infrastrutturale e a destinazione vincolata dal programma integra solo una modalità di finanziamento dell'ente che non esclude l'individuazione dello stesso ente come amministrazione danneggiata. Quanto al rapporto fra azione di responsabilità erariale ed azioni di recupero si richiama Sez. siciliana di appello n. 129 del 30 aprile 2010 per il caso di insussistenza di danno erariale in conseguenza dell'incameramento della polizza fideiussoria da parte della p.a. a seguito di provvedimento di revoca.

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede requirente e giurisdizionale, si rileva che complessivamente nella materia, anche nel 2010, sono state proposte numerose iniziative giudiziarie e sono state emesse molte sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello, anche con riferimento alla posizione di beneficiari finali. Detti beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegate anche a procedimenti penali. Si sono registrati anche casi di condanna e di citazione del soggetto (persona fisica o più spesso soggetto societario) beneficiario finale e del soggetto tenuto al controllo dell'istruttoria (banca concessionaria) oltre a casi di coinvolgimento di funzionari pubblici per collusioni nell'erogazione ovvero per gravi mancanze nell'attività di controllo nonché di privati professionisti

che avevano svolto funzioni di intermediazione. I comportamenti evidenziati riguardano prevalentemente l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia di cui alla legge 575/1965 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso anche straniere), 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.

Le sentenze emesse nella materia, nel corso del 2010 costituiscono il parziale esito delle azioni promosse nel periodo 2007-2008-2009, successivamente al riconoscimento della giurisdizione contabile anche sui beneficiari finali (292 citazioni per un importo di oltre 219 milioni di euro), precisandosi che l'importo della citazione si riferisce al danno complessivamente inteso, nell'ambito del quale normalmente solo una quota, pari di norma al 50%, è costituita dal finanziamento comunitario, mentre la parte restante è erogata dallo Stato, dalla Regione o anche, in alcuni casi, da altri enti pubblici).

In primo grado risultano emesse complessivamente 91

sentenze (nel 2009 - n. 60 sentenze), per un importo di condanne pari ad € 74.972.866,02 (nel 2009 - € 24.561.891,51).

Di queste 41, per un totale di euro 4.021.829,40 (nel 2009 - n. 32, per un totale di € 736.270,91), attengono agli aiuti erogati a vario titolo nel settore agricolo, parzialmente a carico del FEOGA. In particolare da Sez. Calabria nn. 40/10, 64/10, 116/10, 168/10, 170/10, 171/10, 228/10, 254/10, 322/10, 326/10, 329/10, 333/10, 404/10, 406/10, 497/10, 513/10, 514/10, 549/10, 645/10, 706/10, (totale Calabria euro 2.029.881,16) e da Sez. Sicilia nn. 264/10, 446/10, 708/10, 749/10, 853/10, 1020/10, 1097/10, 1113/10, 1207/10, 1331/10, 1610/10, 1911/10, 1969/10, 2244/10, 2969/10, 3170/10, (totale Sicilia euro 703.065,82), riguardando le sentenze emesse, in alcuni casi, per la carenza di requisiti soggettivi per essere il beneficiario sottoposto a misura di prevenzione antimafia ai sensi dell' art. 10 legge 31 maggio 1965 n. 575 - "Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera". Nel settore risultano inoltre sentenze di condanna emesse da: sez. Piemonte n. 53/10 per € 986.031,79 riguardante un finanziamento per la produzione di prodotti lattiero-caseari; sez. Sardegna, n. 439/10, per € 138.039,17 per aver percepito finanziamenti in base a dichiarazioni e documenti non rispondenti alla realtà riscontrata, utilizzando gli stessi con modalità e per scopi diversi da quelli previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari che riguardano lo specifico settore di intervento; sez. Sardegna, n. 563/10, per € 54.136,99 per aver beneficiato di risorse finanziarie dirette all'attuazione di investimenti nelle aziende agricole, per migliorarne l'efficienza e introdurre innovazioni tecnologiche, presentando false

documentazioni e senza utilizzare il manufatto finale; Sez. Lazio, n. 1804/2010 (€ 10.674,54); sez. Trentino Alto Adige - Trento - n. 17/2010 (€ 100.000,00), riguardante la percezione di finanziamenti per il sostegno alle aziende agrituristiche utilizzati per scopi diversi e esclusivamente privati da parte dei beneficiari.

Nel settore del sostegno allo sviluppo regionale, cofinanziato da FESR (n. 12 sentenze per € 5.020.177,46), ovvero finanziato con strumenti nazionali di incentivazione (in particolare legge 488/92, n. 23 sentenze per € 32.262.142,23), si registrano n. 35 sentenze di condanna per € 37.282.319,69 - (nel 2009 n. 22 sentenze di condanna per € 21.431.129,83) con sentenze emesse in relazione all'ottenimento di contributi a fronte di mancata realizzazione degli impianti produttivi previsti ovvero attraverso la presentazione di documentazione falsificata relativa all'acquisto di beni strumentali Sez. Calabria, n. 371/10 - € 2.052.401,77, n. 399/2010 - € 1.374.612,01, n. 443/10 - € 94.612,93; Sez. Sicilia, nn. 313/10, 964/10, 2001/10 per un totale di € 1.175.318,72; Sez. Lazio, nn. 1601/10, 1626/10, 2187/10 per un totale di € 192.533; Sez. Basilicata, nn. 33/10 e 264/10 per un totale di € 119.000.

Un'ulteriore sentenza è stata emessa da Sez. Veneto (n. 133/2010) con condanna di un dirigente, (€ 11.669,00) che aveva erroneamente certificato la regolarità dell'uso dei fondi da parte di un ente pubblico, costituito con finalità di sviluppo dell'imprenditorialità, anche con azioni di formazione professionale integrata, nell'area meridionale del Veneto.

Per quanto riguarda la formazione professionale, cofinanziata dal FSE, sono state emesse 7 sentenze per un totale di

€ 1.501.741,99 (nel 2009 - 4 sentenze per € 1.812.338,87). Sez. Friuli V.G. n. 173/10 con condanna per € 764.306,51 nei confronti di un responsabile in relazione alla distrazione dei fondi; Sez. Lazio, n.n. 719/10, 1404/10, 1600/10, per un totale di € 426.257,00, nei confronti di società beneficiarie e degli amministratori delle medesime; Sez. Lombardia n. 176/10 (€ 250.457,61) e n. 631/10 (€ 12.609,07); Sez. Trentino Alto Adige - Bolzano -, n. 5/10 per € 48.000,00, nei confronti di un funzionario che ha erroneamente legittimato un finanziamento, concesso senza le condizioni necessarie.

Le Sezioni di appello hanno emesso, nel complessivo settore dei finanziamenti pubblici n. 16 sentenze, con condanne complessive di circa 2 milioni di euro. In particolare, Sez. I centr. n. 387/2010 ha confermato la condanna di una srl e di funzionari regionali in ordine alla indebita percezione di fondi nel settore FEOGA orientamento (€ 468.436,17); Sez. I centr. n. 502/2010 ha confermato la condanna (€ 183.445,50) di srl e di banca concessionaria (questa in via sussidiaria) con riguardo ad indebita utilizzazione di finanziamento per rinnovo impianti di innevamento (concludendo il procedimento che aveva dato luogo alla decisione Cass. Sez. un. civ. n. 4511/2006); Sez. III centrale n. 526/2010 ha confermato la condanna per € 214.185,60 in materia di spese dirette nel settore dell'innovazione tecnologica; la Sez. siciliana di appello con la n. 129/2010 ha dichiarato la cessazione di materia del contendere relativamente a giudizio concernente l'indebita percezione di finanziamenti FESR per intervenuta revoca e effettivo rimborso della somma da parte del beneficiario; con la n. 25/2010 ha rigettato l'istanza di definizione agevolata relativa a condanna per percezione indebita di

finanziamento FEOGA da parte di soggetto a misura di prevenzione antimafia; Sez. siciliana di appello, con sentenze n. 125 e 126 ha confermato le condanne di enti per la formazione professionale (cofinanziati FSE e Regione) e loro amministratori per rispettivi importi di € 498.276 e 697.806); Sez. I centrale n. 688/2010 ha confermato integralmente la condanna in primo grado emessa da Sez. Calabria nei confronti di percettore di fondi FEOGA nel settore dell'allevamento per violazione della disciplina sanitaria (€ 36.720,30); Sez. I centrale n. 227/2010 ha dichiarato la competenza territoriale della Sezione Lazio in ordine a fattispecie di danno all'immagine dell'organismo nazionale pagatore AGEA.

Nel settore delle entrate comunitarie rientra anche la sentenza della Sez. Lombardia n. 112 del 24 marzo 2010 con la quale è stata condannata una società cooperativa a r.l. al pagamento in favore dell'AGEA della somma di € 15.538.861,92 in conseguenza della violazione della normativa sul c.d. "prelievo supplementare" dovuto in caso di superamento dei contingenti di quote latte²⁰ e che è conseguita ad attività istruttorie avviate anche su impulso dello stesso OLAF e condotte in stretta collaborazione con l'autorità giudiziaria ordinaria di Milano. La Procura generale, in sede di parere su istanza di definizione del giudizio ai sensi dei commi 231 e

²⁰ Il regime delle "Quote latte" è finalizzato a conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine la regolamentazione comunitaria ha attivato un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi imperniati sull'attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una Misura di riequilibrio denominata "prelievo supplementare", che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l'intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione. Per una dettagliata illustrazione della materia cfr. Corte dei conti-Sezione affari comunitari ed internazionali-relazione annuale 2007.

ss. dell'art. 1 della legge 266/2005 ha espresso avviso contrario motivando anche con riferimento al possibile contrasto dell'eventuale concessione del beneficio con la disciplina comunitaria di settore così da rendere necessario, in tal caso, un previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi ai sensi dell'art. art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 TCE, ex art. 177 TCEE). Ulteriore decisione nel settore è quella emessa dalla Sezione Friuli V.G. n. 138/2010 con la condanna di cooperativa di produttori latte in favore dell'A.G.E.A. per l'importo di € 12.187.118,36.

Per quanto attiene agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di 146 atti di citazione per l'importo di € 118.889.271,43 (nel 2009 - 145 atti di citazione per l'importo di € 136.260.993,02 - nel 2008, 92 atti di citazione per 67,02 milioni di euro; nel 2007 n. 57 atti di citazione per 15,5 milioni di euro).

Nel settore degli aiuti all'agricoltura, finanziati da FEOGA, Ministero risorse agricole e forestali e, risultano complessivamente 77 atti di citazione, per un totale di € 4.967.196,54 (nel 2009 - 49 atti di citazione per un totale di 14.959.417,62).

Di questi, 45 della Procura Calabria (con riguardo a contributi per attività di allevamento prive dei necessari requisiti sanitari) per un importo di € 1.716.488,47, (nel 2009 - n. 9 per un importo di € 1.365.717,11); n. 23 della Procura Sicilia per importo complessivo di € 1.212.548,49, (nel 2009 - n 27 per un importo complessivo di € 1.038.688,48).

Fra le citazioni della Procura Calabria e della Procura Sicilia se

ne richiamano 14 complessive riguardanti la indebita percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti a misure di prevenzione antimafia di cui alla legge 575/1965 (importo complessivo di € 335.180). Vedi ancora n. 2 della Procura Lazio per un totale di € 369.240,00, della Procura Basilicata per € 1.040.748,6; n. 3 della Procura Sardegna per un importo complessivo di € 345.153,16.

Nel settore degli aiuti alla Pesca (fondo SFOP) si registra 1 citazione Procura Sicilia per un importo di € 674.607,06 (- nel 2009 - n. 1 cit. della Procura Molise per un importo di € 375.619,10, relativo alla realizzazione di un impianto di mitilicoltura).

Nel settore degli interventi di sostegno alle imprese, attuati attraverso strumenti normativi nazionali (in particolare attraverso la legge 488/92) e regionali, in parte cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), risultano emessi 35 atti di citazione per un importo complessivo di € 98.855.430,33 (nel 2009 - 91 atti di citazione per un importo complessivo di € 119.307.165,44).

Per il FESR, in particolare: la Procura regionale della Calabria ha emesso n. 2 atti di citazione per un totale di € 7.098.461,99, di cui una - di € 6.471.721,39 - emessa a seguito di sentenza penale con rito abbreviato per contributi conseguiti con false dichiarazioni e acquisto di macchinari usati; la Procura regionale Lazio ha emesso n. 2 atti di citazione, per un totale di € 16.609.756,00, delle quali una, per € 3.007.385,00, a carico di un consorzio pubblico per opere di urbanizzazione effettuate senza il rispetto delle condizioni previste e, l'altra per € 13.602.372,00 a carico di quattro società che hanno ricevuto i contributi con operazioni finanziarie triangolari fittizie; la Procura regionale Molise ha emesso n. 3 atti di citazione per un totale

di € 300.000,00; la Procura regionale Sicilia ha emesso un atto di citazione per € 1.487.152,80, per acquisto immobile, fittizia assunzione di personale e false dichiarazioni.

Per i finanziamenti attuati attraverso l'utilizzo della legge 488/1992: la Procura regionale Calabria ha emesso n. 15 atti di citazione per un totale di € 16.322.163,02. In particolare, citazione di € 4.213.141,75 per presunta truffa effettuata in uno stabilimento industriale, e citazione di € 3.908.470,84 per una frode perpetrata con false certificazioni di acquisto macchinari; la Procura regionale Campania n. 4 citazioni per un totale di € 13.325.813,23 di cui tre citazioni per oltre 13 milioni di euro per presunte truffe volte ad ottenere lo stesso tipo di finanziamento, perpetrate dagli stessi soggetti, con emissione di provvedimenti cautelari preventivi da parte dell'A.G.; la Procura regionale Basilicata, n. 1 per € 343.128,28; la Procura regionale Puglia n. 2 atti di citazione per un totale di € 11.238.174, delle quali una di € 11.076.192,00; la Procura regionale Sicilia ha emesso cinque atti di citazione per un totale di € 32.130.780,01 di cui una di € 27.451.094,11 per false attestazioni di ristrutturazione e ampliamento impianto industriale ed operazioni false con società estere fittizie.

Per quanto infine attiene agli interventi di sostegno all'occupazione e alla promozione sociale, cofinanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), sono stati emessi 19 atti di citazione, per un importo di 8.708.892,98 di euro (nel 2009 - n. 4 atti di citazione, per un importo complessivo di euro 1.618.790,86).

La Procura regionale Friuli Venezia Giulia ha emesso n. 2 atti di citazione a carico dello stesso soggetto per un totale di

€ 3.174.117,32; la Procura regionale Lazio ha emesso n. 5 citazioni per un totale di € 3.380.252,92; la Procura regionale Sicilia ha emesso n. 8 citazioni per un totale di € 1.379.471,74, di cui sei relative a somme di economia di gestione non restituite dall'Ente e una di € 1.052.671,64, per corsi non effettuati; la Procura regionale Trentino Alto Adige, prov. TN, ha emesso n. 2 citazioni per € 580.089,67; la Procura regionale Umbria ha emesso n. 1 citazione per € 172.705,72.

I dati globali dell'ultimo triennio 2008-2010, risultano i seguenti.

Le sentenze di primo grado emanate risultano complessivamente n. 159 (88 nel 2010; 61 nel 2009; 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali € 98.993.375,71 (nel 2010 € 71.885.776,03; nel 2009 € 24.561.891,51; nel 2008 € 2.545.708,68).

Le citazioni emesse ammontano a n. 383 (146 nel 2010; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a € 322.170.264,45 (nel 2010, € 118.889.271,43; nel 2009 € 136.260.993,02; nel 2008 € 67.020.000,00)

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

compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori dei fondi in applicazione dell'evoluzione giurisprudenziale in precedenza esposta in ordine all'ambito oggettivo e soggettivo della giurisdizione contabile in tale materia, richiamando anche il Procuratore generale la specifica circolare in data 30 dicembre 2010 diramata ai Procuratori generali presso le Corti di appello.

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

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2010 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 212 segnalazioni per un importo complessivo di € 124.127.704,66, di cui 74,4 milioni (69 casi) riguardano il Fondo di sviluppo regionale, con maggiori importi in Sicilia (32,3 milioni-10 casi), Calabria (15,9 milioni-10 casi) e Puglia (14 milioni- 17 casi). Significativa anche la quota della Campania per 1,4 milioni riferita a 5 casi. Centocinque casi per 32,3 milioni riguardano il settore aiuti all'agricoltura (FEOGA-Orientamento), con maggiore importo complessivo nella Regione Sicilia (17,1 milioni per 14 casi) e Calabria (6,5 milioni per 39 casi). Il sostegno sociale e all'occupazione (FSE) ha registrato 33 segnalazioni per 12,8 milioni con maggiori importi nel Lazio (2,6 milioni per tre casi) e Piemonte (2 milioni per sei casi). Il fondo per la pesca (SFOP) registra 2 segnalazioni per un importo complessivo di 2,7 milioni di euro, di cui 903 mila euro riferiti ad un caso in Campania, per 1,2 milioni e un caso in Sicilia per 1,5 milioni.

Nel settore "quote latte" sono state inviate due segnalazioni per l'ingente importo di 342,1 milioni di euro di cui un caso in Lombardia per 330 milioni e un caso in Piemonte per 12,1 milioni.

Fra le varie vicende denunciate si richiamano le seguenti: il comando nucleo polizia tributaria di Foggia ha segnalato (FESR - 6.679.839,04) l'irregolare gestione di contributi pubblici, effettuata da una società incaricata della costruzione e del completamento del porto turistico di Vieste, con l'implicazione di alcuni funzionari comunali, presentando fatture per operazioni inesistenti, documentazione non veritiera, irregolare utilizzo del contributo, quale fittizio aumento di capitale proprio, mancata restituzione, alla regione Puglia, di quota di finanziamento ed il mancato completamento, dopo otto anni, del progetto del locale porto turistico; il comando nucleo polizia tributaria di Cagliari (FESR - 2.867.794,00) rilevava l'irregolare gestione dei fondi comunitari relativi alla valorizzazione artistica e culturale del teatro lirico di Cagliari, con implicazione di soggetti operanti negli enti interessati; il comando polizia tributaria di Palermo ha contestato (FESR - 18.136.634,00), nell'ambito delle attività d'indagine delegate, coordinate dalla Procura della Repubblica di Palermo, l'illecita percezione di fondi comunitari, finalizzati alla realizzazione di progetti industriali in Sicilia, attraverso un sofisticato sistema di frode, incentrato sulla predisposizione di false fatturazioni per importi ingenti, utilizzando società interposte di diritto estero, al fine di eseguire, mediate artifici, fittizi aumenti di capitale sociale per dimostrare gli apporti di capitale prescritti dalla relativa normativa; lo stesso comando ha segnalato denunciato (FEOGA - 13.848.665,00)

l'indebita percezione di finanziamenti comunitari ad alcune cooperative associate e a numerosi soci produttori nel settore della trasformazione industriale degli agrumi, perpetrato attraverso false attestazioni di proprietà di terreni non rientranti nella disponibilità dei beneficiari, ma risultavano intestati a persone estranee al regime di aiuto, avevano superficie notevolmente inferiore a quella indicata e risultavano occupati da scuole pubbliche civili abitazioni ed opere ferroviarie.

Va al riguardo positivamente evidenziato che anche il Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali e a questa Procura generale, delle segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura inviando, nel 2010, 30 segnalazioni, tra le quali possono richiamarsi casi relativi al settore seminativi (false dichiarazioni circa la disponibilità di terreni e simulazioni della qualifica di "nuovo agricoltore" e danni di euro 400 mila e 198 mila), nel settore ortofrutta (false attestazioni circa quantitativi di prodotto trasformato in realtà inesistente e coinvolgimento di organizzazioni di produttori, amministratori di aziende agricole, amministratori pubblici, con denunce all'autorità giudiziaria anche per il reato di associazione per delinquere e danno di oltre 2,3 milioni di euro, oltre a ulteriori casi nello stesso settore con danni di 600 mila e 573 mila euro).

In tale contesto è proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), secondo quanto

previsto nel protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006 (in relazione al principio del coordinamento espressamente indicato nell'art. 325 del Trattato), e la attivazione della rete di contatto fra magistrati della Procura Generale, delle Procure regionali e dell' OLAF. La Procura generale ha partecipato anche nel 2010, unitamente all'ufficio stampa della Corte dei conti, anche alle attività dell'OLAF in tema di comunicazione istituzionale antifrode (rete OAFCN). Sono stati inoltre mantenuti i contatti con la Direzione nazionale antimafia per le fattispecie d'interesse di tale ufficio ed è proseguita la collaborazione della Procura generale con le attività di sensibilizzazione in sede nazionale e regionale sul tema del contrasto alle frodi promossa dal Comitato nazionale per la lotta alle frodi comunitarie (COLAF).

10) Riflessioni sull'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione
(V.P.G. Angelo Raffaele De Dominicis)

Risale alla legge finanziaria per il 2003 il principio in virtù del quale, ove "gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, i relativi contratti sono nulli ..."

Ed, infatti, il principio suindicato, prescritto dall'art. 30, 15 comma, della legge n. 289 del 2002, afferma che gli enti locali possono contrarre solo mutui di scopo, nell'intento di finanziare spese d'investimento ed a condizione che le risorse, vincolate alle operazioni di rimborso, siano reperibili ovvero sia appaiano attendibili sul piano degli impegni contabili e delle decisioni di

bilancio.

Stabilisce, altresì, la predetta disposizione che nel caso di ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle d'investimento - rispetto alle quali è esclusa qualsiasi garanzia dello Stato - in aggiunta alla nullità dei contratti, sussiste la possibilità dell'irrogazione, da parte della competente Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, di una condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita dagli amministratori, all'epoca dell'approvazione dell'illegittima deliberazione.

Orbene, emerge nella realtà uno stretto collegamento tra il predetto divieto d'indebitamento e le problematiche relative al riconoscimento dei debiti.

Come ha costantemente affermato la giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte dei Conti, SS.RR., n. 12/2007/QM del 27.12.2007) il riconoscimento delle esposizioni debitorie dell'ente locale può effettuarsi solo se lo strumento contabile generale - in osservanza del principio costituzionale di cui all'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione - sia dotato dei relativi mezzi finanziari per farvi fronte. Diversamente, quando il riconoscimento debba comportare il ricorso all'indebitamento senza addizioni patrimoniali, la relativa decisione potrà sanzionarsi sia con l'illegittimità o la nullità degli atti, tanto provvedimenti quanto negoziali, sia con la declaratoria giudiziale dell'illiceità della spesa e con l'irrogazione della prescritta sanzione pecuniaria.

Un punto di frizione potrebbe, tuttavia, emergere dalla contrapposizione del divieto, ex art. 119 Costit., con la sanabilità dei

debiti extra bilancio, consentiti, sia pure entro rigorosi limiti, dall'art. 194, terzo comma, del T.U.E.L. n. 267 del 2000.

Ed infatti, la norma di sanatoria, di cui al predetto art. 194 T.U., supera di molto la regola virtuosa in virtù della quale l'area di riconoscimento dei debiti deve essere ristretta alle sanatorie consentite con strumenti finanziari propri; e, cioè, senza indebitamenti a ripiano dei disavanzi di amministrazione e senza il ricorso a mutui di genere, per effetto delle perdite derivanti da eventuali gestioni separate (Società in house, enti consortili, partecipazione pro quota a patti territoriali, ecc.).

A prescindere da ciò, si impone l'esigenza di fornire indicazioni coerenti e logiche sulla problematica de qua, ad evitare che gli operatori degli enti locali, amministratori e funzionari, riscontrando blocchi normativi in contrapposizione, si adagino nella condizione di "comoda incertezza", rispetto alla quale non potranno, poi, invocarsi scriminanti o esimenti di responsabilità.

Anche nel diritto amministrativo vige la regola generalissima che "*ignorantia legis non excusat*"... Infatti, nessuno può dubitare che la norma costituzionale, istitutiva del divieto d'indebitamento sia sopraggiunta in epoca posteriore alla disposizione di sanatoria prevista nel Testo Unico degli Enti Locali.

Giova, in proposito, ricordare che le Sezioni Riunite di questa Corte dei Conti, pronunciandosi su una questione di massima devolutagli dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, hanno affermato, tra l'altro, che il debito riconoscibile deve ritenersi quello "maturato" al momento del deposito della relativa sentenza (civile) di accertamento; e che, quanto ai debiti fuori bilancio,

considerati sanabili dall'art. 194 del T.U.E.L. n. 267/2000, gli stessi possono ritenersi ammissibili al riconoscimento solo se maturati anteriormente all'8 novembre 2001, epoca della legge di riforma costituzionale.

Le Sezioni Riunite hanno, poi, giustamente, messo in risalto lo stretto collegamento tra il divieto d'indebitamento generico, ex art. 119, Costit., ed il "patto di stabilità interno", posto a tutela dell'unità economica della Repubblica e della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Sotto quest'ultimo profilo deve ammettersi che la sanzione prevista dall'art. 30, 15° c., della legge n. 289/2002, possa prescindere dall'accertamento del danno specifico e che essa possa fondarsi anche sulla sussistenza di una mera condizione di pericolo.

Infatti, la sanzione edittale ed il risarcimento del danno ben possono coesistere nel quadro del sistema delle responsabilità giustiziabili innanzi alla Corte dei Conti.

Ed è, proprio in relazione ad un sistema di fattispecie di responsabilità tipizzate, che si pone, oggi, il problema dell'evoluzione della giustizia contabile, a cui la legge può affidare non solo la funzione dell'accertamento del danno patrimoniale risarcibile, ma anche il potere di irrogare sanzioni ulteriori, come, ad esempio, quella di carattere personale consistente nell'inibitoria all'esercizio, per un certo periodo di tempo, delle attività amministrative, allorché l'ente locale venga dichiarato dissestato.

La suindicata tendenza evolutiva - della c.d. "duplice sanzione", l'una patrimoniale e l'altra punitiva ed edittale - sembra ormai connotare la giurisdizione contabile, cui le leggi degli scorsi

anni hanno voluto incrementare le competenze di ordine squisitamente sanzionatorio.

Sotto questo profilo si potrebbe aggiungere che mentre la responsabilità amministrativa per danno è quella “classicamente” intestata alla Corte dei conti dall’articolo 103, secondo comma, della Costituzione, tutte le altre attribuzioni giurisdizionali, implicanti sia una sanzione di carattere patrimoniale sia di indole personale, devono ritenersi fondate su una rigorosa ed ineludibile *interpositio legis*, così come, peraltro, è dato dedurre dal costante insegnamento della Corte Costituzionale.

Sul piano dell’attività giudiziaria e della concreta erogazione di pronunce di condanna vanno, quindi, menzionate le seguenti decisioni:

Sentenza n. 128 del 2007 della Sezione Giurisdizionale per l’Umbria, con cui gli amministratori di Terni risultano condannati, ex art. 30, c. 15, lex 289/2002, per avere deliberato l’emissione di B.O.C. - buoni ordinari comunali - per un importo complessivo di circa ottanta milioni di euro, ai fini della copertura di spese non d’investimento.

Sentenza n. 216/2010 del 7.10.2010 della Sezione Giurisdizionale per la Basilicata con cui gli amministratori del Comune di Rotonda, sono stati condannati, ex art. 30, c. 15, lex 289/2002, per avere violato il divieto d’indebitamento mediante la rinegoziazione di mutui, causando, altresì, effetti di rigidità finanziaria sui futuri bilanci di competenza.

Sentenza n. 9/2010 del 20.1.2010 della Sezione Giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, con cui gli amministratori del

Comune di Nicolosi, sono stati condannati, ex art. 30, c. 15, lex 289/2002, per avere disposto il pagamento dell'indennità di occupazione di un fondo, poi restituito al suo legittimo proprietario, per accertata illegittimità del procedimento ablativo.

La Procura generale della Corte dei conti, negli indirizzi di coordinamento impartiti in occasione delle periodiche riunioni con i Procuratori regionali, non ha mancato di fare osservare che il "*quid novi*", che corrisponde alla nozione di "investimento", esige una analisi non superficiale e, comunque, non limitata al significato letterale del termine.

Ed infatti, per approdare ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, occorre sempre prendere in considerazione <<*i principi di adeguatezza e di congruità della sanzione, per i quali deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra la sanzione stessa ed il benevalore presidiato dalla norma*>> (Corte Costituzionale, n. 16/1991; n. 84/1997; n. 247/1997 e n. 68/1998).

Non sono mancate in dottrina pertinenti valutazioni in tema di divieto d'indebitamento e sulle connesse problematiche concernenti le questioni incidentali di nullità e/o di illegittimità degli atti negoziali e/o amministrativi presupposti.

Ed invero, siccome molti enti territoriali hanno trasformato il loro indebitamento facendo ricorso a contratti di derivati o di swaps (con up front), sostanzialmente scommettendo sulle variazioni del tasso d'interesse nel tempo, emerge la questione se in dette ipotesi non si manifesti la violazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, quando - come nella generalità dei casi - l'accesso al

contratto di swaps (previa corresponsione anticipata di fondi!) si sia rilevato rovinoso per la finanza locale.

Infatti, questo contratto potrebbe essere affetto da nullità, ai sensi dell'art. 1418 c.c., non solo perché contenente una causa aleatoria - da considerare "*non iure o contra jus*" - ma perché stipulato in palese violazione di norme imperative, come proclamate all'art. 119, ultimo comma, Cost. ed all'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002.

Si ricorderà che, al fine di ridurre l'indebitamento pubblico, l'art. 62 del D.L. 25.6.2008 n. 112 convertito, con modificazioni nella legge 6.8.2008 n. 133, con le integrazioni recate dalla legge 22.12.2008 n. 203, stabilì che ed Enti locali non possono negoziare strumenti finanziari derivati fino a quando il Governo, con regolamento, non stabilisca quali tipologie di swaps siano compatibili con le funzioni degli enti territoriali.

Ed, inoltre, allorché si pervenga, comunque, alla stipula di contratti derivati - da essere scritti rigorosamente in lingua italiana - gli stessi devono giovare dei pareri obbligatori e vincolanti della Banca d'Italia e della CONSOB.

Con sentenza n. 52 del 2010 la Corte Costituzionale, nel rilevare che i "derivati" erano stati immessi nell'ordinamento con decreto legislativo 23.7.1996 n. 415, a recepimento della direttiva comunitaria n. 93/22/CE del 10.5.1993, affermò che la materia rientrava nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 17, secondo comma, lett. e) della Costituzione, nella parte riservata alla tutela del risparmio e dei mercati finanziari.

Sicché, le inibitorie negoziali appaiono legittime ed i relativi

vincoli integrano la produzione di norme imperative la cui violazione può essere causa di annullamento.

Con delibera della Corte dei conti, resa a SS.RR. in sede di controllo, in previsione dell'audizione presso la 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, tenuta il 18 febbraio 2009, sono stati riferiti i risultati dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata.

Dai risultati del predetto atto di referto emerge chiaramente una distonia tra il divieto generale d'indebitamento generico, ex art. 119, ultimo comma, della Costituzione, e la suddetta direttiva U.E. del 1993, recepita nel diritto interno con il decreto legislativo del 1996.

Sull'analisi delle disfunzioni finanziarie, causate dalla stipula dei contratti con strumenti derivati, si è pronunciata anche la Sezione Centrale del Controllo, delibera n. 26/2010/G del 10.12.2010, con invito alle Amministrazioni pubbliche interessate ad adottare i provvedimenti consequenziali, a tutela della finanza pubblica.

I provvedimenti di revoca appaiono, tuttavia, affetti da qualche intrinseca debolezza, siccome sono impugnabili davanti al Giudice Amministrativo, che potrebbe pronunciare il loro annullamento in considerazione che un atto amministrativo non può, di regola, incidere sulla validità di un contratto (cfr. TAR Toscana n. 6579/2010).

11) Strumenti finanziari derivati (V.P.G. Antonio Galeota)

In termini generali, i derivati sono una componente importante della finanza moderna. Sostanzialmente si tratta di

contratti finanziari che facilitano la negoziazione e la ripartizione dei rischi. Derivano il loro nome dal fatto che il loro valore è derivato da un c.d. “sottostante” (quale ad esempio il prezzo di uno strumento finanziario come un’azione di una società i cui titoli sono negoziati pubblicamente oppure una merce come il petrolio, il rame, ecc). Dato che consentono di ripartire i rischi, essi possono essere utilizzati come protezione contro un particolare rischio (copertura) o, al contrario, per l’assunzione di rischi (investire o speculare) o, ancora, utilizzati per effettuare un arbitraggio tra mercati diversi²¹.

In Italia, le tipologie più utilizzate risultano, anche in base alle indagini di varie Sezioni Regionali di controllo (si veda in particolare la Sezione Umbria, delib. 13 novembre 2008 n. 10) le seguenti: Basic swap con collar, IRS²² con collar plus, amortizing swap, IRS IN & OUT (ora vietato), IRS cap, IRS double fix, IRS con purple collar, IRS con barriera, nonché molte altre forme di prodotto strutturate, complesse ed ibride. Il tasso di riferimento risulta generalmente ancorato all’Euribor a 6 mesi.

Il D.Lgs. n. 58 del 1998 fornisce un’elencazione delle principali tipologie di strumenti finanziari che appartengono alla categoria in esame, pur non dandone una definizione di portata generale.

È significativo, al riguardo, che l’art. 2 del testo unico in questione dispone che per strumenti finanziari derivati si intendono:

²¹ Gli IAS (*International accounting standard*) non forniscono una definizione per ciascuna categoria di derivato, limitandosi ad indicarne le principali caratteristiche. In tale ottica, lo IAS n. 39 qualifica un elemento finanziario come “derivato” quando esso risulti caratterizzato da tre elementi: valore variabile in relazione al variare di una attività sottostante; non necessità di un investimento netto iniziale o presenza di un investimento iniziale minore rispetto ad altri tipi di contratti simili; regolazione a data futura.

²² L’IRS è un contratto con cui due soggetti si scambiano, per un periodo prefissato e a date prestabilite, il differenziale sui flussi di interesse calcolati su un determinato capitale (il “nozionale”). L’operazione è volta a consentire il mutamento della struttura di tasso di un preesistente indebitamento, consentendone la trasformazione da esposizione a tasso variabile in esposizione a tasso fisso o viceversa.

- 1) valori mobiliari;
- 2) strumenti del mercato monetario;
- 3) quote di un organismo di investimento collettivo del risparmio;
- 4) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», accordi per scambi futuri di tassi di interesse e altri contratti derivati nelle varie forme in cui è possibile la loro stipulazione;
- 5) gli strumenti derivati per il trasferimento del rischio di credito;
- 6) i contratti finanziari differenziali.

Con riferimento alla suindicata articolata tipologia, a soli fini descrittivi e con un ineliminabile margine di approssimazione dipendente dalla complessità del fenomeno, può ritenersi che le negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati si caratterizzano, sul piano strutturale, per essere connesse ad altre attività finanziarie (quali, ad esempio, titoli, merci, tassi, indici, altri derivati) dal cui “prezzo” dipende il valore dell’operazione compiuta. Ferme ovviamente restando le diversità legate al tipo di operazione prescelto, tali negoziazioni sono volte a creare un differenziale tra il valore dell’entità negoziata al momento della stipulazione del relativo contratto e quello che sarà acquisito ad una determinata scadenza previamente individuata.

Attualmente - ai sensi dell’art. 62 del D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008 (nella versione vigente novellata dall’art. 3 della Legge n. 203/2008) - è fatto divieto per le Regioni e gli Enti locali di stipulare contratti derivati nelle more dell’emanazione dell’apposito regolamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sentite la Banca d’Italia e la Consob,

d'intesa con la Conferenza permanente Stato - .

Tale normativa è stata dichiarata legittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 52 del 18 febbraio 2010 rientrando nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale relative alla tutela del risparmio e mercati finanziari ed all'ordinamento civile, oltre che alla potestà concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Il Giudice delle leggi ha, altresì, posto in luce la "spiccata aleatorietà delle negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari in esame", con la conseguente necessità *"di evitare che possa essere messa in pericolo la disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività"*.

Le statistiche oggi disponibili confermano i timori del Giudice delle leggi.

Secondo la Banca d'Italia, infatti, come è stato posto in luce nella recente valutazione della situazione dei contratti derivati stipulati da privati e da enti pubblici italiani, nel primo trimestre 2010, il valore di mercato (mark-to-market) dei contratti in questione è stato negativo ed è aumentato a 57,5 miliardi di euro, dai 47,9 del periodo 30 settembre - 31 dicembre 2009. Secondo lo stesso Istituto, nel primo trimestre 2010, le perdite per le amministrazioni pubbliche dalla stipula di contratti derivati sono aumentate (2,5 miliardi di euro +10% rispetto al 2009), e si sono maggiormente concentrate (da 470 amministrazioni pubbliche sottoscrittrici si è passati infatti a 404).

Sul punto si rileva che, ai sensi dell'art. 1 commi da 736 a 739 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007), le

operazioni di gestione del debito tramite l'utilizzo di strumenti derivati, da parte degli enti territoriali (sui quali si concentra maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica), devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato. Infatti – come noto – l'effetto del derivato potrebbe risolversi per l'ente in un onere complessivo finale più elevato rispetto a quello che si sarebbe avuto se non si fosse conclusa l'operazione.

Tale pericolo è stato da tempo individuato dalla Corte dei conti, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo, sia, per quanto in questa sede maggiormente rileva, in sede giurisdizionale.

In sede di controllo, come è possibile rilevare in più delibere delle competenti Sezioni Regionali, sono state valutate positivamente le modalità di scelta del soggetto con il quale stipulare questo genere di contratti, quando vi si riscontra la forma della gara e comunque del rispetto delle regole dell'evidenza pubblica; ugualmente apprezzabile è apparsa la tempestiva correzione e rimodulazione che consentisse una accorta verifica dell'evoluzione dell'operazione e permettesse di monitorare costantemente l'andamento dei tassi e del mark to market.

Nel caso in cui lo strumento dell' IRS fosse stato adottato quale protezione sulle oscillazioni del tasso variabile del prestito obbligazionario emesso, è stato ritenuto, invece, poco prudente il non aver provveduto all'accantonamento di parte dei vantaggi economici ottenuti a copertura di eventuali flussi negativi negli esercizi successivi, che rischiavano di compromettere gli equilibri del bilancio, costituendo un apposito "fondo rischio", così come

suggerito, pur in assenza di una base normativa di riferimento, dai principi contabili degli enti locali²³ (Sezione di controllo per il Veneto, del. 3/2010/PRSP).

Con specifico riferimento agli enti locali, è stato ripetutamente ritenuto censurabile l'utilizzo del flusso contabile conseguente alla stipula di contratti siffatti ai fini di una surrettizia copertura di spese correnti, in palese violazione dell'art. 119, ultimo comma della Costituzione.

Un profilo in particolare venuto all'esame della magistratura contabile ha riguardato la qualificazione giuridica delle operazioni finanziarie di "interest rate swapping" rispetto al limite, appena menzionato, di non destinare l'indebitamento a spese di parte corrente.

In presenza di clausola "up front", infatti, si verifica l'acquisizione di un flusso finanziario per l'Amministrazione correlato all'assunzione di una posizione debitoria indeterminata nell'ammontare (per effetto dei profili di aleatorietà del relativo contratto) ma non per questo meno significativa sotto il profilo di un effettivo indebitamento.

In base a quanto sopra, dalla lettura della consistente giurisprudenza di questa Corte in sede di controllo²⁴, sembra emergere che la ristrutturazione del debito con l'utilizzo di tali

²³ Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 603/2010/PRSE. Con riferimento agli strumenti di finanza innovativa in essere, si rammenta il principio contabile n.2, punto 24, dell'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli Enti locali, ai sensi del quale " ...La regolazione annuale di differenza di flussi di interessi trova rilevanza rispettivamente, per l'entrata nel Titolo III e per la spesa nel Titolo I del bilancio. L'eventuale differenza positiva viene accantonata in un apposito fondo, contenuto a fine esercizio nell'avanzo di amministrazione, destinato a garantire i rischi futuri del contratto o direttamente destinabile al finanziamento di investimenti".

²⁴ Vedasi, non certo esaustivamente, ma per i principi generali in essa contenuti, Sezione di controllo per il Lazio, delibera 20(2010 del 12 maggio 2010.

strumenti finanziari ha portato, comunque, in alcuni specifici casi, “alla certezza di un maggior esborso” (il che non implica, in alcun modo, una implicita affermazione di responsabilità amministrativa per chicchessia).

In sede giurisdizionale²⁵ le non numerose sentenze in argomento depositate nel corso del 2010 hanno evidenziato una obiettiva difficoltà in ordine all’onere probatorio, in capo all’Organo Requirente, volto alla dimostrazione della dannosità della scelta compiuta dalla amministrazione (prevalentemente locale) che si è affidata a tali sofisticati strumenti finanziari, per finalità vietate dalle norme in materia (destinazione a spese di parte corrente *dell'up front*, mancata predisposizione di un adeguato fondo-rischi, maggiori e conclamati oneri nonché ulteriori spese bancarie derivanti dall'aver voluto modificare in *pejus* un contratto in corso, con affidamento alla controparte bancaria anche della funzione terza di advisor²⁶). Deve, infatti, dimostrarsi la attualità e certezza del danno in base ad un oggettivo parametro, quale, ad esempio, il c.d. mark to market. Quest'ultimo, però, come è noto, è un valore virtuale che varia con l’andamento dei mercati e si concretizza solo in caso di chiusura ad

²⁵ Vedasi, ad esempio, Sezione giurisdizionale Abruzzo, sent. 259 del 22 aprile 2010; Sez. giurisdizionale Lazio sent. 245 del 10 febbraio 2010, peraltro conclusi con la assoluzione dei convenuti.

²⁶ Vedasi 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato, “documento conclusivo della indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni” 11 marzo 2010, il quale ha dato evidenza (punto 11 del documento) alla “Necessità che gli advisor, accanto ai necessari requisiti di professionalità, possiedano una configurazione giuridica ed operativa che garantisca l’effettiva terzietà/imparzialità, nella prospettiva dell'adozione dello specifico Albo dei consulenti finanziari indipendenti, tra l’ente territoriale e l’intermediario finanziario nella fornitura del servizio di assistenza/consulenza all’ente che intenda utilizzare gli strumenti derivati previsti per la gestione del proprio debito”

una certa scadenza²⁷.

Alcune Procure Regionali stanno svolgendo delicate e complesse istruttorie volte ad accertare se, verificata la certezza ed attualità di un danno erariale a carico delle finanze dell'ente territoriale, emergano, in capo a soggetti ascritti da un rapporto di servizio con l'amministrazione di appartenenza, comportamenti antidoverosi che abbiano concorso causalmente ad un illecito sbilanciamento dei flussi finanziari di denaro pubblico a favore delle controparti (Istituti di credito) e ad una concomitante diminuzione patrimoniale (con conseguente danno) per l'ente medesimo.

A titolo puramente esemplificativo, si rileva che presso la Procura regionale Lombardia di questa Corte sono attualmente pendenti 10 vertenze (nessuna delle quali, al momento, ha determinato la formalizzazione di atti di contestazione di pregiudizio erariale) in merito alla intervenuta stipulazione di contratti di finanza derivata. Di particolare rilevanza, risulta una istruttoria (che ha già dato luogo ad un intenso interesse mediatico) relativa ad una complessa attività di ristrutturazione del debito posta in essere dal Comune di Milano. La vicenda ha avuto risvolti di carattere penale a carico degli istituti di credito che hanno negoziato finanziamenti con

²⁷ Una definizione "normativa" di MtM può essere desunta dal comma 3 dall'art. 2427bis del codice civile (Informazioni relative al valore equo "*fair value*" degli strumenti finanziari), il quale stabilisce che il valore equo (*fair value*) di uno strumento finanziario è "determinato con riferimento: a) al valore di mercato, per gli strumenti finanziari per i quali è possibile individuare facilmente un mercato attivo ...; b) al valore che risulta da modelli e tecniche di valutazione generalmente accettati, per gli strumenti per i quali non sia possibile individuare facilmente un mercato attivo" e stabilisce inoltre che "tali modelli e tecniche di valutazione devono assicurare una ragionevole approssimazione al valore di mercato". Conseguente dalla definizione normativa che: - se esiste un mercato "ufficiale", il valore MtM del derivato è il prezzo di mercato;- se non esiste un mercato ufficiale – come è nel caso dei derivati scambiati in un mercato OTC (Over-The-Counter) – il valore MtM del derivato è un valore stimato, ottenuto sulla base di una valutazione matematica in condizioni di incertezza. Secondo la CONSOB, caratterizza un fair value un "valore corretto determinato utilizzando le quotazioni di mercato - mark to market – oppure, ove queste non siano disponibili o formate in modo efficiente, applicando modelli economici di pricing (mark to model).

l'amministrazione comunale. Il procedimento penale, anch'esso tuttora pendente, vede coinvolti due dirigenti comunali.

12) Contenzioso in materia esattoriale (V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

La Procura generale nel recente passato in più occasioni ha riferito in merito ai profili di particolare criticità rilevati nel delicato settore della riscossione tributaria, dove erano emerse rilevanti irregolarità commesse nell'espletazione del servizio da parte delle Società concessionarie, delle quali avevano avuto modo di occuparsi gli uffici requirenti contabili. Dalle indagini effettuate dalla Guardia di finanza su delega delle Procure regionali della Corte dei conti, erano state rilevate procedure di riscossione assolutamente anomale: in innumerevoli casi, registrati in pressoché tutti gli ambiti esattoriali oggetto di verifica, i concessionari, anziché procedere alla ricerca del contribuente ed alla esecuzione forzata sui beni, si limitavano a registrare "a tavolino" accessi ed atti esecutivi improduttivi (irreperibilità e pignoramenti negativi). Un servizio organizzato non tanto per pervenire ad una effettiva riscossione dei tributi, quanto per costruire una documentazione che potesse, ad un esame superficiale, apparire probatoria di una intensa attività di riscossione, che in realtà non era stata effettuata. Oltre duecentomila casi di esecuzioni irregolari avevano formato oggetto di contestazione in sede penale dei reati di falso, truffa e falso ideologico, con coinvolgimento di numerosi ufficiali della riscossione in procedimenti spesso conclusi con patteggiamento della pena. Altrettante posizioni irregolari sono state esaminate da varie Procure regionali, che avevano avviato, sia nei confronti degli infedeli

ufficiali della riscossione responsabili a titolo di dolo, sia nei confronti delle Società concessionarie responsabili dell'omessa vigilanza sui propri dipendenti, giudizi di responsabilità amministrativa davanti alle sezioni giurisdizionali di varie Regioni, in esito ai quali sono state pronunciate condanne per circa 30 milioni di Euro. Di tale diffusa illiceità non poteva non tener conto l'amministrazione finanziaria, che, peraltro, in via amministrativa, al di là della falsità dei verbali, non era stata posta in grado di riscontrare dalla documentazione che veniva allegata alle domande la positiva dimostrazione, da parte del concessionario, dell'inesigibilità del carico e quindi negava il riconoscimento di rimborsi e/o discarichi di quote delle quali era stata dichiarata l'indimostrata inesigibilità. Inoltre, non procedeva ad ulteriori versamenti delle somme pretese in virtù della c.d. "liquidazione automatica" delle quote inesigibili prevista dall'articolo 60 del D.Lgs. n. 112/1999. I conseguenti ricorsi prodotti dalle Società concessionarie per ottenere gli importi contestati sono stati pressochè tutti respinti dal giudice contabile di primo grado e sono stati impugnati davanti alle Sezioni centrali d'appello della Corte dei conti.

Mentre maturavano le descritte vicende processuali, è intervenuta la legge di riforma (divenuta operativa nell'ottobre 2006) annunciata con la legge finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 30.12.2004) e definita con il D.L. n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005, che ha portato ad una radicale trasformazione dell'intero sistema, che, mentre nel passato si basava sulla gestione in concessione affidata per lo più a istituti di credito, veniva ora a strutturarsi sulla gestione diretta del servizio da parte dell'Agenzia delle Entrate per il tramite di un nuovo soggetto (la Riscossioni

S.p.A. ora Equitalia S.p.A.) sostanzialmente di natura pubblica ma operante in regime di diritto privato.

Al nuovo sistema si affiancava una sanatoria esattoriale di cui hanno beneficiato i precedenti concessionari mediante il pagamento di euro 3,00 per abitante²⁸.

L'adesione alla sanatoria ha comportato un'entrata di circa 180 milioni di Euro.

²⁸ La sanatoria era stata introdotta con la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria per il 2005), che all'art. 1, comma 426, prevedeva che "In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione ed i commissari governativi delegati provvisoriamente alla riscossione, di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, hanno la facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004 dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1° gennaio 2004". Successivamente intervenivano:

- l'art. 4 del d.l. n. 35 del 2005 convertito nella legge n. 80 del 2005 ha sostituito, nell'art. 1 comma 426 della legge n. 311 del 2004, le parole da "irregolarità" a "2004" con "responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta fino al 20 novembre 2004", ed ha aggiunto un comma 426 bis che recitava: "Per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dal comma 426, le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinano il diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse...";

- l'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 convertito nella legge n. 248 del 2005 ha spostato al 30.6.2005 il termine del 20.11.2004;

- l'art. 35 comma 26 quater del d.l. n. 223 del 2006 convertito dalla legge n. 248 del 2006 che ha stabilito: "Le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426 bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, si interpretano nel senso che la sanatoria ivi prevista non produce effetti sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione relative: a) ai provvedimenti sanzionatori e di diniego del diritto al rimborso o al discarico per inesigibilità per i quali, alla data del 30 giugno 2005, non era pendente un ricorso amministrativo o giurisdizionale; b) alle irregolarità consistenti in falsità di atti redatti dai dipendenti, se definitivamente dichiarata in sede penale prima della data di entrata in vigore della stessa legge n. 311 del 2004";

- l'art. 1 comma 154 della legge n. 244 del 2007 che ha stabilito: "per i tributi e le altre entrate di spettanza delle Province e dei Comuni le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426 bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, si interpretano nel senso che la sanatoria produce esclusivamente effetti sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dagli articoli da 47 e 53 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni, costituendo comunque le violazioni di cui al comma 2 dell'articolo 19 del medesimo decreto legislativo n. 112 del 1999, e successive modificazioni, causa di perdita del diritto al discarico";

- l'art. 41 del d.l. n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008, che ha modificato la lettera b) dell'art. 35 comma 26 quater del d.l. n. 223 del 2006 convertito dalla legge n. 248 del 2006 sostituendo l'espressione "prima della entrata in vigore della stessa legge n. 311 del 2004" con le seguenti parole "prima della data del 1° gennaio 2005, con esclusione degli atti redatti dai dipendenti già soggetti alla specifica sorveglianza di cui all'art. 100, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43".

La sanatoria esattoriale, tuttavia, non aveva completamente chiuso l'attività processuale pendente davanti alle Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti, poiché quest'ultime per consolidata giurisprudenza non ritenevano che la norma di sanatoria fosse idonea ad incidere sui giudizi di responsabilità in corso, tenuto conto che essi hanno a presupposto non la falsità degli atti ma gli inadempimenti posti in essere nell'espletamento del servizio.

Nel contenzioso avviato con numerosi ricorsi proposti dalle Società concessionarie avverso i provvedimenti dell'Amministrazione finanziaria di diniego di rimborsi e/o discarichi di quote pretese inesigibili, le Società ricorrenti che, come già detto, avevano aderito alla sanatoria ed avevano versato tutte le somme previste per legge per circa 180 milioni di euro, chiedevano, nei procedimenti pendenti, la cessazione della materia del contendere e, conseguentemente, l'estinzione dei processi. Tale richiesta presupponeva, tuttavia, che la stessa Amministrazione finanziaria, controparte nel processo, procedesse ad una serie di verifiche, tuttora prevalentemente non eseguite, accertando (e si tratta di una verifica assai laboriosa trattandosi di controllare innumerevoli posizioni), per ogni singolo giudizio e per ogni singola partita d'imposta oggetto di giudizio, oltre all'effettivo pagamento delle somme previste, se non ricorressero le condizioni di esclusioni poste con l'art. 35, comma 26 *quater*, del D.L. n. 223 del 4.7.2006.

Protraendosi, irrisolta, la questione della definizione dei giudizi in applicazione della sanatoria, è recentemente intervenuto il legislatore, che in sede di conversione con modificazioni del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40²⁹, con la legge 22.5.2010, n. 73, ha previsto

²⁹ Il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, pubblicato su G.U. n. 120 del 25.5.2010, reca disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e

agli articoli da 2-septies a 2-undecies, ai dichiarati fini di deflazione del contenzioso e di economicità delle relative procedure, la possibilità per gli ex concessionari di avvalersi di una sorta di condono erariale, definendo le controversie, pendenti alla data di entrata in vigore della legge e *“relative alle attività svolte, fino al 30 giugno 1999, in proprio o da loro partecipate, nell'esercizio in concessione del servizio di riscossione, derivanti dalle contestazioni di cui agli articoli 83 e 90 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, dalle pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre ovvero da atti di citazione introduttivi di giudizi di responsabilità”*.

Veniva previsto che la definizione si realizzasse con il versamento di un importo pari ad una percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o impugnabile ovvero, in mancanza, all'ultimo atto amministrativo o all'invito a dedurre o all'atto di citazione. La determinazione di tale percentuale avrebbe dovuto essere effettuata, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, nella misura corrispondente al rapporto tra il riscosso nel triennio 2006-2008 sui ruoli affidati dall'Agenzia delle entrate e il carico affidato dalla stessa Agenzia negli anni 2006 e 2007, al netto di sgravi e sospensioni. Lo stesso decreto avrebbe individuato il termine e le modalità per il versamento. La stessa norma primaria prevedeva che, ai fini in questione, una copia della ricevuta del versamento avrebbe dovuto essere prodotta all'organo amministrativo o giurisdizionale presso il quale pendeva la controversia.

«cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori. con la legge 22 maggio 2010, n. 73

Con decreto 3 agosto 2010 del Direttore Generale delle Finanze (G.U. n. 186 dell'11.8.2010), è stata emanata la regolamentazione di attuazione delle agevolazioni in parola, prevedendosi in particolare:

- la fissazione della percentuale di cui sopra nella misura del 10,91, applicabile alle somme dovute in base alla sentenza impugnata o impugnabile ovvero, in mancanza, all'ultimo atto amministrativo o all'invito a dedurre o all'atto di citazione;
- il pagamento da parte dei soggetti interessati entro il 29 ottobre 2010;
- la presentazione, entro il 15 novembre 2010, di una comunicazione con la quale il soggetto dichiara di essersi avvalso della definizione ex art. 2, comma 2 septies, completa di copia della quietanza rilasciata dalla competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, indirizzata all'organo giurisdizionale o amministrativo presso il quale pende la controversia, contenente il riferimento all'atto costitutivo della pretesa (estremi della sentenza o dell'ultimo atto amministrativo o dell'invito a dedurre o dell'atto di citazione).

Nel novembre dello scorso anno le Società ex concessionarie della riscossione, in prevalenza grandi istituti bancari, hanno provveduto al versamento presso la competente Tesoreria dello Stato dell'importo dovuto per la definizione dei giudizi ai sensi dell'art. 2, commi 2-septies e 2-octies del D.L. n. 40/2010 convertito con legge n. 73/2010, come integrato dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 agosto 2010. In tal senso, a fronte dei provvedimenti di cui si controverteva innanzi al giudice d'appello, gli ex concessionari della riscossione, entro il termine stabilito dalla legge del 29 ottobre 2010, hanno versato l'importo complessivo di € 21.694.878,46 pari al 10,91% delle somme dovute, maggiorate degli

interessi maturati fino alla data del pagamento, depositando presso le segreterie delle competenti sezioni d'appello copia delle ricevute dei versamenti effettuati ed hanno chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In tal modo dei n. 485 giudizi in materia esattoriale pendenti in appello nell'anno 2010 n. 177 sono stati definiti senza fare applicazione della norma agevolativa. Dei residui n. 308 pendenti all'inizio del 2011 per n. 72 giudizi in attesa dell'udienza di discussione, per i quali sono stati prodotti attestati di versamenti effettuati, si potrà fare applicazione del beneficio, con un complessivo incasso di € 21.694.878,46.

Per tre procedimenti pendenti in primo grado presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna sono state rispettivamente versate le seguenti somme: euro 40.502.669,32 + 27.567,55 + 7.559,68 a fronte di citazioni emesse dalla locale Procura. Ed infine nel corso del 2010 sono stati dichiarati estinti 13 giudizi in relazione ai quali è stata complessivamente incassata la somma di € 526.664,93.

Semberebbe da parte dello Stato irrazionale la rinuncia a perseguire crediti già oggetto di accertamenti giudiziali. Nella sostanza però la misura è volta a conseguire attraverso modalità semplificate ed in tempi brevi liquidità che con procedure ordinarie avrebbero potuto incorrere in rischi connessi alla difficoltà della normale esazione. In ogni caso la percentuale stabilita con il decreto ministeriale garantisce un introito pari a quello mediamente assicurato negli ultimi anni dalle normali attività di riscossione. V'è da dire che in questi casi i soggetti onerati sono grandi istituti bancari che non avrebbero dovuto avere problemi di liquidità.

Lo stesso legislatore aveva quantificato le maggiori entrate che prevedeva di incassare in misura pari a 50 milioni di euro nell'anno 2010.

Con decreto del Ministro dell' economia e finanze del 15 novembre 2010 (pubblicato in Gazz. Uff. n. 274 del 23.11.2010) è stato accertato in entrata l'incameramento di € 81.156.104,11. La procedura dell'accertamento in entrata con decreto ministeriale pubblicato in gazzetta ufficiale s'è reso necessario per poter destinare il ricavo alle finalità socio-economiche previste dalla legge.

Sebbene la somma incamerata corrisponda solamente al 10,91% delle somme oggetto dei giudizi di responsabilità e dei ricorsi ad istanza di parte, rimanendo fuori possibilità di riscossione il restante 89,09%, essa comunque è verosimilmente una delle più ingenti tra quelle effettivamente incassate in seguito ad iniziative giurisdizionali della Procura erariale.

Sembra giunta così a compimento una lunghissima vicenda che, a far data dalla nota 'definizione automatica' del 1999, ha visto il Legislatore ritornare ripetutamente su i rapporti tra i Concessionari della riscossione con continui interventi normativi, anche di 'interpretazione autentica' ed altri meccanismi di 'definizione' (complessivamente tre condoni).

In disparte ogni valutazione sulla congruità o meno della percentuale determinata dal legislatore per condonare le pendenze che si compendiano nelle mancate riscossioni di tributi ed altre entrate pubbliche a far data dai lontani anni '90, il risultato può essere comunque apprezzato come esempio di effettività delle funzioni esercitate dalla Corte dei conti

Merito va alle Procure regionali che si sono attivate in tal senso, coltivando pazientemente, con prudenza e costanza istruttorie

e giudizi *monstre* in quasi dodici anni del complesso contenzioso posto in essere con ogni strumento giuridico dalle difese delle società concessionarie nelle centinaia di giudizi di responsabilità e di giudizi ad istanza di parte.

Concorrente merito va riconosciuto alle Sezioni giurisdizionali di primo grado, che hanno accolto e condiviso la prospettazione accusatoria e che parimenti in questi anni hanno affrontato, senza vacillare, l'urto delle centinaia dei giudizi ad istanza di parte che occupavano regolarmente i ruoli delle udienze.

Ed altrettanto merito - ovviamente - va anche alle Sezioni Centrali d'Appello, che hanno assunto (anche quando sembrava la questione oramai definitivamente compromessa dal 'secondo presunto condono') la posizione interpretativa più rigorosa ed intransigente, 'validando' definitivamente i giudizi di primo grado e costituendo il presupposto che verosimilmente data l'entità delle poste ancora in gioco e nella prospettiva forse infausta degli esiti giudiziari, ha indotto il Legislatore ad offrire agli istituti di credito, che per legge erano tenuti a rispondere delle pendenze derivanti dai passati rapporti di concessione, anche successivamente alla cessione a Riscossione S.p.A., l'ultima via per chiudere definitivamente il contenzioso.

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

Dal punto di vista quantitativo, rispetto al 2009, accanto ad un leggero aumento delle denunce pervenute agli uffici regionali di Procura (+ 1,7%), va sottolineata la lieve flessione (- 4%) delle citazioni in giudizio, che, in termini numerici, sono passate dai 1123

dell'anno precedente a 1080 nel 2010; la flessione è in gran parte dovuta alle complessità delle questioni affrontate, molte di carattere innovativo in relazione all'evolversi della legislazione e della giurisprudenza.

La tipologia delle istruttorie aperte e dei giudizi introdotti, continua a seguire l'evolversi e l'articolarsi della Pubblica Amministrazione. Si rileva che il 16% delle citazioni è costituito da azioni per danno al patrimonio mobiliare e/o immobiliare. I danni per frodi comunitarie ammontano al 14,1%, quelli per irregolarità relative a consulente ed incarichi al 9,8%, quelli derivanti da irregolarità nella gestione del personale si attestano sul 9%, mentre quelli connessi al mancata riscossione delle entrate raggiungono l'8,3% e quelli da attività contrattuale l'8,4%.

In allegato viene fornita l'evidenziazione grafica delle attività requirenti contabili.

III L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA

(V.P.G. Maria Letizia De Lieto Vollaro).

Il d.p.r. n.260 del 1998 ha migliorato il servizio dei recuperi afferenti le sentenze di condanna in materia di responsabilità amministrativa, ma l'intera gestione resta ancorata ad una disciplina che non consente a regime una più efficace realizzazione dei relativi proventi, che rappresentano, tuttora, una quota minoritaria rispetto ai crediti totali in sofferenza.

Il criterio fondamentale applicato per gestire i crediti di questa particolare natura distingue la gestione ordinaria della specifica voce di entrata dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche

danneggiate da quella realizzata con la procedura d'iscrizione a ruolo.

L'efficacia della procedura ordinaria incontra, però, ostacoli originati in parte dalla farraginosità del procedimento, come segnalato più volte dalle Amministrazioni interessate.

Le modalità dell'esecuzione diretta sono state definite dal regolamento del 1998, ma la maggior parte dei recuperi nei confronti dei dipendenti pubblici è attuata con le ritenute sulle somme dovute in base al rapporto di lavoro in corso o ai trattamenti di fine rapporto e a quelli di quiescenza nonché alla rateizzazione dei pagamenti, che risulta il criterio più frequentemente adottato, connotato, peraltro, da margini di ampia discrezionalità, in assenza di una disciplina che detti regole possibilmente uniformi, in relazione anche alla congruità dei tempi massimi di dilazione dei pagamenti.

Fra i fattori che spesso ostacolano i recuperi mediante procedura ordinaria, si evidenziano, tra gli altri:

- i problemi della difesa, nei giudizi di esecuzione, da parte dell'Avvocatura dello Stato e da parte degli avvocati del libero Foro incaricati dagli Enti locali;
- l'omessa indicazione nelle quietanze degli estremi delle sentenze applicate che rende complessa l'acquisizione della prova del recupero effettuato;
- il cambio di residenza dei debitori, che comporta il coinvolgimento di più Tesorerie e rende difficoltosa l'imputazione dei pagamenti ed il monitoraggio delle riscossioni;
- l'irreperibilità di debitori; l'accertamento della nullatenenza, dei trasferimenti all'estero, dei decessi seguiti dalla rinuncia

all'eredità dei successori; la prescrizione dei crediti ex art.2953 c.c.

Così, sono frequenti le circostanze che inducono le Amministrazioni ad annullare gli accertamenti nel piano gestionale e a proseguire l'esecuzione tramite i ruoli, contribuendo alla crescita dei residui, con coefficienti di realizzazione stabilmente moderati.

In relazione alla massa dei residui attivi formati nell'aggregato dei capitoli di entrata del Bilancio dello Stato istituiti per l'esecuzione delle condanne pronunciate dalla Corte, si segnala che al 31 dicembre 2008 la consistenza complessiva dei crediti non riscossi era vicina ai 490 milioni di euro; la quota più consistente era allocata nei capitoli gestiti dai Dipartimenti del MEF oltre a quelli, pure cospicui, del Ministero della Difesa, della Giustizia e dell'Interno.

L'entità dei residui dimostra in concreto la persistente propensione a sottrarsi alle conseguenze del giudicato e suffraga l'esigenza di un potenziamento degli strumenti, anche normativi, sottesi al raggiungimento di un miglioramento del risultato nonché all'aggiornamento degli adempimenti necessari per la dichiarazione d'inesigibilità dei crediti, tenuto conto che gran parte dei residui si riferisce a crediti inesigibili.

In proposito va rilevata la problematica afferente la dichiarazione di inesigibilità dei crediti, considerato che i relativi adempimenti, già di competenza dell'Intendenza di Finanza, figura soppressa nell'attuale assetto dell'Amministrazione Finanziaria, sono tuttora privi di una disciplina certa da applicare correntemente.

Pertanto, il persistere del livello delle insolvenze ed il volume crescente dei residui attivi globali costituiscono fattori che attestano

la parziale inefficacia della disciplina regolamentare in vigore; disciplina che, seppure ha contribuito a migliorare il coefficiente medio di riscossione – che negli anni 90 si attestava all'1% degli accertamenti – necessita di un affinamento.

Come più volte evidenziato dalla Corte, in particolare, con la Delibera n.3/2009/g della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, si renderebbe opportuno assumere misure correttive, che:

- ottimizzino presso i Ministeri gli assetti organizzativi dei recuperi;
- potenzino i flussi informativi tra gli uffici che contabilizzano la voce di entrata;
- semplifichino i meccanismi della gestione ordinaria, con controlli automatici che prevenzano i più comuni errori dei debitori e contengano il fenomeno legato agli episodi di irreperibilità;
- riconoscano alle Amministrazioni forme efficienti di collaborazione con i competenti servizi della riscossione;
- aggiornino la disciplina sull'inesigibilità dei crediti con disposizioni che permettano agli Uffici di agire con autonomia sulla base di criteri uniformi, adeguati ad attestare la veridicità dei presupposti delle conseguenti dichiarazioni.

Le linee guida per l'esecuzione delle sentenze di condanna.

L'attività esecutiva è regolata, oltreché dalle norme del D.P.R. 260/98, dalle disposizioni del codice di procedura civile in materia di recupero dei crediti.

L'Amministrazione o l'Ente pubblico, pertanto, procede – avvalendosi alternativamente o cumulativamente – con i seguenti strumenti:

- iscrivendo il credito a ruolo e conseguentemente affidandolo per la riscossione all'Agente della riscossione (l'articolo 67 del DPR 28 gennaio 1988, n. 43; per i crediti vantati dagli enti locali: articolo 52, comma 6, del D. Lgvo 15 dicembre 1997, n. 446).
- agendo in via amministrativa ex DPR n. 260/98 (ritenute stipendiali o pensionistiche);
- agendo in sede recuperatoria, tramite, se necessario, il supporto dei professionisti interni od esterni (sempre nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 6, del D. Lgvo n. 165/01).

Il ricorso ad uno o più dei predetti mezzi, eventualmente cumulabili, implica una ponderata valutazione preventiva da parte dell'Amministrazione danneggiata, che dovrà tenere conto dell'importo oggetto di condanna nonché della tempistica, al fine di contemperare l'esigenza di ottenere il massimo recupero in tempi quanto più ravvicinati.

Sinteticamente si riassume l'iter procedimentale.

1. Una volta ricevuta la sentenza di condanna, l'Amministrazione o l'Ente è tenuta a notificare la sentenza munita della prescritta formula esecutiva ad ogni soggetto condannato.

L'Ufficio può, altresì, chiedere l'iscrizione di ipoteca sui beni del debitore per un importo pari ai crediti liquidati dalla Corte dei conti, alle spese di iscrizione e con l'espressa indicazione della misura degli interessi legali (art. 2855, comma 2 cod. civ.).

Nel caso di sentenza preceduta da sequestro conservativo, l'Amministrazione o l'Ente, oltre a provvedere alla prescritta notifica deve depositare ai fini della conversione del sequestro in pignoramento - ai sensi dell'art. 156 disp. att. c.p.c. - entro 60 giorni

dalla comunicazione presso la Cancelleria del Giudice competente per l'esecuzione (Tribunale civile) - copia conforme della sentenza corredata dalla formula esecutiva in originale.

Si procede, altresì, alla notifica di copia della sentenza di condanna in forma esecutiva all'INPDAP, all'INPS o ad altro ente pubblico previdenziale - ove siano state sottoposte a sequestro conservativo quote di ratei pensionistici o indennità di fine rapporto.

L'Amministrazione o l'Ente, poi, ai sensi dell'art. 679 c.p.c., richiede entro il predetto termine di 60 gg., l'annotazione della sentenza stessa a margine delle trascrizioni del sequestro a suo tempo effettuate.

All'attualità l'importo dei sequestri è pari, complessivamente, a € 462.132.042,74.

2. Una volta provveduto alla notifica, l'Amministrazione o l'Ente ha l'onere di comunicare tempestivamente alla Procura regionale competente per territorio;

- il nominativo del responsabile del procedimento dell'esecuzione corredato di recapito telefonico e indirizzo e-mail;
- le modalità scelte per il recupero;
- i nominativi, gli indirizzi ed i recapiti telefonici degli eventuali consulenti esterni all'uopo nominati;
- il termine iniziale della procedura di recupero (data di ricezione della sentenza);
- le date di notifica ai singoli condannati;
- nel caso di sentenza preceduta da sequestro, la data del deposito della copia della pronuncia nella cancelleria del giudice dell'esecuzione;

- relazione periodica sullo stato delle procedure.

Resta fermo che vi è l'obbligo previsto dalla legge di denuncia di danno erariale incombente su tutti i pubblici dipendenti per cui, qualora l'entrata derivante da sentenza di condanna non venga acquisita alla Cassa dell'Erario o dell'Ente danneggiato per colpevole inerzia degli amministratori, dirigenti o funzionari che dovevano provvedervi, coloro che ne vengono a conoscenza per ragione d'ufficio (dirigenti, apicali, amministratori, revisori dei conti, segretari comunali o altro) sono tenuti a informare l'ufficio del Procuratore regionale per l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità.

Lo stesso dicasi nel caso di perdita della garanzia patrimoniale per mancata conversione del sequestro in pignoramento, a causa del colpevole superamento del termine di 60 gg per il deposito della sentenza nella cancelleria del Giudice dell'esecuzione.

Considerato l'interesse pubblico che riveste l'attività di recupero dei crediti derivanti dalle sentenze di condanna della Corte dei conti, anche in un'ottica dissuasiva e di deterrenza da successivi comportamenti dannosi per l'erario, è basilare la fattiva collaborazione da parte delle amministrazioni interessate.

Le azioni a tutela delle garanzie patrimoniali

Particolare interesse rivestono all'attualità le iniziative promosse dai Procuratori Regionali per tutelare il soddisfacimento del credito erariale e conservare integra la garanzia che, ai sensi dell'art. 2740 c.c., insiste sul "patrimonio" del debitore che sia responsabile di un pregiudizio causato in danno di pubblica amministrazione.

Quanto alla devoluzione alla giurisdizione della Corte dei conti del sindacato sulle azioni di tutela e conservazione delle garanzie patrimoniali, di carattere accessorio e strumentale al credito erariale, si evidenzia che, nell'intento di evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile in sede giurisdizionale contabile, il legislatore ha riconosciuto da circa un quinquennio al P.M. contabile il potere di esperire, tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, l'azione revocatoria ordinaria ex art. 2901 c.c..

L'articolo 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) così dispone: *“Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al Regio decreto 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 (n.d.r.: articoli da 2900 a 2906 e, in particolare per quel che qui interessa gli artt. 2901-2904 riguardanti l'azione revocatoria)”*.

L'orientamento giurisdizionale prevalente riconosce, tra l'altro, la giurisdizione del giudice contabile in quanto l'articolo 1, comma 174 sopracitato è stato emanato in sede di interpretazione autentica del regolamento del processo dinanzi alla Corte dei conti e non del codice di procedura civile.

Tale indirizzo è stato avallato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 22 ottobre 2007, n. 22059, emanata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, secondo cui

l'articolo 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005 trova conforto altresì nell'articolo 103 Cost. sotto plurimi profili, tra cui quelli della configurazione "esclusiva" della giurisdizione della Corte dei conti "nelle materie di contabilità pubblica" (nelle quali rientra anche l'azione revocatoria, la quale avendo natura accessoria e strumentale alla realizzazione del credito, costituisce mezzo predisposto anch'esso, sia pure in via indiretta, al risarcimento del danno erariale) e della conseguente impossibilità per l'Amministrazione creditrice dell'obbligo di riparazione del "danno erariale", di agire a sua volta davanti al Giudice ordinario.

Resta confermata, pertanto, la giurisdizione sull'azione revocatoria ex articolo 2901 c.c. proposta dai Procuratori Regionali.

Nell'arco temporale dal 2006 al 2010, in esito alla proposizione di azioni revocatorie risultano emesse le seguenti sentenze: n.6 nel 2010; n. 5 nel 2009; n.18 nel 2008; n. 5 nel 2007 e n. 4 nel 2006.

Dati analitici relativi alle sentenze di condanna e ai recuperi nel quinquennio 2006-2010.

La sentenza è appellabile dalle parti, dal Procuratore regionale competente per territorio o dal Procuratore generale entro sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione, fatto salvo il periodo feriale. La proposizione dell'appello di regola sospende l'esecuzione della sentenza impugnata.

Pertanto, anche se la sentenza di condanna di primo grado - in quanto immediatamente esecutiva - determina "prima facie" il sorgere del diritto di credito dell'Amministrazione ad ottenere la somma indicata nella sentenza stessa; solamente le sentenze di primo

grado non appellate e quelle di secondo grado hanno una "vis" esattiva di perdurante efficacia.

Tanto premesso si espongono qui di seguito, sinteticamente, i dati più rilevanti circa il monitoraggio, relativo al 2010 e al quinquennio precedente, elaborati dalle competenti P.R. in esito ad interrogazione di questa P.G., cui è demandato "ex lege" il coordinamento.

In proposito, peraltro, giova premettere che i dati relativi all'entità dei recuperi effettuati, nel periodo temporale in riferimento, hanno una significatività relativa in rapporto al "quantum" risarcitorio da introitare, considerato che la riscossione si riferisce, per lo più, a sentenze remote nel tempo e a pagamenti rateali, che, peraltro, sono suscettibili di interruzione nel caso di decesso del debitore e di assenza di successori.

Va pure evidenziato in merito alla sussistente discrasia fra il quantum risarcitorio statuito con le sentenze di 1° grado e quello residuale in esito al giudizio di appello, come la percentuale degli accoglimenti degli appelli di parte privata incida largamente sul dato finale.

Né va trascurato, peraltro, che le sentenze di condanna di 1° grado, se appellate, possono comportare un abbattimento tale da ridurre il risarcimento ad una cifra compresa tra il 10 e il 30% della condanna originaria nel caso in cui, in costanza del relativo gravame, venga accolta l'istanza di definizione agevolata del giudizio ex art. 1, commi 231, 232 e 233 della legge n. 266/2005.

Nello scorso anno le tre Sezioni Centrali di Appello in Camera di Consiglio hanno deliberato in merito a n. 265 istanze (individuali e

collettive) di definizione agevolata dei giudizi di appello, ai sensi della citata normativa, emanando n. 247 decreti; di questi n. 185 sono concessivi del beneficio e costituiscono il presupposto per la declaratoria di estinzione di n. 200 giudizi di appello.

Più specificamente, secondo i dati dell'osservatorio di questa Procura generale, a fronte di € 13.599.422,67 per condanne di primo grado complessivamente accertate, sono stati determinati con i predetti decreti versamenti per € 2.934.808,34 pari ad una percentuale del 21,58% del credito risarcitorio cui vanno ad aggiungersi le spese di giustizia che ammontano ad € 185.501,19.

Corre l'obbligo di precisare che parte dell'importo di cui sopra è ancora in corso di versamento, non essendo scaduto il termine fissato per il relativo adempimento.

ANNI 2005-2010									
PROCURA	n. sentenze di condanna di I grado	n. sentenze condanna di I grado appellate	n. sentenze condanna di II grado	numero condoni accolti (L. 266/05)	Importo di condanna di I grado (Sentenze passate in giudicato)	Importo di condanna di II grado	Importo recuperato in esito a sentenze esecutive di I e II grado anche progressse	Importo recuperato in esito al c.d. "condono erariale" (L. 266/05)	Somme derivanti da riparazioni spontanee
ABRUZZO	138	89	57	0	30.615.666,43	2.763.981,91	689.404,14	=	=
BASILICATA	150	47	55	13	6.571.962,84	2.526.727,43	1.857.920,18	380.710,78	0,00
CALABRIA	398	243	145	39	11.169.188,78	3.175.255,22	1.346.443,33	=	39.659,96
CAMPANIA	297	168	73	85	18.578.092,77	9.052.872,38	4.455.303,35	248.937,22	=
EMILIA ROMAGNA	137	52	97	7	26.200.446,50	2.665.332,00	1.019.222,70	26.435,06	44.502.849,76
FRIULI	126	39	38	9	9.020.713,42	1.416.275,35	1.420.097,16	19.237,32	442.643,79
LAZIO	530	20 (solo App. P.R.)	=	49	274.931.941,45	55.772.164,64	76.426.057,22	19.281.970,50	=
LIGURIA	163	76	31	9	8.692.680,60	10.059.187,14	3.416.389,46	151.082,22	314.028,28
LOMBARDIA	305	79	83	10	27.026.405,94	26.223.890,78	6.332.458,38	176.588,54	7.730.384,20
MARCHE	83	47	16	15	3.411.188,60	617.748,67	2949730,30	134.069,60	1.072.565,11
MOLISE	74	40	10	3	656.831,34	714.125,00	73.036,16	17.160,00	11.478,83
PIEMONTE	138	39	30	7	9.049.909,59	2.929.942,12	1.757.777,16	99.288,95	1.566.773,12

PUGLIA	206	78	14	16	11.849.763,05	5.269.635,64	4.960.344,02	1.081.854,25	5.191.991,29
SARDEGNA	215	76	11	25	9.741.345,24	930.555,62	4.973.076,03	238.352,11	3.089.890,04
SICILIA	231	110	84	=	12.439.536,21	6045328,87	2.025.864,09	=	19.903.313,13
TOSCANA	338	50	58	17	11.752.633,16	493.170,76	2.439.479,86	119.136,68	302.603,29
TRENTINO - BOLZANO	43	13	10	0	420.322,37	134.959,98	1.968.213,44	0,00	186.288,68
TRENTINO- TRENTO	85	55	16	18	399.657,30	214.050,96	867.380,01	275.863,65	1.709.947,67
UMBRIA	63	26	23	5	555.849,19	1.267.305,53	948.149,56	127.407,80	11.166.168,00
VALLE D'AOSTA	18	4	3	2	1.133.380,47	10.507,77	253.738,87	122.702,47	205.941,78
VENETO	105	45	22	2	1.777.556,27	1.737.279,62	2.443.651,07	18.669,00	88.348,67
TOTALE	3843	1376	876	306*	475.995.071,52	127.974.968,52	119.674.006,19	22.519.466,15	97.524.875,60

* nei condoni non conteggiato quello ancora non eseguito: Bolzano

Emerge, così, come la percentuale dei recuperi in esito a sentenze esecutive si è attestato mediamente, nell'arco temporale considerato, nel 19,8% e come, altresì, sia alta l'incidenza degli importi recuperati sia tramite le riparazioni spontanee - a seguito dell'invito a dedurre o in pendenza del giudizio - sia tramite la definizione agevolata del giudizio (c.d. "condono erariale").

Un'evidenziazione a parte merita il recente dato relativo all'incameramento della somma di € 81.156.104,11, accertato in entrata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 novembre 2010³⁰. Si tratta dell'incameramento delle somme pagate a fine ottobre 2010 dagli istituti di credito ex concessionari della riscossione e pari al 10,91% delle somme oggetto dei giudizi di responsabilità e dei ricorsi ad istanza di parte promossi contro dinieghi di rimborso/discarico od ordini di riversamento dell'Agenzia delle Entrate, per effetto del recentissimo "condono" previsto dall'art. 2 comma 2 *septies - undecies* inserito dalla legge di conversione 22 maggio 2010 n. 73 al D.L. 25 marzo 2010 n. 40, in esito a giudizi pendenti davanti al giudice contabile.

³⁰ Cfr. pag. 170 e seguenti

La maggior parte dell'ingente importo deriva da contenzioso trattato dalla Corte dei conti dell'Emilia Romagna e del Veneto, che ha coordinato ed indirizzato le complesse indagini della Guardia di finanza, che si sono estese sino alla catalogazione analitica di oltre 90.000 posizioni (contenute in una banca dati informatica) al fine di individuare la mancata riscossione delle pendenze creditorie.

IV. GIUDIZI PENSIONISTICI

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

Per quanto concerne il contenzioso pensionistico, nel 2010 è proseguita l'attività intrapresa negli anni precedenti, di abbattimento dell'arretrato, attribuibile in gran parte all'istituzione del giudice unico con la legge 205 del 2000, con un ulteriore notevole decremento del numero dei giudizi complessivamente pendenti, che porta il carico del contenzioso a livelli fisiologici nella gran parte delle Sezioni regionali. Il totale dei giudizi pensionistici ancora pendenti alla fine del 2010 si è ridotto a 41.855 giudizi, rispetto ai 52.436 giudizi pendenti a fine del 2009 (nel corso del 2010 sono stati aperti 9.496 nuovi giudizi) ed ai 224.838 giudizi pendenti al 3 dicembre 1999, ultimo anno di piena vigenza delle norme sul giudice collegiale, con evidenti risultati deflattivi, anche nelle Regioni ove si era concentrato il maggiore arretrato di giudizi in materia di pensioni (le giacenze presso le Sezioni giurisdizionali regionali per la Sicilia, per la Campania e per la Puglia, da tempo le più elevate, sono diminuite nell'ultimo anno, rispettivamente, da 14.223 a 12.942 giudizi, da 12.074 a 10.164 giudizi e da 6.718 a 5.650 giudizi).

Quanto ai procedimenti pendenti in appello, nel 2010 si è registrato un lieve incremento rispetto all'anno precedente, da 7.932 a fine 2009 a 8.330 al 31 dicembre 2010. L'aumento dei giudizi negli ultimi anni, rispetto ai 1.335 giudizi pendenti a fine 2000, anno dell'istituzione del giudice unico, costituisce un dato da tenere sotto osservazione e che richiede soluzioni organizzative adeguate per ridimensionare almeno detto fenomeno.

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

Una prima tematica ha riguardato una questione di massima, rimessa con ordinanza della Sezione giurisdizionale per la Puglia, incentrata sul quesito se il periodo trascorso in ausiliaria dal personale militare sia da considerare, ai fini pensionistici, come servizio effettivo, ai sensi dell'art. 69 della legge n. 113/1954 e se, quindi, tale indennità, di cui all'art. 9 della legge n. 231 del 1990, potesse essere inclusa nel computo del trattamento di quiescenza.

La suddetta Sezione territoriale, rilevata la presenza di un contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni regionali, tra alcune di esse e le Sezioni centrali d'appello, ha posto la questione di massima per stabilire quale fosse la modalità di calcolo delle richiamate indennità, a mente dell'art. 67, commi 1 e 2, della legge 10 aprile 1954, n. 113, come sostituiti dalla lett. b) del comma 1, dell'art. 44 legge 224/1986, secondo l'interpretazione data dall'art. 6 della legge n. 404/1990.

Le SS.RR., hanno definito la questione in armonia con la

prospettazione di questo requirente, con la sentenza n. 1 del 2010, depositata il 26 febbraio 2010, nel senso che la predetta indennità militare va esclusa dal computo dell'indennità ausiliaria.

Una seconda questione è stata sottoposta alle SS.RR. con ordinanza presidenziale del 7 aprile 2010 ed era riferita ai seguenti due quesiti:

1. se il "principio di diritto" cui fa riferimento testuale il comma 7, ultimo periodo, dell'art. 1 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994 n. 19 (testo vigente), inteso nel senso di regola di giudizio e affermato dalle Sezioni Riunite in sede di risoluzione di una questione di massima o di particolare importanza, si configura solo nei casi di pronuncia delle Sezioni Riunite a seguito di atto di deferimento presidenziale, oppure, anche nei casi in cui il rinvio sia stato promosso dagli altri soggetti legittimati secondo legge, purché si tratti di sentenza successiva all'entrata in vigore dell'art. 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69.
2. se l'assegno funzionale di cui all'art. 1, comma 9, del D.L. 16 settembre 1987, n. 379, convertito nella legge 14 novembre 1987, n. 468 (nonché l'analogo assegno funzionale previsto a favore degli appartenenti ai Corpi di Polizia dall'art. 6 del D.L. 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 1987, n. 472) e l'indennità di ausiliaria di cui agli articoli 67 e 68 della legge 10 aprile 1954, n. 113 ed all'art. 46 della legge 10 maggio 1983, n. 212, secondo volontà di legge beneficiano della maggiorazione del 18 per cento, quale che sia la natura giuridica dell'assegno e della indennità.

La Procura generale, con memoria del 4 maggio 2010, ha espresso l'avviso che, sulla prima questione di massima, si dovesse dare soluzione nel senso di riferire al principio di diritto enunciato dalle SS.RR., a seguito di rimessione presidenziale, dovrebbe valere in tutte le ipotesi, per le pronunce successive alla vigenza della legge 69/2009; sulla seconda, l'avviso della Procura era nel senso che l'assegno funzionale, previsto a favore dei sottufficiali delle FF.AA., e del personale di polizia, e l'indennità di ausiliaria non beneficiano della maggiorazione del 18% di cui all'art. 53 del d.P.R. 109/73.

Le Sezioni riunite, nell'adunanza del 16 giugno 2010, hanno emesso l'ordinanza n. 2 del 7 luglio 2010 con la quale hanno sospeso il giudizio in attesa di una pronuncia della Corte costituzionale su altra questione pendente (sollevata con ordinanza n. 1/2010) in punto di legittimazione del Presidente della Corte dei conti a deferire questioni di massima alle Sezioni riunite.

Il Giudice di legittimità, con sentenza n. 30 del 24.1.2011, ha dichiarato inammissibili e infondati i quesiti proposti (nel senso che il Presidente della Corte dei conti è legittimato a proporre questioni di massima, in relazione a giudizi pendenti innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'appello) per cui il giudizio dovrà essere riassunto.

Nell'anno trascorso, molto spazio è stato dedicato, in seguito a diversi deferimenti delle Sezioni giurisdizionali della Sicilia, dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite, all'interpretazione e all'ambito di applicazione del secondo comma dell'art. 42 della legge n. 69 del 18.6.2009, recante modifiche all'art. 1, co. 7, della legge 19/94, che prevede la rimessione della decisione del giudizio alle SS.RR., con ordinanza motivata, quando la Sezione centrale o regionale non

condivide il principio di diritto enunciato dell'organo di nomofilachia.

Con ordinanza del 10.12.2009, il Presidente della Corte dei conti ha rimesso gli atti alle SS.RR., dopo avere constatato l'esistenza di esiti contrastanti in ordine alla problematica concernente l'applicabilità del meccanismo perequativo delle pensioni dei dipendenti della Regione Sicilia (art. 36 legge reg. 6/97), oppure la non spettanza degli incrementi dopo il 31.12.2000, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 69 della legge 388/2000, secondo quanto sia stabilito dalla sentenza 5/2008/QM delle Sezioni riunite, pronunciata prima della vigenza della legge n. 69 del 2009.

Le SS.RR., con la sentenza n. 2 emessa in data 24.2.2010, depositata l'8 marzo 2010, in aderenza alla memoria della P.G. datata 10.2.2010, hanno ribadito che dopo il 1° gennaio 1988, in materia di quiescenza, le disposizioni della normativa regionale vanno integrate con quelle statali, per cui, a decorrere dal 1° gennaio 2001, anche al personale della Regione Sicilia vanno applicate le norme sul trattamento pensionistico dettate dall'art. 69 della legge n. 388 del 2000.

La stessa questione è stata rimessa, con distinte ordinanze, più volte alle SS.RR. per la decisione nel merito dalla Sezione di appello e da alcuni giudici monocratici della Sicilia, i quali, in virtù dell'art. 42, 2° co., della legge 69/2009, non hanno ritenuto di condividere il principio e di adeguarsi alla massima enunciata.

Il medesimo orientamento è stato mantenuto con le successive sentenze n. 6, 7, 8 e 9 del 2010, su conformi conclusioni della P.G. con le quali si è riaffermato il carattere incidentale delle questioni di

massima.

La P.G. ha costantemente sostenuto, prendendo le mosse dalla sentenza n. 4/2010/QM, che il giudice “*a quo*”, qualora non intenda adeguarsi al principio di diritto già enunciato, al fine di salvaguardare i principi costituzionali del libero convincimento e della sottoposizione del giudice solo alla legge, dovesse obbligatoriamente devolvere la decisione nel merito alle SS.RR.. La conseguente ordinanza di rimessione, peraltro, dovrebbe contenere, secondo lo spirito della legge, la congrua esplicazione del dissenso o delle ragioni di non condivisione della questione di massima, con riferimento al giudizio pendente.

Una diversa interpretazione della disposizione in esame condurrebbe inevitabilmente, secondo l’ottica della Procura, ad ammettere una sorta di inutilità o di inapplicabilità della norma (art. 42, 2° co., legge 69/2009) che resterebbe un duplicato di quello precedente alla novella (art. 1, co. 7, legge 19/94).

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

In tali circostanze il suddetto Organo di vertice, nel richiamare i principi della certezza del diritto e del giudice naturale precostituito per legge, ha anche precisato che le ordinanze di rimessione non sono ammissibili in assenza di un “*quid novi*” o di diverse

prospettazioni giuridiche tali da poter indurre, in astratto, ad una rimediazione del principio di diritto affermato in precedenza.

Con una decisione innovativa (sent. n. 8/2010/QM) esse hanno poi stabilito che la legittimazione a rimettere la questione di massima, ai sensi dell'art. 42, co. 2, secondo periodo, della predetta legge 69/2009, è riservata alle sole Sezioni di appello e non anche ai giudici di 1° grado, alcuni dei quali (Sicilia) pure avevano rimesso con proprie ordinanze del 21.5.2010 la medesima questione, in applicazione dell'art. 42 più volte richiamato; mentre il potere di deferimento, di cui al novellato art. 1, co. 7, legge 19/94, spetta a tutti i giudici, oltre che al P.G. e al Presidente.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il riferire sull'attività svolta nell'anno da poco concluso consente - mentre la Corte dei conti si accinge a celebrare, dopo lo Stato unitario, i centocinquanta anni dalla sua fondazione - significativi spunti di riflessione sulle prospettive della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

Non intendo riferirmi all'ampliamento dei suoi ambiti oggettivi e soggettivi per effetto del nuovo indirizzo della Cassazione che, fondando sulla fondamentale funzione di garanzia della giurisdizione contabile, ha affermato la irrilevanza delle forme organizzative assunte dalla p.a. e del tipo di regole d'azione adottate ed ha indicato nella funzionalizzazione a finalità pubbliche delle risorse il criterio del riparto di giurisdizione tra giudice contabile e giudice ordinario.

Si tratta ormai di diritto vivente.

Il problema che attualmente invece richiede attenzione è quello della capacità di questa giurisdizione, per la dimensione dei suoi ambiti, per gli strumenti di cui dispone e per alcuni interventi normativi in controtendenza, di assolvere con efficacia a tale funzione.

Le osservazioni al riguardo non possono non iniziare dallo stato della organizzazione e del funzionamento del settore pubblico, nel quale - nonostante l'avvio del non facile disegno di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico - continuano a sussistere elementi di criticità e di malfunzionamento, che assumono particolare rilievo proprio dal punto di vista dell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa.

Un primo profilo è il progressivo mutamento delle regole dell'azione pubblica - da quelle dell'ordinamento contabile a quelle di diritto comune - sia per previsione legislativa di carattere generale, sia quale effetto della adozione di modelli privatistici per la struttura organizzativa dei soggetti pubblici, sia per la disposta non applicabilità delle regole di diritto pubblico in ragione di situazioni di urgenza ed emergenza.

Tale mutamento - in linea di principio fisiologico in quanto da ascrivere all'obiettivo del conseguimento di migliori livelli di economicità, efficienza e tempestività dell'attività amministrativa - non ha peraltro evitato il prodursi di anomalie e distorsioni, quali i casi di trasformazione delle privatizzazioni ed esternalizzazioni, da efficace strumento per lo svolgimento di servizi ed addirittura funzioni pubbliche, a mezzo di mera elusione delle regole della contabilità pubblica o di gestione clientelare del potere politico-

amministrativo; ovvero di trasformazione del regime di emergenza in sistema ordinario, con conseguente sostanziale riduzione delle garanzie di impiego delle pubbliche risorse.

A questo tipo di “devianza” dalle finalità assegnate ed ai molti altri casi di inosservanza di legge e dei criteri di buona amministrazione per difetto dei livelli minimi di diligenza, che debbono governare l’impiego delle pubbliche risorse, si aggiungono poi le patologie costituite da fenomeni delittuosi che continuano ad affliggere la pubblica amministrazione, quali la corruzione e la frode, soprattutto in materia di aiuti e contributi nazionali e dell’Unione europea.

I dati al riguardo non consentono ottimismo, come appare evidente da quanto in precedenza riportato nei relativi capitoli.

Una situazione quindi di cattiva amministrazione che, nonostante i progressi pur conseguiti in termini di efficienza, continua a caratterizzare in negativo l’immagine complessiva dell’apparato amministrativo, generando nel comune sentire dei cittadini, soprattutto nei tempi presenti di diffusa difficoltà economica, una forte attesa di contrasto ad opera degli organi a tale compito preposti dall’ordinamento.

Per parlare di prospettive della giurisdizione contabile in tale scenario, un primo elemento di cui tener conto è l’attuale orientamento legislativo di introduzione di regole e vincoli, sostanzialmente finalizzati alla stabilità del sistema finanziario, che ha comportato l’attribuzione alla Corte dei conti di nuove specifiche competenze, in una visione di sostanziale unitarietà del sistema di garanzia di cui essa è titolare.

Le funzioni del controllo e della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica - pur conservando le rispettive ontologiche diversità di oggetto, metodo, strumenti operativi ed esiti - appaiono ora essere oggetto di richiami contestuali, che, sottolineando la comune finalità di concorrere al buon uso delle risorse pubbliche, fanno emergere nuovi profili di integrazione/complementarità meritevoli di particolare attenzione.

Si tratta di un profilo che testimonia non solo la particolare delicatezza dei problemi da affrontare per una gestione delle risorse pubbliche assolutamente rispettosa della legalità e nel contempo adeguata ai bisogni della collettività, pur entro i limiti di una storica ristrettezza delle disponibilità, ma anche il riconoscimento della necessità, ai fini di assicurare l'osservanza delle disposizioni finanziarie di stabilità e di crescita, di far ricorso alla intera potenzialità del massimo organo di garanzia della finanza pubblica, che si realizza compiutamente solo attraverso l'esercizio di entrambe le funzioni nei rispettivi ambiti di competenza.

Ma tale tipo di interventi normativi comporta inevitabilmente l'esigenza di una riconsiderazione del rapporto, soprattutto in termini operativi, tra l'una e l'altra funzione.

In presenza cioè del modello di controllo successivo della sana gestione in funzione di segnalazione delle irregolarità alle amministrazioni ai fini dell'adozione dei provvedimenti di correzione e miglioramento, secondo quello che si definisce il carattere collaborativo del controllo, il quesito che lo stesso legislatore appare essersi posto è se in relazione ai sempre maggiori vincoli finanziari, possa ritenersi effettivamente congruo in ogni caso

tale modello collaborativo, in base al quale il conseguimento degli equilibri finanziari viene fatto sostanzialmente dipendere dalla sola volontà di autocorrezione delle amministrazioni controllate.

Un quesito del genere appare trasparire dagli interventi normativi (art. 11, co. 2, l n.15/09) che hanno introdotto una sorta di “procedimentalizzazione” del rapporto tra organo di controllo ed amministrazioni controllate volta ad evidenziare le eventuali ragioni di non condivisione dei rilievi della Corte dei conti o di rifiuto di adempimento, in una logica di contraddittorio formale che definisce una responsabilità di natura politica ed assolve in ogni caso ad una esigenza di trasparenza e di chiarezza.

Nonché dalle disposizioni di cui ai commi 166 e ss. della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006) sull’obbligo degli organi di revisione degli enti locali di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul rispetto degli obiettivi e dei vincoli finanziari.

Per altro verso, il formarsi di un nuovo orientamento del legislatore in ordine al ruolo che può svolgere la giurisdizione contabile appare anche evidente nel crescente fenomeno della c.d. “tipizzazione” della responsabilità amministrativa, che si traduce nella individuazione delle violazioni di regole contabili e finanziarie ritenute dal legislatore particolarmente negative e quindi tali da dover essere impedito con strumento giurisdizionale.

E tuttavia, parallelamente al prospettarsi di tale nuova concezione, deve parimenti rilevarsi un indirizzo del legislatore che appare oscillare tra tale ricordato riconoscimento della funzione giurisdizionale come strumento di garanzia degli equilibri di bilancio

ed una contestuale compressione delle potenzialità della giurisdizione contabile sia in termini di effettivo recupero del danno subito dal pubblico erario, sia in termini di iniziativa d'indagine del p.m. contabile, sia in termini di danno perseguibile.

Mi riferisco alla possibilità di definizione agevolata dei giudizi in grado d'appello con il pagamento di somma ridotta rispetto all'ammontare della condanna, alla notizia di danno specifica e concreta quale necessario presupposto dell'iniziativa istruttoria, alla definizione normativa dei casi di perseguibilità del danno all'immagine.

La coesistenza tra due orientamenti non omogenei potrebbe ascrivere alla mancanza di una visione unitaria degli istituti della responsabilità amministrativa e della giurisdizione contabile, ma in realtà è una conseguenza del problema di fondo che è alla loro base.

Il fatto che oggetto della giurisdizione contabile sia il campo di attività della P.A. in tutte le sue forme comporta che in essa domini il rapporto responsabilità/autonomia, che impone, a sua volta, la ricerca, sia in sede legislativa che in sede applicativa, dei giusti punti di equilibrio tra funzione di garanzia e rispetto dell'autonomia amministrativa e gestionale della P.A..

E' questo un aspetto ben individuato dalla Corte costituzionale (sent. n. 371/1998) che ebbe ad enunciare il principio secondo cui la nuova conformazione della responsabilità amministrativa di cui alla legge n. 20/94 costituisce "un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa" e risponde "alla finalità di determinare

quanto del rischio dell'attività amministrativa debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo"; principio ora ripreso dalla sentenza n. 355/2010 secondo cui "l'ampliamento dei casi di responsabilità, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare".

L'equilibrio tra principio di responsabilità in funzione di garanzia del pubblico erario e principio di autonomia, al fine di creare ragione di stimolo e non di disincentivo, può quindi ben realizzarsi applicando le disposizioni normative che privilegiano ora l'uno ora l'altro principio secondo tale linea interpretativa della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda, in particolare, il coordinamento tra la previsione di fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa per violazione di vincoli di carattere finanziario e la limitazione dei poteri d'iniziativa del pubblico ministero contabile, può inoltre ritenersi che nel quadro dell'esame delle gestioni da parte della Corte dei conti sotto il profilo del rispetto dei vincoli finanziari, la stessa previsione *ex lege* della configurabilità, in determinati casi, della responsabilità erariale consenta la composizione dell'apparente dissidio.

Non potendosi, infatti, ammettere che la individuazione di figure tipizzate di responsabilità amministrativa rimanga una mera

enunciazione priva di effetti concreti, può di conseguenza ammettersi che la constatazione di inosservanza dei vincoli finanziari effettuata in sede di svolgimento dell'attività di controllo possa in sé costituire notizia specifica e concreta di danno che legittima l'avvio dell'attività istruttoria del P.M. contabile.

Per il problema della specificità e concretezza della notizia di danno, che presenta sicuramente carattere di centralità ai fini della possibilità stessa di esercizio della funzione giurisdizionale, possono peraltro rinvenirsi altre soluzioni.

E' sicuramente fuor di dubbio che la perdita di autonomo potere d'iniziativa da parte del p.m. contabile abbia restituito una forte valenza al principio della denuncia di danno, sia in termini generali che in riferimento all'art. 3, co. 1, della L. n. 20/1994.

Al riguardo, va segnalata l'importanza che presentano due recenti interventi, l'uno sul piano normativo e l'altro sul piano organizzativo.

Il primo è l'abrogazione, per effetto del D.Lgs n. 150/09 (art. 30, co. 6), della disposizione del D.Lgs. n. 286/99 (art. 1, co. 6) che escludeva, in capo ai componenti delle strutture interne di controllo e valutazione, l'obbligo di denuncia ex art. 1 della L. n. 20/1994 per i fatti appresi nell'esercizio delle loro funzioni di controllo o valutazione.

Ciò comporta l'applicabilità agli Organismi indipendenti di valutazione, di recente istituiti, della disciplina della responsabilità per l'omissione o ritardo di denuncia di danno erariale alla Corte dei conti.

Il secondo è l'iniziativa del Procuratore generale presso la

Corte di Cassazione, a seguito di contatti con questa Procura generale, che ha segnalato alle Procure presso le Corti d'appello, per una uniforme e corretta applicazione dell'art. 129 disp. att. c.p.p. in materia di informative alla Corte dei conti dell'esercizio dell'azione penale, i nuovi indirizzi evolutivi degli ambiti oggettivi e soggettivi della giurisdizione contabile.

Dette informative, è stato precisato, comprendono ora anche i casi di reato relativi a danni cagionati ad enti pubblici economici, società partecipate, entro i limiti ammessi, e società o enti privati concessionari di servizi pubblici nonché i casi in cui tra gli imputati figurino soggetti privati beneficiari o amministratori delle società percipienti.

Ad una prima circolare in tal senso ha poi fatto seguito una ulteriore nota che, sottolineando l'importanza di comunicazioni anche nella fase delle indagini preliminari, non oggetto di obbligo di legge, ha richiesto ai Procuratori generali presso le corti d'Appello le prassi adottate al riguardo con specifico riferimento ai casi di archiviazione della notizia di reato per fatti che, pur non rilevanti ai fini penali, possano costituire danno erariale.

Il rilievo di tale iniziativa, come posto in luce nella stessa relazione del P.G. per l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione, risiede nel riconoscimento esplicito che «la tutela degli interessi finanziari pubblici è un interesse primario del Paese, che richiede la collaborazione di tutte le istituzioni e tra queste, innanzitutto, della Corte dei conti e del suo organo dell'azione, la Procura generale».

La medesima *ratio*, con ogni evidenza, si rinviene negli altri

interventi in precedenza ricordati che attribuiscono una nuova dimensione operativa ai flussi di informazione alle procure contabili per consentire l'esercizio delle iniziative istruttorie.

Ciò rende evidente l'emersione di alcuni valori essenziali: il carattere primario della tutela degli interessi finanziari pubblici; il ruolo centrale ed irrinunciabile svolto a tal fine dalla funzione giurisdizionale della Corte dei conti e delle sue procure regionali; la stretta collaborazione tra organismi diversi quale condizione necessaria per ottenere risultati realmente adeguati.

Si tratta di valori che possono assicurare la piena funzionalità dell'indispensabile iniziativa istruttoria delle procure contabili, anche perché appaiono conciliarsi con il carattere, ad essa attribuito dal legislatore, di attività che deve conseguire, e non essere rivolta ad acquisire, una notizia di danno specifica e concreta.

In particolare, il valore della collaborazione tra organismi diversi, cui ben si dovrebbe far ricorso anche in tema delle emanande norme di contrasto alla corruzione, è testimoniato dai sensibili incrementi delle sentenze di condanna e degli atti di citazione (come dalla relazione scritta) che si vanno ottenendo in materia di lotta e recupero delle frodi comunitarie, che vede impegnati congiuntamente, attraverso lo scambio di dati ed informazioni, organismi sovranazionali quali l'OLAF, procure della Repubblica, uffici di controllo e procure regionali della Corte dei conti

Una considerazione conclusiva.

Dai grandi mutamenti istituzionali relativi al federalismo non potranno non derivare vincoli finanziari, il cui rispetto sarà condizione di funzionamento del sistema.

In tale prospettiva, non è possibile trascurare né il ruolo della Corte dei conti in sede di controllo, né la funzione di salvaguardia propria della giurisdizione di responsabilità amministrativa.

Ma attualità ed efficienza della giurisdizione contabile non possono non dipendere da un sistema sostanziale e processuale che ne assicuri insieme garanzie e potenzialità.

Ciò comporta, sempre nel quadro del principio di equilibrio tra responsabilità ed autonomia espresso dalla Corte costituzionale, che vengano ridefiniti con chiarezza la posizione, i poteri ed i limiti della parte pubblica e della parte privata, nel pieno rispetto dei principi del giusto processo.

L'attività giurisdizionale della Corte dei conti ne acquisterebbe in credibilità ed autorevolezza.

Sarà possibile veder attuato un nuovo ed adeguato processo contabile come già è avvenuto per il processo amministrativo?

ALLEGATI

e

TABELLE

INDICE DEGLI ALLEGATI E DELLE TABELLE

PROCURA GENERALE

Appelli e Ricorsi

Tab.

I

SEZIONI GIURISDIZIONALI I - II - III CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE CENTRALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA - attivita' anno 2010

Tab.

II

PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI

Tab.

III

A) Prospetto riepilogativo delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2010

B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2010

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2010

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2010

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2010

G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2010

H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2010

I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2010

L) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2010

**MAGISTRATI IN SERVIZIO PRESSO LE SEDI CENTRALI E
PERIFERICHE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2010**

Tab.

IV

SEZIONI GIURISDIZIONALI

Tab.

V

a) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010:

b) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010:

c) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

d) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

e) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

f) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

g) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

h) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

i) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2010

l) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2010

TABELLE DI COMPARAZIONE :

Tab. **VI**

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2006 al 2010

B) sull'andamento del numero di giudizi di primo grado definiti in materia di responsabilità dal 2006 al 2010

C) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2006 al 2010

TABELLE RIEPILOGATIVE COMPREDENTI GLI ANNI DAL 1997 AL 2010 RELATIVE ALL'ANDAMENTO DELLO SMALTIMENTO DEI RICORSI IN MATERIA DI PENSIONI :

Tab. **VII**

a) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici di primo grado dal 1997 al 2010

b) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici in sede d'appello dal 1997 al 2010

c) grafico dell'andamento dei ricorsi pensionistici pendenti in primo grado dal 1997 al 2010

d) grafico dei ricorsi decisi in primo grado dal 1997 al 2010

e) grafico dei ricorsi decisi in sede d'appello dal 1997 al 2010

f) andamento dell'arretrato pensionistico in primo grado dal 1997 al 2010

g) andamento dell'arretrato pensionistico in sede d'appello dal 1997 al 2010

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

E

UFFICIO RICORSI

ANNO 2010

PROCURA GENERALE

APPELLI attivita' nell'anno 2010 (*)

APPELLI	RESPONSABILITA'
Appelli pendenti al 1/1/2010	2586
Appelli pendenti al 31/12/2010	2801
APPELLI PROPOSTI	
dal Procuratore Generale	8
dai Procuratori Regionali	105
di parte	801
TOTALE	914

CONCLUSIONI DEPOSITATE	577
CONCLUSIONI IN CORSO DI DEPOSITO	554

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

PROCURA GENERALE

RICORSI

AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE

QUESTIONI DI MASSIMA -	
Pendenti al 1/1/2010	3
Pendenti al 31/12/2010	39
QM PROPOSTE -	<u>70</u>
dal Procuratore Generale nel 2010	0
dai Presidenti di Sezione nel 2010	70
Sentenze depositate	11
Memorie d'udienza	14

RICORSI E CONTRORICORSI
AVANTI ALLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Giudizi pendenti al 1/1/2010	51
Giudizi pendenti al 31/12/2010	42
RICORSI PROPOSTI NEL 2010	
ATTI DIFENSIONALI AVANTI ALLA CORTE DI CASSAZIONE	30
ATTI DIFENSIONALI AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI	14
GIUDIZI DEFINITI	53

ATTIVITA' DELLE SEZIONI
I – II – III – CENTRALI D'APPELLO
E
SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIANA
ANNO 2010

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

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2010	ISTANZA DEL PG	77	153	30	22	282
	ISTANZA DI PARTE	345	882	489	87	1803
	TOTALE	422	1035	519	109	2085
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DEL PG	36	35	36	16	123
	ISTANZA DI PARTE	256	227	387	38	908
	TOTALE	292	262	423	54	1031
DEFINITI	ISTANZA DEL PG	42	41	22	13	118
	ISTANZA DI PARTE	213	281	209	37	740
	TOTALE	255	322	231	50	858
RIMANENZA AL 31/12/2010	ISTANZA DEL PG	71	147	44	25	287
	ISTANZA DI PARTE	388	828	667	88	1971
	TOTALE	459	975	711	113	2258

Istanze di definizione ex art. 1 co. 231; 232; 233; legge 266/2005					
SEZIONI DI APPELLO	I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2010	49	37	48	0	134
ISTANZE PRESENTATE NELL'ANNO	61	71	75	9	216
ISTANZE ACCOLTE	67	59	73	0	199
ISTANZE RIGETTATE O INAMMISSIBILI	18	22	29	9	78
RIMANENZA AL 31 DICEMBRE 2010	25	27	21	0	73

IMPORTO RIDOTTO PER DEFINIZIONE AGEVOLATA (LEGGE 266/05) fonte: Osservatorio Procura Generale					
IMPORTO DI CONDANNA AL 1° GRADO A	IMPORTO RIDOTTO B	PERCENTUALE B/A	SPESE DI GIUSTIZIA	TOTALE GENERALE	NUMERO Istanze individuali e collettive analizzate nel 2010
€ 13.599.423	€ 2.934.808	21,6	€ 185.501	€ 3.120.310	265

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 2010						7932
	ISTANZA DI PARTE	1315	4259	2101	257	
PERVENUTI NELL'ANNO						2395
	ISTANZA DI PARTE	431	806	793	365	
DEFINITI						1997
	ISTANZA DI PARTE	547	480	757	213	
RIMANENZA AL 31/12/2010						8330
	ISTANZA DI PARTE	1199	4585	2137	409	

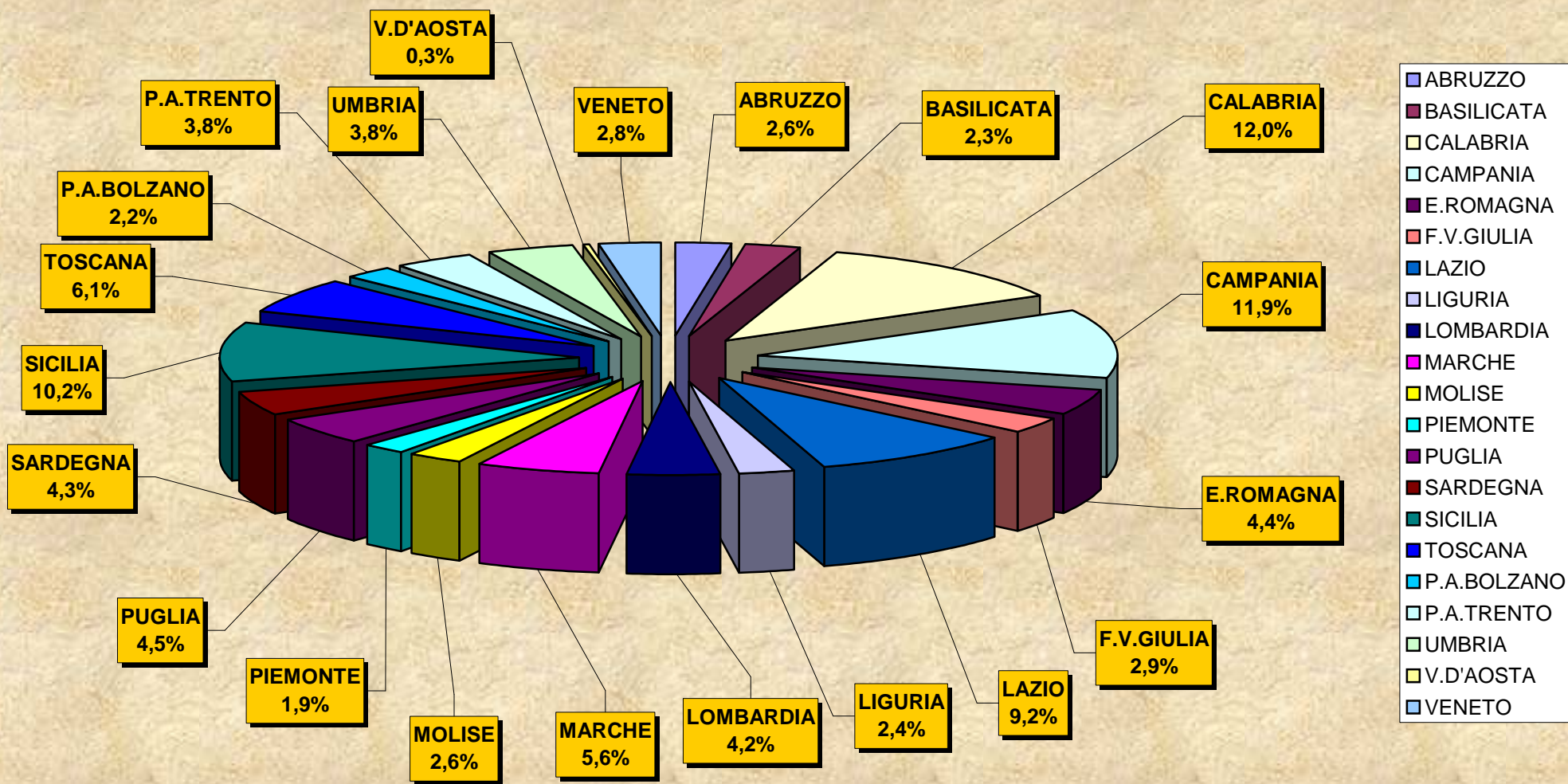
PROCURE REGIONALI
PROSPETTO RIEPILOGATIVO
ATTIVITA' anno 2010

- A) Prospetto riepilogativo delle attività svolte dalle Procure Regionali nel 2010
- B) Grafico con la ripartizione percentuale delle citazioni emesse dalle Procure Regionali
- C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2010
- D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni emesse dalle procure regionali nel 2010
- E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2010
- F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia sanitaria emesse dalle Procure Regionali nel 2010
- G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2010
- H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di società partecipate emesse dalle Procure Regionali nel 2010
- I) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2010
- L) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle citazioni in materia di danno da reato emesse dalle Procure Regionali nel 2010

PROCURA REGIONALE	MAGISTRATI PREVISTI NELLE PIANTE ORGANICHE	MAGISTRATI IN SERVIZIO	ISTRUTTORIE PENDENTI AL 31/12/2009	ISTRUTTORIE APERTE nel 2010	INVITI A DEDURRE	ARCHIVIAZIONI	SEQUESTI CONSERVATIVI	CITAZIONI IN GIUDIZIO	ISTRUTTORIE IN CARICO AL 31/12/2010	APPELLI AVVERSO SENTENZE LOCALE SEZIONE REGIONALE	IMPORTI da PROCEDIMENTI MONITORI	IMPORTI da SEQUESTRI CAUTELARI	IMPORTI da RIPARAZIONI SPONTANEE
ABRUZZO	4	2	1596	778	44	951	3	28	1395	6	€ 0,00	€ 2.174.382,63	€ 992,00
BASILICATA	3	3	1735	410	57	495	0	25	1625	1	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.495,42
CALABRIA	6	3	996	3565	172	3360	0	130	1071	13	€ 0,00	€ 0,00	€ 35.000,00
CAMPANIA	11	9	12253	3537	194	2453	9	128	13209	0	€ 1.400,00	€ 19.322.135,19	€ 530.000,00
E.ROMAGNA	6	4	3442	1681	35	1290	1	48	3785	6	€ 3.000,00	€ 244.205,45	€ 43.527.428,43
F.V.GIULIA	4	3	1418	810	48	546	1	31	1651	7	€ 380,00	€ 358.000,00	€ 28.396,63
LAZIO	18	15	3337	2482	157	2150	4	99	3570	19	€ 0,00	€ 356.480.401,95	€ 150.000,00
LIGURIA	5	3	1608	832	25	851	0	26	1563	7	€ 0,00	€ 0,00	€ 314.028,28
LOMBARDIA	11	8	5103	1815	67	767	5	45	6106	2	€ 20.161,20	€ 3.795.751,00	€ 141.216,25
MARCHE	4	3	2573	1080	34	670	1	61	2922	1	€ 1.000,00	€ 372.063,45	€ 233.343,39
MOLISE	3	3	1163	351	25	120	4	28	1366	2	€ 3.762,20	€ 6.152.366,73	€ 608,21
PIEMONTE	6	4	2326	1401	28	1131	2	21	2575	3	€ 0,00	€ 15.772.433,21	€ 732.761,70
PUGLIA	7	5	5747	2967	66	2479	2	49	6186	3	€ 5.630,00	€ 22.029.819,00	€ 2.259.237,98
SARDEGNA	6	5	1228	1413	45	1326	2	46	1269	2	€ 543,66	€ 4.619.513,88	€ 0,00
SICILIA	12	7	7225	5969	169	7180	2	110	5904	9	€ 5.000,00	€ 30.772.617,71	€ 2.822.892,93
TOSCANA	6	5	4478	1793	81	2334	1	66	3871	3	€ 7.659,03	€ 38.352,54	€ 38.017,28
P.A.BOLZANO	2	2	333	389	46	424	0	24	274	0	€ 800,00	€ 0,00	€ 74.643,34
P.A.TRENTO	2	2	871	334	30	238	0	41	926	0	€ 9.375,50	€ 0,00	€ 236.674,69
UMBRIA	3	3	4555	1559	48	1436	0	41	4637	3	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.473.894,22
V.D'AOSTA	2	1	378	63	6	57	0	3	381	4	€ 2.757,70	€ 0,00	€ 41.084,05
VENETO	6	4	8802	3278	27	3593	0	30	8457	8	€ 5.750,00	€ 0,00	€ 106.590,32
TOTALI	127	94	71167	36507	1404	33851	37	1080	72743	99	€ 67.219,29	€ 462.132.042,74	€ 52.748.305,12

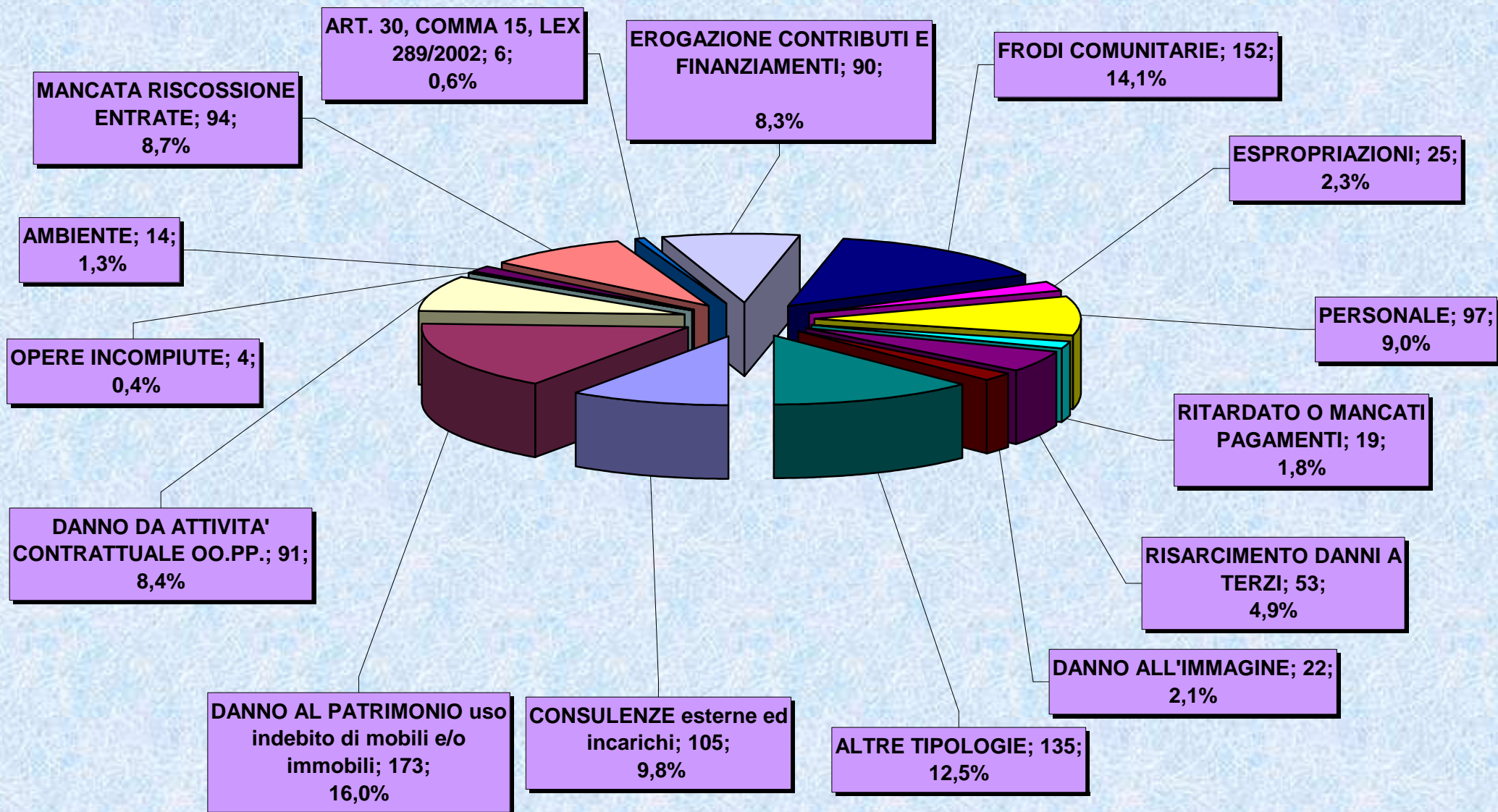
Nota : i dati numerici riguardanti la consistenza del personale di magistratura previsto dalle piante organiche e effettivamente in servizio sono forniti dalla Segreteria del Consiglio dal Presidenza della Corte dei conti; Il conteggio dei posti effettivamente coperti viene effettuato tenendo conto dei magistrati in servizio in assegnazione principale (valore 1)+ magistrati in assegnazione aggiuntiva (valore 0,5) o temporanea (valore 1 per 12 mesi di servizio- oppure n.m/12 per frazioni di anno).

**RIPARTIZIONE TERRITORIALE
DELLE CITAZIONI EMESSE
DALLE PROCURE REGIONALI
NEL 2010
NUMERO CITAZIONI 1080**



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO citazioni EMESSE DAL 1/1/2010 AL 31/12/2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	105	9,8
DANNO AL PATRIMONIO uso indebitato di mobili e/o immobili	173	16,0
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	91	8,4
OPERE INCOMPIUTE	4	0,4
AMBIENTE	14	1,3
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	94	8,7
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	6	0,6
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	90	8,3
FRODI COMUNITARIE	152	14,1
ESPROPRIAZIONI	25	2,3
PERSONALE	97	9,0
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	19	1,8
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	53	4,9
DANNO ALL'IMMAGINE	22	2,1
ALTRE TIPOLOGIE	135	12,5
TOTALE	1080	100

**CITAZIONI EMESSE
NEL 2010 (N. 1080)**



TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO CITAZIONI EMESSE IN MATERIA SANITARIA NEL 2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incaichi	7	8,0
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	5	5,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	16	17,0
IPERPRESCRIZIONI	4	4,5
PERSONALE	17	18,2
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	17	18,2
DANNO ALL'IMMAGINE	6	6,8
ALTRE TIPOLOGIE	20	21,6
TOTALE GENERALE	93	100

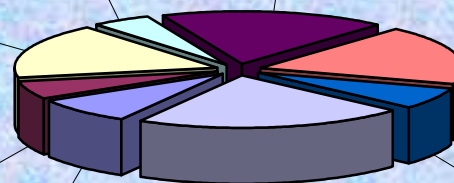
**CITAZIONI
EMESSE IN MATERIA SANITARIA
nel 2010**

**IPERPRESCRIZIONI;
4;
4,5%**

**PERSONALE;
17;
18,2%**

**RISARCIMENTI DANNI
A TERZI PER ERRORI
SANITARI; 17;
18,2%**

**DANNO DA ATTIVITA'
CONTRATTUALE
OO.PP.; 16;
17,0%**



**DANNO AL
PATRIMONIO uso
indebito di mobili e/o
immobili; 5;
5,7%**

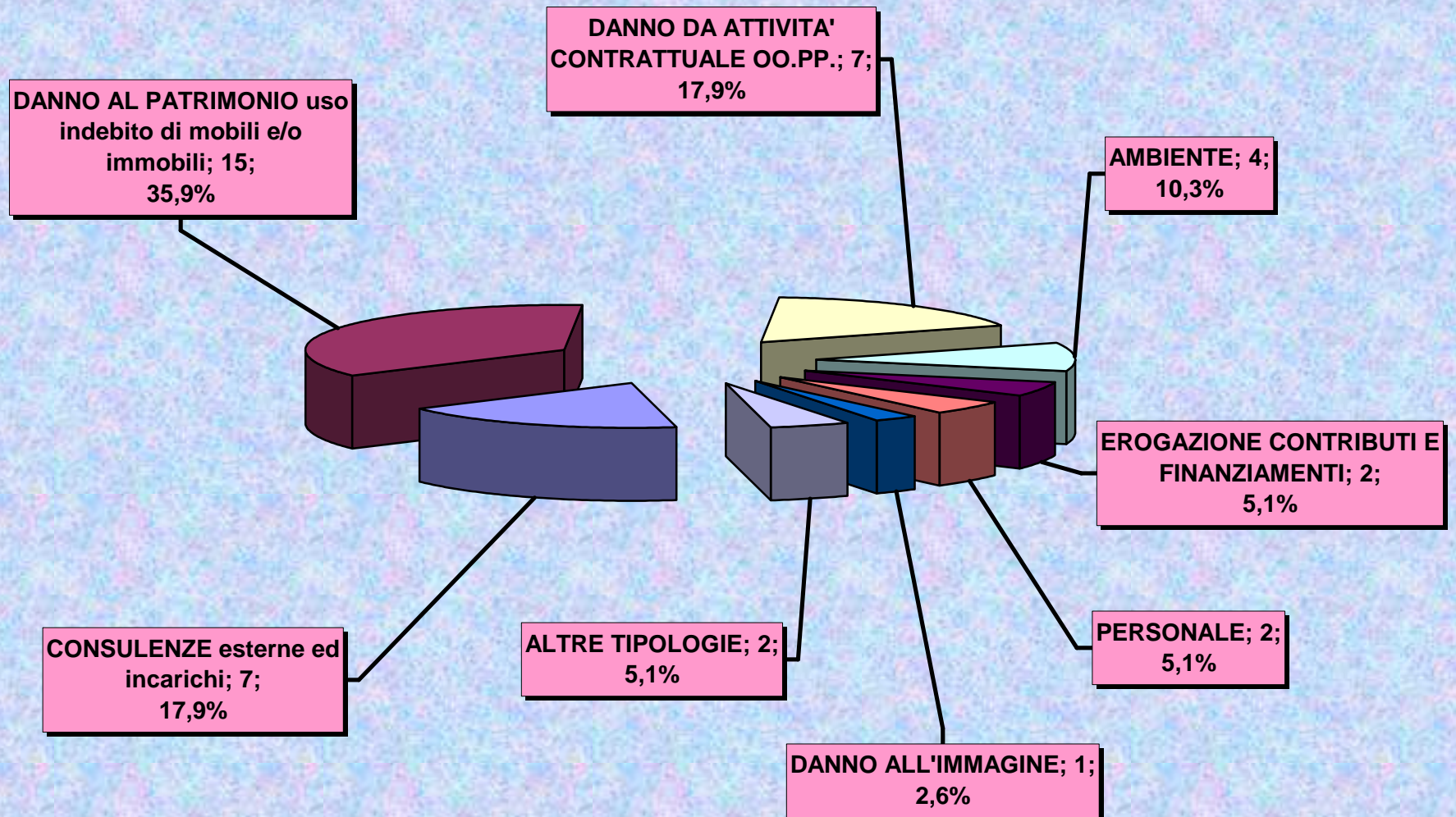
**CONSULENZE esterne
ed incaichi;
7;
8,0%**

**ALTRE TIPOLOGIE;
20;
21,6%**

**DANNO
ALL'IMMAGINE;
6;
6,8%**

TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO citazioni EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE DAL 1/1/2010 AL 31/12/2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	7	17,9
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	15	35,9
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	7	17,9
AMBIENTE	4	10,3
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	2	5,1
PERSONALE	2	5,1
DANNO ALL'IMMAGINE	1	2,6
ALTRE TIPOLOGIE	2	5,1
TOTALE	41	100

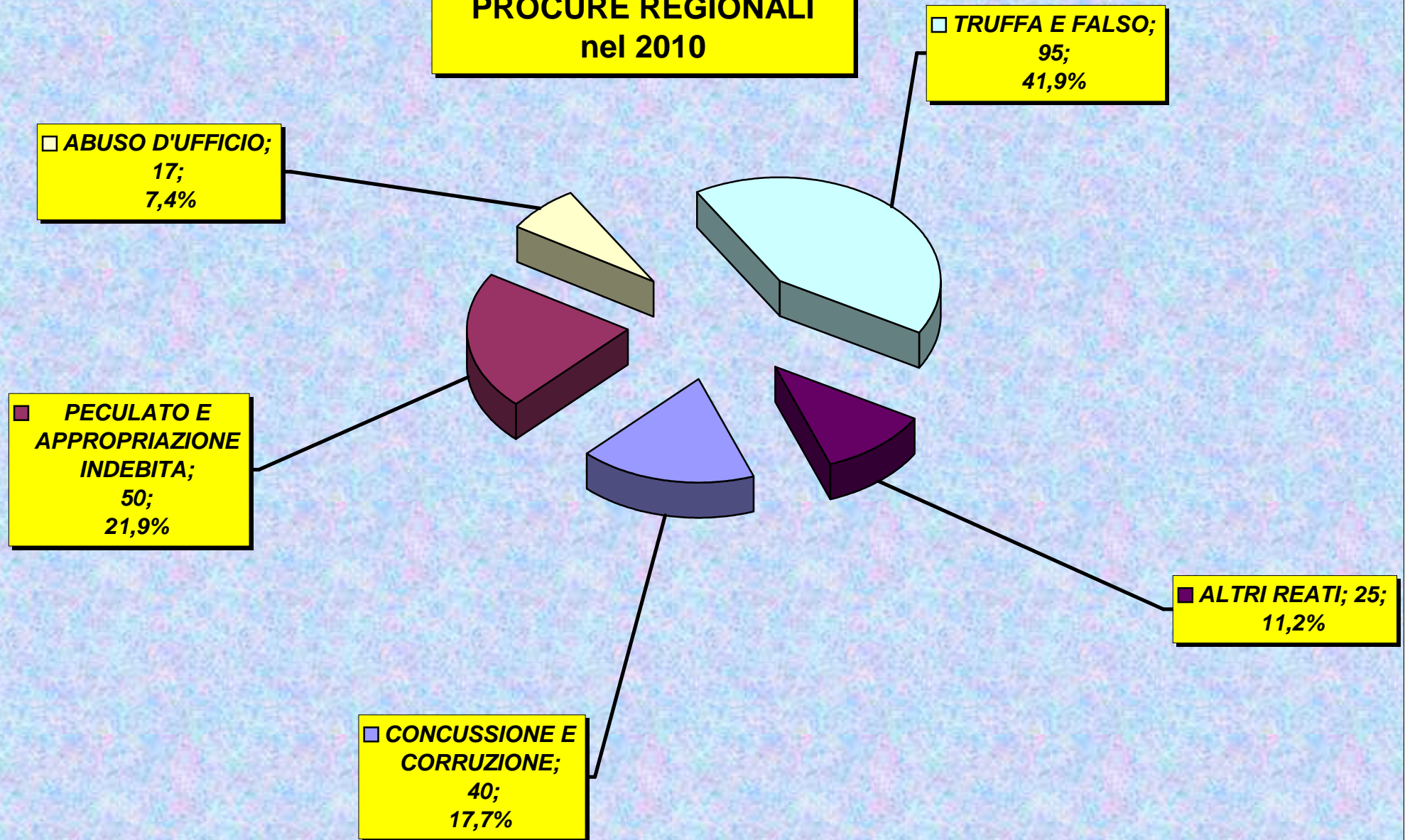
**CITAZIONI
EMESSE IN MATERIA
DI SOCIETA' PARTECIPATE
nel 2010**



CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO nel 2010

	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	40	50	17	95	25	227
Rapporto percentuale Reato/totale sentenze	17,7	21,9	7,4	41,9	11,2	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 225.901.064,00	€ 4.809.829,57				

**DANNI DA REATO
RISCONTRATI
NELLE CITAZIONI EMESSE
DALLE
PROCURE REGIONALI
nel 2010**



MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI
ANNO 2010

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2010

Dati forniti dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	132	100	32	-24
	Centro	120	82	38	-32
Giurisdizione	Periferia	171	117	54	-32
	Centro	29	19	10	-34
PROCURA GENERALE		22	16	6	-27
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	97	32	-25
Totale	Periferia	432	314	118	-27
	Centro	171	117	54	-32
	Generale	603	431	172	-29

Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 4 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL, INPDAP).

**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
ATTIVITA' SVOLTA NEL 2010**

A) Tabella delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010:

B) Grafico delle tipologie degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010:

C) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

D) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia sanitaria pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

E) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

F) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di società partecipate pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

G) Tabella delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

H) Grafico delle tipologie dei danni riscontrati nelle sentenze di primo grado in materia di danno da reato pubblicate dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali nel 2010

I) Prospetto riepilogativo del numero di reati denunciati dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2010

L) Prospetto riepilogativo delle persone denunciate dalle forze di polizia nel corso dell'anno 2010

TIPOLOGIA DEL DANNO	SENTENZE EMESSE NEL 2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	118	10,6
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	266	23,8
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	123	11,0
OPERE INCOMPIUTE	12	1,0
AMBIENTE	6	0,5
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	59	5,2
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	3	0,3
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	143	12,8
FRODI COMUNITARIE	56	5,0
ESPROPRIAZIONI	15	1,3
PERSONALE	95	8,5
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	10	0,9
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	61	5,5
DANNO ALL'IMMAGINE	18	1,6
ALTRE TIPOLOGIE	135	12,0
TOTALE	1119	100

**SENTENZE EMESSE
NEL 2010 (n. 1119)**

**AMBIENTE; 6;
0,5%**

**MANCATA RISCOSSIONE
ENTRATE; 59;
5,2%**

**ART. 30, COMMA 15, LEX
289/2002; 3;
0,3%**

**OPERE INCOMPIUTE; 12;
1,0%**

**EROGAZIONE CONTRIBUTI E
FINANZIAMENTI; 143;
12,8%**

**FRODI COMUNITARIE; 56;
5,0%**

**DANNO DA ATTIVITA'
CONTRATTUALE OO.PP.; 123;
11,0%**

**ESPROPRIAZIONI; 15;
1,3%**

**PERSONALE; 95;
8,5%**

**DANNO AL PATRIMONIO uso
indebitato di mobili e/o immobili;
266;
23,8%**

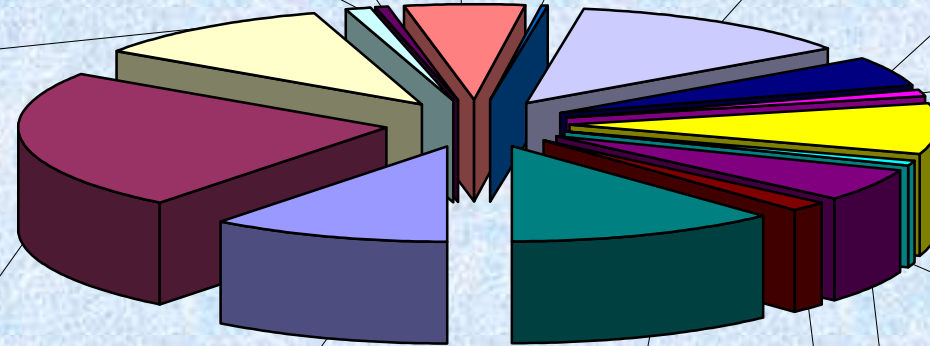
**RITARDATO O MANCATI
PAGAMENTI; 10;
0,9%**

**CONSULENZE esterne ed
incarichi; 118;
10,6%**

**RISARCIMENTO DANNI A
TERZI; 61;
5,5%**

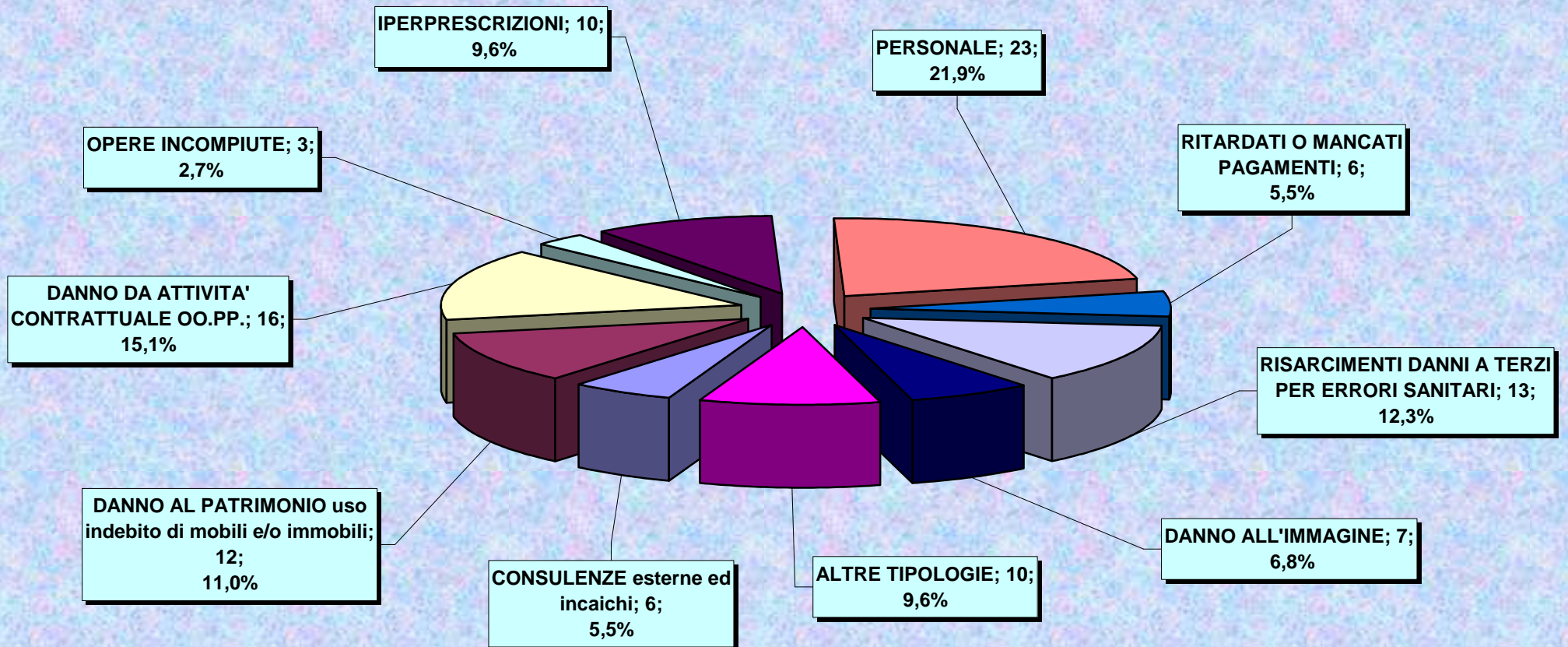
**ALTRE TIPOLOGIE; 135;
12,0%**

**DANNO ALL'IMMAGINE; 18;
1,6%**



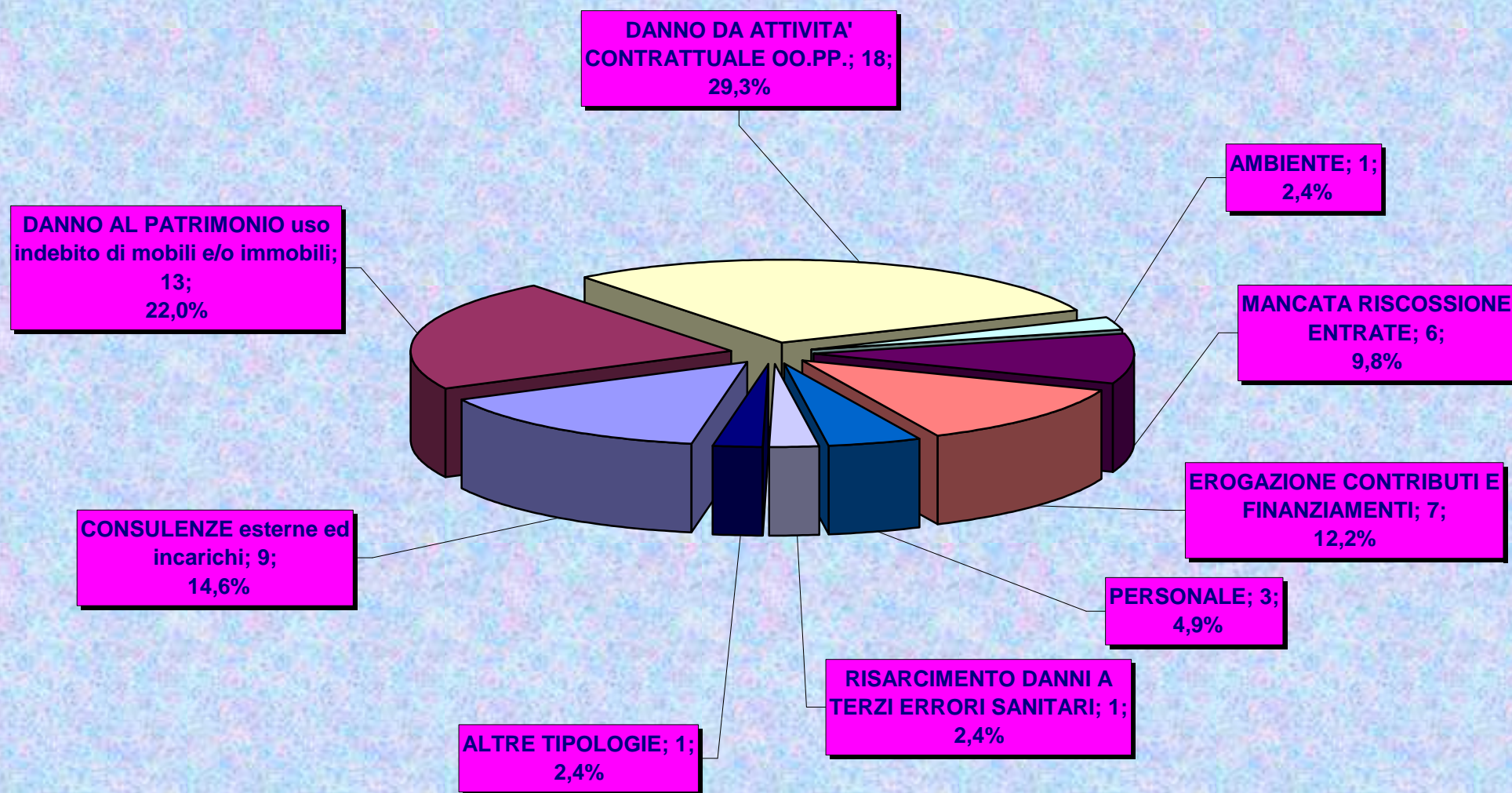
TIPOLOGIA DEL DANNO	SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA NEL 2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incaichi	6	5,5
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	12	11,0
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	16	15,1
OPERE INCOMPIUTE	3	2,7
IPERPRESCRIZIONI	10	9,6
PERSONALE	23	21,9
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	6	5,5
RISARCIMENTI DANNI A TERZI PER ERRORI SANITARI	13	12,3
DANNO ALL'IMMAGINE	7	6,8
ALTRE TIPOLOGIE	10	9,6
TOTALE	107	100

SENTENZE EMESSE IN MATERIA SANITARIA nel 2010



TIPOLOGIA DEL DANNO	SENTENZE EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE NEL 2010	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE esterne ed incarichi	9	14,6
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	13	22,0
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	18	29,3
AMBIENTE	1	2,4
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	6	9,8
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	7	12,2
PERSONALE	3	4,9
RISARCIMENTO DANNI A TERZI ERRORI SANITARI	1	2,4
ALTRE TIPOLOGIE	1	2,4
TOTALE	60	100

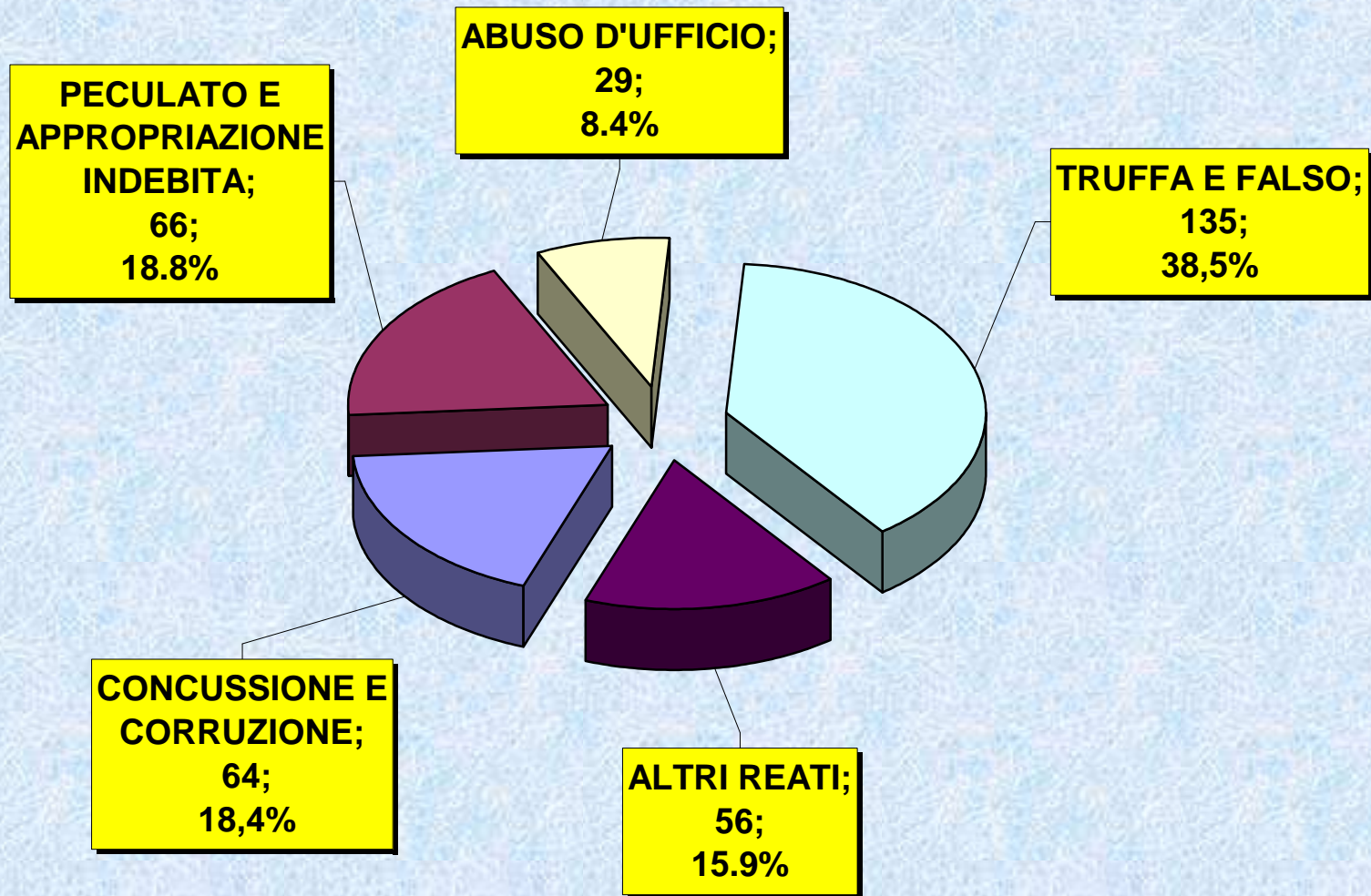
**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA DI SOCIETA' PARTECIPATE
nel 2010**



SENTENZE EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO NEL 2010

	CONCUSSIONE E CORRUZIONE	PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA	ABUSO D'UFFICIO	TRUFFA E FALSO	ALTRI REATI	totale
	64	66	29	135	56	350
Rapporto percentuale Reato/totale citazioni	18,4	18,8	8,4	38,5	15,9	100,0
	IMPORTO DANNO PATRIMONIALE RICHIESTO	IMPORTO DANNO ALL' IMMAGINE				
	€ 252.682.273,08	€ 3.576.450,84				

**SENTENZE EMESSE
IN MATERIA DI DANNO DA REATO
nel 2010**



CORTE DEI CONTI

Procura Generale

Prospetto riepilogativo del numero dei reati denunciati dalle Forze di Polizia nel corso dell'anno 2010

REGIONI	Arma dei Carabinieri			Corpo della Guardia di Finanza			Corpo Forestale dello Stato (dati sino al mese di novembre 2010)			Dati totali			Dati SDI - SAeT (aggiornati al 30.09.2010)		
	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)
Abruzzo	2	1	26	1	0	14	2	0	0	5	1	40	3	2	39
Basilicata	1	5	16	0	0	3	0	0	1	1	5	20	0	1	24
Calabria	5	6	102	3	3	23	0	1	0	8	10	125	6	7	103
Campania	71	10	140	11	11	30	0	0	2	82	21	172	28	20	171
Emilia Romagna	1	4	20	6	0	9	0	0	6	7	4	35	2	4	31
Friuli Venezia Giulia	1	1	9	0	1	4	0	0	0	1	2	13	1	2	8
Lazio	13	11	81	5	0	27	2	0	20	20	11	128	12	14	86
Liguria	3	2	18	1	3	11	0	0	2	4	5	31	5	6	24
Lombardia	3	7	43	17	9	5	0	1	5	20	17	53	9	23	57
Marche	3	2	23	6	4	4	0	1	1	9	7	28	1	1	20
Molise	0	1	13	0	0	2	0	0	0	0	1	15	0	1	9
Piemonte	0	3	28	4	4	7	0	0	2	4	7	37	3	8	26
Puglia	20	3	61	14	8	24	0	1	0	34	12	85	13	5	91
Sardegna	0	2	24	5	1	5	0	0	0	5	3	29	1	5	18
Sicilia	1	7	140	9	4	35	2	0	0	12	11	175	1	11	146
Toscana	5	5	33	4	2	16	0	0	2	9	7	51	4	6	28
Trentino Alto Adige	1	1	7	1	0	1	0	0	0	2	1	8	0	1	7
Umbria	0	0	8	4	1	3	0	0	2	4	1	13	5	1	10
Valle D'Aosta	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Veneto	1	2	30	8	9	1	0	0	1	9	11	32	1	2	27
Totale Nazionale anno 2010	131	73	822	100	60	224	6	4	44	237	137	1090	95	120	925
Dati anno 2009	68	104	888	109	52	231	5	5	27	182	161	1146	178	140	1099
Incremento/decremento percentuale rispetto al 2009										30,22%	-14,91%	-4,89%	-46,63%	-14,29%	-15,83%

CORTE DEI CONTI

Procura Generale

Prospetto riepilogativo delle **persone** denunciate dalle Forze di Polizia nel corso dell'anno 2010

REGIONI	Arma dei Carabinieri			Corpo della Guardia di Finanza			Corpo Forestale dello Stato (dati sino al mese di novembre 2010)			Dati totali			Dati SDI - SAeT (aggiornati al 30.09.2010)		
	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319-ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)	Corruzione (artt. 318, 319, 319- ter e 320 c.p.)	Concussione (art. 317 c.p.)	Abuso d'Ufficio (art. 323 c.p.)
Abruzzo	1	0	53	1	0	90	9	0	0	11	0	143	15	1	180
Basilicata	3	2	38	0	0	13	0	0	1	3	2	52	0	2	58
Calabria	11	14	237	104	4	56	0	0	0	115	18	293	141	30	415
Campania	75	8	255	90	11	114	0	0	3	165	19	372	201	58	500
Emilia Romagna	4	14	12	9	0	40	0	0	5	13	14	57	37	18	62
Friuli Venezia Giulia	0	0	23	1	1	5	0	0	0	1	1	28	4	2	32
Lazio	6	10	98	24	0	92	9	0	91	39	10	281	62	32	243
Liguria	8	0	23	1	3	21	0	0	2	9	3	46	15	16	63
Lombardia	2	3	39	23	17	11	0	1	6	25	21	56	56	33	90
Marche	10	1	51	30	10	8	0	2	0	40	13	59	21	9	66
Molise	0	0	22	0	0	11	0	0	0	0	0	33	0	1	25
Piemonte	0	5	56	5	3	5	0	0	5	5	8	66	6	20	78
Puglia	35	3	80	42	12	128	0	0	0	77	15	208	141	24	244
Sardegna	0	5	33	14	1	9	0	0	0	14	6	42	18	10	82
Sicilia	0	21	159	81	13	211	5	0	0	86	34	370	61	35	429
Toscana	25	3	35	8	2	62	0	0	3	33	5	100	77	11	125
Trentino Alto Adige	7	1	11	4	0	3	0	0	0	11	1	14	8	1	15
Umbria	0	0	3	36	1	27	0	0	12	36	1	42	33	0	28
Valle D'Aosta	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Veneto	1	3	24	23	9	2	0	0	2	24	12	28	13	9	41
Totale Nazionale anno 2010	188	93	1252	497	87	908	23	3	130	708	183	2290	909	312	2776
Dati anno 2009	174	89	1354	533	129	1444	11	7	64	718	225	2862	1528	317	3198
Incremento/decremento percentuale rispetto al 2009										-1,39%	-18,67%	-19,99%	-40,51%	-1,58%	-13,20%

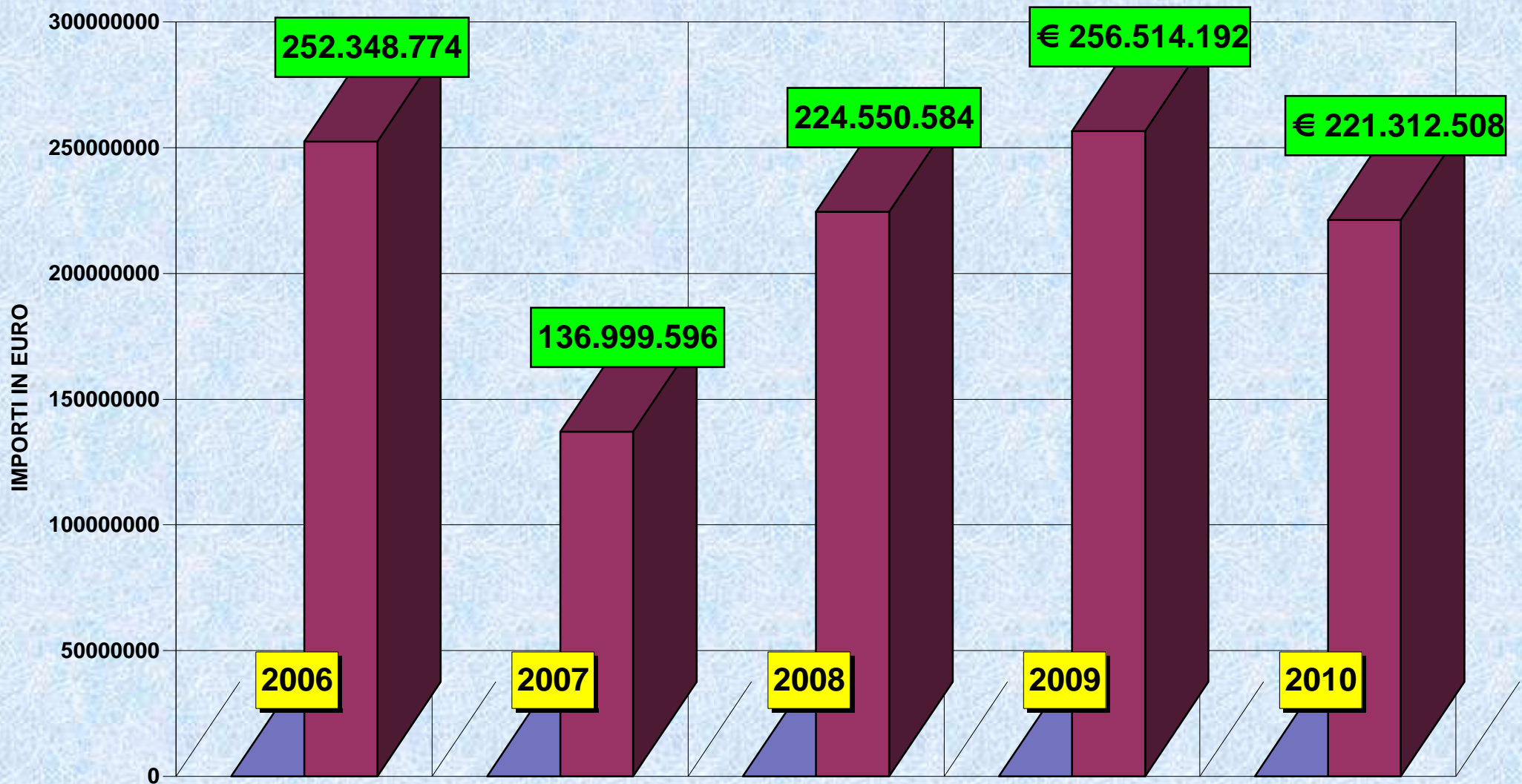
**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
TABELLE DI COMPARAZIONE:**

A) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 2006 al 2010

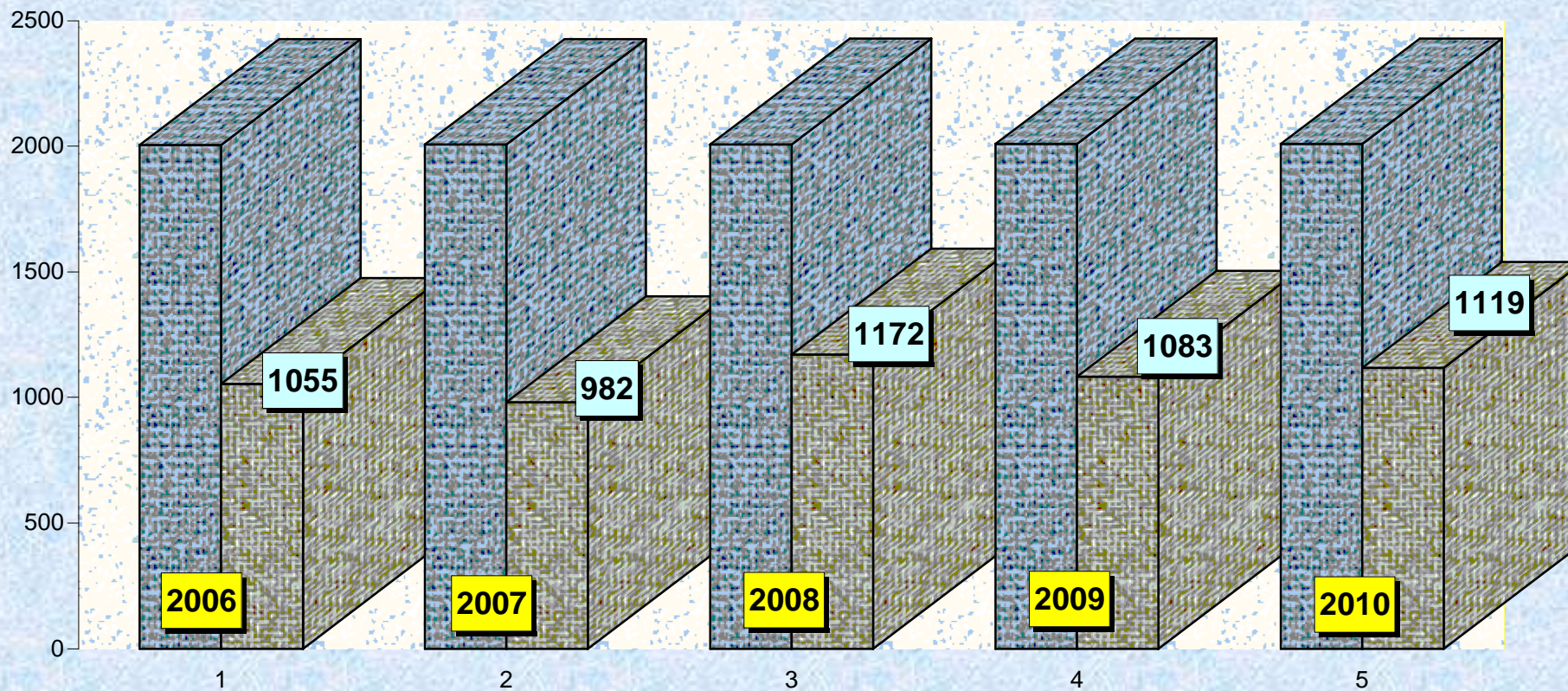
B) sull'andamento del numero di giudizi di primo grado definiti in materia di responsabilità dal 2006 al 2010

C) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 2006 al 2010

**IMPORTI CONSEGUENTI A
SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
in materia di RESPONSABILITA'
DAL 2006 AL 2010**



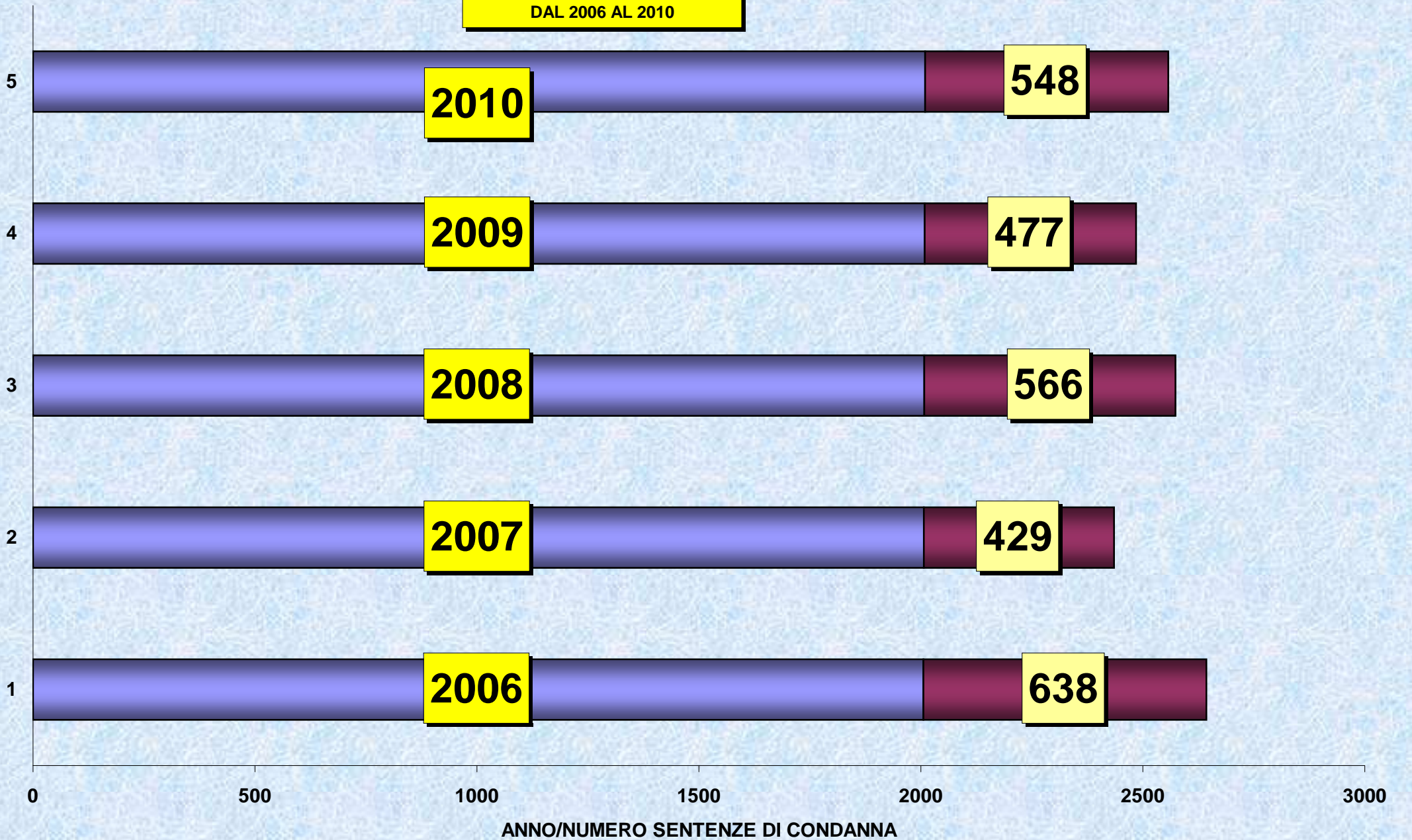
**SENTENZE DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
EMESSE DALLE
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
DAL 2006 AL 2010**



■ ANNO DI RIFERIMENTO

■ SENTENZE EMESSE (***)

**SENTENZE DI CONDANNA
IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
EMESSE IN PRIMO GRADO
DAL 2006 AL 2010**



■ Serie1 ■ Serie2

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI D'APPELLO E
REGIONALI DI PRIMO GRADO
IN MATERIA DI PENSIONI**

- A) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici di primo grado dal 1997 al 2010
- B) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici in sede d'appello dal 1997 al 2010
- C) grafico dell'andamento dei ricorsi pensionistici pendenti in primo grado dal 1997 al 2010
- D) grafico dei ricorsi decisi in primo grado dal 1997 al 2010
- E) grafico dei ricorsi decisi in sede d'appello dal 1997 al 2010
- F) andamento dell'arretrato pensionistico in primo grado dal 1997 al 2010
- G) andamento dell'arretrato pensionistico in sede d'appello dal 1997 al 2010

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

(PRIMO GRADO)

TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO

	Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre	
1	1997	230.700	28.562	19.225	240.037	
2	1998	240.037	26.212	26.508	239.741	
3	1999	238.453	22.160	35.775	224.838	
4	2000	225.993	14.239	53.215	187.017	
5	2001	187.034	13.216	37.019	161.777	
6	2002	161.777	15.296	37.915	139.158	
7	2003	139.158	17.784	33.968	122.974	
8	2004	125.815	17.169	35.355	107.629	
9	2005	107.069	22.954	31.618	98.405	
(*)	10	2006	98.405	17.863	30.952	85.316
(*)	11	2007	85.316	12.756	35.902	83.493
(*)	12	2008	83.493	9.387	29.754	61.596
(*)	13	2009	61.596	12.273	20.942	52.922
(*)	14	2010	52.436	9.497	20.032	41.901

I DATI 2006/2010 SONO STATI CORRETTI DOPO BONIFICA DELLA BANCA DATI
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

(*)
(*)
(*)
(*)
(*)
(*)

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

(APPELLO)

TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO

	Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre
1	1997	661	1.004	662	1.003
2	1998	1.003	820	649	1.174
3	1999	1.174	1.037	818	1.391
4	2000	1.391	1.101	1.157	1.335
5	2001	1.335	1.182	1.067	1.450
6	2002	1.450	1.711	1.108	2.053
7	2003	2.053	1.804	1.280	2.577
8	2004	2.607	3.029	1.678	3.928
9	2005	3.928	2.170	1.729	4.369
10	2006	4.369	2.423	1.148	5.644
11	2007	5.693	2.962	1.478	7.177
12	2008	6.808	3.065	1.468	8.405
13	2009	8.405	2.426	2.137	8.694
14	2010	7.932	2.395	1.997	8.330

(*)

(*)

(*)

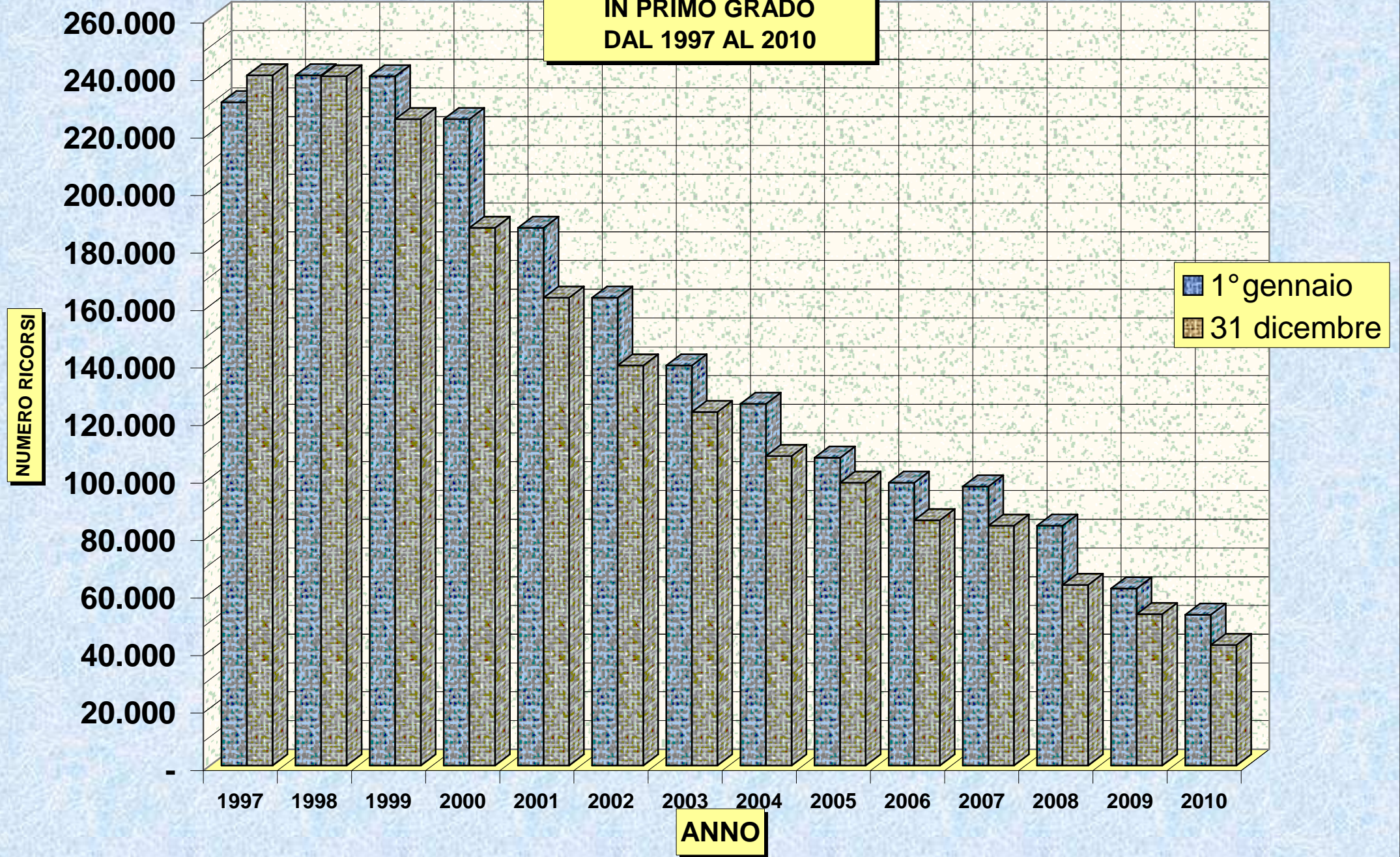
(*)

(*)

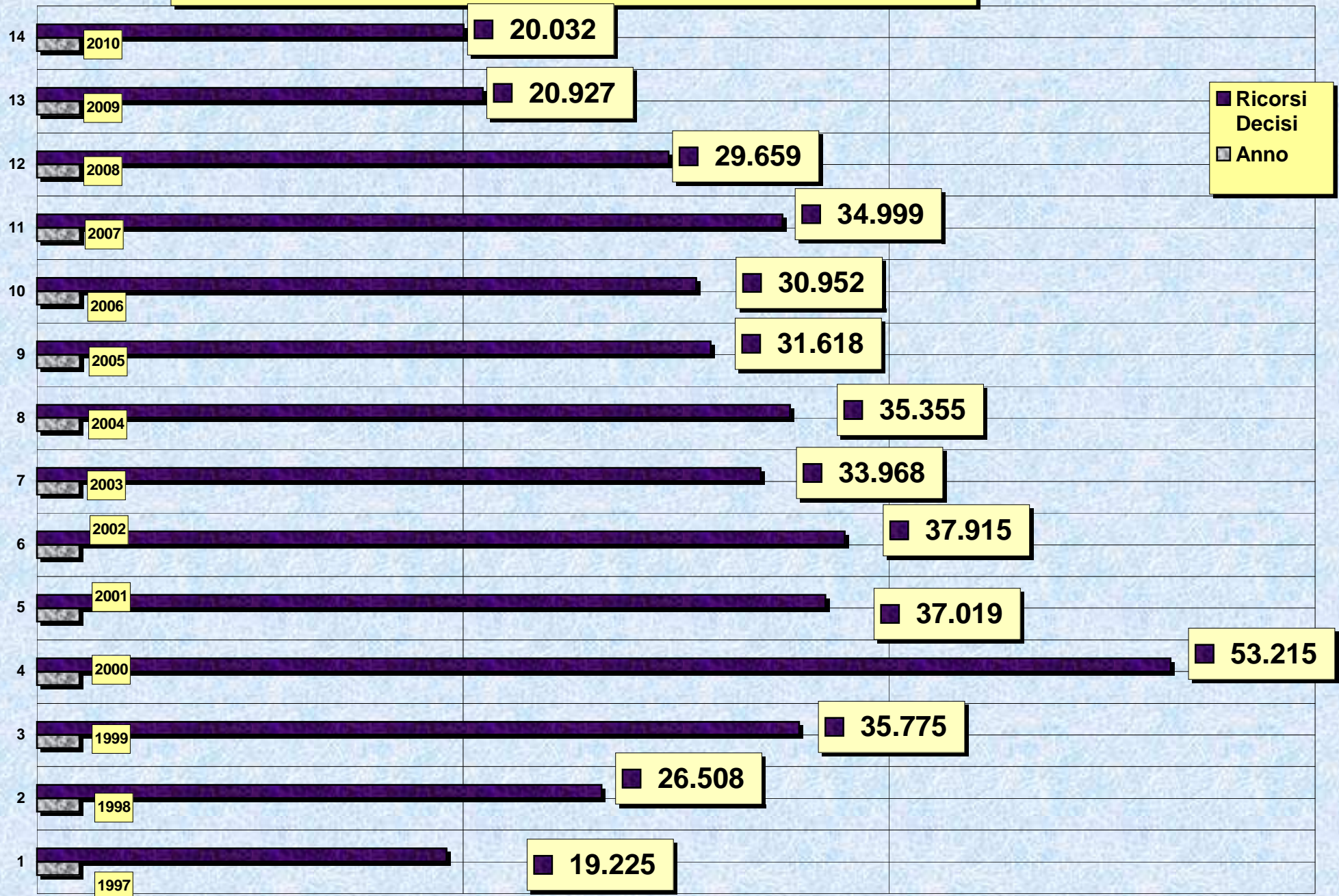
(*)

I DATI 2006/2010 SONO STATI CORRETTI DOPO BONIFICA DELLA BANCA DATI
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

**ANDAMENTO DEI RICORSI
PENSIONISTICI PENDENTI
IN PRIMO GRADO
DAL 1997 AL 2010**

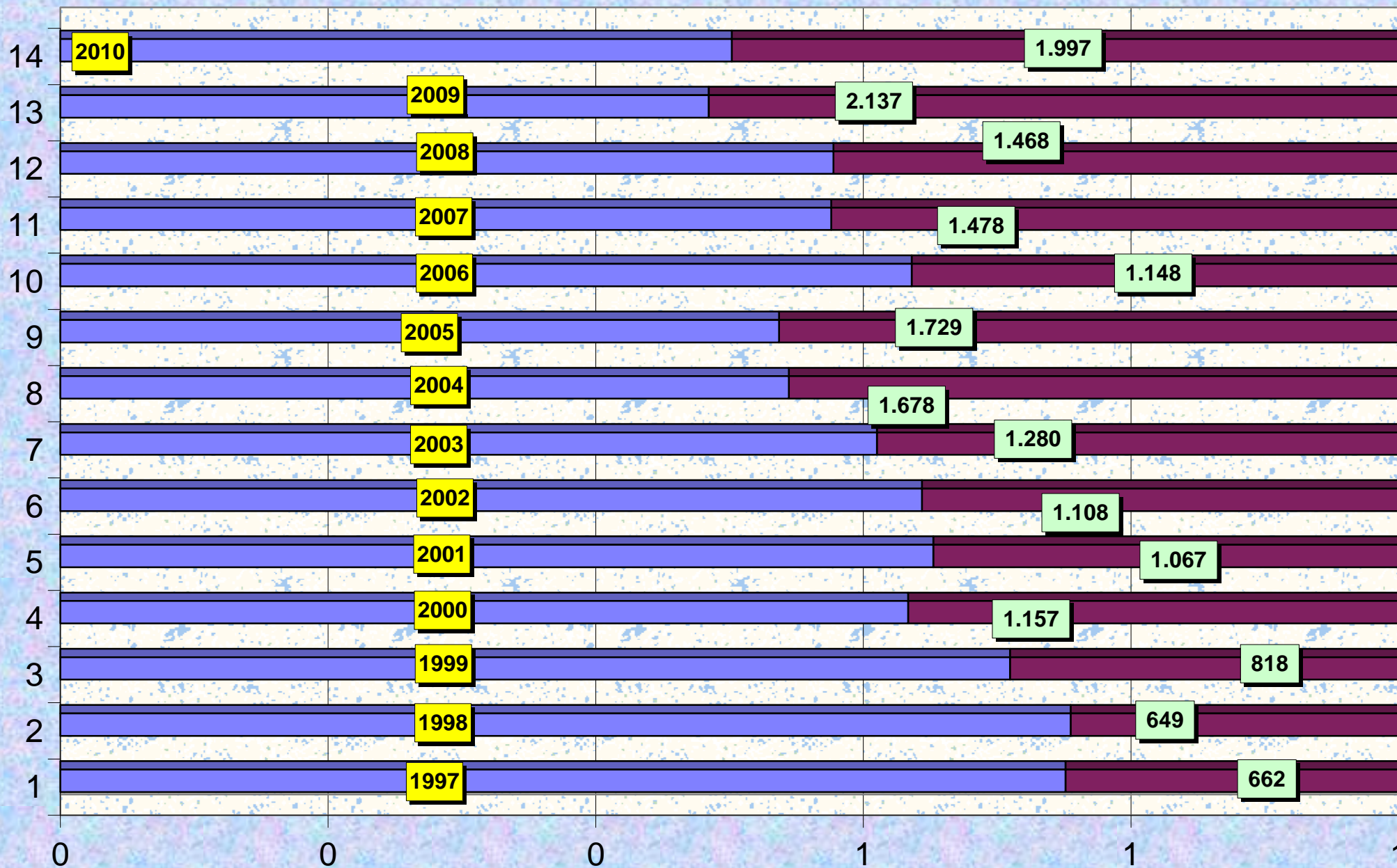


Ricorsi pensionistici decisi in primo grado dal 1997 al 2010

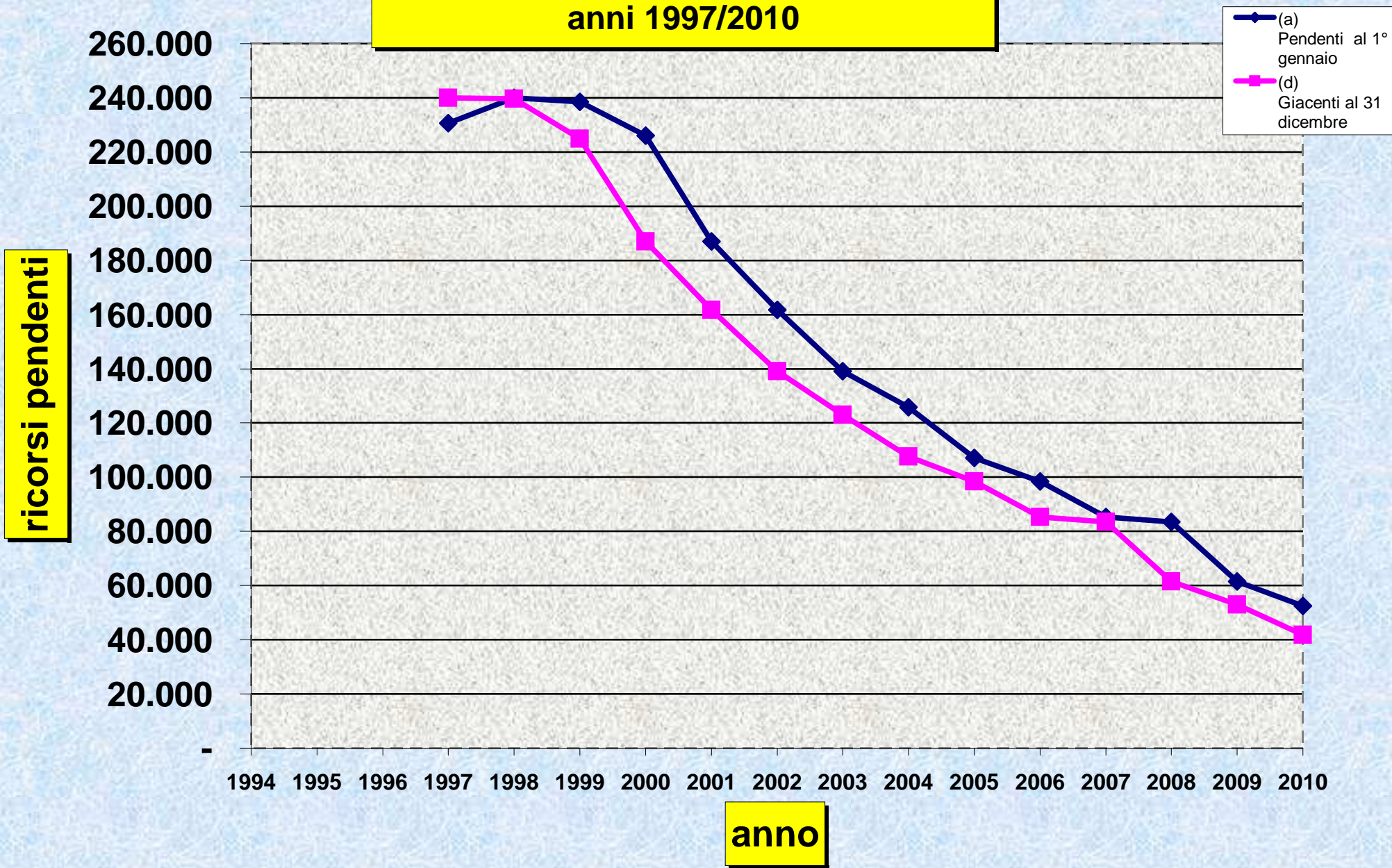


	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
■ Ricorsi Decisi	19.225	26.508	35.775	53.215	37.019	37.915	33.968	35.355	31.618	30.952	34.999	29.659	20.927	20.032
□ Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010

RICORSI PENSIONISTICI DECISI IN SEDE D'APPELLO DAL 1997 AL 2010



Andamento dell'arretrato Pensionistico PRIMO GRADO anni 1997/2010



**ANDAMENTO DELL'ARRETRATO PENSIONISTICO IN SEDE D'APPELLO
DAL 1997 AL 2010**

