

CORTE DEI CONTI PROCURA REGIONALE PER IL MOLISE



-

Campobasso, udienza del 14 marzo 2014 Presidente Michael SCIASCIA

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO

Relazione del Procuratore Regionale Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI

INDICE

1	Le in	nnovazioni legislative intervenute di recente nelle				
	mate	erie di interesse della Corte dei conti				
	1.1-	Le norme per la prevenzione ed il contrasto della				
		corruzione e per la trasparenza nella Pubblica				
		Amministrazione				
		1.1.1- La c.	d. legge anticorruzione (legg	e n.		
		190/20	012)		pag. 1	
		1.1.2- I Deci	eti Legislativi attuativi		pag. 3	
	1.2-	Il decreto legge n. 174/2012, convertito in legge				
		n. 213/2012			pag. 5	
	1.3-	Le nuove	fattispecie di responsat	oilità		
		amministrativ	a introdotte dal legislatore		pag. 10	
2	Le no	ovità giurisprudenziali in tema di giurisdizione su				
	amm	ninistratori e dipendenti di società partecipate			pag. 13	
3	L'atti	attività della Procura			pag. 15	
	3.1	Breve riepilo	go statistico		pag. 15	
	3.2	Principali tipologie di danno dedotte in giudizio		pag. 16		
		3.2.1- Danı	ni derivanti dalla commission	e di		
		reati			pag. 16	
		3.2.2- Danı	ni da illecito conferimento	di		
		incar	ichi di consulenza e	di		
		colla	borazione		pag. 21	

3.2.3-	Danni nel settore dei lavori, delle	
	forniture e dei servizi pubblici	pag. 22
3.2.4-	Danni da fallimento di iniziative	
	imprenditoriali della Regione Molise	pag. 27
3.2.5-	Danni da illecito utilizzo di contributi e	
	finanziamenti pubblici, anche	
	comunitari	pag. 29
3.2.6-	Danni indiretti	pag. 32
3.2.7-	Danni ambientali, con particolare	
	riferimento all'installazione di parchi	
	eolici e fotovoltaici	pag. 33
3.2.8-	Danni nel settore della Sanità pubblica	pag. 37
3.2.9-	Danni in materia di contributi erogati ai	
	gruppi consiliari regionali	pag. 38
3.2.10-	Altre fattispecie di danno non	
	sussumibili nelle precedenti	
	classificazioni	pag. 38
3.2.11-	Misure cautelari	pag. 41
3.2.12-	La c.d. "riparazione spontanea"	pag. 42
3.3- Giudiz	i di conto e per resa di conto	pag. 42

1.- Le innovazioni legislative intervenute di recente nelle materie di interesse della Corte dei conti

1.1.- Le norme per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e per la trasparenza nella Pubblica Amministrazione

La disciplina normativa, anche delegata, introdotta recentemente in tema di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione e per la trasparenza nella Pubblica Amministrazione presenta molteplici aspetti che coinvolgono gli ambiti giurisdizionali rimessi alla cognizione della Corte dei conti.

Come è stato infatti recentemente sottolineato dalla Commissione Europea nella relazione sulla lotta alla corruzione del 3 febbraio 2014, "la Corte dei conti ha un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche di lotta alla corruzione, anche nel quadro della nuova legge anticorruzione".

1.1.1.- La c.d. legge anticorruzione (legge n. 190/2012)

In primo luogo, con specifico riferimento alla materia della responsabilità amministrativa, vanno segnalate alcune norme contenute nella legge 6 novembre 2012 n. 190 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") che hanno diretto interesse per la funzione requirente contabile.

Viene, innanzitutto, in evidenza la disposizione di cui all'art. 1 comma 62, con cui il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di danno all'immagine conseguente ai reati contro la Pubblica amministrazione commessi da agenti pubblici (già oggetto di una normativa restrittiva introdotta dall'art. 17 comma 30-ter del decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009).

Con la suddetta disposizione, nello specifico, sono stati aggiunti due nuovi commi all'art. 1 della legge n. 20/1994:

"1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica

amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5 comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993 n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994 n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale".

Entrambe le innovazioni rivestono notevole importanza.

Il comma 1-sexies, in particolare, ha posto fine agli oscillamenti giurisprudenziali che avevano in precedenza caratterizzato la quantificazione del danno all'immagine dell'amministrazione, al quale la Corte costituzionale ha ormai definitivamente attribuito natura non patrimoniale (cfr. Corte cost., sent. n. 355/2010).

Meritano, poi, di essere segnalate le disposizioni, secondo cui:

- il dirigente amministrativo responsabile della prevenzione della corruzione (nuova figura prevista nell'ambito di tutti gli uffici pubblici) risponde per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione in caso di commissione, all'interno della struttura, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi di avere posto in essere tutti gli adempimenti previsti dalla norma stessa (art.1, comma 12);
- incorre in responsabilità amministrativa per danno erariale il dipendente pubblico che omette il versamento del compenso percepito per incarichi retribuiti che non siano stati previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza (art.1, comma 42);
- la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento previsto dall'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001, in materia di prevenzione della corruzione, è rilevante anche ai fini della responsabilità amministrativa e contabile, qualora le responsabilità emerse siano ricollegabili alla violazione di leggi, regolamenti e specifici doveri d'ufficio (art. 1, comma 44);
- il pubblico dipendente che denuncia, anche alla Procura della Corte dei conti, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia (art.1,

1.1.2.- I Decreti Legislativi attuativi

Nel corso del 2013 sono stati poi emanati i Decreti Legislativi attuativi delle deleghe normative contenute nella legge n. 190 del 2012.

In particolare, l'art. 16 del **d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33** individua i requisiti di pubblicità quali condizioni legali di efficacia degli incarichi a soggetti esterni.

Nello specifico, la norma prevede che:

- "2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi (...).
- 3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104".

Si configura, dunque, una duplice responsabilità del dirigente che disponga il pagamento. Egli è soggetto:

- a responsabilità disciplinare;
- all'applicazione di una sanzione pecuniaria.

La norma prende il posto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 127, l. n. 662/1996, come modificato dalla l. n. 244/2007 (abrogato dal d.lgs. n. 33/2013), che nella fattispecie di liquidazione del compenso al consulente esterno senza previa pubblicità

dell'incarico stabiliva la "responsabilità erariale", oltre che disciplinare, dell'autore (per un'ipotesi di applicazione della norma si veda Corte conti, Sez. giur. Molise, 29 aprile 2013, n. 48).

Altra disposizione rilevante è quella che attiene agli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, ai sensi dell'art. 12, l. n. 241/1990 (art. 26 del d.lgs. n. 33/2013).

La norma prevede la pubblicazione dei criteri generali per tali erogazioni e degli stessi atti di concessione ove superiori a 1.000 euro. Essa, con formulazione simile a quella della norma vista poc'anzi, stabilisce che la pubblicazione in questione è condizione legale di efficacia dei provvedimenti "che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario", e prevede la responsabilità "amministrativa, patrimoniale e contabile" dei dirigenti che provvedano all'indebita erogazione.

Inoltre, l'art. 46 del d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono, oltre che elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, anche "eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione" (comma 1). Sembra, così, profilarsi una nuova ipotesi di danno all'immagine, per sua natura rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti, risarcibile anche in assenza di condanna penale, in deroga all'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, conv. con l. n. 102/2009. In ogni caso, il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (comma 2).

L'art. 45 del medesimo decreto legislativo pone, poi, un preciso obbligo di denuncia alla Corte dei conti in capo alla Civit (oggi Anac – Autorità nazionale anticorruzione).

Un analogo obbligo di denuncia è posto in capo al responsabile del piano anticorruzione dal **d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39** (art. 15, comma 2), con riferimento alle responsabilità amministrative che siano eventualmente derivate dalla violazione delle norme in materia di inconferibilità o di incompatibilità degli incarichi. Lo stesso potere-dovere compete all'Anac (art. 16, comma 2).

1.2.- Il decreto legge n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012

Particolarmente degno di nota è l'impatto che ha avuto, nell'anno appena trascorso, il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213.

Con detto provvedimento legislativo, infatti, alla Corte dei conti sono state assegnate molteplici, nuove e importanti funzioni, in un contesto normativo che, peraltro, accentua quel carattere di complementarietà e sinergia tra le funzioni giurisdizionali e di controllo costituzionalmente intestate alla Magistratura contabile, al fine di una più efficace tutela dell'integrità finanziaria e patrimoniale delle Autonomie locali.

Viene pertanto confermato ed esaltato il ruolo della Corte dei conti di garante sia dell'equilibrio economico-finanziario nell'intero settore pubblico a tutela dell'unità economica della Repubblica (Corte Cost., sentt. nn. 23, 39 e 40 del 2014 e sent. n. 60 del 2013) sia dell'integrità delle pubbliche risorse.

Passando ad una breve illustrazione di tali novità normative e cominciando dai nuovi controlli sulle Regioni, meritano di essere annoverate, per prime, le misure dirette a potenziare il controllo di regolarità sulla gestione (c.d. "auditing finanziario contabile"), tra le quali spiccano l'introduzione del giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario e le verifiche semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa.

Si tratta di innovazioni di grande significato e rilevanza che hanno già trovato immediata applicazione.

Quanto al giudizio di parificazione, va, inoltre, evidenziato che - stante il richiamo operato dalla normativa all'esame agli articoli 39, 40 e 41, del T.U. n. 1214/1934, che concernono il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, secondo cui all'esito dello stesso la Corte adotta una deliberazione "...con le formalità della sua giurisdizione contenziosa..." – a tale giudizio interverrà anche questo Ufficio nella veste di Pubblico Ministero: in tal modo, alle competenze tipiche dell'organo requirente in materia di responsabilità amministrativa, riguardanti cioè i comportamenti illeciti soggettivi, si affiancano,

in via altrettanto generale, competenze riguardanti la legittimità di atti e gestioni pubbliche ed incentrate sull'azione amministrativa.

A tale tipologia di controlli, va anche ascritta la speciale deliberazione con cui le Sezioni regionali di controllo esprimono le loro valutazioni sulla relazione di fine legislatura di cui all'art. 1 del D.lgs. 6 settembre 2011 n. 149.

Al riguardo, merita di essere ricordato che la Sezione regionale di controllo per il Molise è stata una delle prime in Italia (insieme a quelle per la Lombardia e il Lazio) ad adottare tale deliberazione¹, a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale per effetto dell'annullamento dell'esito delle elezioni svoltesi nell'ottobre del 2011.

Vengono poi in evidenza i nuovi poteri di controllo sui bilanci preventivi e consuntivi.

Nell'ambito della verifica di tali documenti contabili, nello specifico, le Sezioni regionali di controllo accertano, secondo le procedure e con le modalità già previste per gli Enti locali (art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005), la sussistenza di squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria e il perseguimento degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, nonché, infine, il rispetto del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119 della Costituzione; esse dovranno, altresì, verificare che nella loro redazione si sia tenuto debito conto delle partecipazioni in società controllate affidatarie della gestione di servizi pubblici e/o strumentali.

A norma delle richiamate disposizioni della legge n. 266/2005, la verifica del mancato rispetto delle suindicate condizioni obbligava le Regioni ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, mentre l'eventuale omessa comunicazione alla Sezione regionale di controllo delle misure correttive adottate, ovvero l'esito negativo del controllo, poteva determinare la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura, ovvero l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Tuttavia, tali previsioni normative sono state recentissimamente dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2014.

.

¹Deliberazione N. 4/2013.

Infine, va menzionata la novità che ha avuto maggior rilievo dal punto di vista mediatico, vale a dire il controllo sul rendiconto annuale dei gruppi consiliari finalizzato ad assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, in considerazione delle risorse trasferite.

Senza dilungarsi ulteriormente sulle norme procedurali, basterà qui evidenziare che l'eventuale rilievo di irregolarità o incompletezza della documentazione trasmessa a corredo del rendiconto da parte della Sezione regionale di controllo, determina, in prima battuta, la possibilità per i Gruppi consiliari di regolarizzare il rendiconto, mentre, in caso di ulteriore verifica d'irregolarità, questi sono tenuti alla restituzione delle somme ricevute non regolarmente rendicontate. La norma prevedeva, altresì, la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per l'anno in corso; tuttavia, tale previsione è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con la recentissima sentenza n. 39 del 2014.

E' stato inoltre rafforzato il sistema del controllo finanziario degli Enti locali.

E' stato, innanzitutto, introdotto il controllo semestrale sulla legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni e sono stati meglio delineati gli ambiti d'intervento delle Sezioni regionali di controllo in sede di verifica delle situazioni c.d. di "predissesto" finanziario.

In particolare, per quel che concerne il funzionamento dei controlli interni e la regolarità delle gestioni, è stata espressamente contemplata l'irrogazione, da parte delle Sezioni giurisdizionali, di una sanzione (da un minimo di cinque fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda), nei confronti degli amministratori che non abbiano provveduto ad utilizzare appropriati strumenti e metodologie nello svolgimento dei suindicati adempimenti (o comunque lo abbiano fatto in maniera inadeguata).

Trattasi, come si vede di una nuova ipotesi di responsabilità di carattere c.d. sanzionatorio.

Sono state anche rimodulate le procedure relative al dissesto finanziario degli Enti locali, prevedendo che le Sezioni giurisdizionali, oltre ad accertare i presupposti per l'applicazione di sanzioni politiche per l'inibizione all'esercizio di funzioni pubbliche a carico di amministratori responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario, possono

infliggere, ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili del dissesto, specifiche sanzioni pecuniarie.

Di discreto impatto è anche la modifica dell'assetto dei controlli finanziari che le Sezioni regionali dovranno svolgere mediante la valutazione delle relazioni questionario sui conti consuntivi e sui bilanci preventivi degli enti locali.

Infatti, mediante l'inserimento di una nuova disposizione nel T.U.E.L. (art. 148-bis) e la contestuale abrogazione dell'art. 1, comma 168 della legge n. 266/2005, è stato innovativamente previsto che l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura delle spese, della violazione di norme in grado di garantire la regolarità della gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, obbliga l'Ente ad adottare, entro 60 giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Tali provvedimenti devono essere esaminati entro 30 giorni dalla Sezione regionale di controllo e, in caso di esito negativo, ovvero in caso di mancato riscontro, agli Enti inadempienti è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria.

Di assoluta novità è, poi, la previsione della "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", che integra un istituto differente, sia dalla dichiarazione di dissesto, sia dallo stato di accertata deficitarietà strutturale, sia dal cd. "pre-dissesto guidato", previsto dall'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011, il quale, tuttavia, presenta alcuni elementi di somiglianza con la citata procedura.

In estrema sintesi, il legislatore ha riconosciuto agli Enti che versano in una grave situazione di squilibrio strutturale di bilancio, tale da determinare il dissesto (che può emergere anche a seguito di pronunce delle Sezioni regionali di controllo), la possibilità di presentare un piano di riequilibrio finanziario pluriennale che, previa valutazione da parte di una speciale sub-commissione, formerà oggetto di approvazione o diniego da parte della competente Sezione regionale di controllo, che è chiamata a valutarne la congruenza ai fini del prospettato equilibrio.

E' stato altresì previsto che la deliberazione sul piano di riequilibrio possa essere

impugnata, nella forma del giudizio ad istanza di parte, dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte in speciale composizione.

In tal guisa – conviene sottolinearlo per inciso – si è data concreta attuazione al precetto di cui all'art. 103, 2° comma della Costituzione (secondo cui la Corte dei conti ha giurisdizione "...nelle materie di contabilità pubblica..."), riconoscendo, per la prima volta, alla Magistratura contabile un ambito di cognizione più ampio e diverso da quello dei soli giudizi di conto e di responsabilità amministrativa, che erano ritenuti tradizionalmente rientrare nella richiamata definizione costituzionale di "...contabilità pubblica...".

Il coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo nella procedura di che trattasi permane anche in fase di attuazione del piano di riequilibrio, con funzioni sostanzialmente di vigilanza.

L'attivazione della suindicata procedura di riequilibrio pluriennale è finalizzata all'accesso ad un'anticipazione a valere su uno specifico Fondo di rotazione statale (denominato "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"), da restituire, in caso di approvazione del piano di riequilibrio, entro il periodo massimo di 10 anni.

Anche avverso i provvedimenti di ammissione a tale Fondo di rotazione è ammesso il ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione.

L'attribuzione di tali nuove funzioni giurisdizionali "...in materia di contabilità pubblica..." non costituisce, peraltro, una novità rimasta isolata.

La legge 24 dicembre 2012 n. 228 prevede, infatti, la possibilità di proporre un identico gravame alle Sezioni Riunite in speciale composizione avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, operata annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196.

1.3.- Le nuove fattispecie di responsabilità amministrativa introdotte dal legislatore

Anche nel corso del 2013, il legislatore ha proseguito nella tendenza, che ormai può ritenersi consolidata e che suole definirsi di "tipizzazione" dell'illecito contabile, di inserire in diversi testi normativi di contenimento della spesa pubblica ovvero relativi a settori dell'attività amministrativa in cui l'esigenza di realizzare risparmi o di evitare sprechi è particolarmente avvertita, speciali richiami al rischio di incorrere in responsabilità amministrativa in caso di violazione dei limiti di spesa imposti.

Tra le norme entrate in vigore nel 2013, si segnalano le seguenti.

La **legge di stabilità per il 2013** (legge 24 dicembre 2012 n. 228), in primo luogo, prevede che le amministrazioni pubbliche possano conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici e che la violazione di tale disposizione sia valutabile ai fini della responsabilità amministrativa dei dirigenti (art. 1, comma 146).

Contiene norme riguardanti la Corte dei conti anche il **d.l. 8 aprile 2013, n. 35**, conv. con l. 6 giugno 2013, n. 64, contenente disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica Amministrazione. Esso ha introdotto una fattispecie tipica di responsabilità amministrativa, la quale interessa i responsabili dei servizi degli enti locali che, senza giustificato motivo, non abbiano richiesto, nei termini di legge, al Ministero dell'economia e delle finanze gli "spazi finanziari" necessari per il pagamento dei debiti scaduti in deroga al patto di stabilità interno, ovvero non abbiano effettuato, entro l'esercizio finanziario 2013, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. In tal caso la responsabilità ha carattere sanzionatorio (e non già risarcitorio): è infatti stabilito che nei confronti dei detti soggetti e degli eventuali corresponsabili "le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali" (art. 1, comma 4).

Appare interessante segnalare che:

- gli importi in questione sono acquisiti al bilancio dell'ente;
- le sentenze di condanna non ancora eseguite per l'intero importo restano pubblicate sul

sito istituzionale dell'ente;

- l'azione di responsabilità è promossa "su segnalazione del collegio dei revisori dei singoli enti locali";
- la legge di stabilità per il 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147) ha esteso l'applicazione della norma all'anno in corso, introducendo un'apposita sanzione per l'organo di revisione che abbia omesso o ritardato la segnalazione (art. 1, comma 549).

Con riguardo, invece, alle Amministrazioni dello Stato, il d.l. n. 35/2013 ha introdotto un obbligo di denuncia in capo all'Ufficio di controllo che abbia dato corso ad atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali, nel caso in cui lo stesso Ufficio abbia formulato osservazioni alle quali il dirigente competente non abbia replicato adeguatamente. La denuncia deve avere per oggetto le eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso (art. 6, comma 8).

Sempre con riferimento agli obblighi di denuncia, viene in evidenza l'art. 28, comma 7, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con l. 9 agosto 2013, n. 98, secondo il quale la pronuncia che condanna l'Amministrazione al pagamento dell'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento (istituto cui è dedicato l'intero art. 28) è, tra l'altro, comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l'ha pronunciata, "al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza".

Fa cenno alla responsabilità amministrativa anche il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. con l. 30 ottobre 2013, n. 125. L'art. 1 stabilisce, al riguardo, che la violazione delle norme, contenute nel medesimo articolo, in materia di riduzione della spesa per auto di servizio e per consulenze esterne determina la nullità dei contratti e l'applicazione di sanzioni disciplinari e pecuniarie, "salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale" (commi 3 e 7). Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Ragioneria Generale dello Stato, inoltre, sono investiti dell'obbligo di disporre visite ispettive almeno una volta all'anno, al fine di verificare il rispetto dei vincoli di spesa e di denunciare alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate (comma 8).

Un'altra novità meritevole di segnalazione, pur se riguarda essenzialmente il secondo grado del giudizio di responsabilità, è contenuta nel d.l. 31 agosto 2013, n. 102, conv. con l.

28 ottobre 2013, n. 124. L'art. 15 del decreto-legge, infatti, "in considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali accertati con sentenza di primo grado", ha esteso l'ambito di applicazione dell'istituto della definizione agevolata del giudizio di appello avverso sentenze di condanna, disciplinato dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi 231-233, l. 23 dicembre 2005, n. 266). L'accesso alla definizione agevolata, peraltro, è stato subordinato a particolari condizioni e scadenze temporali.

In ultimo, il già citato art. 1, comma 549, della **legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014)** prevede sanzioni specifiche in caso di mancata richiesta, nei termini, da parte dei responsabili dei competenti servizi degli enti locali, dei necessari spazi finanziari o di omessa effettuazione dei pagamenti consentiti in deroga al patto di stabilità interno ovvero, a carico dei revisori, in caso di mancata segnalazione dell'inadempimento al P.M. contabile.

2.- Le novità giurisprudenziali in tema di giurisdizione su amministratori e dipendenti di società partecipate

Si tratta, come è noto, di un tema di grande interesse per la Corte dei conti, sul quale la Suprema Corte di Cassazione, in qualità di Giudice della giurisdizione, è intervenuta ripetutamente anche nell'anno trascorso.

In diverse pronunce, infatti, le Sezioni Unite hanno avuto occasione di ribadire come la scelta dell'amministrazione di avvalersi di uno strumento privatistico – qual è una società di capitali e fin quando questa natura non muti in conseguenza di eventuali disposizioni di carattere sociale applicabili in funzione della presenza del socio pubblico e dello svolgimento di un pubblico servizio – riconduce necessariamente nell'alveo della giurisdizione ordinaria le controversie in cui si faccia questione del danno per mala gestio arrecato al patrimonio della società.

Tale soluzione non è, tuttavia, senza conseguenze di rilievo: il diniego della giurisdizione contabile rende problematico ed incerto il ripristino delle risorse danneggiate in quanto viene a mancare l'iniziativa pubblica, a cura di un Pubblico Ministero neutrale ed indipendente, posto a tutela esclusiva degli interessi collettivi.

Restano, invece, affidate alla giurisdizione contabile tanto le vertenze riguardanti i danni arrecati in via diretta al patrimonio dell'ente pubblico partecipante, quanto le azioni che la Procura contabile esperisce nei confronti dei dipendenti pubblici i quali, in rappresentanza del socio pubblico, abbiano omesso colpevolmente di assumere le iniziative che al socio competono nei confronti degli organi della società cui la mala gestio sia imputabile (decisioni nn. 3038, 7374, 8352 e 10299 del 2013).

Una precisazione importante è stata introdotta nel quadro dianzi riferito dalla sentenza n. 26283, la quale ha escluso che i principi sopra richiamati, e in particolare quello che fa leva sull'autonomia patrimoniale della società partecipata rispetto all'ente pubblico partecipante, siano invocabili anche nel caso delle c.d. "società in house", dovendosi intendere per tali quelle costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di servizi pubblici, di cui solo ed esclusivamente questi enti possono essere soci, e che esplichino statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto

assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. In situazioni di questo tipo, anche sulla scorta delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, non pare raffigurabile un vero e proprio rapporto di alterità tra la pubblica amministrazione e la società che di essa si serve, per cui non si giustificherebbe che gli organi di quest'ultima, funzionalmente legati alla pubblica amministrazione da un vincolo gerarchico, siano sottoposti a un regime di responsabilità diversa da quello vigente per i dipendenti pubblici e si sottraggano, di conseguenza, alla giurisdizione contabile.

Si tratta di un'apertura significativa che può costituire la base per una futura estensione della giurisdizione speciale.

Il tema dei confini della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dipendenti delle società a partecipazione pubblica sarà oggetto di attenzione della Corte di Cassazione anche nell'anno in corso.

Infatti, con le conclusioni rassegnate in una serie di ricorsi (n. 1087, 2211, 2953, 2955, 3083, 3849 e 12578/2013 R.G.) è stato prospettato alla Corte il revirement rispetto alla posizione assunta con la decisione a Sezioni Unite n. 26806 del 2009 (alla quale anche la giurisprudenza successiva si è allineata quasi senza eccezioni), secondo 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, mentre sussiste la giurisdizione 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, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali o da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio.

Il superamento di tali posizioni, con l'affermazione, in ogni caso, della giurisdizione contabile, è stato prospettato dalla Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione

sulla base dell'articolato quadro normativo di recente emersione, da cui si ricava un dato unificante: le società con partecipazione pubblica, totalitaria o maggioritaria, sono state, a vario titolo, ma costantemente, prese in considerazione dalla manovre di razionalizzazione della spesa pubblica e di rafforzamento della trasparenza amministrativa. In particolare, le richieste dell'Ufficio si sono fondate sulla valorizzazione, quale norma avente natura interpretativa e di carattere generale, dell'art. 4, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale espressamente prevede un'ipotesi di responsabilità contabile per gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in caso di assunzione ed erogazione di compensi in violazione delle disposizioni poste dal medesimo articolo (nei commi 9-11).

Si è fatto poi riferimento, per le società a totale partecipazione pubblica, all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, che qualifica espressamente tali società come "amministrazioni pubbliche".

3.- L'attività della Procura

3.1.- Breve riepilogo statistico

Al 31 dicembre 2012 risultavano pendenti 1363 fascicoli istruttori; nel corso dell'anno:

- sono stati aperti 441 nuovi fascicoli;
- sono state disposte 735 archiviazioni;
- sono stati formulati 41 inviti a dedurre per un totale di 90 presunti responsabili;
- sono stati introdotti 31 giudizi (di cui 28 di responsabilità e 3 per resa di conto) ed una istanza di sequestro conservativo;
- sono stati proposti 5 appelli;
- la giacenza finale al 31 dicembre 2013, assommava a 943 fascicoli istruttori.

3.2.- Principali tipologie di danno dedotte in giudizio

3.2.1.- Danni derivanti dalla commissione di reati

Tali fattispecie riguardano, per lo più, i reati di cui al capo I del titolo I del libro II del codice penale (concussione, peculato, corruzione, falso e abuso d'ufficio), dei quali viene data puntuale notizia a questa Procura da parte del Requirente penale all'atto dell'esercizio dell'azione di sua competenza.

Tra le altre, merita di essere segnalata quella, in cui è già intervenuta la sentenza di condanna (sent. n. 30 del 2 aprile 2013), di un funzionario dell'Ufficio di Campobasso dell'Agenzia delle Entrate che ha richiesto, in due occasioni, somme di denaro ad altrettanti esercenti, rappresentando la possibilità che l'Amministrazione finanziaria, all'esito di accertamenti fiscali già svolti o da svolgere nei loro confronti, disponesse l'applicazione di sanzioni.

In un caso la richiesta ha avuto per oggetto la somma di € 3.000,00, che il contribuente non ha, tuttavia, corrisposto. Nell'altro caso il funzionario ha chiesto e ottenuto la dazione di € 500,00.

Il funzionario è entrato in contatto con uno dei due esercenti tramite il commercialista del medesimo e con l'altro a seguito della frequentazione del suo negozio di calzoleria.

In entrambe le vicende, il funzionario si è presentato non già come diretto beneficiario delle somme richieste, bensì quale intermediario di altri soggetti, titolari del potere di irrogare le sanzioni, ai quali avrebbe dovuto consegnare il denaro raccolto.

Tutti e due i contribuenti destinatari delle richieste hanno sporto denuncia dei fatti alla polizia giudiziaria e hanno collaborato con quest'ultima nell'acquisizione della prova degli illeciti. A tale ultimo proposito, sono risultati determinanti gli strumenti della intercettazione di comunicazioni telefoniche e della ripresa audiovisiva mediante telecamera nascosta.

Il funzionario è stato tratto in arresto in flagranza di reato sùbito dopo aver intascato la somma di € 500,00 che una delle due vittime, come si è detto, gli aveva consegnato. Successivamente ha chiesto e ottenuto dal G.i.p. l'applicazione di una pena detentiva, ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (c.d. patteggiamento), per il delitto di concussione, in parte consumata e in parte rimasta allo stato di tentativo. La relativa sentenza è stata trasmessa a questa Procura ai

sensi dell'art. 7 della I. n. 97/2001.

Questo Ufficio, pur non riscontrando la presenza di un danno al pubblico erario, ha, nondimeno, ravvisato un consistente danno all'immagine dell'Amministrazione finanziaria, dal momento che la vicenda aveva avuto ampio risalto sui mezzi di comunicazione e nell'opinione pubblica. È stata, dunque, formulata un'istanza di sequestro conservativo dei beni del funzionario, che la Sezione giurisdizionale ha accolto. Successivamente, eseguito il sequestro e notificato il rituale invito a rendere deduzioni, il funzionario è stato convenuto in giudizio per essere condannato a risarcire il predetto danno all'immagine dell'Amministrazione finanziaria.

Con la sentenza n. 30 del 2 aprile 2013 la Sezione giurisdizionale ha accolto parzialmente la domanda, condannando il funzionario al pagamento della somma di € 7.000,00 a favore dell'Agenzia delle Entrate.

Appare di interesse segnalare che la Sezione ha affrontato il problema dell'applicabilità al caso di specie dell'art. 1, comma 62 della I. n. 190/2012, secondo il quale nel giudizio di responsabilità amministrativa l'entità del danno all'immagine della pubblica Amministrazione si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

Secondo i giudici, la novella non sarebbe stata applicabile al giudizio in questione, per le seguenti motivazioni: «osta all'applicazione della predetta norma il disposto dell'art. 11 delle disp. sulla legge in generale che, com'è noto, prevede che "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retrattivo". A tale riguardo merita menzione l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte che, in materia di illeciti amministrativi, ha affermato che l'adozione dei principi di legalità, di irretroattività e di divieto di applicazione analogica (risultanti dall'art. 1, l. 689/81) comporta l'assoggettamento del comportamento considerato alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole" (cfr. Cass. civ., Sez. 21/6/99 n. 6249)».

La Sezione ha tuttavia aggiunto che «gli indici presuntivi racchiusi nella suddetta novella normativa (art. 1 c. 62 L. 190/12) possono essere, a parere del Collegio e con gli opportuni temperamenti, adattati nel caso di specie, non già quale espressione di uno "iussum normativo", non configurabile nel caso in esame, ma quale supporto al legittimo esercizio del

potere equitativo ex art. 1226 c.c. (...). Conseguente, la determinazione quale danno all'immagine di una somma pari al doppio della somma di denaro illecitamente percepita dal dipendente infedele, appare congrua non solo riguardo alla somma di € 500,00 ma anche con riferimento alla cifra di € 3.000,00 non riscossa concretamente dal convenuto, ma configurantesi quale tentativo). A tale ultimo riguardo è agevole rilevare che il tentativo perpetrato è da assumersi come esplicita manifestazione di una volontà di ribellione alla norma giuridica e sintomo di pericolosità dell'autore nel quadro di un disegno criminoso già del tutto pianificato. La reiterazione dunque della condotta illecita ha esposto la P.A. ad un ulteriore detrimento della propria immagine e come tale non può non essere adottato come parametro di commisurazione del danno, anche il tentativo di acquisizione illecita di una indebita utilità».

Sulla base di queste argomentazioni, il convenuto è stato condannato, per l'appunto, al pagamento di € 7.000,00, pari al doppio delle somme richieste ai contribuenti.

Altra fattispecie definita è quella di cui si è occupata la sentenza n. 78 del 5 settembre 2013.

Un dirigente della Regione Molise, allorché ricopriva la carica di responsabile dell'Ufficio Uscite, ha formato una serie di atti (atti istruttori, determinazioni dirigenziali e mandati di pagamento) falsi, per mezzo dei quali ha disposto pagamenti a carico della Regione verso il conto corrente del quale era cointestatario. Il dirigente, quindi, si è personalmente appropriato delle somme in questione, il cui ammontare complessivo corrisponde a oltre € 107.000,00.

Dopo che la vicenda era stata segnalata all'Autorità giudiziaria ordinaria ed erano state intraprese le indagini preliminari, il dirigente ha reso ampia confessione dei fatti al Pubblico Ministero presso il Tribunale di Campobasso, il quale ha esercitato l'azione penale per i delitti di peculato e di falsità materiale del pubblico ufficiale in atti pubblici, dandone avviso a questa Procura ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p.

Questo Ufficio ha richiesto e ottenuto l'autorizzazione al sequestro conservativo dei beni del dirigente, il quale, dopo l'esecuzione del provvedimento cautelare e il rituale invito a rendere deduzioni, è stato convenuto in giudizio per il risarcimento del danno patrimoniale arrecato alla Regione, pari alle somme delle quali si era illecitamente appropriato.

Nel corso del giudizio, il dirigente ha provveduto a rifondere integralmente

l'Amministrazione delle somme in parola, comprese rivalutazione monetaria ed interessi legali, per un totale complessivo di oltre 121 mila euro sicché la Sezione, preso atto della circostanza, ha dichiarato cessata la materia del contendere.

La vicenda appare, dunque, di interesse in quanto emblematica dell'effetto positivo che la tempestiva azione della Procura della Corte dei conti, e l'effettivo esercizio da parte sua dei poteri attribuiti dalla legge (*in primis* quello di attivare misure di garanzia del credito risarcitorio), possono avere sulla tutela delle finanze pubbliche.

Quanto poi ai giudizi introdotti, è utile, in questa sede accennare, brevemente, alle citazioni inerenti l'assenteismo dei dipendenti ASREM – Distretto di Termoli nei confronti dei quali nel corso del 2013 si è proceduto con numerose azioni giudiziarie nel rispetto dell'art 55-quinquies del D.Lgs.165/2001, introdotto dal D. Lgs.150/2009.

Infatti, tali comportamenti, di natura evidentemente dolosa, integrano la fattispecie illecita disciplinata dal citato art. 55-quinquies, che ha previsto una diversa ed autonoma ipotesi di reato e di danno all'immagine imputabile ai pubblici dipendenti che se ne rendono responsabili.

Recita, infatti tale norma che «1. (...) 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 (...) è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600 (...). 2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, 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».

Da una capillare attività di indagine di polizia giudiziaria veniva accertato che numerosi lavoratori addetti al Distretto in questione erano soliti attestare falsamente la propria presenza in servizio, con condotte consistenti, ad esempio, nel marcare il cartellino segnatempo (badge) nell'apposita apparecchiatura posta all'ingresso della sede per poi allontanarsi senza registrare l'uscita, ovvero nel delegare la marcatura del cartellino, in entrata o in uscita, ad altro dipendente per poi ritardare l'ingresso in servizio o anticipare la cessazione dell'attività, ovvero

ancora nell'effettuare la marcatura dell'entrata o dell'uscita in una struttura Asrem diversa dal Distretto Sanitario (segnatamente, l'ospedale San Timoteo), e dunque in un momento precedente a quello dell'effettivo ingresso in servizio o successivo a quello dell'effettiva uscita.

Al riguardo, va segnalato che già nel corso del 2012 erano stati avviati numerosi procedimenti in materia di assenza ingiustificata dal posto di lavoro posta in essere con diverse modalità, quali, ad esempio, la mancata timbratura o l'affidamento di tale compito ad altri dipendenti.

Alcuni dei convenuti hanno aderito al procedimento monitorio (Ordinanze della Sezione Giurisdizionale n°2-37/2013.)

Ci sono state poi diverse citazioni in giudizio che hanno ad oggetto fattispecie di peculato accertate in sede penale.

E' il caso di un Maresciallo e di un Appuntato della Guardia di Finanza in servizio presso il Nucleo Mobile del Comando Provinciale di Isernia condannati definitivamente in sede penale per peculato commesso dopo aver formato un falso verbale di sequestro di capi di abbigliamento, CD musicali e DVD.

Simile è la fattispecie riguardante un Maresciallo dei Carabinieri, Vice Comandante di una Compagnia dei Carabinieri, condannato in sede penale per essersi appropriato di armi clandestine destinate alla demolizione a seguito dell'operata confisca, dopo aver formato un falso verbale di distruzione delle medesime.

3.2.2.- Danni da illecito conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione

Molte sono state, anche nel corso del 2013, le istruttorie che hanno riguardato l'illegittimo conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione a soggetti estranei alla Pubblica amministrazione, attivate, in diversi casi, a seguito delle segnalazioni inviate dalle Sezioni di controllo, centrale e regionale.

Generalmente tali consulenze e/o contratti nascondono - in contrasto con il precetto legislativo che le consente soltanto per l'espletamento di compiti di "...alta specializzazione..." e per soddisfare "...esigenze straordinarie ed eccezionali..." - vere e proprie assunzioni di personale per l'espletamento di ordinarie attività istituzionali, senza che venga data, d'altra parte, alcuna dimostrazione – come pure prescritto – della mancanza di professionalità adeguate all'interno dell'Ente.

In altre ipotesi, esse si concretano in manifeste elargizioni benefiche, essendo del tutto evanescenti gli effettivi obiettivi perseguiti (e, conseguentemente, assolutamente dubbia l'utilità che ne deriva per l'amministrazione), oppure prevedono compensi palesemente sproporzionati rispetto alla natura e all'oggetto dell'incarico.

In una particolare fattispecie, il Consigliere Delegato dell'Ufficio Controllo Atti del Ministero delle Infrastrutture della Corte dei conti ha comunicato a questa Procura la mancata sottoposizione a controllo di contratti per prestazioni di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dall'Università degli Studi del Molise. Essi erano stati restituiti all'Amministrazione senza essere sottoposti al controllo in quanto al momento in cui sono pervenuti all'Ufficio di controllo centrale avevano già esaurito i propri effetti per essere già stati eseguiti.

Al riguardo, la Procura ha introdotto il giudizio a carico del responsabile della struttura chiedendo la condanna al risarcimento del danno commisurato agli importi dei contratti di collaborazione.

Altra fattispecie è quella relativa all'indebita percezione di emolumenti pubblici erogati dall'Amministrazione sanitaria, sotto forma di borse di studio, ai frequentatori di corsi di formazione di medicina generale indetti con decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e

delle Politiche Sociali, per l'avvenuta violazione del disposto normativo che ne statuisce l'assoluta incompatibilità con qualsivoglia altra attività lavorativa, per il periodo coincidente.

3.2.3.- Danni nel settore dei lavori, delle forniture e dei servizi pubblici

In questo delicato settore di attività della Pubblica amministrazione, vengono a realizzarsi molteplici e variegate fattispecie di danno erariale, assai spesso, com'è intuibile, di notevole importo.

Le più frequenti sono quelle riconducibili alla materia dei procedimenti di gara e di scelta del contraente.

Non sempre, tuttavia, la trasgressione delle disposizioni che disciplinano la soggetta materia, ora principalmente racchiuse nel c.d. Codice degli appalti (D.lgs.12 aprile 2006 n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE") si traduce in un danno erariale.

Certamente, ciò si verifica allorché il concorrente illegittimamente escluso adisca il Giudice amministrativo e questi annulli l'intera procedura.

In tal caso, l'amministrazione subisce un danno pari alle spese legali sostenute e a quelle che sia stata condannata a rifondere al ricorrente, oltreché alle spese della nuova gara.

Là dove, poi, l'appaltatore abbia chiesto e ottenuto il risarcimento del danno ingiusto (danno emergente e lucro cessante), anche questa voce integrerà, ovviamente, un danno erariale.

Vengono, poi, in rilievo i casi in cui la gara sia stata del tutto omessa, ovvero la procedura selettiva si sia svolta con modalità tali da non consentire la partecipazione di tutte le imprese interessate, ma nessuno dei soggetti coinvolti abbia adito il Giudice amministrativo.

Secondo un recente orientamento della giurisprudenza contabile, inaugurato da una pronuncia della Sezione giurisdizionale della Lombardia del 2006, in siffatta ipotesi l'amministrazione subisce un danno consistente nella perdita della *chance* di conseguire prezzi più vantaggiosi rispetto a quello corrisposto all'affidatario illegittimamente individuato.

Si presume, in altri termini, che, nel caso in cui la gara avesse avuto regolare svolgimento, la stazione appaltante avrebbe beneficiato dei ribassi offerti dagli altri partecipanti.

L'orientamento in questione, pur non essendo del tutto pacifico, ha incontrato consensi via via crescenti.

Esso si incentra sul seguente sillogismo:

- la violazione delle regole della concorrenza e della trasparenza dell'azione amministrativa comporta una trasgressione degli obblighi di servizio da parte del dirigente competente all'aggiudicazione dell'appalto;
- il confronto concorrenziale è imposto, oltre che dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 2 del Codice degli appalti, che annovera tra i principi fondamentali della materia anche quello della libera concorrenza;
- la violazione delle norme volte a garantire la concorrenza è apprezzabile non solo sotto il profilo della lesione arrecata alle imprese interessate all'aggiudicazione dell'appalto la cui tutela è affidata al Giudice amministrativo ma anche sotto quello del danno subito dall'amministrazione;
- per effetto del mancato rispetto delle regole concorrenziali, infatti, essa perde la possibilità di scegliere tra le migliori offerte conseguibili e di ottenere, così, un risparmio di spesa.

Con riguardo alla quantificazione del danno, si ritiene generalmente che lo stesso debba essere liquidato in via equitativa ed alcune sentenze, sulla falsariga della pronuncia che ha inaugurato l'orientamento di cui si è detto, hanno ritenuto di fare applicazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza del Giudice amministrativo per risarcire il danno da lucro cessante subito dalle imprese illegittimamente escluse dalla gara laddove non sia possibile il risarcimento in forma specifica (in tal caso, viene in genere riconosciuto una somma rapportata, in linea di massima e salvo i temperamenti del caso, al 10% del prezzo a base d'asta, come eventualmente ribassato dall'offerta dell'impresa, in applicazione di quanto già previsto dall'art. 345 della legge n. 2248/1865 all. F, e, oggi, dall'art. 132 del Codice degli appalti).

Altre pronunce, emesse, segnatamente, da questa Sezione giurisdizionale di recente,

hanno aperto ad una quantificazione del danno addirittura superiore, sul presupposto che i ribassi in sede di gara giungono spesso a superare il 20% dell'importo a base d'asta.

Qualche isolata pronuncia ritiene che la quantificazione del danno vada, invece, operata in modo analitico, all'uopo facendo ricorso a parametri più certi, quali, ad esempio, le tabelle dei ribassi medi per tipologia di lavori, dei quali gli uffici tecnici delle stazioni appaltanti sono normalmente in possesso.

In questi casi, la responsabilità del danno non può che riguardare il singolo funzionario o dirigente che abbia posto in essere la violazione di legge.

In una posizione di particolare esposizione viene a trovarsi il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.), al quale l'art. 10 del Codice degli appalti assegna la cura del "...corretto e razionale svolgimento delle procedure...".

Non va sottovalutata, peraltro, nella prospettiva del "...buon andamento..." dell'amministrazione e del corretto e prudente utilizzo delle risorse pubbliche, la possibilità di ricorrere allo strumento dell'autotutela, richiamato dall'art. 11, comma 9, del Codice degli appalti.

Al riguardo, è utile ricordare che la giurisprudenza costituzionale configura l'annullamento in autotutela dei provvedimenti illegittimi come un «potere-dovere», che costituisce "...elemento fondante dell'azione amministrativa (in quanto corollario del principio di legalità), tra i cui fini deve intendersi compreso quello di evitare il consolidarsi di situazioni costituitesi contra legem..." (Corte cost., sent. n. 75/2000).

Sotto il profilo della responsabilità amministrativa, è, quindi, evidente come il mancato ricorso all'annullamento d'ufficio di un provvedimento di aggiudicazione del quale sia stata riscontrata l'illegittimità – in presenza del pubblico interesse ad evitare costi ulteriori (cfr. l'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241/90) – costituisca senz'altro una condotta gravemente colposa, come tale idonea a fondare l'addebito del danno erariale che ne sia conseguito.

Vengono, poi, in evidenza gli illeciti commessi in una fase anteriore, ossia quella in cui gli organi di vertice dell'amministrazione deliberano di procedere alla realizzazione di un'opera pubblica.

La giurisprudenza ha sottolineato l'esigenza che la fattibilità dell'opera venga

attentamente valutata, onde evitare l'approvazione di progetti concretamente non realizzabili, non soltanto sotto il profilo tecnico, ma anche, evidentemente, sotto quello della compatibilità con gli strumenti urbanistici e con la situazione finanziaria dell'ente.

In questa casistica si collocano le frequenti fattispecie, rinvenibili soprattutto nelle deliberazioni approvative di debiti fuori bilancio da parte degli Enti territoriali, concernenti (secondo una prassi deleteria invalsa nel passato) l'affidamento di incarichi di progettazione che comportavano il pagamento di onerose parcelle, che non venivano poi onorate per il mancato reperimento dei fondi necessari alla realizzazione dell'opera.

Infine, com'è ovvio, anche la fase di esecuzione del contratto può fornire l'occasione per fenomeni di danno erariale.

Costituiscono spesa inutile, ad esempio, gli esborsi sostenuti per la realizzazione di un'opera non conforme al progetto o comunque agli interessi della collettività di riferimento.

In giurisprudenza si rinvengono numerosi casi in proposito, quale, ad esempio, quello della responsabilità in cui incorre il direttore dei lavori che rilasci il certificato di regolare esecuzione nonostante l'opera presenti vizi e sia stata eseguita con materiali scadenti, ovvero sia difforme qualitativamente o quantitativamente rispetto al progetto.

Il direttore dei lavori, com'è noto, può essere interno o esterno all'amministrazione.

Anche nel secondo caso, tuttavia, egli è soggetto alla giurisdizione contabile, in quanto ritenuto «organo straordinario» dell'ente appaltante.

Non infrequenti sono, inoltre, i danni collegati alla fase di collaudo dell'opera, che possono essere causati dagli stessi collaudatori (anch'essi pacificamente sottoposti alla giurisdizione della Corte, pur se esterni all'amministrazione), ovvero dai funzionari della stazione appaltante che sono chiamati ad interagire in tale segmento conclusivo, ma importantissimo, del procedimento.

Un'ipotesi di danno piuttosto frequente, è anche quella conseguente al risarcimento dei danni occorsi all'appaltatore per cause riconducibili all'operato dell'amministrazione.

In questi casi - tra i quali è abbastanza ricorrente quello della sospensione dei lavori - occorrerà valutare quale sia stata, in concreto, la condotta che ha provocato il danno.

Va, tuttavia, evidenziato che, in relazione alla responsabilità del progettista, una

consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione esclude la sussistenza della giurisdizione contabile, dal momento che egli si limita a svolgere un'attività libero-professionale che richiede l'approvazione dell'amministrazione, e non è, quindi, a questa legato da un rapporto di servizio.

Ciò impedisce, dunque, che possa essere esercitata nei suoi confronti l'azione di responsabilità (salvo che rivesta contemporaneamente la funzione di direttore dei lavori), ma non preclude di certo che l'amministrazione lo convenga in giudizio dinanzi al giudice ordinario.

Sempre in fase esecutiva, vengono in rilievo i danni connessi con il cattivo uso, da parte dell'amministrazione, degli strumenti preordinati alla risoluzione stragiudiziale delle controversie insorte con l'appaltatore.

In particolare, giurisprudenza costante afferma la responsabilità degli amministratori o dei dipendenti che procedono alla stipula di un atto di transazione a fronte di pretese infondate, a condizione che di tale infondatezza fosse possibile accorgersi con la minima diligenza.

Spetta alla Procura, in queste ipotesi, fornire la prova di tali elementi, dimostrando, ad esempio, che le riserve dell'appaltatore erano state iscritte tardivamente.

Lo stesso vale per l'accordo bonario di cui all'art. 240 del Codice degli appalti, in relazione al quale è, peraltro, prevista un'ipotesi tipica di responsabilità amministrativa del RUP che abbia ritardato gli adempimenti impostigli dalla norma.

Venendo alle fattispecie per le quali è stato, nel corso del 2013, definito il giudizio di primo grado, meritevole di menzione è la sentenza di condanna (sent. n. 161 del 27 dicembre 2013), per un importo pari ad euro 1.074.467,45, emessa nei confronti dell'ex Direttore Generale dell'Azienda speciale regionale Molise Acque, relativamente all'illegittima procedura di gara adottata, sia per quanto riguarda la valutazione delle offerte presentate dalle ditte partecipanti, sia in relazione all'affidamento dell'appalto per la progettazione ed esecuzione dell'acquedotto molisano centrale e dell'interconnessione con lo schema Basso Molise.

Il danno erariale è stato individuato nell'illegittima nomina in seno alla Commissione tecnica di quattro dipendenti (capi-ufficio della stazione appaltante) in violazione dell'art. 84

del codice degli appalti, in quanto non esperti e privi del relativo diploma di laurea.

Ne consegue che la procedura di gara è risultata viziata da grave negligenza commessa dal responsabile del procedimento con l'adozione dell'ordine di servizio n°48 del 12/02/2007.

Il suddetto provvedimento era stato, anche, censurato dall'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici con la delibera n°142 del 19/05/2007 che aveva evidenziato varie anomalie fra cui "la revoca e la ripubblicazione del bando avvenuta quattro giorni dopo la sua pubblicazione, la nomina di soggetti interni senza le dovute professionalità e la mera attribuzione di punteggi solo in termini numerici."

L'illegittimità della procedura seguita, con l'aggiudicazione in via definitiva dell'appalto lavori per un importo pari a 52.197.595,60 (determina dirigenziale n°33 del 23/02/07) aveva, altresì, determinato l'accoglimento da parte del Tar regionale del ricorso proposto dalla società seconda classificata ed il conseguente risarcimento in suo favore da parte della stazione appaltante "Azienda Speciale regionale Molise Acque" con sede legale nel capoluogo molisano.

Successivamente lo stesso Consiglio di Stato, aveva, poi con provvedimento n°4829/08 confermato la decisione del Tar Molise a favore della ditta risultante non vincitrice della gara per l'aggiudicazione dei lavori in oggetto.

A garanzia del credito vantato dall'Amministrazione danneggiata, questa Procura Regionale ha richiesto e ottenuto il sequestro conservativo, nei confronti dell'ex Direttore Generale, di beni mobili, immobili e crediti.

La vicenda ha avuto ampio risalto nelle pagine dei quotidiani locali all'atto della pubblicazione della suddetta sentenza.

3.2.4.- Danni da fallimento di iniziative imprenditoriali della Regione Molise

Tra i diversi giudizi intrapresi nel corso del 2013, merita di essere segnalato, per la rilevanza economica del danno erariale e per il conseguente risalto mediatico, quello avente per oggetto la costituzione, da parte della Regione Molise, di una società mista pubblico-

privato per la realizzazione di un collegamento navale tra il porto di Termoli e la Croazia.

La vicenda è nota come "Termoli Jet" (dal nome dell'imbarcazione che avrebbe dovuto effettuare il collegamento).

I giudici amministrativi hanno annullato l'atto con il quale la Regione aveva individuato il socio privato in via diretta, in violazione delle norme a tutela della concorrenza. In seguito, nessun operatore privato ha manifestato interesse a subentrare nella *partnership*, con la conseguenza che la società è stata, di recente, posta in liquidazione senza aver mai esercitato, di fatto, una vera e propria attività di navigazione secondo criteri imprenditoriali. Il danno è stato individuato nelle spese sostenute dalla Regione per la costituzione della società, pari a € 6.800.000,00.

La Procura ha pertanto proceduto all'atto di citazione in giudizio dei soggetti (amministratori e funzionari) che promossero e approvarono la deliberazione di Giunta con cui venne individuato il socio privato.

A tale deliberazione deve, infatti, ritenersi causalmente collegato il completo fallimento dell'iniziativa e, dunque, l'ingente danno che ne è derivato per le finanze regionali, posto che nella circostanza si è omesso colpevolmente (se non proprio allo scopo di favorire l'imprenditore prescelto, come ritenuto dal Requirente penale) di applicare le disposizioni della normativa nazionale ed europea, che imponevano, a tal fine, il ricorso ad una procedura comparativa ad evidenza pubblica.

Tale palese illegittimità ha comportato l'annullamento dell'intera procedura da parte del Giudice amministrativo, con la conseguente necessità, previo recesso del socio individuato illegittimamente, di procedere all'indizione di una gara per la scelta del nuovo *partner* privato, che è andata, tuttavia, deserta.

A seguito di tanto, la Regione è rimasta, in buona sostanza, titolare dell'intero capitale sociale, pur non avendo il *know how* e il personale necessario per gestire la società.

Ciò – come detto - ha determinato la definitiva impossibilità pratica di realizzare l'iniziativa, pur a fronte di un investimento pubblico di quasi 7 milioni di Euro (il collegamento marittimo, infatti, non è mai divenuto realmente operativo e l'imbarcazione che avrebbe dovuto assicurarlo, sosta inutilizzata, ormai da anni, nel porto della cittadina adriatica).

Si è, pertanto, ritenuto che il suddetto esborso di denaro pubblico, in quanto sostenuto senza alcun beneficio per l'amministrazione e per la collettività, integri appieno gli estremi di un danno erariale emergente e che, come tale, debba essere imputato ai soggetti che, con la loro azione amministrativa, hanno concorso a determinarlo.

Infine, con riferimento alla problematica delle società partecipate dalla Regione Molise, non ci si può esimere dall'evidenziare, in via generale, la situazione di estrema criticità in cui versa tale settore di attività, quale evidenziata dalla locale Sezione regionale di controllo nella sopra citata pronuncia relativa alla relazione di fine legislatura rassegnata dal Presidente uscente.

Diverse società direttamente partecipate hanno chiuso gli ultimi bilanci di esercizio con crescenti perdite.

Nella circostanza, la Sezione, nel valutare tale circostanza quale "...sintomo di situazioni cronicizzate, o tese alla cronicizzazione...", ha, tra l'altro, raccomandato una "...rigorosa condotta..." nei rapporti istituzionali tra la Regione e le sue partecipate, evidenziando, per un verso, l'incidenza che tali negativi risultati di gestione possono avere sugli equilibri del bilancio regionale e, per l'altro, l'impossibilità di procedere, secondo la vigente normativa,² ad aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie in favore delle suddette società deficitarie.

3.2.5.- Danni da illecito utilizzo di contributi e finanziamenti pubblici, anche comunitari

Anche nel corso del 2013, sono venute all'esame dell'Ufficio, per iniziativa autonoma della Guardia di Finanza, ovvero dietro segnalazione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, molteplici casi di frodi perpetrate da beneficiari di contributi e finanziamenti pubblici, ivi compresi quelli di origine comunitaria.

In particolare, nell'area del contrasto alle frodi ed alle irregolarità nella percezione ed

29

² Art. 3, comma 1 della legge regionale n. 16/2010, che recepisce il disposto dell'art. 19, comma 6 del decreto legge n. 78/2010, conv. In legge n. 122/2010.

utilizzazione di risorse pubbliche erogate dall'Unione Europea, l'impegno di questa Procura è sempre più rilevante.

Oggi, infatti, viene affermata la giurisdizione della Corte dei conti anche per i finanziamenti direttamente erogati ai privati dall'Unione Europea, senza l'intermediazione dell'Amministrazione italiana.

Da segnalare, sul tema, la forte collaborazione reciproca fra la Corte dei conti e l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) con il quale, nel settembre dello scorso anno, la Procura Generale della Corte ha rinnovato un "Accordo di cooperazione amministrativa".

Tale Accordo prevede la cooperazione e lo scambio di informazioni e dati, l'assistenza nelle indagini, la condivisione delle analisi strategiche e l'incentivazione delle attività di formazione del personale nonché l'assistenza dell'OLAF per l'esecuzione, da parte dell'Unione, di sentenze emesse dalla Corte dei conti a favore della medesima, nelle ipotesi di frodi sui fondi diretti.

La peculiarità di siffatta tipologia di illeciti risiede nel fatto che - in conformità ad un ormai pacifico orientamento giurisprudenziale, cominciato proprio con alcune pronunce di questa Sezione giurisdizionale, di poi avallato dalla Corte di Cassazione - la responsabilità amministrativa viene ravvisata direttamente in capo al soggetto privato che ha percepito o utilizzato indebitamente il contributo o il finanziamento pubblico, in assenza, quindi, di un precostituito rapporto di impiego o di servizio tra costui e l'amministrazione danneggiata che lo ha erogato.

Secondo tale indirizzo, infatti – così superandosi interpretativamente vetusti schemi concettuali – ciò che è dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti non è punto l'elemento soggettivo dell'esistenza di un preesistente rapporto di impiego e/o di servizio tra l'autore del danno e l'Ente danneggiato, bensì quello oggettivo della natura pubblica delle risorse attribuite e la loro finalizzazione alla realizzazione di un programma di interesse parimenti pubblico.

La riferita giurisprudenza è, inoltre, ferma nel ritenere che, nell'ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia – come frequentemente accade - natura societaria o associativa, l'azione risarcitoria ben può essere esercitata anche nei confronti della

persona fisica che rivestiva la qualità di amministratore o nei confronti del quale sia riconoscibile la qualità di effettivo dominus della persona giuridica, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse, che trascende l'assetto societario o associativo.

Ciò consente di conseguire, a volte, concreti risultati sul piano del recupero dell'indebito, posto che assai spesso ci si trova dinanzi a società fallite o in liquidazione, ad associazioni ormai sciolte, oppure, nella migliore delle ipotesi, a situazioni in cui il patrimonio sociale è insussistente o, comunque, incapiente.

Merita ancora di essere riferito che tra il 2012 ed il 2013 sono pervenute molteplici segnalazioni da parte dei Comandi della Guardia di Finanza di Isernia e di Agnone relative a truffe ai danni della Unione europea, per un importo complessivo pari a circa 725 mila euro, operate da coltivatori diretti.

Con riferimento alla indicata fattispecie, sono stati introdotti diversi giudizi di responsabilità per il risarcimento del danno erariale derivante da indebita percezione di somme da parte di sedicenti imprenditori agricoli, erogati ai sensi del Reg. CEE 30 giugno 2002, n. 2078 e del Reg. CEE 17 maggio 1999, n. 1257 relativo al progetto denominato "Ritiro ventennale dei seminativi dalla produzione per scopi di carattere ambientale".

Le domande per percepire i fondi sono state presentate per il tramite del CAA – Coldiretti di Isernia e trasmesse per l'istruttoria all'Assessorato dell'Agricoltura della Regione Molise che ha provveduto a liquidare i contributi.

Sono stati pertanto convenuti in giudizio i soggetti percettori, i rappresentanti del CAA ed i funzionari regionali.

Analogamente, sono stati segnalati dalla Regione Molise numerosi illeciti utilizzi delle anticipazioni concesse nell'ambito "*Programma pluriennale di interventi per la ripresa produttiva della Regione*", approvato con Deliberazione del C.I.P.E n. 32/2004. (P.O.R. Molise 2000/2006 – c.d. "*risorse liberate*").

L'ammontare del danno arrecato in tal caso alle casse pubbliche può essere stimato in 2

milioni e 250 mila euro circa.

In relazione a tali tipologie di illeciti, sono stati delegati ulteriori adempimenti istruttori al locale Drappello Accertamento Danni Erariali della Guardia di Finanza.

3.2.6.- Danni indiretti

Nella giurisprudenza della Corte dei conti si intende per danno indiretto il pregiudizio occorso all'amministrazione che sia stata condannata a risarcire soggetti terzi per fatto imputabile a suoi agenti.

In tal caso, alla Procura regionale compete l'azione di rivalsa nei confronti dei pubblici amministratori o funzionari che abbiano, in concreto, tenuto il comportamento lesivo.

Al riguardo, va segnalata la fattispecie, per la quale è stato introdotto il giudizio di responsabilità amministrativa, del danno derivante dalle somme erogate dal Comune di Campobasso a titolo di spese di giudizio relative a svariate sentenze del Giudice di Pace di Campobasso e ad una sentenza del TAR Molise.

Ciò a seguito di numerosi (e, peraltro, identici) ricorsi presentati agli organi competenti da privati cittadini per vedersi riconosciuto il proprio diritto a non pagare multe notificate oltre i prescritti termini: il Comune è stato condannato al pagamento delle spese di giudizio di tutti i contenziosi.

L'accoglimento delle doglianze dei ricorrenti – che ha, correlativamente, determinato l'ingiusta spesa per le casse comunali – è stato determinato dal riconoscimento, da parte degli organi giudicanti, dell'avvenuta notifica dei verbali di contravvenzione al Codice della strada, oltre i canonici termini previsti dalla legge.

Maggiormente rilevante è l'introduzione dell'azione risarcitoria per l'ingente danno patrimoniale conseguente al crollo della Scuola "Jovine" di San Giuliano di Puglia a seguito del sisma del 31 ottobre 2002.

Infatti, a seguito dell'accredito nelle casse comunali, da parte della Protezione Civile, di una congrua anticipazione della somma necessaria al pagamento delle provvisionali disposte dalla Corte di Appello di Campobasso in favore delle vittime del crollo costituitesi parti civili (circa 12 milioni di euro), all'uopo destinata dalla Regione Molise con la legge regionale n. 12/2012 a valere sui fondi stanziati dal C.I.P.E. con deliberazione n. 52/2011 (c.d. "Piano per il Sud"), il Comune di San Giuliano di Puglia ha provveduto, all'inizio dello scorso anno, a corrispondere ai beneficiari, in qualità di responsabile civile, un primo acconto (pari a circa 8 milioni di euro) delle somme loro spettanti nonché al pagamento delle spese processuali dovute ai loro difensori (per un importo pari a 450 mila euro circa).

Si è venuto, così, a concretizzare il danno patito dall'erario pubblico (pari, all'attualità, all'importo delle provvisionali effettivamente corrisposte quale sopra indicato) in conseguenza delle condotte gravemente colpose osservate nella circostanza, tra gli altri, dal Sindaco, dal Direttore dei lavori di sopraelevazione della Scuola e dal Capo dell'Ufficio tecnico comunale, in qualità di R.U.P. dei medesimi lavori, che, secondo la sopracitata sentenza della Corte di Appello di Campobasso (confermata dalla Corte di Cassazione), hanno concorso a determinare il crollo dell'edificio.

E' stato, infatti, accertato, in sede penale, che le modalità di realizzazione di tali opere, effettuate in violazione di numerose norme tecniche all'epoca vigenti, volte a garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone, hanno contribuito a che il sisma del 2002 provocasse il crollo della scuola. La responsabilità del Sindaco, invece, si basa sulla circostanza che lo stesso, tra le altre cose, aveva consentito l'uso dell'edificio nonostante questo, a seguito della sopraelevazione, non fosse stato sottoposto a collaudo statico.

3.2.7.- Danni ambientali, con particolare riferimento alla installazione di parchi eolici e fotovoltaici

Nel corso dell'anno 2013 questo Ufficio ha proseguito la sua attività nel perseguimento di danni all'ambiente ai sensi dell'art. 313, 6° comma del D.lgs. 2 aprile 2006 n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente).

Le fattispecie più frequenti riguardano l'installazione di parchi eolici e fotovoltaici, essendo la Regione Molise una di quelle, insieme ad alcune altre regioni meridionali, in cui si registra la più alta concentrazione di impianti di siffatto tipo.

Occorre considerare al riguardo che, a seguito della crescita esponenziale avvenuta negli ultimi anni della produzione di energia elettrica da fonti alternative in considerazione dell'elevata remuneratività dell'investimento per via dei generosi incentivi che vengono erogati (tra i più alti in Europa), si è giunti, in molte aree del paese (tra cui, per l'appunto, il Molise) a un punto tale di ipergenerazione da rendere possibile il distacco coattivo degli impianti da parte del gestore dalla rete.

Il "caso Molise", peraltro, in considerazione del numero degli impianti installati in rapporto alla sua modesta estensione territoriale, ha assunto ormai un rilievo nazionale.

Le denunce che sono pervenute riguardano, per lo più, il danno al paesaggio causato dalla mancata osservanza, da parte del Servizio regionale deputato alla concessione dell'autorizzazione c.d. unica all'installazione e all'esercizio degli impianti, dei pareri obbligatori rilasciati dalla competente articolazione territoriale del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, ovvero, in alcuni casi, della mancata acquisizione degli stessi nell'ambito della prodromica conferenza di servizi.

Trattasi di un comportamento, questo, abbastanza ricorrente, che ha dato luogo, d'altro canto, ad un consistente contenzioso dinanzi al Giudice amministrativo.

Esso, tuttavia, è stato recentemente stigmatizzato in due importanti sentenze del Consiglio di Stato che hanno censurato con stringenti e assolutamente condivisibili argomentazioni giuridiche siffatto *modus operandi*, annullando le autorizzazioni uniche concesse per l'installazione di due consistenti impianti eolici in agro dei Comuni di Santa Croce di Magliano e San Giuliano di Puglia, nonostante il dissenso espresso dalle Soprintendenze per i Beni Architettonici e Paesaggistici e per i Beni Archeologici in sede di conferenza di servizi.

Nell'occasione, il supremo consesso di giustizia amministrativa ha avuto modo di affermare i seguenti fondamentali principi nella materia di che trattasi, che dovrebbero porre fine – ci si augura – ai citati comportamenti illegittimi:

- la specialità del procedimento autorizzatorio che trova esclusivamente nella conferenza di servizi ex art. 12, commi 3 e 4 del D.lgs. n. 387/2003 il luogo del suo svolgimento;
- la tutela del paesaggio e il conseguente giudizio di compatibilità degli impianti proposti con il contesto vincolato, è un giudizio esclusivamente tecnico, che non può mai trasmodare in un

giudizio di discrezionalità amministrativa e, pertanto, al Ministero per i Beni e le Attività Culturali non può essere richiesto di autolimitarsi in via discrezionale, prima della conferenza di servizi, in favore dell'interesse allo sviluppo industriale con esso confliggente, costituendo la detta conferenza la sede esclusiva del confronto dialettico tra i vari interessi;

- la insormontabilità, da parte degli organi regionali, del parere negativo eventualmente espresso in conferenza di servizi dagli Uffici territoriali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- il conseguente obbligo per l'amministrazione regionale, qualora non intenda uniformarsi al parere espresso dagli Uffici territoriali del Ministero per Beni Culturali, di attivare il procedimento di superamento del dissenso mediante la remissione degli atti alla Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 14-quater della legge n. 241/1990.

Uno dei giudizi introdotti nel 2013 che si inquadra nella surriferita casistica ha riguardato il grave danno (quantificato equitativamente in 500 mila euro) subito dal paesaggio del Basso Molise, a seguito dell'indebita autorizzazione di una variante al progetto di realizzazione di un impianto fotovoltaico integrato su serre in contrada "Colle di Lauro" del Comune di Larino, in precedenza regolarmente assentito, con la partecipazione al procedimento della Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici del Molise.

Tale variante, nonostante si ponesse in evidente contrasto con alcune vincolanti prescrizioni impartite dal suddetto Ufficio in sede di conferenza di servizi e prevedesse lavori con esse chiaramente incompatibili, è stata autorizzata dal dirigente preposto al Servizio regionale per le Politiche Energetiche, lo stesso giorno della sua presentazione, senza il necessario coinvolgimento, in una nuova conferenza di servizi, dell'amministrazione statale preposta alla tutela del paesaggio, sull'inesistente presupposto che si trattasse di una modificazione "...non sostanziale...", del progetto originario.

In conseguenza di tale improvvida ed illegittima autorizzazione, l'impresa proponente ha eseguito profondissimi scavi, estesi sbancamenti, ingenti movimenti di terreno, terrazzamenti e gradonature artificiali, nonché riporti di terreno, che hanno completamente alterato, rendendola irriconoscibile, l'area tutelata di che trattasi.

Per rendere in immediato l'entità del danno arrecato, si consideri che è stato interessato

da movimenti di materia (e, dunque, è stato manomesso) il 75% circa dell'area impegnata per la realizzazione dell'impianto (16 ettari su 20 circa), che i lavori di scavo hanno comportato la movimentazione di ben 233.160 metri cubi di terreno, determinando un dislivello massimo (in un profilo longitudinale o trasversale) pari a circa 10 metri lineari, che sono stati scavati quasi 40.000 metri cubi di terreno al di sotto dello strato vegetale, (senza peraltro provvedere alla conservazione del materiale rimosso, rendendo così impossibile la ricostituzione di un manto di terra vegetale utilizzando quella preesistente) e che è stata parzialmente cancellata una stradina rurale, che secondo la Soprintendenza sarebbe dovuta essere, invece, conservata e piantumata.

In proposito, va inoltre fatto presente che sulla vicenda è stato anche aperto un procedimento penale da parte della Procura della Repubblica di Larino (nei confronti del rappresentate legale dell'impresa costruttrice e dei direttori dei lavori), che ha anche proceduto al sequestro preventivo del cantiere e che la Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Molise ha successivamente disposto l'inibizione, con effetto immediato, ed in via definitiva, dei lavori di realizzazione dell'impianto di che trattasi.

Altro giudizio di responsabilità amministrativa introdotto nel 2013, a seguito di una complessa istruttoria, condotta con l'ausilio del Drappello Accertamento Danni Erariali della Guardia di Finanza di Isernia, è quello relativo alla realizzazione di un parco eolico nel Comune di Carpinone.

La fattispecie concerne il danno erariale patito dal Comune, sotto specie di lucro cessante, in conseguenza della concessione, all'esito di un'anomala ed informale procedura selettiva, del diritto a realizzare l'impianto su territorio comunale ad un'impresa che, oltre a presentare le minori garanzie di solidità patrimoniale e di esperienza nel settore, aveva offerto le condizioni economiche meno vantaggiose.

Tale danno, a seguito di una apposita C.T.U., è stato quantificato, con riferimento all'intero periodo di durata del rapporto concessorio, in 3 milioni e 238 mila euro circa e si è quindi proceduto ad esercitare l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti degli amministratori del Comune di Carpinone che assunsero la suddetta decisione.

3.2.8.- Danni nel settore della sanità pubblica

Alla precaria situazione della sanità pubblica in questa Regione hanno concorso e concorrono molteplici fattori, tra cui, anche, comportamenti produttivi di danno posti in essere dai soggetti che operano, a diversi livelli, in questo delicato settore dell'attività amministrativa.

Tra di essi, devono, purtroppo, annoverarsi anche condotte non consone alla deontologia professionale dei principali operatori del settore (medici e personale para-medico).

Tra queste, negli ultimi mesi sono venute in rilievo quelle legate alla violazione dell'obbligo di esclusività derivante dall'attività professionale medica *intra moenia*: in diversi casi, i medici, pur percependo l'indennità di esclusività hanno svolto la loro professione al di fuori delle condizioni di luogo e di tempo per le quali erano stati autorizzati dall'A.S.Re.M.

Congeneri violazioni, inoltre, sono state messe in luce dalla Guardia di Finanza, a seguito di verifiche fiscali condotte nei confronti di alcuni medici specializzandi che prestano la loro attività presso strutture sanitarie pubbliche (e, come tali, titolari di borse di studio regionali), per i quali vige un simile divieto di prestare attività libero professionale esterna remunerata.

La violazione di tale obbligo, comportando a norma di legge la perdita del diritto a percepire la borsa di studio, è stata, quindi, denunciata a questo Ufficio, che, dopo gli opportuni accertamenti istruttori, ha già provveduto, in alcuni casi, ad introdurre l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti degli interessati, contestando un danno pari al relativo importo indebitamente percepito.

Da segnalare, poi, le diverse istruttorie aperte in materia sanitaria, anche nell'anno in corso, a seguito di indagini da parte del Nucleo Anti-Sofisticazioni (NAS) dei Carabinieri di Campobasso.

3.2.9.- Danni in materia di contributi erogati ai gruppi consiliari regionali

Nell'anno appena trascorso si sono articolate iniziative della Corte in materia di gestione dei contributi erogati ai gruppi consiliari regionali.

Poiché sul tema sono stati promossi giudizi davanti alla Corte Costituzionale (che si è pronunciata solo pochi giorni fa con la menzionata sentenza n. 39 del 2014), alla Corte di Cassazione nonché alle Sezioni Riunite della stessa Corte dei conti, questa Procura ha in corso diverse istruttorie, aperte anche a seguito di segnalazioni della Sezione regionale di controllo, ma attende l'esito dei menzionati giudizi prima di procedere.

Ciò non ha impedito, tuttavia, di avere casi in cui l'interessato ha provveduto alla restituzione dei fondi a seguito delle contestazioni mosse dalla Corte.

3.2.10.- Altre fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni

Altre citazioni in giudizio introdotte nel 2013 riguardano fattispecie di danno non sussumibili nelle precedenti classificazioni.

Una di esse attiene alla tematica dell'occupazione di suolo pubblico.

Un esposto di un privato cittadino denunciava la sussistenza di un danno erariale per il Comune di Isernia, a causa di un comportamento, ritenuto indebito ed arbitrario, del Dirigente e di un Maresciallo della Polizia Municipale in occasione della richiesta di rilascio di un'autorizzazione di occupazione di suolo pubblico.

A fronte della richiesta avanzata riferita all'anno solare 2010 per un corrispondente importo di \in . 752,00 regolarmente versato in data 13 luglio 2010, il cittadino interessato, si vedeva richiedere, indebitamente ed arbitrariamente, per l'appunto, un ulteriore versamento di \in . 4.510,00.

Tale ulteriore somma da versare veniva motivata dagli agenti in questione con la presunta operata occupazione abusiva del medesimo suolo pubblico, sempre da parte del richiedente, per i precedenti anni 2008 e 2009.

Nonostante le proteste del cittadino che continuava a sostenere di non aver mai operato

alcuna occupazione per nessuno dei pregressi anni contestati, i due operatori pubblici subordinavano il rilascio dell'autorizzazione richiesta per l'anno 2010 e regolarmente saldata, al pagamento anche dell'altra somma di 4.510,00 euro.

Così costretto, per poter ricevere l'autorizzazione per l'anno di interesse, il cittadino procedette al versamento di quanto richiesto, ma convinto di aver subito un ingiusto sopruso di sapore estorsivo, adiva successivamente la Commissione Tributaria Provinciale di Isernia per vedersi riconosciuto il diritto alla restituzione delle somme così ingiustamente pretese.

Il Giudice Tributario accoglieva il ricorso alla restituzione del danaro in favore del cittadino ritenendo che il medesimo non era "chiaramente" soggetto passivo del tributo TOSAP per gli anni richiesti 2008 e 2009 e condannando l'Amministrazione comunale alla restituzione della somma.

Nonostante tale pronuncia, però, l'Ente comunale (che, comunque, era rimasto contumace nel giudizio) non adempiva, tanto che il cittadino fu costretto a diffidare il Commissario Prefettizio ad adempiere con una prima nota del 5 settembre 2012, cui non seguiva alcuna risposta e, successivamente, con un'altra del 13 ottobre 2012 che, parimenti restava senza risposta e/o adempimento.

Soltanto a seguito del clamore suscitato dagli articoli di stampa che erano stati successivamente pubblicati su impulso del cittadino il quale non vedeva altra strada per rientrare in possesso delle somme indebitamente percette dall'Amministrazione a suo danno, il Dirigente del settore Ragioneria del Comune di Isernia adottava la determina con la quale disponeva la restituzione della somma che, nel frattempo, per gli interessi e la rivalutazione monetaria era salita ad €. 4.842,00.

E' stato quindi introdotto il giudizio di responsabilità amministrativa per una somma complessiva di \in 2.332,00 (di cui \in .332,00 a titolo di danno patrimoniale ed \in .2.000,00 di danno da disservizio), oltre a rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio.

Un'altra fattispecie per la quale è stato introdotto il giudizio è quella relativa alla erogazione di buoni pasto.

La Verifica amministrativo-contabile del Dipartimento della Ragioneria Generale dello

Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze a carico dell'Azienda Speciale Formazione e Assistenza alle Imprese (nota con l'acronimo F.A.I.), presso la Camera di Commercio di Campobasso, eseguita nel periodo 11-19 marzo 2011 ha evidenziato irregolarità e disfunzioni in ordine alle quali il Ragioniere Generale dello Stato rilevava l'opportunità dell'assunzione, da parte dell'Ente, di ogni iniziativa idonea a conseguire la completa eliminazione delle stesse e l'accertamento di eventuali connesse responsabilità.

La Guardia di Finanza di Campobasso, che ha operato su delega della locale Procura della Repubblica a svolgere accertamenti di polizia giudiziaria nell'ambito del procedimento penale avente ad oggetto la gestione dell'Azienda Speciale F.A.I., ha riferito anche a questa Procura in merito agli accertamenti istruttori espletati in relazione alla corresponsione di buoni pasto presso il F.A.I., stimata irregolare in quanto non prevista da alcuna norma.

Dagli accertamenti istruttori espletati è emerso che a favore del personale a tempo indeterminato dell'Azienda F.A.I., sono stati erogati nel triennio 2008/2010, n. 1.727 buoni pasto non dovuti del valore unitario di €. 10,00, complessivamente per €. 19.084,96, così suddivisi:

- n.597 per l'anno 2008, per una cifra complessiva di €. 5.970,00
- > n.724 per l'anno 2009, per una cifra complessiva di €. 7.602,00
- > n.506 per l'anno 2010, per una cifra complessiva di €. 5.512,96.

E' stato pertanto richiesto il risarcimento del danno patrimoniale di € 19.084,96, oltre a rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio, in favore dello Stato al Direttore pro-tempore dell'Azienda Speciale F.A.I., in ragione di ciascuna giornata di rientro pomeridiano dei dipendenti, in quanto sono stati dalla medesima autorizzati direttamente.

Un altro caso è stato definito, in primo grado, con la sentenza n. 74 del 2013 e riguarda la spesa di 9 mila e 350 euro sostenuta dall'Azienda speciale regionale "Molise Acque", per decisione imputabile al suo Direttore Generale, per un "...incontro conviviale aziendale...", a cui sono stati invitati - in considerazione dell' "...impegno e la dedizione profusi nel corso dell'anno..." - tutti i dipendenti, svoltosi presso un ristorante di Termoli in occasione delle feste natalizie del 2011.

Da ultimo, si segnala una citazione emessa nei confronti degli amministratori e

dipendenti del Comune di Guardialfiera che avevano erogato un contributo di Euro 28.500,00 a favore della farmacista comunale, violando le disposizioni impartite dalla Protezione Civile con l'art. 3 dell'Ordinanza 3253 del 29 novembre 2002. Quest'ultima, infatti, in dipendenza del sisma verificatosi il 31 ottobre 2002, autorizzava i Sindaci alla corresponsione dei suddetti contributi purché fossero rispettate due condizioni:

- l'avvenuto sgombero dei locali ritenuti inagibili;
- la sospensione delle attività produttive.

Tali condizioni, infatti, non si erano verificate con riferimento alla farmacia comunale.

3.2.11.- Misure cautelari

Infine, tra i restanti procedimenti, merita di essere segnalato il sequestro conservativo, a garanzia di un credito di circa € 700.000,00, dei beni di una società percettrice di finanziamenti pubblici, responsabile di non aver adempiuto gli obblighi cui era subordinata l'erogazione della sovvenzione. In particolare, l'impresa in questione, che avrebbe dovuto operare nel settore della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli, ha omesso di acquistare la materia prima e di assumere le unità di personale previste, e inoltre ha cessato anzitempo la propria attività.

A seguito dell'udienza di conferma del sequestro, concesso in via interinale dal Presidente della Sezione giurisdizionale e successivamente confermato, all'inizio di quest'anno, dal Giudice Designato, è stato depositato un atto di citazione nei confronti della società.

3.2.12.- La c.d. "riparazione spontanea"

Va segnalato, infine, il sempre crescente fenomeno della cd. "riparazione spontanea", cioè il recupero economico a seguito di istruttoria o di notifica di invito a dedurre o dell'atto di citazione.

Nell'anno 2013 con la "riparazione spontanea" sono stati recuperati euro 121.505,54 a seguito dell'introduzione del giudizio ma prima dell'udienza di trattazione, euro 9.200,00 a seguito di invito a dedurre ed euro 5.907,93 a seguito di istruttoria.

Si tratta di somme importanti per un territorio non vasto come quello molisano, che si aggiungono alle somme recuperate in sede di esecuzione delle sentenze di condanna e che testimoniano l'elevato livello di considerazione attribuito all'attività svolta da questa Procura.

3.3.- Giudizi di conto e per resa di conto

Un settore di rinnovato interesse per la Procura è quello relativo ai giudizi di conto e per resa di conto. Questi ultimi sono introdotti dalla Procura nei confronti degli Agenti contabili che non abbiano ottemperato all'obbligo di rendere il conto, mentre i primi sono aperti dalla Sezione Giurisdizionale a seguito della presentazione del conto giudiziale ed alle relative Udienze partecipa il Pubblico Ministero.

Nel 2013 sono stati discussi in Camera di Consiglio, con la presenza della Procura Regionale ben 29 giudizi per resa di conto, mentre 15 giudizi di conto sono stati discussi in Udienza. La Sezione Giurisdizionale ha altresì emesso 20 sentenze relative a giudizi di conto.

RINGRAZIAMENTI

Prima di concludere, sento il dovere di esprimere il mio ringraziamento ai Colleghi di questa Procura Regionale, con i quali condivido l'esercizio della funzione requirente, per l'impegno profuso e l'elevata professionalità, che ha permesso un risultato di lavoro particolarmente lusinghiero.

Un particolare e vivo ringraziamento va al personale amministrativo che ha collaborato

in maniera encomiabile con i Magistrati di questa Procura.

Un ringraziamento al Sig. Presidente, ai Colleghi ed al personale amministrativo della Sezione Giurisdizionale, le cui pronunce (quale che sia l'esito per le azioni introdotte dalla Procura) formano una giurisprudenza meditata, significativa ed autorevole.

Ringrazio altresì il Sig. Presidente, i Colleghi ed il personale tutto della Sezione regionale di controllo nonché il Dirigente del Servizio Amministrativo Unico Regionale ed il suo personale per la efficace collaborazione prestata alle attività di questa Procura.

Un saluto ed un ringraziamento ai Colleghi delle Procure della Repubblica di Campobasso, di Isernia e di Larino con i quali questa Procura Regionale è in continuo contatto.

Un sentito grazie va poi alla Guardia di Finanza ed all'Arma dei Carabinieri che, con abnegazione e notevole spirito di servizio, uniti ad altrettanta passione e professionalità, hanno contribuito ad accrescere il nostro impegno nella lotta comune contro gli sprechi di denaro pubblico.

Uno speciale saluto desidero inoltre rivolgere ai rappresentanti della classe forense per il continuo, leale e proficuo confronto con questa Procura.

Nel ringraziare infine tutti i presenti per la cortese attenzione, Le chiedo, Sig. Presidente, al termine degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2014 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Molise.