



**CORTE DEI CONTI**

**CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2017**

PROCURA GENERALE



Roma, 13 febbraio 2017  
Aula delle Sezioni riunite





# **CORTE DEI CONTI**

## **CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017**

**PROCURA GENERALE**

Roma, 13 febbraio 2017  
Aula delle Sezioni riunite



## **1 GIURISPRUDENZA CORTE COSTITUZIONALE (V.P.G. LUISA DE PETRIS)**

*Sommario: 1.1 Conflitti di attribuzione; 1.2. Contributi pubblici, sussidi e sovvenzioni; 1.3. Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; 1.4. Tutele giurisdizionali - Profili processuali - Limiti di pignorabilità dei trattamenti retributivi.*

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha offerto, nel corso del 2016, alcuni spunti ricostruttivi di interesse che, quanto alla giurisdizione di responsabilità potrebbero trovare ulteriori sviluppi applicativi nel nuovo anno giudiziario.

### **1.1 Conflitti di attribuzione**

A partire dalla sentenza n. 39 del 2014, la Consulta ha avuto occasione di scrutinare più volte la normativa in tema di rendicontazione dei gruppi consiliari regionali che, attraverso le previsioni di cui all'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174/2012, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di svolgere un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida di cui al d.P.C.m. 21 dicembre 2012.<sup>1</sup>

Fra i criteri costituenti parametri di giudizio figurano quelli della «veridicità e correttezza delle spese», laddove «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), e la «correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a).

Il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare che il controllo in questione «*se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge*».

Deve essere, anzitutto, vagliato il cd. *tono costituzionale del conflitto*, che sussiste sempre che non venga lamentata dall'ente ricorrente una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo, da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. tra altre: Corte cost. sent. n. 130 del 2014; sent. n. 263 del 2014.

<sup>2</sup> Così, espressamente, sentenze n. 87 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 287 del 2005.

Inoltre, e con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, la mera illegittimità della funzione esercitata va fatta valere innanzi alla giurisdizione comune.<sup>3</sup> (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013).

Nel corso del 2016, in relazione a conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Veneto avverso deliberazioni della Sezione di controllo regionale, due decisioni (sentenza n. 104/2016 e sentenza n. 260/2016) hanno ribadito gli anzidetti indirizzi interpretativi, confermando che le richieste di chiarimenti e di integrazione documentale nonché il controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi consiliari regionali a supporto dei rendiconti appaiono essere *"...nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012"* e constatando, altresì, nelle concrete fattispecie vagliate, che nessun "controllo di merito" risulta essere stato effettuato attraverso *"valutazioni dirette a sindacare l'opportunità, l'utilità o la proficuità delle spese". L'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle restanti censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese (per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa, per il personale, per convegni, studi e seminari, per le spese di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web)".*

Altra significativa decisione di costituzionalità è quella resa con ordinanza n. 166/2016, concernente conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Consiglio superiore della magistratura, sorto a seguito della nota del Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 21 maggio 2015, n. 362, e della sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, 17 febbraio 2016, n. 70.

Pronunciandosi preliminarmente la Consulta ha, ritenuto ammissibile il conflitto.<sup>4</sup>

Ciò in considerazione del *profilo soggettivo* (da un lato, al CSM è stato più volte riconosciuto lo status di potere dello Stato, trattandosi di un organo «di rilievo costituzionale» direttamente investito di determinate funzioni dalla Costituzione, con competenza ad esercitarle in via definitiva ed in posizione di indipendenza da altri poteri; dall'altro lato, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, in quanto organo giurisdizionale, è da considerarsi abilitata a essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato) e di quello *oggettivo* (lamentata lesione della sfera di autonomia costituzionale del CSM, la quale ha un fondamento implicito nell'art.

---

<sup>3</sup> Così, espressamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013.

<sup>4</sup> In detta fase, alla Corte costituzionale è demandata in camera di consiglio, senza contraddittorio, una valutazione preliminare e interlocutoria che non pregiudica ogni successiva decisione anche in punto di ammissibilità, e che concerne la sola esistenza di materia di un conflitto in base ai requisiti sanciti dall'art. 37, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

104 della Costituzione).

Di rilievo è pure la decisione di cui all'ordinanza n. 261/2016. La Corte costituzionale, sempre in fase preliminare di ammissibilità e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015, promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino–Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, ha dichiarato inammissibile il ricorso stante l'assenza di un "*errore materiale da correggere*".

## **1.2 Contributi pubblici, sussidi e sovvenzioni**

Esprime profili di interesse riflesso per la giurisdizione di responsabilità amministrativa l'ordinanza n. 19/2016, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 111 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, nella parte in cui non devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le questioni relative alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari.

La Corte costituzionale - dopo aver rammentato il percorso ermeneutico delle Corti superiori (Cassazione e Consiglio di Stato) le quali, con orientamento consolidato, hanno affermato che le controversie in tema di agevolazioni finanziarie sono attribuite alla giurisdizione amministrativa se riferite al momento genetico del rapporto, ovvero se, pur riguardando il momento funzionale, l'amministrazione abbia adottato un provvedimento discrezionale e spettano, invece, al giudice ordinario quanto al momento funzionale, se l'atto che incide sulla posizione del privato consegue all'inadempimento e ha natura vincolata - ha decisamente negato la diversa tesi, proposta dal giudice rimettente, volta a sostenere, in ragione del principio di concentrazione della tutela, che anche le controversie riguardanti la revoca di sovvenzioni in denaro pubblico rientrino nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Restano, pertanto, confermati i criteri di collegamento per il riparto della giurisdizione così come attualmente seguiti dalla Corte di Cassazione. Nella *fase procedimentale anteriore* all'emanazione del provvedimento attributivo del beneficio, oppure nel caso che tale provvedimento sia annullato o revocato in via di autotutela per vizi di legittimità o per il suo contrasto con il pubblico interesse, la posizione del privato è di interesse legittimo, come tale tutelata dinanzi al giudice amministrativo. Essa è, invece, di diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, se la controversia attenga alla *fase esecutiva del rapporto di sovvenzione* e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione. La

giurisdizione contabile, per parte sua ed in autonomia decisionale, ha potestà cognitiva, speciale ed esclusiva, relativamente al "rapporto di servizio" che si instaura tra la PA che eroga un contributo e il privato che lo riceve, sicché il percettore del contributo o del finanziamento (anche di provenienza comunitaria) risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico erogante.<sup>5</sup>

### **1.3 Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**

Merita particolare menzione - stante l'evidente rilevanza ordinamentale generale e fermo restando l'approfondimento sul punto svolto in altre parti della presente Relazione - la sentenza n. 251/2016, che ha scrutinato numerose questioni di legittimità costituzionale della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate dalla Regione Veneto.

Le disposizioni impugnate spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale.

La Corte costituzionale ha compiuto il vaglio di legittimità verificando, nell'ambito della complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i numerosi settori indicati, l'esistenza o meno di una *prevalente competenza statale*, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza, accertando se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza, oppure se la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile ed avallare l'ipotesi di *concorrenza di competenze*, che apre la strada all'applicazione del *principio di leale collaborazione*. In ossequio a tale principio, infatti, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze, avendo come obiettivo quello di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012).

Lungo le direttrici così fissate per il sentiero interpretativo da percorrere, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dettate dalla legge delega in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica, in tema di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in tema di riordino della disciplina delle partecipazioni

---

<sup>5</sup> Cfr. tra molte, e da ultimo: Cass. SS.UU. n. 1515/2016; n. 3057/2016; n. 11483/2016; n. 20422/2016; n. 26126/2016; n. 27459/2016; n. 27466/2016.



azionarie delle amministrazioni pubbliche ed, infine, in tema di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, non avendo in questi casi il legislatore delegante previsto una "intesa" con le Regioni da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

La Consulta ha, altresì, precisato che le pronunce di illegittimità costituzionale *"sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione"*.

#### **1.4 Tutele giurisdizionali - Profili processuali - Limiti di pignorabilità dei trattamenti retributivi.**

Su queste tematiche va presa, anzitutto, in considerazione la sentenza n. 179/2016 che, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera a), numero 2), e lettera f), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, ha offerto occasione alla Corte costituzionale di soffermarsi sul principio di *"concentrazione della tutela"* (concetto che figura adoperato anche dall'art. 3 del Codice della Giustizia Contabile, di cui al d. lgs. n. 174/2016)

Le disposizioni dettate dal CPA erano state censurate nella parte in cui, secondo il diritto vivente, ricomprendono, nelle materie di giurisdizione esclusiva da esse stesse indicate, le controversie nelle quali sia la pubblica amministrazione – e non l'amministrato – ad adire il giudice amministrativo. Ciò, ad avviso del rimettente, contrasterebbe con il sistema di giustizia amministrativa delineato dagli artt. 103 e 113 Cost., i quali prevederebbero un sistema di tutela attivabile esclusivamente ad iniziativa del privato leso da un provvedimento della pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale ha, di contro, osservato che l'ordinamento non conosce materie *"a giurisdizione frazionata"*, in funzione della differente soggettività dei contendenti.

Elementari ragioni di coerenza e di parità di trattamento esigono, infatti, che l'amministrazione possa avvalersi della concentrazione delle tutele che è propria della giurisdizione esclusiva e che quindi le sia riconosciuta la legittimazione attiva per convenire la parte privata avanti il giudice amministrativo. Viceversa, la soluzione prospettata dal rimettente introdurrebbe effetti disarmonici e irragionevoli, conducendo ad un sistema in cui l'amministrazione, anche quando abbia stipulato un accordo sostitutivo o integrativo del procedimento, potrebbe reagire all'inadempimento del privato soltanto in via di autotutela amministrativa, essendole preclusa la via della tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo. L'accertamento giudiziale dell'inadempimento della parte privata

finirebbe per essere condizionato alla previa instaurazione del contenzioso da parte del privato. L'oggetto stesso del giudizio verrebbe unilateralmente determinato dal privato mediante i motivi di ricorso, non potendo l'amministrazione modificarlo o ampliarlo attraverso una domanda riconvenzionale. Tutto ciò appare difficilmente compatibile con i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

Da ultimo, vale la pena menzionare altre tre decisioni intervenute nel 2016.

La prima è stata resa con ordinanza n. 220/2016, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 140 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Como.

La decisione ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità, ribadendo quanto già enunciato con la sentenza n. 3 del 2010, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevedeva 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. La disposizione in discorso, infatti, facendo decorrere i termini per la costituzione in giudizio del destinatario da un momento anteriore alla concreta conoscibilità dell'atto a lui notificato, conteneva un non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità.

Le ordinanze n. 70 e n. 222 del 2016, invece, si sono entrambe occupate di questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con riferimento all'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita e, in via subordinata, nella parte in cui non prevede le medesime limitazioni in materia di pignoramento di crediti tributari disposte dall'art. 72-ter (Limiti di pignorabilità) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come introdotto dall'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

Anche in questo caso, la Consulta ha dichiarato la non fondatezza delle sollevate questioni richiamando una propria sentenza (n. 248 del 2015) nella quale è stato precisato, tra l'altro, che *«la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti, ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore»*, mentre,

*con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sia in relazione al regime di impignorabilità delle pensioni, sia – in via subordinata – all'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, le argomentazioni del giudice rimettente non sono state condivise in ragione della eterogeneità dei tertia comparationis rispetto alla disposizione impugnata, tanto più verificata alla luce di «un esame obiettivo del contesto normativo complessivo e dalla sua evoluzione differenziata».*

## **2 GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE (V.P.G. LUISA DE PETRIS)**

*SOMMARIO: 2.1 L'ambito soggettivo della giurisdizione e i criteri di collegamento; 2.2 L'ambito oggettivo: danno all'immagine - vizi di motivazione - definizione agevolata in appello - vizi del "giusto processo" - giudizi di parificazione - regolamenti preventivi e giudicato.*

Anche nel corso dell'anno 2016 sono intervenute numerose pronunce della Corte di Cassazione su tematiche istituzionalmente demandate alla cognizione del giudice contabile, talune di vivissima attualità, altre meno, ancorché pur sempre influenti sulle pubbliche finanze.

### **2.1 L'ambito soggettivo della giurisdizione e i criteri di collegamento.**

Quanto all'ambito soggettivo della giurisdizione, le Sezioni Unite hanno ribadito, sulla scorta di quanto già affermato negli anni precedenti, la sussistenza della potestà cognitiva per danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti politici nell'ambito dei Consigli regionali.<sup>6</sup>

Nella gestione di tali fondi pubblici la Corte dei conti può ravvisare la responsabilità erariale del componente del gruppo autore di "spese di rappresentanza" prive di giustificativi, non rilevando a fini di giurisdizione la natura - privatistica o pubblicistica - dei gruppi consiliari, attesa l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo.

Né vale ad escludere la giurisdizione il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti sancito dall'art. 122, quarto comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.<sup>7</sup>

Quanto invece, alla diversa questione se il Presidente di un Gruppo consiliare del Consiglio regionale debba considerarsi soggetto sottoposto al giudizio di conto, nonché legittimato passivo nel giudizio per resa di conto di cui agli artt. 44 e ss. del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, le Sezioni Unite hanno seguito l'orientamento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 107 del 2015, depositata il 9 giugno 2015, ha dichiarato non spettare allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, emanare i decreti con i quali era stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici assegnati al gruppo.<sup>8</sup>

La Cassazione ha ribadito la potestà cognitiva del giudice contabile in fattispecie relative a contributi pubblici indebitamente conseguiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, oppure illegittimamente distolti dalle finalità vincolate alla realizzazione di programmi pubblici.

---

<sup>6</sup> V. Sez. Un. nn. 6026; 6453,6454,6455,6456,6457,6458,6459; nonché 6894, 6895/2016.

<sup>7</sup> Così Sez. Un. 6026 che richiama Sez. Un. n. 23257 del 2014, seguita da Sez. Un, nn. 8077, 8570 e 8622 del 2015.

<sup>8</sup> Così Sez. Un. 6453, 6454, 6455, 6456, 6457, 6458, 6459.

Costituisce, quindi, principio consolidato nella giurisprudenza delle Sezioni Unite quello secondo il quale, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, tra la PA che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, sicché il percettore del contributo o del finanziamento (anche di provenienza comunitaria) risponde per danno erariale, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico.<sup>9</sup> Più specificamente, è stato poi affermato che l'erogazione di contributi comunitari per la zootecnia sulla base di dichiarazioni non veritiere del proprietario dell'allevamento in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla vigente normativa configura un'ipotesi di danno erariale e rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.<sup>10</sup>

In materia di appalti pubblici, è stata confermata la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del collaudatore di opere pubbliche ancorché soggetto estraneo alla compagine dell'Ente committente. Ed invero, l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce il danno, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa, è individuabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo partecipante dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente.

Pertanto, qualora la P.A. abbia affidato in appalto l'esecuzione di un'opera pubblica, il suindicato rapporto di servizio sussiste nei confronti tanto del direttore dei lavori quanto del collaudatore, senza che rilevi in contrario la circostanza che le relative funzioni siano state affidate a privati estranei agli uffici tecnici della stazione appaltante, atteso che costoro, in considerazione dei compiti e delle funzioni loro devoluti, comportanti l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente dell'amministrazione, devono ritenersi funzionalmente e temporaneamente inseriti nell'apparato organizzativo della P.A. che ha conferito loro l'incarico, quali organi tecnici e straordinari della stessa.<sup>11</sup>

È stata ribadita, viceversa, l'assenza della giurisdizione contabile nei confronti del mero progettista di un'opera pubblica, non essendo configurabile un rapporto di servizio tra questi e la stazione appaltante atteso che l'elaborato progettuale deve essere fatto proprio dall'amministrazione mediante specifica approvazione. In tal caso, infatti, non si versa in ipotesi di inserimento del soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione, ma di contratto d'opera professionale, con la conseguenza che, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione comunale dal

---

<sup>9</sup> V. tra altre, Sez. Un., nn. 5019 del 2010; 10062 del 2011; 295, 1774, 20701 e 26935 del 2013.

<sup>10</sup> Tra le varie, Sez. Un. 1515/2016, n. 27459/2016, n.3897/2015, Sez. Un., n. 16505 del 2010.

<sup>11</sup> Sez. Un. 6022/2016 che richiama tra le varie, Sez. Un. n. 16240/14, n. 1376/06.

progettista, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.<sup>12</sup>

È stata, altresì, negata la giurisdizione contabile nei confronti delle Banche che gestiscono il servizio di tesoreria delle aziende sanitarie locali. Le Sezioni Unite hanno significativamente affermato che benché gli istituti di credito assumano, in relazione a ciò, la qualifica di agenti contabili<sup>13</sup>, tanto non basta per radicare la giurisdizione. A tal fine è, invece, necessario che la lite riguardi *"atti e comportamenti che non soltanto ineriscano alla gestione di denaro o beni pubblici, ma si caratterizzino per la violazione di specifici schemi procedurali di tipo contabile, stabiliti cioè per la regolarità della riscossione di entrate, dell'effettuazione di spese, del rispetto del bilancio"* (Sez. Un. 9682/1994, 7291/1986).

Con riferimento alla giurisdizione nei confronti di amministratori e dipendenti delle società partecipate pubbliche, anche dalla rassegna delle decisioni assunte dalle Sezioni Unite nel 2016<sup>14</sup> emerge la conferma dell'orientamento interpretativo -ormai consolidato e stabile- inaugurato con la storica pronuncia n. 26806/2009. Non si registrano pronunce di segno diverso, se non per fattispecie del tutto particolari<sup>15</sup> che si illustreranno in apposito paragrafo della presente relazione dedicato alle società partecipate pubbliche.

## **2.2 L'ambito oggettivo: danno all'immagine - vizi di motivazione - definizione agevolata in appello - vizi del "giusto processo" - giudizi di parificazione - regolamenti preventivi e giudicato**

Passando all'ambito oggettivo della giurisdizione, le pronunce esitate nel 2016 non registrano novità significative rispetto ad orientamenti pregressi.

È stato ribadito quanto segue:

- L'art. 17, comma 30 *ter*, del decreto-legge n. 78 del 2009 -che ha circoscritto la possibilità del pubblico ministero presso la Corte dei conti di agire per il risarcimento del danno all'immagine di enti pubblici (pena la nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A., accertati con sentenza passata in giudicato – introduce una condizione di mera proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile (incidente, dunque, sui soli limiti interni della giurisdizione di tale giudice) e non una questione di giurisdizione, posto che ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore,

<sup>12</sup> Cfr. Sez. Un. 18961/16 che richiama, tra le molte, Sez. Un. 3165/2011, 28537/2008, 7446/2008, 340/2003, 188/1999, nonché 27071/16.

<sup>13</sup> Cfr. Sez. Un. 9225/1990, 3375/1989.

<sup>14</sup> V. Sez. Un. 24737/2016: trattasi di approdi ermeneutici ormai consolidati e stabili, ribaditi anche nel 2016 da Sez. Un. 21692-7293-11385-12325/16. Per le *società in house* V. Sez. Un. nn. 14040/2016 che richiama Sez. Un. 26 marzo 2014 n. 7177; cfr. anche S.U. 26 novembre 2013 n. 26283). In Sez. Un. n. 1235/2016, *a contrariis*, è stata negata la giurisdizione contabile su "Formia Servizi spa" in assenza dei requisiti statutari per la configurazione dello schema dell'*in house providing*.

<sup>15</sup> V. Sez. Un. n. 24737/2016 che ha affermato la giurisdizione sulla Centrale di committenza regionale e Sez. Un. n. 17748/2016, 17749, 17750, 17751, 17752, 17753, 17754, 17755, 17756/2016 su IPA.

mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza. Ne deriva che la deduzione relativa all'ambito temporale di applicazione dell'art. 17, comma 30-ter, e, in particolare, alla ritenuta impossibilità di perseguire il danno all'immagine per fatti generatori dell'illecito contabile antecedenti all'introduzione della citata disposizione, pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere dinanzi alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione.<sup>16</sup>

- Non è configurabile una violazione dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei Conti allorché le doglianze sollevate restino confinate nelle censure sulla congruità e sufficienza della motivazione, non essendo esse sindacabili da parte della Corte di Cassazione per espresso limite costituzionale.<sup>17</sup>

- La norma sulla definizione agevolata (c.d. condono) della controversia ex art. 1 L. n. 266 del 2005 non costituisce una norma sulla giurisdizione, bensì una modalità procedimentale di definizione del giudizio contabile la cui eventuale violazione prospetta una questione interna allo stesso processo, con tutela assicurata nell'ambito del medesimo<sup>18</sup>. Ne consegue che l'accertamento in ordine a *errores in procedendo o in iudicando* lamentati per l'asserita violazione da parte del giudice contabile di tale disciplina rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni<sup>19</sup> e non già dell'eventuale sconfinamento dai limiti esterni della propria giurisdizione da parte di tale giudice, ovvero dell'esistenza stessa di vizi riguardante l'essenza della relativa funzione giurisdizionale.<sup>20</sup>

- È inammissibile il ricorso per cassazione il quale si fonda su vizi processuali relativi a violazioni dei principi costituzionali del giusto processo, quali quelli che ledono il contraddittorio tra le parti o la loro parità di fronte al giudice o l'esercizio del diritto di difesa, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di giudizio, al pari di tutti gli altri *errores in procedendo* e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa ma solo al modo in cui è stata esercitata<sup>21</sup>. È pertanto inammissibile il ricorso per cassazione come nella specie prospettata, mediante la denuncia di dedotti *errores in iudicando o in procedendo*, non già un'assenza di tutela giurisdizionale bensì le modalità con cui la tutela è stata erogata, non risultando in tal caso integrata una questione di giurisdizione sindacabile da parte delle Sezioni Unite.<sup>22</sup>

- È inammissibile il ricorso per cassazione avverso la delibera delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con cui si conclude il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle

---

<sup>16</sup> V. Sez. Un. n. 26995/2016 che richiama Sez. Un., 7 giugno 2012, n. 9188; Sez. Un., 23 novembre 2012, n. 20728; Sez. Un. 7 dicembre 2016, n. 25042.

<sup>17</sup> V. Sez. Un. n. 26647/2016.

<sup>18</sup> V. Sez. Un., 14/1/2015, n. 476.

<sup>19</sup> V. Sez. Un., 9/6/2011, n. 12539.

<sup>20</sup> Così Sez. Un. n. 27459/2016 e n. 9148/2016 che richiama Sez. Un., 10/6/2013, n. 14503; Sez. Un., 21/6/2010, n. 14890.

<sup>21</sup> V., con particolare riferimento ai giudizi avanti alla Corte dei conti, da ultimo, Sez. Un., 14/1/2015, n. 476, e già Sez. Un., 9/6/2011, n. 12539.

<sup>22</sup> Così Sez. Un. n. 9148/16.

regioni a statuto ordinario, quale previsto dall'art. 1, comma 5 del D.L. n. 174/2012. La riconosciuta giustiziabilità della suddetta deliberazione (con le forme procedurali proprie dei giudizi ad istanza di parte) dinanzi alle stesse Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione<sup>23</sup> sull'assunto che trattasi di giudizio che trova fondamento nel contesto ordinamentale di cui all'art. 243 *quater* del T.U.E.L., porta necessariamente ad escludere l'impugnabilità del medesimo provvedimento dinanzi alla Corte di Cassazione, che è priva di giurisdizione a conoscerne.<sup>24</sup> L'intervenuto, espresso riconoscimento dell'impugnabilità della delibera in questione innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, conferma inevitabilmente l'impraticabilità del ricorso straordinario *ex art. 111* ottavo comma Cost., atteso che la norma, nel riconoscere, contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, il ricorso in Cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, postula la definitività in senso sostanziale delle relative decisioni.<sup>25</sup>

- È *ius receptum* che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti, in astratto, alla giurisdizione della Corte dei conti non ne comporta la sottrazione ad ogni possibilità di controllo. L'insindacabilità nel merito sancita dall'art.1, primo comma, legge 14 gennaio 1994, n. 20<sup>26</sup> non priva, infatti, la Corte dei conti della possibilità di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale: in ordine cioè, alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore. Si deve quindi richiamare, quale limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione, l'esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici. Ne consegue che il giudice contabile può verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico. Se da un lato, infatti, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti, dall'altro, l'art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>27</sup> stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità e di efficacia, costituenti specificazioni del più generale principio costituzionale di cui all'art. 97 della Costituzione e rilevanti non solo sul piano della mera opportunità, ma anche della legittimità dell'azione amministrativa.<sup>28</sup>

- La statuizione resa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione su ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione costituisce giudicato con efficacia vincolante nel processo al cui interno è stata domandata.<sup>29</sup> Né rileva che in primo grado, prima della decisione delle Sezioni Unite sulla

---

<sup>23</sup> V. sent. SSRR n. 27 del 28 luglio 2014.

<sup>24</sup> V. Sez. Un., ordinanza 30 ottobre 2014, n. 23072.

<sup>25</sup> V. Sez. Un. 22645/2016.

<sup>26</sup> “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”

<sup>27</sup> “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

<sup>28</sup> V. Sez. Un. 10814, 22228/16 che richiama Sez. Un. 29 settembre 2003, n.14488.

<sup>29</sup> V. Sez. Un., 29 marzo 2013, n. 7930; Sez. Un., 2 luglio 2015, n. 13567.



giurisdizione, sia intervenuta una sentenza parziale della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti con cui - rigettandosi l'eccezione di parte convenuta - è stata dichiarata la giurisdizione contabile sui fatti lesivi commessi in danno di società pubblica.<sup>30</sup>

Infatti, la sentenza parziale del giudice nel processo pendente deve considerarsi alla stregua di una sentenza condizionata, nel senso che, ove la decisione della Corte di Cassazione sia di segno contrario a quello ritenuto o presupposto dal giudice di merito, la sentenza di quest'ultimo, sia sulla giurisdizione che sulle questioni logicamente successive, risulterà priva di effetto.

---

<sup>30</sup> V. Sez. Un. 26994/16 riferita a Casinò Municipale di Campione d'Italia s.p.a., che richiama Sez. Un., 17 dicembre 1999, n. 905; Sez. Un., 16 maggio 2014, n. 10823; Sez. Un., 14 maggio 2015, n. 9861.

### **3 LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2016 (V.P.G. ANTONIO BUCCARELLI)**

*Sommario: 3.1 Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria; 3.1.1. Questioni di massima; 3.1.2. Regolamenti di competenza; 3.2 Le Sezioni Riunite in speciale composizione; 3.2.1. I gravami avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo; 3.2.2. Ricorsi avverso l'inclusione degli elenchi ISTAT;*

#### **3.1 Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria**

##### **3.1.1 Questioni di massima**

Nell'anno scorso le Sezioni Riunite in composizione ordinaria hanno deciso quattro questioni di massima<sup>31</sup> di cui una in materia pensionistica, una in materia di responsabilità amministrativa e due su conti giudiziali.

La prima questione (n. 3 del 29.2.2016), che trova più ampio commento nella parte dedicata ai giudizi pensionistici, è stata decisa nel senso che la sentenza che dichiara la dipendenza dell'infermità da causa di servizio di guerra senza provvedere sugli accessori del credito pensionistico non forma giudicato implicito negativo sulla spettanza di detti accessori, anche qualora tale sentenza sia stata depositata dopo l'introduzione dell'appello nella materia pensionistica.

Quanto alla responsabilità amministrativa è stato stabilito (n. 8 del 21.4.2016) che il giudice d'appello, qualora il giudice di primo grado abbia dichiarato la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, in ipotesi di accoglimento del gravame del pubblico ministero, in applicazione dell'art. 105 del r.d. 1038 del 1933, deve rimettere gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito.

Le decisioni n. 19 del 15.9.2016 e n. 22 del 12.9.2016 riguardano il giudizio di conto:

- La prima, afferma che quanto al decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ai fini della dichiarazione dell'estinzione del giudizio sul conto, non è necessario che sia data comunicazione al Procuratore regionale dell'avvenuto deposito del conto giudiziale di cui all'articolo 27 del Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, e di cui all'articolo 3 della legge 8

---

<sup>31</sup> Art. 4, commi 1 e 2, della legge n 161/1953 ed art. 1, comma 7, della legge 19/94 ai sensi del quale "*Le Sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale*".

Le Sezioni Riunite decidono, altresì, con regolamento di competenza ex art. 42 c.p.c. sui ricorsi avverso le ordinanze di sospensione emesse dalle Sezioni giurisdizionali.

I giudizi innanzi alle Sezioni Riunite sono ora regolati dagli artt. 114 e ss. del d.lgs. 174/2016 recante il Codice della giustizia contabile. Quelli concernenti le "*questioni di massima e questioni di particolare importanza*" ed i "*regolamenti di competenza*", in particolare, sono disciplinati dagli artt. 114-117 e 118-122.

ottobre 1984, n. 658.

Con la seconda sentenza le Sezioni Riunite hanno individuato i soggetti operanti presso le strutture ricettive, onerati –sulla base dei regolamenti comunali previsti dall’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 23/2011– della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell’imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, quali incaricati della funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta.

A questi fini, in mancanza della regolamentazione statale di dettaglio è stata rimessa alla specifica regolamentazione locale, sia l’individuazione del soggetto onerato della resa del conto, sia la definizione della tipologia del conto richiesto.

### **3.1.2 Regolamenti di competenza**

In quanto riconosciute come funzionalmente assimilabili alla Corte di cassazione, relativamente ai giudizi innanzi alla Corte dei conti, le SS.RR. sono da considerare il giudice naturalmente competente a decidere sui gravami ex art. 42 c.p.c.<sup>32</sup>.

Prosegue, quindi, il percorso di definizione degli ambiti di impugnativa e di quelli di intervento sulle ordinanze di sospensione emesse dai giudici della Corte dei conti.

Con ordinanza n. 1 del 4.4.2016 è stata ritenuta resa in carenza di norma processuale autorizzativa (artt. 295 e 296 c.p.c.), oltre che inficiata da vizi logici, una sospensione del processo contabile, in pendenza del parallelo procedimento penale, effettuata per meri motivi di opportunità.

Con l’ordinanza n. 2 del 29.11.2016, le SS.RR., ricordando che la disposizione dell’art. 42 c.p.c., secondo la quale possono essere impugnati con istanza di regolamento di competenza i provvedimenti che dichiarano la sospensione del processo ai sensi dell’art. 295 c.p.c., non è suscettibile di interpretazione estensiva od analogica e non trova applicazione in fattispecie diverse da quella ivi contemplata, ha stabilito che non sono impugnabili le ordinanze di sospensione su istanza delle parti emesse ex art. 296 c.p.c..

Quanto all’ipotesi di sospensione disposta ex articolo 295 c.p.c. su istanza presentata in via subordinata dalla parte, difetta l’interesse a ricorrere da parte della stessa mancando il requisito della soccombenza.

### **3.2 Le Sezioni Riunite in speciale composizione**

Come ormai noto le Sezioni Riunite in speciale composizione (stabilita in tre magistrati del controllo e tre della giurisdizione in considerazione della peculiarità delle questioni da trattare) hanno competenza giurisdizionale come prevista dall’art. 243 quater, comma 5, T.U.E.L. n. 267/2000 (articolo introdotto dall’articolo 3, comma 1, lettera r), legge n. 213 del 2012 comma così

---

<sup>32</sup> Sul punto si richiama Corte costituzionale n. 30 del 27.1.2011 e SS.RR. ord. 1 del 26.4.2012.

modificato dall'art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014) avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali o anche avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di all'art. 243 ter (e, per estensione giurisprudenziale avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo di cui all'art. 148 bis T.U.E.L.) ed anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi assembleari dei Consigli regionali (in tal senso la previsione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, aggiunge al comma 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012 l'impugnabilità degli atti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia) e dall'art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012 n. 228 avverso l'inserimento negli elenchi ISTAT delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche.

Nell'anno in corso in questo ambito di giurisdizione<sup>33</sup> sono state emesse complessivamente 22 sentenze. Erano state 61 nel 2014, primo anno in cui tale forma di giudizio è andata a pieno regime, e 70 nel 2015. L'originaria previsione di legge riguardava il sindacato sulle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sui piani di riequilibrio finanziario (oltre che sull'ammissione al Fondo di rotazione) degli enti locali alternativi al dissesto, che è stato, poi, esteso in via giurisprudenziale all'adozione delle misure correttive ed alle condizioni di rispetto del patto di stabilità ex art. 148 bis del T.U.E.L.. Sia pure in una delicata contingenza del sistema degli enti locali, rispetto all'intento del Legislatore del d.l. 174/2012 (convertito nella legge 213 del 2012) di rafforzare il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, delineando anche un sistema di bilanciamento degli opposti interessi con la tutela degli stessi enti locali in crisi avverso le deliberazioni della Corte dei conti, occorre rilevare che le sentenze che hanno riguardato la valutazione di piani di riequilibrio<sup>34</sup>, sono state 8 su 12 nel 2014, 8 su 13 nel 2015. Delle 8 decisioni del 2016, 7 sono quelle che hanno riguardato piani di riequilibrio.

Dovendo tirare le somme sul consolidamento o meno di un giudizio che –a dispetto del tradizionale compito dell'Organo giurisdizionale che lo amministra- ha i connotati della piena cognizione del merito “contabile”<sup>35</sup> secondo criteri di ordinarietà, può dirsi senz'altro che l'anno che si apre sarà decisivo per comprenderne futuro e prospettive alla luce delle finalità perseguite dalla legge.

Se poi si passa dal rilievo statistico al tema dell'incidenza dei contenuti in termini giuridico-contabilistici, va osservato che in ragione di una normativa che, sia pure per esigenze di

---

<sup>33</sup> Oggi regolato dagli artt. 123-129 del Codice della giustizia contabile quali “*Giudizi in unico grado*”.

<sup>34</sup> Quasi tutte, peraltro, si sono risolte allo stadio delle questioni procedurali e sull'applicazione della normativa di proroga e slittamento nella presentazione dei suddetti piani.

<sup>35</sup> Lo spettro di cognizione deriva dal *petitum*, sovrapponendosi il *thema decidendum* (sentenza n. 6/2015 e 26/2016) all'intera attività della Sezione regionale di controllo, che non incontra vincoli nell'esercizio della propria attività cognitiva e conseguentemente può esercitare autonomi poteri istruttori anche in relazione ad elementi non presi in considerazione dalla commissione ministeriale nello svolgimento dell'attività istruttoria.

armonizzazione contabile, indulge nelle proroghe delle scadenze contabili<sup>36</sup> e consente puntualmente la rimodulazione dei piani di riequilibrio determinando, potrebbe risultare una dispersione dell'effetto deliberativo delle Sezioni territoriali di controllo.

Oltre alla produzione quantitativa, altri problemi, come si vedrà, riguardano i giudizi sugli elenchi Istat e sui rendiconti dei gruppi consiliari.

### **3.2.1 Gravami avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo**

#### **a. Il riequilibrio finanziario degli enti locali**

In tale ambito di tipologia di ricorso avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo, delle 7 sentenze del 2016, quattro hanno riguardato le norme che a valere sul 2015 e sul 2016 hanno consentito la rimodulazione dei piani di rientro presentati o approvati. Nessuna di dette decisioni si è finora chiaramente pronunciata sulla possibilità – pure oggetto di ricorso presentato nel corso del 2015 (Comuni di Acri, di Taormina e di Casamicciola Terme, oltre a quello di San Lucido del 2016) - di rimodulazione di piani di riequilibrio respinti e, tuttavia, sub judice per effetto della presentazione del ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione.

Con le decisioni n. 11 del 3.6.2016, n. 12 e 13 del 13.6.2016 e 25 del 7.12.2016 si è quindi stabilito che gli interventi normativi succedutisi nel tempo (quanto alla decisione 11 il riferimento è all'art. 1, comma 573, della legge 27.12.2013 n. 147 che consente all'Ente locale di riproporre la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis) in quanto norme speciali, non sono suscettibili di estensione analogica; che la mancata rimodulazione, da parte del Consiglio comunale subentrante, di un piano già deliberato dalla consiliatura precedente, non è opzione alternativa alla approvazione di un nuovo piano di riequilibrio, essendo quest'ultimo da considerare fuori termine e decaduta la possibilità della predetta rimodulazione, qualora non vi sia un piano regolarmente e tempestivamente approvato.

Secondo le decisioni 12 e 13 del 2016, quindi, anche la ratio dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 28.12.2015 è quella di rendere omogeneo il periodo per il ripiano del disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui (30 anni) rispetto al termine decennale sancito dall'articolo 243 bis e ss. T.U.E.L., e, pertanto, legittima gli enti alla rimodulazione o alla riformulazione del piano di riequilibrio presentato o approvato nel corso del 2013 e del 2014 limitatamente alla quota di disavanzo applicata al piano e derivante dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 e dal decreto ministeriale 2

---

<sup>36</sup> Da ultimo, ad esempio, il d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 "Proroga e definizione di termini" (milleproroghe 2017) che differisce il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali al 31 marzo 2017 (art. 5, comma 11: *11. Il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione degli enti locali, di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l'esercizio 2017 è differito al 31 marzo 2017. Conseguentemente è abrogato il comma 454 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232*).

aprile 2015, lasciando, quindi, impregiudicati i vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano<sup>37</sup>.

Negli stessi termini di una visione dinamica del giudizio sulla previsione di riequilibrio nel medio-lungo periodo, con richiami ampi alla pregressa giurisprudenza delle Sezioni Riunite (le decisioni nn. 3, 26 e 34/2014), si è espressa la decisione 25/2016 con la quale è stata respinta la richiesta di rinvio per rimodulazione del piano in assenza dei presupposti richiesti dalla legge<sup>38</sup>.

Sempre in tema di piani di riequilibrio finanziario è la decisione n. 21 del 21.9.2016 con la quale –declinando la Corte la valutazione di un piano di riequilibrio giunto, per esigenze di carattere istruttorio, all’esito del suo periodo di durata stabilita prima che venisse sottoposto alla valutazione della Sezione regionale di controllo che, comunque, non lo aveva approvato perché non congruo- è stato accolto parzialmente il ricorso in quanto “il mancato rispetto dell’archetipo procedurale come delineato dal legislatore in termini vincolanti (quand’anche in qualche modo giustificabile nella fattispecie da obiettive specificità della sequenza temporale) comporta la necessità di annullare la sentenza [sic] impugnata, senza peraltro che ciò implichi (come pur vorrebbe parte ricorrente) una valutazione sulla congruità del piano o sul raggiungimento degli obiettivi”. Prosegue la sentenza delle SS.RR. affermando che “restano comunque impregiudicati i poteri della Sezione territoriale di controllo riguardo al piano di riequilibrio in questione, nei limiti di legge, nel rispetto della distinta sequenza ‘valutazione congruità del piano–riscontro del raggiungimento dei risultati’, stante inoltre l’essenziale carattere del presente giudizio. Tale carattere configura infatti un giudizio in unico grado, non di appello, con conseguente esclusione di qualsiasi possibilità da parte delle Sezioni riunite di rimessione degli atti alla Sezione territoriale di controllo ovvero di ‘cognizione

---

<sup>37</sup> Fondamentali nell’elaborazione di detta giurisprudenza il riferimento alle valutazioni espresse dalla Sezione Autonomie. Nel caso si tratta della delibera n. 13/SEZAUT/2016/QMIG.

<sup>38</sup> In disparte la questione se possano accedere alla opzione di rimodulazione gli enti locali il cui progetto di riequilibrio sia già stato rigettato dalla Sezione regionale competente o il cui piano sia sub iudice innanzi alle SS.RR. per effetto della delibera di diniego di approvazione –aspetti che, ad oggi, non risultano delibati dalle SS.RR. -, il giudizio sulla possibilità di rimodulazione va effettuato in dipendenza della sussistenza delle condizioni per procedere in tal senso perché riscontrabili delle difformità tra il piano e la situazione reale venutasi a determinare per effetto dei vincoli di armonizzazione.

In proposito la Sezione Autonomie (decisione 4/SEZAUT/2015/INPR) ha delineato la ratio degli interventi di legge che più volte hanno inciso sui procedimenti di redazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale rilevando “*l’esigenza di coordinare l’attuazione del piano di riequilibrio con le attività propedeutiche all’introduzione della contabilità armonizzata, segnatamente con gli effetti derivanti: a) dall’eventuale ripiano del maggior disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al FCDE; b) dalla costituzione del FCDE; c) dalla costituzione del FPV*” (nel caso l’aggiornamento delle previsioni del piano, sia pur entro ristretti limiti, è stato considerato ammissibile, ai sensi dell’art. 1, comma 538, della legge 190/2014, solo ed esclusivamente in riferimento al maggior disavanzo di amministrazione).

Sostanzialmente conformi sono le indicazioni rese con la successiva deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR nel valutare il termine di approvazione del rendiconto relativo all’esercizio 2014 differito alla data del 15 giugno 2015 per effetto di quanto disposto dall’art. 2, comma 1, del d.l. n. 78/2015. Da ultimo proprio la richiamata Sezione Autonomie n. 13/SEZAUT/2016/QMIG si è pronunciata sull’applicazione del comma 714 (rispetto al quale il comma 714 bis implica solo una duplice estensione temporale) rilevando che la possibilità data all’ente di rivisitare lo strumento di risanamento ai fini del ripiano della quota di disavanzo nei termini precisati nella disposizione appena richiamata, è motivata dalla necessità di adeguamento ai meccanismi ed alle procedure previsti dalle norme sull’armonizzazione dei sistemi di contabilità e degli schemi di bilancio ex d.lgs. n. 118/2011, per cui il piano già approvato o presentato può essere oggetto di riformulazione o rimodulazione (a seconda se solo presentato o se già approvato) “*solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui nei termini e con le modalità stabilite dall’art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal decreto ministeriale 2 aprile 2015*”, restando “*impregiudicati i vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell’approvazione del piano*”.

sostitutivo' con esame della congruità del piano (non deliberato dalla Sezione di controllo)''.

Pure in tema di piani di riequilibrio, ma senza esito alcuno per effetto della pronuncia di inammissibilità del ricorso, la decisione n. 16 dell'1.8.2016 nella quale si afferma che i ricorsi ex art. 243 quater del T.U.E.L. devono sempre preliminarmente essere notificati ai soggetti legittimati passivi necessari, dovendosi successivamente procedersi al deposito, tenendo conto del termine perentorio di trenta giorni.

Con la decisione n. 26 del 7.12.2016 è stato accolto un ricorso in materia di congruità del piano di riequilibrio ma negli stretti termini e limiti del dedotto in giudizio "restando in capo alla Sezione regionale di controllo ogni valutazione di merito circa la sussistenza dei rimanenti presupposti per una rimodulazione del piano di rientro, nonché circa la attendibilità e la congruenza del piano rimodulato, profili che non sono stati oggetto di specifico esame nella delibera impugnata e che, pertanto, non hanno formato oggetto del presente giudizio". Le Sezioni Riunite hanno, quindi, ribadito che "il sindacato giurisdizionale alle stesse riconosciuto ha carattere pieno, incontrando però il limite del dedotto in giudizio. Ciò significa che, in fattispecie, la pronuncia concerne unicamente il punto controverso oggetto di causa (come in precedenza individuato) e non già la valutazione di legittimità (per altri profili) e di congruità del piano rimodulato, valutazione rimessa appunto alla Sezione regionale di controllo competente (sentenza/ordinanza n. 11/2014/EL e sentenza n. 55/2015/EL di queste Sezioni riunite)".

Tale decisione, tuttavia, oltre a consolidare alcuni aspetti processuali concernenti la posizione della Procura Generale quale parte processuale piena ed autonoma, non assimilabile alla mera rappresentanza e/o difesa delle deliberazioni impugnate emesse dalle Sezioni territoriali del controllo, in quanto portatrice dell'interesse generale, a tutela del rispetto dell'ordinamento con particolare riferimento alle norme che disciplinano la gestione economico-finanziaria pubblica e assicurano i complessivi equilibri di sistema, ha –nel merito- stabilito che il fondo anticipazione di liquidità ha lo scopo di sterilizzare il risultato di amministrazione a seguito di una erogazione destinata ad incidere solo sulla liquidità dell'ente locale, diversamente dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) che è a garanzia dei residui attivi incerti e che il trasferimento delle risorse del Fondo anticipazione liquidità nel Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) non si traduce automaticamente in una surrettizia riduzione del disavanzo, dato che, in ogni caso, l'ente è tenuto ad accantonare adeguate risorse per far fronte all'ipotesi di parziale/totale cancellazione dei residui attivi.

Altri aspetti procedurali sono stati esaminati nella decisione n. 2 dell'1.2.2016 nella quale si afferma che le Sezioni regionali di controllo, qualora intendano pervenire alla pronuncia interdittiva, ai sensi dell'art. 148 bis del T.U.E.L., devono specificare i programmi di spesa

coinvolti, ricollegandoli in modo esplicito alle ipotesi della mancata copertura, ovvero della insostenibilità finanziaria, non potendosi considerare “rilievo” la mera osservazione espressa in termini dubitativi.

Per altro verso si riconosce che l’Amministrazione è tenuta ad adottare misure correttive effettive per rimuovere gli elementi critici indicati dalla Sezione regionale di controllo, anche attraverso la formulazione di adeguati piani di rientro che contengano precisi indicatori temporali ai quali ancorare la possibilità di riscontro<sup>39</sup>.

In tal caso le Sezioni Riunite, “dato atto che la deliberazione impugnata non ha implicato misure interdittive sui programmi di spesa del Comune...” ed “...accertato l’interesse a ricorrere in ordine al consolidamento dei rilievi circa molteplici criticità, in concordanza con le conclusioni della Procura Generale, respingono il ricorso con le precisazioni che precedono”. Ed a seguire le stesse Sezioni Riunite “danno atto al Comune di aver intrapreso un percorso finalizzato al recupero della sana gestione, percorso che, acceleratosi soprattutto nel 2015, non ha ancora consentito di superare le criticità accertate, con particolare riferimento all’indebitamento fuori bilancio, allo smaltimento dei residui (soprattutto di quelli vetusti), all’analisi delle cause dell’indebitamento fuori bilancio e dei contenziosi, al recupero dell’evasione in relazione a tutti i tributi locali”.

#### **b. I rendiconti dei gruppi consiliari**

In primo luogo si rileva che da ultimo con la sentenza n. 10 del 13.1.2017, resa sull’ennesimo conflitto di attribuzioni sulle delibere di controllo dei rendiconti gruppi consiliari, la Corte costituzionale, ha ribadito l’ormai consolidato principio per cui “...il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, dall’altro, non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)”.

Cinque le decisioni emesse in questa materia nel 2016. Anche tale tipologia di giudizio in unico grado –dopo un avvio consistente (26 sentenze nel 2014, ma già solo 10 nel 2015), anche supportato dalle pronunce della Corte costituzionale che avevano sollecitato l’intervento del Legislatore-, da un lato, soffre della sovrapponibilità con i concorrenti giudizi di responsabilità

---

<sup>39</sup> Altri principi concreti affermati in detta decisione attengono al recupero dell’evasione tributaria che deve riguardare tutti i tributi locali e deve essere valutato con riferimento al parametro degli effettivi incassi conseguiti, anche considerando gli ostacoli procedurali e le prevedibili quote fisiologiche di contenziosi ed alla possibilità di mantenere fra i residui attivi dell’esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che, nella sostanza e non solo formalmente, costituisca l’ente territoriale creditore della relativa entrata.



amministrativa<sup>40</sup> attinenti il medesimo oggetto e, dall'altro, risente di un consolidamento formale delle stesse Assemblee regionali nel rispetto del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai Gruppi consiliari e contestualmente dell'abbassamento dell'attenzione mediatica su tale fenomeno di costume politico.

La decisione n. 15 dell'8.7.2016<sup>41</sup> ha avuto ad oggetto somme assegnate per refezione ai collaboratori ed una consulenza legale in ordine alla quale –senza che si sia addivenuti alle conseguenze dettate per effetto dell'irregolarità della spesa- le SS.RR. hanno disposto l'obbligo (probabilmente di carattere generale e non riferito alla fattispecie in esame, rispetto alla quale il potere deliberativo della Sezione territoriale di controllo è consumato) di “fornire elementi documentali in merito alla effettività e congruenza della spesa, all'attività svolta dal consulente (comprovabile anche con l'esibizione di report, memorie, relazioni eventualmente redatte nel corso dell'attività consulenziale), oltre che, in relazione alla congruenza e proporzionalità del costo rispetto ai servizi professionali resi, mediante esibizione del curriculum del professionista e/o del confronto tra preventivi di altri professionisti (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 98/2016/FRG del 22/04/2016)”.

Con la decisione n. 17 dell'1.8.2016 è stato affermato non essere rendicontabili le spese inerenti l'attività di comunicazione istituzionale effettuate nel periodo antecedente alle elezioni e fino alla chiusura delle operazioni di voto. Si è, altresì, rilevato di non potersi dare conto dell'avvenuta restituzione, tramite bonifico effettuato dal Gruppo Consiliare in favore del Consiglio regionale, se non risulta versata agli atti la dimostrazione dell'effettivo avvenuto versamento.

La decisione n. 23 del 26.9.2016 ha preliminarmente dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio dispiegata dalla Regione per assoluta indeterminatezza, non avendo formulato conclusioni o difese. Ha, quindi, accolto il ricorso del Gruppo consiliare ritenendo regolari le spese di funzionamento e di personale.

Con la decisione n. 24 del 28.10.2016, infine, è stato stabilito che, ai sensi dell'art. 1, comma 9 e ss. del d.l. n. 174/2012, ogni spesa sostenuta da un Gruppo consiliare, compresa l'erogazione di somme a titolo di lavoro straordinario a forfait, deve soggiacere alle regole di rendicontazione, per valutarne l'inerenza ai fini istituzionali, “poiché alla corresponsione dell'elemento accessorio deve necessariamente corrispondere, in applicazione di consolidati principi attinenti alla attribuibilità di risorse pubbliche, l'indicazione specifica della prestazione oraria effettivamente svolta”.

---

<sup>40</sup> I rischi di bis in idem, come il richiamo al precedente favorevole delle SS.RR., sono comunemente prospettati dai convenuti nei giudizi di responsabilità.

Quanto ai giudizi di conto, si ricorda che con la decisione n. 30 del 4.8.2014 su questione di massima promossa dal Presidente della Corte dei conti, è stato stabilito che non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853.

<sup>41</sup> Nella quale pure è stabilita l'ammissibilità del ricorso proposto collettivamente da più Gruppi consiliari nei confronti di una medesima deliberazione della Sezione territoriale di controllo.

### **c. Ricorsi avverso le deliberazioni di parifica dei rendiconti regionali**

Sebbene vi sia stato nel corso dell'anno un giudizio di parifica su rendiconto di regione a statuto ordinario con parifica parziale, non ci sono stati giudizi in detta materia, la cui ricorribilità è stata affermata dalle SS.RR. in speciale composizione con la sentenza 27/2014, in quanto la fattispecie rientra nell'ambito giurisdizionale della Corte dei conti relativo alle materie di contabilità pubblica che riguardano, ex art. 103 Cost., il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, inteso in senso dinamico anche in relazione ai profili attinenti alla gestione del bilancio e dei suoi equilibri.

### **3.2.2 Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat**

In netta flessione anche i ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat (14 ricorsi, di cui 4 rinunziati dai ricorrenti, e 9 sentenze, di cui 7 di accoglimento), tutti –ad eccezione di uno- proposti dalle Federazioni sportive aderenti al Coni, le quali proprio nel 2015 avevano generato ben 35 delle 36 sentenze di quell'anno, alimentando a latere svariati ricorsi per Cassazione e regolamenti preventivi di giurisdizione.

La prima considerazione su detti giudizi attiene alla loro rilevanza in rapporto agli effetti dell'inserimento nell'elenco di cui sopra, laddove proprio le Federazioni sportive nazionali affiliate al CONI, per le quali già, ai sensi dell'art. 13 del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 (proroga di termini previsti da disposizioni legislative), si stabiliva il differimento all'1.1.2016 dell'applicazione delle norme di contenimento delle spese previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istat e, poi, con l'art. 1, comma 479, della legge 28.12.2015, n. 208, è stato previsto che “al fine di assicurare la piena ed efficace realizzazione degli obiettivi istituzionali perseguiti, non si applicano ... le norme di contenimento delle spese previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni”.

Il differimento delle norme vincolistiche –o l'esonero dal rispetto delle stesse- è, quindi, da considerarsi “a regime”, non essendoci più alcun termine di validità della disposizione, sicché l'inserimento in elenco continua ad essere di fatto privo di effetti sostanziali se non per quel che attiene al mero rispetto di regole di compliance (tra le quali la normativa sulla trasparenza e la corruzione) o di ottimizzazione del sistema di giustificazione delle spese e di pagamento dei debiti (anche in forma elettronica)<sup>42</sup>, al cui ristretto ambito, quindi, è per conseguenza ridotto l'effetto delle statuizioni delle SS.RR. in commento<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Regole che, peraltro, dovrebbero essere patrimonio comune agli enti pubblici, come a quelli privati, tanto più se vi è la pretesa alla qualificazione quale soggetto operante nel mercato.

<sup>43</sup> Stabilisce la sentenza n. 9 del 4.5.2016 che nonostante la disciplina prevista dall'art. 1, comma 479, della legge n.208/2015, escluda le Federazioni sportive nazionali dalle norme di contenimento delle spese applicabili ai soggetti inclusi nell'elenco ISTAT, sussiste

Quanto al merito delle questioni sottoposte all'attenzione delle SS.RR., è ormai consolidata la giurisprudenza che afferma che per la qualificazione di un'istituzione senza fini di lucro come amministrazione pubblica, il SEC 2010, diversamente dal SEC 95, non prevede più come autonomo requisito il finanziamento pubblico prevalente, ma individua i cinque indicatori di un controllo pubblico inteso come concreto potere di indirizzare le scelte dell'ente (nomina dei funzionari che gestiscono l'istituzione; altri strumenti autorizzativi diversi dalla nomina dei funzionari; accordi contrattuali con l'amministrazione pubblica; grado di finanziamento, non coincidente con il "finanziamento principale" pubblico; misura -assorbente o meno- dell'esposizione dell'amministrazione pubblica ai rischi finanziari associati alle attività dell'istituzione senza scopo di lucro, di modo che l'accordo di copertura dei rischi costituirebbe una forma di controllo pubblico) e che, quindi, riduce il significato dei criteri quantitativi e qualitativi più stringenti circa il carattere Market/Non market dell'istituzione, non comportando automaticamente l'inclusione nelle entrate da finanziamento pubblico delle quote associative versate dai tesserati ed affiliati ad una federazione sportiva.

Più in particolare, il declassamento del criterio del finanziamento prevalente di amministrazioni pubbliche e la valorizzazione della nozione europea del controllo, quale capacità di determinare la politica generale o il programma dell'unità istituzionale e, quindi, di influire in modo determinante sulle scelte strategiche e sull'amministrazione attiva dell'ente controllato, hanno indotto le SS.RR. dalla sentenza 41 del 22.7.2015 (concernente la Federazione Italiana Nuoto) in poi ad accertare nelle singole fattispecie la capacità di determinarsi autonomamente da parte della singola Federazione, con un accertamento da condursi caso per caso, da cui il riferimento nel SEC 2010 alla circostanza che "una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo".

Tale giudizio soggettivo ha condotto all'accoglimento dei ricorsi con le decisioni n. 1 del 19.1.2016, 4 e 5 del 16.3.2016, 9 e 10 del 4.5.2016 e 14 dell'8.7.2016 per le quali ai fini del test Market/Non market, l'entità delle risorse proprie, derivanti, oltre che dai ricavi, da pubblicità e sponsorizzazioni e, soprattutto, dalle vendite delle quote associative, seppur non inseribili tra i ricavi, in quanto non connotate da corrispettività, sono utilizzabili per valutare la capacità dell'Ente di autodeterminarsi, trattandosi, comunque, di entrate. Le quote associative ed i tesseramenti (nucleo di entrate intorno alle quali ruota il "giudizio soggettivo" di cui sopra) ai fini del calcolo del predetto test, non costituiscono neppure entrate da finanziamento pubblico (SS.RR. n. 41/2015/RIS, 44/2015/RIS, 45/2015/RIS, 46/2015/RIS e 1/2016/RIS), e, di conseguenza, vanno

---

comunque l'interesse delle Federazioni in questione ad essere escluse dall'elenco de quo in quanto l'inserimento in quest'ultimo determina sia conseguenze economiche, sia effetti non economici.

prese in considerazione sotto la diversa prospettazione della incidenza delle stesse sul grado di autonomia finanziaria della Federazione, sicché, come chiarirebbe il SEC 2010, l'esito negativo del test comporta comunque la verifica della sussistenza di una situazione di effettivo controllo da parte di una amministrazione pubblica.

È quest'ultimo, in particolare, l'approdo della decisione 14/2016 che ha escluso una Federazione dall'inserimento in elenco, poiché, pur in presenza dei requisiti giuridico-statistici per ritenere legittimo detto inserimento, invero sarebbero i dati economici –letti oltre la sterilità del risultato negativo del test Market-Non market- a far rilevare l'autonomia sostanziale dell'ente ricorrente rispetto al CONI e, quindi, l'impossibilità di assimilazione alla stregua dei soggetti annoverati nel settore S.13.

Il perno di tale ragionamento è nella considerazione che il riscontro del requisito del controllo debba essere effettuato sulla base di indicatori che, per loro natura, implicano -come ricordato- “un giudizio soggettivo” (richiamo al par. 20.15 del SEC 2010) volto a verificare se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conservi in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori.

Aldilà del richiamo testuale al SEC 2010, resta il punto esigido che incide, se tale giudizio soggettivo sia riferibile all'opinione ed al libero convincimento del giudice chiamato a decidere sulla sussistenza o meno del requisito del controllo, ovvero se, per non essere del tutto arbitrario, anche tale giudizio debba trovare i suoi spazi di manovra nell'ambito di una valutazione nei termini di quella stessa discrezionalità tecnica che vale per gli atti amministrativi espressione di valutazioni tecniche (suscettibili di sindacato giurisdizionale nei soli casi in cui l'amministrazione abbia effettuato scelte che si pongono in contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica<sup>44</sup>).

È comunque in base a tale giudizio soggettivo che le SS.RR. hanno, ritenuto –dalla sentenza 41/2015- di riscontrare di fatto la capacità di determinarsi autonomamente da parte delle federazioni sulla base di un criterio economico e non strettamente giuridico, come espressamente dispone il par. 2.02, secondo cui “le unità e gli insiemi di unità da prendere in considerazione nell'ambito della contabilità nazionale sono definiti in relazione al tipo di analisi economica a cui sono destinati e non in termini di unità abitualmente utilizzate per effettuare le rilevazioni statistiche”, definendo così un chiaro percorso di classificazione del settore delle Amministrazioni pubbliche (S13) che non si esaurisce nel test Market, qualora questo sia negativo (dovendo escludersi da una parte la condizione rappresentata dalla produzione “di beni e servizi destinabili alla vendita”) e con la mera prevalenza dei dati giuridici e statistici, ma con la valorizzazione di quelli economici con l'effetto

---

<sup>44</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 2 maggio 2012, n. 2521.

di riportare il trend dell'incidenza dei contributi del CONI sul valore della produzione costituito dalle entrate "proprie" scaturenti, "...oltre che dai ricavi da manifestazioni nazionali ed internazionali e da pubblicità e sponsorizzazioni, anche dalle vendite delle quote associative".

Con la decisione n. 18 del 12.9.2016 tale processo valutativo è stato affinato, in parziale ma coerente revisione alla predetta giurisprudenza, con una rivalutazione del finanziamento pubblico nel rapporto di cui sopra tutte le volte che detta tipologia di entrata incida comunque sul valore della produzione nella misura prossima al 50%. Tale riscontro determina il ripristino di una condizione di controllo esterno –da parte del CONI- della capacità di determinarsi della federazione, anche con effetti ripristinatori dell'altro indicatore del controllo che si riferisce al livello di esposizione al rischio per l'amministrazione pubblica.

Unica decisione che non ha riguardato le federazioni sportive è la n. 6 del 4.4.2016, con la quale, nell'affermare che la corretta compilazione dell'elenco Istat delle Amministrazioni pubbliche richiede una lettura ponderata dei dati di bilancio dei soggetti in controllo pubblico, tenendo conto anche dei possibili disallineamenti tra le definizioni della contabilità aziendale nazionale e quelle accolte in ambito comunitario, non è stata ritenuta determinante, ai fini dell'inclusione in elenco, la circostanza, di natura meramente formale, dell'errata allocazione in bilancio dei corrispettivi da contratto di servizio di una società di autolinee interamente partecipata.

## **4 FATTISPECIE DI DANNO PIÙ SIGNIFICATIVE TRATTATE DALLE PROCURE REGIONALI (VV.PP.GG. LUIGI IMPECIATI E CARMELA DE GENNARO)**

*Sommario: 4.1 - Breve premessa; 4.2 - Danni patrimoniali e all'immagine della p.a. conseguenti a reato; 4.3 - Danni connessi a mancata riscossione di entrate; 4.4 - Danni causati da illecite concessioni di contributi pubblici, statali e comunitari; 4.5 - Danni derivanti da procedure di appalto di opere e servizi; 4.6 - Danni connessi alla gestione di personale pubblico; 4.7 - Danni relativi a spese sanitarie; 4.8 - Danni derivanti da malpratiche amministrativa*

### **4.1 Breve premessa**

L'azione svolta dalle Procure Regionali, nell'anno decorso, ha posto in luce come, pur nel variegato panorama di illiceità che trova punti di riferimento in ogni categoria di plesso istituzionale (Stato, Regioni, Province, Comuni, Forze Armate e di Sicurezza ecc...), alcune tipologie fattuali, più di altre, appaiono come significative di una propensione ad una gestione di denaro pubblico che appare, talvolta disinvolta e talaltra tesa a privilegiare il soddisfacimento di interessi non puntualmente inseriti nel quadro organico e funzionale della spesa istituzionale.

Si riporta, nel prosieguo, un *excursus* delle fattispecie più significative oggetto delle citazioni depositate nel corso del 2016 dalle Procure regionali.

### **4.2 Danni patrimoniali e all'immagine della p.a. conseguenti a reato.**

L'azione delle Procure contabili si svolge, nei limiti delle proprie attribuzioni, anche con riferimento al contrasto delle illegalità, nella gestione della pubblica amministrazione, connesse a condotte finalizzate alla realizzazione di interessi individuali che assumono rilievo anche sotto il profilo penale.

Il collegamento tra procedimento penale e procedimento di responsabilità amministrativo-contabile è posto dalla disposizione che impone al pubblico ministero penale o agli uffici giudiziari l'invio di comunicazioni circa l'esercizio dell'azione penale (art. 129, comma 3 e comma 3 bis delle disp. att. c.p.p.) o l'emissione di sentenze, prima o dopo il loro passaggio in giudicato (artt. 6 e 7 della legge n. 97/2001).

In ordine ai rapporti tra i due giudizi, vige il principio della reciproca autonomia di valutazione degli esiti processuali, salvi gli effetti limitatamente vincolanti delle sentenze di condanna o di assoluzione ai sensi degli artt. 651 e 652 del c.p.p.

La giurisprudenza, comunque, riconosce l'utilizzazione, nel giudizio contabile, delle prove acquisite nel procedimento penale, così come ritiene ampiamente valutabile la sentenza di patteggiamento, emessa ex artt. 444 e 445 c.p.p., che può costituire elemento di prova su cui il giudice contabile può formare il proprio convincimento.

Tutti gli elementi acquisiti in sede penale, infatti, costituiscono fonte di prova liberamente

apprezzabile e verificabile in sede di giudizio di responsabilità amministrativo-contabile.

In presenza di fatti costituenti reato contro la P.A., e solo in presenza di tali reati, le Procure contabili oltre ad agire per il ristoro del danno patrimoniale, esercitano l'azione anche per il risarcimento del danno causato all'immagine della stessa pubblica amministrazione (art. 17, comma 30 ter, d.l.n.78/2009 conv. dalla legge n.102/2009, come modificato dal d.l. n.103/2009). Quest'ultimo può essere contestato anche in assenza di danno patrimoniale.

In tale ambito, l'attività delle Procure è stata rivolta a perseguire fattispecie di danno concretizzatesi in molteplici settori della P.A., anche particolarmente sensibili in quanto riguardanti funzioni di garanzia e di direzione della vita pubblica.

A tal proposito, si segnalano alcune azioni, per il risarcimento del danno all'immagine, promosse dalla **Procura regionale per il Piemonte**: una, nei confronti di un ex Ispettore capo della Polizia di Stato, coordinatore dell'Ufficio ricezione denunce della Questura di una provincia del Piemonte che, abilitato all'accesso al sistema d'indagine interforze (cd. S.D.I.), rivelava notizie ed informazioni riservate in cambio di denaro ed altre utilità; l'altra, nei confronti di una infermiera professionale operante presso la struttura complessa "Emergenza Sanitaria Territoriale 118 dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, la quale, in caso di sinistri stradali con richiesta di intervento di autoambulanza, ritardava appositamente l'invio del mezzo sul luogo dell'incidente, al fine di segnalare via sms ad un gestore di carri attrezzi il luogo del sinistro, ovviamente dietro compenso.

In altro settore della Pubblica amministrazione, si segnala l'azione promossa dalla **Procura regionale per il Veneto** nei confronti di un ex Magistrato alle Acque di Venezia. Nello specifico, dalle indagini effettuate, anche in sede penale, è emerso che il predetto dirigente ha percepito dal Consorzio concessionario dei lavori per la realizzazione del sistema di protezione di Venezia dalle acque alte (cosiddetto MOSE), somme ingenti al fine di consentire l'intromissione dello stesso Consorzio nella gestione dell'Ufficio del Magistrato delle Acque. In sostanza, parte delle attività in carico all'Ente pubblico, in realtà erano svolte dal Consorzio, cosicché il soggetto che avrebbe dovuto essere sottoposto a controllo veniva a sostituire, nei compiti, il committente controllore.

In relazione a tale vicenda delittuosa, la Procura territoriale ha contestato tanto una ipotesi di danno da disservizio, quanto di danno all'immagine, per un importo complessivo di oltre 2 milioni e 600 mila euro.

#### **4.3 Danni connessi a mancata riscossione di entrate.**

Altra tematica che ha assunto rilievo nel corso dell'anno 2016 è quella afferente al diffuso fenomeno sul territorio nazionale **dell'omessa riscossione di proventi pubblici**.

Nell'ambito dell'attività di riscossione tributi, assume particolare significato la citazione in

giudizio, emessa dalla **Procura Regionale per la Puglia** nei confronti della società CERIN srl, concessionaria del servizio riscossione tributi, presso un grosso comune della Provincia di Bari in relazione al mancato riversamento di ben 4 milioni e 500 mila euro. In relazione a tale vicenda assume profili di particolare interesse la proposizione, da parte del P.M. anche, di una **azione revocatoria ex art. 2901 c.c. di atti di disposizione rappresentati dall'aumento di capitale operato dalla suddetta società (a responsabilità limitata), e dalla successiva scissione della stessa**. Tali atti dispositivi, infatti, secondo la prospettazione attorea, hanno comportato il depauperamento delle disponibilità immobiliari della società concessionaria del servizio riscossione mettendo a grave rischio la possibilità che il Comune possa vedere soddisfatto il proprio ingente credito.

L'azione revocatoria in questione, andata in discussione alla fine dello scorso mese di novembre, risulta di interesse in quanto, sia in dottrina che giurisprudenza, appare controversa la possibilità che tali operazioni societarie possano costituire atti di disposizione del patrimonio sottoponibili ad azione revocatoria ex art. 2901 c.c..

Parimenti, risulta controversa anche la applicabilità del disposto di cui all'art. 2503 c.c. che prevede un termine decadenziale breve per la proposizione di opposizione all'iscrizione dell'atto di scissione ai creditori.

Risultano ancora numerose le azioni esercitate nei confronti dei concessionari delle ricevitorie del **gioco del Lotto** per il mancato versamento dei proventi delle giocate e nei confronti di intermediari per la **vendita di valori bollati** per il mancato versamento degli incassi.

Altre azioni ricorrenti delle Procure regionali afferiscono al **mancato introito, da parte dei Comuni, di tributi ed imposte ed oneri, nonché la mancata riscossione o riversamento della tassa automobilistica regionale**

Con riferimento a tali ipotesi di danno, si segnala che in esito ad una complessa attività istruttoria svolta dalla Compagnia della Guardia di finanza di Caltagirone, su delega della **Procura regionale per la Sicilia**, in merito all'indebito utilizzo, da parte di soggetti privati, di immobili abusivi non demoliti e, pertanto, acquisiti al patrimonio immobiliare del predetto Comune. L'ipotesi di danno contestata si sostanzia nella mancata percezione, da parte del Comune, dei canoni di locazione degli immobili di cui sopra. In sintesi, l'inerzia dell'Amministrazione comunale ha consentito, spesso per parecchi anni, l'uso gratuito di beni di pubblica proprietà da parte dei soggetti condannati, in sede penale, per la realizzazione di tali immobili: costoro, infatti, oltre a non corrispondere alcun corrispettivo per l'uso del bene, ormai di proprietà comunale, sono anche risultati esenti dal pagamento dei tributi comunali correlati al diritto di proprietà.

Altra azione per danno patrimoniale, in relazione all'affidamento del servizio di riscossione dei tributi, è quella esercitata dalla **Procura regionale per la Toscana** a carico del Responsabile del



Servizio tributi di un comune dell'Isola d'Elba, per avere costui disposto il pagamento, in favore della società affidataria del servizio di accertamento dell'ICI, di una somma, a titolo di aggio, corrispondente al 90,06% delle entrate accertate, nonostante "il disciplinare" prevedesse la corresponsione dell'aggio in misura percentuale non superiore al 37,5%.

#### **4.4 Danni causati da illecite concessioni di contributi pubblici, statali e comunitari**

Altro settore rilevante di azione delle Procure regionali è quello relativo alla **gestione dei finanziamenti pubblici**, tanto di provenienza comunitaria (in particolare il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia), quanto nazionale (leggi n.488/1992, n. 662/1996 e n.185/2000), o regionali.

Le Procure sul territorio sono state impegnate a contrastare questo diffuso fenomeno nel contesto di progetti per la realizzazione di opere, investimenti, formazione di lavoratori che hanno beneficiato, in primis, dell'aiuto economico dell'Unione Europea, liquidato agli aventi diritto per la realizzazione di Piani di Sviluppo, elaborati quale concreto supporto di imprenditoria giovanile o insediamenti produttivi nelle aree economicamente depresse.

Ne sono emblematiche esemplificazioni, sia sul piano delle risorse impiegate che del livello qualitativo del fenomeno, la contestazione rivolta, dalla Procura Regionale per il Lazio, al Ministero dell'Istruzione – M.I.U.R., in relazione all'indebita assegnazione di fondi nazionali e comunitari, rientranti nei progetti di "Ricerca e Sviluppo - PON" (unita a gravi irregolarità nella gestione di gare ad evidenza pubblica) con un danno presunto di € 12.885.678,12, nonché quella, ad opera della Procura Regionale per l'Emilia-Romagna, connessa ad agevolazioni finanziarie di cui alla legge n. 488/1992, rientranti nel programma regionale 2000-2006 e consistite nella fraudolenta manipolazione di dati connessi all'occupazione e agli investimenti fatti da privati (rivelatisi poi insussistenti) per l'acquisto di macchinari, utilizzando triangolazioni finanziarie con società estere, aventi sede a Panama e Isole Vergini Britanniche, per un totale di 4, 3 milioni di euro.

Sempre in Emilia-Romagna è emersa una complessa vicenda relativa ad un'ipotesi di danno erariale derivante dalla indebita percezione di fondi pubblici erogati, in plurime occasioni di finanziamento, da Simest S.p.A. ("Società italiana per le imprese all'estero") in favore di una nota società operante nel settore alimentare.

La contestazione di responsabilità amministrativa è stata indirizzata sia alla società che ad altre imprese controllate, anche aventi sedi all'estero, che hanno materialmente concorso alla realizzazione di un'indebita percezione e utilizzazione di plurimi contributi pubblici, erogati dalla citata Simest, nella sua qualità di società finanziaria pubblica istituzionalmente attiva nel sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

In particolare, si è rilevata una sistematica falsificazione dei bilanci sociali, a partire dall'esercizio 2010, che hanno consentito di ottenere il finanziamento di una prima iniziativa sul

mercato nord-americano (pari ad euro 4.263.000), risultato non utilizzato per gli scopi di interesse pubblico e poi, nel settembre 2011, della rilevante somma di 11 milioni di euro sulla base di requisiti falsamente rappresentati, essenzialmente grazie al quadro economico-patrimoniale dolosamente manipolato dai vertici aziendali.

Ma se quelli che precedono possono essere posti all'evidenza per la loro eclatanza, deve sottolinearsi come il fenomeno dell'indebita percezione di contribuzioni pubbliche, forse favorite anche da lacune istruttorie, ha rappresentazioni in quasi tutte le regioni italiane: contributi per formazioni professionali in Basilicata, per la creazione di un "Museo dei trenini" in Alto Adige (€ 853.000,00), per iniziative a favore del settore nautico (€ 317.000,00) o in quello dell'allevamento ovino (€ 240.000,00) nel Lazio.

La realizzazione di frodi e di irregolarità nella percezione ed illecita utilizzazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali, evidenzia, peraltro, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche gravi criticità nel sistema generale di gestione e controllo, contribuendo ad alimentare un clima di generale sfiducia sulla possibilità di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche per effettivi obiettivi di sviluppo e crescita economica e sociale.

La casistica, anche nel 2016, risulta vasta e rilevante anche sotto il profilo dell'entità dei danni oggetto delle contestazioni, spesso conseguenti alla commissione di reati.

Nella generalità dei casi, infatti, i contributi pubblici sono stati illecitamente percepiti, da società di capitali e/o da ditte individuali, dietro presentazione di fatture relative ad operazioni inesistenti, attraverso condotte integranti anche il reato di cui all'art. 640 bis c.p., poste in essere dai beneficiari dei finanziamenti, nonché dai soggetti (direttore dei lavori, funzionari certificatori), incaricati di attività di controllo e verifica degli interventi da realizzare con l'utilizzo di fondi pubblici.

Sul piano della lotta alle attività di arricchimento personale mediante l'utilizzazione di risorse pubbliche, la **Procura per la Sardegna** ha portato alla cognizione dei giudici il caso dell'illecito conseguimento, da parte di un soggetto privato, di sovvenzioni pubbliche per l'acquisto di una imbarcazione a vela da adibire ad attività turistica nell'ambito del progetto per la valorizzazione dell'Area Marina protetta dell'Asinara; imbarcazione invece utilizzata per fini esclusivamente privati.

Comportamenti fraudolentemente orientati a locupletare illegalmente pubbliche provvidenze continuano a registrarsi ancora in merito ai contributi comunitari in agricoltura, erogati dall'AGEA, da parte di imprenditori agricoli, pur in assenza dei previsti requisiti di legge (**Procura regionale Puglia, Procura regionale Sicilia, Procura regionale Veneto**). In particolare le condotte illecite afferiscono alla falsa attestazione del possesso di un valido titolo di conduzione dei terreni per i quali viene ad essere richiesto il contributo economico: nello specifico, per le vicende afferenti ai contributi

richiesti per le campagne 2006-2013, un cospicuo numero di agricoltori, al fine di comprovare la detenzione dei terreni hanno fatto ricorso ai cd. “contratti di affitto verbali” nei quali hanno (falsamente) dichiarato di aver stipulato i contratti con proprietari di terreni deceduti diversi anni prima. Quanto sopra, nella generalità dei casi, al fine di poter godere dei contributi in relazione ad una estensione di terreni di gran lunga superiore rispetto a quella realmente posseduta e coltivata (**Procura regionale per la Puglia**).

Sempre nell’ambito dei contributi pubblici, risulta rilevante, sotto il profilo dell’entità economica del danno patrimoniale di cui è stato chiesto il ristoro (euro 7 milioni 700 mila circa), l’azione esercitata dalla **Procura regionale per il Piemonte**, nei confronti di una società automobilistica beneficiaria di aiuti di Stato alla formazione professionale (fondo di rotazione ex art.25 della legge n.845/78 e art.9 della legge n.236/93) e dei suoi amministratori per il danno corrispondente al contributo indebitamente erogato dal ministero del lavoro e delle Politiche sociali, in convenzione con la Regione Piemonte e la Regione Toscana, in conseguenza della truffa ordita mediante la produzione di una falsa polizza fidejussoria, a fronte di corsi di formazione e riqualificazione del personale avviati in minima ed insignificante misura.

La realizzazione di frodi e di irregolarità nella percezione ed illecita utilizzazione di risorse pubbliche erogate nell’ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali, evidenzia, poi, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche gravi criticità nel sistema generale di gestione e controllo, contribuendo ad alimentare un clima di generale sfiducia sulla possibilità di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche per effettivi obiettivi di sviluppo e crescita economica e sociale.

La casistica, anche nel 2016, risulta vasta e rilevante anche sotto il profilo dell’entità dei danni oggetto delle contestazioni, spesso conseguenti alla commissione di reati.

Nella generalità dei casi, infatti, i contributi pubblici sono stati illecitamente percepiti, da società di capitali e/o da ditte individuali, dietro presentazione di fatture relative ad operazioni inesistenti, attraverso condotte integranti anche il reato di cui all'art. 640 bis c.p., poste in essere dai beneficiari dei finanziamenti, nonché dai soggetti (direttore dei lavori, funzionari certificatori), incaricati di attività di controllo e verifica degli interventi da realizzare con l'utilizzo di fondi pubblici.

Sul piano della lotta alle attività di arricchimento personale mediante l’utilizzazione di risorse pubbliche, la **Procura per la Sardegna** ha portato alla cognizione dei giudici il caso dell’illecito conseguimento, da parte di un soggetto privato, di sovvenzioni pubbliche per l’acquisto di una imbarcazione a vela da adibire ad attività turistica nell’ambito del progetto per la valorizzazione dell’Area Marina protetta dell’Asinara; imbarcazione invece utilizzata per fini esclusivamente privati.

Comportamenti fraudolentemente orientati a locupletare illegalmente pubbliche provvidenze

continuano a registrarsi ancora in merito ai contributi comunitari in agricoltura, erogati dall'AGEA, da parte di imprenditori agricoli, pur in assenza dei previsti requisiti di legge (**Procura regionale Puglia, Procura regionale Sicilia, Procura regionale Veneto**). In particolare le condotte illecite afferiscono alla falsa attestazione del possesso di un valido titolo di conduzione dei terreni per i quali viene ad essere richiesto il contributo economico: nello specifico, per le vicende afferenti ai contributi richiesti per le campagne 2006-2013, un cospicuo numero di agricoltori, al fine di comprovare la detenzione dei terreni hanno fatto ricorso ai cd. "contratti di affitto verbali" nei quali hanno (falsamente) dichiarato di aver stipulato i contratti con proprietari di terreni deceduti diversi anni prima. Quanto sopra, nella generalità dei casi, al fine di poter godere dei contributi in relazione ad una estensione di terreni di gran lunga superiore rispetto a quella realmente posseduta e coltivata (**Procura regionale per la Puglia**).

Sempre nell'ambito dei contributi pubblici, risulta rilevante, sotto il profilo dell'entità economica del danno patrimoniale di cui è stato chiesto il ristoro (euro 7 milioni 700 mila circa), l'azione esercitata dalla **Procura regionale per il Piemonte**, nei confronti di una società automobilistica beneficiaria di aiuti di Stato alla formazione professionale (fondo di rotazione ex art.25 della legge n.845/78 e art.9 della legge n.236/93) e dei suoi amministratori per il danno corrispondente al contributo indebitamente erogato dal ministero del lavoro e delle Politiche sociali, in convenzione con la Regione Piemonte e la Regione Toscana, in conseguenza della truffa ordita mediante la produzione di una falsa polizza fidejussoria, a fronte di corsi di formazione e riqualificazione del personale avviati in minima ed insignificante misura.

#### **4.5 Danni derivanti da procedure di appalto di opere e servizi**

Ulteriore importante settore di indagine, anche questo tradizionale, in cui si avvertono le maggiori sollecitazioni ad un uso spregiudicato delle risorse pubbliche, è quello degli appalti dove, pur in presenza di regole apparentemente stringenti, si assiste ad un loro frequente aggiramento che, talvolta, pare assurgere ad una vera e propria manifestazione di iattanza, fino a configurare le più svariate tipologie di responsabilità amministrativa, cui si aggiungono spesso ipotesi di responsabilità penale per commissione di reati contro la P.A. Settore.

La **Procura Regionale per l'Emilia-Romagna** ha chiamato in giudizio ex amministratori comunali (tra i quali l'ex Sindaco di Bologna) e dell'Azienda consortile dei trasporti pubblici ATC, in relazione alla procedura di appalto per la realizzazione, nelle città di Bologna e San Lazzaro di Savena, del sistema di trasporto pubblico a guida vincolata (TPGV) c.d."Civis" (dal nome degli autobus), conclusasi con la stipulazione del contratto avvenuta nel febbraio 2004.

L'attività istruttoria ha consentito di far emergere ipotesi di condotte illecite, individuate nell'aver appaltato un sistema di trasporto che già *ex ante* appariva, sotto plurimi profili, di incerta

realizzazione e di pressoché certa inutilizzabilità finale in quanto non esistente “in nessun'altra applicazione”, foriere di un rilevantissimo danno erariale lesivo delle finanze del Comune di Bologna e di ATC S.p.A. e degli altri enti pubblici coinvolti in qualità di cofinanziatori del progetto (per oltre 98 milioni di euro, allo stato liquidati) insito nella stipulazione di un contratto pubblico apparso aleatorio, così gravando la collettività del rischio economico connesso alla realizzazione del sistema di trasporto.

Nello specifico, si segnala il giudizio introdotto dalla **Procura per la Sardegna** in relazione all'illecita esecuzione di un pubblico appalto, di oltre 5 milioni di euro, avente ad oggetto la sostituzione e la messa a norma di tutti gli infissi di una struttura ospedaliera, con il quale è stato contestato ai Dirigenti dell'Ufficio tecnico p.t. di aver consentito, all'impresa di fornire materiale di valore notevolmente inferiore rispetto a quello contrattualmente stabilito, e pagato dall'azienda pubblica.

Nel **Lazio**, è stata condotta indagine, con citazione in giudizio dei presunti responsabili, in relazione alla costruzione del parcheggio multipiano di Frosinone, per irregolarità nella realizzazione del progetto con la formula del project-financing, con un danno stimato in circa 1,5 milioni di euro.

Altra istruttoria si è conclusa con la citazione in giudizio, per rispondere di un danno contestato di €. 745.000,00 a carico di dirigente C.R.I. per l'illegittimo affidamento di appalti, non esclusa la possibile corruzione dello stesso.

#### **4.6 Danni connessi alla gestione di personale pubblico.**

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

Anche nel corso del 2016, come già avvenuto nel precedente anno, una particolare attenzione è stata riservata ai casi di assenteismo o di indebito riconoscimento di benefici retributivi o di carriera, segnalati a carico di dipendenti pubblici, attesa l'elevata offensività delle condotte illecite riscontrate, soprattutto nell'attuale fase storica, nella quale simili abusi incontrano il generale disfavore della collettività, come dimostrano i numerosi interventi legislativi tesi a rendere sempre più rigorose le reazioni dell'ordinamento a quello che, per molto tempo, è stato considerato un diffuso e tollerato malcostume.

Nei casi, piuttosto frequenti, di assenteismo è stata sempre applicata la disposizione dell'art. 55 *quinquies* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dall'art. 69, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15) che prevede che “...il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ... ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a

*risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione".*

Analogamente sono state esercitate da quasi tutte le Procure regionali, diverse azioni di danno erariale afferenti al conferimento di incarichi a soggetti esterni alle Amministrazioni, in violazione di quanto disposto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs n.165/2001 e, in alcuni casi, in difetto, da parte degli incaricati, dei requisiti necessari per l'espletamento dell'incarico ad essi affidato. Diversi sono stati anche i giudizi attivati a carico di dipendenti di pubbliche amministrazioni per il nocumento da esse subito in conseguenza del mancato riversamento di somme percepite indebitamente a seguito dello svolgimento di attività lavorativa esterna (violazione dell'art.53, comma 7 bis, del d.lgs n.165/2001).

In disparte le suddette ricorrenti ipotesi, si ritiene di segnalare alcune vicende che si caratterizzano per la loro particolarità.

La **Procura regionale per la Puglia** ha esercitato azione nei confronti dell'ex Amministratore unico delle Ferrovie del Sud Est e Servizi automobilistici srl, dirigente aggiunto di Trenitalia spa, in relazione ai compensi da questi indebitamente percepiti, nel triennio 2011-2014, per una serie di incarichi, remuneratigli a tariffa professionale, per un ammontare complessivo di circa 2 milioni di euro, che ai compensi da costui pagati ad un unico professionista per lo svolgimento di numerosi e non giustificati incarichi esterni per un ammontare complessivo di altri circa 2 milioni e 300 mila euro.

In relazione alle suddette ipotesi di danno, il P.M. ha chiesto il **sequestro preventivo ante causam, di polizze assicurative "linked"**, sottoscritte dal sequestrato, sulla base della convinzione che esse assumano natura di strumento finanziario e non previdenziale e che, per conseguenza, non potesse trovare applicazione il disposto di cui all'art.1923, co.1, c.c. che esclude la sottoposizione ad azioni cautelari dei premi e delle rendite legate a contratti di assicurazione.

La **Procura regionale per il Trentino Alto Adige- Sede di Bolzano** ha chiamato in giudizio il direttore di una scuola che ha conferito, in violazione della disposizione di cui all'art.7 del d.lgs n.165/2001 e della normativa provinciale in materia (art.6, comma 8, della legge provinciale 22.10.1993, n.17), incarichi di docenza ad insegnanti esterni, peraltro scelti sostanzialmente senza espletare le previe procedure selettive comparative prescritte, pur avendo a disposizione personale docente con contratto a tempo indeterminato, producendo un danno erariale di circa 198 mila euro.

La **Procura Regionale per il Veneto** ha contestato ad una Azienda sanitaria il danno patrimoniale conseguito dalle assunzioni poste in essere in violazione dei limiti normativi, ed in particolare, dallo sfioramento dei tetti di spesa previsti dall'art.1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n.296 e dall'art.2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n.191. Nello specifico, la procura

ha contestato: il ricorso improprio all'assunzione di personale; la stipula di contratti di lavoro dipendente di durata superiore a sei mesi; la stipula di contratti di lavoro autonomo per interruzione di pubblico servizio; il ricorso a contratti di lavoro autonomo, anche in presenza di graduatoria valida di concorso pubblico per il medesimo profilo; la mancanza di una congrua motivazione per il ricorso a tali assunzioni. L'ammontare del danno contestato risulta pari ad oltre un milione di euro.

La **Procura regionale per il Piemonte** ha attivato un giudizio nei confronti del Segretario generale di un comune per avere costui illegittimamente affidato, ad una società esterna, un incarico afferente le materie di competenza della Polizia municipale e del servizio Commercio. Premesso che i predetti Servizi erano diretti da due dirigenti di elevata esperienza, dalle indagini istruttorie emergeva che l'incarico era stato svolto da un soggetto privo di sia di qualsivoglia significativa esperienza che di un adeguato titolo di studio di livello universitario. Inoltre, veniva anche riscontrata la mancata realizzazione dell'oggetto principale dell'incarico di "realizzazione del piano di riorganizzazione dei mercati e del commercio in forma itinerante su aree pubbliche.

La **Procura regionale per il Lazio** ha contestato al MIUR un danno pari a circa 1,2 milioni di euro, relativamente a plurimi illeciti commessi nell'ambito di un concorso per l'assunzione di dirigenti; contestazione riguardante illegittima assunzione è stata rivolta ai responsabili dell'A.S.L. Roma H per l'assunzione a tempo determinato, senza alcuna procedura concorsuale, di n. 55 medici, per un danno complessivo stimato in oltre 2,3 milioni di euro; il risarcimento di un danno stimato in €.520.000,00 circa è stato invece richiesto ad un medico della C.R.I. per l'illegittimo svolgimento di attività professionale non consentita.

#### **4.7 Danni relativi a spese sanitarie.**

Un peso rilevante nell'attività delle Procure continuano ad avere anche i danni riscontrati **nella gestione della spesa sanitaria.**

Come già accaduto negli anni precedenti, anche nel 2016 il comparto sanitario è stato oggetto dell'attività delle diverse procure regionali, confermando la tendenza che rappresenta, questo, un ambito particolarmente esposto a fatti illeciti di varia natura.

In relazione a tali fenomeni di danno, ed in via meramente esemplificativa di un fenomeno, che come appena detto, è diffuso su tutto il territorio nazionale, si ritiene di richiamare l'azione esercitata, dalla **Procura regionale per la Liguria**, per l'esecuzione nell'Ospedale S. Martino di Genova e non solo, di numerosissimi esami clinici, non rendicontati perché afferenti ad attività intramuraria dei medici, per oltre 1 milione di euro.

La **Procura regionale per il Lazio** ha perseguito il Servizio sanitario regionale per casi di ricovero presso strutture private con oneri non dovuti per €. 939.000,00; la A.S.L. di Civitavecchia, in persona di un suo dirigente, per il mancato espletamento di una gara pubblica per la manutenzione

di impianti sanitari, con un danno stimato – a seguito della prosecuzione del precedente contratto – di oltre €. 635.000,00; la A.S.L. di Frosinone, per danni subiti da un paziente, con un riconosciuto risarcimento, in sede civile, di circa 100.000 euro; la morte di un paziente a seguito di un intervento chirurgico non necessario e, anzi, controindicato, ha **portato la Procura regionale per la Liguria** a contestare al sanitario che l’aveva eseguito (e alla struttura di appartenenza) un danno di circa €. 900.000,00. Altra contestazione si riferisce a prestazione ambulatoriale non dovute per €. 87.281,00.

**La Procura regionale per il Piemonte** a titolo di dolo ed in via principale, nei confronti di una azienda, e del suo rappresentante legale, affidataria del servizio di gestione di una comunità terapeutica per minori, nonché, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria, nei confronti del responsabile e funzionario della Direzione Sanità della Regione Piemonte, dei membri del Coordinamento Regionale di Neuropsichiatria infantile, dei membri della Commissione di Vigilanza della ASL VC, in relazione all’illecita percezione di compensi per il ricovero di pazienti psichiatriche in una struttura priva dei requisiti minimi previsti dalla normativa in materia di autorizzazioni e accreditamenti, in considerazione delle gravissime carenze strutturali, igieniche, sanitarie e di organico. Ai predetti soggetti la Procura ha contestato un danno patrimoniale di complessivi euro 1 milione e 107 mila euro circa, corrispondente all’ammontare dei compensi illecitamente percepiti dalla ASL.

Anche **la Procura per la regione Veneto**, nel corso del 2016 ha promosso alcune azioni risarcitorie in materia sanitaria, fra le quali si segnala quella esercitata nei confronti degli “Istituti Polesani” di Ficarolo (RO) in merito alle gravi irregolarità perpetrate nella gestione di una Residenza Sanitaria Assistenziale destinata ai disabili a media ed alta densità. Nello specifico, la Procura ha contestato una serie di poste di danno ricollegabili sostanzialmente all’effettivo utilizzo di un numero di personale infermieristico inferiore rispetto a quello previsto dagli standard ed in relazione al quale sono stati calcolati gli accreditamenti; utilizzo degli O.S.S. per lo svolgimento di attività diverse rispetto a quelle del ruolo professionale (pulizie e/o altre attività alberghiere); sostituzione delle minori unità infermieristiche con dipendenti del servizio di Guardia Medica H24. Il danno patrimoniale contestato ammonta a circa 4 milioni e 670 mila euro.

Particolare interesse, assume, sotto il profilo della configurazione del danno contestato, l’azione esercitata dalla **Procura per la Toscana** nei confronti di una infermiera che falsificava gli esiti degli *screening* oncologici. La peculiarità dell’azione risiede nel fatto che, oltre al danno conseguente dal risarcimento pagato ai pazienti e dalle spese indirette di gestione, la Procura ha contestato, per la prima volta, il “*danno alla fede pubblica*”, come autonomo bene erariale, meritevole di tutela.

#### **4.8** **Danni derivanti da malpractice amministrativa**

Infine, deve rilevarsi che le inchieste delle Procure contabili oltre a perseguire le singole



fattispecie dannose, nel corso del 2016, hanno anche contribuito a svolgere una **funzione deterrente e correttiva dell'azione amministrativa**, inducendo le Amministrazioni interessate ad operare un miglioramento dei propri sistemi di controllo, nonché della propria azione evitando, in tal modo l'insorgere di ulteriori possibili danni.

Al riguardo, si evidenzia come a seguito della attività istruttoria svolta, ad esempio dalla **Procura per la Sicilia**, si siano avute restituzioni per un ammontare complessivo di euro 1 milione e 500 mila circa.

Ma la finalità di deterrenza che accompagna l'azione delle Procure contabili non ha eliso la dilagante *malpractice* che si evidenzia nella generale gestione delle pubbliche risorse.

A titolo di generale compendio delle varie esemplificazioni che si possono fare sul tema, vanno ricordate le citazioni emesse nella sempre imperante materia dell'affidamento di **incarichi** a soggetti non solo frequentemente privi delle necessarie (e previste) alte qualificazioni professionali ma, costantemente, affidati al di fuori degli stessi parametri legali, aggirati con fittizie ricognizioni che portano dirigenti e amministratori ad affermare l'assenza di adeguate professionalità all'interno dei loro rispettivo comparti.

In questo senso, di diffusa illegalità, vanno interpretate le iniziative che hanno condotto le Procure regionali ad emettere atti di citazione per il risarcimento dei danni consequenziali: la Procura Regionale per il Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, per €. 198.345,00 per docenze non autorizzate e fuori dalle relative graduatorie; la **Procura Regionale per l'Emilia-Romagna** ha convenuto in giudizio i Presidenti *pro-tempore*, alcuni Consiglieri ed i Direttori Generali dell'Assemblea Legislativa della Regione per il conferimento di diversi incarichi di lavoro subordinato a tempo determinato comprendenti anche le funzioni di Capo di Gabinetto del Presidente della medesima Assemblea, per un ammontare complessivo di €. 454.205,60; la **Procura regionale del Lazio** ha contestato a Roma Capitale l'affidamento di un incarico ad un Avvocato del Foro di Roma, senza una valida ricognizione delle professionalità interne, con il conseguente illecito esborso di 468.720,00 euro e al Ministero dell'Ambiente quello di consulenza in materia ambientale, ad un avvocato libero professionista, con un danno stimato in €. 305.000,00. La stessa contestazione è stata rivolta, per €. 448.000,00 alla Regione Lazio per il conferimento di incarico, ad ingegnere esterno, di responsabile di UOC della A.S.L. Roma 1, al Policlinico Umberto 1° per l'incarico dirigenziale generale per €. 332.000,00.

La **Procura regionale per il Molise** ha citato in giudizio dirigenti dell'Azienda Regionale ASREM di Campobasso per plurimi incarichi di consulenza coordinata e continuativa, pari ad oltre 1,2 milioni di euro, nonché altro atto a carico di dirigenti dell'Azienda Regionale ARSIAM per €. 250.000, a fronte di incarichi di consulenza in materia agricolo-ambientale.

Sempre in materia di azione amministrativa vanno annoverati i danni che discendono dall'illegittimo riconoscimento di retribuzioni a dirigenti o amministratori, anche di società partecipate.

In questo, vanno evidenziati gli atti di citazione emessi a carico di dirigenti dell'ASREM del **Molise** per €. 1.712,848,91. Il danno erariale contestato discende dall'illegittima erogazione della retribuzione di risultato relativo all'anno 2009 al personale in servizio presso l'Asrem, in assenza di una preventiva assegnazione di specifici obiettivi nonché della mancata valutazione di qualsiasi risultato meritoriamente conseguito da parte della dirigenza evocata in giudizio.

La Procura regionale per il Lazio ha, invece, emesso citazioni a carico di amministratori dell'ATAC s.p.a. per illegittimi compensi ad un sindaco (€. 360.000,00) nonché atti di citazione per €. 263.000,00 a carico di consiglieri regionali per indebiti contributi percepiti.

Sempre presente, nell'attività istruttoria delle Procure, una particolare attenzione ai fenomeni di corruzione e concussione che si verificano nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

La **Procura regionale Liguria** ha perseguito i responsabili di tali episodi avvenuti all'interno del personale della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo di Polizia Municipale per oltre €. 200.000,00 euro mentre **la Procura regionale del Lazio** ha chiesto il risarcimento a funzionari del M.E.F., per episodi concussivi pari a circa €. 230.000,00.

A questo vanno però affiancati altri episodi di particolare rilievo, sia da un punto di vista del valore economico che per quanto ha riguardo al disvalore etico.

**Procura regionale del Lazio:** è stato perseguito il danno, a carico del Ministero della Difesa, per un illecito traffico di prodotti petroliferi della Marina Militare, per €. 7,4 milioni; a carico della presidenza del Consiglio e del Ministero delle Infrastrutture è stato rilevato un danno, legato a fenomeni corruttivi perpetrati in occasione di eventi sportivi e politici (Mondiali di Nuoto e G8) pari a €. 5 milioni; a carico del Comune di Roma per un accesso abusivo al sistema informatico dell'Ufficio Speciale per il Condonio Edilizio pari ad oltre 21 milioni di euro.

Una particolare fattispecie perseguita dalla medesima Procura regionale, segno dei tempi e del particolare valore negativo che rappresenta una condotta che lucra su situazioni di oggettivo disagio è quella connessa all'atto di citazione, per €. 794.000,00 a seguito dell'illecito utilizzo di fondi pubblici destinati all'accoglienza e al sostegno ai profughi accolti dalla Regione Lazio.

## 5 SOCIETÀ PARTECIPATE (VPG PAOLO LUIGI REBECCHI)

*Sommario: 5.1 Premessa; 5.2. Evoluzione dei profili di giurisdizione; 5.3. Le società “in house”; 5.4. Giurisprudenza di merito*

### 5.1 Premessa

Le società partecipate dallo Stato e dagli enti pubblici rispondono alle scelte di politica economica di intervento pubblico nell'economia, realizzate utilizzando la capacità giuridica di diritto privato riconosciuta agli enti pubblici (artt. 2093 cc, 2201 c.c.). Tale forma organizzativa si è sviluppata in Italia a partire dall'inizio del '900, con la costituzione delle prime società anonime con partecipazione degli enti locali, divenute poi società per azioni. Le prime società con partecipazione pubblica locale sono state individuate nella “Autoservizi Perugia spa” (provincia di Perugia), costituita il 23 maggio 1907; nella “Rete Automobilistica Maremmana Amiatina-Rama spa” (provincia di Grosseto e 16 comuni), costituita il 13 novembre 1913; nella “Società Trasporti Elettrici Ligure spa” (comune di Sanremo), costituita il 16 luglio 1920. Il fenomeno si sviluppò nello stesso periodo anche a livello nazionale, in molteplici forme, che, a partire dal modello “azienda autonoma”, sfociarono nella forma dell'ente pubblico economico (INA-1912, Banca nazionale del Lavoro-1915, Crediop -1919), della grande holding (IRI-ENI) e quindi nella trasformazione degli enti pubblici economici in società pubbliche per azioni sulla base del d. l. n. 386 del 1991 (art.1), convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35. Sulla base anche della legislazione relativa agli enti locali il fenomeno della “privatizzazione” delle imprese pubbliche ha assunto dimensioni sempre più rilevanti tanto da divenire oggetto di interventi del legislatore diretti a limitarne l'aumento e a sottoporle a maggiori controlli, anche in relazione all'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di maggiore trasparenza gestionale.

L'emanazione del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 -“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, ha costituito l'ultimo intervento normativo in tale senso, diretto alla realizzazione di una disciplina organica del fenomeno<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Fra i precedenti interventi si richiamano particolare l'art. 13, commi 1 e 2 del decreto legge n. 223/2006 convertito nella legge n. 248/2006 (come modificato dal comma 4-septies dell'art. 18, decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, aggiunto dalla relativa legge di conversione, poi dal comma 1 dell'art. 48, legge 23 luglio 2009, n. 99) in materia di limiti alla operatività nei settori economici e commerciali delle società ad oggetto sociale esclusivo; l'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008, come modificato dal comma 4 -*octies* dell'art. 18, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, aggiunto dalla relativa legge di conversione, e poi dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 71 della legge 18 giugno 2009, n. 69) che pone il divieto, per tutte le amministrazioni, di “costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”; l'art. 19 comma 5 del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, sulle società *in house* delle amministrazioni statali per la gestione di fondi o interventi pubblici; l'art. 23-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008 n. 133, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 e successive modificazioni, pur se abrogato dal relativo referendum, dall'art. 1 del dpr 18 luglio 2011 n. 113, sostituito dall'art. 4 del decreto legge n. 138/2011, che distingue nettamente l'attività economica sul mercato dall'attribuzione di diritti di esclusiva per lo svolgimento di attività amministrative (anche in forma di impresa) o di attività economiche per le quali un'analisi di mercato dimostri l'impossibilità del ricorso alla libera iniziativa economica privata. In tale contesto può anche essere verosimilmente riconsiderato l'art. 16 bis della legge 28 febbraio 2008 n. 31, che risulta fissare un limite,

## 5.2 Evoluzione dei profili di giurisdizione

Un particolare profilo che evidenzia le esigenze di controllo pubblicistico sulle società partecipate, attiene all'ambito di giurisdizione della Corte dei conti sulla loro gestione.

Al riguardo, attesa la natura privatistica dell'attività di gestione e dei rapporti di lavoro presso tali soggetti, la giurisprudenza della Corte di cassazione non riconosceva la giurisdizione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e dirigenti degli enti pubblici economici (e delle società partecipate). L'assetto stabilizzato (ormai quarantennale), che aveva escluso la configurabilità della responsabilità amministrativa e della conseguente giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dirigenti di enti pubblici economici (e successivamente delle società a partecipazione pubblica)<sup>46</sup>, è stato modificato dalla ordinanza Cass. sez. un. civ. , ord. n. 19667 del 22 dicembre 2003<sup>47</sup>)<sup>48</sup>.

Nel corso del 2009, in esito a ricorsi preventivi di giurisdizione, intervenivano le decisioni delle Sezioni Unite che riconsideravano compiutamente il quadro di riferimento della giurisdizione affermando, (n. 26806/09) , che sussiste giurisdizione contabile anche nei confronti di amministratori di società in mano pubblica quando si tratti di danno cagionato direttamente nei confronti del socio pubblico, Stato o altro ente pubblico, ma non nel caso di danno cagionato al patrimonio della società, per il quale valgono le generali previsioni della responsabilità civile, salvo casi di particolare configurazione dei rapporti fra ente pubblico e società (n. 27092/09 del 27 ottobre 2009, relativa alla giurisdizione sugli amministratori e dipendenti della R.A.I. Radiotelevisione Italiana spa). A tali decisioni si aggiungevano la n. 5019 del 3 marzo 2010 (concernente la responsabilità di amministratori e soci di s.r.l., nella quale si sottolineava la diversità rispetto ad un indice di collegamento che si basi solo sulla “partecipazione azionaria”, finendo con il confondere tra

---

anche se solo quantitativo e dunque inidoneo a risolvere tutte le aporie sistematiche, al di sopra del quale (ragionando a contrario) vi sarebbe un interesse pubblico alla incardinazione del giudizio contabile e legittimazione processuale attiva obbligatoria. Il Legislatore è ulteriormente intervenuto nella materia con il d.l. n. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, il quale all'art. 4 comma 12 ha previsto una diretta responsabilità per danno erariale degli amministratori e dirigenti di società controllate da amministrazioni pubbliche che erogano prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche superiori al 90 per cento del fatturato, in caso di erogazione ai dipendenti di compensi in violazione dei limiti stabiliti dalla norma. In tali casi risulta essere stata posta in essere, sia pure per specifiche tipologie di spesa, una espressa *interpositio legislatoris* a favore della giurisdizione contabile. Analoga *interpositio* a favore del giudice contabile poteva individuarsi nei commi 7 e 8 dell'art. 1 del medesimo d.l. , nei confronti di amministratori delle società a totale partecipazione pubblica, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione , in caso di violazione dell'obbligo, valevole per tali società, di rispettare, in determinati ambiti, le convenzioni CONSIP. Allo stesso modo, anche per le società controllate dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione valgono i limiti di spesa per l'utilizzo delle auto di servizio ed i dirigenti delle stesse sono suscettibili di responsabilità amministrativa, in caso di superamento dei suddetti limiti (v. art. 5 commi 2 e 3 del d.l. n. 95/2012). Il d.l. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213/2012 ha introdotto l'art. 147 quater al testo unico degli enti locali che prevede, oltre alla necessità di un bilancio consolidato, un penetrante e sistematico sistema di controllo sulle società non quotate partecipate dagli enti locali i quali devono definire, preventivamente, gli stessi obiettivi gestionali cui devono tendere tali società.

<sup>46</sup> Cass, sez. un. civ. 21 novembre 2000, n. 1193 relativa alla S.A.C.E. e Cass. sez. un. civ. ord. 11 febbraio 2002, n. 1945 relativa ad un'azienda municipalizzata

<sup>47</sup> U n primo segnale di modifica dell'orientamento era stato fornito da Cass. sez. un. 2 ottobre 1998, n. 9780 (caso ENIMONT) . Fra gli orientamenti successivi e ancora sfavorevoli cfr. n. 12708 del 20 gennaio 1999; n. 1243 del 1° dicembre 2000

<sup>48</sup> Confermata da Cass. sez. un. civ. n. 10973 del 25 maggio 2005.

costituzione della società o acquisto delle quote azionarie e l'azione lesiva successiva compiuta dagli amministratori) e la n. 5032 del 3 marzo 2010 (concernente dipendenti di ENAV S.p.A., nella quale si precisava che a fondare la giurisdizione contabile vale l'esistenza di un capitale sociale interamente pubblico, nonché il servizio pubblico svolto dalla Spa). La Corte di cassazione precisava 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 l'azione sociale civile.

### **5.3 Le società “*in house*”**

Oltre agli specifici e puntuali interventi normativi, il profilo che ha determinato la delimitazione, ma anche la inequivoca affermazione, della giurisdizione contabile è l'enucleazione, tra le società partecipate, di quelle c.d. *in house* (così denominate sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di contratti pubblici), per le quali le ragioni di autonomia gestionale civilistica risultano particolarmente limitate.

Le società di tal genere sono caratterizzate dal peculiare rapporto organizzativo che lega l'ente pubblico alle società controllate (si è parlato nella giurisprudenza amministrativa di rapporto di delegazione interorganico: Consiglio di Stato, V Sez. n. 8970/2009). La Corte di cassazione ha sottolineato (Sez. un. ord. n. 10063 del 2011) come “il problema va risolto esaminando caso per caso se la società per azioni sia un soggetto non solo formalmente ma anche “sostanzialmente” privato ovvero essa sia un mero modello organizzatorio del quale si avvalga la P.A. al fine di perseguire le proprie finalità”. Proprio la particolare natura, regolamentazione e finalità della società presa in considerazione sono stati motivi che hanno portato la Corte di cassazione a riconoscere la giurisdizione contabile nel caso di danni causati da amministratori alla RAI spa (Sez. Un. civ. ord. n. 27092 del 2009, cit.).

Si tratta pertanto di società di diritto privato *sui generis*, che non risultano sovrapponibili al modello disegnato dal legislatore civile e risultano soggette alla disciplina non solo civilistica (ma ciò avviene anche per i soggetti pubblici in senso stretto), ma a tutta una serie di regole e normative che incidono fortemente sulla loro *governance* e che limitano fortemente la stessa vita societaria. Il modello delle società *in house* si è diffuso soprattutto a livello di enti locali al fine di consentire loro, in vista del migliore perseguimento dell'interesse pubblico, l'affidamento diretto di servizi pubblici in deroga alle procedure ad evidenza pubblica. Siffatta modalità di affidamento si concretizza nell'assegnazione diretta ad una società esterna – anch'essa fornita di personalità giuridica autonoma e quindi soggettivamente separata dall'ente – che però ha le caratteristiche appunto di una società *in house* e cioè di una società che opera come una sorta di derivazione (*longa*

*manus*) dell'amministrazione. L'affidamento in questione ha però fatto emergere il problema se e in quale misura l'intento di assicurare il menzionato interesse pubblico possa giustificare deroghe alla disciplina societaria di diritto comune. In altri termini, se la particolare configurazione della società, i suoi rapporti con l'ente pubblico ed il suo concreto operare la possano qualificare o meno come società in *house providing*. Il problema è stato risolto applicando un criterio variabile, che tiene conto delle sequenziali sfumature di volta in volta ricorrenti, posto che le dette deroghe possono in modo vario attestarsi nell'ambito intercorrente tra un livello minimo (in cui la società è interamente disciplinata dal diritto comune, mentre l'ente pubblico ha solo la titolarità delle azioni) ed uno massimo (in cui è assolutamente e sicuramente configurabile il preminente aspetto pubblicistico), fermo restando che tra tali due livelli sono rilevabili varie graduazioni, in cui la suddetta preminenza può desumersi attraverso appositi indici. Con la conseguenza che ove tale preminenza sussista, la società *in house*, al di là della forma giuridica rivestita, assume la configurazione di struttura assimilabile a ufficio interno dell'ente di riferimento. La società in *house providing*, assume la veste di braccio operativo, di articolazione ovvero di specifico ufficio dell'amministrazione locale, scevra da un qualunque interesse di tipo privatistico, restando soggetta ad un controllo analogo a quello che l'ente locale esercita sui propri servizi<sup>49</sup>.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 46/2013, ha precisato (richiamando quanto già affermato nella sentenza n. 325/2010) che "...Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti la gestione *in house*, alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale interamente pubblico, controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di ""contenuto analogo"" a quello esercitato dall'aggiudicante stessi sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l' ""*in house providing*"" un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza della suddette condizioni esclude che l' ""*in house contract*"" configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Quindi

---

<sup>49</sup> Cfr. Corte di giustizia CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal; 29 novembre 2012, C-182/11, Econord e Ordine degli ingegneri della Provincia di Lecce, punto 27. Sul requisito del "controllo analogo" cfr. Corte di giustizia, 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen, punto 65; 13 novembre 2008, C-324/07 Coditel Brabant, punto 28 e 10 settembre 2009, C-573/07 Sea, punto 65. Nel 2016, Corte di giustizia UE- Quarta Sezione, causa C/553/15, sentenza dell'8 dicembre 2016 – Undis servizi srl-Comune di Sulmona-Cogesa spa, che ribadisce i presupposti per la configurazione dell'affidamento di appalto in house, precisando che "Nell'ambito dell'applicazione della giurisprudenza della Corte in materia di affidamenti diretti degli appalti pubblici detti in house, al fine di stabilire se l'ente affidatario svolga l'attività prevalente per l'amministrazione aggiudicatrice, segnatamente per gli enti territoriali che siano suoi soci e che lo controllino, non si deve ricomprendere in tale attività quella imposta a detto ente da un'amministrazione pubblica che non sia socia, a favore di enti territoriali a loro volta non soci di detto ente, e che non esercitino su di esso alcun controllo. Tale ultima attività deve essere considerata come un'attività a favore di terzi. Al fine di stabilire se l'ente affidatario svolga l'attività prevalente per gli enti territoriali che siano suoi soci e che eserciti su di esso, congiuntamente, un controllo analogo a quello esercitato sui loro stessi servizi, occorre tener conto di tutte le circostanze del caso di specie, tra le quali, all'occorrenza, l'attività che il medesimo ente affidatario abbia svolto per detti enti territoriali prima che divenisse effettivo tale controllo congiunto"

una diversa disciplina che favorisca le società *in house* rispetto all'aggiudicante amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato *favor* nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici, dato che il bilancio delle società *in house* non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettendo possibili forme di elusione dei criteri su cui il "Patto" (*di stabilità interno*) si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consentirebbe di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità...".

In applicazione di detto orientamento la Corte di cassazione, con la sentenza Sez. un. civ. del 25 novembre 2013 n. 26283, ha espressamente affermato la giurisdizione contabile nei confronti di amministratori di una spa *in house* <sup>50</sup>.

Come anticipato, la Corte di cassazione ha confermato detto orientamento nel 2016.

Si richiama, in particolare la sentenza Sez. un civ. n. 14040/16 dell'8 luglio 2016 (AMA spa-Comune di Roma) nella quale è stato affermato che l'orientamento delle Sezioni Unite, ha "...(cfr. S.U. 25 novembre 2013 n. 26283; S.U. 28 gennaio 2014 n. 5491; S.U. 26 marzo 2014, n. 7177; nonché ... in ordine alla natura giuridica di AMA spa, S.U. 8 ottobre 2013 n. 26936), chiaramente ribadito i tre presupposti in base ai quali può ritenersi sussistente la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità esercitata dalla procura ...presso la Corte dei conti quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio di una società a partecipazione pubblica *in house*; per l'orientamento, ormai consolidato, di queste Sezioni unite, può definirsi una società *in house*, quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, a) di cui esclusivamente i medesimi enti possono essere soci, b) che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e c) la cui gestione sia, per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici (cfr. S.U. 25 novembre 2013 ed altra giurisprudenza già citata). La nozione di società *in house* è notoriamente di matrice sovranazionale ed origina

---

<sup>50</sup> In questo contesto di estensione di principi pubblicistici alle società partecipate rientrano anche le disposizioni contenute nella legge "anticorruzione" n. 190/2012, con le quali alcune previsioni riguardanti le amministrazioni pubbliche sono estese alle società partecipate. In particolare, in base al comma 34 della legge, le disposizioni della stessa legge previste dai commi da 15 a 33 si applicano, oltre che alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, anche agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate ai sensi dell'art. 2359 del c.c., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea. V. anche al riguardo il d.l. n. 90/2014 convertito nella legge n.114/2014.

dall'esigenza di impedire che ci si possa sottrarre ad alcune regole costitutive del mercato comune ed ai principi di concorrenza (segnatamente in ordine alle modalità degli appalti) attraverso il filtro della società a partecipazione pubblica non correlate strettamente all'organizzazione ed all'attività della pubblica amministrazione (in senso lato), derogando, senza una plausibile ragione, a quell'architettura di norme che, nel corso degli ultimi decenni, ha progressivamente strutturato le dinamiche del mercato della Comunità e poi dell'Unione europea. Le scelte legislative e l'orientamento giurisprudenziale interni non sono che il riflesso nazionale di questa impostazione per cui in relazione a società, pur costituite ed operanti secondo le regole codicistiche, ma che secondo gli esigenti e severi criteri sovranazionali – possono essere considerate *in house*, valgono forme di responsabilità per danno erariale previste per gli enti pubblici in quanto, dal punto di vista funzionale ed organizzativo, tali società sono viste come articolazioni interne di questi ultimi, considerazione che giustifica (sul piano sovranazionale) una parziale deroga alle regole che strutturano quel “bene pubblico europeo” come afferma talvolta la dottrina, che è rappresentato da un “mercato interno” (art. 3 TUE: “L'Unione instaura un mercato interno”; il prot. n. 27 del Trattato di Lisbona afferma inoltre che “il mercato interno ai sensi dell'art. 3 del TFUE comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata”); “obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici è la libera circolazione delle merci e dei servizi nonché l'apertura ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri (Corte di giustizia Ce, sentenza 11 gennaio 2005, causa C-26/03, *Stadt Halle e RPL Locau*, pg. I-I, punto 44; Corte di giustizia Ce 11 maggio 2006, C-340/2003, *Carbotermo*, punto n. 58).

Queste Sezioni Unite, proprio nella citata ordinanza in ordine alla natura giuridica di AMA spa, hanno richiamato il precedente S.U. n. 26293 del 2013 ed hanno ricordato, in ordine al primo requisito, per configurare una società partecipata da enti pubblici *in house*, come “già la giurisprudenza europea abbia ammesso la possibilità che il capitale sociale faccia capo ad una pluralità di soci, purché si tratti sempre di enti pubblici (si vedano Corte di giustizia, 10 settembre 2009 n. 573/07, *Sea*, e 13 novembre 2008, n. 324/07, *Coditel Brabant*), e come nel medesimo senso si sia espresso, del tutto persuasivamente anche il Consiglio di Stato (si vedano tra le altre, le pronunce n. 709/10 ed 8970/09).

È quasi superfluo aggiungere che occorrerà pur sempre, comunque, che lo statuto inibisca in modo assoluto la possibilità di cessione ai privati delle partecipazioni societarie di cui gli enti pubblici siano titolari”. Quanto al requisito della prevalente destinazione dell'attività in favore dell'ente o degli enti partecipanti alla società si è osservato che esso “...pur presentando innegabilmente qualche margine di elasticità, postula, in ogni caso che l'attività accessoria non sia tale da implicare una significativa presenza della società quale concorrente con altre imprese sul



mercato di beni o servizi. Ma, come puntualizzato da Corte cost. 23 dicembre 2008, n. 439 (anche sulla scorta della giurisprudenza comunitaria: si veda in particolare la sentenza della Corte di giustizia 11 maggio 2006, n. 340/04- *Carbotermo*), non si tratta di una valutazione solamente di tipo quantitativo, da operare con riguardo esclusivo al fatturato ed alle risorse economiche impiegate, dovendosi invece tener conto anche dei profili qualitativi e della prospettiva di sviluppo in cui l'attività accessoria eventualmente si ponga “”. Circa infine al requisito del cosiddetto controllo analogo, la citata sentenza Sez. Un. civ. n. 26283 del 2013 ha affermato che “...quel che rileva è che l'ente pubblico partecipante abbia statutariamente il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società *in house*, i cui organi amministrativi vengono pertanto a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica.

L'espressione “”controllo”” non allude perciò, in questo caso, all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali; si tratta, invece, di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità ed un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società, non resta affidata nessuna rilevante autonomia gestionale (si vedano in tal senso le chiare indicazioni del Consiglio di Stato, Ad. plen. 3 marzo 2008, n. 1 e della conforme giurisprudenza amministrativa che ne è seguita).

La sentenza, passando poi ad esaminare la fattispecie concreta (relativa ad amministratore e dirigente della società AMA spa del Comune di Roma), ha precisato che “...è principio consolidato della giurisprudenza di queste Sezioni Unite quello per cui “”la verifica in ordine alla ricorrenza dei requisiti propri della società *in house*, come delineati dall'art. 113, comma 5, lett. c), del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (come modificato dall'art. 15 comma 1, lett. d) del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito con modificazioni nella legge 2003 n. 326), la cui sussistenza costituisce il presupposto per l'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio della società, deve compiersi con riguardo alle previsioni contenute nello statuto della società al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita e non quelle, eventualmente differenti, esistenti al momento in cui risulti proposta la domanda di responsabilità del PG presso la Corte dei conti (S.U. 26 marzo 2014 n. 7177; cfr. anche S.U. 26 novembre 2013, n. 26283), per cui appare pertinente il quadro statuaria vigente all'epoca dei fatti ...”. Esaminato pertanto lo statuto e riscontrata la sussistenza dei requisiti della società *in house*, la sentenza, afferma la giurisdizione della Corte dei conti osservando inoltre che “...non può condividersi la tesi esposta (*dai ricorrenti*) ...per cui la

invocata responsabilità per i danni cagionati al patrimonio di una società *in house* sarebbe esercitabile solo nei confronti degli organi sociali apicali autorizzati ad esprimere la volontà della società. Infatti la cosiddetta responsabilità per danno erariale risulta configurabile non solo nei confronti degli organi che hanno potestà decisoria finale, ma anche in presenza di un rapporto organico con soggetti che abbiano concorso a vario titolo a determinare il danno, anzi- come si dirà di seguito- addirittura di soggetti esterni che “”per l’attività svolta continuativamente devono ritenersi inseriti, seppure in via temporanea, nell’apparato organizzativo della pubblica amministrazione (SU, 21 maggio 2014, n. 11229).

Emergono dall’atto di citazione ...le condotte che si sono addebitate ai...dirigenti di importanti plessi organizzativi dell’AMA, nel determinare le scelte relative alle procedure illegittime di selezione, formazione ed inserimento di cui al procedimento penale pendente avanti al tribunale di Roma. Per quanto riguarda la posizione del ...questi era l’amministratore delegato e legale rappresentante dell’AMA; i rilievi della difesa per cui il patrimonio su cui si sarebbe realizzato danno è solo quello dell’AMA, non appaiono rilevanti posto che, per le ragioni già esposte, l’AMA deve essere considerata società *in house* anche sotto il profilo della natura esclusivamente pubblica del suo patrimonio, come voluto dagli statuti vigenti all’epoca dei fatti”.

La sentenza ha inoltre confermato la giurisdizione contabile anche nei confronti del rappresentante legale di un consorzio privato in rapporto di servizio con AMA, incaricato delle procedure di selezione del personale, richiamando l’orientamento della Sezioni Unite per il quale “...laddove il privato sia chiamato a rispondere per danno erariale con riferimento ad accordi corruttivi con il funzionario che ha agito per l’ente di appartenenza sussiste la giurisdizione della Corte dei conti””, come affermato recentemente nella sentenza del 14 gennaio 2015 n. 474 che ha anche aggiunto (punto n. 11 della motivazione) che “”del resto, ragionando con riferimento a un caso in cui il giudizio per danno patrimoniale era stato promosso in relazione alla indebita richiesta, ed alla conseguente, indebita corresponsione di un finanziamento ad una società a responsabilità limitata per la realizzazione dei suoi programmi imprenditoriali, queste Sezioni unite, nell’affermare la giurisdizione della Corte dei conti, hanno segnatamente evidenziato che il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile, si è ormai spostato dalla qualità del soggetto – che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico- alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici determini, con la sua condotta, un significativo sviamento dell’ente dalle finalità perseguite, lo stesso realizza un danno per l’ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile (cfr. Cass. civ. sez. un. 3 marzo 2010 n. 5019; Cass. civ. sez. un., 1 marzo 2006, n. 4511)””. Emergono dall’atto di citazione le condotte ascritte al ...in concorso con i dirigenti dell’AMA in

relazione all'attività svolta dal ...(*ente privato*) che, fra l' altro, non possedeva neppure i requisiti di legge per poter svolgere i compiti affidati da parte dell'AMA e, quindi, risulta perfettamente applicabile alla fattispecie in esame l'orientamento prima ricordato di queste Sezioni unite che individua nella partecipazione del privato al disegno delittuoso che ha determinato nel suo complesso un danno alla pubblica amministrazione o ad una società *in house* interamente partecipata dall'ente pubblico la ragione della c.d. responsabilità “per danno erariale” in quanto tale danno senza l'azione determinante (come nel caso in esame), del privato non si sarebbe verificato...”.

Come può notarsi la sentenza, oltre all'affermazione di carattere generale sulla giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori delle società *in house* precisa che la stessa si estende anche ai dirigenti (o in genere ai soggetti legati alle stesse da rapporto organico) e ribadisce il principio relativo anche alla giurisdizione nei confronti di soggetti privati beneficiari di fondi pubblici, estendendone la portata con riguardo ad ipotesi di diretto coinvolgimento degli stessi in azioni dannose connesse a fattispecie corruttive, pur se non inserite in programmi di finanziamento pubblico nazionale o europeo<sup>51</sup>.

Si richiama, inoltre, Cass. sez. un. civ. n. 24737/16 del 5 dicembre 2016, per l'affermazione della giurisdizione nei confronti di un dipendente della SCR Piemonte spa (società di committenza costituita con legge regionale) connotandosi la stessa “...al di là della sua veste formale societaria, come un soggetto che tramite i suoi amministratori e dipendenti, in ragione della sua struttura e delle modalità del suo agire, non doveva operare in modo dissimile da un ente pubblico regionale, l'agire dei medesimi in tesi determinativo di danno al patrimonio della società si configurava come potenzialmente determinativo di un danno erariale, perché la società, sotto lo schermo formale della veste assunta, veniva ad operare nel modo giuridico con una struttura e con modalità di svolgimento della sua attività ascrivibili alla regione, di modo che, l'una e l'altra, sebbene formalmente imputabili alla società ed incidenti sul suo patrimonio, si venivano a configurare, in quanto direttamente ascrivibili alla regione, sebbene nella sua veste formale di società, su un patrimonio pubblico. L'eventuale lesione al patrimonio sociale arrecata con l'operato oggetto dell'azione contabile è, salvo verifica in concreto, riconducibile in astratta alla nozione di danno erariale, ancorché riferita al patrimonio di un soggetto rivestente la figura di soggetto societario. Ciò perché tale soggetto è dalla legge considerato, agli effetti della giurisdizione contabile, un sostanziale ente pubblico, e quindi, la funzione degli amministratori, pur essendo il soggetto amministrato una

---

<sup>51</sup> L'espansione dei principi affermati dalla ord. Cass. sez. un. civ. n.4511/2006 si è anche registrata con riguardo alle pronunce in tema di fondi dei gruppi consiliari regionali. Cfr. Sez. un. civ. n. 6026/16 dell'8 marzo 2016; n. 8077/15 del 21 aprile 2015; n. 23257/14 del 31 ottobre 2014.

società, è rapporto di amministrazione di un ente pubblico mentre quello dei dipendenti ...è assimilabile ad un rapporto di servizio con un ente pubblico...”<sup>52</sup>.

Quanto alla distinzione fra danno cagionato al patrimonio della società e danno al patrimonio dell’ente partecipante (Cass. sez. un. civ. n. 26806/09 cit.), si richiama la sentenza Cass. sez. un. civ., n. 21692/16 del 27 ottobre 2016, relativa all’amministratore della Società Azienda Energetica spa (azionisti Comune di Bolzano e Comune di Merano) ed ai sindaci dei comuni proprietari della quote azionarie, in relazione al danno cagionato dall’amministratore delegato, attraverso la sottoscrizione, effettuata su richiesta dei sindaci, di un contratto per sponsorizzazione di manifestazione sportiva. Il giudizio contabile aveva affermato, sia in primo grado che in appello, la giurisdizione della Corte dei conti e la responsabilità dei convenuti. A seguito del ricorso per difetto di giurisdizione, le Sezioni unite hanno ritenuto di distinguere la posizione dell’amministratore delegato della società con capitale interamente pubblico da quella dei due sindaci. Con riguardo all’amministratore delegato, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza per la quale non trattandosi nel caso di specie di società *in house*, “...ma di società di diritto privato operante in un mercato concorrenziale dotata di piena autonomia rispetto ai soci pubblici” non sussiste la giurisdizione contabile per il danno patito dalla società stessa (Cass. S.U. ord. 1419/12, n. 14957/11; n. 20941/11; 14655/11; n. 16286/10; n.8429/10;n.519/10; n.26806/09). La “ A.E. spa è infatti una società per azioni a capitale prevalentemente pubblico, come emerge dall’art. 1 dello statuto sociale, dovendosi escludere che essa debba avere quali soci esclusivamente enti pubblici e va esclusa, nei confronti del suo amministratore delegato, la richiesta di affermare la giurisdizione contabile in quanto, nella specie, le disposizioni statutarie della società non consentono di ravvisarne le caratteristiche (Cass. S.U., ordinanza n. 10299 del 3 maggio 2013). Non è, al riguardo, configurabile alcun rapporto di servizio tra l’ente pubblico partecipante e l’amministratore della società partecipata, il cui patrimonio sia stato leso dall’atto di *mala gestio*, ma neppure sussiste in tale ipotesi un danno qualificabile come danno erariale inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico che della suindicata società sia socio, trattandosi di danno sofferto da un soggetto privato – la società- riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai singoli soci pubblici i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione. In altri termini nella società di diritto privato a partecipazione pubblica il pregiudizio patrimoniale arrecato dalla asserita *mala gestio* dei suoi organi sociali non integra il danno erariale in quanto si risolve in un *vulnus* gravante in via diretta esclusivamente su patrimonio della società stessa, soggetta alle regole di diritto privato e dotata di

---

<sup>52</sup> V. anche Cass. sez. un. civ., n. 17778/16 dell’8 settembre 2016 per l’affermazione della giurisdizione contabile nei confronti di amministratore dell’Istituto di previdenza ed assistenza dei dipendenti del comune di Roma (I.P.A.) attese le funzioni pubblicistiche dell’ente pur costituito in forma privatistica.

autonoma e distinta personalità giuridica rispetto ai soci. Non è consentito saltare a piè pari la distinzione tra patrimonio della società e patrimonio dell'ente partecipante né, quindi, di investire la Corte dei conti con azione di responsabilità per danno erariale cagionato dall'amministratore della società quando il danno dedotto si riferisce al patrimonio sociale e non direttamente a quello del socio pubblico...". Poiché peraltro nella fattispecie era stato affermato anche un danno diretto per gli enti pubblici partecipanti, afferma la sentenza che "Diversa è la valutazione sulla giurisdizione con riferimento ai sindaci dei comuni soci della A.E. ben potendo l'azione di responsabilità per danno erariale configurarsi nei confronti di chi, essendone incaricato, non abbia esercitato i poteri e i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine d'indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi commessi, in relazione ai quali non vale la distinzione tra danno diretto e danno indiretto per l'ente locale, occorrendo far riferimento al danno concretamente imputabile agli enti di cui sono rappresentanti (cfr. Cass. Sez. un. ord. n. 20941 del 12 ottobre 2011). I due sindaci...hanno infatti cooperato sulla base delle emergenze della sentenza impugnata, unitamente all'amministratore delegato dell'A.E. per la realizzazione di finalità non corrispondenti a quelle pubbliche della società, caratterizzate da un'illecita sponsorizzazione per la realizzazione di illeciti commessi dall'amministratore delegato ...Nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della corte contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento – pubblico o privato- nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass. sez. un. civ. , n. 26806/09 del 19 dicembre 2009; n. 10973 del 25 maggio 2005; n. 14101 del 20 giugno 2006; n. 4511 del 1 marzo 2006; n. 3367 del 15 febbraio 2007). Questa Corte ha già affermato che è "devoluta alla giurisdizione del giudice contabile quanto alla domanda di risarcimento del danno avanzata dal procuratore generale della corte dei conti, quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, in caso di comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche o da arrecare così direttamente pregiudizio al patrimonio, (Cass. S.U. sent. n. 26806 del 19 dicembre 2009). Si esercita infatti attività di rilevanza pubblica non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato. Tali valutazioni valgono anche nel caso di responsabilità di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico,

in quanto non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale sia alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da un altro ente pubblico. Infatti nel caso in cui lo Stato o altro ente pubblico assuma una partecipazione in una società per conseguire in tal modo finalità di rilevanza pubblica si verifica una relazione funzionale con l'ente territoriale, caratterizzata dall'inserimento della società medesima nell'*iter* procedimentale dell'ente locale e dal conseguente rapporto di servizio venutosi così a determinare, con conseguente giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale concernente i soci enti pubblici della società in forza del rapporto partecipativo e del conseguente investimento di risorse finanziarie pubbliche nel patrimonio della società privata. Nel caso in cui l'ente pubblico abbia subito un pregiudizio derivante dalla perdita di valore della partecipazione, è prospettabile l'azione del procuratore contabile nei confronti – non già dell'amministratore della società partecipata, per il danno arrecato al patrimonio sociale – bensì nei confronti dei soci enti pubblici che abbiano colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ed abbia perciò pregiudicato il valore della partecipazione (Cass. sez. un. n. 26806 del 19 dicembre 2009). Va quindi affermata la giurisdizione del giudice contabile in ordine all'azione proposta nei confronti dei predetti sindaci<sup>53</sup>, restando evidentemente poi rimessa a quel medesimo giudice, in sede di merito, ogni valutazione circa la possibilità d'individuare un danno imputabile ad azioni od omissioni di quei soggetti e riferibile (non già al patrimonio della società partecipata, bensì direttamente all'ente pubblico comunale). Un riscontro normativo a tale conclusione è costituito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 16 (che ha convertito il d.l. 31 dicembre 2007 n. 278) che recita “”Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario””. Tale norma lascia chiaramente intendere che, in ordine alla responsabilità di soci pubblici, vi sia una naturale area di competenza giurisdizionale diversa da quella ordinaria, avendo il legislatore stabilito che - sia pure limitatamente alle società quotate, o loro controllate, con partecipazione pubblica inferiore al 50% - la giurisdizione spetta invece in via esclusiva al giudice ordinario. Presupposto di tale norma è la giurisdizione del giudice contabile che il

---

<sup>53</sup> Cfr. Cass. sez. un. civ. sent. n. 13702 del 2004 con la quale era stata affermata la giurisdizione contabile sui sindaci di un comune che avevano ommesso, durante la permanenza nella carica, di promuovere l'azione di responsabilità a carico degli amministratori di società di capitali partecipata. La controversia aveva ad oggetto non l'utilizzo di poteri discrezionali da parte dei sindaci bensì l'omesso esercizio di qualsiasi elementare forma di tutela del patrimonio comunale, che avrebbe dovuto esprimersi principalmente nella proposizione dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori della società Acque Albule (comune di Tivoli). Tale omessa attività non rientrava, secondo la Corte di cassazione, nel contesto delle attività discrezionali dell'amministrazione, rimesse a valutazioni di merito, ma consisteva in una violazione di precisi obblighi di tutela del patrimonio comunale conseguenti al prescelto modulo organizzativo dell'attività (s.p.a. a capitale interamente pubblico).

legislatore ha in tal modo presupposto, in rapporto ad atti di *mala gestio* dei soci enti pubblici di società a totale (come nel caso di specie) o maggioritaria partecipazione pubblica...”.

Gli indirizzi giurisprudenziali prima menzionati sono stati confermati anche dalle decisioni delle Sezioni Unite che, nel corso del 2016, hanno dichiarato l’insussistenza della giurisdizione contabile, sulla base della constatata carenza del requisito dell’ *in house*..

In tal senso si richiama S.U. n. 7293/16 del 13 aprile 2013 relativa al direttore del marketing della SPA Mostra d’Oltremare (che ha come soci la Regione Campania, il Comune di Napoli, la Camera di commercio di Napoli), in fattispecie ove era contestato l’abuso del ruolo apicale per favorire familiari nell’affidamento di appalti affidati dalla società (con parallela vicenda penale). La sentenza, richiamando la giurisprudenza già citata (Sez. un. civ. n. 5491/2014 e n. 26283 del 25 novembre 2013) ha riscontrato l’assenza degli indici richiesti, rilevando, quanto alla composizione della compagine sociale, che all’atto della costituzione vi figurava un soggetto privato (Banco di Napoli) ed affermando al riguardo che in tale situazione viene in rilievo il principio di diritto per il quale la verifica dei requisiti della società *in house* va effettuata con riguardo alle previsioni contenute nello statuto al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita (Cass. sez. un. civ. n. 7177/2014) mentre nel caso di specie non risultava provato che al momento della condotte addebitate al ricorrente “ricorresse il requisito della partecipazione al capitale sociale in via totalitaria di enti pubblici”. Nello statuto inoltre risultava la possibilità di alienazione delle partecipazioni, da parte degli azionisti pubblici, fino al massimo del 49%, al fine di favorire “la costituzione di un azionariato diffuso”. Lo statuto inoltre prevedeva lo svolgimento di attività tipicamente commerciali, con carattere imprenditoriale ed inoltre risultava carente il regime di “controllo analogo”. Precisa in conclusione la sentenza che “...la rilevanza della mancanza sostanzialmente della ricorrenza di tutti e tre i requisiti su indicati non potrebbe essere elisa postulando che la giurisdizione contabile sarebbe affermabile sulla base della evocazione della nozione di “”organismo di diritto pubblico””, atteso che è stato già da tempo rilevato che la qualificazione della società come organismo di diritto pubblico rileva solo sul piano della disciplina di derivazione comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti ad evidenza pubblica e non come indice giustificativo della giurisdizione contabile (Cass. sez. un. civ. n. 3692 del 2012). Ancora cfr. Cass. sez. un. civ. n. 11385/16 del 31 maggio 2016, relativa a ricorso proposto dal direttore generale dell’Azienda Napoletana di Mobilità spa (interamente partecipata dal comune di Napoli), che ha rilevato l’assenza nel quadro statutario vigente all’epoca dei fatti, di una previsione volta ad escludere la possibile partecipazione al capitale di soci privati (prevedendosi espressamente la possibilità di cessione delle azioni a soggetti terzi) e la carenza del controllo analogo. L’azienda infatti “...era assoggettata unicamente alle attività di direzione e coordinamento

da parte del Comune, essendo i poteri di gestione dell'impresa, al pari dei poteri di vigilanza sulla medesima gestione e sulla contabilità, attribuiti ai competenti organi sociali secondo criteri del tutto corrispondenti a quelli di regola previsti nelle normali società azionarie di diritto privato...". V. anche Cass. sez. un civ.n.12325/16 del 22 giugno 2016, relativa agli amministratori della società "Formia servizi spa" (a prevalente capitale del comune di Formia) ove è stata rilevata la carenza del requisito della partecipazione pubblica totalitaria, la possibilità per la società di svolgere anche attività non riconducibili a servizi pubblici, risultando pertanto irrilevante la valutazione sui sistemi di controllo peraltro incentrati su "...poteri di vigilanza e controllo e non sulla diretta subordinazione degli organi e della operatività societaria alle specifiche direttive dell'ente, nozione cui ha fatto riferimento Cass. S.U. n. 26283/13...".

L'assetto giurisprudenziale ora descritto appare confermato dal citato d.lgs. n. 175/2016 il quale, all'art. 12, definisce in via normativa gli ambiti della giurisdizione contabile in tema di società partecipate.

Prevede la norma che "1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dipendenti delle società *in house*. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione".

Il provvedimento contiene, fra l'altro, anche, all'art. 2 le "definizioni", ai fini del medesimo decreto, fra le altre, delle nozioni di "amministrazione pubblica", di "controllo analogo", di "controllo analogo congiunto", di "società a controllo pubblico", "società a partecipazione pubblica", "società *in house*" (al riguardo v.si anche art. 16) e "società quotate". L'art. 20 stabilisce la "razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", con l'obbligo di redazione di piani di riassetto da trasmettersi anche alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente (art. 20 comma 3). La mancata adozione dei piani di razionalizzazione (comma 7) comporta "la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.0000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. La stessa costituzione da parte di un'amministrazione pubblica di una nuova società, o dell'acquisizione della



partecipazione diretta o indiretta, è soggetta all'invio dell'atto deliberativo, a fini conoscitivi, alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti (art.5)<sup>54</sup>.

#### **5.4 Giurisprudenza di merito**

Quanto alla giurisprudenza di merito intervenuta nel 2016, in considerazione della solo recente definizione del riparto di giurisdizione, si registra un limitato numero di pronunce, sia in primo grado che in appello, con un importo complessivo delle decisioni di condanna pari a 5 milioni di euro.

Fra le sentenze emesse si richiamano Sez. II centrale, n. 586/16 (danno indiretto subito da società di trasporto pubblico urbano in relazione a sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato); Sez. III centrale, n. 433/16 (danno diretto ad ente locale nel settore della raccolta differenziata dei rifiuti provocato da società partecipata concessionaria, con affermazione di responsabilità anche degli amministratori della società per il rapporto funzionale instaurato con l'ente locale); n. 516/16 (società di trasporto urbano, amministratore unico, direttore generale e componente collegio sindacale, illegittime acquisizioni di motrici e assunzioni di dipendenti); Sez. appelli Sicilia, n.37/16 (consulenze esterne affidate da società di trasporto locale); Sez. Campania, n. 198/16 (società partecipata, responsabilità presidente e direttore generale, irregolarità gestione fondi terremoto 1980 e indebiti compensi C.d.A.); n. 537/16 (società di trasporto pubblico, amministratore unico e direttore, illegittima corresponsione di incentivi per esodo di dirigenti); Sez. Emilia Romagna, n. 139/16 e n. 141/2016 (società di trasporto pubblico, irregolarità nelle procedure di appalto per la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico a guida vincolata); Sez. Lazio, n. 53/16 (truffe da parte di soci privati e mancato controllo della spesa in farmacia comunale costituita in forma di spa); n.135/16 (responsabilità di direttore generale, sindaco, revisori dei conti del comune in ordine a illecita gestione di società interamente partecipata dall'ente locale); n. 158/16 (omessa vigilanza sulla gestione di società comunale da parte del sindaco e del dirigente dell'area economico-finanziaria); n.172/16 (affidamento illegittimo di incarico di individuazione del direttore generale di una società di trasporto locale con responsabilità del sindaco e dei consiglieri di amministrazione); n.258/16 (illecita erogazione di somme a sindaco di società di trasporto urbani con responsabilità dell'amministratore delegato); n. 304/16 (amministratore unico e direttore generale di società di mobilità locale e responsabilità con riguardo a *mala gestio* in tema di rapporti con il personale ed adempimenti fiscali); Sez. Puglia, n. 46, 47 e 63 (dipendente spa pubblica, violazione degli obblighi di servizio). 89/16 (dipendente e componente C.d.A. spa comunale Multiservizi ed igiene urbana

---

<sup>54</sup> Oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 5, comma 3)

per liquidazione compensi non dovuti).

## **6 LA GESTIONE DELLE RISORSE (V.P.G. SERGIO AURIEMMA)**

*Sommario: 6.1 Principi generali di riferimento: 6.1.1 L'azione normativa più recente; 6.1.2 Prevenzione delle illegalità e regole comportamentali per gli agenti pubblici; 6.2. Esiti giurisprudenziali registrati nel 2016; 6.2.1 Inadempimenti dirigenziali ed irregolarità gestionali; 6.2.2 Incarichi esterni; 6.2.3 Situazioni di incompatibilità; 6.3. Prospettive applicative alla luce del Codice di Giustizia Contabile*

### **6.1 Principi generali di riferimento**

Nell'affrontare l'analisi della giurisprudenza intervenuta nel corso del 2016 sul tema della "gestione delle risorse umane" realizzata dalle amministrazioni pubbliche (come individuate dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. 165/2001 e succ. modif.)<sup>55</sup>, serve premettere che le attività del Pubblico Ministero contabile investono di frequente - nella fase istruttoria od in quella requirente nei giudizi di responsabilità - vicende patrimonialmente lesive concernenti l'impiego di beni, valori e risorse finanziarie nelle quali è dato contestualmente cogliere - quali "aspetti organizzativi" sottostanti agli accadimenti individualmente imputati a singoli agenti pubblici - le tracce di più generali e diffuse disfunzioni correlate alle *politiche di gestione* del personale, dei rapporti di lavoro, delle prestazioni lavorative.

Il tema così intercettabile è articolato e complesso, posto che nella filiera della cosiddetta "gestione" si inscrivono questioni che spaziano dal reclutamento ed instaurazione dei rapporti lavorativi alla formazione in servizio o professionale, al computo dei trattamenti retributivi principali ed accessori, agli effetti di modificazioni che intervengono nello *status* giuridico dei dipendenti, alla produttività ed alla valutazione delle *performances* individuali, alle assenze, al rispetto degli obblighi di servizio e dei procedimenti, alle inosservanze disciplinari, alle misure volte al contrasto di rischi e fenomeni di illegalità "interni" alle strutture organizzate.

#### **6.1.1 L'azione normativa più recente**

La legislazione pubblicistica, attraverso ripetuti interventi riformatori, tuttora in elaborazione, si è proposta numerosi obiettivi (naturalmente da verificare e, semmai, rimodulare *ex post*) tra cui quello di conseguire un miglioramento della qualità normativa, nonché la semplificazione e l'efficienza di assetti organizzativi, procedure, organismi.

---

<sup>55</sup> L'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001 e succ. modif. recita: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI."

L'azione riformatrice, in base ad una rinnovata visione dell'amministrazione pubblica ed anche traendo ispirazione dalle *best practices* internazionali (produzione dell'OCSE sui temi della *administrative-* e della *regulatory-reform*), prende atto "del mutato ruolo dello Stato, chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività", "registra una revisione del perimetro pubblico e dei processi decisionali, funzionali" per "rendere più efficiente la macchina amministrativa e fluidificare i rapporti tra Stato e stakeholders", prevede "specifiche misure tecniche – spesso multidisciplinari – quali il perfezionamento del test di proporzionalità, la compliance analysis, il confronto costi-benefici, l'analisi (più economica che giuridica) dell'effettività della concorrenza, l'empowerment del consumatore, tenendo conto anche delle indicazioni dell'economia comportamentale (la cd. *behavioural regulation*)", sottolinea "la necessità di un 'monitoraggio' delle riforme amministrative, capace di registrarne ex post gli effetti concreti e di raccogliere le reazioni di cittadini e operatori economici", mira a rafforzare "strumenti volti a contrastare l'autoreferenzialità dell'amministrazione e a sensibilizzarla sugli effetti concreti, anche di natura economica, delle sue decisioni" .<sup>56</sup>

Per parte sua, già la legge n. 190/2012 si era mossa con l'intento di includere, nell'ambito di una nozione lata (di origine internazionale ed eurounitaria) della "corruzione", non solo fattispecie penalmente rilevanti, ma anche fenomeni più generalmente ascrivibili a cattiva amministrazione (cd. *maladministration*).

In questa più vasta dimensione spiccatamente prevenzionale, sono state adottate misure volte a potenziare la trasparenza, a ridefinire le discipline normative concernenti vari settori di interesse pubblico (appalti, conflitti di interesse, integrità ed etica nella pubblica amministrazione, disciplina degli incarichi vietati, delle incompatibilità, delle incandidabilità, delle ineleggibilità, della responsabilità gestionale, della tutela degli informatori).

In tal maniera, è stato posto peraltro l'accento sulla "esclusività" del servizio che i pubblici dipendenti prestano alla Nazione, nonché sulla imparzialità da assicurare al servizio medesimo, posto che disfunzioni attinenti le prestazioni lavorative possono riverberare effetti negativi incidenti sulla regolarità della gestione e resa dei servizi pubblici.

L'intero capitolo della valorizzazione delle risorse (e della connessa correttezza gestionale) è stato poi ripreso in considerazione dalla menzionata legge delega n. 124/2015, volta alla ridefinizione organizzativa delle amministrazioni, della disciplina della dirigenza pubblica e della

---

<sup>56</sup> Così Consiglio di Stato, nel parere n. 515/2016 del 24.2.2016 sullo Schema di decreto legislativo recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

valutazione del rendimento dei pubblici uffici.<sup>57</sup>

### **6.1.2 Prevenzione delle illegalità e regole comportamentali per gli agenti pubblici**

Oltre a varie misure di diretta ed immediata applicazione, la legge 190 ha anche innovato l'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 prevedendo l'emanazione di un *Codice di comportamento* dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.<sup>58</sup>

La violazione dei doveri, oltre che a fini disciplinari, è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. L'articolo 13 dello stesso Codice comportamentale ha recato disposizioni particolari per i dirigenti, per i soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché per i funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza.<sup>59</sup>

Il Codice del 2013, quindi, con una connotazione giuridica ben diversa da quella che caratterizzava l'impianto pregresso di cui al Codice approvato con DM 28 novembre 2000<sup>60</sup>, quale fonte normativa regolamentare abilitata da una fonte primaria configura una serie di obblighi che vanno a presidiare, tra l'altro, i principi di esclusività ed imparzialità prima evidenziati e che, in quanto tali, possono se del caso connotare di illiceità e dannosità patrimonialmente risarcibile le eventuali trasgressioni in tema di gestione delle risorse, materiali ed umane, nelle amministrazioni ed enti pubblici.

## **6.2 Esiti giurisprudenziali registrati nel 2016**

Gli orientamenti interpretativi oggetto di esame, di seguito e con riferimento al tema qui in

---

<sup>57</sup> L'iter attuativo della legge 124 registra, al momento, una battuta di arresto segnata dalla sentenza Corte cost. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenenti la delega in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica (art.11) e di quella per il riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17). La Consulta ha ravvisato un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, statali e regionali, nessuna delle quali è prevalente ed ha ritenuto, di conseguenza, che il legislatore statale debba vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali od anche degli enti locali, quale forma di raccordo con le autonomie territoriali che, diversamente dai meri "pareri", è idoneo a realizzare un confronto autentico.

<sup>58</sup> Il Codice, integrabile attraverso codici "interni" emanabili dalle singole amministrazioni, è stato approvato con D.P.R. n. 62 del 2013. Esso costituire base minima e indefettibile di ciascun codice di comportamento adottato dalle varie amministrazioni. Pertanto, a prescindere dai contenuti specifici di ciascun codice, il regolamento n. 62/2013 trova applicazione in via integrale in ogni amministrazione inclusa nel relativo ambito soggettivo di applicazione (cfr. Delib. A.N.AC, n. 75/2013).

<sup>59</sup> L'art. 13 del Codice di comportamento prevede, tra l'altro, che il dirigente "*adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico*", "*cura che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali*", "*intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito*", "*favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione*".

<sup>60</sup> In particolare, le modifiche recate dal d.lgs. n. 150/2009, attraverso un rinvio esplicito ora enunciato nell'art. 55-quater, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, hanno conferito alle prescrizioni contenute nel codice di comportamento ed alle violazioni delle stesse un rilievo giuridico più intenso, tale da giustificare addirittura, in caso di reiterate trasgressioni, il licenziamento disciplinare.

trattazione, sono desunti dalla giurisprudenza meglio stabilizzata (di appello).

In altre parti della presente Relazione, dedicate alle pronunce di primo grado, sarà possibile cogliere andamenti ermeneutici in corso manifestatisi su problematiche similari.

### **6.2.1 Inadempimenti dirigenziali e irregolarità gestionali**

La Sezione siciliana di appello, avendo avuto occasione di soffermarsi sulla configurazione normativa dei poteri dirigenziali <sup>61</sup>, ha rammentato l'art. 17 del d.lgs. n. 165/2001 che all'art. 1, comma 1, stabilisce “...*i dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4, esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: a) formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate; c) svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; d) dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia; e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici...*”.

Il testo della norma indica chiaramente l'esistenza, in capo ai dirigenti pubblici, di poteri di *direzione, coordinamento e controllo* dell'attività degli uffici e del personale dipendente, dovendosi provvedere all'organizzazione del servizio affidato a ciascuna unità organizzativa cui i medesimi sono preposti.

Le figure professionali dirigenziali, al fine di garantire l'efficienza e la regolarità del servizio nonché per prevenire danni all'erario dovrebbero, pertanto, predisporre dettagliate regolamentazioni delle modalità attuative del servizio, impartire direttive ed istruzioni al personale, individuare chiaramente i responsabili delle varie fasi procedurali, delimitare le rispettive competenze e vigilarne il diligente rispetto.

Viceversa, si profila responsabilità ogniqualvolta la gestione di un servizio pubblico avvenga senza che siano formalizzate ed orientate né le procedure, né i ruoli operativi connessi allo svolgimento delle attività di competenza.

Va da sé che l'addebito di responsabilità per singoli operatori può ricevere attenuazione laddove si riscontri il gravare di una "quota rischio" a carico dell'amministrazione, quando intimamente connessa alla tipologia dell'attività istituzionale svolta. <sup>62</sup>

Tra i vari compiti dirigenziali figura anche quello di vigilare sulle *erogazioni stipendiali e salariali*, in particolare con responsabilità riferite all'attribuzione dei *trattamenti economici*

---

<sup>61</sup> Sent. n. 112/2016, concernente servizio preposto alla fornitura di pasti a pazienti ricoverati in struttura sanitaria di day hospital.

<sup>62</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 356/2016 in tema di difetti di vigilanza ed infortuni degli alunni durante attività ed esercitazioni scolastiche.

*accessori* (art. 45 cit. d. lgs. n. 165/2001). Dentro questo specifico ambito tematico, molto ricorrenti sono stati, anche nel 2016, giudizi di responsabilità per ingiustificata violazione delle regole contabili, di fonte unilaterale o pattizia, da assumere a riferimento.

Possono essere menzionate al riguardo le seguenti decisioni:

- Sez. Prima centrale, sentenze n. 149/2016, n. 150/2016, n. 163/2016, n. 173/2016, n. 225/2016, n. 277/2016.

- Sez. Seconda centrale, sent. n. 787/2016, sent. n. 948/2016

- Sez. Terza centrale, sent. n. 73/2016, sent. n. 143/2016, sent. n. 160/2016, sent. n. 208/2016, sent. n. 267/2016

Fra le varie trasgressioni emerse in sede giurisdizionale figurano: inosservanza dei limiti stabiliti per le ore di straordinario, mancate corrispondenze del numero di ore liquidate con quello risultante dai registri delle firme o da altro documento attestante l'impegno orario, irragionevoli e non congrue eccedenze dell'entità degli emolumenti corrisposti ove non prefissati nella misura massima, illecite deliberazioni di spese a titolo di indennità e gettoni di presenza a componenti di organi di amministrazione, indebite corrisposizioni di indennità di funzione e di compensi aggiuntivi, violazioni del principio di onnicomprensività del trattamento economico di dipendenti e di dirigenti, indebiti compensi gravanti su fondi esterni (es. europei) per lo svolgimento di ordinarie e già retribuite attività istituzionali.

Orbita nello stesso ambito tematico la questione del *conferimento e riconoscimento di cd. mansioni superiori*.

La disciplina normativa concernente l'assegnazione e la modificazione delle mansioni del lavoratore, sostanzialmente preordinata a garantire e tutelare la professionalità del lavoratore (che potrebbe essere oggettivamente compromessa da "demansionamento" o da "dequalificazione professionale", dando diritto a chiedere ed ottenere un risarcimento di danno, a prescindere dal configurarsi del cd. "mobbing"), nel contempo non trascura profili di flessibilità nell'organizzazione aziendale che, anche nel caso di una Pubblica Amministrazione, implicano questioni di efficienza organizzativa.

La trama normativa di fondo è tuttora disegnata dall'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 che delimita e circoscrive, da un lato, l'obbligo di adibire il prestatore di lavoro alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti a qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto di procedure selettive e, dall'altro lato, i casi in cui, per obiettive esigenze di servizio, il dipendente può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore (nel caso di vacanza di posto in organico per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per

la copertura dei posti vacanti; nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza).

È intuibile che l'osservanza di siffatte prescrizioni normative involge responsabilità quasi sempre risalenti a decisioni di "politica gestionale" esercitabili dagli organi di vertice degli apparati pubblici, sicché la giurisprudenza contabile è spesso indotta ad escludere addebiti di colpevolezza riferiti a determinazioni di singoli dirigenti.<sup>63</sup>

Soluzioni giurisprudenziali simili (quanto all'imputabilità del danno agli organi amministrativi di vertice) si registrano nei casi in cui si proceda a "*reclutamenti di personale*" anomali, facendo fronte ad esigenze di servizio attraverso indebiti assorbimenti di personale appartenente a società di servizio esterne convenzionate con l'Ente pubblico.<sup>64</sup>

Altra attività amministrativo/gestoria che annota numerosi accertamenti di illiceità dannose si riferisce al tema del *riconoscimento di debiti fuori bilancio*.

La Sezione Prima centrale, con la sentenza n. 22/2016 ha sinteticamente rammentato che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro di cui è onerato l'ente pubblico, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti interessati (v. in proposito la definizione offerta dalla circolare del Ministero dell'Interno 20 settembre 1993, n. F.L.21/1993).

Si tratta di obbligazione pecuniaria - giuridicamente perfezionatasi nell'ordinamento civilistico in assenza di una specifica previsione di bilancio, in violazione pertanto delle norme che disciplinano il procedimento di spesa - che sussiste e permane pur in assenza di uno specifico e formale impegno contabile.

Occorre, quindi, considerare che il corretto adempimento contabilistico (assunzione dell'impegno di spesa, successiva liquidazione del dovuto, ordinazione e pagamento al terzo debitore) non può essere ritenuto meramente formale e superfluo, né può essere giustificabile la tenuta di una contabilità "elastica" che obliteri i prescritti passaggi procedurali giuscontabili.

Siffatta evenienza determina l'impossibilità per gli amministratori di conoscere con esattezza, di volta in volta, l'entità delle risorse a disposizione e può causare incertezze, ritardi nei pagamenti e transazioni commerciali, contenzioso con i creditori privati e, di conseguenza, maggiori, indebite spese per l'amministrazione.

Proprio dette insorgenze disfunzionali hanno dato origine a tutte le norme in materia di divieto di gestioni fuori-bilancio e connessa necessità di far rientrare nell'alveo dell'ordinaria contabilità

---

<sup>63</sup> Cfr. Sez. Prima centrale, sentenza n. 136/2016.

<sup>64</sup> Cfr. Sez. Siciliana appello, sent. n. 38/2016, per danno erariale patito da Sicilia e Servizi s.p.a. (svolgente attività informatiche di competenza dell'amministrazione regionale) quale conseguenza dell'illegittimo reclutamento, con contratto a tempo determinato, nella predetta società, di personale che prestava servizio presso Sicilia e Servizi Venture s.c.a.r.l. (socio privato di Sicilia e Servizi s.p.a.).



le risorse gestite dagli enti pubblici, specie quelli territoriali.

In argomento, oltre quella già menzionata, a riprova di una ciclicità del fenomeno, sintomatico di disfunzioni organizzative e di controllo delle attività contabili svolte dalle strutture operative, risultano intervenute le seguenti decisioni:

- Sez. Prima centrale, sent. n. 24/2016, sent. n. 237/2016, sent. n. 238/2016, sent. n. 248/2016, sent. n. 249/2016

- Sez. Seconda centrale, sent. 137/2016 e sent. n. 1124/2016

- Sez. Terza centrale, sent. n. 13/2016, sent. n. 14/2016, sent. n. 96/2016, sent. n. 97/2016, sent. n. 111/2016, sent. n. 112/2016, sent. n. 121/2016, sent. n. 190/2016, sent. n. 224/2016 e sent. n. 230/2016

- Sez. Siciliana di appello: sent. n. 124/2016, sent. n. 126/2016 e sent. n. 201/2016

Inerzie ingiustificabili e condotte amministrative patrimonialmente lesive si verificano, sovente, nello svolgimento di attività concernenti le *procedure di espropriazione* di beni immobili per pubblica utilità.

In questi casi, si manifestano sottovalutazioni delle problematiche insorgenti nelle diverse fasi dell'iter procedimentale, non tempestive adozioni del decreto di esproprio e conseguenti pagamenti di indennità per soccombenza in giudizi civili di risarcimento danni derivati da occupazione illecita della proprietà privata utilizzata per la costruzione di opere pubbliche.

Eventi di tal genere nella cattiva conduzione di procedure ablatorie risalgono ad un'incuria inescusabile di amministratori scarsamente adusi ad attenzione alla cosa pubblica e provocano danni economici alle comunità territoriali così poco diligentemente amministrate, evidenziando accadimenti verso i quali è stato indirizzato, da tempo, un esplicito monito della Corte costituzionale circa le gravi responsabilità amministrative che ne scaturiscono (v. Corte cost., sentenza n. 148 del 1999).

Eppure le procedure sono vincolate, non esigono particolari valutazioni discrezionali, sicché la probabilità di danno è facilmente prevedibile e gli interessi coinvolti sono rilevanti per i privati cittadini nei cui confronti la procedura ablatoria è particolarmente intrusiva e limitativa della libertà individuale. Detti elementi connotano quindi, oggettivamente e nell'ambito di una concezione cd. normativa, la gravità della colpa.

Anche in questo caso, ferme restando le imputazioni soggettive di responsabilità degli organi di vertice, sottostanti alla fenomenica si registrano, di frequente, situazioni disfunzionali di natura organizzativa esistenti presso i servizi interni addetti al settore.

Nel corso del 2016 sono state pronunciate, in materia, le seguenti decisioni:

- Sez. Seconda centrale, sent. n. 87/2016, sent. n. 248/2016 e sent. n. 686/2016

- Sez. Terza centrale, sent. n. 55/2016, sent. n. 78/2016 e sent. n. 327/2016.

Non meno foriera di eventi patrimonialmente lesivi è la *gestione delle procedure contenziose*, nonostante la circostanza che, per tutte le amministrazioni pubbliche, la legislazione preveda specifiche cure amministrative da dedicare al riguardo e, nel caso delle controversie individuali di lavoro, anche l'obbligo di organizzare, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, la *gestione del contenzioso* relativo ai propri dipendenti creando appositi uffici capaci di assicurare l'efficace svolgimento delle attività stragiudiziali e giudiziali inerenti alle controversie, semmai attraverso l'istituzione, in regime convenzionale o consorziato tra più amministrazioni omogenee o affini, di un unico ufficio per la gestione di tutto o parte del contenzioso comune (cfr. art. 12 del d. lgs. n. 165/2001).

La Sezione Prima centrale, con sentenza n. 208/2016, ha giudicato in ordine a responsabilità insorta per aver omesso in modo gravemente colposo di dare e/o far dare ottemperanza ad una sentenza di condanna della Corte dei conti, pronunciata nei confronti di amministratori comunali e passata in giudicato, lasciandosi infruttuosamente decorrere il termine di prescrizione decennale senza neppure nominare il responsabile del relativo procedimento di recupero del credito erariale.

Responsabilità correlate alla *gestione del contenzioso* si verificano anche con riferimento ad attività in materia di urbanistica, al rispetto di vincoli archeologici oggetto di autorizzazione paesaggistica ai sensi degli articoli 146 e 159 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, al rilascio di pareri delle competenti soprintendenze archeologiche per nuove costruzioni e ampliamenti al di fuori della sagoma di costruzioni preesistenti. In questi casi possono profilarsi accadimenti lesivi che lasciano trasparire scarsa avvedutezza nel coltivare le liti giudiziarie, con resistenza in giudizio innanzi la giurisdizione amministrativa di legittimità su controversie instaurate da privati che causano la soccombenza (ragionevolmente prevedibile *ex ante*) e l'obbligo di corresponsione di spese di lite.<sup>65</sup>

Ingiustificabile e colposa avventatezza o temerarietà è stata, poi, registrata in relazione ad una peculiare ipotesi "attiva" di citazione in giudizio, promossa da un'amministrazione comunale avverso una campagna di stampa estera (in materia di inadeguatezza delle istituzioni campane nel risolvere il problema dell'emergenza rifiuti) e con pretesa risarcitoria promossa nei confronti delle Autonomie locali coinvolte. Nel caso di specie, il giudice ordinario ha, peraltro, stigmatizzato l'assurda iniziativa contenziosa, avanzando il sospetto che *“la domanda sia stata posta non per finalità di giustizia ma abusando dello strumento processuale per mere ragioni di propaganda, per sostenere un ruolo politico avanti ai cittadini..., o per altre biasimevoli ragioni.”*<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Cfr. Sez. Prima centrale, sentenza n. 128/2016.

<sup>66</sup> Cfr. Sez. Terza centrale, sentenza n. 270/2016.

Indici sintomatici di disfunzioni (invero frequenti) negli assetti organizzativi/gestionali delle "risorse umane e professionali" che vengono destinate allo svolgimento di *compiti amministrativi di controllo su attività di convenzionamento esterno* si riscontrano a carico di Aziende sanitarie locali.

La Sezione Prima centrale si è occupata di un consistente danno erariale riferito ad indebiti rimborsi di prestazioni sanitarie di riabilitazione ottenuti da Casa di cura privata convenzionata con il S.S.N.<sup>67</sup>

La Sezione Seconda centrale ha affrontato una vicenda relativa alla conclusione di "contratti locali" fra una AUSL ed alcune Case di Cura private, in virtù dei quali dirigenti medici avrebbero reso prestazioni alle predette strutture accreditate in regime di attività libero-professionale *intra-moenia*, percependo contestualmente anche la c.d. indennità d'esclusiva.<sup>68</sup>

La Sezione Terza centrale ha giudicato su vicenda patrimonialmente lesiva derivante da aggravio subito da Azienda Ospedaliera a seguito dell'adozione di un sistema c.d. "*vuoto per pieno*", consistente nel pagamento della retta giornaliera dei posti letto in convenzione con casa di cura privata indipendentemente dal loro effettivo utilizzo, nonché per minore introito della quota spettante nella ripartizione dei proventi derivanti dallo svolgimento di attività professionale intramuraria del personale medico dipendente dell'Azienda.<sup>69</sup>

Altre due tematiche incrociano fenomeniche di inadeguatezze nella gestione organizzativa da parte del personale impiegato presso strutture pubbliche.

La prima attiene allo *svolgimento di operazioni di "finanza derivata"*, cui anche gli enti pubblici territoriali sono stati ammessi ad accedere dall'art. 41, comma 2 della legge n. 448/2001 ("*Gli enti di cui al comma 1 possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito*"). La tipologia è stata poi disciplinata dal d.m. n. 389 del 1° dicembre 2003 (nonché dalla successiva circolare esplicativa 27 maggio 2004) che ha contemplato le "*altre operazioni derivate finalizzate alla ristrutturazione del debito, solo qualora non prevedano una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività*", precisando che sono consentite "*ove i flussi con esse ricevuti dagli enti interessati siano uguali a quelli pagati nella sottostante passività e non implicino al momento del loro perfezionamento un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento...*" (art.3, comma 2, lett. f).

La Sezione Seconda centrale, in proposito, ha reso pronuncia di responsabilità per avere

---

<sup>67</sup> Cfr. sentenza n. 290/2016.

<sup>68</sup> Cfr. sentenza n. 286/2016.

<sup>69</sup> Cfr. sentenza n. 357/2016.

omesso, autorizzando e sottoscrivendo il contratto, di acquisire all'entrata del bilancio di Ente territoriale la somma che l'Istituto bancario avrebbe dovuto corrispondere a titolo di *up front*.<sup>70</sup>

Una tematica sovente in rilievo è poi quella concernente *l'erogazione di spese* cd. "*di rappresentanza*".

La Prima Sezione centrale, nel caso di "spese natalizie" sostenute da un Ente locale, ha ricordato che i requisiti di legittimità devono essere ricavati, in mancanza di una espressa indicazione normativa, dagli approdi giurisprudenziali in materia, in particolare facendo riferimento alle pronunce della Corte dei conti la quale, sia in sede di controllo, che giurisdizionale, ha avuto modo di approfondire, in diverse occasioni, la materia.

Già dalla definizione delle spese di rappresentanza, quali spese effettuate allo scopo di promuovere l'immagine o l'azione dell'ente pubblico, è possibile ricavare il loro principale requisito: lo scopo, appunto, di promozione dell'immagine o dell'attività dell'ente. Ne consegue che tutte le spese effettuate non a fini promozionali oppure aventi lo scopo di promuovere non tanto l'ente, quanto i singoli amministratori, non rientrano in tale categoria.

Le spese di rappresentanza, ove destinate ad autorità, devono essere inoltre eseguite in favore di soggetti esterni particolarmente qualificati, poiché istituzionalmente rappresentativi dell'ente al quale appartengono. In mancanza di detto presupposto, la spesa dev'essere valutata come rispondente non a un interesse pubblico, bensì all'interesse privato dei destinatari. Le attività di rappresentanza garantiscono cioè una proiezione esterna dell'amministrazione verso la collettività amministrata e sono finalizzate ad apportare vantaggi che l'ente trae dall'essere conosciuto.

Con riferimento alla fattispecie di causa, quindi, con l'acquisto dei *gadget natalizi* è stata effettuata una spesa non solo non soddisfacente di alcun interesse pubblico, ma soprattutto non corrispondente alla causa attributiva del relativo potere. E', infatti, da escludere che le spese in questione possano ricondursi a esigenze di rappresentanza e di funzionalità all'esercizio della carica e all'immagine dell'amministrazione comunale. Né è possibile giustificare dette spese allo scopo di fidelizzazione del personale, in quanto la stessa non può essere perseguita mediante spese ulteriori rispetto a quelle consentite dalla disciplina del rapporto di lavoro.<sup>71</sup>

Ancora una volta, al di là dei risvolti afferenti alle responsabilità degli organi di vertice, si stagliano aspetti di inadeguatezza anche (e non solo) formativa del personale che, nell'ambito degli apparati pubblici (specie territoriali) è destinato allo svolgimento di compiti anche di controllo in materia di erogazione della spesa pubblica.

---

<sup>70</sup> Cfr. sentenza n. 1306/2016.

<sup>71</sup> Cfr. sentenza n. 266/2016.

## 6.2.2 Incarichi esterni

Il tema del conferimento di incarichi (consulenziali e lavorativi in genere) a soggetti "esterni" alle amministrazioni annovera, anche per il 2016, una nutrita massa di decisioni che hanno accertato la sussistenza di danno erariale.

Ciò attesta una perdurante insistenza del fenomeno, in spregio a normative vincolistiche e di contenimento delle spese ripetutamente assunte e confermate dal legislatore statale, ma porta a nudo anche nodi irrisolti riguardanti la corretta gestione delle risorse umane che le cd. "piante organiche" mettono a disposizione degli apparati organizzativi centrali, decentrati, delle Autonomie territoriali.

Le pronunce complessivamente esitate in proposito (in grado di appello) sono le seguenti:

- Sez. Prima centrale: sent. n. 18/2016

- Sez. Seconda centrale: sent. n. 32/2016, sent. n. 143/2016, sent. n. 144/2016, sent. n. 168/2016, sent. n. 341/2016

- Sez. Terza Centrale: sent. n. 16/2016, sent. n. 264/2016, sent. n. 287/2016, sent. n. 361/2016, sent. n. 377/2016, sent. n. 443/2016, sent. n. 476/2016, sent. n. 486/2016, sent. n. 586/2016

- Sez. Siciliana di appello: sent. n. 27/2016, sent. n. 37/2016, sent. n. 182/2016, sent. n. 208/2016

Gli atti deliberativi assunti in proposito dagli Enti pubblici assumono una particolare rilevanza per i costi che inevitabilmente ne discendono per i bilanci degli stessi e, quindi, per l'impiego delle risorse delle collettività insistenti sul territorio pertinenziale, tutte derivanti dal prelievo fiscale.

Riguardo al tema neppure è ravvisabile, nella legislazione vincolistica, un approccio aprioristico di disfavore ordinamentale, considerato che spesso è innegabile la carenza, all'interno delle Amministrazioni, di specifiche ed adeguate professionalità, ovviabile soltanto mediante il ricorso a più qualificati soggetti esterni.

Altrettanto innegabile, però, è la circostanza che l'esercizio del potere di ricorrere a professionalità estranee all'apparato deputato allo svolgimento dei compiti istituzionali di ciascuna amministrazione - in quanto eccezione rispetto alla regola generale basata sul principio di "buon andamento dell'azione amministrativa" come consacrato nell'art. 97 della Costituzione, secondo cui la P.A. deve svolgere le attività di propria competenza e perseguire i propri obiettivi istituzionali avvalendosi delle risorse umane disponibili al suo interno - deve essere assistito da predeterminati parametri prudenziali, tesi ad evitare un uso distorto ed arbitrario di tale utile strumento, consistenti non solo in una fissazione a monte dei presupposti legittimanti il conferimento ma anche nella previsione, durante e al termine della prestazione resa, di verifiche sulla congruenza dell'incarico conferito con le finalità proclamate nelle varie determinazioni di conferimento.

La disciplina basilare, costituente fondamentale parametro di riferimento dei requisiti di conferibilità, è dettata dall'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001 che, nella versione testuale vigente, statuisce: *"Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore."*

I successivi commi 6-bis e 6-ter sanciscono che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione, nonché preservano il potere regolamentare di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevedendo un obbligo di conformazione ai principi di cui al citato sesto comma.

Ne consegue che il giudice contabile è abilitato a sindacare la conformità a legge dei disposti conferimenti, attraverso accertamenti giudiziali incentrati su congruità e ragionevolezza dell'esercizio del potere gestionale/amministrativo desumibili: dall'idonea qualificazione professionale del soggetto che riceve l'incarico, dalla rispondenza dell'incarico agli obiettivi istituzionali dell'amministrazione conferente, dall'inesistenza di idonee figure professionali all'interno di essa, dalla precisazione e determinatezza dell'oggetto, della durata e dai contenuti

dell'incarico, dalla proporzione tra incarico espletato e compenso pattuito, dalla possibilità oggettiva di verifica degli adempimenti e dei risultati esecutivi conseguiti (finalizzata al pagamento del compenso sinallagmaticamente erogabile), dall'acquisizione di una concreta utilità per l'amministrazione committente.

In maggior dettaglio, il conferimento non può afferire ad espletamento di attività ordinarie e rientranti nelle normali competenze delle strutture burocratiche dell'Ente e deve essere indeclinabilmente preceduto da una seria e documentata verifica dell'elevata qualificazione professionale del soggetto estraneo e da una rigorosa ricognizione delle risorse umane interne all'Amministrazione, che dimostrino entrambe l'oggettiva impossibilità di soddisfare una determinata esigenza con il personale in servizio. Ciò è da escludere nei casi in cui l'oggetto dell'incarico non richieda la soluzione di complesse questioni tecniche esorbitanti dalle prestazioni professionali che i dipendenti in organico sono tenuti a fornire all'amministrazione, nonché nei casi in cui colpevolmente la p.a. non abbia organizzato appositi uffici o, in caso di sussistenza degli stessi, non vi abbia destinato un'adeguata dotazione di mezzi e di personale.

La giurisprudenza ha ripetutamente precisato, altresì, che non possono essere conferiti incarichi *intuitu personae*, se non dentro limiti ammessi in deroga a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate, dovuti a circostanze quali: procedura comparativa andata deserta; unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità dell'incarico in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico.

La minuziosa enucleazione giurisprudenziale dei principi di cui sopra, desunti dai presupposti di legge stabiliti per il conferimento di incarichi consulenziali o di collaborazione lavorativa, espone dunque un quadro di insieme che consente di appurare come, troppo spesso, le illiceità patrimonialmente dannose sono indotte e condizionate non solo da nefasti fenomeni di propensioni verso illegalità, ma anche da una scarsa cura prestata nella organizzazione e nella gestione delle risorse umane/professionali, messe a disposizione attraverso trasferimenti di risorse erariali pubbliche ed operanti presso le varie strutture d'azione amministrativa dislocate sul territorio nazionale.

### **6.2.3 Situazioni di incompatibilità**

Il regime delle incompatibilità (e della cumulabilità di incarichi ed impieghi) nel rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici espone, come è noto, un assetto più rigoroso di quello valevole per i lavoratori privati, sintetizzabile nei principi prescrittivi di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 e

nelle altre fonti normative ivi richiamate.<sup>72</sup>

Con tutta evidenza, l'assetto in discorso rappresenta una estrinsecazione del *dovere di esclusività* presidiato dall'art. 98 della Costituzione, che tende a scongiurare conflitti di interesse, ad evitare che il dipendente possa trarre utilità dirette o indirette dallo status rivestito, a subordinare lo svolgimento di attività lavorative concomitanti a regimi autorizzativi preventivi che permettano controlli di legalità onde garantire l'imparzialità nell'esercizio di funzioni amministrative pubbliche.

Anche nel corso del 2016 la tematica è tornata in risalto in sede giurisdizionale, con riferimento a dipendenti pubblici (nella specie: docenti e ricercatori universitari) le cui attività extra-didattiche sono state ritenute illecitamente prestate perché *ab origine* non autorizzate o perché, comunque, non autorizzabili in quanto in contrasto con le disposizioni normative settoriali

Le più salienti pronunce rese sono le seguenti:

- Sez. Seconda centrale: sent. n. 1098/2016

- Sez. Terza centrale sent. n. 345/2016, sent. n. 459/2016, sent. n. 514/2016

L'esame giurisdizionale si è soffermato, in particolare, sui commi 7 e 7-bis del d. lgs. 165/2001 (quest'ultimo aggiunto dalla legge n. 190/2012 con l'espressa previsione di competenza cognitiva di responsabilità affidata alla Corte dei conti nei casi di omesso versamento del compenso dovuto per le prestazioni aggiuntive, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti).

Le Sezioni centrali, peraltro, hanno ritenuto che la disposizione aggiunta non ha carattere innovativo, ma è meramente ricognitiva di un pregresso e prevalente indirizzo tendente a radicare in capo alla Corte dei conti la giurisdizione in materia e ad escludere quella del giudice ordinario, propugnata invece da un minoritario indirizzo ermeneutico sulla base di una qualificazione della pretesa in chiave civil-lavoristica.<sup>73</sup>

La questione delle incompatibilità è emersa anche con riferimento a medici in formazione attraverso l'erogazione di borse di studio finanziate a carico del SSN. In questi casi, pur se riscontrato un oggettivo sviamento delle finalità perseguite dal "programma" pubblicistico oneroso

---

<sup>72</sup> La regola-base dettata dal comma 2 dell'art. 53 stabilisce che "*Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati*", nel mentre i successivi commi 3-bis, 4 e 5 prevedono l'emaneazione di appositi regolamenti che individuino gli incarichi vietati, la funzione suppletiva (in caso di mancanza di regolamenti) delle norme generali esplicite dettate in materia ed, infine, l'adozione in ogni caso - quando il conferimento è operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi provenga da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche che svolgano attività d'impresa o commerciale, di criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

<sup>73</sup> In tema vanno ricordate le pronunce della Corte costituzionale (ord. n. 41/2015) e delle Sezioni Unite della Cassazione in sede di regolamento della giurisdizione (ord. n. 22688 del 2011, sent. n. 25769 del 2015 e ord. n. 19072 del 2016).



di cui avrebbe dovuto rendersi consapevole il dipendente, è stata tenuta in considerazione, nella quantificazione in attenuazione del nocumento in concreto addossato, la positiva partecipazione alle attività formative.<sup>74</sup>

Ancora una volta le vicende contenziose e lesive scrutinate hanno fatto trasparire aspetti disfunzionali concernenti l'organizzazione degli uffici e, dunque, quell'insieme di attività che vanno concettualmente iscritte nel tema delle cd. "politiche di gestione delle risorse umane", meritevole di più incisive azioni innovative di qualificazione, semmai anche di "formazione" degli addetti a settori destinati al governo del personale e dei rapporti di lavoro.

### **6.3 Prospettive applicative alla luce del Codice di Giustizia Contabile**

I temi affrontati nelle altre parti della presente Relazione permettono, in ragione dei loro contenuti ed allo scopo di prospettare lo scenario che si offrirà sul piano applicativo nel corso del nuovo anno giudiziario 2017, uno sguardo più ampio e dettagliato sulle innovazioni processuali recate dal d. lgs. n. 174 del 26 agosto 2016, emanato in attuazione della delega conferita dall'articolo 20 della legge n. 124/2015 ed in vigore dal 7 ottobre 2016.

Per gli argomenti qui trattati, invece, vale la pena fare un breve cenno alla questione dell'obbligo che grava su tutti i dipendenti pubblici, tenuti a denunciare i fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali dei quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti.

L'obbligo di denuncia è previsto da diverse discipline di settore nell'ambito della pubblica amministrazione (es: in generale, per i dipendenti statali, art. 20 del D.P.R. n. 3 del 1957). Rispetto alla disciplina già vigente, le nuove disposizioni, oltre ad attribuire significato alla locuzione "*specifica e concreta notizia di danno*", precisano che il presupposto processuale è integrato in presenza di una notizia di danno "*comunque acquisita*". La dicitura sembra comprendere anche le denunce anonime, in conformità ad un prevalente orientamento interpretativo che le ha considerate ammissibili purché rispondenti ai requisiti di concretezza e specificità. In tema, la Relazione illustrativa al Codice, tuttavia, motiva la scelta di non disciplinare esplicitamente l'ipotesi delle denunce anonime, in relazione alla volontà di conformare il dettato normativo alle "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*" contenute nella delibera dell'ANAC n. 6/2015 e al Piano Nazionale Anticorruzione, che prevede che "*l'amministrazione deve prendere in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari*".

Per comprendere adeguatamente le ragioni della codificazione di tali principi va anche

---

<sup>74</sup> V. Sezione Seconda centrale, sentenze n. 1005/2016, n. 1095/2016, n. 1099/2016, n. 1119/2016, n. 1120/2016 e n. 1126/2016.

rammentato che il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 20/1994 e succ. modif., che fissa il termine di prescrizione in cinque anni *“dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”*, da un lato va letto in ragione dei concetti di *“fatto dannoso”* (nell'esegesi giurisprudenziale inteso come comprensivo di due componenti, condotta ed evento lesivo) e di *“occultamento doloso”* (che postula un *quid* aggiuntivo rispetto alla mera tenuta dell'illecito comportamentale) e, dall'altro lato, va coordinato con il principio di cui all'art. 2935 c.c. in base al quale *“la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”*, principio che, a sua volta, implica la nozione della conoscibilità *“giuridica”* e non meramente fattuale dell'accadimento lesivo.

Vanno, altresì, ricordate le penalizzanti conseguenze dettate dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994 cit. per i casi di omissione o ritardo nella denuncia di danno. Il comma 6 dell'art. 52 del Codice, per parte sua, rammenta che l'amministrazione denunciante, con l'inoltro della denuncia, non si libera dell'obbligo di intraprendere le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione. Varie note di coordinamento emanate dalla Procura Generale nel corso degli anni hanno evidenziato che l'amministrazione denunciante deve disporre, avendone intestato il potere oppure attivando gli organi rispettivamente competenti: le necessarie indagini amministrative interne; la costituzione in mora del presunto responsabile, quale atto interruttivo della prescrizione; ogni atto utile a favorire l'eventuale rifusione spontanea e volontaria del nocumento patrimoniale causato; l'intrapresa di legittime iniziative, in autotutela ed anche cautelari amministrative, per evitare la diminuzione o dispersione del compendio patrimoniale del danneggiante (in funzione di garanzia generica ex art. 2740 c.c.) o per agevolare il recupero del credito risarcitorio (es. fermo amministrativo previsto, per le Amministrazioni statali, dall'art. 69 della legge di contabilità dello Stato). D'altro canto, sembra evidente che vada adottata anche ogni possibile determinazione reputata utile od opportuna affinché, *de futuro*, sia evitato il ripetersi di accadimenti analoghi, in ciò potendosi concretamente inverare l'effetto di deterrenza connaturato alle azioni di responsabilità.

Orbene nel corso del 2016 si è posta, presso la Sezione Prima centrale e con riferimento a giudizi attivati presso la Sezione giurisdizionale campana, la questione *“se l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, possa essere interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussista anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente”*.

La problematica è stata resa oggetto di deferimento di questione di massima alle Sezioni

Riunite, con conseguente sospensione di giudizi in corso.<sup>75</sup>

Nelle more, risulta intervenuta la sentenza definitiva campana n. 637 del 2016 secondo la quale il principio garantistico del "*nemo tenetur se detégere*" impone un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata (Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed ordinamento UE) dell'art. 1, comma 3, legge 20/1994, in virtù della quale la sanzione dello slittamento in avanti del termine di prescrizione in ipotesi di omessa denuncia di danno erariale non può operare in relazione a *fatti dannosi propri*, dovendosene limitare il campo di applicazione esclusivamente alla omessa denuncia di *fatti dannosi altrui*. Ciò in considerazione del carattere "sanzionatorio" della corrispondente responsabilità, con conseguente applicazione alla fattispecie del *divieto di auto-incolpazione*.

Sarà interessante in prosieguo, a seguito della risoluzione della questione di massima e della relativa affermazione di un *principio di diritto* nel senso della sussistenza dell'obbligo di auto-denuncia<sup>76</sup>, nonché alla luce del vincolo di conformazione come oggi è disciplinato dall'art. 117 del Codice, seguire i futuri sviluppi esegetici della problematica.

---

<sup>75</sup> Cfr. in tema: Sezione Prima centrale, decisioni n. 28/2016 - 82/2016 - n. 111/2016.

<sup>76</sup> Vedi SS.RR., sent. n. 2/2017/QM del 30.1.2017

## **7 AMBIENTE E TERRITORIO TRA DIRITTO NAZIONALE E DIRITTO EUROPEO. (V.P.G. FRANCESCO LOMBARDO)**

*Sommario: 7.1. Considerazioni introduttive. La VAS, quale nuovo modello di pianificazione concertata; 7.2. Verso un'economia circolare. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali; 7.3. Il Green Public Procurement (GPP) nel nuovo codice degli appalti; 7.4. Il rischio del totemismo ambientalista: una sentenza pragmatica del Giudice contabile.*

### **7.1 Considerazioni introduttive. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), quale nuovo modello di pianificazione concertata.**

L'evoluzione normativa relativa al governo del territorio mostra come, a fronte di una progressiva emersione di interessi via via “nuovi” riferiti a tale contesto, si sia generata una tensione, variamente configurata a seconda del momento concreto, tra forze per così dire “centrifughe”, propugnanti una sorta di progressiva *deregulation* consistente in una sottrazione di interessi alla valutazione discrezionale dell'Autorità, e forze “centripete”, di riattribuzione agli strumenti della pianificazione di valenze e funzioni ulteriori.

Peraltro, alla luce dei più recenti interventi normativi, l'introduzione della VAS nel nostro ordinamento indica una strada da percorrere in direzione di una nuova visione complessiva delle problematiche in questione, riportando al centro l'interesse crescente nei confronti dell'ambiente al quale informare la programmazione del territorio, che ha il suo “ancoraggio” costituzionale nell'art 32 della Carta fondamentale e si impone, così, come interesse costituzionalmente protetto, anche sulla progressiva spinta del diritto comunitario.

Ci troviamo oggi in una fase piuttosto complessa: si assiste, infatti, ad un moltiplicarsi di strumenti di programmazione atti a proteggere interessi tutti variamente riconducibili a quello dell'ambiente.

È innegabile, infatti, che vi siano interessi ai quali l'ordinamento deve garantire un valore preminente in quanto direttamente collegati alla salute dell'uomo nella sua doppia declinazione di “ambiente salubre”<sup>77</sup>, da una parte, e di sicurezza, dall'altra, intesa come protezione della persona da quelli che possiamo indicare genericamente come rischi connessi al territorio stesso in quanto tale (es. rischio idrogeologico).

Già la direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, al fine di “*garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo*

---

<sup>77</sup> Il riferimento è ad uno dei passaggi più significativi della celebre sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione 6 ottobre 1979 n. 5172.

*sviluppo sostenibile*”, imponeva agli Stati membri che i piani e i programmi che potessero avere effetti significativi sull’ambiente fossero assoggettati ad una valutazione ambientale da effettuarsi “*durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all’avvio della relativa procedura legislativa*” (art. 4).

In Italia, si ricorderà, la direttiva è stata attuata dal T.U. sull’ambiente, di cui al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che, riprendendo la lettura della direttiva, definisce la VAS come il processo che comprende “*lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l’elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l’espressione di un parere motivato, l’informazione sulla decisione ed il monitoraggio*” (art. 5, comma 1, lett. a).

Ai sensi dell’art. 5, par. 1, della direttiva, nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell’articolo 3, par. 1, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l’attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull’ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell’ambito territoriale del piano o del programma.

Il concetto di “ambiente” è chiarito dall’all. 1, cui lo stesso art. 5 fa rinvio, che alla lett. f), parla di “*possibili effetti significativi sull’ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l’acqua, l’aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l’interrelazione tra i suddetti fattori*”. L’art. 5, comma 1, lett. c), del prefato Codice dell’ambiente, a sua volta, definisce l’impatto ambientale quale “*alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell’ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell’attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti*”.

Alla luce delle considerazioni appena fatte, va letto l’impatto della VAS sul sistema di pianificazione territoriale e, soprattutto, sull’equilibrio degli interessi in gioco. La VAS, significativamente, si innesta nel quadro generale secondo una logica del tutto diversa da quella della pianificazione.

Va rilevato, infatti, come il rapporto tra VAS e piani (generali o di settore che siano) si consumi in un momento anteriore all’adozione del piano stesso.

La VAS è, dunque, portatrice all’interno degli ordinamenti di un valore aggiunto nella direzione della tutela ambientale rispetto alla VIA, già introdotta ed implementata, come noto, fin dagli anni

ottanta. La VIA, infatti, si era dimostrata fin da subito insufficiente a garantire una tutela efficace dell'ambiente, non solo per il limitato campo di applicazione, ma soprattutto per il fatto che interveniva in un momento in cui le scelte strategiche sul territorio erano già compiute e, considerando solamente interventi puntuali su porzioni di territorio circoscritte, non poteva che fornire una protezione limitata dell'ambiente.

La VAS si configura, invece, come già detto, in una procedura plurifasica che pone al suo centro l'interesse partecipativo alle scelte *sub specie* di "consultazioni", la trasparenza *sub specie* di "informazione" e il controllo *sub specie* di "monitoraggio" ex art. 5, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006<sup>78</sup>.

In altre parole, poiché la VAS si colloca a monte di scelte puntuali di conformazione del territorio e, dunque, in una fase largamente predittiva, essa non può e non deve risolversi in una valutazione *una tantum* come avviene per la VIA, ma deve poter comportare un monitoraggio perenne che assicuri "*il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive*" (art. 18, d.lgs. n. 152/2006).

D'altro canto, se si pensa ai principi su cui si fonda la politica dell'Unione in materia ambientale, ed in particolare, al "principio di precauzione"<sup>79</sup>, può con una certa sicurezza affermarsi come lo "sviluppo sostenibile" imponga non solo un bilanciamento necessario delle esigenze connesse all'ambiente, ma altresì un bilanciamento permanente, nel senso che le finalità di promozione dello sviluppo sostenibile non sarebbero soddisfatte da un bilanciamento *una tantum*, ossia circoscritto al momento in cui la scelta viene effettuata.

La VAS, inoltre, si conclude con un parere motivato corredato di eventuali osservazioni e condizioni espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni (art. 5, comma 1, lett. m-ter); infine, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del Codice dell'ambiente "*l'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del*

---

<sup>78</sup> Sulla stessa linea di meritoria attenzione per l'interesse partecipativo diffuso si pone l'attuale Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 che, all'art. 22 (Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico), testualmente recita "1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. (...) 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico".

<sup>79</sup> Comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di precauzione [COM(2000) 1 def. del 2 febbraio 2000]. Il principio di precauzione è citato nell'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (UE). Il suo scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a delle prese di posizione preventive in caso di rischio.

*parere motivato di cui al comma 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma*". La VAS costituisce, dunque, un parere obbligatorio ed, in certa misura, vincolante.

Per effetto della VAS, dunque, nessun piano può più omettere la considerazione o, quanto meno, sottovalutare tutti gli interessi, in senso ampio, ambientali. Non solo, ma la collocazione procedimentale della VAS in una fase precedente all'adozione finale dei piani stessi, porta tali interessi "all'interno" delle valutazioni discrezionali proprie dei vari piani, ivi ricompresi anche quei piani che, secondo la disciplina loro propria, non necessariamente avrebbero come obiettivo la tutela ambientale.

Ne consegue una responsabilizzazione di tutti i pianificatori, posto che gli aspetti ambientali dovranno, in ogni caso, costituire oggetto di considerazione nell'elaborazione delle scelte di piano. Inoltre, l'obbligo di assoggettare a VAS tutti i piani impattanti sul territorio determina senz'altro esigenze di semplificazione e coordinamento che debbono trovare risposta in procedure concertate fra i vari enti interessati, al fine di giungere ad una composizione il più possibile rispettosa della tutela dei valori ambientali.

## **7.2 Verso un'economia circolare. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.**

Secondo la Comunicazione della Commissione europea "*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*" del 2 luglio 2014, occorre arrestare lo sviluppo delle nostre economie avvenuto all'insegna del "*prendi, produci, usa e getta*", secondo un inaccettabile modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo.

Se, infatti, sulla base dell'economia circolare, collocata al centro dell'Agenda per l'efficienza delle risorse stabilita con la strategia Europa 2020, i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore, non sembra scorretto pensare al "riuso del territorio"<sup>80</sup> come efficace applicazione dei principi di questo nuovo tipo di economia.

Alla luce di ciò, la stessa qualità dello spazio urbano si pone quale obiettivo primario, attraverso la disciplina di un particolare titolo edilizio che è stata recentemente oggetto di modifica e di specifico

---

<sup>80</sup> Oggi, sempre più spesso, si parla della necessità di riduzione del consumo di suolo, da considerarsi strumento di attuazione dell'art. 117 Cost. (a prescindere dalla discussa questione se la relativa competenza legislativa sia esclusiva dello Stato, per la tutela dell'ambiente, oppure concorrente, per il governo del territorio), anche sotto il profilo dell'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Sulle proposte di legge presentate in Parlamento, si veda il disegno di legge C. 2039, intitolato Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, che detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile.

interesse da parte del Consiglio di Stato: il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

Se, infatti, si pensa al “governo del territorio”, nella sua corretta accezione comprensiva sia dell'edilizia che dell'urbanistica, secondo l'insegnamento impartito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza 1° ottobre 2003 n. 303<sup>81</sup>, in questa riflessione si inserisce a pieno titolo anche il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.

L'art. 14, comma 1, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, fin dalla sua formulazione originaria, ne ha ammesso il rilascio “*esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel d. lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia*”, fermo restando che “*la deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi*”.

I giudici amministrativi avevano inizialmente interpretato l'espressione “*edifici ed impianti di interesse pubblico*” facendovi rientrare solo gli interventi corrispondenti a compiti assunti direttamente dalla pubblica amministrazione. Attualmente, invece, la ritengono riferibile anche alle opere in cui sia offerto un servizio alla collettività, caratterizzate da una pubblica fruibilità. Infatti, per edilizia di interesse pubblico in deroga s'intende oggi ogni manufatto edilizio idoneo, per le sue caratteristiche intrinseche, a soddisfare interessi di rilevanza pubblica (Cons. Stato, Sez. V, 5 settembre 2014 n. 4518), riconoscendosi dunque rilievo determinante all'elemento c.d. funzionale.

Occorre, inoltre, considerare le modifiche di recente apportate allo stesso art. 14 del d.p.r. 380/2001 dall'art. 17, comma 1, lett. e), del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto Sblocca-Italia, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014 n. 164).

Esse sono state previste nel complesso di quelle disposizioni recanti “*Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia*”, che si pongono come fine precipuo quello di “*semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di*

---

<sup>81</sup> Si tratta della ormai nota tesi dell'incorporazione, per la quale l'urbanistica è ricompresa nel governo del territorio, ma non lo esaurisce, costituendone piuttosto l'asse portante o il centro di riferimento. Il governo del territorio sarebbe da intendersi come necessità di una politica di coordinamento complessivo di tutto ciò che sul territorio si fa: ad eccezione di quelli che sono già stati dalla riforma costituzionale riservati alla legislazione statale, vi rientrano – accanto all'urbanistica – tutti gli interventi ed interessi differenziati ad incidenza territoriale, ivi compresa anche l'edilizia, così come regolata dal d.p.r. n. 380/2001, intesa quale “attività del costruire” e pertanto strumento attuativo funzionale alla pianificazione urbanistica (Corte cost. 19 dicembre 2003 n. 362). Oltre all'urbanistica e all'edilizia, vi rientrano anche tutte quelle norme che consentono d'identificare ed organizzare gli interessi coinvolti negli usi ammissibili del territorio (Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 307). Si ricordi infine che, dal canto suo, il Consiglio di Stato, anche di recente, ha avuto occasione di ricordare che l'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere giuridicamente intesi solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma vanno ricostruiti come intervento in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del territorio, sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, sia dei valori ambientali e paesaggistici, sia delle esigenze di tutela della salute, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio (per tutte, Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2013 n. 3606, e Id., 22 dicembre 2014 n. 6290).



*sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo del suolo” (art. 17, comma 1, decreto Sblocca-Italia).*

Il decreto Sblocca-Italia è, quindi, nelle intenzioni dichiarate dal suo art. 17, un insieme di disposizioni di semplificazione incentivanti (da un punto di vista sia economico che procedurale) il recupero del patrimonio edilizio esistente e la riduzione del consumo del suolo. Mediante un intervento che era già stato in parte anticipato dall’art. 5 del d.l. 13 maggio 2011 n. 70 (c.d. decreto Sviluppo, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011 n. 106) e che evidentemente produce l’effetto di stabilizzare le previsioni di tale ultimo articolo, il decreto Sblocca-Italia ha inserito, infatti, nell’art. 14 d.p.r. 380/2001 un comma 1-*bis*, che ammette la richiesta di permesso di costruire “*per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse” “anche in deroga alle destinazioni d’uso, previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico”*, sempre che tale mutamento non incrementi la superficie coperta prima dell’intervento di ristrutturazione.

D’altra parte, sono diverse le riforme degli ultimi tempi che manifestano il chiaro intento di favorire le attività dei soggetti privati attraverso il rafforzamento degli istituti di semplificazione e liberalizzazione dei titoli edilizi con il correlato ridimensionamento dei poteri di intervento della pubblica amministrazione. Si pensi, ad esempio, alla continua ridefinizione della disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), considerata come l’espressione più avanzata ed efficace delle politiche di liberalizzazione delle attività private soggette alla verifica pubblica, ridefinizione da ultimo avvenuta con il decreto Sblocca-Italia e con la l. 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. legge Madia).

Con specifico riferimento a tale ultima legge, si noti come la stessa, prestando particolare attenzione al regime dell’autotutela, riveli l’obiettivo di ricercare un possibile contemperamento tra l’esigenza di assicurare il rispetto della legalità e quella di garantire gli operatori economici mediante la stabilità dei titoli di abilitazione all’esercizio di attività economiche. Tuttavia, non può restare sotto silenzio il fatto che la semplificazione dei titoli edilizi, ove realizzata in un’ottica sbilanciata a favore della massima considerazione delle aspettative di profitto del privato e delle imprese, rischia di trascurare le stesse ragioni della regolamentazione sul piano pubblicistico del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e di minare alla base l’equilibrio tra gli interessi coinvolti nell’uso del territorio e la disciplina procedurale finalizzata a proteggerli.

In questa situazione, sembrano di grande utilità le indicazioni provenienti dal Consiglio di Stato attraverso una sentenza pronunciata nel 2015 in ordine alla legittimità di un permesso di costruire in deroga rilasciato dal comune di Venezia. Si tratta di Cons. Stato, Sez. IV, 5 giugno 2015, n. 2761 che ha riguardato il titolo edilizio richiesto per la rifunionalizzazione di uno storico edificio

privato che si affaccia sul Canal Grande, chiamato Fòntego dei Tedeschi. Essendo l'edificio considerato di proprietà privata, il Collegio ha verificato se vi fosse un interesse pubblico che potesse concorrere con quello privato al suo recupero e sfruttamento commerciale. Attraverso questa operazione, ha potuto rilevare come il sacrificio delle previsioni pianificatorie e dell'ordine in esse preconstituito – consistente nella modifica della destinazione d'uso ed in un modestissimo incremento dell'altezza con conseguente incremento volumetrico, ferma la salvaguardia dei valori monumentali e paesaggistici – ha un peso comparativamente minimo rispetto ai miglioramenti che ne derivano in relazione ad una serie di concorrenti interessi pubblici pure affidati alla cura dell'autorità amministrativa locale (recupero, accessibilità, fruibilità, incremento occupazionale, etc.). Infatti, nella sentenza si legge che l'interesse prevalente che giustifica la deroga non necessariamente deve attenere al carattere pubblico dell'edificio o del suo utilizzo, *“ma è sufficiente che coincida con gli effetti benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, in una logica di ponderazione e temperamento calibrata sulle specificità del caso”*. L'importante, si aggiunge, è che questo esuli *“da considerazioni meramente finanziarie”*, non dovendo risultare prioritario l'incremento del ricorso da parte dell'ente locale all'ausilio finanziario del privato solo per fare cassa.

Ancora, la stessa Sezione del Consiglio di Stato, nell'ordinanza di poco successiva con la quale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lett. f), l. 122/2010 (attraverso il quale il legislatore statale avrebbe inteso fornire copertura legislativa all'imposizione del contributo straordinario di urbanizzazione introdotto dal comune di Roma con il nuovo piano regolatore generale), ha avuto modo di censurare la c.d. urbanistica lucrativa e di sottolineare come non si possa mai dare priorità alle esigenze dell'amministrazione connesse al compenso per la generazione di un beneficio per il privato (Cons. Stato, Sez. IV, ord. 26 giugno 2015, n. 3167).

\* \* \*

A questo punto, può svolgersi una riflessione più generale sulla tutela degli interessi della collettività compromessi da scelte urbanistiche e ambientali scriteriate, che ledano interessi pubblici indifferenziati di pertinenza dell'intera collettività.

Invero, i costi a carico della collettività di un – ormai non più sostenibile – consumo del territorio e dell'ambiente – sono tanti e gravi: dissesto idrogeologico; perdita delle indispensabili funzioni ambientali svolte dal suolo; distruzione del primo fattore produttivo del settore agroalimentare (suolo fertile) e di quello turistico (paesaggio), due tra i principali settori trainanti dell'economia nazionale; perdita di quella per secoli è stata la peculiarità del paesaggio italiano e cioè l'armonia e l'equilibrio tra città e campagna, tra paesaggio rurale e paesaggio storico-culturale; impatto sociale, in termini di pregiudizio alla qualità della vita, al benessere delle persone, alla

memoria storica, ai diritti delle generazioni future<sup>82</sup>.

Una qualche disattenzione a queste ricadute ha fatto sì che le politiche di gestione del territorio e dell'ambiente abbiano talvolta avuto pesanti conseguenze sociali per i costi di ripristino pagati dagli enti esponenziali della collettività.

Come noto, dopo varie oscillazioni ed incertezze giurisprudenziali, il legislatore è intervenuto con il Codice dell'ambiente, stabilendo che chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato (art. 311 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha ribadito la risarcibilità del danno già introdotta dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986).

Il legislatore ha previsto che, la competenza a decidere delle cause risarcitorie in materia ambientale sia attribuita, in linea generale, al Giudice ordinario.

Tuttavia, l'art. 313, co. 6 del Codice dell'ambiente ha stabilito che *“nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio”*.

In questo modo è salvaguardata la competenza della Corte dei conti in relazione a danni all'ambiente cagionati da funzionari pubblici.

Non è questa la sede per suggerire al legislatore, in tema di azioni di contrasto, scelte di politica legislativa più intense ed incisive.

Tuttavia, è indubbio che un'ulteriore evoluzione normativa tesa ad ampliare la tutela del “bene ambiente”, patrimonialmente assimilato agli altri beni pubblici, potrebbe favorire l'intervento delle Procure contabili in un numero maggiore di casi, sovente di particolare rilevanza locale o riferite a particolari beni.

### **7.3 Il Green Public Procurement (GPP) nel nuovo codice degli appalti.**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – costituente attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi

---

<sup>82</sup> E' bene ricordare, in proposito, che la Costituzione prevede che il territorio appartiene al popolo (proprietà collettiva). Essa sancisce la prevalenza giuridica della proprietà collettiva sulla proprietà privata. L'articolo 42, infatti, condiziona il riconoscimento della proprietà privata alla sussistenza della sua funzione sociale. L'articolo 41 conferma ciò, stabilendo che l'iniziativa economica privata è libera, purché non sia in contrasto con l'utilità sociale e anzi debba essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

a lavori, servizi e forniture (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016) – integra pienamente il GPP, come si deduce dai seguenti articoli: Art. 4 - Principi generali; Art. 34 - Criteri di sostenibilità energetica e ambientale (Obbligo GPP); Art. 38 - Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza; Art. 68 - Specifiche tecniche, formulate tenendo conto delle caratteristiche ambientali; Art. 69 - Etichettature, per le caratteristiche ambientali e sociali; Art. 71 - Bandi di gara conformi ai Bandi Tipo; Art. 87 - Certificazione della qualità ambientale degli operatori; Art. 93 - Garanzie per la partecipazione alla procedura; Art. 95 - Criterio di aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; Art. 96 - Valutazione del costo lungo il Ciclo di Vita (LCC); Art. 100 - Condizioni esecuzione dell'appalto; Art. 144 - Servizi di ristorazione.

Ognuna di queste disposizioni richiederebbe un approfondito esame, ma per economia espositiva ci limiteremo solo ad alcune di esse.

La prima disposizione che affronta l'argomento della tutela ambientale è l'articolo 4 (*"Principi relativi all'affidamento dei contratti pubblici esclusi"*) in cui sono individuati i criteri da seguire per gli affidamenti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice: economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica. Quindi, anche se il Codice non si applica (in tutto o in parte), i principi della tutela ambientale e dell'efficienza energetica devono essere osservati.

Grande peso alla sostenibilità è dedicato anche alla progettazione di lavori e servizi (art. 23), in quanto il Codice richiede una particolare attenzione alla tutela della salute e dell'ambiente e della sicurezza oltre a richiedere un limitato consumo di suolo nella fase di progettazione delle opere, rispettare principi di risparmio e di efficientamento energetico, di valutazione del ciclo di vita e di manutenibilità delle opere, accessibilità e adattabilità per tutti gli utenti.

Con l'articolo 30 (*"Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni"*) si entra nel vivo. Il testo dell'articolo riporta tutti i principi ispiratori del Codice. Si esplicita chiaramente, con una formulazione che è simile a quella contenuta nel precedente Codice dei contratti pubblici, la possibilità di subordinare il principio di economicità ai criteri previsti nel bando ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico. Si afferma al comma 3 che, nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi e dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X, disposizione quest'ultima che punta a richiamare tutte le principali convenzioni dell'International Labor Organization (ILO) come principi fondamentali in materia di esecuzione degli appalti.

Il quadro delle norme inerenti la sostenibilità viene completato dall'articolo 34 inerente i criteri

di sostenibilità energetica e ambientale. L'articolo riprende le disposizioni contenute nel Collegato ambientale e sancisce l'obbligo di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) definiti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), almeno per le specifiche tecniche e per le condizioni di esecuzione contrattuale.

Si stabilisce, inoltre, nel medesimo articolo che i CAM sono tenuti in considerazione per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 95, comma 6 del Codice.

Altra novità per le stazioni appaltanti: all'articolo 38 si stabilisce che l'ANAC costituirà un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. I criteri per la qualificazione riguardano anche l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e di affidamento.

Un discorso a parte merita la questione delle specifiche tecniche alle quali il legislatore dedica un'attenzione particolare (articolo 68). Esse possono riguardare uno specifico processo o metodo di produzione o prestazione o uno specifico processo per un'altra fase del ciclo di vita anche non sostanziale, purché tali specifiche siano collegate con l'oggetto dell'appalto e proporzionate al suo valore o agli obiettivi.

Nell'ambito dei criteri di aggiudicazione dell'appalto (articolo 95), quello del "prezzo più basso" viene relegato a un ruolo marginale, mentre trova spazio l'elemento di valutazione dei "costi del ciclo di vita", nell'ambito proprio della "offerta economicamente più vantaggiosa", in base ai quali poter tenere espressamente conto dell'onere effettivo di incidenza dei costi di un prodotto, servizio o lavoro in un'ottica orientata alle tematiche e agli impatti ambientali. Tra tali costi sono, infatti, esplicitamente citati, fra l'altro, quelli imputati ad esternalità ambientali quali, ad esempio, i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti ed i costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Ultime, non meno importanti, novità sono legate alla riduzione della fidejussione provvisoria e definitiva per la partecipazione alle gare d'appalto. Importanti riduzioni sono derivanti dal possesso di certificazioni di processo e di prodotto quali certificazione della serie UNI CEI EN 45000, UNI CEI EN ISO/IEC 17000, UNI CEI ISO 9000, Registrazione EMAS, UNI EN ISO 14001, Ecolabel Europeo, UNI EN ISO 14064, rating di legalità, attestazione del modello organizzativo secondo la 231/2001, SA 8000, UNI CEI EN ISO 50001, UNI CEI 11352, ISO 27001.

A sua volta, la Legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016), all'art. 23 (*Accordi di programma e incentivi per l'acquisto dei prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal*

*disassemblaggio dei prodotti complessi*), aveva poco prima aggiunto, dopo l'articolo 206-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i seguenti, con i quali prevedeva l'erogazione di incentivi: Art. 206-ter (accordi e contratti di programma per incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi); Art. 206-quater (incentivi per i prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi); Art. 206-quinquies (incentivi per l'acquisto e la commercializzazione di prodotti che impiegano materiali post consumo o derivanti dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi); Art. 206-sexies (azioni premianti l'utilizzo di prodotti che impiegano materiali post consumo o derivanti dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi negli interventi concernenti gli edifici scolastici, le pavimentazioni stradali e le barriere acustiche).

Si tratta, a ben vedere, della declinazione dei principi dell'economia circolare, che fanno leva su prodotti ben progettati, che possono durare più a lungo o essere più facili da riparare, rimettere a nuovo o rigenerare; il cui smontaggio è più semplice, consentendo alle imprese di riciclaggio di recuperare materie e componenti di valore.

#### **7.4 Il rischio del totemismo ambientalista: una sentenza pragmatica del Giudice contabile.**

Si segna, da ultimo, la sentenza della Corte dei conti, Sezione III Centrale di Appello, n. 307 del 12.7.2016, quale pronuncia paradigmatica del necessario temperamento tra esigenze proprie di una economia matura al servizio dei bisogni sociali ed esigenze ambientaliste, poiché in essa si riflette la necessaria prudenza con la quale il Giudice contabile non cede alle lusinghe di una mistica dell'economia verde, fine a se stessa e del tutto insensibile ai bisogni di una collettività organizzata sul territorio.

Erano stati citati a giudizio gli assessori comunali, i Soprintendenti per i Beni Architettonici e per il Paesaggio della Liguria, il R.U.P., i dirigenti della direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Liguria, per il danno asseritamente cagionato al bene culturale "Giardino dell'Acquasola" di Genova, correlato ad una concessione di costruzione e gestione del parcheggio da realizzare nel sottosuolo della Spianata omonima. Anche la società concessionaria era stata chiamata a rispondere per il danno conseguente alla "capitozzatura" di trenta lecci.

La sentenza appena citata – concludendo che la realizzazione del parcheggio non era opera assolutamente incompatibile con il vincolo sul Giardino – confermava l'assoluzione in primo grado dei convenuti, dimostrando in modo plastico, per quanto ne occupa, le conseguenze paradossali cui potrebbe giungere il fondamentalismo ambientalista più esasperato e radicale.

Se ne citano alcuni significativi passi: "*L'originaria conformazione del Giardino in base al*

*progetto del Barabino del 1825 era notevolmente mutata, sia per il processo di espansione della città dal 1837 ad oggi, con conseguente realizzazione della viabilità carraia, sia per la piantumazione di alberi nella parte originariamente lasciata a prato continuo, nella quale le essenze incorniciavano il viale destinato al passaggio delle carrozze e dei pedoni con funzione di congiunzione tra la città vecchia e quella nuova. Inoltre, la carenza di manutenzione degli alberi esistenti e del parco e la proliferazione di attività antropiche (bar, impianto distribuzione carburanti, area cani, campo di calcio, pista per automobili elettriche, giostra con box per il conduttore, area destinata al parcheggio a raso sia per utenti indifferenziati che per i dipendenti della Metro Genova, i cui uffici occupano gli spalti delle mura e addirittura una carrozzeria lungo gli spalti) hanno definitivamente stravolto lo stato originario della Spianata dell'Acquasola. In tale contesto è invece apprezzabile l'intento di riqualificazione del Giardino, sia pure nell'ambito del progetto di realizzazione del parcheggio interrato, volto a ripristinare, per quanto possibile, l'originario disegno barabiniano”.*

Sottolinea, al riguardo, il Collegio che la finalità dell'intervento pubblico sul Giardino – che versava da anni in stato di degrado – era quella di dotare la cittadinanza di un parcheggio interrato nel centro di Genova, in linea con le esigenze di mobilità della popolazione in una città che, notoriamente, presenta caratteristiche geomorfologiche particolari essendo stretta tra le montagne e la costa.

Significative sono le seguenti considerazioni: *“Dalle fotografie agli atti e dalla descrizione fornita innanzi, il luogo, nel corso dei decenni, al di là dei danni causati dai bombardamenti alleati, appariva in stato di degrado non soltanto per la scarsa cura da parte del Municipio, ma anche per le varie attività sorte sulla Spianata, tra cui un parcheggio a raso, e in parte nel sottosuolo (come la metropolitana), assai più invasive di un parcheggio interrato. Ma in ogni caso, il (progetto di) parcheggio non sottraeva alcuna parte al parco, sviluppandosi nel sottosuolo e, anzi, contribuendo a liberare l'area soprastante del già menzionato parcheggio a raso, che introduceva le auto addirittura all'interno della Spianata...Il Collegio non ritiene che il taglio degli alberi, in parte minoritaria funzionale alla realizzazione del parcheggio, in parte autorizzato nell'ambito della riqualificazione del parco con obbligo di manutenzione triennale a spese della società concessionaria, costituisse una violazione del vincolo esistente, proprio perché detti alberi, anche di alto fusto, non erano originariamente previsti nel disegno architettonico e nella pianta originaria del Giardino, essendo sorti successivamente e senza seguire l'impianto originario...Un danno non poteva, quindi, scaturire in re ipsa dalla realizzazione del parcheggio, perché l'opera pubblica era, a sua volta, fondata su interessi meritevoli di tutela, e cioè di favorire la mobilità della cittadinanza evitando che le auto percorressero infruttuosamente le vie cittadine alla ricerca del parcheggio in zona centrale”.*

Ma la sentenza manifesta un pragmatismo prudenziale nel valutare il contrasto ideologico di interessi contrapposti nel seguente passaggio, in cui obietta all'affermazione della Procura appellante circa l'assoluta incompatibilità del parcheggio interrato con il giardino storico sovrastante – quale *“luogo destinato alla meditazione e al sogno, immagine idealizzata del mondo...testimonianza di una cultura e di un'epoca nonché dell'originalità del creatore”* – che *“il Collegio non può che concordare con tale poetica descrizione, non senza rilevare però che la Spianata dell'Acquasola, anche prima dell'inizio dei lavori, era ben lontana dall'integrare tale immagine idealizzata”*.



## **8 LA CRITICITÀ DELLA SPESA SANITARIA: DANNI ERARIALI NELLA SANITÀ (V.P.G. PAOLA BRIGUORI)**

*Sommario: 8.1 Premessa; 8.2 La malpractice medica e danno iatrogeno; 8.3 Danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: violazione del regime di esclusiva – incompatibilità; 8.4 il danno causato dalla mala gestione delle risorse disponibili in ambito sanitario;*

### **8.1 Premessa**

Nell'esposizione che segue si segnala la casistica delle ipotesi più significative di responsabilità amministrativa in ambito sanitario che hanno formato oggetto dell'*actio* risarcitoria delle Procure regionali.

La finalità del lavoro è quella di mostrare un *focus* sull'attività requirente con stretto riferimento alla criticità nella gestione del sistema sanitario, tenendo conto che, per comprendere la complessità del fenomeno, l'esame si estende *tout court* ai dati acquisiti sia con riferimento ai profili oggettivi, poiché riguarda una svariata tipologia di condotte non riconducibili *strictu sensu* alla sola colpa medica (*recte*, al danno iatrogeno) ma a tutte le condotte dannose che ricadono nel settore sanitario (tra le altre, quelle relative a incarichi e consulenze esterne, alla violazione del contratto di lavoro in esclusiva del sanitario, ad attività contrattuale, alla lesione all'immagine), sia con riferimento a profili soggettivi, poiché involge le fattispecie di danni causati all'erario a prescindere su quale soggetto pubblico ricada il depauperamento (Stato o Regione).

Il metodo di esposizione seguito mira a esaminare in forma aggregata i dati acquisiti dagli uffici requirenti per offrire, elaborandoli, una visione del fenomeno in senso unitario, in quanto comprensivo di ipotesi di danno che presentano comunque ricadute sull'erario sanitario.

Prima ancora di passare all'esame dei casi più significativi istruiti dalle diverse Procure regionali, si evidenzia che nel corso del 2016 l'esercizio dell'*actio risarcitoria* sul territorio nazionale in materia sanitaria ha riguardato un danno complessivo presunto pari a euro 66.868.313,48, come è facilmente rilevabile dal seguente prospetto che tiene conto della distribuzione dell'attività requirente su base regionale.

<b>RIEPILOGO citazioni emesse in materia sanitaria nel 2016</b> (DATI ESTRATTI DAL SISTEMA "CONOSCO" ALLA DATA DEL 30/01/2017)			
<b>PROCURA REGIONALE</b>	<b>nr. citazioni emesse</b>		<b>importi contestati</b>
Abruzzo	<b>11</b>		<b>462.530,50</b>
Basilicata	<b>1</b>		<b>533.286,17</b>
Calabria	<b>3</b>		<b>463.087,60</b>
Campania	<b>10</b>		<b>15.066.963,30</b>
Emilia Romagna	<b>19</b>		<b>2.396.129,27</b>
Friuli V.G.	<b>1</b>		<b>13.469,40</b>
Lazio	<b>12</b>		<b>5.004.796,53</b>
Liguria	<b>10</b>		<b>2.908.432,52</b>
Lombardia	<b>30</b>		<b>11.238.157,67</b>
Marche	<b>2</b>		<b>119.698,18</b>
Molise	<b>4</b>		<b>2.036.240,91</b>
Piemonte	<b>13</b>		<b>5.564.803,80</b>
Puglia	<b>8</b>		<b>957.851,43</b>
Sardegna	<b>3</b>		<b>5.434.948,29</b>
Sicilia	<b>13</b>		<b>3.453.496,68</b>
Toscana	<b>13</b>		<b>4.218.793,08</b>
Trentino-BZ	<b>1</b>		<b>1.390,40</b>
Trentino-TN	<b>1</b>		<b>788.706,95</b>
Umbria	<b>4</b>		<b>236.312,99</b>
Valle d'Aosta	<b>0</b>		<b>0,00</b>
Veneto	<b>6</b>		<b>5.969.217,81</b>
<b>TOTALI</b>	<b>165</b>		<b>66.868.313,48</b>

## **8.2 La malpractice medica e il danno iatrogeno<sup>83</sup>**

Una buona parte delle indagini delle Procure regionali è riconducibile alla responsabilità del

<sup>83</sup> Si intende per danno iatrogeno l'aggravamento ascrivibile a condotta imperita del medico delle conseguenze di un fatto dannoso già verificatosi e non imputabile al medico.

medico in senso stretto per danni causati dallo svolgimento dell'attività professionale (*recte*, per *malpractice*).

Indubbiamente la previsione della obbligatorietà della copertura assicurativa<sup>84</sup> nell'esercizio della professione medica ha ridotto gli ambiti per la configurazione di un danno erariale da risarcire, che ora coincide con tutte quelle ipotesi estreme di fatti dannosi non coperti dalla polizza in tutto o in parte (ovvero coincidenti con la quota rientrante nella franchigia) per i quali l'amministrazione è stata chiamata a rispondere per conto del suo sanitario.

Le azioni risarcitorie per lo più conseguono ad accertamenti eseguiti in sede civile o penale, di tal che il danno contestato resta nell'ambito della categoria del danno indiretto, ovvero conseguente ad esborsi che l'amministrazione è stata costretta ad effettuare a copertura degli errori medici dei suoi dipendenti.

Si rammenta che anche in ambito sanitario, a norma dell'art. 28 Cost, la responsabilità civile del dipendente pubblico verso terzi per fatti commessi nell'esercizio dell'attività si configura come solidale e paritetica rispetto a quella dell'amministrazione di appartenenza. La *ratio* della norma risiede nella necessità di assicurare massima copertura (e solvibilità) al diritto dei terzi danneggiati. Ciò, sul piano della tutela, si traduce nella possibilità per costoro di agire direttamente innanzi al GO nei confronti di entrambi i soggetti o di uno di essi – nella specie, medico e struttura sanitaria – e, nel caso di accoglimento della domanda, di ottenere sentenze di condanna nei confronti di entrambi con la logica conseguenza di potersi rivolgere per l'esecuzione direttamente alla PA (notoriamente solvibile) per i danni non coperti dalla polizza assicurativa.

Pertanto, ove l'amministrazione sanitaria si trovi ad onorare una decisione di condanna attingendo alle proprie finanze si realizzano le condizioni per procedere all'esercizio dell'azione risarcitoria - in rivalsa - del danno indiretto prodotto all'erario dalla *malpractice* del proprio sanitario.

Il contenzioso civile talvolta si interseca con quello penale allorquando evidentemente la condotta del medico assuma profili penalistici ed è configurabile come reato (di norma, reato contro la persona). In tal caso, l'azione civile è esercitata dai soggetti lesi con la costituzione di parte civile nei confronti, appunto, dell'amministrazione e del sanitario,

---

Pertanto, in taluni casi, il danno prodottosi risulta riconducibile al concorso di due condotte umane distinte: quella del terzo (ad es. responsabile del sinistro stradale), che ha causato la lesione originaria; e quella del medico, chiamato a curarla, che l'ha invece aggravata.

<sup>84</sup> Il Decreto Legge n. 69 del 21 giugno 2013 impone per tutti i medici di sottoscrivere un'assicurazione per responsabilità civile e professionale.

In conclusione, il danno iatrogeno<sup>85</sup> si collega a una fattispecie eventualmente valutabile su diversi piani (penale, civile e contabile) e, soprattutto, per quanto ci occupa, è oggetto di accertamento in sede di rivalsa innanzi alla Corte dei conti.

Ciò premesso, appare interessante soffermarsi concretamente sul lavoro delle Procure regionali svolto in tema di danno per *malpractice* medica.

Al riguardo, si segnala l'azione di responsabilità avviata dalla **Procura Liguria** per l'importo di 900.000,00 euro a carico di un chirurgo ospedaliero che aveva effettuato un intervento chirurgico inappropriato, inadeguato e pericoloso per il paziente, affetto da patologie cardiache, per il quale, era successivamente deceduto. Al riguardo, tutti i pareri legali forniti dai periti nominati nel giudizio penale avevano concluso giudicando l'intervento eseguito inutile, non necessario e non indicato, sicuramente differibile nel tempo (e quindi non urgente).

In sede penale il medico era stato condannato per omicidio colposo a tre anni e sei mesi di reclusione e al pagamento in favore degli eredi di una provvisionale di 900.000 euro che la ASL, condannata in solido, provvedeva a liquidare. La condanna era stata confermata in grado di appello, sebbene con la riduzione - oltre che della pena reclusiva - anche della provvisionale, riconosciuta nella misura di 500.000 euro. Sotto il profilo della responsabilità amministrativa-contabile, il chirurgo - previo sequestro *ante causam* dei beni disposto dalla Sezione giurisdizionale - è stato chiamato a risarcire la ASL, a titolo di responsabilità professionale gravemente colposa, per una somma corrispondente alla provvisionale effettivamente liquidata agli eredi.

Si segnala, poi, la domanda risarcitoria esercitata dalla **Procura Sicilia** che ha emesso una citazione a carico di un medico del Pronto Soccorso di un'Azienda Sanitaria Provinciale, ritenuto responsabile del decesso di un paziente, ai cui eredi è stata liquidata la somma di euro

---

<sup>85</sup> La materia della responsabilità medica, sia in sede civile che penale, è stata ampiamente interessata dall'intervento normativo apportato dal decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni nella legge 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. legge Balduzzi).

L'interesse della letteratura civilistica e penalistica si è concentrato sull'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 158/2012, il quale statuisce che: «L'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve. In tali casi resta comunque fermo l'obbligo di cui all'articolo 2043 del codice civile. Il giudice, anche nella determinazione del risarcimento del danno, tiene debitamente conto della condotta di cui al primo periodo».

La disposizione è stata partorita dopo un travagliato *iter* parlamentare ove la norma è transitata quasi accidentalmente dall'ambito civilistico a quello penale ed aveva il precipuo scopo di "determinare i casi di esclusione della responsabilità per danni derivanti dall'esercizio della professione sanitaria".

Sul versante penale, in omaggio al principio di legalità dei reati, sancito anche a livello costituzionale (art. 25 Cost.), l'art. 3 avrebbe dovuto delimitare tassativamente l'area della responsabilità ai soli casi di colpa medica "grave", con parziale abolitio criminis nelle ipotesi di colpa "lieve".

Deve segnalarsi che l'11 gennaio 2017 il Senato ha approvato, con modifiche, il ddl n. 2224, in materia di "sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie". Dal quadro normativo si evince che il legislatore ha confermato il ruolo della Corte dei conti quale giudice naturale dell'azione di rivalsa dell'amministrazione - per mezzo delle Procure erariali - per danni prodotti dai propri sanitari.

440.000,00, a titolo di risarcimento

La **Procura Lazio** ha rilevato la negligenza professionale - per danni subiti da una paziente presso il Pronto Soccorso di un Presidio Ospedaliero da parte di due medici che omettevano di mettere in atto una profilassi antitetanica. A seguito di causa civile la ASL era stata condannata dal Tribunale Civile a risarcire il danno biologico e quello morale (danno contestato: 97.890,18 euro).

La **Procura Emilia Romagna** ha esercitato diverse azioni di responsabilità per la quota parte di danno coincidente con la franchigia assicurativa che, come noto, resta a carico dell'amministrazione.

Il requirente ha depositato nel corso dell'anno:

- 1) tre citazioni (rispettivamente per importi di danno pari a € 50.000,00, € 55.015,70 e € 51.495,00) avviate dopo accurate ed attente verifiche in ordine alla esistenza di tutti i requisiti di legge per l'avvio dell'azione di responsabilità ed all'esito di acquisizione, lettura e studio delle linee guida nazionali ed internazionali in ordine alla tipologia di trattamento sanitario da cui origina il danno all'utente poi risarcito dal SSN.
- 2) una citazione per l'importo di euro 22.500 relativa a fattispecie di responsabilità amministrativa imputabile a un dirigente medico radiologo di un Pronto Soccorso ospedaliero, per la colpa sanitaria accertata nel trattamento diagnostico eseguito nei confronti di paziente sottoposta ad indagini radiografiche, errate nel referto rilasciato alla stessa, con inadeguatezza delle necessarie prescrizioni terapeutiche. All'esito delle trattative intercorse - in pendenza di contenzioso davanti al giudice civile - veniva raggiunto un accordo transattivo tra le parti, con la conseguente definizione extragiudiziale del predetto contenzioso.
- 3) una citazione con cui è stato contestato il pregiudizio "indiretto" determinato da una fattispecie di *malpractice* sanitaria, consistito nel pagamento di euro 180.000,00 da parte dell'AUSL della Romagna a favore di una paziente che aveva lamentato gravissime lesioni personali in conseguenza di un accesso al Pronto soccorso di un presidio ospedaliero. Sono stati convenuti in giudizio sia il medico del pronto soccorso sia lo specialista cui la paziente era stata affidata sulla base delle concordi valutazioni medico-legali acquisite nella fase dell'istruttoria pre-processuale. Queste hanno ricondotto, secondo il requirente, il danno alla salute subito dalla paziente a causa dell'inadeguato trattamento sanitario posto in essere in occasione dell'accesso al Pronto soccorso, evidenziando elementi di grave colpa professionale ascrivibili ai due medici convenuti, che avevano clamorosamente disatteso il rilievo di dati clinici evidenti.

La regola di condotta da osservare nel caso di specie era dunque chiara e pienamente

esigibile da un professionista minimante accorto all'esecuzione degli atti fondamentali della propria professione. Da qui la richiesta di risarcimento integrale della somma versata dall'AUSL della Romagna alla paziente danneggiata, da dividere tra i convenuti in parti uguali tra loro, sul presupposto della sostanziale equivalenza (con)causale dei loro apporti nella produzione del danno.

Anche la **Procura Piemonte** ha svolto diverse indagini per danno iatrogeno e, al riguardo, si segnalano:

- a) l'azione per danno indiretto nei confronti di un dirigente medico e di un collaboratore sanitario di un'Azienda Ospedaliera, in relazione al risarcimento corrisposto agli eredi di un paziente per danni subiti a seguito della somministrazione di sangue non compatibile. Ai convenuti è stato contestato il danno di euro 17.537,60 corrispondente alle somme corrisposte a titolo di risarcimento a seguito di transazione;
- b) l'azione per danno indiretto nei confronti di un medico in servizio presso il pronto soccorso di un Presidio Ospedaliero di Ivrea in relazione al risarcimento corrisposto ad una paziente per le lesioni riportate in conseguenza di accertamento diagnostico e cure inadeguate prestate nel corso dell'accesso al pronto soccorso che hanno condotto all'amputazione di due falangi del piede del paziente. Al convenuto è stato contestato il danno di euro 4.800,00 corrispondente alle somme corrisposte a titolo di risarcimento a seguito di transazione. Connessa con la materia in questione è, poi, l'azione - esercitata sempre dalla stessa Procura - nei confronti del direttore sanitario di un'ASL per indebita corresponsione, sulla base di una transazione stragiudiziale illegittima, del risarcimento del danno agli eredi di un paziente deceduto. Al convenuto è stata contestata la gravità della colpa per avere immotivatamente autorizzato a transigere, in assenza di una formale richiesta di danni e senza che vi fosse la ragionevole probabilità di una soccombenza in un eventuale giudizio. È stato contestato il danno di euro 194.000,00 corrispondente alle somme corrisposte all'erede del defunto a titolo di risarcimento a seguito della transazione.

La **Procura Toscana** ha avviato diverse azioni: a) per danni cagionati ad una paziente da una infermiera che, nell'effettuare con grave negligenza una prestazione semplice, aveva causato una lesione permanente di particolare rilievo (danno pari ad € **230.000,00**); b) per danni subiti da una paziente in conseguenza di una prestazione chirurgica non eseguita correttamente, oltretutto da parte di un medico che non aveva completato il periodo di dottorato ed in un settore diverso dal proprio ambito specialistico (danno pari ad oltre € 297.000,00) c) per danni per decesso di un paziente a seguito di mancata terapia antitetanica, da parte del medico di un Pronto soccorso, nonostante la stessa fosse obbligatoria nel caso di specie (danno pari ad € **720.000,00**).

### 8.3 Danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: violazione del regime di esclusiva – incompatibilità

Il rapporto di lavoro dei medici del SSN<sup>86</sup> è regolato dai contratti collettivi di settore.

Si ricorda che il medico specialista può essere legato all'amministrazione sanitaria in forza di un rapporto di lavoro esclusivo<sup>87</sup> ovvero non esclusivo. Nel primo caso costui ha diritto a percepire, tra le varie voci, l'indennità di esclusiva. Peraltro, l'esercizio dell'attività libero professionale – intramoenia ed extramoenia – deve essere sempre autorizzato.

In tutto il territorio nazionale si registrano azioni contro sanitari che si sono resi responsabili per aver violato il regime del rapporto di lavoro esclusivo.

La **Procura Calabria** ha emesso due citazioni per danno erariale nei confronti di dirigenti medici per violazione del rapporto di esclusività derivante dallo svolgimento di attività sostanzialmente libero professionale in mancanza della necessaria autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

Il danno contestato corrisponde alla differenza tra quanto percepito in regime di esclusività (indennità di esclusività, di posizione e di risultato in misura intera) e quanto, invece, avrebbe dovuto percepire in regime di non esclusività (unico regime compatibile con l'esercizio dell'attività professionale extramuraria). Una delle due fattispecie presenta un elemento di interesse sotto il profilo delle argomentazioni esposte per rigettare l'eccezione di prescrizione, formulata in sede di deduzioni, con la prospettazione di un criterio di individuazione del *dies a quo* diverso rispetto a quello utilizzato dalla Sezione Calabria in fattispecie simili, che valorizzava ai fini della conoscibilità del danno la circostanza che le somme percepite con l'attività illecita fossero esposte nella dichiarazione dei redditi. La Procura nella citazione *de qua*

---

<sup>86</sup> L'opzione tra rapporto esclusivo e non esclusivo costituisce un diritto inalienabile del dirigente medico, sancito dal comma 4 dell'articolo 15-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nel testo attualmente vigente (come modificato dal decreto legge 29 marzo 2004, n. 81) che testualmente dispone: I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, possono optare, su richiesta da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno, per il rapporto di lavoro non esclusivo, con effetto dal 1 gennaio dell'anno successivo. Le regioni hanno la facoltà di stabilire una cadenza temporale più breve. Il rapporto di lavoro esclusivo può essere ripristinato secondo le stesse modalità.

I medici, poi, possono chiedere l'autorizzazione all'attività libero professionale e, a decorrere dal 1° gennaio 2009, i medici dipendenti dell'ASL, devono scegliere se operare in extramoenia o intramoenia (l'unica compatibile con il regime esclusivo) per l'esercizio della libera professione medica.

Se le ASL non hanno le strutture adeguate per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei medici, potranno rilasciare autorizzazione ad utilizzare studi privati o strutture private non accreditate mediante stipula di convenzione.

<sup>87</sup> L'indennità di esclusività è un emolumento introdotto dall'art. 15 quater del d.lgs. n. 502/1992 secondo il quale "I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre 1998, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo [...] i contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nei limiti delle risorse destinate alla contrattazione collettiva".

Già nel CCNL del personale della dirigenza medico - veterinario, sottoscritto in data 08.06.2000, veniva espressamente previsto, all'art. 42 che "le parti prevedono l'istituzione di una indennità per l'esclusività del rapporto dei dirigenti medici e veterinari" [...] "resta fermo in ogni caso, il mantenimento dell'indennità nei confronti di quei dirigenti che, pur in un diverso assetto normativo, manterranno la propria opzione per l'esclusività del rapporto di lavoro".

ha rilevato l'assenza in capo all'Asp di un obbligo di visione ed estrazione di copia delle dichiarazioni dei redditi dei dipendenti medici, idoneo ad integrare la conoscibilità potenziale del danno e ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che esclude l'accesso indiscriminato ai dati finanziari personali. Nell'altra fattispecie oltre al danno patrimoniale è stata anche chiesta l'applicazione della specifica sanzione prevista dall'art 53, comma 7<sup>88</sup> del D.lgs n. 165/2001 che configura una ipotesi di responsabilità tipica in cui la sanzione (integrale riversamento di quanto percepito *contra legem*) è predeterminata per legge.

Anche la **Procura Sicilia** ha vagliato un'ipotesi simile, come pure la **Procura Veneto** ha emesso due citazioni nei confronti di un medico di medicina generale che aveva svolto attività libero professionale senza autorizzazione.

La **Procura Lazio** ha esercitato azione di responsabilità nei confronti di un sanitario che ha svolto numerosi incarichi in favore di soggetti terzi, contestando un danno di 520.283,84 euro.

Particolarmente rilevante è la fattispecie esaminata dalla **Procura Liguria**, riguardante un'azione revocatoria a tutela del credito erariale nei confronti di un noto docente associato a tempo pieno della Facoltà di Medicina di una Università, che veniva, in data 09.06.08, sottoposto alla misura degli arresti domiciliari per i reati di cui agli artt. 81, 110, 640/2, 479, 61 n. 7, 61 n. 2 c.p., con ordinanza del G.I.P. presso il Tribunale di Milano, commessi in qualità di responsabile dell'*equipe* di neurochirurgia della casa di cura privata "Santa Rita s.p.a." di Milano (nota alle cronache come "clinica degli orrori").<sup>89</sup>

Si segnala, altresì, l'azione esercitata dalla **Procura Piemonte** nei confronti un medico in servizio presso un'Azienda Ospedaliera in relazione ad assenze ingiustificate dal servizio per lo

---

<sup>88</sup> Recita tale norma che i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. (comma così modificato dall'art. 1, comma 42, legge n. 190 del 2012).

<sup>89</sup> In sede di indagini era emerso che, in violazione del divieto di svolgere attività professionale, il professore aveva stipulato con l'Istituto Santa Rita di Milano contratto libero-professionale, falsamente dichiarando di non versare in situazione di incompatibilità. Nel medesimo periodo il Professore era attivo anche presso altre strutture private, in Piemonte ed in Toscana; per quanto riguarda l'insegnamento universitario, non erano stati compilati i registri della didattica, da parte del docente, nei periodi corrispondenti ed era risultato assente a tutti i Consigli di Facoltà. La Procura ligure, espletata la necessaria istruttoria, ha esercitato nei confronti del professore due distinte azioni, di cui una finalizzata ad ottenere la restituzione all'Università delle retribuzioni corrisposte nel corso del rapporto, l'altra avente per oggetto l'applicazione dell'art. 53 comma 7 d.lgs. 165\01. Con sentenza n. 100\14 (non passata in giudicato in quanto gravata da appello) la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, in parziale accoglimento della prima domanda, condannava il convenuto "al pagamento di euro 70.313,34, nonché al pagamento, su tale somma, della rivalutazione e degli interessi legali, questi ultimi a decorrere dal deposito della sentenza", oltre le spese. La pronuncia assolveva gli altri convenuti citati a titolo di responsabilità sussidiaria per omesso controllo. Con successiva sentenza n. 88\15 (non ancora passata in giudicato) la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, in parziale accoglimento della seconda domanda, ha condannato il convenuto al pagamento dei compensi retributivi non spettanti. Con successiva sentenza n. 88\15 (non ancora passata in giudicato) la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, in parziale accoglimento della seconda domanda, condannava il convenuto al pagamento di una somma ulteriore in favore dell'Università degli Studi di Genova.



svolgimento di attività lavorativa e professionale in favore di terzi. In particolare è stato accertato che il medico si allontanava dal proprio posto di lavoro per svolgere attività lavorative di carattere privato, ritornando dopo il loro espletamento all'Ospedale per timbrare il cartellino d'uscita; aveva, inoltre, svolto attività professionale durante le assenze per malattia. Al convenuto è stato contestato il danno patrimoniale corrispondente alle retribuzioni percepite indebitamente nei giorni ed orari nei quali si è allontanato arbitrariamente dal luogo di lavoro per svolgere altre attività lavorativa remunerata. Nell'atto di citazione è stata fatta espressa riserva di agire con separato atto per il danno all'immagine essendo ancora in corso il procedimento penale.

La **Procura Emilia Romagna** si è occupata del fenomeno, invocando il citato art. 53, comma 7, riguardo alla categoria del personale infermieristico, emettendo una serie di citazioni nei confronti di collaboratori infermieri assoggettati a regime di esclusività nel rapporto di servizio aziendale, per incarichi professionali di natura infermieristica non autorizzati ed espletati presso strutture sanitarie private.

Si segnalano una serie di **condotte illecite connesse con l'esercizio dell'attività intramuraria**.

Deve segnalarsi una serie di azioni esercitate - a seguito di vasta indagine dei NAS - dalla **Procura Liguria** che hanno interessato numerosi medici in servizio nelle strutture sanitarie pubbliche in rapporto di lavoro in regime di esclusività con il S.S.N. ed autorizzati all'esercizio della libera professione in intramoenia, per aver utilizzato illecitamente apparecchiature e prodotti dell'Ente pubblico allo scopo di eseguire esami Pap-Test, non rendicontati all'Ente di riferimento, violando, altresì, il regime di rapporto di lavoro esclusivo e cagionando un danno da disservizio.

Un'altra azione simile è stata esercitata nei confronti di due dirigenti medici, in servizio presso un'Azienda ospedaliera Universitaria, entrambi in rapporto di lavoro in regime di esclusività con il S.S.N. ed autorizzati all'esercizio della libera professione in intramoenia. Era infatti risultato che il primo medico si era dolosamente reso responsabile dell'utilizzo illecito di apparecchiature e prodotti dell'Ente pubblico, allo scopo di eseguire esami clinici, non rendicontati all'Ente di riferimento, violando, altresì, il regime di rapporto di lavoro esclusivo e percependo le indennità connesse, e le retribuzioni aggiuntive, illecitamente e cagionando un danno complessivo all'Ente di appartenenza pari ad euro 657.950,63, oltre alla rivalutazione; il secondo è chiamato a rispondere per aver omesso ogni controllo sulle attività illecite del primo, favorendone la commissione e la reiterazione nel tempo.

Dello stesso tenore è l'azione - per un danno presunto pari a euro 389.410,87 - esercitata nei confronti di un dirigente medico, in servizio presso altra Asl in rapporto di lavoro in regime

di esclusività con il S.S.N. ed autorizzato all'esercizio della libera professione in intramoenia.

La **Procura Lazio** ha accertato, invece, diversi casi di ricovero illegittimo - per un danno pari a 939,053,94 euro - presso case di cura accreditate con onere della degenza "5" che individua l'attività libero-professionale "*intramoenia*" da porre a carico del Servizio Sanitario Regionale.

#### **8.4 Il Danno causato dalla *mala gestio* delle risorse disponibili in ambito sanitario**

Nell'ambito sanitario si individuano una serie di azioni che mirano a censurare la cattiva gestione delle disponibilità finanziarie in ambito regionale.

La tipologia dei casi è la più varia.

Una serie di azioni riguardano **indebiti – in tutto o in parte - rimborsi del SSN a strutture private.**

Si segnala, per l'entità del danno contestato, un'azione di responsabilità della **Procura Campania** per danno erariale arrecato alle casse di un'Azienda Sanitaria per oltre circa 11 milioni di euro, determinato da illeciti ed indebiti pagamenti a diversi "centri sanitari privati" convenzionati con la ASL medesima. In taluni casi, inoltre, è riemerso il noto fenomeno dei cd. "doppi pagamenti", ovverossia il pagamento, da parte dell'ASL, di fatture che aveva già provveduto a liquidare in precedenza.

Altro caso che ha portato all'accertamento di un elevato danno presunto (euro 4.671.218,72) è quello oggetto di una citazione della **Procura Veneto** relativa alla cattiva gestione per un considerevole lasso di tempo di una Residenza Sanitaria Assistenziale destinata ai disabili a media ed alta intensità. I danni ipotizzati dalla Procura contabile sono stati, i seguenti: 1) il danno derivante dal costo degli Operatori Socio Sanitari adibiti dalla struttura privata in numero inferiore rispetto agli standard; 2) il danno derivante dal costo degli O.S.S. che hanno compiuto le attività di pulizia, igiene, biancheria e servizio relazioni utenti famiglia gravanti sulla quota sanitaria; 3) il danno derivante dalla mancanza di infermieri oltre i 10 che la struttura privata avrebbero dovuto assumere; 4) il danno derivante dalla mancanza di 10 infermieri sostituiti dal servizio di Guardia Medica; 5) il danno derivante dal minor numero di infermieri rispetto agli standard; 6) il danno relativo alla mancanza dei medici specialisti.

**La Procura Toscana** ha agito per plurime voci di danno (patrimoniale diretto, all'immagine, costi indiretti di gestione, ecc.), conseguenti alla falsificazione di centinaia di *screening* oncologici da parte di un'infermiera, già condannata penalmente. La peculiarità dell'azione è l'aver agito per danno alla fede pubblica conseguente alla falsificazione di certificazioni mediche (danno pari ad oltre € 411.000,00).

La medesima Procura ha agito anche per danni causati dalla violazione di norme in materia di ricoveri. Era stato accertato dai Carabinieri del NAS che sei Case di cura private in regime di

convenzione effettuavano interventi chirurgici a bassa complessità, erogati in regime ordinario, con due giorni-notti di ricovero, quando, in realtà, si trattava di prestazioni da espletare con modalità di ricovero di una giornata-nottata di degenza, *day surgery* o *one day surgery*.

I pazienti provenivano quasi esclusivamente dalle regioni meridionali; l'ingresso avveniva nel pomeriggio precedente alla giornata di intervento, senza motivi se non di natura logistica (dormivano in clinica, invece di andare in albergo); successivamente all'intervento, il paziente si tratteneva per una, a volte anche due notti, senza motivi clinici.

Quanto sopra ha determinato un aggravio di costi per il S.S.N. (ed un indebito guadagno per le Case di cura), pari ad € 2.165.000,00.

Le Procure hanno censurato anche la **cattiva gestione delle risorse umane in ambito sanitario** *sub specie* per la violazione della normativa in materia di assunzione di personale o di conferimento di incarichi.

Al riguardo, si evidenzia l'importante istruttoria svolta dalla **Procura Campania** che ha trattato la fattispecie di danno erariale connesso al mancato adeguamento degli organici delle Aziende Sanitarie/Ospedaliere dell'intero territorio regionale ai parametri imposti da Decreto del Commissario ad Acta per il Piano di Rientro Sanitario della Regione Campania n. 18 del 18/02/2013 per la individuazione del numero massimo di U.O.C. (Unità Operativa Complessa) U.O.S. (Unità Operativa Semplice) e U.O.S.D. (Unità Operativa Semplice Dipartimentale) per ciascuna azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria ed IRCCS di diritto pubblico.

Nella specie, la Procura ha agito per il mancato adempimento dell'obbligo di ridurre nell'ambito del piano di rientro dal disavanzo sanitario, le predette unità operative ed i connessi incarichi dirigenziali, nel limite dei parametri definiti previa intesa Stato Regioni. In tale vicenda è stata esperita, in sede cautelare, richiesta ex art. 700 CPC per un importo di danno pari ad euro 4.889.123,11.

Per l'entità notevole del presunto danno si segnala, altresì, l'azione esercitata dalla **Procura Lazio** sulla scorta della verifica amministrativo-contabile eseguita presso un'A.S.L. da parte del Servizio Ispettivo di finanza pubblica del Ministero dell'economia da cui era emerso che l'ASL aveva adottato una deliberazione con cui n. 55 medici, aventi rapporto libero-professionale con l'Azienda, erano stati assunti a tempo determinato senza che fosse stata espletata alcuna procedura concorsuale. Il danno contestato è di euro 2.336.802,86.

Parimenti, di notevole entità è il danno contestato (euro 1.043.699,70) dalla **Procura Veneto** che ha perseguito l'illecita acquisizione di personale in una Azienda sanitaria per effetto di assunzioni poste in essere in violazione dei limiti normativi, e, in particolare, dello sfioramento

dei tetti di spesa previsti dall'articolo 1, comma 565, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'articolo 2, comma 71, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191. La Regione Veneto, con deliberazione 3 aprile 2007, n. 886 recante "*Disposizioni relative all'anno 2007 in materia di personale delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, attrattive del disposto dell'articolo 37 della L.R. 19 aprile 2007, n. 2*", prorogata con la deliberazione 27 gennaio 2011, n. 78, ha preso atto del diritto dovere - dei Direttori Generali delle Aziende U.L.S.S. ed Ospedaliere - di effettuare acquisizioni di risorse umane, anche in provvisorio "sforamento" dei limiti finanziari posti dalla L.R. 19 febbraio 2007, n. 2, nelle ipotesi di interruzione di pubblico servizio. Una U.L.S.S. ha proceduto ad assumere numeroso personale, tra infermieri, O.O.S.S., dirigenti medici e dirigenti sanitari. Sono state messe in evidenza le seguenti criticità: 1) il ricorso improprio a tale tipologia di acquisizione di risorse umane; 2) la stipula di contratti con rapporto di dipendenza di durata superiore a sei mesi; 3) la stipula di contratti di lavoro autonomo per interruzione di pubblico servizio; 4) il ricorso a contratti di lavoro autonomo, anche in presenza di graduatoria valida di concorso per il medesimo profilo; 5) la mancanza di una congrua motivazione posta alla base di tali assunzioni.

Inoltre, si richiama l'attività svolta dalla **Procura Emilia Romagna** che ha agito nei confronti di amministratori e dirigenti di una AUSL per l'illecito conferimento, negli anni dal 2009 al 2013, di alcuni incarichi di lavoro autonomo in relazione alla realizzazione di un progetto aziendale in cofinanziamento Stato-Regione Emilia Romagna, nel settore delle Cure Primarie (medicina di organizzazione), senza aver preliminarmente verificato la presenza di risorse professionali interne utilizzabili per il medesimo progetto, ai sensi dell'art. 7, comma 6, D.Lgs n. 165/2001 e s.m.i., nonché, sempre in violazione del medesimo precetto legislativo, per la mancanza della necessaria, elevata competenza professionale in capo ai soggetti affidatari degli incarichi in discorso (in quanto medici neo-specializzati). Il danno all'erario è stato identificato e quantificato nei compensi lordi indebitamente erogati ai professionisti esterni per complessivi €134.139,36.

La **Procura Molise** ha agito per l'illegittima erogazione della retribuzione di risultato relativo all'anno 2009 al personale in servizio presso l'ASREM (Azienda Sanitaria Regionale Molise), in assenza di previa assegnazione di specifici obiettivi nonché di mancato svolgimento del processo di valutazione da parte della Dirigenza appartenente alle tre Aree funzionali.

Le indagini delegate al Nucleo Tributario della Guardia di Finanza hanno acclarato un danno pari ad euro 1.712.848,91 da imputarsi al Direttore Generale, al Direttore Amministrativo, al Direttore Sanitario ed al Dirigente responsabile della Unità Operativa Complessa Gestione Risorse Umane per aver liquidato ai suddetti gli emolumenti in maniera indifferenziata a tutto il

personale in servizio, con provvedimenti di liquidazione postumi rispetto ai pagamenti effettuati illegittimamente, esclusivamente in ragione dell'Area di appartenenza e della sola presenza in servizio, senza tenere in debito conto delle differenti valutazioni espresse dal Nucleo di valutazione, che pure era stato interpellato e coinvolto nella succitata questione.

Della stessa Procura sono delle azioni per l'illecito affidamento di plurimi e reiterati incarichi esterni, disposti con contratti co.co.co, di co.co.pro e di collaborazione autonoma occasionale.

Si trattava di affidamenti conferiti senza una preventiva reale ricognizione circa l'impossibilità per l'amministrazione conferente di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, idonee allo svolgimento delle prestazioni oggetto degli incarichi; in assenza del principale requisito richiesto per l'instaurazione di una collaborazione coordinata e continuativa, vale a dire prestazione resa da soggetto, esperto della materia, in possesso di particolare e comprovata esperienza e specializzazione, emergente da dati oggettivi e senza il previo esperimento di procedure selettive/comparative.

La mancanza, anche, di una sola delle riferite condizioni rende infatti il conferimento degli incarichi illegittimi ed illeciti in quanto il compenso conseguente costituisce ingiusto depauperamento delle finanze dell'ente.

Il conferimento degli incarichi esterni avrebbe potuto essere giustificato unicamente per far ricorso ad alte professionalità ma avrebbe dovuto far seguito ad un esame approfondito della utilità effettiva della prestazione e ad un reale riscontro dell'assenza di risorse umane interne capaci di dare il loro contributo.

Espressione di *mala gestio* della spesa sanitaria è anche **il danno conseguente a condotte illecite tenute nelle procedure di appalti in ambito sanitario.**

Al riguardo si richiama una citazione della **Procura Lazio** che ha denunciato il mancato ricorso alla gara pubblica per affidamento – da parte di un'Asl - di servizi di gestione della manutenzione di apparecchiature elettromedicali e per l'essersi avvalso della proroga reiterata di un precedente contratto. Il danno contestato è stato quantificato nella differenza tra le maggiori somme erogate in regime di proroga e quelle minori erogate alla ditta che, successivamente ai fatti *de quibus*, si era aggiudicata il servizio (euro 635.605,27).

La stessa Procura ha agito per il risarcimento del danno all'immagine conseguente alla corruzione finalizzata alla turbata libertà degli incanti perpetrata da un funzionario della C.R.I. Il fatto illecito era stato accertato con sentenza penale irrevocabile da cui risultava che il responsabile delle procedure di gara, nell'ambito dell'ufficio tecnico di un Comitato Provinciale, nonché responsabile dell'ufficio ragioneria, era riuscito a pilotare gare nonché ad affidare in

modo diretto lavori per oltre due milioni di euro ad imprese riconducibili a un medesimo imprenditore, ricevendo da quest'ultimo in cambio una cospicua somma di denaro per complessivi euro 372.450,00.

La Procura ha chiesto, pertanto, la condanna di costui al pagamento, in favore della C.R.I., della somma complessiva di euro 745.000,00 (pari al doppio del totale delle somme percepite a titolo di daziane illecite, quale risarcimento del danno all'immagine complessivamente arrecato al medesimo ente, ai sensi dell'art., comma 1-sexies, della legge n. 20 del 1994, come aggiunto dall'art. 1, comma 62, della legge del 6 novembre 2012 n. 190.

Nella categoria di danno indicata vi rientra anche quella contestata dalla **Procura Regionale per la Calabria** ad un farmacista per essersi procurato mediante comportamenti truffaldini, indebiti rimborsi da parte di un'Azienda sanitaria corrispondenti al prezzo di farmaci in realtà mai forniti a ignari utenti nonché per le spese sostenute dall'Asp costretta a ricorrere ad una consulenza tecnica per l'esatta quantificazione degli importi indebitamente corrisposti.

Nella fattispecie è stato azionato il sequestro conservativo in considerazione della particolare callidità della condotta e del comportamento tenuto dal farmacista che dopo la condanna di primo grado (non trasmessa alla Procura) aveva posto in essere atti dispositivi del proprio patrimonio immobiliare (avverso i quali la Procura non ha potuto esercitare l'azione revocatoria per decorso del termine prescrizione quinquennale).

## **9 GESTIONE FONDI COMUNITARI E CONTRIBUTI PUBBLICI**

**(V.P.G. ALESSANDRA POMPONIO – V.P.G. PAOLO LUIGI REBECCHI)**

*Sommario: 9.1 - Il contesto europeo; 9.2 - Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione; 9.3 - La giurisprudenza delle Sezioni regionali e di appello e dati statistici; 9.4 Denunce di danno e attività di coordinamento*

### **9.1 Il contesto europeo**

Anche nel corso del 2016 la giurisdizione contabile ha registrato una particolare attenzione, sia nell'esercizio delle azioni da parte delle procure regionali, sia nelle sentenze emesse dalla Sezioni regionali e di appello, nel settore relativo ai danni erariali connessi alla gestione di finanziamenti pubblici di derivazione europea e nazionale. Detto ambito di attività giurisdizionale ha progressivamente assunto una particolare rilevanza in relazione ai suoi effetti non solo nazionali ma anche nel rapporto con l'Unione europea.

La realizzazione di frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali evidenzia, infatti, oltre agli specifici casi di appropriazione illecita di ingenti risorse, anche le criticità del sistema di gestione e controllo, con le relative responsabilità dirette dello Stato verso l'Unione europea.

Nella relazione annuale al Parlamento redatta dalla Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento delle politiche europee<sup>90</sup> (presentata nel settembre 2016) viene tra l'altro evidenziato come l'Italia sia il Paese con il più alto numero di decisioni giudiziarie adottate sul numero di comunicazioni pervenute dall'Ufficio europeo di lotta alla frode.

L'attività giudiziaria della Corte dei conti italiana si inserisce pertanto a pieno titolo nell'attività complessiva svolta dall'ordinamento nazionale per la più corretta applicazione della disciplina europea in tema di finanziamenti pubblici. In tale contesto i giudici contabili applicano oltre alle norme nazionali, anche le disposizioni normative di fonte europea che disciplinano la gestione e rendicontazione delle risorse comunitarie ed in particolare le definizioni di frode ed irregolarità di matrice europea<sup>91</sup>. Al riguardo risulta di interesse il richiamo alla sentenza della Corte

---

<sup>90</sup> La relazione illustra i profili generali del fenomeno (in adempimento alle previsioni di cui all'art. 54 della legge 24 dicembre 2012 n. 234- "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"), L'ultima relazione (riferita all'anno 2015) evidenzia come, a livello europeo, sia emerso un aumento delle irregolarità/frodi segnalate dagli Stati membri con un impatto finanziario sostanzialmente immutato nell'ultimo biennio. In particolare il numero delle irregolarità segnalate nel 2015 è stato, di 22.289 per un importo complessivo (europeo) di 3.209 milioni di euro. Oltre la metà delle segnalazioni, per un impatto pari ai tre quarti del totale attengono alla "Politica di coesione".

<sup>91</sup> Le nozioni di "frode" ed "irregolarità" non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Tale rinvio è stato confermato nel regolamento CE n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999, il quale, all'art. 2 (Definizioni), prevede che ai fini

di giustizia europea-quinta Sezione, del 26 maggio 2016-cause riunite C/260/14 e C/261/14, su rinvio pregiudiziale della corte di appello di Bacau (Romania) che ha precisato la nozione di “irregolarità”, affermando in sostanza che la violazione di discipline nazionali integratrici della normativa europea (nel caso di specie in tema di appalti) configurano irregolarità quando la violazione “...abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell’Unione europea mediante l’imputazione di spese indebite al bilancio generale...”. Altra decisione di interesse è la sentenza emessa dalla stessa Corte di giustizia-ottava Sezione, il 26 maggio 2016 nella causa C/273-15 tra “ZS Ezernieki” (un’azienda agricola) contro Lauku abalsta dienests” (il servizio del governo lettone allo sviluppo rurale) riguardante una controversia in materia di aiuti agroalimentari concessi dal governo lettone. Ha affermato la sentenza che non osta al principio di proporzionalità e agli articoli 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (“Carta di Nizza”) una normativa nazionale che preveda l’obbligo per il beneficiario di un aiuto concesso in cambio dell’assunzione di impegni agroalimentari pluriennali, di restituire integralmente l’aiuto già erogato, per effetto dell’omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all’ultimo anno di impegno quinquennale. Tale affermazione si inserisce nel principio generale per il quale la fruizione di aiuti finanziati dall’Unione deve rispettare strettamente i relativi vincoli e prescrizioni, la cui violazione comporta, di regola, l’obbligo di restituzione integrale dei benefici concessi.

## **9.2 Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione**

In quest’ambito (e in particolare dopo la conferma della propria giurisdizione da parte della Corte di Cass.-Sez. Un civ., ord. n. 4511 del 1 marzo 2006<sup>92-93</sup>) le Procure regionali della Corte dei

---

dello stesso regolamento si intendono per “...1) “interessi finanziari dell’Unione”: entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell’Unione europea, nonché coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati; 2) “irregolarità”: un’irregolarità quale definita dall’art. 1, par. 2, del regolamento CE-Euratom, n. 2988/95; 3) “Frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione”: la definizione data a tali termini nei pertinenti atti dell’Unione;.....”. Per la nozione di “frode” cfr. art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000). La nozione di “irregolarità” è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore.

<sup>92</sup> Con l’ordinanza n.4511 del 1 marzo 2006 la Corte di cassazione aveva precisato che, oltre a pubblici funzionari ed amministratori pubblici, sono convenibili in giudizio gli stessi beneficiari finali dei fondi (persone fisiche o giuridiche) in relazione al rapporto di servizio che si venga ad instaurare fra essi e la pubblica amministrazione che eroga le risorse. Ugualmente sono convenibili soggetti preposti a funzioni di controllo sulle erogazioni e sulla corretta gestione dei fondi. In tal modo si è registrata anche la condanna, in via sussidiaria, di istituti bancari concessionari dei procedimenti di erogazione (es. legge n.488/1992). La Corte di cassazione, in numerose pronunce, ha inoltre affermato che nel giudizio contabile può essere convenuto, nel caso di erogazioni a favore di società o persone giuridiche, anche l’amministratore dell’ente che abbia personalmente contribuito alla realizzazione della frode.

<sup>93</sup> Cass. Sez. un. civ.n. 20434 del 23 settembre 2009, n. 23332 del 27 ottobre 2009; n. 5019 del 3 marzo 2010 e n. 9966 del 27 aprile 2010; n. 10062 del 9 maggio 2011; n. 12108 del 16 luglio 2012 ; n. 20701 del 10 settembre 2013 ; n. 1774 del 25 gennaio 2013 , n. 1775 del 25 gennaio 2013, n. 7377/2013 del 25 marzo 2013 , n. 17660/13 del 19 luglio 2013 ; n.70/14 del 7 gennaio 2014, n. 3310/14 del 13 febbraio 2014; n.22114/14 del 20 ottobre 2014; n. 23897/15 del 24 novembre 2015), nelle quali è stato precisato che l’azione di responsabilità può rivolgersi anche direttamente nei confronti di soci e amministratori delle società formalmente beneficiarie dei fondi , in virtù del rapporto di servizio e del maneggio di denaro pubblico che possa essere direttamente imputato alle predette persone fisiche responsabili dell’illecita percezione o utilizzo delle risorse. Nel corso del 2015 peraltro le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno emesso alcune decisioni di conferma della giurisdizione nei confronti del percipiente diretto, in materie diverse da quelle dell’erogazione di contributi nell’ambito di programmi di infrastrutturazione che tuttavia hanno applicato gli stessi principi enunciati nella ordinanza 4511/2006 (e nelle seguenti decisioni prima richiamate) tanto da evidenziare una “espansione” dell’anzidetto principio giurisprudenziale. In tal senso Cass. sez. un. civ. nn. 8077/15 del 24 febbraio 2015,



conti esercitano l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e funzionari pubblici nonché di beneficiari diretti dei finanziamenti europei e nazionali, con conseguenti decisioni di primo grado e di appello che costituiscono ormai un consolidato assetto giurisdizionale. La giurisprudenza contabile ha ancorato le proprie decisioni nella materia anche all'art. 325 del TUEF (e prima del trattato di Lisbona all' analogo art. 280 del Trattato CE) secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, *le stesse misure* che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari, sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività<sup>94</sup>.

La ormai consolidata affermazione della giurisdizione della Corte dei conti in questo settore trova conferma, anche per il 2016, nella estrema limitatezza di pronunce della Corte di Cassazione in materia. Si richiama al riguardo la sentenza Cass. sez. un. civ. n.1515/16 del 27 gennaio 2016. La vicenda riguardava la illecita percezione di contributi da parte di alcune aziende agricole e dei loro amministratori per un importo contestato in citazione di 3 milioni e seicentomila euro. Si trattava, in particolare della erogazione, da parte dell'AGEA di contributi comunitari per premi zootecnici ("premi speciali per bovini maschi" e "pagamenti per l'estensivizzazione" previsti dal Regolamento CEE n. 1254/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine) a fronte di pascoli inesistenti in quanto derivanti dalla predisposizione di contratti simulati comprovanti la titolarità o disponibilità di terreni da adibire a pascolo dei bovini. La sentenza di primo grado, emessa dalla Sezione regionale per il Veneto n. 54/2011 aveva accolto la domanda. Contro la sentenza era stato proposto appello con deduzione, tra l'altro, del difetto di giurisdizione. La Sezione prima centrale di appello, con la sentenza n. 281/2013 aveva accolto parzialmente i gravami di parte privata e l'appello incidentale della procura regionale rideterminando l'importo del risarcimento in complessivi euro 2 milioni oltre interessi e rivalutazione.

In relazione al ricorso proposto da alcune società condannate, la Corte di cassazione, con la sentenza citata, lo ha respinto, affermando che costituisce "...principio consolidato della giurisprudenza di queste Sezioni unite quello secondo il quale, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la P.A. che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un

---

8622/15 e 8570/15 del 24 febbraio 2015 (contributi a gruppi consiliari regionali) e n. 473/15 del 14 gennaio 2015 (amministratori di srl convenzionata con il servizio sanitario nazionale).

<sup>94</sup> Detti principi erano stati, nel corso del 2015, riaffermati, proprio con riguardo all'art. 325 TFUE dalla Corte di giustizia dell'Unione-Grande Sezione- con la sentenza dell'8 settembre 2015- *Taricco*- (C- n.105/14). Detta sentenza, anche se riferita alla materia penale (in particolare alle frodi in materia di IVA), è risulta di particolare interesse (ed è stata inoltre oggetto di numerosi commenti in dottrina) in quanto ribadisce l'obbligo per gli Stati membri, sancito dall'art. 325 del TUEF, di una tutela effettiva, proporzionata ed effettiva delle finanze dell'Unione. La Corte di cassazione italiana, peraltro, aveva già richiamato lo stesso art. 325 TUEF nelle sentenze nn. 20701 del 10 settembre 2013 e 26935 del 2 dicembre 2013 con le quali era stata confermata la giurisdizione contabile in materia di "fondi diretti" UE. Anche la relazione annuale 2015 del Dipartimento delle Politiche europee citata nel testo segnala che il Comitato per la lotta alla frode (AFCOS italiano) ha assunto anche l'impegno di raccogliere e curare il flusso informativo con le competenti Direzioni generali della Commissione europea inerente i risultati delle attività di indagine relative ai fondi diretti svolte dagli organismi investigativi nazionali.

rapporto di servizio, sicché il percettore del contributo o del finanziamento (anche di provenienza comunitaria) risponde di un danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico (tra le altre Cass. sez. un. nn. 5019 del 2010, 10062 del 2011, 295, 1774, 20701 e 26935 del 2013). Più specificamente è stato poi affermato che l'erogazione di contributi comunitari per la zootecnia sulla base di dichiarazioni non veritiere del proprietario dell'allevamento in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla vigente normativa configura un'ipotesi di danno erariale e rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, secondo comma della Costituzione (Cass. sez. un. n. 16505 del 2010)...". Oltre all'affermazione della giurisdizione contabile la sentenza risulta di interesse per un ulteriore profilo attinente al rapporto con il procedimento penale ed in particolare con riguardo alla diversa interpretazione che la giurisdizione penale e quella contabile hanno fornito, con riguardo alla medesima vicenda, della disciplina comunitaria come applicata dalla Corte di giustizia UE. Prosegue al riguardo la sentenza citata evidenziando sotto altro profilo che i ricorrenti avevano eccepito che il tribunale di Treviso, all'esito del procedimento penale (per i reati di cui agli artt. 416 e 640 bis del c.p.p) nell'ambito del quale si erano costituiti parte civile il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AGEA e l'AVEPA, aveva assolto gli imputati, "perché il fatto non sussiste", alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2010, emessa a seguito di rinvio pregiudiziale del tribunale di Treviso il quale aveva affermato che il Regolamento CE n. 1254/1999 non subordina l'ammissibilità della domanda di concessione dei premi alla produzione di un titolo giuridico valido che giustifichi il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggere oggetto della domanda di aiuti. Secondo i ricorrenti non sussisteva, anche per questa ragione, la giurisdizione contabile, opponendosi un giudicato penale di assoluzione. La sentenza ha respinto il ricorso anche sotto questo profilo, nella considerazione sia dei consolidati principi di autonomia fra processi sia del rilievo che anche il profilo della dedotta incoerenza fra giudicato penale e pronuncia contabile non integra una questione esorbitante dai limiti della giurisdizione del giudice contabile ed è quindi sottratta al sindacato delle Sezioni unite. Al riguardo va quindi evidenziata la diversa valutazione degli effetti della sentenza della Corte di giustizia in sede penale ed in sede contabile, avallata dalla Corte di cassazione, la quale, nella parte in fatto, ha anche ricordato che la Corte di giustizia aveva comunque precisato che la normativa comunitaria non osta a che gli Stati membri impongano nella loro normativa nazionale l'obbligo di produrre un titolo giuridico valido, a condizione che siano rispettati gli obiettivi perseguiti dalla normativa comunitaria e i principi generali del diritto comunitario, compreso quello di proporzionalità. I principi anzidetti sono stati inoltre confermati da Cass. sez. un. civ. n. 12086/16 dell'8 marzo 2016 nella quale è stata affermata la responsabilità diretta del titolare di un'impresa che attraverso un contratto di appalto aveva sviato

l'utilizzazione di fondi europei per la realizzazione di un programma regionale di bonifica in zona costiera.

### **9.3 La giurisprudenza delle Sezioni regionali e di appello e dati statistici.**

Ciò premesso e passando alle attività svolte in sede giurisdizionale si rileva che complessivamente nella materia risulta confermata, anche nel 2016, la proposizione di numerose iniziative giudiziarie nonché l'emissione di sentenze da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali e delle Sezioni di appello.

I beneficiari finali risultano i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio, perlopiù in relazione ad episodi di frode e quindi a fattispecie di irregolare percezione o indebito utilizzo dei finanziamenti connotati da dolo, collegati anche a procedimenti penali. Si sono registrati, anche in primo grado, casi di condanna oltre che del beneficiario finale anche dei funzionari pubblici per gravi carenze nei controlli o per collusioni nell'erogazione. I comportamenti evidenziati riguardano 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 ovvero con riferimento alla conduzioni di superfici in realtà non nella propria disponibilità o ancora per la percezione di contributi in violazione di, pur dichiarati, requisiti sanitari, il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella utilizzazione di contributi nel settore degli agrumi e dell'olio d'oliva, la indebita utilizzazione di fondi per la formazione professionale, l'indebito utilizzo di fondi destinati ai giovani agricoltori. Ancora il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, la mancata escussione di garanzie fideiussorie, il mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli da parte di istituti bancari concessionari, la costituzione di società fittizie pur finanziate e mai divenute operative, finanziamento indebito di impianti di riciclaggio, indebita percezione di contributi all'imprenditoria femminile, l'indebito utilizzo di fondi regionali erogati nel settore della protezione civile, irregolarità nei contributi alle "microimprese", l'ottenimento indebito di contributi destinati a imprese ubicate in zone colpite da eventi sismici, l'indebita percezione di fondi erogati nel settore dell'editoria.

Fra le numerose sentenze di primo grado possono essere in particolare richiamate sez. Calabria n. 23/16 (ottenimento indebito di contributi in agricoltura per terreni confiscati ad organizzazione

criminale), sez. Calabria n. 168/16 (indebita percezione di contributi in agricoltura con false attestazioni circa la situazione catastale dei terreni) , sez. Lazio n. 1/2016 (indebita percezione di contributi all'editoria), sez. Lombardia n. 143/16 (mendaci dichiarazioni sul possesso dei terreni per contributi AGEA), sez. Marche 1/16 (false attestazioni relative a contributi per fondo rustico), sez. Molise n.30/16 (indebita percezione di fondi per lo sviluppo imprenditoriale), sez. Molise n. 23/16 (responsabilità nelle procedure istruttorie per i finanziamenti in agricoltura), sez. Piemonte n. 240/16 (false fatturazioni relative a progetto di innovazione tecnologica), sez. Puglia n. 250/16 (false dichiarazioni attraverso la triangolazione di fatture fra imprese), sez. Puglia n. 327/16 (contributi AGEA percepiti con false dichiarazioni sui terreni beneficiari); sez. . Sardegna n. 24/16, (false dichiarazioni relative all'acquisto di macchinari per attività turistica -elicottero), sez. Sardegna nn. 175-164-97-30/16 (false dichiarazioni sul possesso di terreni agricoli); sez. Sicilia n. 601- 586-581-498-481-471-423-414-408-190-150-617-713-710-709-701-694-655-639-638-554-504-485-/2016 (indebita percezione di contributi AGEA con false dichiarazioni relative al possesso dei terreni agricoli); sez. Toscana n.156/16 e n. 149/16 (illecita percezione di contributi in agricoltura da parte di privato per terreni di proprietà di enti pubblici); sez. Trentino A.A. - sede di Trento nn. 31-25- 34-35/16, (indebito utilizzo di contributo MISE nel contrasto alla povertà); sez. Umbria n. 49/16 (false attestazioni relativo ad acquisto di macchinari).

Per quanto attiene alle decisioni assunte in sede di appello si possono richiamare, a titolo esemplificativo, le sentenze emesse della Sezione I centrale, n. 9/16 (false fatture in un progetto di laboratorio per la produzione di biscotti e fette biscottate), n. 27/16 (mancata distribuzione di un film finanziato dal MIUR), n. 63/16 (sviamento di risorse DOCUP regionale), n.77/16 (mancata realizzazione di struttura alberghiera finanziata dal MISE), n. 174/16 (utilizzo per fini diversi da quelli previsti di contributi AGEA per le campagne agricole dal 2008 al 2011), n. 182/16 (produzione di documentazione falsa circa la realizzazione di corsi di formazione non tenuti), n.219/16 (false attestazioni e false fatturazioni per progetto turistico-alberghiero), n.347/16 (false fatturazioni e dichiarazioni non veritiere a carico PSR Puglia); della Sezione II centrale, n. 122/16 (omessa realizzazione di lavori di ammodernamento di impianto lattiero caseario finanziato dal MIPAF), n. 153/16 (violazione obblighi del piano sviluppo rurale con azienda agrituristica utilizza per la vendita prodotti provenienti da supermercati anziché di produzione propria), n. 339/16 (produzione di documentazione falsa per la realizzazione di corsi di formazione professionale), n. 396/16 (contributi MISE ai sensi della legge 488/92), n. 493/16 (false fatturazioni), n. 587/16, (utilizzo di false certificazioni e false dichiarazioni in varie campagne vinicole), n. 891/16 (utilizzo false fatturazioni e false dichiarazioni per mancata realizzazione di struttura alberghiera e assunzione di personale), n. 1102/16 (false dichiarazioni e false rendicontazioni in un progetto di contrasto alla povertà in

territorio estero), n. 1117/16 (false fatturazioni per operazioni inesistenti), n. 1256/16 (sviamento di risorse DOCUP regionale); della Sezione terza centrale, n. 17/16 (sviamento di risorse erogate dal MISE attraverso la legge 488/92 per la realizzazione di un impianto industriale), n.18/16 e n. 23/16 (aiuti alla produzione dell'olio d'oliva), n. 24/16 (fondi regionali per la realizzazione di rassegna socio-culturale), n.38/16 (assenza di requisiti per la percezione di aiuti ai giovani agricoltori), n.56/16 (contributi all'allevamento di animali con omessa indicazione dell'assenza dei requisiti necessari), n.57/16 (indebita percezione di contributi all' imprenditoria femminile), n.61/16 (fondi MISE per un progetto industriale non portato a termine), n.72/16 (percezione di contributi agricoli da soggetto sottoposto a misura di sorveglianza speciale), n.73/16 (Fondi FSE distratti per fini diversi in progetto culturale), n.101/16 (assenza di requisiti per i contributi DOCUP alla piccola impresa), n.114/16 (contributi MISE ai sensi della legge 488/92), n.160/16 e n.208/16 (fondi FSE distratti per fini diversi in progetto culturale), n. 211/16 (contributi MISE ai sensi della legge 488/92 a struttura turistica), n.242/16, n.286/16 (contributi POR 2000-2006 per la realizzazione di call-center), n.296/16 (finanziamento FEOGA per ripristino vigneto collinare), n.319/16 (false attestazioni per attività agrituristica), n.406/16 (contributo MEF per allevamento ittico), n.407/16 (false fatturazioni e dichiarazioni mendaci in progetto industriale), n.428/16 (contributi regionali per attività sportive), n.481/16 (fondi FESR sviati tramite false fatturazioni), n. 583/16 (fondi FSE sviati tramite false dichiarazioni); Sezione Sicilia appelli, n. 11/16 (contributi in agricoltura), n. 12/16 (contributi per formazione professionale in fattispecie oggetto di specifica indagine e denuncia OLAF), n. 45/16 (false attestazioni nella conduzione di terreni), n. 51/16,(mancato apporto capitale proprio) n. 71/16 (contributi regionali), nn. 64/16 e 111/16 (false fatturazioni in contributi MISE), n. 131/16 (false fatturazioni), n. 151/16 (contributi in agricoltura), n. 186/16 (false attestazioni per conduzione terreni).

Quanto ai dati numerici, in primo grado risultano essere state emesse nel 2016 complessivamente n. 158 sentenze per un importo complessivo di condanne per euro 70.496.433,95.

La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati vede 14.132.220,88 euro per i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR); 52.644.424,85 euro per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. legge 488/92); 3.719788,21 euro per il fondo della formazione professionale (FSE).

Circa la ripartizione delle sentenze di condanna per Sezione regionale, risultano: n. 4 sentenze della Sezione Abruzzo (tot. euro 524.353,60); n. 44 sentenze della Sezione Calabria (tot. euro 14.868.666,27); n.5 sentenze Sez. Campania (tot. euro 8.479.198,34); n. 1 sentenza Sez. Emilia Romagna (tot. euro 2.977.547,00); n. 2 sentenze Sez. Lazio (tot. euro 8.826.466,23); n. 2 sentenze

Sez. Liguria (tot. euro 333.243,45); n. 2 sentenze Sezione Lombardia (tot. Euro 900.514,60); n.3 sentenze Sez. Marche (tot. euro 35.853,95); n.4 sentenze della Sez. Molise (tot. euro 1.479.747,67); n. 6 sentenze Sez. Piemonte (tot. euro 2.302.594,70); n.19 sentenze Sez. Puglia (tot. euro 7.609537,00); n.20 sentenze Sez. Sardegna (tot. euro 19.156.016,58); n.30 sentenze Sez. Sicilia (tot. euro 1.306.785,42); n. 5 sentenze Sez. Toscana (tot. euro 1.128.697,17); n. 7 sentenze Sez. Trentino AA –sede Tn (tot. euro 451.677,08); n.3 sentenze Sez. Umbria (tot. euro 93.263,55); n.1 sentenza Sez. Veneto (tot. euro 22.271,34).

In sede di appello risultano emesse n. 52 sentenze per un importo complessivo di condanne di euro 46.280.514,01 euro.

In ordine agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di n. 256 atti di citazione per un importo complessivo di euro 143.131.831,96.

I dati globali del periodo 2008-2016 risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive: n. 890 sentenze (158 nel 2016; 119 nel 2015; 101 nel 2014; 107 nel 2013; 128 nel 2012; 114 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 564.071.864,25 (nel 2016 €. 70.496.433,95, nel 2015: 119.625.875,33; nel 2014: 68.136.629,36; nel 2013: 95.998.555,47; nel 2012: 68.254.157,63; nel 2011: 66.472.391,80; nel 2010: 49.980220,53 di euro, nel 2009: euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).

Nello stesso periodo per le citazioni emesse risultano complessivamente n. 1.423 (104 nel 2016; 193 nel 2015; 179 nel 2014; 180 nel 2013 181 nel 2012; 190 nel 2011; 159 nel 2010; 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a 1.147.877.063,72 euro (nel 2016 €. 51.334.734; nel 2015 €. 223.372.589,17; nel 2014: 144.937.921,79; nel 2013: 111.976.476,94; nel 2012: 102.344.974,65; nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010: euro 152.632.126,57; nel 2009: euro 136.260.993,02; nel 2008: euro 67.020.000,00).

#### **9.4 Denunce di danno e attività di coordinamento**

È costantemente implementato il valido sistema di comunicazioni da parte del Comando generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 152 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 41.014.013,63 euro.

Anche il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al dpr 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle Procure regionali segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi

in agricoltura. In totale sono state inviate 9 segnalazioni per un importo complessivo di euro 1.184.322,16.

Sull'importo totale di 161 segnalazioni per euro 42.198.335,79, n. 14 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 25.520.393,73; n. 141 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 14.422.903,83; n. 5 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 1.869.868,23; n. 1 riguardano il fondo per la pesca (SFOP-FEP) per euro 385.200,00

I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2016 evidenziano il numero complessivo di n. 1.734 per un importo totale nel periodo di euro 1.227.213.985,74.

Nel 2016 è proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

Le anzidette attività di collaborazione hanno inoltre favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le istituzioni superiori di controllo, europee ed extraeuropee dotate di funzioni anche giurisdizionali, nell'ambito dell'organizzazione INTOSAI (Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo). In tale contesto, in data 9 dicembre 2016, in Abu Dhabi, la Corte dei conti ha sottoscritto, unitamente alle ISC con funzioni anche giurisdizionali di altri 22 Paesi, la "Carta di Parigi", che era stata definita nei suoi contenuti, dalla attività preparatoria svoltasi nel 2015 e conclusasi nel 1° Forum delle Corti dei conti di Francia, Marocco, Perù, Portogallo Spagna, Tunisia, Turchia, Brasile e Cile tenutosi a Parigi nei giorni 12-13 novembre 2015. In tal modo la funzione giurisdizionale contabile è stata stabilmente inserita nelle attività dell'INTOSAI quale strumento di rafforzamento nella cooperazione per la realizzazione di sistemi più efficienti e più efficaci di contrasto alle frodi e alla corruzione.

## **10 AZIONI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA CONNESSE AD ILLECITI PENALI (VPG ALESSANDRA POMPONIO - VPG PAOLO LUIGI REBECCHI)**

*Sommario: 10.1 - I rapporti con i giudizi penali; 10.2 - Recenti innovazioni normative; - 10.3 - Giurisprudenza di merito e azioni contabili*

### **10.1 I rapporti con i giudizi penali**

Il tema dei rapporti fra giudizi di responsabilità amministrativa e procedimenti penali, anche nel corso del 2016, è stato esaminato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, nel decidere alcuni ricorsi per difetto di giurisdizione, hanno confermato la propria giurisprudenza in tema di indipendenza dei processi e di non pregiudizialità delle decisioni assunte in sede penale.

Si richiama al riguardo la sentenza Sez. un. civ. n. 1515/16 del 6 ottobre 2016 relativa ad una fattispecie di indebita percezione di finanziamenti pubblici in agricoltura. Oltre a profili di giurisdizione riguardanti la posizione dei beneficiari dei contributi, il ricorso riguardava anche il rapporto con il procedimento penale che era stato instaurato, per i reati di associazione per delinquere e truffa aggravata, nei confronti dei soggetti convenuti anche in sede contabile. I ricorrenti avevano eccepito che il tribunale penale, all'esito del relativo procedimento (nell'ambito del quale si erano peraltro costituite quali parti civili le amministrazioni nazionali erogatrici) aveva assolto gli imputati, "perché il fatto non sussiste", richiamando, ai fini della interpretazione della normativa comunitaria presupposta, una sentenza emessa dalla Corte di giustizia europea.

La Corte di cassazione, nel respingere il ricorso, ha affermato il principio secondo cui "...in tema di responsabilità erariale la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti senza dar luogo a una questione di giurisdizione: la dedotta incoerenza tra l'avvenuto proscioglimento in sede penale e l'affermata sussistenza della responsabilità erariale in relazione alla medesima condotta non integra, quindi, una questione esorbitante i limiti interni della giurisdizione (tra le più recenti, Cass. sez. un. nn. 11 del 2012, 7385 e 26582 del 2013, 11229 del 2014). Peraltro il controllo del limite esterno della giurisdizione, affidato a questa Corte dall'art. 111 ultimo comma della Costituzione, non include anche una funzione di verifica finale della conformità delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti al diritto dell'Unione europea-Cass. sez. un. n. 2403 del 2014). Si è ulteriormente precisato, nello stesso senso, che il mancato rilievo da parte del giudice della pretesa improcedibilità o improseguibilità del giudizio di responsabilità amministrativa, per evitare il contrasto della sentenza del giudice speciale con la decisione assunta



sulla responsabilità civile in sede penale, in astratto costituisce un mero vizio processuale che non inerisce né attiene al sindacato sui poteri di cognizione della Corte dei conti (Cass. sez. un. civ., n. 26582 del 2013 cit.)...”.

La sentenza Cass. Sez. un. n. 25042/16 del 7 dicembre 2016, si è soffermata sul “danno all’immagine”. La decisione afferma che, come già precisato dalle stesse Sezioni unite “...in tema di responsabilità contabile, la norma dell’art. 17, comma 30 ter, d.l. n.78 del 2009 (conv. in l. n. 102 del 2009) che ha circoscritto la possibilità per il P.M. presso il giudice contabile di agire per il risarcimento del danno all’immagine di enti pubblici (pena la nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A. accertati con sentenza passata in giudicato, introduce una mera condizione di proponibilità dell’azione davanti al giudice contabile (incidente, dunque, sui soli limiti interni della giurisdizione di tale giudice) e non una questione di giurisdizione (v. Cass. Sez. un. n. 9188 del 7 giugno 2012), atteso che tale norma non pone una limitazione alla giurisdizione contabile ma, nel disciplinare l’esercizio da parte delle procure regionali della Corte dei conti dell’azione di risarcimento del danno all’immagine subito dall’amministrazione, ha solo circoscritto i casi in cui è possibile esperirla nei confronti di un suo dipendente (Cass. sez. un. 23 novembre 2012 n. 20728). Principio da questa Corte affermato con riferimento a questioni concernenti la sussistenza o meno del rapporto di servizio e dall’emissione nei confronti del responsabile di sentenza ex art. 444 c.p.p. anteriormente all’emanazione della legge n. 475 del 1999, che ha equiparato le sentenze di applicazione della pena su richiesta a quelle di condanna (v. Cass. sez. un. 7 giugno 2012 n. 9188) e che trova senz’altro applicazione. Va pertanto ribadito che ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l’allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza (Cass. sez. un. 7 giugno 2012 n. 9188; 23 novembre 2012 n. 20728 e da ultimo Cass. 8 maggio 2014 n. 9937). Al merito si è affermato afferire la questione concernente la pretesa insussistenza di un danno risarcibile all’immagine della p.a. (v. Cass. sez. un. 25 novembre 2008 n. 28059). Del pari al merito attiene la pretesa inapplicabilità della c.d. clausola di salvaguardia o c.d. “Iodo Bernardo”<sup>95</sup> ... dall’odierno ricorrente prospettata in ragione dell’asserita erronea interpretazione del relativo presupposto costituito dalla “sentenza anche non definitiva”, emessa anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2009. Trattasi infatti di questione che non prospetta l’eventuale sconfinamento dai limiti esterni della

---

<sup>95</sup> “...secondo cui “Le procure della Corte dei conti esercitano l’azione per risarcimento del danno all’immagine nei soli casi e nei modi previsti dall’art. 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97...Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza di condanna, anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta...”.

propria giurisdizione da parte del giudice contabile, ovvero dell'esistenza stessa di vizi riguardanti l'essenza della relativa funzione giurisdizionale (Cass. sez. un. 10 giugno 2013, n. 14503; 21 giugno 2010, n. 14890), ma solo una modalità operativa, afferente al merito, e pertanto ai relativi limiti interni (Cass. sez. un. 10 marzo 2014 n. 5490)".

## **10.2 Recenti innovazioni normative**

Il richiamo alle disposizioni in tema di danno all'immagine evidenzia le novità normative intervenute al riguardo e contenute nel d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2016 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Il codice dispone che "la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile d'ufficio" (art. 5, comma 6). Il nuovo codice contiene inoltre disposizioni in tema di acquisizione di atti da parte del P.M. contabile anche in rapporto alle attività di indagine del pm penale (art. 57 e 58).

Più in generale, l'entrata in vigore del codice potrebbe riproporre, nell'ambito dei rapporti fra giudizio penale e giudizio contabile, la questione del "ne bis in idem", secondo la giurisprudenza CEDU, che è stata oggetto anche di eccezioni proposte nei giudizi contabili. La scelta del legislatore è stata per un Codice "integrale", che tende a regolare compiutamente i processi contabili, abbandonando la tradizionale formula del testo "complementare", derogatorio rispetto all'impianto generale del Codice di procedura civile (c.d. "rinvio dinamico" ex art. 26 del regolamento di procedura approvato con il r.d. 1038/1933)<sup>96</sup>. In tal modo, l'art. 7 del nuovo Codice di giustizia contabile prevede un limitato e specifico richiamo di norme processuali civili (artt. 99, 100, 101 e 111), e un generico rinvio alle norme processuali civili "in quanto espressione di principi generali".

Tuttavia, pur essendo stato superato il criterio del "rinvio dinamico" il c.p.c. rimane comunque il corpo normativo di riferimento generale dei processi contabili, sicché anche con il nuovo CGC non può ritenersi che la natura di tali processi, e segnatamente dei giudizi di responsabilità erariale, rientri nel contesto della giustizia "punitiva" o penale (benché vi siano, nel CGC alcuni richiami espressi al c.p.p.). In tal modo può ancora ritenersi non superato il confine della duplicazione sanzionatoria, che incorrerebbe nelle censure della CEDU. Resta pertanto confermata la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, ben distinta dalla responsabilità penale o comunque a carattere "punitivo", affermata dalla stessa Corte europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo, nella sentenza 13 maggio 2014, emessa su ricorso (n. 20148/09) proposto da *Cesare Luigi Rigolio* contro lo Stato italiano che aveva dedotto violazione del principio del "ne bis in idem" in ordine ad un

---

<sup>96</sup> Il criterio della complementarietà, in quel caso rispetto al codice penale, era stato peraltro utilizzato dal legislatore, in epoca coeva a quella del reg. di procedura per i giudizi contabili, anche per i codici penali militari -di pace e di guerra-, emanati nel 1930 (cfr. art. 260 c.p.m.p.).

giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti per vicende che avevano dato luogo, nei suoi confronti, anche a condanna in sede penale. La decisione conferma la non assimilabilità dell'azione di responsabilità amministrativa ai giudizi penali o comunque di natura "sanzionatorio-punitiva" che sono stati oggetto di numerose pronunce della Corte EDU, fra le quali la nota sentenza "*Grande Stevens c. Italia*" del 4 marzo 2014 (al riguardo v. anche Corte dei conti, Sezione III centrale di appello, sentenza n. 68/15 del 6 febbraio 2015, Corte dei conti, Sezioni riunite, sent. n. 28/2015/QM del 18 giugno 2015 e Corte dei conti, Sezione regionale per la Campania, ordinanza n.63/16 del 7 marzo 2016).

In tema di "bis in idem" peraltro, nel corso del 2016, la CEDU (Grande Camera), nei ricorsi nn. 24130/11 e 29758/11 contro la Norvegia, ha emesso la sentenza 15 novembre 2016, nella quale ha affermato che il principio stabilito dall'art. 4 del protocollo 7 della Convenzione non impedisce, di per sé, agli Stati contraenti di configurare un "doppio binario sanzionatorio" (amministrativo e penale) con riferimento agli illeciti fiscali<sup>97.98</sup>

Oltre a quanto riferito in tema di danno all'immagine, il nuovo codice di giustizia contabile contiene alcuni ulteriori richiami ai rapporti fra procedimenti, in particolare per quanto attiene alla fase delle indagini ed al segreto investigativo (artt. 57 e 58).

Rimangono invece invariate le disposizioni del Codice di procedura penale in tema di invio dei provvedimenti di rinvio a giudizio (art. 129, commi 3 e 3 bis, disp. att. c.p.p.), di efficacia del giudicato penale (artt. 651 e 652 c.p.p.) e quelle relative alle comunicazioni al PG della Corte dei conti in merito alle sentenze di condanna passate in giudicato (art. 6 legge 97/2001). A questo proposito, come già evidenziato nella relazione 2016, mentre si registra un generalizzato adempimento della disposizione di cui all'art. 129 disp.att. cit, si è potuto constatare che l'invio delle decisioni di condanna per i delitti di cui al capo I, titolo I del codice penale al Procuratore generale della Corte dei conti espressamente previsto dal citato art. 6 della legge n. 97/2001, è attuato in modo non sistematico dagli uffici giudiziari competenti. Ciò evidenzia la necessità di una valutazione circa l'attuazione della norma, anche al fine di individuare eventuali miglioramenti procedurali, anche con l'utilizzo degli strumenti telematici.

L'invio alle procure regionali della Corte, delle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi ed enti da queste controllati è inoltre stabilito dall'art. 51 comma 7 del CGC (mentre l'art. 4 dell'all. 3 del CGC ha

---

<sup>97</sup> Per l'affermazione dell'ambito esclusivamente "penalistico", anche se "allargato" del principio di "ne bis in idem", cfr. anche Corte EDU, sentenze 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi* e 21 febbraio 1984, *Ozturek c. Germania*. V anche Cass. sez. III pen., ord. 6 novembre 2014, n. 51422 (questione di costituzionalità di norme sanzionatorie in materia di mercato finanziario).

<sup>98</sup> In tema di "ne bis in idem" e danno all'immagine Sez. Sicilia appelli, n. 117/16 la quale ha applicato il principio assolvendo un vigile urbano, già condannato anche per il danno all'immagine da giudice ordinario, per il reato previsto dall'art. 326 c.p.

abrogato l'art. 7 della legge 97/2001).

### **10.3 Giurisprudenza di merito e azioni contabili**

Per quanto attiene all'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel settore, anche nel corso del 2016 numerose decisioni delle Sezioni giurisdizionali hanno condannato funzionari pubblici in presenza di procedimenti penali pendenti o di sentenze penali definitive.

I principi generali espressi nelle sentenze confermano orientamenti ormai consolidati riguardo alla non configurabilità di "bis in idem" nel giudizio contabile per intervenuta confisca per equivalente in sede penale, alla utilizzabilità delle prove acquisite nel processo penale pur nel principio di autonomia di giudizio, alla individuazione della data di decorrenza della prescrizione dell'azione erariale per danno patrimoniale, in un momento non antecedente il rinvio a giudizio in sede penale, alla rilevanza probatoria delle sentenze penali emesse con il rito del "patteggiamento, al vincolo accertativo delle sentenze penali di condanna emesse a seguito di dibattimento., alla esclusione dell'applicabilità del cd. "condono erariale" (di cui all'art. 1 commi 231 e ss. della legge 266/2005) con riguardo a fattispecie dolose correlate a fatti di reato (ipotesi ora integrata dalle disposizioni del nuovo CGC in tema di "rito abbreviato"- artt. 130 e ss).

Nell'ambito delle fattispecie erariali collegate ai fatti penali una posizione peculiare è rivestita da quelle relative a vicende che abbiano dato luogo a sentenze di condanna passate in giudicato per i reati dei pubblici ufficiali<sup>99</sup>.

Nella materia, risultano emesse, in primo grado complessivamente 167 sentenze, per un importo totale, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale, di euro 22.430.213,13<sup>100</sup>.

Di queste, n. 118 riguardano fattispecie collegate a reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., per un importo complessivo di euro 14.893.781,79 di cui euro 7.223.202,30 a titolo di danno patrimoniale ed euro 7.670.579,59 a titolo di danno all'immagine; n. 49 riguardano altre fattispecie di reato, per l'importo di euro 7.536.431,24 di cui euro 7.533.931,24 a titolo di danno patrimoniale ed euro 2.500,00 a titolo di danno all'immagine.

In sede di appello ne risultano emesse n. 62, per un importo totale, a titolo di danno patrimoniale e non patrimoniale, di euro 29.865.771,25.

Di queste, n. 47 riguardano fattispecie collegate a reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., per un importo complessivo di euro 28.748.117,22, di cui euro 25.844.244,37 a titolo di danno patrimoniale ed euro 2.903.872,85 a titolo di danno all'immagine; n.15 riguardano altre fattispecie di

---

<sup>99</sup> A tale proposito la Procura generale ha anche ricevuto comunicazione dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, e dalla Guardia di finanza del numero complessivo delle denunce inoltrate per reati dei pubblici ufficiali contro la P.A. nel corso del 2016. Dal monitoraggio risulta che nel 2016 sono state 4570 per peculato (nel 2015: 2430); 2800 per corruzione (nel 2015:3067); 415 per concussione (nel 2015: 390); 6117 per abuso di ufficio (nel 2015:6186)

<sup>100</sup> Con esclusione delle decisioni e degli importi relativi alla indebita percezione di finanziamenti pubblici.

reato, per l'importo di euro 1.117.654,03 di cui euro 966.654,03 di danno patrimoniale ed euro 151.000,00 a titolo di danno all'immagine.

Le citazioni in giudizio risultano complessivamente n. 355 per un totale di danno contestato di euro 29.245.756,00.

Le vicende che hanno dato luogo a giudizi contabili attengono ad Amministrazioni statali, regionali e territoriali, Enti e Istituzioni pubbliche.

Esse riguardano, fra l'altro, l'illecita utilizzazione di finanziamenti erogati ai gruppi consiliari regionali (Sez. I centr., n.26/16); fatti di peculato e falso posti in essere da appartenenti a forze di polizia (Sez. I centr., n. 38/16; Sez. I centr. n. 56/16; Sez. II centr., n. 303/16; Sez. III centr. n. 194/16; Sez. III centr. n. 431/16); appropriazione di materiale librario da parte di direttore di biblioteca statale monumentale (Sez. I centr., n. 60/16); omissione di atti di ufficio e interruzione di pubblico servizio da parte di ufficiale giudiziario (Sez. I centr. n.73/16); tentata concussione da parte di ispettore del lavoro (Sez. I centr. n. 131/16); uso indebito di auto di servizio da parte di assessori comunali (Sez. I centr., n. 206/16); omessa contestazione di sanzioni amministrative in ambito comunale (Sez. II centr., n. 37/16); false attestazioni di presenza in servizio da parte di sanitario che svolgeva attività privata (Sez. II centr., n. 53/16); traffico di stupefacenti da parte di responsabile Sezione antidroga (Sez. II centr., n. 88/16); truffa di militare con riguardo a trasporto di masserizie per trasloco (Sez. II centr. n. 301/16); percezione di tangenti da parte di professore associato di cardiocirurgia (Sez. II centr.,n. 304/16); abuso di ufficio per omessa dolosa decurtazione punti patente da parte di responsabile servizio polizia locale (Sez. II centr., n. 312/16); truffa in rimborsi per missioni da parte di appartenente alle forze di polizia (Sez. II centr., n.315/16); concussione e corruzione in relazione alla attività di accertamento tributario (Sez. II centr. n. 455/16; Sez. III centr., n. 122/16; Sez. III centr., n. 372/16); peculato e falso, con appropriazione di somme dell'ente locale da parte del tesoriere (Sez. III centr., n. 9/16); truffa relativa ad assenze dal servizio di personale dell'amministrazione giudiziaria (Sez. III centr., n. 69/16); percezione di tangenti da parte di assessore in relazione ad appalto di lavori comunali (Sez. III centr., n. 110/16); truffa aggravata in danno di regione con riguardo all'erogazione di carburante agevolato (Sez. III centr., n. 116/16); percezione di tangenti da parte di ingegnere appartenente ad ufficio tecnico amministrazione di vigilanza fluviale in relazione ad opere idrauliche (Sez. III centr., n. 140/16); illecita percezione di tangenti per modifica informatica degli appuntamenti di ufficio immigrazione per permessi di soggiorno (Sez. III centr., n. 170/16); truffa ad INPS con inserimento di dati informatici falsi relativi a posizioni contributive (Sez. III centr., n.209/16); concussione, atti osceni e violenza sessuale da parte di professore universitario statale (Sez. III centr., n. 201/16); appropriazione indebita di somme trattenute a fini contributivi da parte del dirigente UNEP (Sez. III centr. n. 213/16); lesioni personali poste in essere

da appartenenti a forze di polizia (Sez. III centr., n. 241/16); rivelazione di segreti di ufficio e favoreggiamento da parte di ufficiali di polizia giudiziaria (Sez. III centr. n. 243/16); falsa attestazione a fini evasione IVA da parte di funzionario doganale (Sez. III centr. n. 308/16); truffa in prestazioni lavorative da parte di infermiera ASL (Sez. III centr. n. 344/16); omessa rilevazione di illeciti urbanistici da parte di funzionario comunale responsabile dell'edilizia pubblica e privata (Sez. III centr. n. 442/16); truffa nei rimborsi per il servizio ambulanze (Sez. Sicilia appelli, n. 23/16).

Fra le numerose sentenze di primo grado si possono richiamare le fattispecie relative a: corruzione di funzionario di polizia municipale in relazione all'attività di controllo su cantieri edilizi (Sez. Abruzzo, n. 17/16); truffa in relazione alla presenza in servizio di appartenente a forza militare di polizia (Sez. Campania, n. 19/16); truffa da parte di professore ordinario per attività esterna non autorizzata (Sez. Campania, n. 94/16); simulazione di infermità e truffa da parte di militare (Sez. Friuli V.G., n. 37/16); truffa in danno dell' INPS relativa alla redazione di pratiche false di rimborso di spese sanitarie per insegnanti (Sez. Lazio, n. 76/16); truffa aggravata con indebita percezione di denaro da parte del presidente di una regione (Sez. Lombardia, n. 52/16); percezione di denaro per accessi illegali da parte di addetto al sistema informatico di camera di commercio (Sez. Lombardia, n. 82/16); violenza sessuale su persona arrestata da parte di appartenente a forza di polizia (Sez. Molise, n. 20/16); abuso di ufficio da parte di sindaco per illegittimo affidamento di appalto di lavori (Sez. Puglia, n. 326/16); false dichiarazioni e indebite appropriazioni di denaro da parte di rappresentanti legali di associazioni sportive in relazione all'erogazione di contributi comunali (Sez. Toscana, n. 57/16); indebita percezione di somme di denaro e abuso di ufficio da parte di guardia medica (Sez. Toscana, n. 192/16); truffa in danno del servizio sanitario nazionale da parte di medico per gestione non autorizzata di studio dentistico (Sez. Veneto, n. 24/16).

## **11 ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA (V.P.G. ANTONIO BUCCARELLI)**

*Sommario: 11.1 Gli interventi normativi; 11.2 L'esecuzione nel nuovo codice nella giustizia contabile; 11.3 La genesi delle nuove norme; 11.4 altre disposizioni attinenti al recupero del danno erariale; 11.5 i numeri dell'esecuzione*

### **11.1 Gli interventi normativi**

Nelle ultime relazioni sulla materia si ricordava che l'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti rimanesse, ai sensi dell'art. 1 d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, nella esclusiva cura delle Amministrazioni beneficiarie delle pronunce ad esse favorevoli<sup>101</sup> e si ricordava, altresì, che, in mancanza di specifici interventi normativi che conferissero al Pubblico Ministero contabile un ruolo operativo all'interno della procedura esecutiva, non sarebbero state individuabili in via interpretativa soluzioni –pure tentate<sup>102</sup>- che potessero consentire un coinvolgimento in detta fase, dato l'articolato, puntuale e complesso regime dell'esecuzione.

Si rappresentava ancora che gli ampi poteri di indagine<sup>103</sup>, il potere del PM contabile di esperire le azioni a tutela ed a garanzia delle ragioni del creditore<sup>104</sup>, quello di costituire in mora il responsabile di un danno erariale, così come il sistema di regole sulla liquidazione delle spese di giudizio<sup>105</sup>, permettevano di configurare il processo contabile come un processo tra parti a tutti gli effetti equiordinate cui riconoscere gli stessi oneri e facoltà.

Nell'ottica, quindi, della necessità di una generale riorganizzazione ed adeguamento del processo contabile ad ampio spettro e di una specifica azione nel senso della effettività della giurisdizione contabile, la Procura Generale aveva ritenuto di segnalare cinque punti che mirassero a soddisfare dette esigenze assolutamente prioritarie nella rivitalizzazione in termini di utilità della

---

<sup>101</sup> A legislazione vigente, il p.m. contabile non assume, del resto, il ruolo di creditore nei procedimenti di sequestro conservativo (Corte dei conti, SS.RR., 25 novembre 1999, n. 9).

<sup>102</sup> In realtà i tentativi di fare assumere al PM contabile il ruolo di creditore e, quindi, di parte anche nella fase di esecuzione delle condanne delle sentenze delle Sezioni giurisdizionali, si scontrano con problemi di natura pratica (tra i quali il deposito di un fascicolo dell'esecuzione nella Sezione giurisdizionale, ovvero la legittimazione del PM contabile innanzi al g.o.) e, quanto al rimedio dell'ottemperanza, con le elaborazioni giurisprudenziali articolate negli argomenti, ma semplicistiche nelle soluzioni (sul punto Sezioni Riunite 8 marzo 2002 n. 6/QM per la quale l'art. 10, comma 2, della legge 205/2000 si riferisce alle sole decisioni del giudice contabile emesse nei contenziosi pensionistici, ma anche Corte dei Conti, Sez. I, n. 416 del 27.9.2011 per la quale è il giudice amministrativo ad avere giurisdizione sull'ottemperanza delle pronunzie passate in giudicato della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa in base all'art. 112 c.p.a.; soluzione che è contraddetta dal giudice amministrativo –da ultimo TAR Puglia, Sez. Bari, 4.10.2011, n. 1459 conforme a Cons. Stato, Sez. IV, 25.5.2005, n. 2668- per il quale l'applicabilità di tale norma ad altri giudici speciali è subordinata alla condizione che non vi siano norme diverse rispetto all'ottemperanza, norme che, nel caso della Corte dei conti, sono previste dal richiamato art. 10, comma 2, ma vengono limitate al solo giudizio pensionistico).

<sup>103</sup> Di cui la regolamentazione, solo apparentemente restrittiva, derivante dal requisito di partenza della notizia concreta e specifica di danno di cui all'art.17, comma 30 ter del d. l. 78/2009, conv. in legge 3 agosto 2009 n.102, è da intendere come affermazione del potere conferito da porre in relazione con l'interesse della legge e con la predisposizione delle garanzie all'esercizio del diritto di difesa dei soggetti sottoponibili a giudizio di responsabilità.

<sup>104</sup> Introdotta dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005.

<sup>105</sup> Applicabili a seguito della norma interpretativa di cui all'art. 10bis, comma 10, del d.l. n. 203 del 30.9.2005, conv. in legge n. 248 del 2.12.2005.

giurisdizione in ambito erariale.

Detti punti, risultavano finalmente cristallizzati, quanto alla prima esigenza, nella predisposizione di un organico codice di procedura riguardante i giudizi di responsabilità, quelli pensionistici, quelli di conto e ad istanza di parte e, tra essi, quelli di cui all'art. 243 quater, comma cinque, del d.lgs. 267/2000 innanzi alle Sezioni Riunite in composizione speciale (introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174 del 2012), nonché nella introduzione, fin dall'avvio del I grado di giudizio, di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata delle fattispecie di danno erariale contestate; quanto alla seconda esigenza –che maggiormente preme sottolineare in questo contesto–, il cuore della proposta consisteva nella assunzione da parte dell'Attore pubblico di un ruolo processuale propulsivo del processo esecutivo, nella previsione di un credito erariale assistito da privilegio e nel riconoscimento organico delle misure a supporto della garanzia del credito erariale in pendenza dell'accertamento giudiziario definitivo, fino alla immediata esecutività delle sentenze di I grado.

Ebbene, tanto in ordine alla generale ridefinizione della disciplina del processo contabile nei termini di uniformazione al processo civile, quanto con specifico riferimento alla fase esecutiva ed agli istituti di conservazione, tutela e garanzia del credito erariale, che, infine, alla istituzionalizzazione di un meccanismo di definizione agevolata delle controversie anche prima di un arresto giurisdizionale e, quindi, con accettazione del rischio sia dalla parte pubblica che da quella del presunto responsabile, la legge 7 agosto 2015, n. 124<sup>106</sup> aveva previsto all'art. 20 (riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti) di affidare a decreto legislativo del Governo, per quel che interessa il recupero del danno erariale, di *“prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflativa e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione”*; *“di riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile [anche] relativamente”* agli *“...istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile”*; ed, inoltre, di *“ridefinire e riordinare le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive*

---

<sup>106</sup> Delegha al Governo in materia di riorganizzazione delle amministra- pubbliche (in G.U. n. 187 del 13 agosto 2015).



*di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile”.*

In attesa della normativa di dettaglio, poi giunta al suo esito con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124", era stata, quindi, ritenuta acquisita l'investitura del PM contabile nella titolarità dell'esecuzione innanzi al giudice civile del credito erariale asseverato da sentenza esecutiva (anche di I grado).

Si sottolineava, poi, come l'emananda normativa avesse il pregio, soprattutto con particolare riferimento alle pubbliche amministrazioni locali (per le quali l'esecuzione è resa difficoltosa in ragione della personalizzazione e della promiscuità del rapporto creditore/debitore), di superare le complessità e le macchinosità di procedure diverse e tutte ugualmente opzionabili, e, quindi, l'elevata discrezionalità di una scelta che permetteva dilazioni e rinvii o l'esperimento preventivo di procedure inefficienti, tale da rendere lo strumento privo dell'efficacia che assiste ordinariamente la riscossione del credito erariale allorché si tratti di spese di giustizia, come da disciplina del testo unico 115/2002 o, più in generale, per il credito fiscale.

Sembrava di cogliere, anche nel lessico utilizzato nella legge di delega, che il Legislatore intendesse considerare che le decisioni giurisdizionali della Corte dei conti generano, in caso di condanna del soggetto evocato in giudizio, ed oltre alle spese processuali e di giustizia, un credito erariale in tutto e per tutto equiparabile alle “pene pecuniarie, alle sanzioni amministrative pecuniarie ed alle sanzioni pecuniarie processuali” che sono oggetto di specifica regolamentazione del richiamato testo unico anche ai fini della loro riscossione<sup>107</sup> e che, quindi, si intendesse ricondurre ad

---

<sup>107</sup> In proposito, anche per la riscossione del credito erariale che sorge come conseguenza di un processo caratterizzato da officiosità, si sarebbe potuto prendere concretamente in considerazione dalla Corte dei conti la strada percorsa dal Ministero della Giustizia e da “Equitalia Giustizia” che hanno attivato in data 23 settembre 2010 una convenzione per la riscossione dei crediti erariali derivanti da spese di giustizia e pene pecuniarie di cui al d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115. L'attivazione di una tale procedura agevolata anche per i crediti erariali derivanti da sentenze della Corte dei conti avrebbe comunque richiesto, come per quella appena citata (attuata ai sensi dell'art. 1, commi 367 e ss, della legge 244/2007) una espressa autorizzazione normativa.

In materia di disciplina delle procedure di spesa dei processi, tanto da parte dell'erario, che da parte dei privati, di annotazione e riscossione delle stesse, ed, altresì, di patrocinio a spese dello Stato, di riscossione delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali, ai fini del processo contabile di responsabilità e di conto vale il disposto di cui all'art. 255 del testo unico che prevede, infatti, che anche le spese relative agli atti disposti dal magistrato sono anticipate dall'erario e sono riscosse, unitamente al credito principale, nelle modalità di cui al d.p.r. 24 giugno 1998, n. 260.

Nell'ambito della richiamata convenzione tra Ministero della Giustizia ed “Equitalia Giustizia”, questa provvede alla gestione del credito, mediante le attività di acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita con decreto del Ministro della Giustizia, e di iscrizione a ruolo del credito. Peraltro, la società di riscossione può compiere operazioni finanziarie nella gestione dei crediti del Ministero della Giustizia e può essere incaricata di svolgere altre attività strumentali, ivi compresa la gestione di eventuali operazioni di cartolarizzazione del credito di cui al comma 367. L'art. 1, comma 373, della legge 244/2007 prevede l'eventuale riassegnazione delle eventuali maggiori entrate per spese di giustizia del Ministero determinate rispetto alla media annua delle entrate nel quinquennio precedente, in misura non superiore al 20 per cento, ad alimentare il fondo unico di amministrazione per interventi straordinari e senza carattere di continuità a favore del fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.

un unico soggetto la titolarità dell'azione di danno erariale e la titolarità della conseguente realizzazione del credito erariale.

## 11.2 L'esecuzione nel nuovo codice della giustizia contabile

Con la disciplina di cui al d.lgs. n. 174/2016 recante il nuovo Codice di giustizia contabile in vigore dal 7 ottobre 2016, è stato previsto il potenziamento delle attività di monitoraggio, vigilanza, consulenza ed anche di quelle approvative attribuite ai Procuratori regionali nella materia che attiene all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti.

L'intervento del Codice nella materia delle esecuzioni (artt. 212-216) consiste, sostanzialmente, in una pedissequa riproduzione per trasposizione delle previgenti disposizioni di cui al d.p.r. n. 260/1998, e nella razionale predisposizione di un organico strumentario normativo di immediata operatività applicativa con un accento (non privo di aspetti critici sia in ordine alle competenze, che alle responsabilità conseguenti al mancato recupero) sui poteri di vigilanza e di direzione del PM contabile limitatamente ai crediti degli enti diversi dallo Stato.

In tale azione si inquadra l'abrogazione delle disposizioni del richiamato d.p.r. 260/1998, del r.d. 1038/1933 (per quel che qui interessa, l'art. 24) e degli artt. 67-97 del t.u. 1214/1934 (per quel che qui interessa, l'art. 76), e l'individuazione, in base a criteri di sussidiarietà e di prossimità, della figura del "pubblico ministero territorialmente competente" -con effetti importanti sull'organizzazione degli uffici di Procura- quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e monitoraggio sulle sentenze di condanna.

La spedizione della sentenza e l'avvio dell'esecuzione sono regolate dagli artt. 212<sup>108</sup> e 213.

L'art. 212 del Codice prevede che la spedizione in forma esecutiva delle decisioni esecutive di condanna venga effettuata dal dirigente della segreteria della Sezione in unico esemplare (è da

---

<sup>108</sup> L'art. 212, comma 1, stabilisce che "*Le decisioni definitive di condanna, ...per valere come titolo per l'esecuzione forzata, sono muniti della formula esecutiva*"; l'art. 214, comma 1, si riferisce "*alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con decisione esecutiva...*", termine che le Sezioni Riunite, nel loro parere 4/2016/cons. hanno corretto rispetto alla parola "*definitiva*".

Sul punto, come acutamente osservato, anteriormente alla modifica del testo ultimo, a pag. 43 dell'allegato 1 dell'atto di "*Monitoraggio Entrate erariali finali (versamenti) I Semestre 2016*" e concernente il monitoraggio (IX.8/2016) sul "*Recupero dei crediti verso funzionari ed agenti contabili a seguito di sentenza di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti - della I semestre 2016*", pubblicato ad ottobre 2016 dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, "*il riferimento, nel testo di decreto predisposto, alle decisioni 'definitive' di condanna (ivi comprese, per espresso richiamo della relazione illustrativa - pag. 37 - quelle emesse in unico grado e non appellate) quale titolo esecutivo, mentre l'ordinamento attuale prevede che la sentenza di primo grado è esecutiva e che, anche se il ricorso alle Sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata...*". La notazione testé richiamata attiene ai riflessi contabili sull'appostamento dell'entrata al Bilancio dello stato "*...posto che la sentenza di primo grado, pur nelle more di eventuali impugnazioni, è tempestivamente trasmessa dall'amministrazione centrale ai competenti uffici della Ragioneria generale dello Stato, che provvedono a prenotare in via informatica il carico relativo al capitale, agli interessi e agli accessori. Occorrerà, quindi, verificare, nel caso in cui il testo normativo rimanga quello proposto, in quale momento potrà procedersi alla prenotazione dell'entrata (fin da quando viene pubblicata la sentenza ovvero solo quando questa diviene definitiva)*".

Orbene, se tale considerazione è importante per comprendere il momento dell'effettivo recupero/incameramento del danno erariale (e la notevole differenza che passa tra l'annotazione in Bilancio ed il concreto recupero), è, altresì, di estremo interesse rilevare che nel testo definitivo del Codice è conservata la parola "*definitiva*" con riferimento alla sentenza che può costituire titolo esecutivo (art. 212, comma 1). Se così è - e data anche l'indicazione data dalle SS.RR. in sede consultiva di cui s'è detto- la sentenza di I grado non definitiva, per quanto tecnicamente esecutiva, non è praticamente eseguibile perché su di essa non può essere apposta la formula esecutiva.

ritenere che, in tal caso, per “copia” si intenda copia della sentenza con formula esecutiva originale) “a favore dell’ufficio del pubblico ministero”, da individuarsi nel titolare dell’ufficio di Procura da cui origina la controversia.

Depone in maniera inequivocabile in questo senso la disposizione di cui al comma primo dell’art. 213 in base alla quale “*il pubblico ministero territorialmente competente, ottenuta copia della sentenza munita della formula esecutiva, la comunica all’amministrazione o all’ente titolare del credito erariale*”.

È di tutta evidenza che la soluzione adottata del Codice è nel segno dell’efficienza, in quanto elimina l’originaria intermediazione della Procura generale, che non ha alcun ruolo diretto nel procedimento dell’esecuzione. E tanto è ancor più manifesto rispetto all’ipotesi di cui al secondo comma dell’art. 213 e cioè di sentenza assistita da sequestro da convertire in pignoramento nei termini di cui all’art. 156 disp. att. c.p.c., termini ora decorrenti dalla data di ricezione da parte dell’amministrazione della comunicazione di cui al comma 1.

Univoca è l’interpretazione della norma, dato che l’art. 212 prevede sanzioni per il dirigente della segreteria che contravvenga alle disposizioni di cui sopra.

Per il caso di pluralità di amministrazioni interessate all’esecuzione o di esecuzione nei confronti di più parti, in base al comma 4 dell’art. 212 la richiesta di ulteriori copie con formula esecutiva originale dovrà essere effettuata con “motivata istanza” del pubblico ministero.

Al fine di prevenire ritardi o dilatazione di tempi si renderà, poi, necessaria la richiesta motivata delle copie uso notifica, da parte della Procura territorialmente competente immediatamente dopo il ricevimento dell’esemplare originale della decisione da porre in esecuzione, in considerazione del fatto che, in base all’art. 213, comma 3, l’amministrazione titolare del credito deve procedere alla notifica della sentenza al condannato personalmente “al fine di dare avvio all’esecuzione”.

È da ritenere, infatti, che a tale attività di notifica della sentenza munita della formula esecutiva l’amministrazione debba procedere comunque, quand’anche intenda avviare il recupero nelle forme stragiudiziali di cui agli artt. 214 e 215, piuttosto che in quelle di cui all’art. 216.

Novità di rilievo riguardano, poi, il monitoraggio, la vigilanza e la consulenza sull’attività esecutiva dell’amministrazione o dell’ente danneggiato (artt. 214, 215 e 216)

Premesso che la riscossione del credito erariale per mano dell’amministrazione titolare del credito avviene nelle forme di cui al comma 5 dell’art. 214 e, quindi, mediante recupero in via amministrativa, mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile e mediante iscrizione a ruolo<sup>109</sup> ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione

---

<sup>109</sup> In disparte il carattere autorizzatorio del rimando al ruolo ai fini della attivazione di convenzioni per l’esecuzione delle sentenze di condanna tramite concessionario della riscossione, la previsione di una ipotesi di esecuzione “*mediante iscrizione ruolo*”, già presente nel d.p.r. 260/1998, risulta oscura ed incomprensibile essendo il ruolo un mezzo di riscossione che ingloba il titolo esecutivo costituito,

dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali, le cui attività in dettaglio sono regolate (senza sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina delle sopresse disposizioni del d.p.r. 260/1998) dagli artt. 214-216, il Codice innova significativamente il ruolo del pubblico ministero attribuendogli –in espressa attuazione della delega di cui all’art. 20 della legge 124/2015- “la titolarità del potere di esercitare la vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale”.

Detto potere comprende la possibilità di “*indirizzare all’amministrazione o ente esecutante, anche [ma non esclusivamente] a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell’azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale*” (art. 214, comma 6) ed è da ritenersi che gli “*accertamenti patrimoniali finalizzati a verificare le condizioni di solvibilità del debitore e la proficuità dell’esecuzione*” propedeutici all’esperimento dell’esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario di cui all’art. 216, comma 1, possano essere svolti dal pubblico ministero contabile anche ai fini della pianificazione del recupero in via amministrativa (di cui all’art. 215), con particolare riferimento alla eventuale iscrizione di ipoteca sui beni del debitore (215, comma 3) ed alla valutazione effettuata per l’approvazione del piano di rateizzazione sottoposto al pubblico ministero dall’amministrazione precedente.

L’attività di consulenza del pubblico ministero prosegue, inoltre, ai sensi del comma 2 dell’art. 216, per tutto il corso della procedura esecutiva, potendo l’amministrazione precedente sottoporre alla sua valutazione le “problematiche” eventualmente insorgenti. L’art. 216, comma 1, infatti, fa espresso riferimento all’ambito di esercizio dei poteri di vigilanza di cui all’articolo 214, comma 6.

E’ opportuno, tuttavia, rimarcare che se, per un verso, il potere di vigilanza è esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, per altro verso, sono escluse dal potere di indirizzo le amministrazioni statali o ad esse equiparate le quali “per l’esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell’attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia” (art. 214, comma 7).

Permangono, per contro, ed anzi sono ulteriormente rafforzati in capo al pubblico ministero, nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, i poteri di monitoraggio e vigilanza –e si aggiungono quelli di istruzione- sulle singole procedure di recupero in ordine alle quali incombe un obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3, ed art. 215, comma 2 –che riproduce il testo dell’art. 2, comma 2, del d.p.r. 260/1998 con specifico riferimento al recupero con ritenuta-) e di contestuale comunicazione al procuratore regionale (art. 214, comma 2 –riproducente il testo dell’art. 7, primo

---

appunto, dal ruolo sottoscritto dal titolare dell’ufficio emittente (si tratta dei modelli MDRU 003 e 004). Non si comprende, quindi, la ragione per la quale un titolo esecutivo, derivante da sentenza –atto giurisdizionale- di condanna munita di formula esecutiva, debba essere iscritto a ruolo, doppiando sostanzialmente un titolo esecutivo già in essere con un atto amministrativo.

periodo, del d.p.r. 260/1998- in base al quale “*il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento*”).

L'attività di monitoraggio dell'andamento della singola procedura (e, quindi, delle procedure nel loro complesso) avviene con le modalità di cui all'art. 214, comma 8, in base al quale “*decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al pubblico ministero territorialmente competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica analiticamente le partite riscosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distintamente tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al prospetto informativo sono allegati i documenti giustificativi dell'attività svolta*”.

Agli uffici di procura è stata, quindi, intestata una competenza attiva che onera gli stessi di accompagnare le proprie trasmissioni e comunicazioni alle amministrazioni ed enti titolari del credito erariale con appositi chiarimenti operativi circa le successive interlocuzioni e, a seconda dei casi, con indicazioni sulle modalità di più efficiente recupero, richiamando l'attenzione sulla necessità di porre in essere tutte le iniziative e le misure utili per giungere comunque alla rifusione del danno, per evitare diminuzioni o dispersioni del patrimonio e per agevolare il recupero, ma anche per evitare il ripetersi di illeciti analoghi.

Rispetto a tali compiti pregnanti e specifici di amministrazione attiva si pone, come si vedrà oltre, un problema di rispetto del principio di rango costituzionale della riserva di amministrazione rispetto al permanere della titolarità del credito e della sua disponibilità in capo all'amministrazione o ente pubblico danneggiati, ed un conseguente problema di compatibilità con le relative clausole di responsabilità per mancato recupero, per tutte le ipotesi in cui detto mancato recupero possa essere effetto di deficienze imputabili al PM contabile nell'esercizio dei nuovi compiti assegnati.

Nella prospettiva antecedente all'attuazione della delega la riconduzione ad un unico soggetto –il PM contabile- della fase esecutiva, e permanendo l'opzione stragiudiziale di recupero del credito, era stato espresso l'auspicio che la Procura della Corte dei conti fosse abilitata dalla legge a porre in essere tutte le attività (anche quelle propedeutiche formative interne, ma anche attraverso delega al libero foro) necessarie ed utili alla effettiva riscossione dei crediti, e si era considerato comunque che la stessa Procura potesse anch'essa attenersi indifferentemente, ed in base ai casi ed alle contingenze da valutare in ordine alla singola posta di credito, alle menzionate disposizioni utilizzando tanto il concessionario per la riscossione, quanto ricorrendo direttamente ed in proprio

all'esperimento della procedura esecutiva innanzi al giudice civile<sup>110</sup>.

### 11.3 La genesi delle nuove norme

La mancata attribuzione al pubblico ministero contabile della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare prevista alla lettera o) del comma 2, dell'art. 20 della legge 124/2015, è frutto di un meditato lavoro di stesura dello schema di decreto legislativo operato (comma 4) dalla commissione, istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal capo del medesimo Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato.

Le fasi successive di valutazione sono state previste dal comma 5 dell'art. 20 in base al quale l'adozione del decreto legislativo è avvenuta su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto sono stati, quindi, acquisiti il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, e, successivamente, il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema (decorso il termine, il decreto avrebbe potuto essere comunque adottato, anche senza i predetti pareri, su deliberazione del Consiglio dei ministri).

Licenziato il nuovo codice il 30 giugno 2016, la Relazione Illustrativa che accompagna lo schema di decreto ha rilevato che la legge ha delegato “... *il riassetto delle misure cautelari a garanzia del credito erariale*” con “*una particolare attenzione al ruolo pubblico ministero contabile nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna, in un'ottica di razionalizzazione ed efficacia del risultato*”, ed aggiunge “*senza discostarsi dalla concretezza della realtà organizzativa attuale della magistratura contabile, in primis in relazione ad un'articolazione territoriale non coincidente con quella della magistratura ordinaria*”.

Tale premessa, quindi, spiega “*che l'attuazione del criterio direttivo di delega ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale. Da un lato, la competenza*

---

<sup>110</sup> In un recente articolo pubblicato su Diritto Processuale Amministrativo, fasc.4, 2016, pag. 1271, tre membri della commissione incaricata di redigere il nuovo Codice hanno criticamente rilevato, tra le altre cose, come “*l'amministrazione pubblica, in ogni vicenda di responsabilità amministrativa, è la parte danneggiata e l'ordinamento dovrebbe perseguire l'obiettivo di porre rimedio al danno, in tutte le sue componenti: quindi, anche la Procura dovrebbe svolgere le sue iniziative con modalità dirette a salvaguardare l'amministrazione*”; in tale ottica, quindi, citando ad esempio la mancata previsione di una chiamata in garanzia del responsabile innanzi al Tribunale civile per i casi di c.d. danno indiretto, è espresso “*forte il dubbio che la soluzione accolta sia condizionata dalla convinzione che la vicenda del danno erariale debba essere riservata a una giurisdizione speciale ben più di quanto sia necessario per assicurare una realizzazione pratica della pretesa risarcitoria dell'amministrazione. Questo dubbio appare rafforzato dalla considerazione che la responsabilità per danno erariale è una responsabilità civile, preordinata a ripristinare l'integrità patrimoniale dell'ente pubblico, e pertanto il tribunale civile non incontrerebbe alcuna difficoltà oggettiva ad applicare le medesime regole che sono applicate dalla Corte dei conti*”. Ed ancora, mentre, da un lato, si promuovono azioni di responsabilità amministrativa che, tendendo alla “*enfaticizzazione del c.d. danno all'immagine o, più di recente, del c.d. danno alla concorrenza, risultano francamente eccentriche*”, dall'altro, “*la marginalità dei casi in cui il danno erariale viene oggi individuato ed effettivamente risarcito dovrebbe far riflettere anche sull'utilità di questi sviluppi*”, tenuto conto che, eccetto che il momento della denuncia, “*ogni azione successiva è rimessa e riservata alla Procura e lascia perciò indifferente l'ente danneggiato*”, il quale “*riacquista un proprio ruolo solo in fase di esecuzione (cfr. art. 214 ss. del Codice), in cui peraltro non è attuata la delega contemplata dall'art. 20, secondo comma, lettera o, della legge n. 124/2015, che avrebbe richiesto una relazione più stretta del Pubblico Ministero contabile con il giudice civile in sede di esecuzione*”.

giurisdizionale in tema di esecuzione forzata si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile, come chiarito dal giudice regolatore del riparto (v., per tutte, Cass., Sezioni Unite, ord. n. 22059 del 22.10.2007)<sup>111</sup>, atteso che presso ciascun plesso giurisdizionale è legittimato ad operare esclusivamente l'ufficio del pubblico ministero ivi costituito. Dall'altro lato, e nel contempo, appare inimmaginabile l'esplicazione di un'interferenza cogente nell'esercizio di attività spiccatamente amministrative, quindi assistite da riserva di amministrazione, quali le opzioni tra le varie ed assentite modalità di recupero del credito erariale<sup>112</sup>.

In data 14 luglio 2016 la Camera dei Deputati<sup>113</sup> rileva che le norme sull'esecuzione "fra l'altro, attribuiscono al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare e prevedono l'inclusione del credito erariale fra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile. La non previsione di tale potere, in base alla normativa vigente, ha implicato, secondo la relazione illustrativa [n.d.r. quella appena menzionata], molteplici effetti negativi, quali tolleranze, ritardi, se non addirittura inerzie ed omissioni, dovute anche a difficoltà organizzative e funzionali delle pubbliche amministrazioni, con un correlato e persistente basso tasso di riscossione effettiva dei crediti erariali (inferiore al 10% annuo)". Prosegue la nota della Camera che "la Relazione Tecnica [n.d.r. anch'essa allegata allo schema di decreto] rammenta che l'attività delle Sezioni di appello della Corte dei conti è crescente e si attesta nel 2015 a circa 1.000 giudizi. Gli importi di condanna del quinquennio 2011-2015 sono stati pari a 646 milioni. L'attività delle Sezioni regionali si attestata nel 2015 su circa 2000 giudizi, dando luogo a importi di condanna per oltre 351 milioni di euro. Negli ultimi anni l'attività oscilla tra i 2000 e i 2500 giudizi mentre sono crescenti gli importi di condanna. La relazione 2016 del procuratore generale<sup>114</sup>, rammenta ancora la Relazione Tecnica, riporta una elaborazione che stima il dato dei recuperi nel quinquennio 2011-2015 pari a 213 milioni di euro, a fronte di 646 milioni di importi di condanna; ne consegue una percentuale di introiti sulle condanne di circa il 33%. Si tratta di un dato che denuncia, secondo la relazione tecnica, una evidente carenza strutturale e una elevata penalizzazione dell'erario e che richiama l'urgente necessità di disposizioni

---

<sup>111</sup> La Suprema Corte con la sentenza citata, attinente ad una questione di giurisdizione sull'esercizio dei mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale innanzi alla Corte dei conti, ha precisato che: "il Procuratore regionale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, presso la quale è istituito (d.l. 15.11.1993, n. 453, art. 2, convertito con l. 14.1.1994, n. 19). Né è condivisibile la tesi della ricorrente, secondo cui i procuratori regionali potrebbero agire davanti al giudice ordinario avvalendosi degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali: una simile facoltà avrebbe dovuto formare oggetto di espressa previsione come quella che infatti era contenuta in un progetto di legge del 1997, menzionato nell'istanza di regolamento, che non è stato poi approvato... La configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile dalla Costituzione impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati".

<sup>112</sup> Sul punto, invece, vale quanto espresso nel Parere –su Atto 313- della Commissione parlamentare (a seguire).

<sup>113</sup> Atto di Verifica delle Quantificazioni.

<sup>114</sup> Trattasi proprio della Relazione di Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016, capitolo 8, pagg. 147 e ss. e tabelle allegate.

*funzionali a migliorare l'efficacia e incisività dell'azione giurisdizionale della Corte dei conti.*

Prosegue, quindi, la Camera dei Deputati: *“La Relazione Tecnica afferma che la questione degli incassi riveste primario interesse per l'erario e che l'attuale indice di riscossione è conseguenza delle seguenti criticità: • mancanza di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno erariale, anche in funzione deflattiva e di maggiore certezza di introiti per l'erario; • assenza di un effettivo sistema di garanzie sul recupero dei crediti; esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale oggi del tutto esogena all'attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie, che procedono con procedure macchinose, diverse, tali da rendere lo strumento privo della efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale”.*

Nelle schede di lettura all'Atto del Governo n. 313 (art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) dei Servizi Studi di Camera e Senato, con specifico riferimento ai poteri conferiti al PM dagli artt. 214-216, si legge la seguente raccomandazione: *“Si valutino le disposizioni di cui agli articoli 214 e 215, che attribuiscono al PM contabile poteri non solo di controllo, ma di direzione dell'attività amministrativa di recupero del credito. In particolare, l'art. 214 prevede che il PM possa indirizzare all'amministrazione “anche a richiesta” (e dunque anche di sua iniziativa) apposite istruzioni; l'art. 215 prevede che egli deve autorizzare il piano di rateizzazione del credito, richiesto dal debitore e determinato dal responsabile del procedimento amministrativo. L'art. 216 disciplina la riscossione del credito erariale mediante esecuzione forzata. Si ricorda che la lett. o) della norma di delega prevede: - che debba essere attribuita al PM contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare... La riforma attribuisce al PM un ruolo di consulenza ed indirizzo dell'amministrazione prevedendo che se la stessa decide di attivare l'esecuzione forzata, il PM «può fornire istruzioni finalizzate al tempestivo e regolare svolgimento delle attività esperibili innanzi al giudice dell'esecuzione»”.*

Ed infine la raccomandazione: *“Si valuti la conformità dell'art. 216 del Codice con la norma di delega, che prevede non una mera attività di indirizzo e consulenza, bensì che sia lo stesso PM contabile ad agire in sede civile per il recupero del credito erariale”.*

Con la delibera n. 4/2016/CONS resa dalle Sezioni Riunite nell'adunanza del 21 e 22 luglio 2016, sul punto si legge: *“Gli articoli 212-216 dettano norme per la esecuzione delle sentenze di condanna, che in parte seguono i principi del codice di procedura civile (art.212, titolo esecutivo), e in parte contengono una disciplina nuova per regolare le responsabilità afferenti la fase della esecuzione e il caso della mancata esecuzione delle sentenze di condanna”.*

E quanto alla mancata attuazione della delega, è opportuno segnalare il seguente fondamentale passaggio: *“il legislatore delegato ha ritenuto di non dare immediata attuazione alla*



*previsione della legge di delega concernente la titolarità in capo al PM della legittimazione attiva per l'esecuzione. Tale scelta va collegata alla mancanza di raccordo, nella vigente legislazione, tra la legittimazione attiva e passiva del PM contabile e la concorrente titolarità della legittimazione in capo alla amministrazione creditrice, mancanza che determina la concreta impossibilità di attuare la delega”<sup>115</sup>.*

In data 3 agosto 2016 le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Parlamento hanno reso la Proposta di parere dei relatori sull'atto n. 313 menzionato, rappresentando, quanto agli artt. 21 e seguenti che *“per un verso non danno attuazione alla delega nella parte in cui attribuisce al pubblico ministero contabile la titolarità della fase esecutiva e, per l'altro, delineano un regime che pare non conforme al principio, di rango costituzionale, di riserva dell'attività amministrativa, dal momento che si attribuisce la PM contabile non soltanto poteri di controllo ma di vera e propria direzione dell'attività amministrativa di recupero del credito, come nel caso, ad esempio, dell'approvazione del piano di rateizzazione”*.

È stato, quindi, espresso parere favorevole ed alla condizione, tra le altre, che *“il Governo, in relazione agli articoli 214 e seguenti, valuti l'opportunità di modificare il testo nel senso riportato in premessa”*.

Il Governo non ha ritenuto opportuno valutare la proposta modifica.

#### **11.4 Altre disposizioni attinenti al recupero del danno erariale**

Nell'ottica dell'effettività e dell'efficacia dell'azione di responsabilità amministrativa, ed in linea con quanto appena riferito, lo spirito del nuovo codice si apprezza al meglio nella soluzione introdotta in attuazione della delega di cui alla lettera f) del comma 2 dell'art. 20 della legge 124 del 2015 il quale espressamente richiede di *“prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero, consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione”*.

Secondo la Relazione Illustrativa che accompagna lo schema di Codice, *“Sino ad oggi, la*

---

<sup>115</sup> Il parere delle Sezioni Riunite contiene correzioni ed una integrazione (*“Può essere valutata l'opportunità di una attenuazione della previsione dell'art. 215, comma 6, che dispone la decadenza del diritto alla rateizzazione del debitore se quest'ultimo incorre nel mancato pagamento anche di una sola rata del piano di rateizzazione”*), tutte accolte nella stesura definitiva, e che esauriscono il commento a questa parte del Codice da parte della Corte dei conti.

*possibilità di una apposita “definizione agevolata” dei giudizi di responsabilità amministrativa è stata prevista soltanto in appello, con esclusivo riferimento alle sentenze di condanna in primo grado. Ciò è avvenuto con la legge n. 266 del 2005, e con il decreto legge n. 102 del 2013. In entrambi i casi, si è consentita la definizione, in appello, delle sentenze di condanna di primo grado, e la conseguente estinzione del giudizio, mediante il pagamento, da parte dell’agente pubblico condannato, di una somma rispettivamente compresa tra il 10 ed il 30%, e tra il 10 ed il 25%, dell’importo del danno quantificato nella sentenza di primo grado. L’odierno rito abbreviato consente, invece, la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello, graduando progressivamente la percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell’atto di citazione al primo grado di giudizio; non inferiore al 70%, ancora del danno quantificato nell’atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello. In entrambi i gradi processuali la sentenza definisce il giudizio, dopo avere verificato l’avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma determinata dal collegio giudicante”.*

Secondo la Verifica delle Quantificazioni della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati *“il rito abbreviato è istituito dalle norme in esame in conformità con i principi e criteri direttivi recati dalla legge di delega. Il rito abbreviato di responsabilità amministrativa è introdotto con funzione deflattiva, anche per garantire l’incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all’erario. In base alle norme, previo concorde parere del pubblico ministero, si consente la definizione del giudizio di primo grado mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile mentre, in appello, la somma da pagare dovrà essere non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione”.*

Per le Sezioni Riunite *“la disciplina del rito abbreviato attua la delega... La norma recepisce la delega e disciplina, inoltre, i poteri di delibazione del collegio in merito alla richiesta, verificando la congruità della somma proposta”.*

Ebbene, come si evince dal tenore letterale tutte queste valutazioni si basano sul presupposto non realizzato che alla sentenza di definizione agevolata o abbreviata sia stato conferito il crisma della immediata esecutività come richiesto dalla legge delega. Ma tale criterio non è trasposto nel Codice approvato.

La norma in commento, quindi, non svolge funzione deflattiva e non favorisce l’incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all’Erario, ma è la riproposizione – con previsione permanente, anche per il I grado e con percentuali di condono più elevate (questo sì come da delega) - del meccanismo di condono finora conosciuto in base alla legge 266/2005 e, per il breve periodo di applicazione, al d.l. 102/2013 e consente la proposizione dell’istanza di condono con mera

finalità dilatoria.

La mancata previsione della immediata esecutività della sentenza –come era stato espressamente indicato tra i criteri dalla legge delega-, infatti, rende irrilevante la non appellabilità della stessa, e, in uno con la delibazione da parte del collegio dell'accoglimento della richiesta con determinazione della somma dovuta e la fissazione di un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento con fissazione di successiva udienza per la definizione del giudizio con sentenza, non garantisce che l'istante, pur a fronte del parere favorevole del PM, versi la somma stabilita. All'opposto, consegue –come spesso accade per la definizione agevolata, ed in particolar modo quando si tratti di somme elevate- l'introduzione di una fase processuale autonoma in pregiudizio dell'accelerazione dei giudizi di responsabilità amministrativa e con effetti ulteriormente dilatori dell'eventuale recupero.

Tale aspetto critico non è stato evidenziato neppure nella Proposta di parere dei relatori sull'Atto n. 313 del Governo reso in data 3 agosto 2016 dalle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia (delle quali, tuttavia, si riportano in nota altri importanti rilievi sul rito abbreviato)<sup>116</sup>.

Nelle intenzioni del Legislatore, l'istituto della definizione agevolata era destinato ad assumere caratteri di ordinarietà nel sistema della giustizia contabile, di vincolatività una volta asseverato dal giudice, e con margine di effettiva disponibilità dei contenuti dell'accordo tra le parti in causa.

Nella legge 124/2015, infatti, la definizione agevolata si stabilizzava e declinava in un sistema integrato con l'introduzione di un rito abbreviato finalizzato anche alla deflazione dei processi attraverso la sostituzione della decisione ordinaria con l'accettazione/parere del PM contabile sulla proposta definitoria formulata dal convenuto<sup>117</sup>. L'asseverazione del credito erariale per una somma non superiore al 50% dell'importo azionato, che con decreto del giudice diventa immediatamente esecutiva (peraltro, si sarebbe potuto anche prevedere un versamento cauzionale), non avrebbe consentito al convenuto di porre in essere attività dilatorie o ripensamenti. Venivano anche superate tutte le possibili ragioni di urgenza finanziaria che avevano caratterizzato, ad esempio,

---

<sup>116</sup> “All'art. 130 (Rito abbreviato), al comma 1, si prevede che l'istanza di rito abbreviato possa essere presentata soltanto una volta acquisito il concorde parere del Pubblico Ministero, senza attribuire al giudice il potere di valutare, in un ambito di terzietà, la sussistenza delle condizioni per l'accoglimento dell'istanza, secondo quanto previsto, in ambito penale, dagli articoli 444 ss. c.p.p. (ed in particolare dall'art. 448, per il quale “Per il caso di dissenso da parte del Pubblico Ministero o di rigetto della richiesta da parte del GIP, l'imputato può recuperare il diritto alla pronuncia di patteggiamento rinnovando la richiesta al giudice del dibattimento). L'assenza di un analogo istituto potrebbe porre questioni di legittimità sul piano costituzionale, in quanto si rimette alle determinazioni di una parte l'accesso ad un rito speciale con specifici benefici per il convenuto, qual è il rito abbreviato; Il comma 2 dell'articolo 130, si prevede che il procedimento può essere definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 70 per cento del danno contestato in citazione, quando invece si sarebbe potuto fare riferimento al danno accertato dalla sentenza di condanna.

Al comma 6, ultimo periodo, dell'articolo 130, non è chiaro se la previsione secondo la quale “in appello è comunque escluso l'esercizio del potere riduttivo” faccia riferimento solo al rito abbreviato di cui all'art. 130 (ma analoga previsione non riguarda il convenuto in primo grado), ovvero al giudizio di responsabilità in generale, con statuizione di dubbia compatibilità con la delega”.

<sup>117</sup> L'introduzione di una forma di definizione delle controversie in corso di causa, ben più che diminuire il numero delle controversie, consentirà di liberare risorse dall'impegno processuale, stimolando, semmai, nuove iniziative di indagine e di contestazione giudiziaria.

l'introduzione estemporanea, con applicazione ed efficacia sostanziale per soli due mesi e mezzo, del "nuovo condono contabile" di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102<sup>118</sup>.

### 11.5 I numeri dell'esecuzione

Confermato, quindi, l'assetto normativo che vede il perpetuarsi della scissione tra il soggetto titolare dell'azione risarcitoria e quello titolare dell'azione esecutiva, rimane e si cristallizza quale dato esogeno all'attività delle Procure contabili l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti<sup>119</sup>. A queste ultime spetta il compito di far valere la pretesa risarcitoria fino a costituire il credito erariale fornendogli, se necessario e per quanto possibile, idonea garanzia di realizzo<sup>120</sup>. La concreta soddisfazione del credito erariale, per quanto aspetto assolutamente determinante, sfugge alla fase costitutiva del credito stesso che è di competenza della Corte dei conti<sup>121</sup>.

Quanto ai risultati dell'attività di esecuzione per l'anno 2016 non ci si può che limitare a riferire i dati comunicati dalle Procure Regionali in base al monitoraggio, attinti, ad oggi, per quel che rileva, sotto il precedente regime<sup>122</sup>. Essi indicano che nel quinquennio 2012-2016 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive sono giunti a circa 220 milioni di euro (213 milioni di euro nel quinquennio 2011-2015 e 208 milioni di euro 2010-2014 ed in costante aumento rispetto ai periodi precedenti) a fronte di condanne su decisioni di I grado che, nel medesimo periodo, ammontano a circa 3,587 miliardi di euro in I grado (3.754.456.379,24 nel periodo precedente, comprensivi degli oltre a 2,4 miliardi per una sola condanna nel 2012 della Sezione Lazio) e a circa 754 milioni di euro in II grado (646.099.373,94 euro nel periodo precedente)<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> La norma si autogiustificava con la "considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali", ma invero l'"opportunità" non è stata la definizione in tempi rapidi dei giudizi di responsabilità, bensì quella di porre all'incasso il valore percentuale necessario alle esigenze di finanzia pubblica come derivante dalla sola definizione della più volte richiamata sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 214/2012.

<sup>119</sup> In base all'art. 24 –oggi abrogato ed integralmente sostituito, con notevoli innovazioni, dall'art. 212 del Codice- del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (R.D. 13 agosto 1933, n. 1038), ai fini dell'esecuzione, le copie delle sentenze di condanna vengono spedite in forma esecutiva e trasmesse al Procuratore generale che ne cura l'invio alle amministrazioni interessate all'esecuzione e, per estratto, al direttore generale del tesoro (le copie per uso di notificazione possono farsi eseguire dall'amministrazione, ma devono essere autenticate dalla competente segreteria della Corte dei conti).

<sup>120</sup> Su detti crediti maturano interessi e –a seconda della natura della pretesa azionata, rivalutazione- fino alla decisione di condanna e da questa decorrono gli ordinari interessi di legge sino all'effettivo soddisfo.

<sup>121</sup> Così Corte di cassazione, SS.UU., ord. n. 20597 del 9 settembre 2013, la quale dovendo "...definire la giurisdizione, in relazione ad azione revocatoria promossa, non dal Procuratore regionale della Corte dei conti, ma dall'Amministrazione danneggiata, a tutela delle proprie ragioni risarcitorie nella prospettiva dell'esecuzione di sentenza di condanna pronunciata dalla Corte dei conti in giudizio di responsabilità amministrativo-contabile", ritiene decisivo, nel senso della giurisdizione del giudice ordinario "...il rilievo che – mentre il Pubblico Ministero contabile (titolare, non del diritto credito, ma dell'azione di responsabilità per danno erariale) è legittimato all'azione revocatoria in funzione strumentale all'azione di responsabilità amministrativo-contabile attribuita alla giurisdizione della Corte dei Conti, sicché, correlativamente, la giurisdizione della Corte dei conti per la revocatoria da lui promossa trova ragione in tale rapporto di strumentante – né siffatto né altro criterio di collegamento con la giurisdizione contabile, si riscontra in relazione all'esercizio dell'azione di revocazione da parte dall'Amministrazione danneggiata, titolare del solo credito risarcitorio".

<sup>122</sup> La Procura regionale competente (art. 7) viene esclusivamente informata dell'inizio della procedura e della sua conclusione (con specifica delle partite riscosse, di quelle assoggettate a ritenuta e di quelle eventualmente assegnate al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4).

<sup>123</sup> Il dato delle esecuzioni è, infatti, comparabile a quello delle condanne di cui alle sentenze passate in giudicato solo se rapportato in termini di media aritmetica al quinquennio preso a riferimento; per ovvie ragioni (necessità del ricorso a mezzi di esecuzione forzata, accesso alla rateizzazione, limiti di legge all'esecuzione sul trattamento stipendiale o di quiescenza, lentezze burocratiche delle amministrazioni creditrici, etc.), infatti, le somme incamerate nel periodo 2012-2016 derivano da condanne risalenti anche e prevalentemente ad anni antecedenti al 2012 e solo in misura percentuale minore da quelle più prossime al 2016.

Il dato sul quinquennio è un valore assoluto, ma influenzato dalla decisione della Sezione terza di appello n. 68 del 6.2.2015 intervenuta in parziale riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale Lazio (n. 68 del n. 214 del 17.2.2012) nei riguardi di quelle società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi che non avevano definito in maniera agevolata la condanna di I grado, e che sono state condannate per un ammontare di 407 milioni di euro (erano stati circa 1.317 milioni di euro in primo grado su circa 2,4 miliardi complessivi) per il danno erariale cagionato in ragione della violazione degli obblighi della concessione.

Le società condannate in primo grado che avevano condonato (se n'è dato conto per il 2013<sup>124</sup>) per effetto della normativa di cui all'art. 1, commi 231-233, della legge 266/2005 e del "nuovo" condono di cui all'art 14 del d.l. 31 agosto 2013, n. 102 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*") convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 2013 n. 124 (ed in conseguenza degli avvenuti pagamenti, i relativi giudizi sono stati dichiarati estinti nel 2014) erano state, infatti, condannate al risarcimento di euro 1.155 milioni di euro.

Il dato dei recuperi pari a 220 milioni di euro su circa 755 milioni per condanne coperte da giudicato o esecutive, conduce ad un valore pari a circa il 29% di introiti sull'ammontare delle condanne, e, sebbene, la sola condanna ad euro 407 milioni di euro menzionata conduca al ribasso questo rapporto, un corrispondente rialzo verrà a determinarsi se e quando sarà portata ad esecuzione detta sentenza.

A chiarimento di tale considerazione, però, è bene precisare che i due valori innanzi citati non sono confrontabili in maniera assoluta: l'importo dei recuperi effettuati nel quinquennio 2012-2016 è, infatti, il risultato dell'esecuzione in corso di tutto il monte delle sentenze esecutive della Corte dei conti ancora "attive" in quanto esigibili ed in corso di riscossione, mentre il secondo dato è l'ammontare delle sentenze passate in giudicato nel medesimo quinquennio.

La mancanza di dati attendibili (sia perché risalenti nel tempo, sia perché non registrati o

---

Estremamente significativo, sotto questo profilo, l'aumento delle condanne in II grado (e, pertanto, esecutive, salvo che venga accordata sospensiva per ricorso in cassazione) che da 646 milioni di euro del quinquennio precedente sono passate a 755 milioni di euro in quello 2012-2016. Il dato rimane sempre "alterato" proprio dal risultato 2015 che ha fatto registrare condanne in II grado per 584 milioni per effetto della sentenza di appello n. 68/2015 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale sulle concessionarie del gioco che a fronte di un danno asseverato in primo grado pari ad euro 1.317,424 milioni di euro, ha condannato in parziale riforma le società concessionarie del gioco legale evocate in giudizio alla somma complessiva di 407 milioni di euro.

<sup>124</sup> Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014.

In questa sede merita di rilevare che a seguito del condono è stata pagata una percentuale del 25% della condanna inflitta in primo grado (1,155 milioni di euro), mentre per le società convenute che hanno proseguito il giudizio senza usufruire della possibilità di definire il giudizio, la condanna – a seguito della riforma in appello della sentenza di I grado – è stata pari al 30,90% sull'importo stabilito in prime cure (1,317 milioni di euro).

registrati con differenti parametri, sia perché incompleti) non permette elaborazioni congrue ed affidabili e, tuttavia, limitando la ricognizione alle sole Amministrazioni dello Stato (Ministeri) nel periodo 2010-I semestre 2016 (sei anni e mezzo) si ottiene un risultato che merita una attenta riflessione che riverbera pesantemente anche sulle scelte attuative della delega. Ed, infatti, su un monte accertato che si compone di tutte le sentenze della Corte dei conti, anche non definitive, registrate negli anni presi a riferimento per i soli Ministeri (pari a circa euro 3.200 milioni) riconciliato con l'importo portato a residuo all'esito del periodo e pari a circa euro 1.900 milioni di euro, il riscosso (al netto della riscossione sul condono di cui al d.l. 102/2013) risulta pari ad euro 58 milioni che corrisponde a circa il 3%<sup>125</sup>.

All'importo delle somme introitate in virtù di attività tecnicamente esecutiva (cioè con esperimento dei mezzi di esecuzione giudiziale, coattiva o concordata tra Amministrazione creditrice e debitore) devono sommarsi nel 2016 euro 1.278.537,71 derivanti dalla definizione agevolata delle sentenze di condanna ex articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266<sup>126</sup>. Come specificato in dettaglio in nota, tanto nel 2013 che nel 2014 il risultato comprendeva l'incameramento di parte delle somme riscosse per effetto del d.l. 102/2013 (contenente il cd. "nuovo condono contabile") ed in particolare, quello sulla condanna di cui alla sentenza 214/2012 della

---

<sup>125</sup> La media su sei anni e mezzo delle riscossioni "Ministeri" è pari a 9,124 milioni di euro.

L'analisi (che, si ribadisce, riguarda solo i Ministeri) è tratta dal Monitoraggio IX.8/2016 della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sul "Recupero crediti verso funzionari ed agenti contabili a seguito di sentenza di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti. I semestre 2016". La loro lettura presuppone, oltre che cautela, dei correttivi, poiché, in primo luogo, il valore di riferimento comprende anche le sentenze di condanna non ancora definitive; in secondo luogo, "risulta poco significativo correlare l'accertato al riscosso del medesimo anno, posto che i tempi di esecuzione delle pronunce giurisdizionali, normalmente, non consentono di riscuotere gli importi nel medesimo anno". "D'altro canto, una corretta misurazione del riscosso/versato in termini assoluti non può prescindere dall'accertato, poiché è evidente che maggiore è l'accertato complessivo e maggiore, in termini assoluti e non percentuali, è la possibilità che il dato del riscosso sia più elevato".

In termini di fiducia/aspettativa, rileva la relazione come le Amministrazioni dello Stato (Ministeri) tendano alla "costante sottostima –ben al di là di pur apprezzabili valutazioni prudenziali– delle previsioni di entrata rispetto agli importi effettivamente riscossi e versati nell'anno... Ad esempio, per l'anno 2015, le previsioni si attestano su un valore, per tutte le amministrazioni, complessivamente pari a circa 11 milioni, a fronte di un accertato che supera, per il medesimo anno, i 100 milioni".

All'esito di un riscontro di anomalie (tra le quali situazioni di inattività dei relativi capitoli di bilancio di alcuni dei Ministeri monitorati, sintomatica delle presumibili omesse comunicazioni da parte dell'amministrazione centrale al competente Ucb, delle sentenze di condanna ai fini del correlato accertamento) e disallineamenti nell'appostamento in Bilancio delle somme in questione, la Sezione conclude nel senso che "...risulta estremamente ridotta l'attendibilità dei dati estraibili dal sistema informativo. L'unico dato che ha un ragionevole grado di certezza è quello relativo alle riscossioni e ai versamenti (sostanzialmente coincidenti, stante la natura delle entrate di cui trattasi), considerato che il versamento in tesoreria è automaticamente registrato nelle poste di bilancio".

<sup>126</sup> Il dato non include gli introiti realizzati a seguito di definizione agevolata disposta dalla Sezione Giurisdizionale di Appello della Sicilia.

Le spese di giudizio sono pari ad euro 33.129,19; i giudizi con istanza di definizione agevolata sono stati 94 (accolti 59, gli altri rigettati, inammissibili o rinunciati. Non tutte le istanze accolte vengono onerate dai richiedenti, confluendo al merito circa il 20% degli appelli con contestuale istanza).

Nel 2015 erano stati 3.374.876,55 euro; nel 2013 tale introito si era attestato sulla somma di euro 360.093.282,14, di cui 349.500.000,00 corrispondenti al 30% dell'importo di euro 1.165.000.000,00 riferibile all'importo di condanna di cui alla richiamata sentenza 214/2012 della Sezione Giurisdizionale Lazio che è stato oggetto di definizione agevolata ai sensi dell'art. 14 del d.l. 102/2014 nella misura stabilita del 30% nei decreti nn. 5-13 del 2013 della III Sezione Centrale di Appello.

Nel 2013 erano stati, quindi, 10.593.282,14 di euro gli introiti complessivi per effetto dell'applicazione della definizione agevolata dei giudizi di responsabilità, ai sensi della legge 266/2005 e del d.l. 102/2013, nella misura media del 26% dell'importo di condanna derivante dalle sentenze di I grado (pari a circa 40,7 milioni di euro).

Sezione Lazio<sup>127</sup>, mentre per il 2016 si tratta della sola definizione agevolata ai sensi della legge 266/2005 i cui effetti si esauriscono definitivamente a seguito dell'introduzione del rito abbreviato di cui all'art. 130 del Codice.

Il giudizio sulle forme di condono non è mai stato lusinghiero, sebbene alla prova dei fatti, è esclusivamente per effetto di tali meccanismi agevolativi e di pagamento spontaneo che sono stati resi meno evidenti i bassissimi livelli di performance dell'attività di recupero coattivo. Nei prossimi anni si valuterà l'introduzione di soglie di definizione agevolata pari al 50% in I grado ed al 70% in II grado con esclusione delle ipotesi di presunto doloso arricchimento e senza alcuna forma di persuasione tecnica del convenuto e di cautela o garanzia per l'attore pubblico.

Seppure sarebbe fisiologico attendersi nell'attuale difficile congiuntura un calo dei recuperi per adempimento spontaneo (in ragione di attività istruttoria, di attività preliminare di contestazione e di introduzione del giudizio, con conseguente cessata materia del contendere) e per procedure monitorie (pure stimato in circa 5 milioni di euro nel 2015, 6 milioni nel 2014, 16 milioni nel 2013 ed addirittura 55 milioni nel 2012), il 2016 si attesta su un dato apprezzabilissimo di circa 11,5 milioni di euro (1,029 per procedure monitorie). Uno studio statistico più attento ed affidabile del fenomeno (stimato in 84 milioni di euro nel quinquennio 2012-2016, tra monitori, riparazioni a seguito di attività istruttoria, di invito a dedurre e in corso di giudizio) sarebbe stato di estrema utilità –come, del resto, per ogni intervento normativo- ai fini di una più consapevole, informata ed efficiente elaborazione del nuovo condono o rito abbreviato predisposto nel nuovo Codice<sup>128</sup>.

Nel 2016, quindi, risulterebbero recuperati, per esecuzione sentenze, una media di 44 milioni di euro, oltre a 1,27 milioni in seguito a posizioni estinte con condono contabile (somma in massima parte introitata ed in parte ancora da incassare), mentre si sono aggiunti beni in garanzia per 115,6 milioni di euro<sup>129</sup> ed altre forme di tutela del credito per circa 2,7 milioni di euro<sup>130</sup>. A ciò si aggiungono circa 11,5 milioni di recuperi spontanei antecedenti alle citazioni, alle sentenze o alle sentenze non passate in giudicato<sup>131</sup>.

Il risultato complessivo è, quindi, pari ad euro 175 milioni, e seppure decisamente inferiore

---

<sup>127</sup> Va detto che lo scarto percentuale di introito tra gli importi definiti con condono e quelli recentemente attestati nella sentenza 68/2015 della Terza Sezione Centrale di appello -a seguito dell'impugnazione della sentenza 214/2012- per la quota di danno non condonata, è stata minima e cioè pari al 5,90%.

<sup>128</sup> Euro 50.614.623,36 i recuperi a seguito di attività istruttoria, euro 24.053.795,91 a seguito di invito a dedurre, euro 13.666.023,23 in corso di giudizio.

<sup>129</sup> Si tratta di 57 sequestri ante causam per l'importo di 115.661.589,65 euro.

La performance migliore rimane quella del 2012, anno in cui v'erano stati 81 sequestri per l'ammontare complessivo di circa 340 milioni di euro. Nel 2015 erano stati 209 milioni di euro circa.

<sup>130</sup> Si tratta di 6 azioni revocatorie per l'importo di euro 2.780.050,41.

<sup>131</sup> Al 2016 è quindi ascrivibile un recupero pari ad euro 59,5 milioni (oltre 119 milioni di beni assunti a garanzia del credito). La media annua sui cinque anni precedenti (2011-2015) era risultata pari complessivamente ad euro 74.186.628,49, di cui 1.523.923,86 euro sui procedimenti monitori (nel 2016 non conteggiati), sia in ragione di una attività di recupero più alta sia in ragione del recupero di circa 14,4 milioni di euro annui dei 72.662.704,63 euro per riparazioni spontanee (euro 34.826.781,42 a seguito di attività istruttoria, euro 25.045.997,57 a seguito di invito a dedurre ed euro 12.789.925,53 in corso di giudizio).

ai 443,87 milioni di euro stimati nel 2015, ed ai 627 milioni di euro stimati nel 2014, non può certamente essere messo in diretta correlazione con la mancata radicale riforma del sistema dei recuperi. Tuttavia, risulta doveroso rendere più espliciti e comprensibili gli effetti della scelta di non affidare ad un unico soggetto la riscossione del credito erariale derivante da sentenze di condanna della Corte dei conti, mediante una breve ma significativa ricognizione casistica<sup>132</sup> dell'attività di recupero in via amministrativa (oggi art. 214, comma 5, lett. c) ed art. 215 del Codice) operato dalle amministrazioni pubbliche creditrici, in primo luogo rilevando che tanto nel precedente che nel nuovo sistema l'esperimento di tale forma di recupero (per di più con rateizzazione<sup>133</sup>) è intesa come fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo<sup>134</sup>, e mai il contrario; per queste ragioni, salvo che non vi sia sequestro conservativo che si converte in pignoramento per effetto dell'esecutività della sentenza, non viene mai notificato l'atto di precetto. Nel precedente regime come in quello attuale, pertanto, il titolo esecutivo giudiziale in mano all'Amministrazione pubblica, è "ideologicamente" recessivo di fronte ai diritti del pubblico impiegato, quand'anche infedele; non può, peraltro, non evidenziarsi l'assetto di retroguardia di una normativa che ha il proprio baricentro nella concezione tradizionale del pubblico impiego e non considera che il danno erariale non sempre proviene da soggetto con cui sussiste rapporto di pubblico impiego, ma un più ampio rapporto di servizio che non prevede una relazione continuativa ed a tempo indeterminato.

Capita, quindi, che, nel comunicare l'avvio della procedura di recupero ad un soggetto condannato al risarcimento di un danno pari ad euro 19.730.377,23 per avere devastato attraverso smembramento, mutilazione e sistematico danneggiamento, e saccheggiato per illecito sfruttamento economico, il patrimonio librario di una delle più antiche biblioteche d'Italia, venga comunicato che *"il recupero sarà effettuato mediante ritenuta nei limiti consentiti dalla normativa in vigore"*, potendo tuttavia *"la S.V. richiedere di procedere al versamento diretto in Tesoreria dell'intera somma in unica soluzione"* -con richiesta che *"dovrà pervenire entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica"*- e potendo, altresì, *"procedere al rimborso rateale del debito... secondo un piano di ammortamento concordato con la scrivente Amministrazione"*. Ovviamente non v'è stato alcun accertamento patrimoniale sulla persona responsabile per verificarne la disponibilità economica (al momento della lettera ancora in parte sussistente) e neppure verificare se lo stesso fosse ancora in servizio e ricevesse uno stipendio su cui applicare la ritenuta (in realtà trattavasi di

---

<sup>132</sup> La cui documentazione è agli atti della Procura Generale che in maniera del tutto disorganica e parziale continua a ricevere dalle amministrazioni report dell'attività di recupero che, invece, dovrebbe essere comunicata alle singole Procure regionali.

<sup>133</sup> In sede consultiva le Sezioni Riunite hanno peraltro ritenuto troppo draconiana la perdita del beneficio della rateizzazione (cui segue la ritenuta che è anch'essa una forma di rateizzazione) per il mancato pagamento di una sola rata, per cui nel testo definitivo l'opzione decade solo a seguito del mancato pagamento di cinque rate (art. 216, ultimo comma).

<sup>134</sup> Sulla cui non chiara funzione ed utilità si è opinato in nota precedente.



soggetto non in rapporto di pubblico impiego, ma a contratto, per cui alcuna ritenuta sarebbe mai stata applicabile), e magari effettuare tali verifiche prima di concedere 30 giorni per valutare le modalità di pagamento più congeniali.

La benevola concessione di termine ampio (anche ben più ampio di trenta giorni) per il pagamento spontaneo (con facoltà concessa al debitore di “*presentare osservazioni scritte o produrre documenti...*”), cui seguono in caso di mancato riscontro ripetuti solleciti anche a distanza di anni, è prassi consolidata presso tutte le amministrazioni pubbliche, e non è sempre accompagnata dalla minaccia di procedere con l’esecuzione forzata in caso di mancata risposta.

A ciò si aggiunga, in specie per le grandi e complesse strutture amministrative, che la richiesta di pagamento giunge al debitore erariale dopo un lungo percorso procedurale che inizia, ovviamente, con la trasmissione del titolo esecutivo dalla Procura regionale competente all’ente creditore e segue, all’interno di questo, con l’individuazione dell’articolazione centrale o periferica competente, e poi ancora con la ormai obbligatoria –lo richiede l’art. 214 del Codice- nomina (spesso con delibera di giunta negli enti locali) di un responsabile del procedimento che non è necessariamente il preposto dell’ufficio legale con il quale occorre comunque relazionarsi e raccordarsi.

Innumerevoli, quindi, gli equivoci (frequenti quelli sul pagamento delle spese di giustizia alle tesorerie degli enti pubblici, piuttosto che alle Tesorerie provinciali, con innesco delle attività di rimborso nei confronti del debitore) ed i disguidi nella procedura: dallo smarrimento della sentenza (per non parlare dei problemi derivanti dalla interpretazione delle stesse e dall’instanziazione dell’attività amministrativa di eventuale correzione materiale, ora finalmente definita dall’art. 211 del Codice), alla mancanza della formula esecutiva, dalla trasmissione del titolo esecutivo ad ufficio interno incompetente, alla necessità di ripercorrere a ritroso l’iter per l’acquisizione di tante copie del titolo esecutivo quanti sono i debitori perché non preventivamente stabilito, dall’imputazione di ritardi all’avvocatura dell’ente, alle dichiarazioni di esonero di responsabilità da parte di quest’ultima, e, quanto ai pagamenti, dalla interruzione tout court dei pagamenti rateizzati senza alcun seguito, alla difficoltà di imputazione ed appostazione in bilancio dei pagamenti effettuati.

In alcuni casi, richiamando il principio dell’intrasmissibilità dell’azione di responsabilità amministrativa contabile agli eredi, è stata abbandonata l’esecuzione sul patrimonio del debitore in quanto deceduto.

L’esecuzione forzata, infine, è una opzione rara in questo contesto e comunque assolutamente tardiva ed inefficiente perché, come detto, non preceduta da una immediata e reale verifica della situazione patrimoniale del debitore. Sotto questo profilo, dunque, il più delle volte essa si risolve in un onere aggiuntivo per gli enti pubblici (società pubbliche in house ed altre

autorità, in particolare) patrocinati da avvocati del libero foro.

Se da un lato, quindi, la riacquisizione di un ruolo attivo dell'amministrazione solo al momento della fase esecutiva determina una sorta di scollamento con la fattispecie generativa del credito e, quindi, ha inevitabili ripercussioni sull'efficienza dei recuperi, d'altro lato, non mancano, seppur ridotti e raramente praticati, margini in cui l'amministrazione può ancora svolgere un ruolo proattivo attraverso iniziative stragiudiziali che precedono o sono parallele all'azione di responsabilità amministrativa fino ad inibire l'utilità di una attività giurisdizionale o la prosecuzione della stessa<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Sul punto merita attenzione la riflessione proposta nell'articolo di dottrina di cui a nota precedente in uno con la lettura di una emblematica sentenza (n. 29 del 13.1.2014 della Sezione Giurisdizionale per il Veneto) in cui veniva ad oggetto una richiesta di risarcimento per danno all'immagine di 10 mila euro a fronte di una precedente transazione intervenuta tra ASL danneggiata e dipendente danneggiante con la quale quest'ultimo si dichiarava debitore della somma di euro 639.944,26, comprensiva degli interessi legali e di una somma di euro 25 mila di danno all'immagine, pagando subito la somma di euro 209.944,26 ed impegnandosi (come avvenuto ancor prima della citazione in giudizio) alla vendita di un immobile di proprietà dello stesso e della coniuge, per un importo pari ad euro 430.000,00, a saldo del debito contratto con l'amministrazione.

## **12 - IL CONTENZIOSO PENSIONISTICO (V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)**

*Sommario: 12.1 Premessa; 12.2 Il codice di giustizia contabile; 12.3 Le questioni di massima; 12.4 Le questioni di legittimità costituzionale; 12.5 Pronunce delle SS.UU. della Corte di cassazione sulla giurisdizione in materia pensionistica; 12.6 – la giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali centrali di appello.*

### **12.1 Premessa**

La tendenza alla progressiva riduzione delle pendenze che, anche per effetto dello smaltimento dell'arretrato, aveva pressoché costantemente connotato lo stato del contenzioso pensionistico presso le Sezioni giurisdizionali regionali sin dall'istituzione, con la L. 205/2000, del giudice unico delle pensioni (tant'è che, limitando l'esame agli ultimi anni, si è passati da circa 31.000 giudizi pendenti al 01.01.2012 a circa 6.600 giudizi pendenti al 31.12.2015), nel 2016 registra al 31.12.2016 un aumento, ancorché contenuto, delle pendenze, che ammontano a 7.350.

Di converso, è proseguito, anche nel 2016, lo smaltimento del carico pregresso presso le Sezioni giurisdizionali centrali e la Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana, tenuto conto che, a fronte di un trend nel senso della progressiva riduzione delle sopravvenienze, più che dimezzatosi fra il 2012 ed il 2016, il numero dei giudizi definiti è stato, nel quinquennio, notevolmente superiore, variando fra una punta massima di 2.955 giudizi definiti nel 2014 ed un minimo di 2.274 giudizi definiti nel 2016.

E' prevedibile che la riduzione delle pendenze sia in primo grado che in appello sarà favorita dalle perenzione contemplata dalla disposizione transitoria di cui all'art. 3, quarto comma, dell'allegato 3 (norme transitorie) del D.Lgs. 26.08.2016 n. 174 (codice di giustizia contabile).

La richiamata disposizione normativa ha, infatti, previsto che per i giudizi in materia pensionistica pendenti, in primo grado ed in appello, alla data di entrata in vigore del codice (e cioè alla data del 07.10.2016), da oltre cinque anni e per i quali non sia stata ancora fissata l'udienza di discussione, le parti, entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla stessa data, presentino una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte, e che, in difetto, il ricorso sia dichiarato perento con decreto del Presidente, che è depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite, ciascuna delle quali, a termini del successivo quinto comma, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice adito entro dieci giorni dall'ultima notifica, può proporre opposizione al collegio, che decide sulla opposizione in camera di consiglio, con ordinanza che, in caso di accoglimento della opposizione, dispone la reinscrizione del ricorso nel ruolo ordinario, ed avverso la quale può essere proposto appello che procede secondo le regole ordinarie, con riduzione alla metà

tutti i termini processuali.

Il sesto comma dello stesso articolo prevede, peraltro, che se, nel termine di centottanta giorni dalla comunicazione del decreto di cui al comma 4, la parte deposita un atto, sottoscritto personalmente e dal difensore e notificato alle altre parti, in cui dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa, il presidente revoca il decreto e dispone ai sensi degli articoli 155, comma 4, e 181 del codice (in materia di fissazione dell'udienza di discussione in primo grado ed in appello).

In altri termini, il Codice contempla sia la possibilità di proporre l'opposizione avverso il decreto di perenzione (come previsto dall'art. 85 del D.Lgs. 104/2000, con riferimento alla pronuncia di estinzione e, pertanto, anche alla perenzione "a regime" dei ricorsi ultraquinquennali di cui all'art.82 c.p.a.) sia la possibilità di chiederne la revoca (come previsto dall'art. 1 delle disp. transitorie del c.p.a. con riferimento alla perenzione dei ricorsi ultraquinquennali ivi prevista).

## **12.2 - Il codice di giustizia contabile**

Il legislatore delegato che ha disciplinato, nella parte IV (rubricata, appunto, "giudizi pensionistici") del Codice, il processo pensionistico, nel dettarne la disciplina, ha apportato solo modeste innovazioni alla normativa previgente, che continua a trovare applicazione per i processi pensionistici instaurati, con il deposito del ricorso, anteriormente alla data di entrata in vigore del codice stesso.

L'innovazione più significativa è certamente costituita dall'integrale recepimento della disciplina della fase introduttiva del processo del lavoro.

L'art. 5, cpv., della L. 205/2000, che ha previsto l'applicabilità al processo innanzi al giudice unico delle pensioni di numerose disposizioni del rito del lavoro, non richiama, infatti, le norme relative alla fase propriamente introduttiva del giudizio.

Si riteneva, pertanto, che il ricorso dovesse essere prima notificato al convenuto (generalmente l'Amministrazione o le Amministrazioni competenti in relazione alla pretesa pensionistica dedotta in giudizio) e, quindi, depositato nella Segreteria della Sezione e che non fossero applicabili al processo pensionistico le preclusioni di cui agli artt. 414 e 416 c.p.c.

Il codice riproduce, ora, pressoché pedissequamente, agli artt. 152, 154, 155 e 156, il contenuto degli artt. 414, 415 e 416 c.p.c. che disciplinano, rispettivamente, la forma della domanda, il deposito del ricorso, il decreto di fissazione dell'udienza e la relativa notifica al convenuto, e la costituzione del convenuto, con il relativo corredo di preclusioni e decadenze

Ne consegue che, come nel processo del lavoro, anche nel processo pensionistico di primo grado il ricorso prima si deposita e poi si notifica, ad istanza del ricorrente, alle controparti, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza.

Per il resto la disciplina non diverge, per lo più, dalla previgente normativa, con una soluzione

che, se del caso, potrà essere oggetto di rimeditazione da parte del legislatore delegato nell'esercizio della facoltà - prevista dalla legge delega (art. 20, sesto comma, D.Lgs. 124/2015) - di adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore del codice, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Innovativa è la soluzione adottata dal legislatore delegato con la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 151 c.g.c., che prevede che "il difetto della competenza per territorio, come definita dall' articolo 18, comma 1, lettera c), non è rilevabile d'ufficio ed è eccepito a pena di decadenza nella comparsa di risposta tempestivamente depositata", con una soluzione evidentemente differente da quella adottata per il processo del lavoro e previdenziale innanzi all'A.G.O., per il quale, a termini dell'art. 428, primo comma, c.p.c. l' incompetenza, oltre a poter essere eccepita dal convenuto nella memoria difensiva di cui all'articolo 416, può essere rilevata d'ufficio dal giudice ancorché non oltre l'udienza di cui all'articolo 420.

L'esperienza applicativa del c.g.c. consentirà di verificare se l'impossibilità per il giudice delle pensioni di rilevare ex officio la propria incompetenza per territorio, non abbia, in ipotesi, a favorire fenomeni di c.d. "forum shopping" (lato sensu) - e cioè non indurrà i ricorrenti a scegliere la Sezione da adire in funzione dei differenti orientamenti giurisprudenziali espressi dalle diverse Sezioni giurisdizionali regionali - in violazione della competenza territoriale; fenomeno il cui contrasto sarebbe integralmente rimesso alla tempestiva proposizione dell'eccezione di incompetenza territoriale da parte dei convenuti (e, pertanto, nella quasi totalità dei casi, da parte delle Amministrazioni resistenti).

Nessuna rilevante innovazione è intervenuta quanto alla disciplina dell'appello pensionistico, consentito per i soli motivi di diritto e disciplinato mercé richiamo delle disposizioni dettate dai capi I e II della parte VI dello stesso codice, relative, rispettivamente, alle disposizioni generali sulle impugnazioni ed all'appello

Di particolare interesse per l'attività della Procura è la disposizione di cui all'art. 171 (rubricato "ricorso nell'interesse della legge") del c.g.c., che prevede che, in materia pensionistica, il pubblico ministero possa ricorrere in via principale innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'appello al fine di tutelare l'interesse oggettivo alla realizzazione dell'ordinamento giuridico, impedire la violazione della legge nell'applicazione di principi di diritto e ottenerne l'interpretazione uniforme.

La disposizione di cui all'art. 171 c.g.c., inserita nel capo V (rubricato "appello") del titolo I (giudizi pensionistici) della parte IV, recepisce la soluzione ermeneutica cui sono pervenute le SS.RR. con sentenza n.15/2003/Q.M., con riferimento all'art. 6, sesto comma del D.L. 453/1993 conv. in L. 19/1994, che, nell'abrogare le disposizioni che prevedevano e disciplinavano le conclusioni e l'intervento del procuratore generale nei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra, ha

“fatto salvo il potere dello stesso di ricorrere in via principale nell'interesse della legge” (nonché ai rapporti della suddetta disposizione con l'art. 76 del R.D. 1038/1933, che prevedeva che il procuratore generale potesse “ricorrere quando sia leso l'interesse dell'erario”).

Occorre, peraltro, osservare che, mentre, alla stregua della suddetta pronuncia delle SS.RR., doveva ritenersi che il “ricorso nell'interesse della legge” fosse proponibile dal Procuratore regionale innanzi alla competente Sezione territoriale e, che pertanto, in definitiva il P.M. contabile fosse investito di un potere di azione in materia pensionistica (e cioè del potere di ricorrere avverso i provvedimenti pensionistici emessi dalle competenti amministrazioni), ancorché limitato, quanto ai motivi deducibili, ai soli motivi di diritto, e cioè alla deduzione di questioni relative all'interpretazione della norma giuridica ed al suo ambito applicativo, la soluzione codicistica è nel senso che il ricorso nell'interesse della legge sia proponibile dal P.M. contabile innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'appello.

Sicché - secondo quella che appare l'interpretazione più plausibile - deve ritenersi che il P.M. contabile - e cioè, a termini dell'art. 189 c.g.c., sia il procuratore regionale competente che il procuratore generale - sia investito, a tutela dell'interesse oggettivo alla corretta ed uniforme applicazione del diritto, del potere di appellare le sentenze di primo grado pronunciate in materia pensionistica.

### **12.3 - Le questioni di massima**

Nel corso del 2016 è intervenuta una sola pronuncia su questioni di massima in materia pensionistica.

Con ordinanza n. 72/2015, la Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale di appello, aveva rimesso alle SS.RR. la questione “se una sentenza, che dichiara la dipendenza di infermità da causa di servizio di guerra senza provvedere sugli accessori del credito pensionistico, formi giudicato negativo implicito sulla spettanza di detti accessori, in particolare qualora tale sentenza sia stata emessa dopo l'introduzione dell'appello nella materia pensionistica”.

Come è noto in virtù del disposto di cui al terzo comma dell'art. 429 c.p.c., applicabile nel processo pensionistico innanzi a questa Corte per effetto dell'espresso richiamo di cui all'art. 5, secondo comma, L. 205/2000, interessi e/o rivalutazione costituiscono componenti dello stesso credito pensionistico, inteso come credito indicizzato, concorrendo in modo automatico a determinare, in termini di attualità, il valore della prestazione oggetto della pronuncia, con la conseguenza che i suddetti emolumenti accessori, ancorché non richiesti nel ricorso introduttivo, devono ritenersi compresi "ex lege" nell'oggetto della domanda, per cui il giudice deve intendersi investito del potere - dovere di riconoscere interessi e rivalutazione anche d'ufficio.

Giusto l'insegnamento dell'organo nomofilattico (cfr. SS.RR., 26.06-18.10.2002 n.

10/2002/Q.M.), l'art. 429, terzo comma, c.p.c. - cui deve annettersi natura sia processuale che sostanziale – è applicabile anche ai giudizi afferenti ai rapporti creditorî maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della L. 205/2000 con esclusione, peraltro, delle pensioni di guerra e delle pensioni privilegiate tabellari, per le quali le disposizioni del precitato art. 429, comma 3, c.p.c., sempre secondo le Sezioni Riunite (cfr. sentenza 29.10 - 24/11/2008 n.6/2008), si applicano con riferimento ai soli ratei scaduti dopo la data del 10.08.2000, di entrata in vigore della L. n. 205/2000.

Sicché, evidentemente, l'attribuzione ex officio, da parte del giudice delle pensioni, in sede di pronuncia di condanna al pagamento, in favore del pensionato, di somme di denaro per prestazioni pensionistiche, dei suddetti accessori quali componenti dello stesso credito pensionistico, inteso come credito indicizzato, postula il cumulativo concorso di:

- a) un presupposto di carattere processuale, nel senso cioè che il giudice delle pensioni sia investito del potere - dovere di pronunciarsi ex officio in ordine ai suddetti accessori, operante, ovviamente, per il principio "tempus regit actum", solo per le pronunce emesse a decorrere dalla data di entrata in vigore della L. 205/2000 e, pertanto, solo a decorrere dal 10.08.2000;
- b) un presupposto di carattere sostanziale, nel senso che si verta in ipotesi di accessori cui si applica la disciplina di cui al comb. disp. degli artt. 429 c.p.c. e 5 L. 205/2000, che, giusto l'insegnamento di cui alle summenzionate pronunce delle SS.RR., se, con riferimento alle pensioni civili e militari (non tabellari) opera retroattivamente e, pertanto, anche con riferimento ai rapporti creditorî maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della L. 205/2000, di converso, per le pensioni di guerra e tabellari, opera con riferimento ai soli ratei maturati successivamente alla data di entrata in vigore della L.205/2000.

È evidente che allorquando, nella ricorrenza dei suddetti presupposti, il giudice delle pensioni, nel riconoscere la spettanza di prestazioni pensionistiche, abbia pronunciato in senso negativo sulla spettanza degli interessi e/o della rivalutazione ovvero abbia omesso di statuire al riguardo, la relativa esplicita o implicita pronuncia in proposito è suscettibile di passare in giudicato in difetto di impugnazione - in via principale o incidentale - da parte del pensionato che, per effetto dell'omessa o negativa pronuncia in ordine agli interessi e/o alla rivalutazione, si sia visto riconoscere solo una parte di quanto aveva (esplicitamente o implicitamente) domandato, essendogli stata attribuita solo la sorte capitale, e non anche gli interessi e/o la rivalutazione.

Nel caso sottoposto all'esame delle SS.RR. la sentenza era stata pronunciata nel 1996 e, pertanto, ben prima dell'entrata in vigore della L. 205/2000.

Con la sentenza n. 3/2016/QM, depositata in data 25.02.2016, le Sezioni Riunite hanno dato soluzione alla questione di massima affermando che *"la sentenza che dichiara la dipendenza dell'infermità da causa di servizio di guerra senza provvedere sugli accessori del credito*

*pensionistico, non forma giudicato implicito negativo sulla spettanza di detti accessori, anche qualora tale sentenza sia stata depositata dopo l'introduzione dell'appello nella materia pensionistica”.*

L'organo nomofilattico ha, peraltro, avuto cura di precisare che diversa è l'ipotesi in cui la sentenza accertativa del diritto a pensione sia intervenuta quando il giudice era tenuto a pronunciarsi d'ufficio sugli accessori, ex art. 429 c.p.c. e 5, 3° comma, legge n. 205 del 2000, atteso che *“In tali ipotesi il giudice, a prescindere dalla esistenza o meno della domanda di parte, è tenuto a liquidare gli accessori; per cui la statuizione negativa del giudice – sia che abbia disatteso la domanda di parte o trascurato di pronunciare su di essa, sia che, mancando una domanda esplicita, abbia omesso di pronunciare doverosamente ex officio - deve essere specificamente impugnata, pena il passaggio in giudicato della medesima statuizione negativa” e che “in tali casi si è ritenuto sussistere l'onere di impugnazione non solo in ipotesi di non soddisfatta pronuncia su interessi e rivalutazione monetaria, ma anche in ipotesi di vera e propria omissione di pronuncia sugli accessori; e ciò a prescindere dalla esistenza o meno di una domanda dell'interessato, dovendo il giudice pronunciarsi d'ufficio (Cass. Lav., n. 3330 del 1990; n. 13430 del 2000; n. 16531 del 2006; Cass. SS.UU. n. 16036 del 2010)”.*

Con riferimento alla domanda di rivalutazione monetaria, le SS.RR. hanno, inoltre, chiarito che *“il beneficio dell'automatismo rivalutativo è stato riconosciuto per le pensioni di guerra (e le pensioni privilegiate tabellari) dalla legge n. 205 del 2000, che, per i giudizi in corso alla data di entrata in vigore della citata norma ha esteso a dette pensioni il disposto dell'art. 429, comma 3°, c.p.c. per i ratei in scadenza successivamente all'entrata in vigore della legge stessa”, per cui “nell'arco temporale antecedente alla legge n. 205 del 2000, l'istanza per la rivalutazione monetaria soggiace alla disciplina dell'art. 1224, 2° comma, c.c., ed è pertanto subordinata alla sussistenza di apposita domanda amministrativa (ed eventualmente giudiziale) intesa a fornire idonea dimostrazione del maggior danno rispetto agli interessi subito per il ritardo nell'adempimento”.*

Nel corso del 2016 risulta infine, deferita alle SS.RR., con sentenza - ordinanza n. 1092/2016 del 25.10.2016 della Sezione seconda giurisdizionale centrale, la decisione sulla seguente questione di massima: *”se la norma recata dall'art. 1, comma 263, della legge n. 662 del 1996 (nel testo sostituito dall'art. 38, comma 1, della legge n. 448 del 1998), secondo cui «Il recupero non si estende agli eredi del pensionato, salvo che si accerti il dolo del pensionato medesimo», debba intendersi nel senso che sia escluso dal recupero nei confronti degli eredi anche l'indebito formatosi a seguito della provvisoria esecuzione di una sentenza di primo grado riformata in appello”.*

#### **12.4 - Le questioni di legittimità costituzionale.**

Con sentenza n. 173 del 05-13.07.2016 il giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni



di legittimità costituzionale, sollevata da diverse Sezioni giurisdizionali regionali, dell'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (ed estesa dalla Sezione giur. per la Calabria anche ai commi 483, 487 e 590), per contrasto, sotto vari profili, con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione.

Il cit. comma 486 ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, sia dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 %, al 12% ed al 18% per la parte rispettivamente eccedente l'importo lordo annuo pari a 14, 20 e 30 volte il trattamento minimo INPS, con acquisizione delle somme trattenute dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 dell'art. 1 della stessa legge n. 147 del 2013 (ossia, al finanziamento concernente gli interventi di salvaguardia pensionistica in favore dei lavoratori cosiddetti "esodati").

Il giudice delle leggi ha, innanzi tutto, escluso la sussistenza della denunciata violazione dell'art. 136 Cost., prospettata dalle Sezioni rimettenti sotto il profilo della violazione del giudicato costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2013, in quanto asseritamente ripropositiva della norma (art. 18, comma 22-bis, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111), dichiarata costituzionalmente illegittima dalla suddetta sentenza, evidenziando che il "contributo di solidarietà" all'esame della Corte *"non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati)"* per effetto della sentenza della stessa Corte costituzionale n. 116 del 2013; *"colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014"*.

Ha rilevato, inoltre, la Consulta che il prelievo istituito dal comma 486 della norma impugnata non è configurabile come tributo non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti "esodati", e come si tratti di una misura non strutturalmente dissimile da quella a suo tempo introdotta dall'art. 37 della L. 23 dicembre 1999, n. 488, che la stessa Corte ha ritenuto non in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto "volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale" e neppure contraria agli artt. 2, 36 e 38 Cost., per cui si sarebbe in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte

per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale.

*Il giudice delle leggi premesso che “il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost. ), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum”, ha ritenuto che “tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame”, rilevando come esso operi “all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti “esodati”, riguardi le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni”.*

Con sentenza n. 174 del 14.07.2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della L. 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 29, 36 e 38 della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Lazio.

La censurata disposizione normativa ha previsto che, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1 gennaio 2012, l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive o sostitutive di detto regime, nonché della gestione separata di cui all' articolo 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335, è ridotta, nei casi in cui il matrimonio con il dante causa sia stato contratto ad età del medesimo superiori a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi sia superiore a venti anni, del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. Nei casi di frazione di anno la predetta riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano nei casi di presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili. Resta fermo il regime di cumulabilità disciplinato dall'articolo 1, comma 41, della predetta L. n. 335 del 1995

Il giudice delle leggi, rilevato che la ratio della misura restrittiva risiede nella presunzione che

i matrimoni contratti da chi abbia più di settant'anni con una persona di vent'anni più giovane traggano origine dall'intento di frodare le ragioni dell'erario, quando non vi siano figli minori, studenti o inabili, e come si tratti di una presunzione di frode alla legge, connotata in termini assoluti, che preclude ogni prova contraria, la cui ampia valenza lascerebbe trasparire l'intrinseca irragionevolezza della disposizione impugnata, in quanto pur di accentuare la repressione di illeciti, si enfatizzerebbe la patologia del fenomeno, partendo dal presupposto, fortemente dissonante rispetto all'evoluzione del costume sociale, di una genesi immancabilmente fraudolenta del matrimonio tardivo, ha ritenuto che nell'attribuire rilievo all'età del coniuge titolare di trattamento pensionistico diretto al momento del matrimonio e alla differenza di età tra i coniugi, la disposizione in esame introduce una regolamentazione irragionevole, incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità, che ne determina la finalità previdenziale, presidiata dagli artt. 36 e 38 Cost. e ancorata dal legislatore a presupposti rigorosi e come tale l'irragionevolezza diviene ancora più marcata, se si tiene conto dell'ormai riscontrato allungamento dell'aspettativa di vita, evidenziando come la disposizione operi a danno del solo coniuge superstite più giovane e si applichi esclusivamente nell'ipotesi di una considerevole differenza di età tra i coniugi, per cui si attribuirebbe rilievo a restrizioni "a mero fondamento naturalistico", già ritenute dalla stessa Corte estranee "all'essenza e ai fini del vincolo coniugale".

La Corte Costituzionale ha ritenuto, inoltre, che il vulnus ai diritti previdenziali del coniuge superstite appare ancor più evidente in una normativa che subordina tali diritti alla circostanza, del tutto accidentale ed eccentrica rispetto alla primaria finalità di protezione del coniuge, che vi siano figli minori, studenti o inabili all'epoca del sorgere del diritto del coniuge e come neppure la peculiarità del meccanismo congegnato nel 2011, che commisura l'ammontare della pensione di reversibilità alla durata del matrimonio, senza escludere in radice il diritto a beneficiare di tale prestazione, rappresenta un significativo elemento di discontinuità tra la misura censurata e le analoghe disposizioni già dichiarate incostituzionali dalla stessa Corte<sup>136</sup>, atteso che quando la durata del matrimonio sia inferiore all'anno, la correlazione tra l'ammontare della pensione di reversibilità e la durata del matrimonio azzerava il trattamento previdenziale, risolvendosi in una esclusione pura e semplice del diritto.

Con sentenza n. 241 dell'11-11-2016, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 72, secondo comma, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 e l'art. 19 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della

---

<sup>136</sup> Ad esempio, la disposizione di cui all'art. 81, terzo comma, del D.P.R. 29.12.1973, n. 1092 (che subordinava il diritto alla pensione di reversibilità per il coniuge, il quale abbia contratto matrimonio dopo la cessazione dal servizio e dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, alla condizione che il matrimonio fosse durato almeno due anni) e le analoghe previsioni di cui all'art. 6, sesto comma, della L. 22.11.1962, n. 1646 ed all'art. 10, settimo comma, della L. 06.08.1967, n. 699, dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza della Corte costituzionale n. 123 del 16.03.1990.

L. 6 agosto 2008, n. 133 e dell' art. 19 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 6 agosto 2008, n. 133, sollevata dal giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, che ha censurato, per violazione dell'art. 3 Cost., il regime delineato dalle disposizioni citate, che consentono il cumulo integrale della pensione con il reddito da lavoro autonomo soltanto a chi percepisca una pensione diretta di anzianità (art. 19 del D.L. n. 112 del 2008) mentre assoggettano il titolare di una pensione privilegiata ordinaria diretta al meno favorevole regime di cumulo limitato dall' art. 72, comma 2, della L. n. 388 del 2000 alla misura del 70 per cento della quota eccedente il trattamento minimo di pensione.

Il giudice delle leggi ha evidenziato che la natura di "retribuzione differita", che accomuna pensioni privilegiate ordinarie e pensioni di anzianità, non rende costituzionalmente obbligata un'equiparazione di tali trattamenti agli effetti della disciplina del cumulo e come l'auspicata parificazione tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità, agli effetti dell'applicazione di un cumulo integrale, non possa derivare dalla circostanza, del tutto accidentale, che il titolare di pensione privilegiata ordinaria abbia tutti i requisiti per accedere anche alla pensione di anzianità, evidenziando come, con particolare riguardo alla pensione privilegiata ordinaria, i benefici riconosciuti dal legislatore, anche in termini di incremento della pensione corrisposta, valgono a compensare la riduzione della capacità di produrre reddito, derivante dall'infermità contratta a causa di servizio, e hanno il loro contrappeso nelle limitazioni al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

### **12.5 - Pronunce delle SS.UU. della Corte di cassazione sulla giurisdizione in materia pensionistica.**

Con sentenza n. 15541 del 27/07/2016, la Corte regolatrice si è espressa nel senso che la pensione consortile disciplinata dalla contrattazione collettiva per i dipendenti dei consorzi di bonifica, la quale costituisce una forma equivalente di previdenza, non è obbligatoria, nonostante l'efficacia "erga omnes" attribuita, con D.P.R. n. 816 del 1961, al contratto 20 aprile 1951, né sostitutiva od integrativa, sicché, non essendo configurabile un trattamento pensionistico a carico dello Stato, la relativa controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e non a quella della Corte dei conti.

Parimenti nel senso della giurisdizione del Giudice ordinario è l'ordinanza n. 14920 del 20.07.2016, pronunciata in sede di regolamento giurisdizione, con riferimento a controversia originata dalla rimodulazione in riduzione dell'assegno vitalizio erogato a consiglieri regionali cessati dalla carica.

A tale conclusione la S.C. è pervenuta rilevando, da un lato, la natura non pensionistica dell'assegno e la sua diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la competenza della Corte dei conti, e, dall'altro, la mancanza di una specifica

attribuzione legislativa a quest'ultima, sicché la fattispecie resta devoluta al giudice ordinario.

Di converso, con sentenza n. 11849 del 09.06.2016, le SS.UU. si sono espresse nel senso che rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, che ricomprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti, la controversia relativa al diritto al riscatto degli anni del corso di laurea, ed al ricongiungimento di tale periodo ai fini del trattamento pensionistico.

Con ordinanza n. 26896/16 del 13.09-23.12.2016, pronunciando su regolamento di giurisdizione proposto ex officio, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento a controversia che era stata promossa, innanzi al giudice del lavoro, da un dipendente pubblico chiedendo che “sulle retribuzioni percepite durante il periodo di trattenimento in servizio non venissero applicate le trattenute per il pagamento dei contributi pensionistici che invece erano state operate, stando alle risultanze dei prospetti paga” e che, a seguito di pronuncia declinatoria della giurisdizione del Giudice ordinario, era stata riassunta innanzi alla Sezione giurisdizionale per la Puglia che, ritenendosi, a sua volta, carente di giurisdizione, ha investito della relativa questione la Corte regolatrice.

## **12.6 - La giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali centrali di appello.**

Nel corso del 2016, le Sezioni giurisdizionali centrali hanno, per lo più, confermato orientamenti già precedentemente espressi.

A titolo esemplificativo è stato ribadito l'orientamento per cui il recupero delle somme indebitamente erogate dall'Istituto previdenziale deve essere effettuato al lordo e non al netto delle ritenute fiscali cui le somme stesse sono state sottoposte al momento della relativa corresponsione (cfr., in tal senso, inter alios Sez. I App., 27/10/2016, n. 399, Sez. I App., 01/03/2016, n. 94 e Sez. I App., Sent., 16/03/2016, n. 118), nel senso che, ai fini della costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS, il “servizio prestato”, deve essere inteso quale servizio “effettivo” e non quello “utile”, con conseguente esclusione della computabilità delle maggiorazioni previste per specifici servizi (cfr., ex multis, Sez. III App., 04/07/2016, n. 300, Sez. I App., 21/04/2016, n. 165), nel senso della non computabilità della quota A di pensione dell'indennità di funzione (cfr. Sez. II App., 09/09/2016, n. 895), dell'indennità di amministrazione (cfr. Sez. III App., 15/02/2016, n. 43), delle differenze stipendiali percepite per l'esercizio di mansioni superiori primariali (cfr. Sez. II App., 01/09/2016, n. 869), del compenso per gli incarichi dirigenziali interinali ricoperti in aggiunta a quello principale in un'amministrazione comunale (cfr. Sez. II App., 30/08/2016, n. 855), nel senso che Il vigente assetto ordinamentale non annovera l'indennità integrativa speciale tra le voci che possono essere incrementate del 18%, e che, pertanto, debba essere disattesa la richiesta intesa al riconoscimento della suddetta maggiorazione sull'intera "voce stipendio tabellare comprensiva della ex voce retributiva indennità integrativa speciale" (cfr. Sez. II App., 29/08/2016, n. 848, Sez. II App.,

29/08/2016, n. 845, Sez. II App., 20/05/2016, n. 533), nel senso che il riconoscimento dell'accredito figurativo per maternità al di fuori del rapporto di lavoro necessita della attualità del servizio del dipendente che formula l'istanza che, pertanto, deve essere presentata durante il rapporto di impiego (cfr. Sez. III App., 15/02/2016, n. 42, Sez. II App., 25/07/2016, n. 798) e nel senso che non esiste una normativa che preveda espressamente il riconoscimento dei benefici previsti per le campagne di guerra in favore del personale in servizio per conto dell'ONU (espresso riconoscimento necessario in quanto detto servizio consiste in missioni "di pace", e quindi non rientra nelle fattispecie di impiego che danno titolo all'attribuzione delle "campagne di guerra"; cfr. Sez. I App., 17/06/2016, n. 230)<sup>137</sup>.

In materia di benefici per i lavoratori esposti all'amianto è stato ribadito il principio per cui la certificazione INAIL non costituisce l'unica prova dell'esposizione all'amianto ed anzi, può essere vinta da altra prova contraria., spettando al giudice delle pensioni, nel primo grado di giudizio, ogni valutazione circa la sussistenza del presupposto di fatto (esposizione all'amianto) in ragione del quale va riconosciuto il diritto al beneficio previdenziale di cui al più volte richiamato art. 13, comma 8, della L. n. 257/1992 (Sez. I App., 01/03/2016, n. 91) ed il principio per cui la relativa domanda giudiziale deve essere preceduta, a pena di improponibilità, da quella amministrativa rivolta all'ente competente a erogare la prestazione e, pertanto, all'I.N.P.S., non surrogabile con quella rivolta all'I.N.A.I.L., che mira unicamente a fornire al lavoratore la prova dell'esposizione all'amianto (Sez. I App., 01/04/2016, n. 137).

È stato, del pari, confermato l'orientamento nel senso della giurisdizione del giudice contabile sull'azione di rivalsa dell'I.N.P.S. nei confronti dell'Amministrazione, anche statale, di appartenenza del pensionato che, con le proprie inesatte comunicazioni, abbia dato causa alle indebite erogazioni pensionistiche in favore di quest'ultimo (Sez. I App., 21/04/2016, n. 166, Sez. I App., 01/03/2016, n. 93, Sez. I App., Sent., 02/03/2016, n. 98) e nel senso che la soppressione dell'INPDAP non abbia determinato l'interruzione dei processi pendenti (cfr. Sez. I App., 31/08/2016, n. 319, Sez. I App., 18/08/2016, n. 302).

Occorre, inoltre, fare menzione della sentenza n. 491/2016 del 06.10.2016 della III Sezione giurisdizionale centrale d'appello che, rigettando l'appello proposto dall'originario ricorrente, ha confermato la sentenza n. 51/2013 del 06.09.2013, con la quale il G.U.P. della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, ritenuto che non potessero essere valorizzati in quota A di pensione, siccome privi dei requisiti della fissità e continuità, i compensi (fra l'altro quadruplicatisi nell'arco di pochi mesi, fino a raggiungere l'importo di €.8.000,00) che sarebbero stati percepiti dal

---

<sup>137</sup> Con sentenza n. 240 dell'11.11.2016 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. unico della L. 11.12.1962 n. 1746 (estensione al personale militare, in servizio per conto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite - O.N.U. - in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal T.A.R. per il Friuli V.G.

ricorrente, in qualità di dirigente sindacale, nell'unico anno per il quale il sindacato aveva chiesto l'autorizzazione al versamento della contribuzione aggiuntiva ex art. 3, sesto comma, D.Lgs. 564/1996, corrispondente all'ultimo anno di prestazione del servizio prestato dal ricorrente stesso, maestro elementare, presso l'Amministrazione scolastica (mentre per il periodo precedente, lo stesso ricorrente, che già da alcuni anni ricopriva incarichi di dirigente sindacale, aveva percepito solo rimborsi spese) e ritenuto, invece, che gli stessi dovessero essere valorizzati, ai fini del computo della pensione, solo in quota B, ha respinto il ricorso con il quale il ricorrente ne lamentava la sola parziale valorizzazione.

## INDICE

<b>1</b>	<b>Giurisprudenza Corte costituzionale</b>	<b>1</b>
1.1	Conflitti di attribuzione	1
1.2	Contributi pubblici, sussidi e sovvenzioni	3
1.3	Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	4
1.4	Tutele giurisdizionali - Profili processuali - Limiti di pignorabilità dei trattamenti retributivi	5
<b>2</b>	<b>Giurisprudenza della Corte di Cassazione</b>	<b>8</b>
2.1	L'ambito soggettivo della giurisdizione e i criteri di collegamento	8
2.2	L'ambito oggettivo: danno all'immagine - vizi di motivazione - definizione agevolata in appello - vizi del "giusto processo" - giudizi di parificazione - regolamenti preventivi e giudicato	10
<b>3</b>	<b>La giurisprudenza delle sezioni riunite della corte dei conti nel 2016</b>	<b>14</b>
3.1	Le Sezioni Riunite in composizione ordinaria	14
3.1.1	Questioni di massima	14
3.1.2	Regolamenti di competenza	15
3.2	Le Sezioni Riunite in speciale composizione	15
3.2.1	Gravami avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo	17
3.2.2	Ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat	22
<b>4</b>	<b>Fattispecie di danno più significative trattate dalle Procure regionali</b>	<b>26</b>
4.1	Breve premessa	26
4.2	Danni patrimoniali e all'immagine della p.a. conseguenti a reato	26
4.3	Danni connessi a mancata riscossione di entrate	27
4.4	Danni causati da illecite concessioni di contributi pubblici, statali e comunitari	29
4.5	Danni derivanti da procedure di appalto di opere e servizi	32
4.6	Danni connessi alla gestione di personale pubblico	33
4.7	Danni relativi a spese sanitarie	35
4.8	Danni derivanti da <i>malpratiche</i> amministrativa	36
<b>5</b>	<b>Società partecipate</b>	<b>39</b>
5.1	Premessa	39
5.2	Evoluzione dei profili di giurisdizione	40
5.3	Le società " <i>in house</i> "	41
5.4	Giurisprudenza di merito	53
<b>6</b>	<b>La gestione delle risorse</b>	<b>55</b>



6.1	Principi generali di riferimento .....	55
6.1.1	L'azione normativa più recente.....	55
6.1.2	Prevenzione delle illegalità e regole comportamentali per gli agenti pubblici.....	57
6.2	Esiti giurisprudenziali registrati nel 2016.....	57
6.2.1	Inadempimenti dirigenziali e irregolarità gestionali .....	58
6.2.2	Incarichi esterni.....	65
6.2.3	Situazioni di incompatibilità .....	67
6.3	Prospettive applicative alla luce del Codice di Giustizia Contabile.....	69
<b>7</b>	<b>Ambiente e territorio tra diritto nazionale e diritto europeo.</b> .....	<b>72</b>
7.1	Considerazioni introduttive. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), quale nuovo modello di pianificazione concertata. ....	72
7.2	Verso un'economia circolare. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali. ....	75
7.3	Il Green Public Procurement (GPP) nel nuovo codice degli appalti. ....	79
7.4	Il rischio del totemismo ambientalista: una sentenza pragmatica del Giudice contabile. .	82
<b>8</b>	<b>La criticità della spesa sanitaria: danni erariali nella sanità</b> .....	<b>85</b>
8.1	Premessa .....	85
8.2	La malpractice medica e il danno iatrogeno .....	86
8.3	Danno per violazione da parte del medico del sinallagma contrattuale: violazione del regime di esclusiva – incompatibilità.....	91
8.4	Il Danno causato dalla <i>mala gestio</i> delle risorse disponibili in ambito sanitario.....	94
<b>9</b>	<b>Gestione fondi comunitari e contributi pubblici</b> .....	<b>99</b>
9.1	Il contesto europeo .....	99
9.2	Le conferme della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cass. ....	100
9.3	La giurisprudenza delle Sezioni regionali e di appello e dati statistici.....	103
9.4	Denunce di danno e attività di coordinamento.....	106
<b>10</b>	<b>Azioni di responsabilità amministrativa connesse ad illeciti penali</b> .....	<b>108</b>
10.1	I rapporti con i giudizi penali .....	108
10.2	Recenti innovazioni normative.....	110
10.3	Giurisprudenza di merito e azioni contabili.....	112
<b>11</b>	<b>Esecuzione delle sentenze di condanna</b> .....	<b>115</b>
11.1	Gli interventi normativi .....	115
11.2	L'esecuzione nel nuovo codice della giustizia contabile .....	118

11.3	La genesi delle nuove norme .....	122
11.4	Altre disposizioni attinenti al recupero del danno erariale.....	125
11.5	I numeri dell'esecuzione.....	128
<b>12</b>	<b>- Il contenzioso pensionistico .....</b>	<b>135</b>
12.1	Premessa .....	135
12.2	- Il codice di giustizia contabile .....	136
12.3	- Le questioni di massima .....	138
12.4	- Le questioni di legittimità costituzionale. ....	140
12.5	- Pronunce delle SS.UU. della Corte di cassazione sulla giurisdizione in materia pensionistica. ....	144
12.6	- La giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali centrali di appello. ....	145

ALLEGATI E TABELLE



INDICE DEGLI ALLEGATI

E

DELLE TABELLE

**PROCURA GENERALE I**

UFFICIO APPELLI E RICORSI – Attività nel 2016;

SERVIZIO QUESTIONI DI MASSIMA - RICORSI E CONTRORICORSI IN CASSAZIONE –  
Affari trattati dal servizio nel 2016;

PROCURA GENERALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA - Affari trattati dall'Ufficio nel 2016;

**PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI II**

A) PROSPETTI RIEPILOGATIVI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2016;

B) TABELLA PROCEDURE E IMPORTI CONSEGUENTI A SEQUESTRI "ANTE CAUSAM" CONCESSI NEL 2016;

C) GRAFICO CON LA RIPARTIZIONE DELLE TIPOLOGIE DI DANNO RICONTRATE NELLE CITAZIONI

EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2016;

D) TABELLA DELLE TIPOLOGIE DEI DANNI RICONTRATI NELLE CITAZIONI EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2016;

E) GRAFICO DELLE TIPOLOGIE DEI DANNI RICONTRATI NELLE CITAZIONI IN MATERIA DI DANNO DA REATO EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2016;

F) TABELLA DELLE TIPOLOGIE DEI DANNI RICONTRATI NELLE CITAZIONI IN MATERIA DI DANNO DA REATO EMESSE DALLE PROCURE REGIONALI NEL 2016;

G) TABELLA DELLE RIPARAZIONI SPONTANEE E DEI PROCEDIMENTI MONITORI INTERVENUTI NEL PERIODO 2012/2016;

H) TABELLA DATI OSSERVATORIO ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA DAL 2012/2016;



# PROCURA GENERALE





UFFICIO APPELLI  
Attività nell'anno 2016

APPELLI	
Appelli pendenti al 1/1/2016	3611
Appelli pendenti al 31/12/2016	3264
Appelli proposti nel 2016 dal Procuratore Generale e dei Procuratori Regionali	117
di parte privata	537
TOTALE	654
CONCLUSIONI, MEMORIE, NOTE D'UDIENZA E PARERI	1176

PROCURA GENERALE  
SERVIZIO CASSAZIONE – SEZIONI RIUNITE  
Affari trattati dal servizio  
nell'anno 2016

NUMERO TOTALE FASCICOLI		91
Cassazione	Controricorsi PG	39
Cassazione	Controricorsi PR per regolamenti preventivi	13
SS.RR.	Questioni di Massima	3
SS.RR.	Regolamenti di competenza	4
SS.RR. speciale composizione	Elenchi ISTAT	18
SS.RR. speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio	8
SS.RR. speciale composizione	Rendiconti gruppi consiliari	6

PROCURA GENERALE  
Presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello  
della Corte dei conti per la Regione Siciliana  
Attività nell'anno 2016

AFFARI TRATTATI NELL'ANNO 2016 IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ	
Appelli proposti dall'Ufficio della Procura Generale	11
Appelli proposti dalla Procura Regionale	12
Appelli di parte	74
<b>TOTALE</b>	<b>97</b>

Ordinanze istruttorie	11
Conclusioni e pareri depositati	83
Ricorsi e controricorsi in Cassazione su sentenze della Sezione d'Appello Siciliana	17
<b>TOTALI</b>	<b>111</b>



PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI



	Personale in servizio		Attività Procure Regionali - PROSPETTO RIEPILOGATIVO anno 2016 ( Fonte: SEGRETERIE DELLE PROCURE REGIONALI)												
	MAGISTRATI		VERTENZE PENDENTI	DENUNCE PERVENUTE NELL'ANNO	CARICO COMPLESSIVO	RICHIESTE ISTRUTTORIE	ARCHIVIAZIONI			CITAZIONI 2016	GIACENZA	SEQUESTRI RICHIESTI	INVITI A DEDURRE	APPELLI	IMPORTI CITAZIONI
	ORG.	EFF. (**)	(a)	(b)	(a+b)		(c)	(d)	c+d	(e)	(a+b)-(c+d+e)		TOTALI	TOTALI	
PROCURE REGIONALI							IMMEDIATA	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA							
ABRUZZO	4	3,5	2824	1188	4012	1061	1	1169	1170	83	2759	8	90	2	€ 11.603.760,17
BASILICATA	3	3	2366	655	3021	807	0	700	700	25	2296	0	28	1	€ 8.935.624,30
CALABRIA	6	3	2369	2226	4595	571	1108	1450	2558	74	1963	5	70	0	€ 72.707.480,71
CAMPANIA	11	6	7958	4144	12102	1309	0	4474	4474	98	7530	12	106	3	€ 70.833.792,71
EMILIA ROMAGNA (**)	6	5,5	2558	2396	4954	628	0	1560	1560	69	3325	2	97	14	€ 36.808.649,97
FRIULI V. GIULIA	4	2	1277	586	1863	893	113	485	598	23	1242	0	39	0	€ 8.542.787,91
LAZIO	18	12,5	5533	2281	7814	2111	426	1739	2165	322	5327	8	409	10	€ 210.696.689,22
LIGURIA	5	3	3182	289	3471	152	91	378	469	41	2961	1	41	6	€ 17.808.111,10
LOMBARDIA	11	8	9588	1940	11528	1233	95	3487	3582	100	7846	5	127	23	€ 30.932.389,76
MARCHE	4	2	4477	905	5382	1104	10	721	731	28	4623	1	20	2	€ 903.887,81
MOLISE (**)	3	1	1811	654	2465	339	7	207	214	65	2186	3	61	7	€ 8.544.483,62
PIEMONTE	6	4	3365	1223	4588	795	489	1077	1566	53	2969	3	56	4	€ 21.683.607,97
PUGLIA	7	5	14651	6232	20883	2028	0	3130	3130	102	17651	13	143	2	€ 24.430.511,43
SARDEGNA	6	4	1885	1138	3023	287	0	1265	1265	37	1721	2	36	2	€ 9.433.229,85
SICILIA	12	8	4287	875	5162	2041	0	1376	1376	148	3638	1	129	14	€ 30.481.139,15
TOSCANA	6	5	2771	1383	4154	1159	2	1454	1456	104	2594	5	129	2	€ 22.188.375,11
TRENTINO A.A.-TRENTO	2	2	673	284	957	115	0	323	323	11	623	0	10	0	€ 1.343.478,70
TRENTINO A.A. - BOLZANO	2	2,5	618	296	914	737	0	420	420	26	468	0	52	0	€ 2.683.997,31
UMBRIA	3	3	3207	1010	4217	819	0	1143	1143	39	3035	0	46	15	€ 14.606.931,64
VALLE D'AOSTA (*)	2	1	526	68	594	46	0	98	98	10	486	0	1	2	€ 2.626.522,25
VENETO	6	5	7521	1121	8642	1474	87	2668	2755	49	5838	3	51	4	€ 25.149.613,30
<b>TOTALI</b>	<b>127</b>	<b>89</b>	<b>83447</b>	<b>30894</b>	<b>114341</b>	<b>19709</b>	<b>2429</b>	<b>29324</b>	<b>31753</b>	<b>1507</b>	<b>81081</b>	<b>72</b>	<b>1741</b>	<b>113</b>	<b>€ 632.945.063,99</b>
<b>% MEDIA ANNUALE DI POSTI COPERTI</b>		<b>71,65</b>		<b>% MEDIA ANNUALE DI POSTI SCOPERTI</b>		<b>28,35</b>									

I dati relativi alle piante organiche dei magistrati, forniti dalla segreteria del Consiglio di Presidenza, hanno subito variazioni nel corso dell'anno

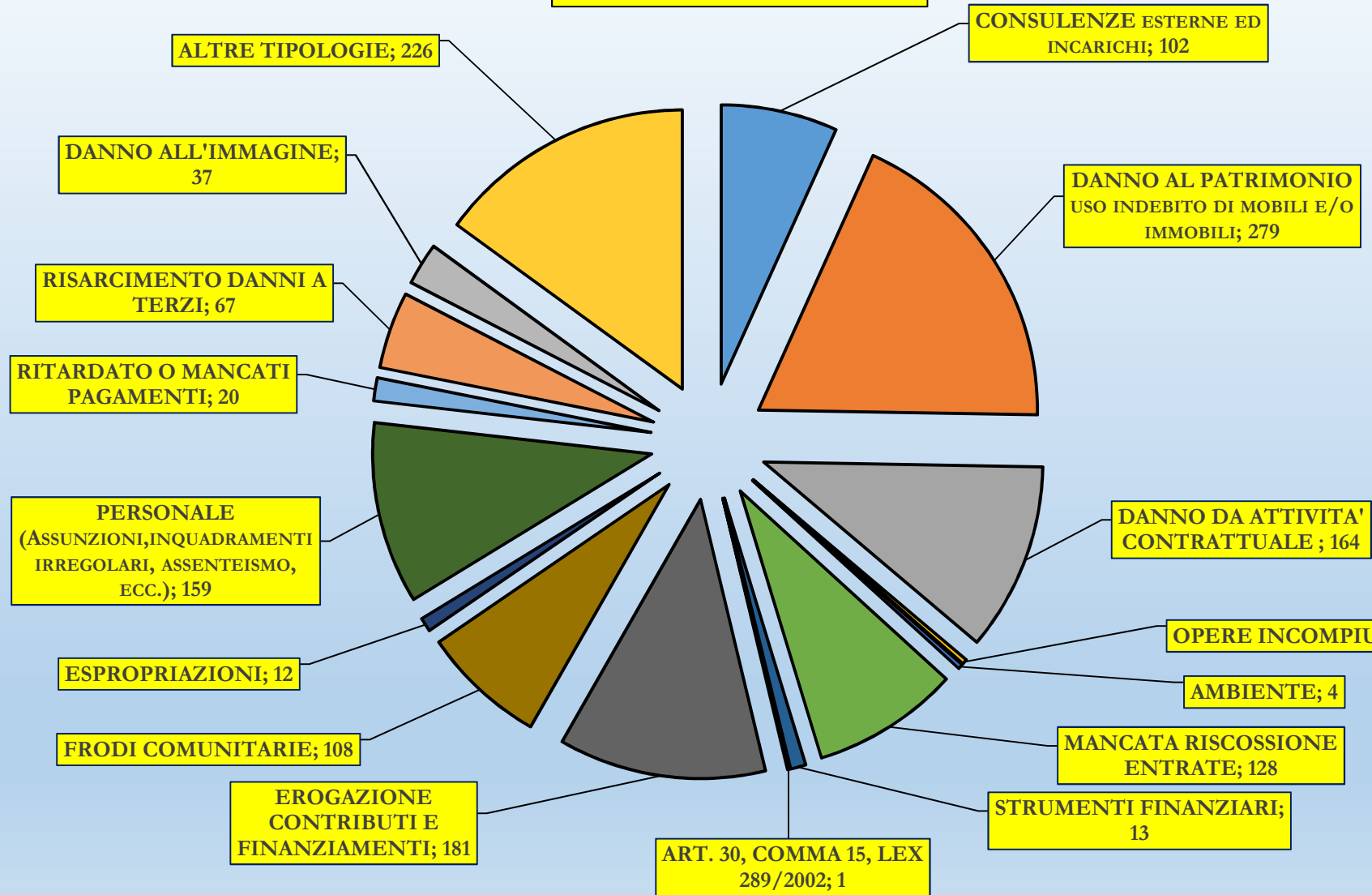
(\*) 1 + 1 in aggiuntiva - (\*\*) I dati frazionati di copertura dipendono da assegnazioni in "AGGIUNTIVA" di magistrati altrimenti collocati in assegnazione "PRIMARIA" in PROCURE REGIONALI differenti

**AZIONI CAUTELARI**

<b>ANNO 2016</b>	<b>SEQUESTRI ANTE CAUSAM</b>	<b>IMPORTO</b>	<b>AZIONI REVOCATORIE</b>	<b>IMPORTO</b>
<b>TOTALI</b>	<b>63</b>	<b>€ 117.914.752,95</b>	<b>6</b>	<b>€ 2.780.050,41</b>



# TIPOOGIA DANNO CITAZIONI ANNO 2016



<b>TIPOLOGIE DI DANNO RISCONTATE NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO NOTIFICATE NEL CORSO DEL 2016</b>		
TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO TOTALE CITAZIONI EMESSE	IMPATTO % SINGOLE VOCI
CONSULENZE esterne ed incarichi	102	6,7
DANNO AL PATRIMONIO uso indebito di mobili e/o immobili	279	18,5
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	164	10,9
OPERE INCOMPIUTE	4	0,3
AMBIENTE	4	0,3
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	128	8,5
STRUMENTI FINANZIARI	13	0,9
ART. 30, COMMA 15, LEX 289/2002	1	0,1
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	181	12,0
FRODI COMUNITARIE	108	7,2
ESPROPRIAZIONI	12	0,8
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.)	159	10,5
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	20	1,3
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	67	4,4
DANNO ALL'IMMAGINE	37	2,4
ALTRE TIPOLOGIE	226	15,0
<b>TOTALE</b>	<b>1507</b>	<b>100</b>

**CITAZIONI EMESSE  
IN MATERIA DI  
DANNO DA REATO  
ANNO 2016**

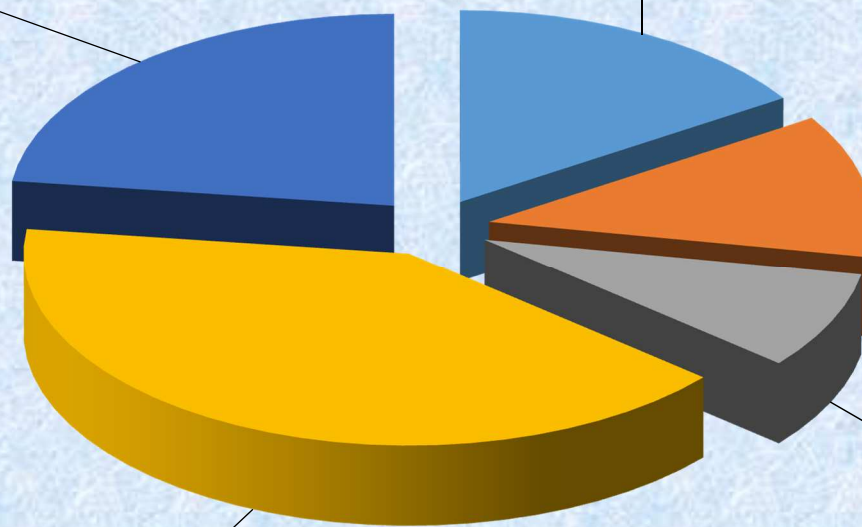
**ALTRI REATI; 78;  
22,9%**

**CONCUSSIONE E  
CORRUZIONE; 54;  
15,9%**

**PECULATO E  
APPROPRIAZIONE  
INDEBITA; 41; 12,1%**

**ABUSO D'UFFICIO;  
28; 8,2%**

**TRUFFA E FALSO;  
139; 40,9%**



**CITAZIONI EMESSE IN MATERIA DI DANNO DA REATO NEL 2016**

	<b>CONCUSSIONE E CORRUZIONE</b>	<b>PECULATO E APPROPRIAZIONE INDEBITA</b>	<b>ABUSO D'UFFICIO</b>	<b>TRUFFA E FALSO</b>	<b>ALTRI REATI</b>	<b>TOTALE</b>
	54	41	28	139	78	340
<b>Rapporto percentuale Reato/totale sentenze</b>	15,9	12,1	8,2	40,9	22,9	100

**IMPORTO  
DANNO  
PATRIMONIALE**      € 531.559.865,17

**IMPORTO  
DANNO  
ALL' IMMAGINE**      € 21.613.945,41

RIPARAZIONI SPONTANEE E PROCEDIMENTI MONITORI - ANNO 2012/2016									
	ANNI 2012/2016	IMPORTI PROCEDIMENTI MONITORI	NUMERO MONITORI	IMPORTI RIPARAZIONI SPONTANEE	A SEGUITO DI ATTIVITA' ISTRUTTORIA	A SEGUITO DI INVITO A DEDURRE	IN CORSO DI GIUDIZIO		
ABRUZZO	€ 13.507,85	13	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
BASILICATA	€ 89.801,84	6	€ 100.307,51	€ -	€ -	€ 28.252,42	€ 72.055,09	€ -	€ -
CALABRIA	€ 1.394,00	9	€ 176.551,97	€ -	€ -	€ 162.534,55	€ 14.017,42	€ -	€ -
CAMPANIA	€ 43.200,00	26	€ 5.792.540,68	€ 1.243.218,99	€ -	€ -	€ 4.549.321,69	€ -	€ -
EMILIA ROMAGNA	€ 36.223,42	35	€ 15.498.161,72	€ 2.709.464,61	€ -	€ 12.996.466,73	€ 30.000,00	€ -	€ -
FIULI V. GIULIA	€ 6.324,20	4	€ 1.045.092,84	€ 325.089,33	€ -	€ 495.728,70	€ 221.936,13	€ -	€ -
LAZIO	€ 131.757,27	32	€ 1.951.813,09	€ 1.021.377,71	€ -	€ 930.435,38	€ -	€ -	€ -
LIGURIA	€ -	0	€ 35.494,75	€ -	€ -	€ 257.137,09	€ 5.618,80	€ -	€ -
LOMBARDIA	€ 70.261,56	39	€ 4.048.892,50	€ 886.271,61	€ -	€ 1.197.451,13	€ 1.965.169,76	€ -	€ -
MARCHE	€ 109.634,12	25	€ 948.257,49	€ 1.604.190,10	€ -	€ 125.935,25	€ 5.028,18	€ -	€ -
MOLISE	€ 43.345,41	64	€ 146.671,21	€ 11.171,78	€ -	€ 13.993,89	€ 121.505,54	€ -	€ -
PIEMONTE	€ 5.000,00	3	€ 4.052.853,30	€ 3.217.006,41	€ -	€ 997.208,51	€ 174.445,09	€ -	€ -
PUGLIA	€ 72.920,03	15	€ 9.138.537,52	€ 4.056.308,57	€ -	€ 752.843,02	€ 4.751.228,28	€ -	€ -
SARDEGNA	€ 13.375,56	5	€ 7.443.682,86	€ 6.397.111,43	€ -	€ 267.143,64	€ 779.427,79	€ -	€ -
SICILIA	€ 106.385,24	58	€ 4.087.621,87	€ 4.885.618,13	€ -	€ 746.654,51	€ 2.500,00	€ -	€ -
TOSCANA	€ 175.342,41	138	€ 349.881,12	€ 364.836,47	€ -	€ 151.053,75	€ 202.270,29	€ -	€ -
TRENTINO A.A. - BOLZANO	€ 15.296,58	13	€ 32.223,86	€ -	€ -	€ 37.353,16	€ -	€ -	€ -
TRENTINO A.A. - TRENTO	€ 22.489,00	6	€ 2.402.631,00	€ 1.185.821,00	€ -	€ 786.563,00	€ 368.334,00	€ -	€ -
UMBRIA	€ 28.970,78	14	€ 151.978,57	€ 1.907,33	€ -	€ 1.387,01	€ 148.684,23	€ -	€ -
VALLE D'AOSTA	€ 12.618,01	4	€ 4.093.510,88	€ 150.596,82	€ -	€ 3.948.914,06	€ -	€ -	€ -
VENETO	€ 32.069,23	15	€ 23.222.886,00	€ 22.554.633,07	€ -	€ 156.740,11	€ 254.481,34	€ -	€ -
TOTALI	€ 1.029.916,51	524	€ 84.719.590,74	€ 50.614.623,36	€ -	€ 24.053.795,91	€ 13.666.023,63	€ -	€ -



## ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA

2012/2016

PROCURA REGIONALE	NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO	NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO APPELLATE	NUMERO SENTENZE CONDANNA II° GRADO	IMPORTO CONDANNA I° GRADO (passate in giudicato)	IMPORTO DI CONDANNA II° GRADO	IMPORTO RECUPERATO NELL'ANNO PER I° e II° GRADO ANCHE PREGRESSE
ABRUZZO	80	28	0	€ 26.911.222,71	€ -	€ 34.101,09
BASILICATA	136	34	57	€ 26.195.072,66	€ 3.112.436,66	€ 2.079.606,70
CALABRIA	553	187	291	€ 125.993.568,03	€ 21.654.930,20	€ 3.613.819,87
CAMPANIA	510	263	13	€ 19.001.642,18	€ 2.659.983,85	€ 8.262.419,46
EMILIA ROMAGNA	137	46	51	€ 27.453.930,70	€ 7.650.051,64	€ 7.235.576,33
FIULI V.GIULIA	107	36	29	€ 3.539.904,52	€ 2.348.257,30	€ 368.323,24
LAZIO	318	124	218	€ 3.123.874.225,13	€ 543.647.804,57	€ 53.734.811,30
LIGURIA	145	66	10	€ 4.091.177,61	€ 1.003.485,29	€ 5.309.483,71
LOMBARDIA	273	91	62	€ 20.095.577,83	€ 7.562.222,13	€ 8.321.597,59
MARCHE	103	35	41	€ 749.014,21	€ 1.106.110,09	€ 1.995.908,05
MOLISE	142	44	35	€ 20.338.860,47	€ 3.660.823,26	€ 718.246,89
PIEMONTE	198	47	37	€ 38.409.445,38	€ 8.614.254,74	€ 7.115.099,60
PUGLIA	265	107	52	€ 18.863.759,14	€ 18.066.546,08	€ 21.582.851,08
SARDEGNA	165	33	12	€ 9.672.236,85	€ 2.950.382,42	€ 2.780.461,03
SICILIA	402	215	143	€ 52.766.078,22	€ 118.744.447,18	€ 79.345.774,08
TOSCANA	415	143	132	€ 59.779.189,90	€ 3.799.684,01	€ 5.734.306,22
TRENTINO A.A. - BOLZANO	21	19	14	€ 188.286,08	€ 593.872,51	€ 364.190,90
TRENTINO A.A.- TRENTO	72	22	26	€ 1.847.674,00	€ 853.071,00	€ 1.248.862,00
UMBRIA	81	41	17	€ 4.194.401,52	€ 2.503.869,13	€ 1.087.337,28
VALLE D'AOSTA	15	5	4	€ 1.269.643,36	€ 10.000,00	€ 1.266.743,28
VENETO	109	38	28	€ 2.975.752,21	€ 4.175.547,61	€ 9.047.245,50
TOTALI	4.247	1.624	1.272	€ 3.588.210.662,71	€ 754.717.779,67	€ 221.246.767,20

