



**CORTE DEI CONTI**

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

**Inaugurazione**  
**Anno Giudiziario**  
**2015**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE  
TIZIANA SPEDICATO

**TRIESTE, 27 FEBBRAIO 2015**

# PARTE PRIMA

## La legislazione e gli orientamenti della giurisprudenza

**Le linee di tendenza della legislazione di finanza e contabilità pubblica nel triennio 2012-2014. La tutela degli equilibri di bilancio. La posizione istituzionale e le funzioni della Corte dei conti.**

La tutela degli equilibri di bilancio e il sostegno dell'economia con misure di stimolo della crescita sono gli obiettivi primari della legislazione finanziaria dell'ultimo triennio, coerente con gli impegni assunti a livello comunitario per il risanamento dei conti pubblici e il rilancio dell'economia.

La progressiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili, che degrada a *diritti finanziariamente condizionati* i diritti fondamentali dei cittadini, ha reso necessario un percorso normativo di *spending review* inizialmente orientato al contenimento e all'ottimizzazione della spesa<sup>1</sup>, ma prodromico alla legislazione di sostegno della crescita economica<sup>2</sup>.

La crescita economica, fattore fondamentale della quale è stato ritenuto lo stesso riequilibrio dei conti pubblici, è stata inserita in un contesto normativo più ampio di prevenzione dell'illegalità amministrativa - a garanzia dell'etica dell'azione amministrativa, dell'integrità della finanza pubblica e della trasparenza dei meccanismi decisionali nella gestione degli interessi pubblici - costituito dalla legge anticorruzione (l. 6.11.2012, n. 190) e dalla successiva legislazione che l'ha completata o che, comunque, ad essa è collegata<sup>3</sup>.

Nel disegno normativo di prevenzione e contrasto della corruzione, che produce effetti negativi misurabili sotto il profilo economico, funzionale ed etico-sociale, il fenomeno viene inteso non come limitato alle fattispecie di rilievo penale, ma in senso lato, come comprensivo delle situazioni in cui, a prescindere dalla sussistenza del reato, venga in evidenza un malfunzionamento della Pubblica Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite<sup>4</sup>.

La legge n. 190/2012 ha, peraltro, istituito l'Autorità nazionale anticorruzione, i cui poteri di intervento sono stati ampliati nel 2014.<sup>5</sup>

Il 2014 è stato caratterizzato dal riavvio del processo di revisione degli assetti organizzativi e di ridefinizione delle competenze tra livelli di governo e dall'esame da parte del Parlamento di importanti riforme in materia di organizzazione della Pubblica Amministrazione, di semplificazione di competenze e procedure. Scopo di tali riforme, promosse all'interno di un quadro

---

<sup>1</sup> d.l. 7.5.2012, n. 52, conv. nella l. 6.7.2012, n. 94, sulla riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, la riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, la soppressione degli enti inutili, la razionalizzazione del patrimonio pubblico, la riduzione dei costi delle locazioni passive e delle società pubbliche

<sup>2</sup> d.l. 8.4.2013, n. 35, conv. nella l. 6.6.2013, n. 64, contenente disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione; disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, contenute nel c.d. decreto del fare, d.l. 21.6.2013, n. 69, conv. nella l. 9.8.2013, n. 98; legge di stabilità 2014 - l. 27.12.2013, n. 147

<sup>3</sup> C.d. legislazione "a raggiera" (d.lgs.31.12.2012, n. 235 "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della l. 6.11.2012, n. 190"; d.lgs. 14.3.2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"; d.lgs. 8.4.2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della l. 6.11.2012, n. 190"; d.p.r. 16.4.2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dalla l. 190/2012 "Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni"

<sup>4</sup> Circ. DFP n. 1-4355 dd 25.1.2013

<sup>5</sup> d.l. 24.6.2014, n. 90, conv. nella l. 11.8.2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e l'efficienza degli uffici giudiziari"

finanziario rigoroso, è quello di stimolare e avviare un processo di accrescimento della produttività complessiva dei fattori.

Il percorso legislativo nazionale del triennio, in coerenza con i vincoli comunitari e l'attuale contingenza economica – che richiede controllo e contenimento della spesa pubblica -, delinea forme di interventi di tutela e di garanzia della sana gestione amministrativa e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, destinate alla concreta protezione dei diritti fondamentali dei cittadini, da preservarsi dall'ingiusta lesione rappresentata dalla loro mancata o minore realizzazione, dovuta ad inefficienze, disfunzioni, illiceità dell'azione amministrativa.

Il d.l. 10.10.2012, n. 174, conv. nella l. 7.12.2012, n. 213, che persegue gli obiettivi della ottimizzazione dell'efficacia e della qualità dell'azione amministrativa nelle autonomie regionali e locali, ha posto specifiche garanzie di legalità e di trasparenza economico-finanziaria, dotate di copertura costituzionale (artt. 1, 2, 3, 5, 11, 81, 97, 117 e 119) a salvaguardia dell'integrità e dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

La Corte dei conti è chiamata a contribuire all'attivazione e all'effettività di questo sistema di garanzie, attraverso l'esercizio sinergico delle funzioni di controllo e giurisdizione, che le sono riservate (artt. 100-103 Cost.) *ratione materiae*.

Le sue attribuzioni sono state riformate, sono stati introdotti nuovi istituti, compatibili con le funzioni preesistenti, alle quali si aggiungono a finalità di salvaguardia della legalità economica e finanziaria.

Ai controlli di legalità, di efficienza, di sana e corretta gestione amministrativa si è sommato, in posizione centrale dopo la legge costituzionale 20.4.2012, n. 1<sup>6</sup>, il controllo degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Con la legge n. 213/2012 si è completata la configurazione del sindacato generale e obbligatorio, riservato alla Corte dei conti, sui bilanci preventivi e consuntivi delle autonomie territoriali, ai fini della verifica del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica (Corte Cost. sentenza n. 60/2013).

Sono stati ampliati i controlli della Corte e i loro effetti, è stato introdotto il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, comprensivo delle partecipazioni in società controllate e dei risultati definitivi della gestione degli enti del servizio sanitario; il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali; la riduzione dei costi della politica nelle Regioni; la rendicontazione delle spese per il funzionamento dei gruppi politici istituiti presso i Consigli regionali; il rafforzamento negli enti locali dei controlli sugli equilibri finanziari e sulle società partecipate non quotate; la previsione, nella procedura guidata di dissesto finanziario dell'ente locale, di una fase di ammissione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, sottoposto al sindacato di giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite della Corte, in speciale composizione, nelle materie di contabilità pubblica.

Le nuove attribuzioni, compatibili con le previsioni generali contenute nel r.d. 12.7.1934, n. 1214, consentono<sup>7</sup> di *“delineare una funzione base del controllo della Corte dei conti alla quale ha fatto nel tempo sempre riferimento il legislatore, funzione che consiste nell'apprestare la garanzia dell'osservanza dei limiti di bilancio, ed in particolare del vincolo di destinazione che l'organo deliberante di ogni struttura amministrativa determina con le sue scelte previsionali vincolanti per l'azione concreta”*.

---

<sup>6</sup> come è noto, tale legge ha modificato l'art. 97 della Costituzione, inserendo il nuovo comma 1: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*

<sup>7</sup> Premessa di Francesco Garri *“Termini e confini delle attribuzioni della Corte dei conti”* a *“La Corte dei conti Controllo e Giurisdizione Contabilità Pubblica*, a cura di Francesco Garri, Giuffrè Editore

La conclusione trova conferma nel nuovo sistema di controlli, se solo si consideri che la pronuncia della Corte dei conti nel giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni *“che si interpone tra l’attività di rendicontazione e la legge che approva il conto, ha la funzione precipua di agevolare l’assemblea legislativa nel controllare che l’attività dell’organo esecutivo sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa”*<sup>8</sup>, e la Corte Costituzionale<sup>9</sup> ha definito la generale competenza della Corte dei conti in materia di controllo di legalità e regolarità della finanza pubblica territoriale come funzionale alla verifica del rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli accordi internazionali.

Anche sul versante della giurisdizione della Corte dei conti, l’ingiustizia del danno può rinvenirsi nella violazione del vincolo di destinazione con il quale i beni pubblici vengono assegnati alle autorità di gestione e che si mantiene per tutta la loro gestione a soddisfazione degli interessi della collettività – conseguimento di fini di pubblico interesse, per i beni demaniali; destinazione ad un servizio pubblico o governativo, per i beni patrimoniali indisponibili; destinazione a fini produttivi, per i beni patrimoniali disponibili; destinazione allo svolgimento di attività amministrative, quali individuate nelle deliberazioni preliminari che stabiliscono le previsioni di spesa per ciascuna di tali attività, per il numerario – quando la violazione sia attuata con utilizzazione dei beni a soddisfacimento di interessi diversi da quelli previsti o, nel caso delle erogazioni del numerario, attuarne impieghi cui non corrispondano i risultati rappresentati dagli scopi delle erogazioni stesse.

Nelle stesse funzioni base del controllo e della giurisdizione è possibile rinvenire una delle ragioni della loro contestazione nella Corte dei conti, che, alla luce delle evidenze normative anche dell’ultimo triennio, si qualifica organo garante imparziale dell’equilibrio economico finanziario dell’intero settore pubblico allargato, nell’interesse dello Stato-comunità e non dello Stato-governo, per l’integrità delle finanze pubbliche e la sana e corretta gestione delle risorse collettive.

### **Il ruolo del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti.**

Il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti è “parte imparziale” a tutela della legalità finanziaria della Pubblica Amministrazione, titolare di una funzione obiettiva e neutrale nell’interesse generale al corretto esercizio delle gestioni amministrative, in rappresentanza degli interessi generali e indifferenziati della collettività e non degli interessi perseguiti dai singoli enti pubblici (Corte Cost., sentenza n. 104/1989).

La sua azione, oltre che dissuasiva, ha costituito stimolo alla progressiva espansione dell’area del danno risarcibile - come provano le figure di creazione giurisprudenziale del danno da tangente, da disservizio, all’immagine di enti pubblici (attualmente limitato legislativamente ai delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione), da lesione della concorrenza e degli equilibri dei bilanci pubblici, da lesione dei beni ambientali - e dei soggetti convenibili in giudizio, attraverso la valorizzazione del carattere pubblico delle risorse finanziarie gestite illecitamente anche da parte di privati.

Nell’ambito delle fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa – il legislatore ha qualificato negli ultimi anni, a scopo dissuasivo e repressivo, date fattispecie, potenzialmente lesive degli equilibri dei bilanci pubblici, quali illeciti erariali, prevedendo talvolta l’importo minimo e massimo della sanzione patrimoniale applicabile o la misura interdittiva – il PM è chiamato a

---

<sup>8</sup> Corte dei conti, Sezione Autonomie, del. N. 9/2013

<sup>9</sup> sentenza n. 40 del 10.3.2014, che si è fondata sull’art. 100 della Costituzione con richiamo agli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione e ai principi del diritto comunitario

svolgere attività di accertamento istruttorio quanto meno in relazione all'elemento psicologico, in modo che non ci siano deroghe al carattere personale della responsabilità finanziaria<sup>10</sup>.

Un momento di raccordo tra le funzioni dell'Ufficio del Pubblico Ministero e quelle intestate alla Sezione territoriale di controllo è la presenza del Procuratore regionale in sede di chiusura del ciclo annuale dei controlli sul bilancio dell'amministrazione regionale, rappresentato dal giudizio di parificazione dei bilanci regionali, introdotto per le Regioni ordinarie dal d.l. 174/2012 e per la Regione F.V.G. dall'art. 33 del d.p.r. n. 902/1975, sostituito dall'art. 3 del d.lgs. n. 125 del 2003.

Il Pubblico Ministero vi partecipa quale interveniente necessario e osservatore della legalità finanziaria, con il dovere di segnalare – sul fondamento dell'istruttoria e della relazione della Sezione Regionale di Controllo sul rendiconto generale – non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in dati settori della spesa regionale. In tal senso, l'intervento del PM contribuisce, pertanto, alla verifica non solo dei dati contabili, ma anche dell'efficacia e dell'efficienza della spesa dei settori analizzati e alla proposizione delle misure di correzione e degli interventi di riforma necessari per assicurare l'equilibrio dei bilanci.

Ulteriori raccordi tra le funzioni inquirenti e quelle di controllo sono richieste dal nuovo sistema dei controlli della Corte.

Per tali raccordi non sussistono ostacoli giuridici<sup>11</sup> e anzi essi trovano *“attuale giustificazione nel fatto che le pronunce delle sezioni di controllo della Corte, che, ai sensi del citato d.l. n. 174 del 2012, accertino, a carico degli enti territoriali, squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, l'inadempimento dei gruppi consiliari agli obblighi di rendicontazione dei finanziamenti regionali, possono evidenziare, in assenza di misure correttive, profili di danno erariale, sotto l'aspetto di maggiori oneri evitabili e di spese inutili sostenute dai suddetti enti, tali da giustificare anche un'azione diretta all'accertamento di un'ordinaria responsabilità amministrativa. La stessa violazione dell'obbligo di assicurare, da parte degli enti pubblici, l'equilibrio dei bilanci, può essere causa di eventi lesivi nel patrimonio di questi ultimi, sanzionabili a titolo di responsabilità amministrativa, quando tale violazione ha comportato maggiori oneri per anticipazioni di cassa, per ritardi nei pagamenti o per interventi finanziari statali. Analoghi effetti dannosi, sotto l'aspetto di maggiori o inutili spese a carico degli enti locali, possono evidenziarsi dal dissesto finanziario di questi ultimi”*<sup>12</sup>.

### **La giurisprudenza della Corte Costituzionale.**

#### **- sentenza n. 19 del 10.2.2014**

La Corte ha confermato il proprio precedente orientamento (sentenze n. 112/1973, n. 345/2004 e n. 184/2007) in base al quale non spetta alle Regioni la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali incidono su situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza dello Stato, chiarendo, *“con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe indurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi*

---

<sup>10</sup> Relazione della Procura Generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, pagg. 1-2

<sup>11</sup> la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 29/1995, ha ritenuto *“incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei poteri istruttori inerenti al controllo di gestione (...)”*

<sup>12</sup> Relazione della Procura Generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, pag. 6

dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost.». La potestà legislativa regionale in materia di ordinamento dei propri uffici può prevedere, nell'ambito della disciplina del rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, senza poter incidere sul regime di quest'ultima.

- **sentenza n. 39 del 6 marzo 2014**

La Corte si è pronunciata su molteplici censure sollevate in tre ricorsi delle Regioni Autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e della Provincia autonoma di Trento con riferimento a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213<sup>13</sup>, ha qualificato le norme censurate norme di principio in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare» (art. 117, terzo comma, Cost.), ritenendo, pertanto, “*naturale che da esse derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante*”.

La Corte ha, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7<sup>14</sup>, limitatamente alla parte in cui consente di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata dalla Sezione Regionale di Controllo la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, perché, incidendo sul contenuto o sugli effetti di provvedimenti di carattere legislativo, condizionerebbe l'autonomia regionale.

E' stato impugnato l'art. 1, commi 9-12<sup>15</sup>), avente ad oggetto i **controlli sui gruppi consiliari dei Consigli regionali**.

---

<sup>13</sup> Le disposizioni impuginate risultano: l'art. 1, commi da 1 a 8, aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni; commi 9-12, aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei Consigli regionali, e 16, riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1; l'art. 3, comma 1, lettera e), avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali; l'art. 6, avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali; l'art. 11-bis, relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

<sup>14</sup> c7: Nell'ambito della verifica di cui ai commi 3 e 4, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

<sup>15</sup> c9: Ciascun gruppo consiliare dei Consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati.

10. Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del Consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del Consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il

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

Non è stato ritenuto lesivo dell'autonomia regionale il comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, che prevede che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità. Il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce, infatti, parte integrante del rendiconto regionale e il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, attraverso una analisi obbligatoria, di tipo documentale, sull'effettivo impiego dei fondi, che non entra nel merito delle scelte discrezionali, rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

La Corte, peraltro, con la **sentenza n. 263/2014**, ha ribadito che *“il controllo (...) non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi (...)”*.

Costituzionalmente illegittimo, invece, è stato dichiarato il comma 11 dell'art. 1 del d.l. n. 174 cit., limitatamente al terzo periodo, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare, che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato, decada, per l'esercizio successivo a quello rendicontato, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale.

La disposizione è stata ritenuta lesiva degli artt. 117 e 119 Cost. posti a tutela dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, prevedendo *“una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure che la Corte dei conti possa graduare la sanzione in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive”*.

Non è stato ritenuto, invece, costituzionalmente illegittimo il comma 11, ultimo periodo, dell'art. 1 del d.l., nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di

---

rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione.

11. Qualora la competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del Consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

12. La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti. Avverso le delibere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'*articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*.

accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, obbligo da ritenersi principio generale delle norme di contabilità pubblica. Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, *“l'obbligo di restituzione può ritenersi principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari”*.

La Corte ha, infine, in punto, precisato che avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sussiste la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli strumenti di tutela giurisdizionale approntati dall'ordinamento. Circa la competenza giurisdizionale al riguardo, la Corte, nella **sentenza n. 263 del 2014**, ha precisato che *“Il legislatore (...) con l'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, del d.l. 24.6.2014, n. 91 (...) ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando che avverso le delibere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma<sup>16</sup>, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267”*<sup>17</sup>.

E' stata dichiarata infondata la questione di costituzionalità dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000<sup>18</sup>, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012.

La Corte ha ritenuto che i controlli previsti da tale disposizione non sono lesivi dell'ambito riservato alle norme di attuazione, in quanto distinti e diversi rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti “speciali” di autonomia, *«almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti»* (sentenza n. 60 del 2013), cui sono riconducibili

---

<sup>16</sup> c12: La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti. Avverso le delibere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>17</sup> c5: La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese. Le medesime Sezioni Riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter.

<sup>18</sup> Articolo 148-bis *Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*

1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.



tutte le norme impugnate. I controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica sono, infatti, differenti da quelli spettanti alle autonomie speciali, quanto a parametro e finalità perseguite.

- **sentenza n. 40 del 10 marzo 2014**

In relazione all'esercizio dell'attività di controllo della Corte dei conti, la Corte costituzionale<sup>19</sup>, sulla base degli artt. 100, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, e con richiamo ai principi di diritto comunitario, ha definito la generale competenza della Corte dei conti in materia di controllo di legalità e regolarità sulla finanza pubblica territoriale come funzionale alla verifica del rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" e dagli accordi internazionali.

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

I controlli delle Sezioni regionali hanno assunto progressivamente caratteri cogenti (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riflettere tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, rendendo inutile la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

**La giurisprudenza delle Sezioni Riunite.**

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno adottato diverse decisioni nell'esercizio delle nuove funzioni con la speciale composizione di cui all'art. 243 quater, 5 comma, introdotto dall'art. 3, co.1, lett. r), legge n. 213 del 2012<sup>20</sup>, che ha lasciato inalterate le funzioni delle SS.RR. in composizione ordinaria<sup>21</sup>, nell'ambito delle quali risulta emessa la **sentenza n. 30/QM/2014**, con la quale le Sezioni Riunite hanno dato risposta negativa al quesito posto dal Presidente della Corte in ordine all'attivabilità o meno, "*anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213*"<sup>22</sup>, del giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853".

Esaminando il quadro normativo di riferimento, le Sezioni non hanno rinvenuto alcuna disposizione che attribuisca la qualifica di agenti contabili - figure tipizzate, che devono essere investite della funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione - ai Presidenti dei Gruppi consiliari relativamente alla gestione dei fondi pubblici loro erogati, con

---

<sup>19</sup> La Provincia di Bolzano, con l'art. 12 della legge n. 22 del 2012 che modifica la legge provinciale n. 10 del 1992, sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo periodo, il seguente: "*Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi*", aveva attribuito i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del TUEL all'«Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli», sottraendoli alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale esorbitava così dalla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento di finanza pubblica» prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa anche alla Provincia di Bolzano quale forma di autonomia più ampia.

<sup>20</sup> richiamo a precedente nota 16

<sup>21</sup> con lo specifico compito di risolvere, i contrasti giurisprudenziali e le "questioni di massima di particolare importanza" ex art. 4, commi 1 e 2, della legge n 161/1953

<sup>22</sup> richiamo a precedente nota 14

conseguente obbligo degli stessi di rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e sottoposizione al giudizio di conto.

La sentenza precisa, inoltre, che resta ferma la soggezione dei Presidenti dei gruppi consiliari alla giurisdizione di responsabilità amministrativa e contabile per il danno cagionato alle finanze regionali per l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo, che impieghino per uso personale o con deviazione dai fini istituzionali.

In applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, ritenuto applicabile estensivamente a tutti i funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione, nel caso in cui questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti, come in specie si verifica per i rendiconti delle spese dei Gruppi consiliari, la pronuncia conferma la soluzione negativa della questione di massima.

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

Sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, e dell'obbligo di rendicontazione ivi previsto, è intervenuta la Corte Costituzionale, con sentenza n. 39 del 6 marzo 2014 , sulla quale si è riferito nel terzo paragrafo.

Per costante giurisprudenza costituzionale l'immunità disciplinata dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, non è assoluta, e non copre le funzioni di mera amministrazione attiva, perché secondo la Costituzione esse non rientrano nelle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale (art.121, commi 3 e 4), e costituiscono estrinsecazione non già di autonomia costituzionale di organi rappresentativi, ma di discrezionalità amministrativa<sup>23</sup>.

Il principio dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non incide, in ogni caso, sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione nel 2014 hanno assunto numerose decisioni nell'esercizio delle nuove funzioni loro spettanti, in particolare i giudizi proponibili ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dal decreto legge n. 174 del 2012 convertito dalla legge n. 213 del 2012, avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali.

Le Sezioni Riunite hanno affermato la ricorribilità innanzi a se medesime anche delle delibere delle Sezioni regionali di controllo di parifica del rendiconto generale regionale.

L'approdo giurisprudenziale non è apparso scontato né lineare alla Procura Generale della Corte dei conti<sup>24</sup>, che ha anche sostenuto che, *“ove dovesse affermarsi la tesi dell'ammissibilità del ricorso de quo, lo stesso ruolo del P.M. contabile, tanto in sede centrale che in sede locale, andrebbe adeguatamente ripensato ed adeguato alla nuova prospettiva”*.

---

<sup>23</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 392/1999 e 289/1997

<sup>24</sup> Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015

## **La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.**

- **n. 23257 del 31.10.2014**

E' stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità per danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi politici nell'ambito dei Consigli Regionali.

Le Sezioni Unite sono partite dal carattere bivalente dei gruppi, che, nella veste rappresentativa dei partiti, mutuano da questi la natura privatistica, mentre svolgono una funzione pubblicistica quando partecipano all'attività del Consiglio, e hanno tratto dall'incidenza dell'attività dei gruppi e dei loro Presidenti sullo svolgimento delle funzioni dell'Assemblea elettiva sicuro convincimento della riconoscibilità, in capo al Presidente del gruppo, della qualifica di Pubblico Ufficiale.

L'accentuazione della connotazione pubblicistica della funzione deriva anche dagli approdi giurisprudenziali della Corte Costituzionale, che, da ultimo nella sentenza n. 39 del 2014, ha qualificato i gruppi *“organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio”*.

Le Sezioni Unite hanno ritenuto rispondenti a tale tendenza ermeneutica i dati normativi dell'ordinamento della Regione F.V.G. (leggi regionali n. 54 del 1973 e n. 52 del 1980).

E' stato, peraltro, precisato che anche l'eventuale riconoscimento del carattere solo privatistico dei gruppi e dei loro componenti non avrebbe natura dirimente ai fini dell'esclusione del sindacato giurisdizionale della Corte dei conti sulla gestione dei contributi pubblici erogati ai gruppi per il loro funzionamento, poiché la giurisdizione si radica in funzione non già della qualità dell'agente (che ben può essere un privato), ma della natura delle risorse utilizzate e della predeterminazione dello scopo attraverso di esse perseguito.

È stato inoltre affermato che la giurisdizione contabile non può ritenersi esclusa in funzione delle prerogative costituzionali riconosciute dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, a tutela dell'autonomia del Consiglio regionale, atteso che già il dato letterale della norma esclude ogni possibilità di estendere l'evocata prerogativa d'insindacabilità – testualmente riferita alle *“opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle funzioni”* e, quindi, solo alle più elevate funzioni di rappresentanza politica del Consiglio regionale – alla gestione dei contributi erogati ai *“gruppi”* presso i Consigli regionali, che non attiene a quel novero ristretto di più elevate funzioni.

La Cassazione ha ricordato sul punto l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui il già citato art. 122, comma 4, come tutte quelle in materia di immunità e garanzie d'insindacabilità, ha natura derogatoria (quale eccezione alla regola del normale controllo giurisdizionale) ed è, quindi, di stretta interpretazione.

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

Del resto, proprio nell'ottica suindicata e ritenuta la piena applicazione della giurisdizione contabile agli apparati regionali, anche la Corte costituzionale (n. 292 del 2001; più di recente, n. 39 del 2014, nella quale si è anche rimarcato il non perfetto parallelismo con le garanzie riconosciute agli organi supremi: Camere parlamentari, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale) ha affermato che l'autonomia organizzativa e contabile di cui gode il Consiglio regionale non implica che l'amministrazione consiliare sia sottratta al controllo giurisdizionale stabilito dalle leggi statali sull'attività di maneggio del denaro pubblico, giacché questa non comporta di per sé interferenza

con attività deliberative né implicazione di “opinioni” e “voti” in capo ai componenti del Consiglio regionale

- **n. 5490 del 2014**

Le Sezioni Unite hanno confermato il proprio orientamento secondo il quale le questioni inerenti l'applicazione dell'art. 17, comma 30 ter del d.l. 78/2009 e successive modifiche, in tema di perseguibilità del danno all'immagine, non integrano una questione di giurisdizione, ma di mera proponibilità dell'azione davanti al giudice contabile e, quindi, meramente incidente sui limiti interni della giurisdizione.

- **nn. 22114 e 63 del 2014**

La Corte di Cassazione ha ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di contributi pubblici percepiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, ove gli stessi siano stati indebitamente conseguiti oppure distolti dalle finalità vincolate alla realizzazione di programmi pubblici.

La concessione di contributi pubblici a soggetti privati per l'attuazione di progetti nell'ambito di programmi che l'ente pubblico si propone di realizzare instaura un rapporto di servizio in senso lato con l'ente, con l'obbligo per il soggetto esterno, inserito nell'iter procedimentale dell'attività amministrativa dell'ente pubblico e compartecipe ad essa, di svolgerla secondo i fini pubblici cui è preordinato il finanziamento. L'omesso adempimento dell'obbligo, vulnerando gli obiettivi del programma e le risorse pubbliche, sottopone *l'extraneus* alla giurisdizione erariale per il risarcimento dei danni derivati all'Amministrazione, a prescindere dalle azioni civili o amministrative da questa esercitabili per far valere tutte le conseguenze giuridiche derivanti dal medesimo inadempimento, che sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali. L'eventuale interferenza che può determinarsi tra i giudizi pone un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, e di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*, e non una questione di giurisdizione.

- **nn. 5491, 71, 15942, 15943, 7177, 3201, 22608, 22609, 22615 del 2014**

Gli approdi giurisprudenziali dal 2009 al 2013, in relazione alla sussistenza della giurisdizione contabile o di quella ordinaria nei confronti degli amministratori e dipendenti delle società partecipate da enti pubblici, risultano confermati nel 2014.

È stato ribadito il principio per cui spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Sussiste quest'ultima solo quando l'azione di responsabilità riguardi il 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, ovvero il comportamento degli amministratori o dei sindaci tale da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico strumentale al perseguimento di finalità pubbliche e implicante l'impiego di risorse pubbliche, o tale da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio come nel caso del danno all'immagine<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Cass. S.U. 19-12-2009 n. 26806, nonché Cass. S.U. 519/2010, 4309/2010, 14655/2011, 20940/2011, 20941/2011, 7374/2013, 10299/2013, 20075/2013

Il danno cagionato dagli organi della società al patrimonio sociale non è idoneo a dar luogo (oltre all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori sociali, anche) all'azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, perché esso non implica alcuna conseguenza di tipo erariale, ma un *vulnus* al patrimonio appartenente soltanto ad un soggetto privato, la società, e perciò privato anch'esso, e non anche ai singoli soci, pubblici o privati, i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione, e i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nel patrimonio sociale.

Secondo le Sezioni Unite, sin quando non si arrivi a negare la distinzione stessa tra ente pubblico partecipante e società di capitali partecipata, la giurisdizione della Corte dei conti in materia potrebbe fondarsi o su una previsione normativa che eccezionalmente la stabilisca oppure sull'attribuzione alla stessa società partecipata della qualifica di ente pubblico, con conseguente natura pubblica del danno causato al suo patrimonio.

- **n. 15594/2014**

La Corte è giunta a conclusioni diverse solo in presenza di società di fonte legale, regolate da una disciplina *sui generis* di chiara impronta pubblicistica, quali ad esempio la Rai e l'Enav.

Nell'ambito di tali ultime fattispecie – società legali -, con la pronuncia sopra citata, le Sezioni Unite hanno ricompreso anche l'ANAS spa. In relazione alla mutata natura dell'Ente, trasformato da ente pubblico economico in società di diritto privato con l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 138 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 178 del 2002, le Sezioni Unite hanno escluso la riconducibilità dell'Anas nel novero delle società *in house* per la mancanza delle prescritte condizioni statutarie, ma hanno sostenuto che la trasformazione in società per azioni non ha intaccato i connotati essenziali di ente pubblico, presupposto della giurisdizione contabile. Depone in questo senso, anzitutto, la genesi stessa dell'Anas spa, “società legale” direttamente derivante da un atto normativo e non da un atto negoziale, come è naturale in società di diritto privato. Indicativa è anche la circostanza che il suo statuto e le eventuali successive modificazioni debbano essere approvati con decreto ministeriale e che con decreto ministeriale sia determinato il capitale sociale, al quale i residui passivi spettanti all'Anas sono conferiti mediante un atto amministrativo del competente Ministero.

La Cassazione ha così riconosciuto la giurisdizione contabile nei confronti degli organi e dei funzionari dell'ente, non solo per i danni direttamente cagionati all'immagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale socio unico dell'Anas s.p.a., ma anche per quelli causati al patrimonio dell'Anas medesima, pur ribadendo, quale punto fermo, che la veste di società azionaria non è sempre e comunque irrilevante nella molteplice varietà dei rapporti che all'Anas possono far capo, ai fini dell'individuazione della disciplina giuridica di volta in volta agli stessi applicabile.

Di ciò la Corte ha tenuto conto nella pronuncia.

- **n. 16240 del 2014**

Con riferimento a fattispecie relativa ai danni subiti da ANAS s.p.a. – in tema di appalto pubblico per opere stradali – per l'indebito riconoscimento di riserve nella procedura di accordo bonario ex art. 31 bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (ora, art. 240 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), la Cassazione ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti nei riguardi dei componenti della commissione di accordo bonario, stante l'estraneità all'ente pubblico appaltante determinata dalla funzione conciliativa; del contraente generale, stante la natura contrattuale dell'iscrizione di riserve incidenti sul sinallagma negoziale, e nei confronti del direttore dei lavori, poiché questi, nell'appalto affidato a contraente generale, opera per quest'ultimo, e non come agente pubblico.

La Cassazione non si è discostata in generale dagli indirizzi espressi in materia nel 2009, che ha ribadito anche nel 2014, con l'unico correttivo relativo alle società *in house providing*.

Appartengono a tale tipologia quelle società dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che siano state costituite in via esclusiva da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi; che sia espressamente inibita, in modo assoluto, la possibilità di cessione a privati delle partecipazioni societarie di cui gli enti pubblici sono titolari<sup>26</sup> che esplicano la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di *controllo* della gestione *analoghe* a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. Tali società<sup>27</sup>, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non si pongono in rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì come una sua *longa manus*, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa, con la conseguenza che il danno arrecato al patrimonio sociale si configura quale danno direttamente riferibile all'ente pubblico, i cui organi può dirsi facciano capo all'amministrazione medesima.

Se, al contrario, dallo statuto societario non emerga la coesistenza dei tre delineati requisiti necessari per l'individuazione della società *in house*, la giurisdizione della Corte dei conti non è riconosciuta.

- **n. 22608 del 2014**

Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno così statuito la giurisdizione del Giudice Ordinario e conseguentemente cassata la conferma della condanna in sede di appello (sent. I Appello 489/2013) degli Amministratori del Consorzio Acquedotto Friuli Centrale (CAFC Spa) per i danni causati al patrimonio dell'ente in conseguenza dell'acquisto di biglietti per l'ingresso allo stadio o a teatro con i fondi del Consorzio, qualificati –ingiustificatamente secondo i Giudici contabili che avevano condannato già in primo grado- come spese di rappresentanza.

Secondo la Corte di Cassazione, infatti, all'epoca dei fatti, risalenti al 2005-2006, il CAFC non rivestiva le caratteristiche di società *in house*, necessarie a radicare la giurisdizione del Giudice contabile.

Tenuto conto del fatto che quello delle partecipate pubbliche rappresenta un fenomeno di primaria rilevanza innanzitutto per la sua estensione in termini quantitativi e poi per i non infrequenti episodi di *mala gestio*, spesso delittuosa e assunta agli onori della cronaca, appare opportuno e non procrastinabile un intervento legislativo coerente e non frammentario che devolva la cognizione in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice contabile (*se non altro per non relegare ad una mera eventualità – a fronte dell'obbligatorietà dell'azione contabile – l'iniziativa dell'amministrazione di agire in sede civile per il danno causato dagli amministratori dell'ente partecipato*)<sup>28</sup>.

L'occasione per tale intervento potrebbe essere offerta da una specifica delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Pubbliche e dei servizi pubblici locali, contenuta nel provvedimento sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577): l'art. 14 del d.d.l. in questione contiene una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Pubbliche.

Tanto più che la recente legge di stabilità 2015 (art. 1 co. 611-615, legge del 23.12.2014, n.190) ha previsto l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie

---

<sup>26</sup> n. 27993/2013

<sup>27</sup> n. 5491/2014

<sup>28</sup> Relazione del Procuratore Generale della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015

direttamente o indirettamente possedute da regioni e enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, in modo da conseguire la riduzione numerica entro il 31 dicembre 2015. A tal fine, è previsto che gli enti in questione definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, va trasmesso alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi degli enti dovranno predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti.

## **Parte Seconda**

### **Le attività inquirenti nell'anno 2014**

#### **Le spese dei gruppi consiliari**

La materia ha occupato, anche nel 2014, una parte rilevante dell'attività di Procura, che si è avvalsa della collaborazione preziosa della Guardia di Finanza e ha consolidato gli scambi informativi con la Procura della Repubblica di Trieste.

Il Pubblico Ministero d'udienza ha trattato in dibattimento 19 giudizi attivati nel corso del 2013 e 1 nel 2014 con riferimento alle spese di rappresentanza del 2011.

I giudizi si sono conclusi con 15 sentenze di condanna al pagamento complessivo di euro 266.611,24.

La Sezione ha ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari con argomentazioni che risultano integralmente accolte dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella pronuncia n. 23257 del 31.10.2014, attivata dal ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione presentato da uno dei soggetti convenuti in giudizio da questa Procura (pronuncia richiamata al sesto paragrafo).

In relazione ai singoli componenti dei gruppi consiliari, la Sezione ha rinvenuto i presupposti per il riconoscimento della giurisdizione nel rapporto di servizio onorario con la Regione connesso alla carica elettiva di consigliere regionale; nella relazione di carattere funzionale che discende dall'accesso ai contributi previsti dalle leggi n. 54/1973 e n. 52/1980; nel diretto maneggio di denaro pubblico avente una specifica destinazione funzionale con obbligo di dar conto dell'utilizzo al Presidente.

La Sezione ha ritenuto, nella quasi totalità dei casi sottoposti al suo giudizio, o prive di giustificazioni o corredate da documentazione inidonea a dar conto dell'inerenza della spesa ai fini istituzionali del gruppo politico le spese di rappresentanze esaminate. Alcune delle voci contestate non sono state ritenute, invece, per la loro stessa tipologia, riconducibili alla categoria delle spese di rappresentanza. Si indicano a titolo esemplificativo le spese per acquisti presso negozi di calzature e di pelletterie; acquisto di boccioni d'acqua; acquisto di articoli per neonati; acquisti di bigiotteria o di gioielleria; acquisto di articoli per la casa o di prodotti ortofrutticoli, presso negozi di ferramenta, di elettronica e autoricambi; spese per la riparazione, il tagliando di manutenzione o il contratto di assicurazione di autovetture private).

Le ricevute di ristoranti, bar, enoteche, gelaterie, pur astrattamente riconducibili alle spese di rappresentanza, sono risultate prive di documentazione attestante la finalità e le esigenze di

rappresentanza esterna. Non sono state ritenute sufficienti generiche motivazioni di esigenze di ascolto delle necessità e delle aspettative della società civile e, peraltro, la frequenza eccessiva delle ricevute ha fatto considerare inverosimile la riferibilità ad incontri istituzionali.

La Sezione ha, invece, ritenuto ammissibili le spese per acquisto di libri e giornali, previste espressamente dal Regolamento 196/1996. Il Collegio ha, inoltre, tenuto conto dell'apporto causale, per omesso o insufficiente controllo, dell'Ufficio di Presidenza pur non convenuto in giudizio, quantificando la partecipazione alla causazione del danno nella percentuale del 10%, in ragione della quale è stato ridotto il quantum addebitato al soggetto condannato.

Nel 2014 la Procura ha avviato attività istruttoria per le spese di funzionamento dei gruppi consiliari, comprensive di quelle di rappresentanza, con riferimento agli anni 2010 e 2012. Per il 2011 l'attività istruttoria ha riguardato le spese di funzionamento diverse da quelle di rappresentanza.

Nell'ambito dell'attività dell'Ufficio di Procura ante iudicium sono stati recuperati, successivamente all'audizione di trentanove consiglieri, complessivamente euro 197.094,55 e sono stati emessi n. 23 inviti a dedurre con contestazione di importi pari ad euro 1.840.893,79.

La funzione inquirente andrà raccordata, in materia, con la funzione di controllo della Sezione Regionale della Corte dei conti sulla rendicontazione annuale della gestione delle risorse trasferite a ciascun gruppo consiliare, introdotta dall'art. 1, commi 9, 10 del d.l. n. 174/2012, conv. nella l. n. 213/2012.

La Corte Costituzionale è intervenuta in materia con sentenza n. 39 del 6 marzo 2014 della quale si è riferito al terzo paragrafo.

Le Sezioni Riunite, con sentenza n. 30/QM/2014, hanno ritenuto non sottoponibile a giudizio per resa di conto il Presidente del gruppo consiliare, come già riferito nel paragrafo 4, facendo, tuttavia, salva la possibilità del medesimo e dei componenti dei gruppi politici di incorrere in responsabilità amministrativa e contabile attratta nel sindacato della Corte dei conti.

Le Sezioni Riunite hanno emesso, sempre in materia, le sentenze n. 29 del 30.7.2014 e n. 40 del 13.11.2014, come già riferito nel quarto paragrafo.

Nei confronti dei Consiglieri regionali sono stati emessi tre atti di citazione nel 2014.

E' stato convenuto in giudizio un Presidente di un gruppo consiliare, che non ha provveduto alla restituzione dell'importo di euro 32.800,00 relativo a spese di funzionamento del gruppo stesso nell'arco temporale 1.1./12.5.2013, risultanti da rendiconto e non ritenute regolari dalla Sezione Regionale di Controllo, perché non adeguatamente giustificate. Il Presidente che, invitato a restituire la somma in questione dal Presidente del Consiglio regionale, ha ritenuto di non adempiere, non ha fornito alla Procura elementi giustificativi.

Con riferimento alle spese di rappresentanza 2011, inizialmente contestate al solo Presidente, sono stati convenuti in giudizio i componenti del gruppo consiliare Lega Nord Padania, cui le spese in questione risultano riferibili. Tutte, nel rilevante importo complessivo, appaiono non giustificate, dal momento che non sono documentate le finalità istituzionali cui devono essere destinate, per una larga parte mancano i documenti contabili adeguati e per altra le spese ineriscono all'acquisto di beni e servizi non riconducibili agli scopi per i quali i fondi sono assegnati al gruppo.

La locale Sezione giurisdizionale ha ordinato il deposito di un'integrazione documentale.

E' stato convenuto in giudizio anche un consigliere per un importo di circa 16.000,00 euro per spese di consumazioni presso bar, gelaterie, locali di ristorazione, di acquisto di generi alimentari, liquori,



vini, fiori e penne, supportate solo da scontrini o ricevute fiscali senza l'indicazione delle circostanze e dei motivi che le rendevano necessarie e delle generalità e della qualifica dei soggetti esterni per cui le stesse erano effettuate.

### **Le frodi nella gestione dei contributi nazionali, regionali e comunitari**

L'indirizzo inaugurato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 4511/2006 ha trovato conferma anche nel 2014.

Sono, infatti, intervenute, nel corso dell'anno, decisioni delle Sezioni Unite Civili, quali la n. 70/2014, che hanno ribadito la giurisdizione della Corte dei conti sui soggetti (persone fisiche e giuridiche), anche privati, beneficiari di contributi pubblici. La giurisdizione contabile è stata confermata anche con riferimento agli amministratori e ai dipendenti delle persone giuridiche beneficiarie del sostegno pubblico. In questi casi, per effetto del provvedimento di concessione del contributo, il destinatario diviene il terminale di un'attività funzionalmente collegata all'interesse pubblico e assume la qualità di soggetto agente, sia pur occasionalmente, nell'interesse dell'ente pubblico erogatore.

Restano, invece, esclusi dalla giurisdizione della Corte i contributi 'a fondo perduto' perché privi del vincolo di destinazione (Cass. Sezioni Unite Civili n. 9846/2011).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha rinvenuto, nella gestione dei contributi pubblici, fattispecie risarcibili in tutti i casi in cui le risorse siano state indebitamente destinate a finalità diverse da quelle per le quali la concessione è prevista, con conseguente vanificazione dello scopo perseguito, perché l'erogazione del contributo è avvenuta in assenza dei presupposti di legittimità o perché non risulta rispettato il vincolo di destinazione o ancora perché non si provvede al recupero di quanto erogato (in questo caso l'azione è diretta nei confronti della PA competente ed inerte e non del beneficiario del contributo).

Dalla relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 del Presidente della Corte d'Appello, con riferimento ai delitti aventi ad oggetto l'indebita percezione di contributi pubblici, risultano pendenti presso i Tribunali della Regione, quali sopravvenienze 2014, 51 procedimenti per fattispecie riconducibili all'art. 640 bis c.p. (in leggero incremento presso il Tribunale di Trieste, invariate negli altri), 124 procedimenti (oltre 2 sopravvenienze presso la Corte d'Appello) per fattispecie riconducibili agli artt. 316 bis e 316 ter c.p. (in essi, tuttavia, ricomprese anche le iscrizioni in esito ai controlli eseguiti dalla Guardia di Finanza sulla concessione di piccoli contributi, quali buoni libri, buoni 'bebè', esenzioni ticket e altro, per i quali, in molti casi negli anni passati, la Procura della Repubblica di Udine ha ipotizzato solo la violazione dell'art. 316 ter c.p., in essa assorbita la condotta di falso, richiedendo in seguito l'archiviazione per irrilevanza penale del fatto).

L'attività istruttoria della Procura ha riguardato nel 2014 la gestione di fondi in agricoltura (FEOGA, FEAGA, FEASR) per euro 10.390.122,85 e di fondi di sviluppo infrastrutturale di provenienza comunitaria, nazionale e regionale (FESR-fondi Ministero Sviluppo Economico, fondi regionali) per euro 4.949.295,83.

L'azione investigativa ha riguardato quelle condotte di gestione incidenti su fondi a destinazione vincolata che sono risultati erogati in assenza dell'effettivo e regolare svolgimento delle attività finanziate e per effetto di false rendicontazioni dei costi effettivamente sostenuti.

In un caso, il contributo erogato è stato recuperato attraverso l'attività d'accertamento della Procura (dopo la notifica dell'invito a dedurre) per euro 49.500,00.

L'Ufficio inquirente ha depositato un atto di citazione in relazione ad una fattispecie di mala gestio di contributi finalizzati alla realizzazione di progetti di ricerca applicata. Sono stati convenuti una società di capitali con sede a Bolzano e unità operativa asseritamente a Trieste, insieme con un amministratore e un direttore di ricerca, con concreto inserimento funzionale nell'attività finanziata.

Al termine dell'attività investigativa dell'Ufficio, in sinergia con la Procura penale e la Guardia di Finanza, Il progetto, che la società beneficiaria delle risorse attestava realizzato da altra società umbra attraverso una commessa di ricerca che dava titolo a punteggio preferenziale e, in specie, all'accesso al contributo, non è risultato effettuato da quest'ultima se non per una parte - e per una spesa - assolutamente irrilevante rispetto a quanto previsto. Il danno contestato è pari all'importo del contributo concesso. Il processo penale è pendente presso il Tribunale di Perugia.

Si è notificato un invito a dedurre al legale rappresentante e ad un amministratore di un'associazione sportiva triestina in relazione alla mala gestio di contributi complessivamente pari ad euro 540.000,00, concessi dalla Regione F.V.G., dal Comune di Trieste, dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato di Trieste e dalla Provincia di Trieste per l'organizzazione di un evento sportivo, realizzato, invece, da una società di capitali che non avrebbe potuto essere ammessa alle risorse pubbliche (solo per enti non lucrativi) e che aveva, quale amministratore delegato, colui che appariva, senza esserlo nemmeno formalmente, legale rappresentante dell'associazione e che presentava rendiconti non veritieri e fatture false. L'istruttoria sarà definita nel corso del 2015.

Nel 2014 si è curata l'attività investigativa anche con riferimento a due altre fattispecie di condotte di gestione incidenti su fondi a destinazione vincolata anche comunitari: i legali rappresentanti delle imprese esaminate si occupavano di presentare dichiarazioni mendaci e falsa documentazione, mediante la costituzione di nuove società o con l'utilizzo di società "sconosciute" all'amministrazione finanziaria ai fini dell'indebita percezione di contributi pubblici per complessivi euro 361.517,07.

In rapporto ai dati statistici di altre Regioni, le irregolarità accertate non sono marginali, apparendo sintomatiche dell'esistenza di zone poco controllate nelle quali è possibile accedere alla concessione di risorse pubbliche per finalità personali o in assenza dei requisiti di legge o di fatto.

## **I danni da reato**

### **Il danno da corruzione e illegalità nella Pubblica Amministrazione**

Per i casi di esercizio dell'azione penale su fatti che ledono gli interessi patrimoniali della Pubblica Amministrazione, vige il principio di reciproca autonomia di valutazione degli esiti dei processi, salvi gli effetti limitatamente vincolanti delle sentenze di condanna e assoluzione ex artt. 651 e 652 cpp.

E' stato emesso atto di citazione nei confronti del direttore dei lavori di fornitura, installazione e programmazione del sistema di comunicazione dati, fonìa e antintrusione di Villa Serravallo a San Daniele del Friuli. Il danno contestato è il maggior costo delle opere – pari ad euro 93.000,00 circa – sostenuto dall'ente locale appaltante (Comune di San Daniele del Friuli) a causa della corruzione e della frode in pubbliche forniture commesse dalla direzione lavori e del disservizio che ne è derivato, quantificato con riferimento alle maggiori spese per giudizi civili, penali e consulenze tecniche. In questo caso si è attesa la sentenza penale di primo grado per procedere e il giudizio risulta pendente in appello. La Sezione locale ha emesso un'ordinanza istruttoria.

In esito a complessa istruttoria espletata anche negli anni precedenti ai fini dell'individuazione delle specifiche responsabilità e della quantificazione del danno, è stato depositato atto di citazione per i danni da disservizio causati all'Azienda per i Servizi alla Persona Umberto I di Latisana dalla direttrice e da vari operatori assistenziali e sanitari in relazione alle condotte penalmente rilevanti – maltrattamenti e lesioni personali procurati agli ospiti non autosufficienti - e oggetto di sentenza di condanna del Tribunale di Udine e della Corte d'Appello di Trieste. Le responsabilità sono state ricostruite nell'atto di citazione in considerazione delle evidenze comportamentali singole emerse dallo studio delle lunghe trascrizioni delle udienze dibattimentali, oltre che delle prove del PM penale. Il danno è stato quantificato tenendo conto del fatto che i soggetti convenuti sono stati retribuiti per prestazioni di cura che non hanno reso e per un servizio pubblico desostanziato delle caratteristiche di pubblica utilità

### **Il danno da ammanchi**

E' stata depositata una citazione nei confronti di un dipendente dell'Azienda Speciale 'Trieste Benzina Agevolata' della Camera di Commercio di Trieste per minori versamenti degli incassi da emissione e vendita delle tessere regionali dei prodotti petroliferi anni 2012-2013 per euro 124.000,00 circa.

È in istruttoria e sarà definita entro il 2015 una fattispecie riguardante un grosso ammanco realizzato da un dipendente di un'Agenzia fiscale.

### **Il danno all'immagine**

E' stato depositato un atto di citazione per il danno all'immagine causato dalla corruzione di un dipendente dell'Azienda ospedaliera di Latisana cui venivano consegnate mensilmente modiche somme di denaro da un'impresa di pompe funebri in cambio di informazioni utili e riservate.

Un altro atto ha riguardato il danno all'immagine conseguente alla condotta illecita di un medico primario di una struttura sanitaria accreditata che prospettando falsamente ad un paziente tempi lunghi di attesa per l'intervento chirurgico, cui doveva essere sottoposto, se avesse dovuto effettuarlo in regime di convenzione con il SSR, induceva l'interessato a consegnargli indebitamente 2.000 euro. Il procedimento penale si era concluso con una sentenza di pena patteggiata.

Un'altra fattispecie ha riguardato il danno all'immagine del Ministero della Pubblica Istruzione prodotto dalla condotta penalmente rilevante – art. 609 quater c.p. – di un insegnante di scuola media, responsabile di aver compiuto atti sessuali con una studentessa minorenni. La Procura ha ritenuto, in aderenza ad un orientamento di due delle tre Sezioni centrali d'Appello, che il sistema configurato dal d.l. 78/2009, conv. nella l. 102/2009, e succ. mod. non limiti la giurisdizione contabile per la lesione dell'immagine della PA solo ai reati commessi dai pubblici ufficiali contro la PA.

### **Il danno da assenteismo**

L'art. 55 quinquies, comma 2, del d.lgs n. 165/2001, come introdotto dalla legge 27.10.2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha inserito uno specifico obbligo risarcitorio per il dipendente che "attesta falsamente la propria presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento

della presenza o con altre modalità fraudolente”, e, ciò, sia con riferimento alla lesione patrimoniale corrispondente ai compensi indebitamente erogati a titolo di retribuzione che in relazione alla lesione della propria immagine subita dall’Amministrazione.

La giurisprudenza della Corte ritiene sussistente questo secondo danno (inserito in una norma che contrasta i fenomeni di assenteismo) a prescindere dalla sussumibilità delle condotte illecite in una norma incriminatrice penale e, comunque, dalla presenza dei requisiti richiesti dall’art. 17, comma 30ter, del d.l. n. 78/2009 (anteriore alla l. n. 150/2009).

Sono stati depositati nel 2014 due atti di citazione per queste tipologie di danno, realizzate nel 2013, nei confronti di quattro dipendenti di due enti locali (Comuni di Trieste e di Duino Aurisina). In un altro caso – atto di citazione del 2013, udienza nel 2014 – un dipendente del Comune di Cervignano del Friuli ha risarcito, nelle more dell’udienza, il danno richiesto dalla Procura.

Sono in corso di trattazioni altre fattispecie di danni da assenteismo, ampiamente riportati dalla stampa locale, posti in essere da dipendenti del Comune di Trieste, della Soprintendenza per i Beni Architettonici e dell’Università degli Studi di Trieste.

### **I danni da disservizio**

Si è agito per il danno creato al Ministero dell’Economia dal comandante di una Tenenza della Guardia di Finanza (presso l’Aeroporto di Ronchi dei Legionari) condannato penalmente per aver effettuato in più occasioni, al di fuori dei compiti d’istituto e per finalità personali, interrogazioni delle banche dati del Ministero dell’Interno e di quello dell’Economia, comunicando le relative informazioni a terzi. Allo stesso soggetto sono stati contestati anche il danno per la parte di retribuzione inutilmente percepita durante tale attività illecita e il danno all’immagine.

Altra attività d’indagine ha riguardato i danni derivanti dall’omesso svolgimento dei propri compiti d’istituto da parte del Sovrintendente Medico Regionale, Dirigente medico di II livello, coordinatore dell’INAIL di Trieste, nella determinazione erronea, in alcune fattispecie di infortunio, della percentuale di invalidità permanente e dei periodi di invalidità temporanea.

Si è svolta attività di accertamento, avviata da un’ipotesi di abuso d’ufficio commesso dal responsabile dell’ufficio nell’ambito dell’Ufficio tecnico del Comune di Pravisdomini in relazione alla collaborazione per la redazione di progetti con lo studio immobiliare di un amministratore dello stesso ente, che ha fatto emergere una situazione di grave disordine e una diffusa illegittimità dell’azione pubblica in campo urbanistico, regolarizzata solo a seguito di interventi straordinari attuati con risorse interne ed esterne.

La Sezione ha condannato al risarcimento del danno da disservizio e di quello all’immagine dell’ente locale.

### **Il danno da simulazione di infermità**

Vari atti di citazione sono stati emessi nei confronti di militari che hanno simulato infermità e truffato l’amministrazione al fine di percepire indebitamente compensi.

### **I danni da indebita appropriazione di somme di denaro detenute in ragione del servizio**

E’ stato depositato un atto di citazione nei confronti del responsabile del servizio finanziario di un ente locale che ha emesso un mandato di pagamento in favore di se stesso senza riversale d’incasso.

## **I maggiori costi degli appalti di lavori pubblici**

In materia di lavori pubblici sono stati emessi per maggiori inutili spese negli appalti di lavori pubblici (maggiori costi lavori) quattro inviti a dedurre nei confronti di direttori di lavori e responsabili unici del procedimento di enti locali. In un caso è stato offerto al Comune danneggiato, che ha accettato, un risarcimento di danno pari ad euro 58.004,97, in aggiunta alla somma di euro 25.399,48 di cui era creditore verso l'ente locale il direttore dei lavori ritenuto responsabile.

In un caso si è chiesta la proroga (concessa) del termine per il deposito dell'atto di citazione, poiché si è ritenuto di effettuare ulteriori accertamenti, delegati ad un dirigente pubblico.

In un altro caso è stato emesso atto di citazione (v. punto "Il danno da corruzione e illegalità nella Pubblica Amministrazione") per euro 92.747,34.

Un caso è stato archiviato.

## **Le maggiori spese per il personale**

E' stato depositato un atto di citazione con il quale si è contestato al Direttore Generale del Comune di Muggia il danno costituito dalla spesa ingiustificata sostenuta dall'ente per l'erogazione, in favore del responsabile di un servizio, dell'indennità per mancata fruizione di parte delle ferie negli anni 2002-2008 senza che risultasse il diniego delle stesse in ragione di circostanze eccezionali.

Un altro atto di citazione ha riguardato la spesa ingiustificata sostenuta dal Comune di Muggia per la corresponsione al responsabile di un servizio della maggiorazione dell'indennità di posizione riconosciuto in sede contrattuale (c.c.r.l. dd 7.12.2006, art. 44, comma 3) in relazione a particolari situazioni non ricorrenti nel caso specifico.

In entrambi i casi il Direttore Generale convenuto è stato condannato.

## **Le istruttorie più rilevanti in corso di trattazione e da definirsi nel 2015**

A fronte della segnalazione dei revisori dei conti di un comune del pordenonese è in corso di svolgimento un'istruttoria sui danni conseguenti al pagamento di progressioni economiche al personale in violazione del divieto posto dall'art. 9 del D.L. 78/2010. Va sottolineato che il segretario dell'ente, autorizzato dalla Giunta, e i rappresentanti sindacali hanno sottoscritto il contratto con il quale venivano riconosciuti tali indebiti emolumenti nonostante il parere negativo (formulato con del. 28/2011) della locale Sezione del controllo della Corte dei conti.

E' in corso un'istruttoria complessa riguardante fattispecie dannosa – danno ipotizzato di euro 15.000.000,00 circa – connessa a truffa aggravata per il conseguimento di pubbliche erogazioni. Risulta disposto il giudizio penale nei riguardi e di dipendenti dell'A.S.S. n. 4 e dell'amministratore delegato e del direttore generale di una struttura privata della provincia di Udine (soggetto privato non accreditato) per condotte finalizzate ad assicurare il rimborso a quest'ultima per prestazioni di dialisi che non avrebbero potuto essere erogate dal soggetto privato perché privo dell'accreditamento istituzionale da parte della Regione F.V.G.. Il danno, così quantificato in sede penale, è stato sottoposto nel 2014 ad ulteriori accertamenti delegati alla Guardia di Finanza.

Si è in attesa della conclusione dell'istruttoria penale da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma – cui è stata trasferita, da parte della Procura della Repubblica di Udine, l'indagine per competenza – per definire altra complessa e rilevante istruttoria – danno

ipotizzato allo Stato e alla Regione pari quasi ad un centinaio di milioni di euro – riguardante le opere di bonifica dall'inquinamento, risultato inesistente, della laguna di Grado e Marano e le spese a tal fine sostenute per il mantenimento della struttura commissariale, per consulenze e per opere di dragaggio (che avrebbero potuto essere ordinarie e invece) commissionate d'urgenza nell'ultimo decennio

Altra fattispecie ha riguardato la cattiva gestione di due rilevanti contributi erogati per progetti di sviluppo non realizzati (fattispecie interessate da processo penale) per circa euro 350.000,00.

La Procura sta esaminando le gravi irregolarità contabili, reiterate in diversi esercizi e causative di pesanti squilibri di bilancio, con conseguente disavanzo di amministrazione (euro 444.575,05), di un Comune della provincia di Udine. La Sezione Regionale di Controllo ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dall'ente locale.

### **Recuperi**

Nel corso dell'attività istruttoria anteriore al giudizio sono stati recuperati euro 52.218,37, oltre ad euro 197.094,55 (nel complesso euro 251.384,83) con riferimento alle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari regionali per gli anni 2010-2011 e 2012.

### **Esecuzione sentenze**

Nel 2014 sono state recuperate, in sede di esecuzione di sentenze di condanna, somme pari ad euro 166.053,40.

## **Attività della Sezione Regionale di Controllo**

### **In materia di:**

#### **Controllo sulle spese dei gruppi del Consiglio regionale – anno 2013**

La sezione ha svolto il controllo previsto dal DL 174/2012 (art. 1 commi 9-12) sulle spese dei gruppi consiliari effettuate nell'esercizio 2013. Il controllo è stato suddiviso in due fasi; esso ha riguardato, prima, la XI legislatura (periodo 13 maggio – 31 dicembre 2013) e quindi la decima (periodo gennaio maggio 2013). Sono state adottate due deliberazioni, una per la XI legislatura (delibera n. 57 dell'11/4/2014) ed una per la decima (delibera n. 64 del 29/4/2014).

La delibera 57 ha esaminato le spese degli otto gruppi presenti e conclude - a seguito della istruttoria, delle integrazioni documentali e delle motivazioni integrative fornite - con la dichiarazione di regolarità delle spese esposte da tutti i predetti gruppi.

La deliberazione n 64 (riferita alle spese 2013 sostenute nella X legislatura dagli otto gruppi presenti) ha certificato la non regolarità di spese dei diversi gruppi per un totale di euro 37.583.

A seguito della richiesta di rimborso disposta dal Consiglio regionale in conseguenza della succitata deliberazione del controllo, il Consiglio stesso ha confermato l'avvenuta restituzione entro i termini assegnati, dell'importo di euro 2.683 e la mancata restituzione di euro 32.800 (riferiti al presidente del gruppo Lega Nord) e di euro 2.100 (riferiti al presidente del gruppo La Sinistra arcobaleno).

Il ricorso promosso dal presidente del gruppo Lega Nord alle Sezioni Riunite in speciale composizione risulta respinto per inammissibilità, mentre la Procura ha azionato il giudizio per il recupero di quanto dovuto (come riferito al paragrafo "Attività Inquirenti").

Il Presidente del gruppo La Sinistra arcobaleno ha fornito chiarimenti esaustivi sulle somme contestate e di conseguenza la Procura ha archiviato il fascicolo aperto.

Quanto ai rendiconti 2014, è stato sinora concluso l'esame delle spese del solo gruppo della Lega Nord, in quanto la documentazione è stata presentata in anticipo rispetto ai termini ordinari a causa dello scioglimento del gruppo stesso avvenuta nel mese di ottobre 2014.

La relativa deliberazione della Sezione del Controllo, riguardante appunto le spese sostenute dal disciolto gruppo nel periodo gennaio – ottobre 2014, ha dichiarato la regolarità del rendiconto stesso (delibera n. 2 del 22 gennaio 2015).

Per le spese degli altri gruppi le istruttorie sono in corso.

### **Piani di riequilibrio pluriennale presentati dai comuni della regione a seguito di gravi situazioni di deficitarietà**

La procedura di riequilibrio pluriennale è prevista dall'articolo 243 bis del Testo unico sugli enti locali (D.Lgs 267/2000) come integrato tra gli altri, dal D.L.174/2012, art.3 comma 1 lett. r.

Il piano di risanamento, come previsto dal comma 1 del citato articolo, è stato adottato dal Comune di Dogna (UD) in presenza di una situazione di squilibrio strutturale - in grado di provocare il dissesto finanziario - rilevata dalla Sezione del controllo a seguito delle verifiche contabili effettuate dalla Sezione stessa ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 266/2005 sugli enti locali del territorio.

Le indagini condotte dalla Sezione, e le successive verifiche eseguite dagli organi tecnici previsti dalla normativa nazionale e regionale ai fini della valutazione e della pronuncia sul piano, hanno evidenziato un disavanzo di amministrazione al 31.12.2013 pari ad euro 444.575,05.

A conclusione dell'istruttoria la Sezione del controllo ha disposto, con la propria deliberazione n. 160 del 7.10.2014, l'approvazione del piano, formulando peraltro al Comune una serie di raccomandazioni in relazione alla fase di attuazione del piano decennale di risanamento. Attualmente è avviata, sulla base delle relazioni cui è tenuto l'organo di revisione, la verifica periodica prevista dalla legge sulla concreta attuazione delle misure di risanamento previste e di rientro dal disavanzo.

Non risultano essere stati esperiti entro i termini i ricorsi consentiti dalla legge contro le deliberazioni della Sezione.

Nel terminare questa relazione la Procura Regionale esprime il suo ringraziamento alla Guardia di Finanza e in particolare ai Nuclei di Polizia Tributaria di Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia per l'impegno e la professionalità con cui svolgono le numerose e complesse indagini affidate.

Rivolge un ringraziamento anche all'Arma dei Carabinieri e in particolare al Nucleo Antisofisticazioni per la collaborazione data in alcune delicate inchieste riguardanti settori di competenza.

Ringrazia il Collegio, le Autorità e tutti gli ospiti per aver ascoltato questa relazione.

Nella consapevolezza - condivisa con il Vice Procuratore Generale dott.ssa Emanuela Pesel e il Personale amministrativo - della delicatezza delle funzioni da svolgere nell'immediato futuro con il massimo impegno consentito dalle risorse disponibili, la Procura Regionale

Sig. Presidente

chiede di dichiarare aperto, nel nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2015 della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Regionale per il Friuli Venezia Giulia.



## Dati statistici

### Personale addetto

	in organico		in assegnazione		
			al 31.12.2012	al 31.12.2013	al 31.12.2014
<b>MAGISTRATURA</b>	da 29.01.2003 Delib. C.P. 33/2003	4	3	3	2
<b>AMMINISTRATIVO</b>	da 25.01.2002 D.P. Corte dei conti	8	8	9 *	8

\* 1 unità in quiescenza dal 01/01/2014

	al 31.12.2012	al 31.12.2013	al 31.12.2014
<b>FASCICOLI GIACENTI</b>	1663	1689	1548

		2012	2013	2014
<b>DENUNCE PERVENUTE</b>		910	902	765
di cui:	DA PRIVATI	215	218	217
	DA ENTI LOCALI	165	213	244
	DA AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	530	471	304

		2012	2013	2014
<b>FASCICOLI ARCHIVIATI</b>		778	835	878
di cui:	SENZA ISTRUTTORIA	291	266	200
	A SEGUITO DI ISTRUTTORIA	487	569	678

		2012	2013	2014
<b>AUDIZIONI PERSONALI</b>		88	113	128
<b>RICHIESTE ISTRUTTORIE</b>		584	601	507
<b>NOTIFICHE</b>		253	223	219

	2012	2013	2014
<b>INVITI A DEDURRE</b>	<b>34</b>	<b>81</b>	<b>58</b>
persone invitate a fornire deduzioni	<b>68</b>	<b>114</b>	<b>98</b>

	2012	2013	2014	
<b>CONTI GIUDIZIALI ESAMINATI</b>	<b>1839</b>	<b>2398</b>	<b>1337</b>	
di cui:	di ENTI LOCALI	<b>1242</b>	<b>1835</b>	<b>1134</b>
	di AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	<b>597</b>	<b>563</b>	<b>203</b>
<b>GIUDIZI DI CONTO</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	

	2012	2013	2014
<b>CITAZIONI IN GIUDIZIO</b>	<b>21</b>	<b>41</b>	<b>28</b>
<b>SOMME RICHIESTE</b>	<b>€ 2.961.492,00</b>	<b>€ 2.206.571,11</b>	<b>€ 1.735.588,61</b>
<b>n° PERSONE CITATE</b>	<b>51</b>	<b>43</b>	<b>41</b>

	2012	2013	2014
<b>SEQUESTRI CONSERVATIVI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>ISTANZE DI PROROGA</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
<b>ATTI INTEGRATIVI DI CITAZIONE</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>ATTI DI RIASSUNZIONE</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>RECLAMI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CONTRORICORSI IN CASSAZIONE</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
<b>ISTANZE DI REVOCA ORD. SEZ. GIUR.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>MEMORIA PER GIUDIZIO LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

	2012	2013	2014
<b>SOMME DI CONDANNA</b>	<b>€ 738.537,03</b>	<b>€ 1.893.319,57</b>	<b>€ 434.799,13</b>
<b>RICHIESTE ORIGINARIE</b>	<b>€ 2.429.638,57</b>	<b>€ 3.724.299,62</b>	<b>€ 959.032,00</b>

	2012	2013	2014	
<b>SOMME RECUPERATE</b>	a seguito di attività istruttoria	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 145.148,93</b>	<b>€ 152.680,03</b>
	a seguito invito a dedurre	<b>€ 390,11</b>	<b>€ 96.504,41</b>	<b>€ 54.218,43</b>
	in corso di giudizio	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 201.000,00</b>	<b>€ 20.936,13</b>
	esito di sentenze esecutive	<b>€ 13.325,69</b>	<b>€ 39.465,16</b>	<b>€ 166.053,40</b>

	2012	2013	2014	
<b>APPELLI</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	
di cui	di parte	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>14</b>
	della Procura	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

	2012	2013	2014
<b>ISTANZE per resa di conto</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

*Origine:* dati Procura regionale F.V.G.