

## CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA CORTE DEI CONTI- 23 gennaio 2008

### **L'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativo contabile connessa alla indebita percezione o all' illecito utilizzo di risorse comunitarie**

**VPG Paolo Luigi Rebecchi**

1. *Le considerazioni in tema di danno e di ambito di giurisdizione formulate sul finire dell'anno 2005*
2. *Le conferme intervenute nel corso del 2006 sulla estensione della giurisdizione contabile nei confronti dei percettori dei finanziamenti (comunitari e nazionali) che ne sviino la destinazione dai fini previsti nei programmi di erogazione (Cass. sez. un. civ. ord. n. 4511/2006 e Cass.sez. un civ., sentenza n. 22513 del 20 ottobre 2006).*
3. *Recenti vicende in tema di danno. La concretizzazione della responsabilità dello Stato membro ex art. 280 del trattato per il mancato recupero delle risorse frodate: il caso della decisione comunitaria di rettifica nel settore FEOGA.*
4. *Le fattispecie concrete oggetto dei giudizi contabili. Recenti pronunce del 2005-2006 e iniziative in corso: l'espansione delle istruttorie. Il sistema informativo sulle frodi in atto con la Guardia di finanza. La circolare del Corpo Forestale dello Stato del 2006. Il protocollo di collaborazione intercorso tra Procura generale della Corte dei conti ed OLAF. Scambio di informazioni e tutela dei dati personali. Conseguenze in tema di ampliamento dei casi di segnalazione e denuncia di danno da parte di amministrazioni, organi di controllo ed autorità giudiziarie*
5. *Le decisioni emesse nel corso del 2007 e connessi profili organizzativi.*

1. Nel corso del 2005, in occasione del seminario del Consiglio di presidenza in tema di diritto comunitario , si erano proposte alcune considerazioni sulle attività giurisdizionali della Corte dei conti nel settore della tutela degli interessi finanziari nazionali e della Comunità europea.

Si era allora evidenziato, e questo lo sottolineo in particolare per i nostri illustri partecipanti esterni, che il tema delle frodi e delle irregolarità<sup>1</sup> in

---

<sup>1</sup> Per l' art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000) - "...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo

## danno del bilancio comunitario assume un rilevante profilo di interesse anche per le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti italiana con riferimento

---

stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...".

La nozione di "irregolarità" è fissata nell'art. 1,2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ( secondo il quale "...Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita..." il cui verificarsi comporta (art. 4) "...in linea generale , la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:- mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti; -mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo...".

E' stato al riguardo osservato (cfr. C. dei conti. Sez. controllo affari comunitari ed internazionali, "Frodi e irregolarità nell'utilizzo dei fondi strutturali"- relazione sull'attuazione del regolamento CE n. 1681/94 "Irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché dell'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore") che "...si definisce "irregolarità semplice", o irregolarità amministrativa, quella che priva di intento fraudolento, che scoperta in sede ispettiva è soggetta a decurtazioni contabili in corso di erogazione degli anticipi sul costo totale del progetto e/o al momento del saldo non ha prodotto danno al bilancio comunitario e, se risulta inferiore ai 4000 euro non rientra tra quelle che lo Stato membro è tenuto a comunicare alla Commissione ai sensi dell'art. 12 del re. 1681/94. Mentre si definisce "irregolarità intenzionale" o frode, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa a) all' 'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita (in materia di spese) di fondi o la diminuzione illegittima (in materia di entrate) di risorse dei bilanci comunitari; b) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; c) -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.."

**Per una recente ridefinizione della nozione di irregolarità cfr. Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005**, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l'art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali : 1) "Irregolarità": qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall'azione o dall'omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l'effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l'imputazione al bilancio comunitario di una spesa indebita; 2) "operatore economico": qualsiasi soggetto che partecipa alla realizzazione di un intervento dei Fondi, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico; 3 "primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario": una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario; 4) "sospetto di frode": irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1 lettera a) della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; 5) "fallimento", le procedure concorsuali di cui all'art. 2 lettera a) del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio.

Con la legge 20 settembre 2000 n. 300 (in G.U. suppl. ord. n. 176/L del 25 ottobre 2000 n. 250) sono state ratificate dall'Italia alcune convenzioni elaborate in base all'art. 31 del trattato dell'Unione europea, tra cui oltre alla già citata "Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee"- (Bruxelles, 25 luglio 1995) e al suo primo Protocollo (Dublino, 27 settembre 1996), il Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della stessa convenzione sulla tutela degli interessi finanziari, con annessa dichiarazione (Bruxelles, 29 novembre 1996), la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles 26 maggio 1997) e la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 17 dicembre 1997).

## alla responsabilità amministrativa 2.3.

<sup>2</sup> Invero è noto che l' utilizzo corretto delle risorse comunitarie è oggetto di costante interesse da parte delle istituzioni comunitarie e nazionali in considerazione della necessità che gli scopi della loro erogazione non siano vanificati pratiche illecite o truffaldine sicché la normativa comunitaria prevede un articolato sistema di controlli e, sempre in sede comunitaria sono state adottate convenzioni<sup>2</sup> dirette alla prevenzione e repressione penale (Art. 640 bis c.p.; art. 2 legge 23 dicembre 1986, n. 898 come modificato dall'art. 73 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 e dall'art. 10 della legge 29 settembre 2000, n. 300 (per l'indebita percezione) e art. 316 –ter c.p e relativamente all' indebita ritenzione di fondi. La giurisprudenza penale si è in particolare soffermata sui rapporti fra tali fattispecie valorizzando il criterio dello *sviamento* delle risorse, richiamato anche nella ordinanza in commento. In tal senso la Corte di cassazione penale, sez. unite, con la sentenza n. 26351 del 10 luglio 2002 (Fedi) ha precisato che l'art. 640 bis costituisce circostanza aggravante del reato di truffa, sicché tale fattispecie "...è applicabile solo quando la fraudolenta captazione di una pubblica sovvenzione sia riferibile ad un'opera o a un'attività di interesse pubblico...", precisandosi anche che per la configurazione della fattispecie è sufficiente che si realizzi uno *sviamento* della destinazione delle pubbliche risorse. Ne consegue "...che è ravvisabile il suddetto delitto nell'ipotesi in cui, al di là della effettiva realizzazione dei lavori finalizzati, siano state prospettate modalità di esecuzione degli stessi diverse da quelle utilizzate..." (Cass. pen. Sez. VI, sent. n. 938 del 19 gennaio 2001). Perché si configuri il reato di cui all'art. 640 bis c.p. è necessario che la condotta sia connotata da un "quid pluris" rispetto alla semplice esposizione di dati falsi, comportamento che invece caratterizza le due ipotesi di reato previste dall'art. 316 ter c.p. (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) e dall'art. 2 della legge 898/86. Quest'ultimo reato, che attiene in particolare ai fondi erogati dal FEOGA, ha carattere "sussidiario" rispetto a quello di truffa aggravata ed è configurabile solo quando il soggetto si sia limitato semplicemente all'esposizione di dati e notizie falsi, e non anche quando alle false dichiarazioni si accompagnino artifici e/o raggiri di altra natura, che integrano invece il reato di truffa aggravata (Cass. sez. un. n. 2780 del 15 marzo 1996-Panigoni). Dalla combinazione delle due norme deriva che "...in materia agricola il semplice mendacio trova uno specifico regime sanzionatorio in ipotesi scoperte dalla previsione dell'art. 640 bis c.p...". L'art. 316 ter c.p. costituisce un'ipotesi sussidiaria di carattere generale (al di fuori del FEOGA) essendo integrata anch'essa da un comportamento di mendacio, che può concorrere, come l'art. 2 della legge 898/96 con il delitto di falso di cui all'art. 483 c.p. (Cass. pen. Sez. VI, n. 41928 del 23 gennaio 2001; Cass. pen. Sez. V, n. 10313 del 30 settembre 1998). Sui rapporti fra l'art. 316 ter e quello di truffa aggravata v. anche Cass. pen. Sez. III, 18 novembre 2003, per un' ipotesi di relativa a corsi di formazione professionale, integrante il reato di cui all'art. 640 bis c.p., ravvisandosi artifici e raggiri ed induzione in errore della p.a. nelle false comunicazioni riguardanti le modalità di espletamento dei corsi. L'art. 316 bis c.p. ha la finalità di perseguire le frodi "successive" al conseguimento delle prestazioni pubbliche, erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, in quanto lo scopo pubblico per il quale sono erogate verrebbe frustrato dall'elusione del vincolo di destinazione (Cass. pen. Sez. VI, n. 3362 del 15 dicembre 1992- Scotti). Le frodi in materia di entrate comprendono varie ipotesi di evasione di diverse forme impositive (prelievi agricoli e dazi doganali) previste in relazione ai regimi doganali disciplinati dal diritto doganale comunitario e nazionale, e comprendono anche i reati di contrabbando (art. 282 e ss. del D.P.R. 43/1973) e le frodi in materia di IVA. Il criterio dello "sviamento" della destinazione delle risorse pubbliche è costante nella giurisprudenza penale. Osserva P.FIMIANI, *L'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee nell'ordinamento italiano: profili sostanzial-penalistici*, in *Atti del CSM-Incontro di studio sul tema "La protezione degli interessi finanziari della Comunità europea"*-Roma, 29 novembre-1° dicembre 2004, che "...proprio perché la nozione di patrimonio deve essere intesa in senso dinamico o funzionale, come corretta allocazione delle risorse pubbliche "" nel delitto di cui all'art. 640 bis c.p. il danno patrimoniale dell'ente pubblico si identifica non con il lucro cessante, bensì soltanto con il danno emergente sorto al momento dell'elargizione in denaro in conseguenza di una falsa prospettazione riguardante la spesa. Ne consegue che è ravvisabile il suddetto delitto nell'ipotesi in cui, al di là della effettiva realizzazione dei lavori finanziati, siano state prospettate modalità di esecuzione degli stessi diverse da quelle utilizzate..." (Cass. pen. Sez. VI, n. 938 del 19 gennaio 2004, Oddo, secondo cui "...quando l'ente pubblico viene indotto, mediante artifici e raggiri ad erogare una o più rate di mutuo in mancanza di corrispondenti investimenti si verifica ""ipso iure"" il danno patrimoniale dell'istituto che è appunto quello di un esborso patrimoniale non previsto ed anzi vietato dalle leggi istitutive dell'ente medesimo..."). Per i profili penalistici delle frodi comunitarie v. anche L.MAZZA, *L'indebita captazione di erogazione a carico del FEOGA tra specialità e sussidiarietà*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, I, pp. 177 e ss.; P.FIMIANI, *L'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee nell'ordinamento italiano: profili sostanzial-penalistici*, in *Atti del CSM*, 2004; A.PERDUCA, *Falsa fatturazione e frode comunitaria*, in *Cass. pen.*, 1997, 6, pp. 1945 e ss.; V.VALENTINI, *L'effetto boomerang dell'art. 316 ter fra principi costituzionali ed ""obblighi comunitari*, in *Cass. pen.* 2005, pp. 65; B. PIATTOLLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano 2002; .C. DE ROSE, *Ritardi, irregolarità e frodi ai danni dell'Unione europea: relative misure di tutela*, in *Il Consiglio di Stato*, 1996-5/6, pp. 1093 e ss.; G.MARIELLA-G.PEZZUTO, *Il bilancio comunitario ed il concetto di frode comunitaria*, in *Rivista Guardia di F.*

---

1997, 6, pp.2381 e ss.; R. SCARPINATO, *Le mani della mafia su Agenda 2000*, in *La Repubblica*, 4.12.2000, pag. 19; U. POLETTI, *Finanziamenti comunitari: il recupero delle somme indebitamente percepite*, Relazione tenuta presso la Procura regionale alla Corte dei conti per il Lazio in data 19.5.2000; G. GIOVE, *Il concorso di reati nelle frodi comunitarie*, in *Silvae (rivista del Corpo forestale dello Stato)*, 2005-2, pp.283 e ss..V. anche nota di A. FANELLI, in *Foro. It.*, 2004, I, 1324 e Cass. 2 ottobre 2003, Cassisa, in *Foro it.*, 2005, II, 55, secondo cui "Posta la natura sussidiaria del reato di indebita percezione delineato nell'art. 2 legge 23 dicembre 1986 n. 898, deve ritenersi che allorché l'agente non si limiti ad esporre all'ente erogatore falsi dati o false notizie, ma invece trasferisca gli o gli altri in pubblici documenti ovvero fornisca alla falsa rappresentazione della realtà un supporto avente efficacia probatoria, la condotta eccede i confini di tale falsa rappresentazione per connotarsi, a tal punto, di veri artifici, dovendosi nei medesimi ricomprendere la simulazione o la dissimulazione della realtà mediante la stessa creazione della situazione di apparenza, resa credibile dalla prefabbricata costruzione documentale ed integra quindi il reato di cui all'art. 640 bis..." ) delle irregolarità e delle frodi. In tema v. Cass. sez. III, 21 settembre 2006, n. 31201-Losito, in *Guida al diritto*, 2006, n. 42, pag. 77- "...La produzione di documenti falsi può integrare la fattispecie della truffa aggravata prevista dall'articolo 640 bis c.p. anziché quella, avente carattere residuale e sussidiario di cui all'art. 316 ter c.p. quando detta produzione si configuri come un fatto strutturalmente configurante artifici e raggiri tali da indurre in errore l'ente erogante (ciò che nella specie è stato ritenuto essendosi accertato che la produzione di documenti falsi finalizzati a ottenere la corresponsione di aiuti comunitari era stata il risultato di una complessa serie di falsificazioni "a monte"..." )

Il tema della corretta utilizzazione dei fondi comunitari è anche oggetto, per espressa previsione normativa, dell'attività di controllo della Corte dei conti (art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20) che vi adempie attraverso le analisi generali e speciali della apposita sezione centrale affari comunitari ed internazionali nonché attraverso indagini specifiche sull'utilizzo dei fondi da parte delle varie amministrazioni oggetto dei programmi di controllo sulla gestione.

L'esercizio dell'azione di responsabilità può inoltre rivelarsi particolarmente efficace in considerazione delle possibilità di cautela consentite dal processo contabile e dal ricorso al sequestro conservativo, rispetto ai mezzi cautelari più ridotti esplicabili in sede penale, nonché in considerazione delle difficoltà operative del processo penale e le relative lentezze procedurali, che non appaiono compensate dalle procedure amministrative di recupero. Per le difficoltà che incontrano i recuperi delle somme indebitamente erogate cfr. ad es. la relazione della Corte dei conti europea n. 3/2004, relativa al settore degli aiuti in agricoltura laddove si segnala, (par. 40), che "il tasso di recupero cumulativo, nel 2002, era appena del 17% (con interessanti profili riguardanti l'Italia, relativi a casi di "sovrastima" di irregolarità in realtà inesistenti per mancato pagamento- par. 24) le quali, in presenza di denunce penali sono normalmente sospese in attesa della definizione del procedimento penale, anche in applicazione della disciplina regolamentare comunitaria. L'esito del procedimento penale, pertanto condiziona fortemente anche le attività di recupero e le eventuali definizioni per prescrizione o per difetto di dolo determinano nei fatti la mancata proficua definizione delle procedure amministrative.

I mezzi di cautela a disposizione del pubblico ministero contabile, peraltro sono stati anche recentemente rafforzati con la previsione, nella legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006- art. 1 comma 174) della possibilità, per tale ufficio di "...tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile" (cfr. M.ATELLI, *Il processo contabile dopo la finanziaria 2006: prove tecniche per un'ipotesi di coordinamento*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); A. LAINO, *Il processo contabile tra modifiche al codice di rito, innovazioni di diritto sostanziale e tendenze evolutive nella giurisprudenza di legittimità*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); U. MONTELLA, *Le nuove azioni a disposizione del pm contabile-legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1 comma 174*, in *Corte dei conti-Atti del consiglio dei procuratori regionali*, 2006; S. AURIEMMA, *Sull'esperibilità di "azione esecutiva" da parte del procuratore regionale e innanzi al giudice contabile*, in *Corte dei conti-Atti del consiglio dei procuratori regionali*, 2006;

<sup>3</sup> A tali fattispecie si accompagnano inoltre vicende di corruzione ed abuso di funzione pubblica in relazioni ai quali si è affermata una specifica giurisprudenza della corte dei conti in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione e di danno da disservizio. A. LUPI, *Osservazioni in tema di danno all'immagine*, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, fasc.3, pag. 188; M. MINERVA, *Note minime in tema di patrimonialità del danno all'immagine subito dalle pubbliche amministrazioni*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); R. URSI, *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2-3/2001, pp. 343 e ss. La quantificazione del danno all'immagine è stata affidata alla valutazione equitativa del giudice ex art. 1226 c.c. individuandosi i relativi parametri di riferimento di detta valutazione nei profili "oggettivo", "soggettivo" e "sociale". (v. C. conti, sez. riunite n. n. 10/2003/QM) Quello oggettivo attinente alla "...gravità dell'illecito commesso, in relazione allo specifico bene tutelato, alle modalità della sua

---

realizzazione ed alle eventuali reiterazioni dell'illecito stesso oltre che all'entità dell'indebito vantaggio conseguito dal dipendente o amministratore infedele ..."; quello "soggettivo" alla "...collocazione che il predetto ha nell'organizzazione amministrativa ed alla sua capacità di rappresentare l'amministrazione ...", quello sociale basato sulle "...capacità esponenziali dell'ente, sulle sue dimensioni territoriali, sulla rilevanza - interna o internazionale - delle funzioni al medesimo intestate e sull'ampiezza della diffusione e del risalto dato all'illecito ..." sez. reg. Umbria, 4 marzo 1998, n. 252 con nota di A. LUPI, *Osservazioni*, cit. e sez. reg. Lazio, 28 ottobre 1998 n. 2246 con nota di M.P. GIRACCA cit). Per i casi di corruzione o concussione è stata coniata la definizione di "danno da tangente" che rappresenta una sintesi di diverse tipologie di danno, sia patrimoniale che non patrimoniale. Sotto il primo profilo è stata messa in evidenza la "contabilità in nero", da cui viene tratta la tangente, con conseguente sottrazione al prelievo fiscale (Cass. sez. un. 2.4.93 n. 3970) nonché la natura di "...costo illecito che l'imprenditore riversa sulla p.a. attraverso condotte fraudolente, agevolate dall'agente pubblico corrotto o concussore. A seguito ed a causa del pagamento della tangente, il soggetto privato ricorre agli istituti ed alle regole contrattuali che consentono di modificare in proprio favore, l'equilibrio dello scambio economico. La revisione dei prezzi concordati, l'esecuzione di lavori supplementari a corrispettivo maggiorato, la realizzazione di economie di spesa in prestazioni di minore valore rispetto a quello concordato sono tecniche di comportamento ed espedienti che consentono di recuperare l'iniziale costo occulto. La tangente diviene così, oggetto di traslazione sul bilancio pubblico per effetto dell'illecita azione di rivalsa del soggetto d'impresa nei confronti della p.a. ..." S. (PILATO, *La responsabilità amministrativa-Profilo sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999p. cit., pag. 263 e AA.VV. (a cura di G.COLOMBO), *Il sistema degli appalti*, Milano, 1995). Quanto ai profili non patrimoniali si è osservato ancora (v.PILATO cit.) che la tangente è anche danno non patrimoniale per la lesione dell'immagine della p.a.. Il prestigio della personalità del soggetto pubblico è pregiudicato dalla risonanza, e dalla diffusione della conoscenza, del fatto illecito ("strepitus" o "clamor fori"-Cass. civ. 23.6.97 n. 5668).v. P.C. DAVIGO, *Violazione dei doveri di fedeltà ed imparzialità, quantificazione degli effetti dannosi nelle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Corte dei conti*, 1999, fasc. 2, IV, pagg. 151) secondo cui è risultato come l'importo medio del danno non patrimoniale in caso di costituzione di parte civile da parte della p.a. per casi di corruzione o concussione si aggiri sul 10 per cento circa della tangente percepita. Ne è conseguito che il trasferimento in sede contabile della giurisdizione ha comportato, con la ricerca di ulteriori parametri (rispetto a quello dell'importo della tangente percepita) un generale incremento dell'entità delle condanne. In tema di danno all'immagine da tangente, cfr. C. conti, sez. I centrale, n. 3 del 10 gennaio 2005 e sez. I centr., n. 78 del 19 febbraio 2003, n. 184 e 186 del 31 maggio 2005; L.CIRILLO, *Ancora dubbi sulla configurazione dommatica del danno all'immagine*, in *Riv. Corte dei conti*, 2004, 3, pp. 100; AA.VV. (a cura di G.COLOMBO), *Il sistema degli appalti*, Milano, 1995; F.LAURIA, *I pubblici appalti-Disciplina nazionale e comunitaria*, Milano, 1998; A.RICCO', *Il cosiddetto danno all'immagine della pubblica amministrazione nella tematica della riparazione del danno non patrimoniale e la giurisdizione della Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, 2004, 4, pp. 237 e ss.; S.PILATO, *Trasparenza amministrativa e devianza finanziaria negli enti locali*, in *Riv. Corte dei conti*, 2005,2, pp. 303 e ss.; A.CENTONZE, *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici-Modelli di analisi e strumenti di contrasto*, Milano 2005; Per una prospettiva storica G.GARRONE, *L'Italia corrotta- 1895-1996*, Roma, 1996, nonché L.PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano, 1994 Per le connessioni fra corruzione e tutela degli interessi finanziari comunitari v. Commissione europea-Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo ed al comitato economico e sociale europeo -Politica globale dell'UE contro la corruzione- Bruxelles, 28 maggio 2003... Per una ulteriore precisazione in tema di danno all'immagine cfr. Cass. sez. un.civ. ord. n. 4582 del 2 marzo 2006, con l'affermazione della giurisdizione contabile nei confronti di parlamentare che aveva percepito tangenti nell'espletamento del mandato di parlamentare e di presidente della commissione bilancio della camera dei deputati. Hanno affermato le Sezioni unite che "...la vicenda riguarda un parlamentare (1976-1992), presidente della commissione bilancio della camera dei deputati (1983-1988) nonché ministro della Repubblica (dal 1988 al 1991; senza portafoglio sino al 1989, del Bilancio e della programmazione economica sino al 1991 e, quindi, in costanza di un rapporto di servizio onorario con lo Stato che gli assicurava le prerogative previste dall'art. 68 della costituzione, nell'esercizio della funzione parlamentare, che gli era demandata, ha percepito ""contributi"" indebiti per quattro miliardi di lire, da parte di alcune imprese raggruppate nella Metropolitana di Napoli s.p.a. aggiudicataria dei lavori di costruzione della metropolitana di Napoli, con conseguente irrimediabile danno (indicato nella misura di euro 2.633.930,18) in termini di pregiudizio del prestigio e del decoro dell'istituzione pubblica, il Parlamento, cui apparteneva, e dello Stato comunità, che rappresentava; che secondo il più recente e largamente apprezzato orientamento di questa Corte è ammessa la risarcibilità del c.d. danno morale anche quando la responsabilità dell'autore risulti da una presunzione astratta di legge o comunque, non vi sia stato l'accertamento in concreto del fatto reato; che il ...non ha posto in essere esclusivamente un comportamento doloso attivo - percezione di contributi illeciti - accompagnato ovviamente dalla consapevolezza della propria (ed altrui) qualifica - ma anche uno omissivo, quantomeno gravemente colposo, di non aver denunciato i fatti penalmente rilevanti o di non averli impediti, in quanto a sua diretta conoscenza, poiché il dovere di denuncia si sarebbe risolto in un'autodenuncia; che in entrambi i casi (comportamento commissivo ed omissivo), le condotte risultano gravemente trasgressive dei più elementari doveri di fedeltà di ogni pubblico agente, di quel dovere, cioè, che prima (di) e più che ad ogni altro, fa capo ad un rappresentante del Popolo italiano, a cui appartiene, la Sovranità, ex art. 1 della costituzione ed al cui servizio deve essere dedicato esclusivamente il deputato in virtù del mandato ricevuto; che la maggior parte

## E ciò sia sotto il profilo del danno<sup>4</sup>, che dell'ambito della giurisdizione.

delle contribuzioni illecite sono state percepite dal ...in un periodo in cui peraltro, era anche ministro della Repubblica, vincolato al rispetto del dovere assoluto di fedeltà al Governo di cui era esponente; che in linea generale il deputato, quando esercita il proprio compito istituzionale, agisce in funzione di rapporto di servizio, speciale ed onorario, e non è perseguibile in assoluto, solo se c'è uno stretto legame funzionale tra opinioni espresse ed atti compiuti ed esercizio indipendente delle proprie attribuzioni (C.cost. sentenze n. 10 e 11 del 2000). Che tale legame evidentemente si interrompe quando l'accettazione di denaro e di altri beni materiali intervenga a condizionare atti parlamentari e/o di governo; che il comportamento, non attinente né ad opinioni espresse, né a voti dati dal ...nell'esercizio delle sue attribuzioni, è in chiaro ed evidente nesso strumentale di occasionalità con le funzioni svolte di presidente della commissione bilancio della Camera dei deputati, e, anzi, è stato tenuto in ragione della stessa; che la prospettazione di un rapporto di servizio tra il parlamentare e lo Stato è confermata dal fatto che l'amministrazione di è costituita parte civile nel processo penale, con atto che ha superato il vaglio di ben due collegi giudicanti e in relazione al quale è intervenuta condanna da liquidarsi in separato giudizio; che peraltro tale costituzione non è rilevante nel presente giudizio in quanto, essendo la giurisdizione penale e la giurisdizione civile per il risarcimento dei danni da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, reciprocamente indipendenti nei profili istituzionali, anche quando investano uno stesso fatto materiale, dalle colorazioni e rilevanze giuridiche diverse e potendo l'interferenza verificarsi tra giudizi e mai tra le giurisdizioni, non può accogliersi la tesi della consumazione dell'azione di responsabilità esercitata innanzi alla Corte dei conti, per fatti già oggetto, in altra sede, di analoga azione esercitata dalla p.a. in quanto irrilevante ai fini del riparto di giurisdizione (Cass. sez. un. 21 maggio 1991 n. 369 e 23 novembre 1999, n. 822; che le considerazioni esposte sono in perfetta sintonia con i principi affermati in materia da questa Corte che, da un lato, ha sempre riconosciuto la rilevanza di un rapporto di servizio anche di natura onoraria (Cass. sez. un. 17 maggio 1995 n. 5393 e 22 ottobre 1979 n. 5467) e, dall'altro, è ben ferma nell'affermare che la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni decisionali, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed il grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (Cass. sez. un. 25 ottobre 1999, n. 744; 4 aprile 2000, n. 98; ord. 12 novembre 2003, n. 17078- ex plurimis); che pertanto va dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti...". Ancora, per l'affermazione della giurisdizione contabile con riferimento a responsabilità di magistrato per danno patrimoniale e danno all'immagine connessi a fatti di reato cfr. Cass. sez. un. civ. n. 6582 del 24 marzo 2006. Quanto al "danno da disservizio" connesso alla spesa necessaria per il "...ripristino degli effetti negativi dell'illecito..."cfr. S. PILATO, *op. cit.* pag. 263 e ss; V. ITALIA, *Gli impiegati pagano il danno da disservizio*, in *Il sole 24 ore*, 11 dicembre 2000 che commenta sent. sez. Umbria, 31 luglio 2000 n. 424/R ove, tra l'altro, in tema di individuazione del danno sono state evidenziate le ipotesi di ""illecito esercizio di pubbliche funzioni"", ""mancata resa del servizio (servizio inattuato)"" e ""mancata resa della prestazione dovuta""; E.TOMMASSINI, *Il danno da disservizio*, in *Riv. Corte dei conti*, 2005, 3, pag. 334 e ss.

<sup>4</sup> Il danno per le finanze dello Stato o di un ente pubblico costituisce l'elemento materiale della fattispecie di responsabilità amministrativa e consiste in una perdita o in un mancato incremento patrimoniale (danno emergente o lucro cessante) e può avere anche carattere non patrimoniale. Il criterio "differenziale" è stato da tempo interpretato dalla Corte dei conti in modo estensivo, giungendosi a "...sussumere nella sua portata applicativa anche la compromissione di interessi a carattere generale del corpo sociale o la lesione dell'interesse pubblico generale all'equilibrio economico finanziario dello Stato: trattasi, secondo la Corte di danni a beni che non appartengono al patrimonio dello Stato- persona ma a tutti i membri indifferenziati della collettività..."- cfr. V.TENORE, *La responsabilità amministrativa contabile*, in AA.VV., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2004, pag. 99. Il danno può avere carattere "diretto" e cioè derivare immediatamente dalla condotta dell'agente (es. sottrazione di somme, perdita o danneggiamento di beni, omessa acquisizione di entrate) ovvero "indiretto" e cioè in conseguenza della responsabilità dell'amministrazione verso "terzi" affermata in sede giudiziale o transattiva (artt. 28 Costituzione, artt. 18 testo unico impiegati civili dello Stato - d.p.r.10 gennaio 1957, n.3) che venga fatta valere in rivalsa innanzi alla Corte dei conti secondo le regole della responsabilità amministrativa contabile (es. danni derivanti da attività medico chirurgica, da irregolare gestione di contratti, da incidenti su strade o uffici pubblici, da procedure espropriative). Per un'analisi complessiva della responsabilità civile della pubblica amministrazione, anche con riferimento a quella dei dipendenti "verso terzi", cfr. A.PIAZZA, *Responsabilità civile ed efficienza amministrativa*, Milano, 2001. Per le tematiche del danno all'immagine vedi nota precedente con richiamo a C. conti, sez. riunite n. n. 10/2003/QM; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa-Profilo sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999 cit.; A.LUPI, *Osservazioni in tema di danno all'immagine*, in *Riv. Corte dei conti*, 1998, fasc.3

Per ciò che attiene al **danno**, si è rilevato che , con riguardo alle spese, almeno per quanto attiene ai fondi strutturali, **il principio di addizionalità comporta che gli illeciti riguardino contemporaneamente risorse nazionali (statali o regionali) e risorse comunitarie.**

La giurisprudenza contabile ha affermato che anche con riguardo alle risorse comunitarie, **il danno si configura comunque a carico dell'amministrazione nazionale** (Stato, Regione, ente locale o altro) **destinatario della risorsa comunitaria** che, una volta assegnata all'ente entra a far parte delle risorse del medesimo. **Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso e per la collettività di cui l'ente è soggetto esponenziale.**

Tale impostazione è stata condivisa dalla **Corte di cassazione**, che con **sent. sez. un. n. 926/99** in ordine alla identificazione dell'ente pubblico danneggiato quale quello cui sono trasferiti i fondi, nonché la tesi per la quale *l'utilitas* dei corsi di **formazione professionale** spetta alle Regioni, cui è devoluta la competenza ex artt. 117 e 118, risultando non rilevante, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, la provenienza dai fondi dalla Comunità europea o dalla Stato.

Si era allora proposto che detto principio potesse assumere carattere generale, tale da **estendersi anche alle erogazioni nel settore agricolo** in quanto, anche in tal caso una loro illecita deviazione si traduce in una sostanziale vanificazione dello scopo dell'erogazione medesima e salva la considerazione teorica che vede ormai Stato nazionale ed Unione integrati in un ordinamento unitario, quantomeno per ciò che riguarda le politiche definite dal Trattato- (principio monistico)<sup>5</sup>-

Una sostanziale equiparazione del danno nazionale al danno alla Comunità era stata affermata nella **sentenza della sez. giurisdizionale regione Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004-** sulla base del principio dell'assimilazione di cui all'art. 280 del trattato CE. <sup>6</sup> (a conferma di detto indirizzo v. Sez. siciliana di appello, n. 53 del 22 febbraio 2007)

---

,pag. 188; M. MINERVA, *Note minime in tema di patrimonialità del danno all'immagine subito dalle pubbliche amministrazioni*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it) -

<sup>5</sup> M.CARTABIA-J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa-Profilo istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000,131

<sup>6</sup> in *Riv. Corte dei conti*, 2004, 4. La sentenza (est. Tenore) ha riconosciuto la diretta azionabilità, innanzi alla Corte dei conti italiana di un danno subito dall'Unione in relazione ad un indebito utilizzo, da parte di amministratori comunali, di un contributo comunitario relativo al "progetto TACIS" (interamente finanziato dalla comunità con l'obiettivo di promuovere lo scambio di competenze fra enti di Paesi membri ed enti di paesi ex URSS). La sentenza richiama il principio di cui all'art. 1 comma 4 della legge 20/1994 circa la giurisdizione della Corte dei conti anche per i danni cagionati ad "ente diverso da quello di appartenenza", per individuare, quale "ente diverso" la stessa Comunità europea. A ciò aggiunge il richiamo al disposto dell'art. 280 del Trattato della Comunità europea che ha affermato il principio dell'assimilazione secondo il quale, come già in precedenza sottolineato, gli Stati membri, nel combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità adottano le stesse misure previste per la tutela degli interessi finanziari

La Corte di cassazione aveva peraltro già ritenuto , in tema di truffa aggravata ex art. 640 c.p. in relazione ai fondi agricoli (FEAOG-Garanzia) che la **Comunità va considerata ente pubblico nel nostro ordinamento oltre che in quello comunitario (Cass. pen. s.u. 24/1/1996).**

Accanto a detta pronuncia va richiamata la **posizione assunta da C. conti, sez. I del 24 luglio 1989 n. 316 in materia doganale, che aveva espressamente configurato un danno comunitario** (“...è configurabile un danno all’erario CEE ogni qual volta in un singolo Stato membro si verifichi un’evasione di dazi doganali su merci provenienti da paesi terzi..”) e ritenendo “...titolare dell’azione di recupero in danno del responsabile lo Stato che è tenuto a conferire l’equivalente dazio...”.

L’elemento centrale che consente di individuare una situazione di danno per l’erario, anche con riguardo a fattispecie relative a risorse comunitarie è **pertanto costituito dalla indebita destinazione delle risorse a finalità diverse da quelle previste, in modo che sia vanificato lo scopo dell’erogazione medesima, e ciò sotto diversi:**

- a) **al momento dell’ erogazione, se essa è disposta al di fuori dei presupposti di legge e di fatto;**
- b) **dopo l’erogazione, nella vigenza del vincolo di destinazione se esso non è rispettato ovvero se tale vincolo sia leso;**
- c) **al momento in cui sorto il diritto al recupero (perché i contributi sono stati erogati non correttamente ovvero non è rispettato il loro vincolo di destinazione) e non si procede tempestivamente ed efficacemente al loro recupero, anche coattivo.**

Ciò consente di far rientrare nella fattispecie sia le ipotesi in cui si concretizzi una concorrente fattispecie penale (“frode comunitaria” in senso proprio) sia che si configuri un’irregolarità **che incida sostanzialmente sulle finalità del finanziamento.**

In tal senso deponeva anche l’ordinanza Sezioni unite civili della Corte di cassazione, 12 ottobre 2004, n. 20132 (vicenda UNALAT) che aveva affermato

---

*nazionali. In tal modo, oltre alla tutela penalistica , tale principio “...è estensibile anche alla tutela civile e amministrativo contabile, con conseguente applicazione delle regole della legge 14.1.1994, n. 20, anche ai danni arrecati all’Unione europea da pubblici amministratori e funzionari, e ciò anche in caso di comportamenti che non configurino vere e proprie “”frodi comunitarie”” – caratterizzate da volontarietà della condotta- ma mere “”irregolarità””, non miranti ad uno scopo illecito, ma pur sempre foriere di un danno economico per la Comunità europea. In altre parole, anche per la tutela amministrativo contabile della Comunità europea, così come è avvenuto per la tutela penale, l’interpositio legislatoris nazionale, volta a dare attuazione al principio di “”assimilazione””<sup>6</sup> dell’art. 280 del trattato CE risulta operata dal nostro legislatore attraverso l’art. 1 comma 4 della legge 14.1.1994 n. 20 che consente a questa Corte dei conti di sindacare anche i danni arrecati alla Comunità europea...”. Il richiamo al principio di assimilazione trova un autorevole precedente nella già citata sentenza Corte di giustizia CE, 3<sup>a</sup> sezione 23 novembre 1995-causa C-476/93P, in *Rass. Avv. Stato*, 1995,4, pp. 369 e ss. con nota di O.FIUMARA, *Il c.d. principio di assimilazione nelle frodi comunitarie: la funzione dell’Avvocatura dello Stato a tutela degli interessi nazionali e comunitari.**

come lo sviamento della destinazione stabilita dai regolamenti comunitari in ordine alle risorse relative alle indennità concernenti la produzione di latte bovino costituisce danno erariale<sup>7</sup>.

In tal modo si era osservato come il danno collegato alle risorse comunitarie si riconduca sostanzialmente a due profili:

- da un lato allo **“spreco” di risorse dirottate per fini diversi ed illeciti**, ed al conseguente **mancato ottenimento dell’obiettivo di sviluppo o sostegno all’economia cui sono diretti i finanziamenti comunitari** (nel caso delle frodi alle entrate nel mancato incremento del bilancio comunitario).

-dall’altro ai **diretti profili di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo e alle possibili conseguenze sulle finanze dello Stato membro nel caso in cui la Commissione ritenga di addebitare allo Stato gli oneri della frode o dell’irregolarità in conseguenza delle carenze nell’azione di controllo (art. 280, 2° comma del Trattato).**

Si era tuttavia rilevato come , nell’esperienza giurisprudenziale le situazioni di danno effettivamente perseguite fossero per la maggior parte individuabili nella situazione di spreco di risorse. Ciò derivava dall’osservazione del concreto operare del sistema complessivo dei fondi con riguardo agli effetti dei controlli e delle verifiche giudiziarie ed amministrative<sup>8</sup>. Da ciò conseguiva che il profilo di danno “da

---

<sup>7</sup> in *lexitalia.it* con nota di L. VENTURINI, *L’evoluzione dell’elemento soggettivo ed oggettivo della giurisdizione della Corte dei conti: la cassazione conferma il proprio recente indirizzo e l’imprescindibilità di un’efficace tutela delle risorse collettive*. Anche in *Foro it.* 2005-I,2674, con nota di G. D’AURIA. *Amministratori e dipendenti di enti economici e società pubbliche: quale revirement della Corte di cassazione sulla giurisdizione di responsabilità amministrativa?*

<sup>8</sup> Si era notato infatti che diviene oggetto di considerazione comunitaria, attraverso il meccanismo delle comunicazioni delle frodi “intenzionali” e delle irregolarità superiori al valore di 4000 euro, soltanto ciò che è in concreto “intercettato” in sede di verifiche da parte degli organi di accertamento. (Da notarsi che a seguito della modifica del regolamento 1681/94, la nuova disposizione in materia di comunicazioni-art. 12 prevede che “in caso di irregolarità relative a somme inferiori a 10.000 euro a carico del bilancio comunitario gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni di cui agli articoli 3 e 5 solo a seguito di esplicita richiesta della Commissione stessa”). Anche con riferimento a tali vicende vi è sostanzialmente un diretto collegamento alle fattispecie penali per cui tutte le procedure amministrative sono sospese fino alla definizione dei profili penali. Nel caso di conclusioni con archiviazioni o con pronunce sulla prescrizione le conseguenze sotto il profilo amministrativo sono pressoché nulle. In tali casi non vi sono conseguenze “finanziarie comunitarie” a meno che non siano dimostrate effettive carenze nei controlli da parte dello Stato membro.

Ma anche quando ciò sia dimostrato le correzioni finanziarie non sono né immediate, né direttamente correlate alle singole violazioni. Infatti, per i fondi strutturali le stesse vengono ad essere attuate al termine dei periodi di programmazione mentre per i fondi agricoli intervengono con rettifiche finanziarie che portano all’addebito nei confronti dello Stato sui finanziamenti erogati sui programmi successivi. Si tratta comunque di decisioni che hanno valenza politica, operano in modo sostanzialmente forfettario e comunque sono spesso oggetto di contenzioso in sede comunitaria. In sostanza non si trova generalmente un diretto collegamento fra la frode e la correzione finanziaria a carico dello Stato membro. Da ciò consegue che il profilo di danno “da responsabilità dello Stato” di cui all’art. 280,2° comma del Trattato, se conferisce una

responsabilità dello Stato” di cui all’art. 280,2° comma del Trattato<sup>9</sup>, se conferiva una cornice giuridica alla nozione di danno da frode comunitaria, risultava comunque recessivo rispetto alla fattispecie di danno da “spreco di risorse”, che è danno sia nazionale ma anche comunitario e che non richiede di essere “certificato” da una decisione di rettifica dell’Unione , né deve attendere detta rettifica, per essere affermato in sede di giudizio contabile.

Quanto ai profili dell’ambito **della giurisdizione** , le fattispecie oggetto di giudizio di responsabilità hanno nel passato normalmente configurato come **possibili responsabili in sede amministrativo contabile, i funzionari responsabili dei procedimenti di erogazione e controllo, in ordine alle omissioni , perlopiù dolose e con risvolti di rilievo penale, ovvero gravemente colpose.**

Nel settore della formazione professionale, tuttavia, si è visto come il necessario **rapporto di servizio sia stato configurato anche nei confronti di soggetti privati attuatori** dei programmi di formazione, con imputazione di **responsabilità anche “contabile”** in relazione al maneggio comunque attuato, di denaro pubblico.

Le **Sezioni Unite della Corte di cassazione**, ripetutamente investite della questione di giurisdizione avevano accolto tale impostazione, rilevando che ( **Cass. sez. un. civ., n. 8143/2002 del 12 ottobre 2001** ) , “ *...Come è stato osservato da queste sezioni unite in fattispecie identica (sentenza n. 926 del 1999), la problematica circa l’applicabilità dell’innovativo principio di cui all’art. 3, lett. C bis, della legge 639 del 1996 ai fatti di responsabilità amministrativo-contabile di amministratori pubblici precedenti all’entrata in vigore della legge n. 20 del 1994,(danno all’ente diverso da quello di appartenenza) non viene in considerazione*

---

cornice giuridica alla nozione di danno da frode comunitaria, è comunque recessivo rispetto alla fattispecie di danno da spreco di risorse, che è danno sia nazionale ma anche comunitario e che non richiede di essere “certificato” da una decisione di rettifica dell’Unione , né deve attendere detta rettifica, per essere affermato in sede di giudizio contabile.

Sussiste anche in tal caso, tuttavia, il danno da illecito comunitario, con riferimento proprio all’aspetto dello spreco della risorse, erogate indebitamente , con violazione quantomeno delle regole relative alle pari opportunità di accesso per tutti gli operatori, e con erogazione a favore di soggetti che non utilizzano la risorsa per i fini di sviluppo cui è indirizzata, ma per meri fini di arricchimento personale e che possono configurare anche ipotesi di corruzione a carico di funzionari e soggetti terzi.

<sup>9</sup> Gli Stati membri devono “...cooperare con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria...” (art. 274, 1° comma del Trattato ) ed utilizzare “...per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari...” (art. 280, 2° comma).

*in quanto deve ritenersi che l'ente danneggiato sia proprio la regione ...Infatti, non importa la provenienza dei fondi (dallo Stato italiano o dall'Unione europea) dal momento che essi entrano nel bilancio regionale eliminando qualsiasi rapporto finanziario diretto tra ente erogatore e beneficiario del contributo (Cass., sez. un. 27 luglio 1993, n. 8385). Per individuare l'ente danneggiato, quindi, non rilevano l'appartenenza o la provenienza dei finanziamenti, bensì il soggetto a favore del quale il finanziamento è stato disposto e che quindi viene ad essere privato dell'utilitas che gli sarebbe derivata dal corretto uso dei fondi (Cass. sez. un. 26 agosto 1998 n. 8450, cfr. anche Cass. sez. un. 8 giugno 1994 n. 5567). Ora, trattandosi di finanziamento per corsi di formazione professionale e, quindi, di materia di stretta pertinenza delle regioni, l'ente beneficiario della relativa utilitas non può che essere la regione stessa, incaricata anche dell'organizzazione dei corsi. Ciò vale anche con riguardo alla responsabilità delle imprese, o, comunque, dei soggetti incaricati della concreta attuazione dei corsi alla stregua del principio secondo il quale l'affidamento da parte di una regione ad un ente privato della gestione di corsi di formazione professionale, disciplinati e finanziati dalla pubblica amministrazione, instaura un rapporto di servizio con detto ente e, quindi, ne implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale (ex plurimis: Cass. sez. un. 17 ottobre 1991 n. 10963 e 28 ottobre 1995 n. 11309)...") 10-11*

Ancora la Suprema Corte, con sentenza n. 14473/02 in data 10 ottobre 2002 aveva confermato la sussistenza del rapporto di servizio in relazione all'affidamento di corsi di formazione professionale ad un ente privato da parte di una regione, precisando inoltre che si configura la legittimazione passiva anche dei singoli soggetti che abbiano, ancorché indebitamente, avuto il maneggio dei fondi destinati alla formazione, a titolo di responsabilità contabile.

L'estensione della giurisdizione a soggetti privati non dipendenti pubblici, in virtù dell'instaurato rapporto di servizio ha riguardato, inizialmente gli enti privati che, in virtù di rapporti convenzionali, divenivano destinatari di contributi pubblici per l'espletamento dei corsi, dandosi luogo ad una variegata casistica di fattispecie dannose.

---

<sup>10</sup> Sezione I centrale n. 41/2001/A del 1° marzo 2001, ha affrontato il problema della responsabilità per danni erariali per aiuti di Stato non consentiti. In generale sul tema v. C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000

<sup>11</sup> Per le interrelazioni fra responsabilità dello Stato per violazione di disciplina comunitaria e responsabilità amministrativa v. C. PINOTTI, *Violazione del diritto comunitario e responsabilità amministrativa*, in [www.foroeuropa.it](http://www.foroeuropa.it) ove viene richiamata anche la vicenda giudiziaria innanzi alla Corte dei conti relativa alle "quote latte".

**L'ulteriore passaggio è stata la configurazione della diretta convenibilità in giudizio, a titolo di responsabilità contabile degli amministratori degli enti e delle società, in quanto contabili di fatto.**

Una successiva espansione dell'ambito della giurisdizione è stata segnata dalla già citata ordinanza UNALAT che, oltre al profilo del danno, ha confermato la sussistenza della giurisdizione nei confronti dell'associazione UNALAT, ma anche del presidente dell'associazione, sulla base del medesimo instaurato rapporto di servizio. In tal modo, ma anche per effetto dei nuovi assetti giurisprudenziali determinati dall'ordinanza Cass sez. un civ. 19667/2003 e in particolare dalla sentenza Cass. sez. Un. civ., n. 3899 del 26 febbraio 2004 (SOGEMI) sono ora soggetti alla giurisdizione contabile oltre agli amministratori e dipendenti di enti pubblici economici e società in mano pubblica anche **"...gli amministratori e dipendenti di strutture private (società, associazioni, fondazioni) che operino nell'ambito di un "rapporto di servizio" con le pubbliche amministrazioni, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali** <sup>12</sup>.

Un'analogia affermazione si rinveniva anche nella sentenza n. 3899 del 26 febbraio 2004 (Amministratori SOGEMI- società per l'impianto e l'esercizio dei mercati annonari all'ingrosso di Milano- al 99,97% di proprietà del comune di Milano- danni da attività contrattuale collegata a tangenti ), peraltro valorizzata con particolare riguardo alla affermazione della convenibilità in giudizio di responsabilità amministrativa di amministratori di società in mano pubblica<sup>13</sup>, avendo la corte di cassazione rilevato che il

---

<sup>12</sup> G.D'AURIA, op. cit., 2689

<sup>13</sup> In argomento v. Cass.sez. un. civ. ord. n. 19667/2003 che, nell'affermare l'estensione della giurisdizione contabile anche ad amministratori e dipendenti di enti pubblici economici, ha individuato nella "natura pubblica delle risorse utilizzate" il criterio fondamentale per il riparto della giurisdizione, in considerazione della oggettivizzazione dell'attività amministrativa, ormai generalmente svolta con forme anche privatistiche. Tale decisione ha ribaltato un perdurante orientamento negativo (fra le ultime cass. sez. un. 21 novembre 2000, n. 1193 relativa alla S.A.C.E. e cass. sez. un. civ. ord. 11 febbraio 2002, n. 1945 relativa ad un'azienda municipalizzata), pur non potendosi dimenticare che la stessa corte di cassazione, non aveva già mancato di evidenziare un certo "disagio" per tale assetto del riparto che di fatto sottraeva un ampio e forse il più rilevante, in termini economici, settore della finanza pubblica all'accertamento delle responsabilità gestionali, anche quando siano conseguenza di dolose appropriazioni delle risorse collettive (cfr. cass. sez. un. 2 ottobre 1998, n. 9780, relativa alle tangenti ENIMONT"). Tale pronuncia costituì un significativo antecedente dell'ordinanza n. 19667 del 22 dicembre 2003, riguardante il presidente e i componenti consiglio amministrazione consorzio comprensoriale del Chietino per la gestione di opere acquedottistiche, con la quale è stata affermata la giurisdizione contabile in ordine al danno derivante dall'affidamento di un'ingente somma a società finanziaria con investimento all'estero e conseguente perdita per l'ente (fattispecie collegata a vicenda penale). Tra il 1998 (ENIMONT) e l'ordinanza del dicembre 2003 comunque la Corte aveva continuato ad esprimere un avviso sfavorevole all'estensione della giurisdizione contabile, confermando gli orientamenti più risalenti (Cass. sez. un. civ. 2 ottobre 1993, n. 10381; 22 maggio 1991, n. 5792; 2 marzo 1983, n. 1282; 21 ottobre 1983, n. 6179). Può in particolare menzionarsi l'ordinanza n. 1243 del 1° dicembre 2000 relativa alla posizione del direttore tecnico di un consorzio intercomunale gas acque e depurazione (Marche). La fattispecie riguardava danni connessi ad attività contrattuale con erogazione di tangenti e collegate vicende penali. In tal caso si affermava la giurisdizione ordinaria in quanto i fatti erano comunque pertinenti all'attività imprenditoriale dell'ente. La giurisdizione contabile era anche esclusa nella decisione n. 12708 del 20 gennaio 1999 (Amministratori e funzionari dell'azienda municipalizzata trasporti

---

autofilotranviari di Bari – Danni connessi ad attività contrattuali - affidamento a società esterna del servizio di manutenzione complesso impiantistico, lavori di manutenzione straordinaria, lavori di spurgo di cisterne ed acque sporche, interventi di controllo di verifica impianti, acquisti di materiali) in quanto veniva ritenuto che i comportamenti censurati erano contrari non a norme di contabilità pubblica ma semplicemente agli “...obblighi generici del buon andamento e dell’efficienza dell’azione amministrativa...”. La Corte di cassazione, durante il periodo 1988-2003 affermava invece la giurisdizione contabile in fattispecie analoghe nelle quali la controversia veniva risolta escludendo il carattere “economico” dell’ente o la natura imprenditoriale dell’attività ( n. 829 del 29 novembre 1999 -componenti commissione amministratrice dell’azienda municipalizzata trasporti di Palermo –Danno connesso all’affidamento di consulenze esterne- Giurisdizione della Corte dei conti in quanto si trattava di attività incidenti “sostanzialmente” sul profilo organizzativo e funzionale dell’azienda e non in un’attività “propriamente imprenditoriale”; -n. 085 del 3 aprile 2000- Componenti consiglio di amministrazione dell’ente acquedotto pugliese- Danni per eccessivi compensi a componenti commissioni di valutazione di progetti finanziati dalla Agenzia per il Mezzogiorno- giurisdizione Corte dei conti perché l’ente non è “ente pubblico economico”; - n. 11 del 19 gennaio 2001 Presidente ASI- Danni per attività extraistituzionali- Giurisdizione corte dei conti perché l’ASI non è “ente pubblico economico”). La giurisdizione contabile , dopo l’ordinanza 19667/2003 è stata riaffermata, anche con riguardo agli amministratori di società in mano pubblica, nella sentenza n. 3899 del 26 febbraio 2004 (Amministratori SOGEMI- società per l’impianto e l’esercizio dei mercati annonari all’ingrosso di Milano- al 99,97% di proprietà del comune di Milano- danni da attività contrattuale collegata a tangenti ) perché si tratta di gestione di servizio pubblico, “non rilevando la natura privatistica dell’ente affidatario” delle funzioni pubbliche. Ulteriore pronuncia favorevole è la n. 3351 del 19 febbraio 2004- (Componenti commissione amministratrice azienda municipalizzata pubblici servizi di Parma- danni da erogazioni di somme per pura liberalità -sponsorizzazioni, acquisti di materiale privo di utilità - a favore di partiti politici ed associazioni varie) ove la giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata sulla base del mero richiamo alla disciplina vigente per gli enti locali. Con la decisione n.10979 del 9 giugno 2004 (Presidente consiglio di amministrazione delle ferrovie dello Stato e ministro dei trasporti - Danno da indebito svincolo di anticipazioni a favore di imprese affidatarie di opere per l’alta velocità) la Corte di cassazione ha invece affermato la giurisdizione ordinaria perché si trattava di attività imprenditoriale “anteriore al 1994” e pertanto confermando l’impianto dell’ordinanza 19667/2003 . A conferma dell’orientamento assunto dalla ordinanza n. 19667/2003 in tema di enti pubblici economici - C. cass. sez. un. civ., ord. n. 10973 del 25 maggio 2005. Ancora La Corte di cassazione a sezioni unite ha ribadito il suo orientamento favorevole alla sussistenza della giurisdizione contabile anche con la sentenza n. 14101 del 20 giugno 2006, con riferimento all’ente pubblico economico –Azienda Ravennate Energia e Ambiente (costituita con la fusione delle aziende municipalizzate “Gas- Acqua” e “Ambiente” di Ravenna, a seguito della quale era stato nominato un “condirettore generale” non previsto dallo statuto della nuova società ) e la sentenza n. 14102 del 20 giugno 2006 con riferimento all’ ANAS (tangenti percepite da dirigenti dell’ANAS nel 1989, ma perfezionatosi il danno all’immagine solo nel 2003, con la pubblicizzazione dei fatti dannosi, e quindi in data successiva alla trasformazione dell’azienda in ente pubblico economico (art. 1 comma 1 d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143). Confermano le sentenze che “...oggi il discrimen tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile risiede unicamente nella qualità del soggetto passivo e quindi nella natura delle risorse finanziarie di cui esso si avvale. Ed è pertanto l’evento verificatosi in danno di un’amministrazione pubblica il dato essenziale da cui scaturisce la giurisdizione contabile e non, o non più, il quadro di riferimento (diritto pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stessa (in questo senso in termini, Cass. sez. un. 25 maggio 2005, n. 10973; cass. 26 febbraio 2004 n. 3899 nonché Cass. sez. un. 22 dicembre 2003 n. 19667)...”

Per l’estensione del principio anche alle società controllate da s.p.a. in mano pubblica, e che il controllo sostanziale pubblico può sussistere anche con una partecipazione azionaria inferiore al 50% , v. ord. 32/05 del 9 febbraio 2005 della C. conti. Sez. Lombardia, est. Caso, per la vicenda ENEL-POWER, in *Riv. Corte dei conti*, 2005, 1, pagg. 136 e ss., con nota di F.LOMBARDO, *In tema di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla responsabilità degli amministratori di società per azioni partecipate dallo Stato.* e L.VENTURINI, *Società, gruppi societari in “mano pubblica” e salvaguardia delle risorse e dei fini di interesse generale titolarità, funzione e servizio collettivo della giurisdizione di responsabilità amministrativa intestata alla Corte dei conti,* in *Foro amm.-TAR-2005*; L.VENTURINI, *Giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti delle amministrazioni, enti pubblici ed enti a prevalente partecipazione pubblica,* in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); cfr. C. conti, Sezione seconda centrale n. 182/A del 23 maggio 2005- “In quanto la giurisdizione della Corte dei conti per danni conseguenti ad illeciti contabili ascrivibili ad amministratori di enti pubblici economici e società pubbliche, tali dovendo intendersi le società di capitali costituite e possedute da enti pubblici economici, spetta alla Corte dei conti in tutti i casi in cui l’attività che si presume illecita e ingiustamente dannosa per le ragioni della pubblica finanza sia riconducibile a tali soggetti, non rileva, ai fini dell’esclusione della giurisdizione contabile, che lo svolgimento di detta attività sia caratterizzata dall’impiego di strumenti privatistici e a maggior ragione, quando sia diretta a disciplinare l’organizzazione dell’ente stesso...”. V. anche R..URSI, *Verso la giurisdizione esclusiva del giudice contabile: la responsabilità erariale degli amministratori delle imprese pubbliche,* in *Foro Amm.-C.d. S.-2004-3*, pp.693 e ss.; F.GALGANI, *Le società in mano pubblica,* in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Padova; A.SCOGNAMIGLIO, *Attività imprenditoriale e carattere strumentale dell’ente pubblico,* in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989, pp. 412 e ss.; e G.ROSSI, *Gli enti pubblici in forma*

rapporto di servizio si era instaurato in quanto “si tratta di gestione di servizio pubblico”, “non rilevando la natura privatistica dell’ente affidatario” delle funzioni pubbliche

In tal senso è la pronuncia della **sezione prima centrale di appello n. 201 del 15 giugno 2005** che ha confermato la sentenza emessa in primo grado dalla sezione regionale per il Lazio (n. 2227 del 28 ottobre 2003), condannando i soci di una società in accomandita semplice che aveva stipulato un rapporto convenzionale con la regione Lazio per lo svolgimento di corsi di formazione professionale, risultati in parte non effettuati e per i quali, comunque risultavano prodotte giustificazioni non veritiere di parte delle somme rendicontate. Tali decisioni **hanno affermato la diretta convenibilità in giudizio di due persone fisiche, entrambi soci di società in accomandita semplice<sup>14</sup>** che aveva stipulato un rapporto convenzionale con la regione.

---

*societaria*, in *Serv. Pubb. e appalti*, 2004, 2, pp. 221; M.LOTTINI, *Bisogni non economici o attività non economiche. Sulla controversa nozione comunitaria di “organismo di diritto pubblico”*, in *Serv. pubb. e appalti*, 2004-1, pp.99 e ss. M.ROLI, *La privatizzazione delle società di gestione di servizi pubblici locali dopo l’art. 35 della legge 448 del 2001*, in *Serv.pubb. e appalti*, 2004, 3, pp. 349 e ss.; G.NAPOLITANO, *Soggetti privati “enti pubblici”*, in *Dir. amm.*, 2003,4,pp. 801 e ss.; L.R.PERFETTI-A.DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa*, in *Dir. amm.*, 2004-1,pp.135 e ss.; G.GRUNER, *Considerazioni intorno alle società pubbliche dello Stato*, in *Serv. pubb. e app.*, 2004, 4, pp.701 e ss. (I parte) e in *Serv. pubb. e app.*, 2005-I, pp. 149 e ss. (II parte); AA.VV. *Organismi ed imprese pubbliche*, suppl. al n.4 *Serv. pubb e app.*-2004; R.URSI, *Riflessioni sulla governance delle società in mano pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004-4-pp. 747 e ss.; C.PINOTTI, *La responsabilità degli amministratori di società, tra riforma del diritto societario ed evoluzione della giurisprudenza, con particolare riferimento alle società a partecipazione pubblica*, in *Riv. Corte dei conti*, 2004,5,pp.312 e ss.; M.G.DELLA SCALA, *Le società legali pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2005,2,pp.391 e ss.; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell’amministrazione*, Padova-CEDAM- 2005 (in particolare il cap. II da pag. 96 e ss.); F.FRACCHIA, *Studio sulle società “pubbliche” e rilevanza della prospettiva pubblicistica*, in *Foro it.*, 2005, III,38 e ss.; M.RISTUCCIA, *La responsabilità “sociale” erariale nelle società pubbliche*, in *Riv. Corte dei conti*, 2005,1, pp. 325 e ss.

<sup>14</sup> La società in accomandita semplice (s.a.s.) è una società di persone ( art.. 2313-2318-2320 c.c.) che si caratterizza per l’esistenza di due categorie di soci: gli accomandatari, che analogamente ai soci di una s.n.c. rispondono solidalmente ed illimitatamente per le obbligazioni sociali e hanno il potere di amministrare, e gli accomandanti che rispondono solo limitatamente alla quota conferita ma sono del tutto esclusi dall’amministrazione. In generale v. AA.VV. (a cura di B.LIBONATI) , *Le società*, Milano, 2004, pag. 34 .V. anche A.CIARAMELLA, *Il concessionario privato di lavori pubblici e la giurisdizione della Corte dei conti*, in *Foro amm.-CdS*, 2004,6,pp. 1831 e ss.

Un ulteriore aspetto che merita approfondimento è quello del rapporto fra la chiamata in giudizio delle persone fisiche e quella delle società, in relazione alla possibile estensione a queste ultime del profilo soggettivo del dolo, con la conseguente responsabilità solidale . Ciò quantomeno nel caso risulti che la società non si sia dotata di un adeguato modello di organizzazione e di un sistema di controllo interno atto a prevenire gli illeciti, con riferimento ai principi ricavabili dal d.lgs. 231/2001, non apparendo nel caso applicabili le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza in tema di responsabilità sussidiaria (sez. riun. 25 febbraio 1997, n. 29/A; 19 gennaio 1999, n. 4/QM) . In argomento v. Trib. Roma, ordinanza 4 aprile 2003- est. Fini; Trib. Roma, ordinanza 22 novembre 2002, est. Finiti; Trib. Pordenone, sentenza 4 novembre 2002, est. Piccin, tutte in *Foro it.*, 2004, II, 318 e ss; Trib. Milano, ordinanza 22 ottobre 2004, pres. ed est. Mannocci, in *Foro it.*, 2004, II, 269 e ss.; Trib. Milano, ordinanza 27 aprile 2004, est. Salvini e in particolare, per vari profili connessi anche al tema della revoca di finanziamenti pubblici, v. Trib. Milano, ord. 28 marzo 2003, est. Belmonte, entrambe in *Foro it.*, 2004, II, 434 e ss.. v. anche L. BERTONAZZI, *Il d.lgs. n. 231 del 2001 e il nuovo modello sanzionatorio dei soggetti collettivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, pp. 1166 e ss; S.BARTOLOMUCCI, *“Corporate governance” e responsabilità delle persone giuridiche. Modelli preventivi ed efficacia esimente ex d.lgs. 231/2001*, Milano, 2004; M.GALDIERI, *L’assenza di un vantaggio economico non esclude l’applicazione delle sanzioni*, in *Guida al diritto*, 15 aprile 2006, pagg. 63 e ss, nota a sent. Cass. pen. sez. II, 20 dicembre 2005-30 gennaio 2006, n. 3615, Cesqui-ric. Jolly Mediterraneo srl.; D.CORRADO,, *L’organismo di vigilanza*

**In questo caso peraltro i soggetti sono stati convenuti non in base all'affermazione della responsabilità contabile, ma della sussistenza del rapporto di servizio dell'ente con la regione e del conseguente rapporto di servizio dei soggetti , persone fisiche, che abbiano gestito le risorse, anche in via di mero fatto<sup>15</sup>.**

**Già nel corso del 2005 si erano registrate ulteriori iniziative giudiziarie in tale senso nel settore degli aiuti alla produzione di agrumi <sup>16</sup>**

**Già nel 2003, peraltro, la sezione reg. Abruzzo, con sentenza n. 735 del 18 dicembre 2003, relativa all'erogazione di fondi comunitari per lo sviluppo regionale (FESR) ad un'impresa individuale, finalizzati alla realizzazione di un progetto innovativo nel settore tipografico, pur giungendo ad un'assoluzione per prescrizione, la sentenza aveva ritenuto sussistere la**

---

*previsto dal d.lgs. 231/2001, in Diritto societario, collana "Management" – ed. IL SOLE 24 ORE-Univ. Bocconi-La Repubblica, 2006, pagg. 278 e ss.*

<sup>15</sup> Detta soluzione, è peraltro pacifica per il giudice ordinario penale. Al riguardo può richiamarsi Cass. pen. sez. VI del 26 maggio 1986 (in *Cass. pen.* 1988,5,pp. 842 e ss. Con nota di S.DEL CORSO, *Brevi osservazioni sull'appropriazione indebita degli amministratori di s.p.a. in mano pubblica*<sup>15</sup>) che ha riconosciuto, da un lato la natura pubblica di risorse regionali a destinazione vincolata trasferite a società per azioni e dall'altro la responsabilità a titolo di peculato, degli amministratori della società stessa, che si erano appropriati delle somme Il criterio dello "sviamento" della destinazione delle risorse pubbliche è costante nella giurisprudenza penale . Osserva P.FIMIANI, *L'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee nell'ordinamento italiano: profili sostanzial-penalistici*, in *Atti del CSM-Incontro di studio sul tema "La protezione degli interessi finanziari della Comunità europea"*-Roma, 29 novembre-1° dicembre 2004.che "...proprio perché la nozione di patrimonio deve essere intesa in senso dinamico o funzionale, come corretta allocazione delle risorse pubbliche "" nel delitto di cui all'art. 640 bis c.p. il danno patrimoniale dell'ente pubblico si identifica non con il lucro cessante, bensì soltanto con il danno emergente sorto al momento dell'elargizione in denaro in conseguenza di una falsa prospettazione riguardante la spesa. Ne consegue che è ravvisabile il suddetto delitto nell'ipotesi in cui, al di là della effettiva realizzazione dei lavori finanziati, siano state prospettate modalità di esecuzione degli stessi diverse da quelle utilizzate..." (Cass. pen. Sez. VI, n. 938 del 19 gennaio 2004 , Oddo, secondo cui "...quando l'ente pubblico viene indotto, mediante artifici e raggiri ad erogare una o più rate di mutuo in mancanza di corrispondenti investimenti si verifica ""ipso iure"" il danno patrimoniale dell'istituto che è appunto quello di un esborso patrimoniale non previsto ed anzi vietato dalle leggi istitutive dell'ente medesimo...").

<sup>16</sup> Cfr. Procura regionale Campania e Procura regionale Calabria (FEOGA). La prima fattispecie (ricorso del maggio 2005- pm. Laino) riguarda un invito a dedurre, con contestuale richiesta di sequestro conservativo emesso dalla procura regionale della Corte dei conti per la Campania per un importo complessivo di 1.740.000,00 euro , nel maggio 2005, nei confronti di n'associazione di produttori di agrumi nonché di numerosi funzionari di un ente di sviluppo agricolo regionale. La vicenda è collegata ad un procedimento penale per reati di falso ideologico nei confronti di dipendenti dell'ente di sviluppo agricolo regionale, peraltro inserito in un contesto criminoso più ampio che ha visto coinvolti anche soggetti imprenditoriali privati e un'associazione di produttori ortofrutticoli in qualità di organismo organizzatore dei produttori, il tutto essenzialmente finalizzato all'indebito percepimento di aiuti comunitari sulla trasformazione degli agrumi . Al riguardo v. anche ordinanza sez. Campania del 14 luglio 2005- est Tonolo, per la conferma del sequestro conservativo Analoga fattispecie, nel giugno 2005 (*pm Grasso*), è stata configurata dalla procura regionale della Corte dei conti per la Calabria, con invito a dedurre e ricorso per sequestro conservativo , nei confronti di associazione di produttori con configurazione giuridica di società cooperativa a r.l. nonché personalmente nei confronti degli amministratori della suddetta società, con riserva di ulteriori accertamenti con riguardo ai funzionari pubblici coinvolti. V. anche ordinanza di conferma del sequestro conservativo della sez. Calabria in data 21 giugno 2005 (est. Oliviero)

giurisdizione contabile nei confronti del soggetto percettore del contributo, nonché nei confronti del commercialista incaricato del controllo sulla utilizzazione del finanziamento, (evidenziando di contro la mancanza di elementi a carico dei funzionari che, in buona fede avevano assentito l'erogazione) affermando che in ipotesi di fondi a destinazione vincolata, **il privato fruitore o destinatario del contributo diviene il terminale di una attività di gestione di fondi pubblici, e come tale si configura, sia pure occasionalmente, quale soggetto agente nell'interesse della Pubblica Amministrazione** e, qualora incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione - alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo - e detta incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico, di cui deve rispondere dinanzi alla Corte dei conti.

Un'altra sentenza della **sez. Abruzzo, ( n. 631 del 25 agosto 2005 - est.Dammico)**, ha ribadito l'inserimento funzionale nell'apparato della p.a. del privato che concorra all'elaborazione dei programmi e piani operativi finalizzati ad ottenere l'erogazione di contributi comunitari rivolti allo sviluppo imprenditoriale, il conseguente obbligo di collaborazione del medesimo affinché le risorse siano correttamente utilizzate, l'obbligo di restituzione del contributo nel caso di sua non corretta finalizzazione (fattispecie relativa a contributi "plurifondo" per il settore turistico), e **la contestuale legittimità di un'istanza di "resa del conto" rivolta alla società beneficiaria.**

Si era così notato come il settore delle frodi al bilancio comunitario integrasse una materia particolarmente significativa in rapporto ai profili evolutivi dell'ambito di estensione della giurisdizione contabile-<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> In tal modo, con riguardo alle figure societarie, oltre alla ormai affermata estensione della giurisdizione nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici e società in mano pubblica, sussiste la giurisdizione sia direttamente nei confronti di società direttamente in rapporto di servizio con la p.a. (es società concessionarie di lavori pubblici; banche incaricate del servizio di tesoreria e di riscossione; soggetti societari incaricati di funzioni di certificazione o controllo ovvero di distribuzione di risorse pubbliche) sia dei soggetti operanti nell'ambito di dette società, o in ragione del rapporto contabile o in virtù di specifici rapporti di legittimazione pubblici (cfr. sezione prima centrale di appello n. 152/2004/A del 5 maggio 2004 che ha confermato sez. Lazio n. 2876/02, per l'autonoma legittimazione di un dipendente della società concessionaria di lavori pubblici che rivesta le funzioni di direttore dei lavori nonché del socio "amministratore di fatto" della società concessionaria). Un ulteriore aspetto che merita approfondimento è quello del rapporto fra la chiamata in giudizio delle persone fisiche e quella delle società, in relazione alla possibile estensione a queste ultime del profilo soggettivo del dolo, con la conseguente responsabilità solidale. Ciò quantomeno nel caso risulti che la società non si sia dotata di un adeguato modello di organizzazione e di un sistema di controllo interno atto a prevenire gli illeciti, con riferimento ai principi ricavabili dal d.lgs. 231/2001, non apparendo nel caso applicabili le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza in tema di responsabilità sussidiaria (sez. riun. 25 febbraio 1997, n. 29/A; 19 gennaio 1999, n. 4/QM) .

2. Tale ampliamento della giurisdizione è stato confermato dalla Corte di cassazione,, **sezioni unite civili, con l' ordinanza n. 4511 del 1° marzo 2006**<sup>18</sup> ( secondo cui *“Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di società privata che abbia beneficiato di fondi pubblici nazionali e comunitari nell'ambito di un programma operativo multiregionale diretto alla promozione dello sviluppo imprenditoriale e abbia realizzato uno sviamento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione così determinando un danno erariale...”*) , che ha costituito un ulteriore importante passo del percorso di affermazione della giurisdizione di responsabilità amministrativa in settori un tempo ad essa preclusi e di sempre maggiore interesse ed importanza per i profili sia oggettivi che soggettivi, in relazione alle necessità di un controllo effettivo ed efficace sul corretto uso di risorse pubbliche trasferite ai settori economici<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> In *Foro it.*, 2006, I, 1734, con nota di G.D'AURIA- “...non solo , quindi, un rapporto di impiego o di servizio, ma anche una concessione amministrativa o un contratto privato, per effetto dei quali il soggetto privato venga attratto nell'orbita delle finalità proprie dell'amministrazione (come quelle espresse, appunto, da un programma di interventi la cui realizzazione rientri tra le finalità della pubblica amministrazione o che questa si è impegnata – eventualmente nei confronti di altri soggetti, come l'Unione europea – a perseguire) possono costituire titolo per una gestione di denaro pubblico suscettibile di dar luogo a responsabilità amministrativa e giurisdizione della Corte dei conti...” . L.VENTURINI, *Corte di cassazione e giurisdizione della Corte dei conti in questo primo scorcio dell'anno: in particolare la sentenza n. 4511 del 1° marzo 2006*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it) ; B.DALIA, *Fondi UE alla Corte dei conti*, in *Il Sole 24 ore*, 14 marzo 2006,p. 25; v. anche T.MIELE, *Rileva la tipologia del danno e non chi lo ha commesso*, in *IL SOLE 24 ORE*, , 10 aprile 2006 (“...Per effetto di questo nuovo orientamento giurisprudenziale, d'ora in avanti potranno essere convenuti in giudizio innanzi alla Corte dei conti a risarcire il danno arrecato alle finanze pubbliche non solo gli amministratori e i dipendenti degli enti pubblici economici e delle spa partecipate da enti pubblici, ma anche i soggetti privati che in qualsiasi modo abbiano provocato danno patrimoniale alle pubbliche finanze, come ad esempio coloro che abbiano beneficiato di un finanziamento pubblico erogato per un determinato fine pubblico e lo abbiano invece utilizzato per altri fini”).

<sup>19</sup> Per un'approfondita analisi delle disfunzioni esistenti nel settore, anche sotto il profilo normativo, cfr. R.DE DOMINICIS- A.MASSARENTI, *Trasferimenti erariali in favore delle imprese produttive*, in *Panorama giuridico*, 2004, n. 3, pp. 37 e ss. V. anche l'articolo redazionale *La truffa degli incentivi-legge 488:dal '93 frodi per due miliardi*, in *IL SOLE 24 ORE*, 13 aprile 2006, pag.8, ove viene dato conto dell'indagine complessiva sul fenomeno elaborata dalla G.di F. che ha riferito che con riguardo alle erogazioni in base alla legge 488/92, nel 2005 “...gli interventi eseguiti sono stati 458, i contributi illecitamente percepiti 229,3 milioni e quelli illegalmente richiesti e non ancora incassati 134,4. Complessivamente oltre 363 milioni. Non si va lontano dal vero se si afferma che dal '93 ad oggi –solo per questa tipologia di contributo che non è più a fondo perduto – la cifra complessiva dei raggiri scoperti sfiora i due miliardi, di cui almeno la metà non è più recuperabile. Se alla 488 si aggiungono le frodi comunitarie, quelle alla cosiddetta “legge Sabatini”, ai contributi regionali e locali, si toccano cifre iperboliche, di gran lunga superiori a una qualunque legge finanziaria di lacrime e sangue che un qualsiasi parlamento volesse varare per invertire la rotta dei conti pubblici. La regione al primo posto in Italia per le truffe da 488/92 è la Sicilia con 46 interventi eseguiti nel 2005, 38,9 milioni di contributi illegalmente percepiti e oltre 55 bloccati in tempo. ”” Al Sud – spiega il colonnello F.Carofiglio , comandante del nucleo regionale della GDF, questo fenomeno non si può configurare come una semplice truffa. Crea un effetto a catena dirompente sul mercato del lavoro e mette a nudo le difficoltà della politica economica del territorio...La percentuale di positività delle verifiche è superiore all'80%.Inutile dire che in queste terre spesso piegate dalla criminalità le mani della mafia arrivano ovunque ci sia da prendere denaro a spese dei contribuenti e dello sviluppo. Le cosche riescono anche ad intimidire e corrompere e non è dunque inverosimile pensare che abbiano interesse ad addomesticare molte pratiche in fase di controllo. Del resto il meccanismo – destinato da quest'anno a cambiare e a responsabilizzare imprenditori , istituzioni e banche, sembra fatto apposta per complicare le cose. Al

La fattispecie atteneva ad un finanziamento erogato nell'ambito di un **programma operativo comunitario diretto allo sviluppo regionale**, nel contesto della politica di coesione dell'Unione europea che viene attuata per la maggior parte attraverso l'erogazione di risorse da parte dei fondi strutturali e del fondo per il sostegno all'agricoltura.

Alla società convenuta dinanzi alla Corte dei conti nel giudizio di responsabilità contabile era stato contestato di aver indebitamente richiesto e poi ottenuto la corresponsione di un finanziamento di lire 355.200.000 per la realizzazione di un impianto di innevamento programmato da eseguirsi in una località turistica.

Dagli accertamenti eseguiti era emerso che nonostante il progetto prevedesse l'installazione di macchinari nuovi di fabbrica, 24 macchine erano state, invece, acquistate dalla società sin da epoca precedente e successivamente, previo finalizzato ristorno, simulatamente riacquistate. Poiché il danno era stato reso possibile anche dalla carente attività di controllo dell'istituto di credito concessionario dell'attività istruttoria relativa alla erogazione del finanziamento, anche la banca era stata citata in giudizio in via sussidiaria<sup>20</sup> dal procuratore regionale.

---

ministero pochi erano in grado di esprimere un giudizio sulla validità del progetto presentato. “Uno dei primi casi di truffa scoperti nell'isola – ricorda C. – fu quello di un'industria che doveva produrre latte di soia a Marsala. Nessuno si era chiesto se ci fosse un vero business plan, quanto costasse trasportare la soia a Marsala, quale fosse il costo di produzione ed i mercati di sbocco”. Ma il motore si ingolfa anche perché spesso sono sporchi i filtri regionali, locali e quelli delle banche. Ma le cose sono destinate a cambiare con la sentenza n. 4511 del 1° marzo 2006 della Cassazione a sezioni unite, che ha chiamato alla responsabilità in solido un istituto di credito che aveva effettuato controlli insufficienti sulle pratiche. ...il sistema delle truffe è variegato ...ma ci sono alcune costanti: false fatturazioni gonfiate oltre misura, acquisto di macchinari vecchi spacciati come nuovi, edificazioni di fabbricati mai sorti, assunzione di dipendenti mai visti, false capitalizzazioni o ricapitalizzazioni del capitale sociale, infedeltà delle autocertificazioni sullo stato di avanzamento dei lavori, false attestazioni di spese o referenze bancarie, diversificazione delle richieste di finanziamento. Gela, Catania e Riesi le zone ultimamente più a rischio. In Calabria si ingegnano più che in Sicilia “Oggi la GdF di Reggio Calabria – spiega il comandante provinciale di Reggio Calabria, C. G. – sta lavorando a raggiri con false fidejussioni di società assicuratrici. Il sistema è semplice. Anche in un sottoscala si fonda una società che magari riceve fondi pubblici, la quale ordina enormi quantitativi di materiale o prodotti ad imprese del Nord. La prima volta paga senza fiatare anche fino a un milione. La seconda, appunto, presenta false fidejussioni, la terza ordina merci fino a cinque volte superiori al primo ordinativo e sparisce poi nel nulla lasciando nella disperazione l'azienda truffata. In questo modo sono state “impuffettate” decine di PMI di Milano, Brescia e altre città del Nord, con l'aiuto di professionisti –commercialisti, avvocati, studi di consulenza, che talvolta organizzano i raggiri all'insaputa delle stesse aziende. E' il caso della richiesta di fondi POR (regionali) proposte alle imprese, per progetti di internazionalizzazione fotocopia. I soldi delle attività criminose però, anche quando si condannano i colpevoli, non si trovano quasi mai. “In soccorso ...viene però l'art. 322 ter del c.p. attraverso il quale (viene chiesto) alla magistratura di sequestrare beni immobiliari e mobiliari per un valore pari a quello indebitamente percepito dai truffatori...”. In questo modo, nel periodo luglio 2004- febbraio 2006 sono stati effettuati 7 interventi e sequestri per 38,7 milioni. Le truffe scovate dalla GdF in Calabria –per frodi comunitarie- sono state nello stesso periodo, 257 con indebite percezioni per 152 milioni e finanziamenti concessi e non ancora erogati per altri 78,4. Per quanto riguarda la sola 488 lo scorso anno gli interventi in regione sono stati 41, per 29,7 milioni illecitamente percepiti e 16,8 bloccati in tempo...”. Sui risultati fallimentari della legge 488/92 v. anche “Troppi scandali con i fondi europei, meglio restituirli che sprecarli”, intervista del ministro dello sviluppo economico Pierluigi Bersani al quotidiano “La Repubblica”, 16 gennaio 2008, pag. 13

<sup>20</sup> Sulla responsabilità sussidiaria v. C. conti, sez. riun. 19 gennaio 1999, n. 4/QM

Contrariamente all'avviso espresso dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, che si era pronunciato per l'affermazione della giurisdizione ordinaria<sup>21</sup> le sezioni unite osservano che tale posizione è ormai "estranea allo sviluppo dell'interpretazione giurisprudenziale nella materia, maturato in relazione al progressivo operare dell'amministrazione tramite soggetti non organicamente inseriti nella stessa e del sempre più frequente operare di questa al di fuori degli schemi del -per molti versi superato - regolamento di contabilità di Stato, che ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, ritiene del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta<sup>22</sup> , potendo consistere in un rapporto di

---

<sup>21</sup> sul presupposto che "...nel caso di finanziamenti a soggetti privati, che conservano piena autonomia nell'organizzazione dell'attività imprenditoriale, sia pure con l'obbligo di destinare le somme erogate all'acquisto di macchinari nuovi, il soggetto privato "non assume la posizione di ente strumentale dell'ente pubblico- soprattutto come nella specie- l'unica forma di controllo cui è sottoposto il soggetto beneficiario riguarda soltanto la corretta utilizzazione delle operazioni di acquisto- tra l'altro ad opera di una banca concessionaria e non direttamente ad opera dell'ente pubblico-cosicché quando il rapporto tra l'ente erogante e il soggetto beneficiario esaurisce nella mera destinazione delle somme erogate alla finalità prevista- nella specie acquisto di macchinari, l'obbligo sinallagmatico a carico del soggetto privato si configura come il presupposto dell'erogazione e non come l'espletamento di un'attività rientrante tra i compiti dell'amministrazione"

<sup>22</sup> Per le problematiche connesse all'affermazione della legittimazione passiva di soggetti privati, persone fisiche o società, nell'ambito del rapporto di servizio connesso alla funzione, di diritto o di fatto di agente della riscossione cfr. sezione regionale per il Piemonte, sent. n. 169/05 del 18 maggio 2005, relativa alla citazione in giudizio dell'amministratore unico di una s.r.l. che aveva stipulato una convenzione con l'A.C.I. per il disbrigo di pratiche automobilistiche e contestuale incarico di incassare, per conto dell'ente pubblico, somme di pertinenza erariale quali corrispettivi per operazioni di trasferimento di proprietà veicoli, prime iscrizioni ed altri procedimenti P.R.A. V. anche C. conti, sezione Marche, sentenza n. 480/04 del 22 aprile 2004; , sez. Abruzzo sent. 424/2002; Sez. Sardegna n. 774/2002). (con riferimento alla gestione di proventi A.C.I.). Per il giudizio di conto Cass. sez. un. civ. n. 12367 del 9 ottobre 2001 relativa alla STA s.p.a., con affermazione generale che l'elemento caratterizzante della giurisdizione contabile e della conseguente legittimazione passiva, in tema di entrate, è la pertinenza all'ente pubblico delle somme incassate. E ciò indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'ente o del soggetto che riscuote e indipendentemente dalla tipologia del rapporto giuridico che regola i rapporti fra soggetto privato ed ente pubblico (cfr. in particolare ordinanza n. 12367 del 9 ottobre 2001 della Corte di cass. sez. un. civili ("vicenda STA") secondo cui "...il regime privatistico del soggetto non significa però che, quale automatica conseguenza, lo stesso non possa essere considerato agente contabile...Secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite (si vedano, fra le altre, le sentenze n. 846/74 e n. 232/99) la qualità di agente contabile è assolutamente indipendente dal titolo giuridico in forza del quale il soggetto - pubblico o privato - ha maneggio del pubblico danaro. Tale titolo può, infatti, consistere in un atto amministrativo, in un contratto, o addirittura mancare del tutto. Essenziale è, invece, che in relazione al maneggio del danaro sia costituita una relazione tra ente di pertinenza ed altro soggetto, a seguito della quale la percezione del danaro avvenga in base a un titolo di diritto pubblico o privato, in funzione della pertinenza di tale danaro all'ente pubblico e secondo uno schema procedimentale di tipo contabile (sentenza n. 9204/94). Tale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di danaro pubblico (da ultima, sentenza delle Sezioni Unite n. 400 del 2000), è in perfetta armonia con l'art. 103 Cost., la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia....Ma la considerazione decisiva è l'assoluta irrilevanza ... che si tratti di entrata di diritto pubblico (sia essa o non di natura tributaria) ovvero di diritto privato. La natura oggettivamente pubblica dei proventi ... non è condizione necessaria perché il soggetto che ne ha il maneggio acquisti la qualità di agente contabile. Le Sezioni Unite hanno, infatti, riconosciuto nella sentenza n. 12010 del 1991 l'esistenza della giurisdizione contabile in relazione alle entrate patrimoniali dei comuni. Del resto anche la riscossione di entrate di diritto privato di enti pubblici, e in special modo dei comuni, può avvenire mediante concessionari (art. 69 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43)...". V. anche sez. Marche n. 907/2002 in ordine alla posizione di agente contabile di un edicolante depositario di "buoni mensa" di pertinenza di un ente. La sez. I centrale, con sent. n. 318/A del 25 settembre 2002 ha affermato che "...nel caso di ammanchi riconducibili all'esattore incaricato, per conto dell'A.C.I., dei servizi di riscossione delle tasse automobilistiche, va ravvisata una responsabilità di natura contabile con

pubblico impiego o di servizio<sup>23</sup>, ma anche in una concessione amministrativa od un contratto privato. Ancora rilevano che Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla **natura del danno e degli scopi perseguiti**, cosicché ove il **privato**, per sue scelte, **incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite egli realizza un danno per l'ente pubblico** (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile (ex plurimis Cass. sez. un. n. 8450/98, 926/99, 11309/95)".

Le sezioni unite nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della società che aveva percepito i fondi, incidentalmente affermano anche che non è "...ovviamente in discussione tale giurisdizione..." nei confronti dell'istituto di credito<sup>24</sup> ugualmente convenuto nel giudizio di responsabilità nella qualità di concessionario per omessa vigilanza.

La Corte di cassazione ha confermato l'indirizzo dell'ordinanza 4511/2006, con la recente **sentenza sez. un. civ. n. 22513/2006 del 2° ottobre 2006**, che ha affermato **la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del presidente e del direttore generale di un soggetto giuridico privato (Confcooperative Molise), in relazione al rapporto di servizio intercorrente fra l'ente e la pubblica amministrazione**. Dalla sentenza non appare che

---

conseguente giurisdizione della Corte dei conti. Le somme incassate ma non riversate dall'esattore incaricato, per conto dell'Automobil club d'Italia, relative ai servizi di riscossione delle tasse automobilistiche, vanno addebitate a titolo di responsabilità contabile..."; in tema di responsabilità di un ricevitore del lotto v sez. Veneto, n. 377 del 26 aprile 2004. Cass. sez. un. civ., n. 6425 del 25 marzo 2005 ha affermato la giurisdizione contabile, sul presupposto della pertinenza pubblica delle somme versate in eccesso da privati ed indebitamente percepite da funzionario addetto all'ufficio del genio civile, respingendo la tesi difensiva secondo cui si trattava di un danno sopportato unicamente dai privati che cui dette somme non erano state restituite. Dalle precisazioni giurisprudenziali anzidette consegue che la destinazione pubblica delle riscossioni effettuate configura quale agente contabile, di diritto o di fatto, il soggetto che vi provvede, ingenerando a suo carico la relativa responsabilità nei confronti dell'erario, in ordine alla quale è del tutto irrilevante la sussistenza di un ulteriore obbligo di resa del conto giudiziale, che costituisce obbligo giuridico non necessariamente previsto per tutti gli agenti contabili (come nel caso dei funzionari delegati o delle gestioni fuori bilancio). In tal senso anche Cass. sez. un. civ., n. 13705 del 22 luglio 2004.

<sup>23</sup> Per una affermazione in tema di rapporto di servizio di direttore di lavori pubblici e di collaudatore v. Cass. Sez. un. civ. n. 1377 del 25 gennaio 2006

<sup>24</sup> Per i tesoriери di enti pubblici v. Cass. sez. un. civ. n. 11436 del 17 ottobre 1992 relativa a Cassa di risparmio di Bologna; n. 123 del 21 marzo 2001 relativa a Unicredito Italiano s.p.a.

l'oggetto della fattispecie concreta avesse attinenza con erogazioni comunitarie, **ma valgono comunque le affermazioni di carattere generale in essa affermate**. Risulta che i suddetti presidente e direttore generale erano stati condannati dalla sezione giurisdizionale per il Molise per il "...danno patrimoniale ingiustamente causato alla Regione avendo la Confcooperative predetta ottenuto un finanziamento regionale per il "programma di promozione della cooperazione" di cui alla legge regionale n. 6 del 1995, ed avendo speso la somma di lire 16.690.000 per l'acquisto di arredi (avvenuto a ridosso e anche dopo la scadenza del programma) ed ottenuto un rimborso di lire 53.135.000...". La sentenza era stata confermata in sede di appello dalla sentenza n. 513 del 18 novembre 2003. Le sezioni unite, rilevando che la legge regionale prevede l'erogazione di finanziamenti alle organizzazioni regionali delle cooperative finalizzati alla realizzazione di programmi di promozione ed assistenza della cooperazione, osserva che "non va confusa l'attività di promozione, assistenza e tutela della cooperazione, come oggetto in sé di attività, rientrante nei compiti della regione, con singole attività imprenditoriali, svolte in forma cooperativistica. Sulla base del quadro normativo statale e regionale...correttamente la Corte dei conti ha rilevato che tale ""promozione della cooperazione"" integra un compito proprio della regione, con la conseguenza che, essendo stato tale compito assolto in sua vece dalla Confcooperative, si è verificato un rapporto di servizio tra la Confcooperative e la regione Molise...Il rapporto di servizio vale a sua volta ad escludere che i fondi pubblici posti a disposizione delle cooperative potessero essere riguardati come finanziamenti da impiegare nell'attività propria della regione e svolta- in sua vece- dalla Con cooperative...Quanto alla censura secondo cui in ogni caso non sussisterebbe la giurisdizione nei confronti dei due ricorrenti, avendo essi solo un rapporto organico con la Confcooperative e non con la regione, **va osservato che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti il giudizio di responsabilità amministrativa, per danno erariale, in relazione a fatti commessi da un amministratore di ente, ancorché privato, destinatario di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal fine pubblico cui sono destinati ( Cass. sez. un. 12 ottobre 2004, n. 20132). A tal fine va osservato che anche l'inserimento di fatto del funzionario nel procedimento illegittimo di deliberazione di spesa è produttivo di danno erariale del quale deve rispondere tale soggetto, come persona fisica (Cass. sez. un. civ. 22 dicembre 2003, n. 19661; Cass. sez. un. civ. 22 dicembre 2003, n. 19667)...**".

Le importanti conferme intervenute nel corso del 2006 in tema di configurazione del danno e giurisdizione contabile costituiscono elementi

fondamentali per l'ampliamento delle azioni di responsabilità in tema di frodi comunitarie , potendo esse divenire fattore di implementazione dei recuperi delle somme frodate.

### **3. Sotto tale profilo va anche segnalata la vicenda concernente la rettifica finanziaria operata dalla Commissione nel settore dei fondi FEOGA nel corso del 2006.**

La vicenda ha rilevanti dimensioni finanziarie per l'Italia ed è giunta anche all'attenzione dell'opinione pubblica<sup>25</sup>.

Colpisce in particolare la differenza fra la rettifica finanziaria imposta all'Italia (317,3 milioni di euro) e le rettifiche imposte ad altri Paesi (2,4 milioni alla Spagna; 2 milioni al Regno Unito, 1,3 milioni alla Francia; 0,6 milioni alla Germania). La commissione europea, a seguito di un'indagine specifica ha imputato dette somme ai Paesi membri, ma in particolare all'Italia, con riguardo ad insufficienti misure di recupero di somme irregolarmente erogate fino al 31 dicembre 1998.

La vicenda costituisce una attualizzazione della seconda tipologia di danno in precedenza solo ipotizzata (danno da inattuato recupero) che solo l'anno scorso si era individuata come situazione soltanto ipotetica. In realtà la vicenda in esame pone in assoluta evidenza la necessità di attuare efficaci misure di contrasto e di recupero delle somme di cui sia stata segnalata l'irregolare erogazione.

Invero, al riguardo può osservarsi come la nuova giurisdizione della Corte, potendo incidere anche sul percettore finale, potrebbe divenire titolo giudiziario per il recupero nonché per la definizione di posizioni di credito nei confronti di soggetti che dovessero vantare ulteriori crediti verso la p.a.

4. Le esperienze giurisprudenziali evidenziatesi nella materia hanno riguardato in particolare il settore della **formazione professionale confinanziato dal FSE**: sez. giur. per la Puglia, 15 febbraio 1995, n. 15 (e relative sentenze di appello n. 220/97 in data 16 luglio 1997; sez. giur. per il Veneto , 19 febbraio 1999, n. 16 ( e relativa sentenza di appello -sez. II centrale n. 259 del 25 luglio 2000) ; sez. giur. Lombardia, 2 novembre 1999 n. 1249; sez. III centrale di appello n. 178 del 7 giugno 2000; sez. III centrale n. 214 del 26 novembre del 2000 (che riforma parzialmente sez Puglia, n. 125/95 del 25 maggio 1994); sez. III centr. n. 295 del 30 ottobre 2000; sez. III centrale n. 337 del 7 dicembre 2000<sup>1</sup> (che conferma sez. Molise n. 142/99) ; sez. Molise n. 19 del 14 febbraio 2000; n. 35 del 17 aprile 2000; n. 37 dell' 8

---

<sup>25</sup> cfr. L.SISTI, *Colpo grosso a Bruxelles*, in *l'Espresso*, 19 ottobre 2006, pag. 229

maggio 2000; n. 113 del 24 novembre 2000; sez. III centrale del 29 gennaio 2001 (che conferma n. 272/98 della sezione Basilicata) ; sez. Lombardia, n. 322 del 28 marzo 2001; sez. Veneto, n. 1548 del 30 maggio 2001; sez. III centrale n. 383 del 10 settembre 2003 (che ha riformato le sentenze emesse in primo grado dalla sezione Lombardia dichiarando l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità); sez. III centrale n. 311 del 12 maggio 2004; sez. III centrale n. 75 del 14 febbraio 2005 (responsabilità del titolare dell'ente privato, beneficiario dei finanziamenti a titolo di contabile di fatto); sez. Lazio, n. 749 del 21 marzo 2005 (con affermazione della propria giurisdizione nei confronti degli amministratori di un ente privato , pur rigettando la domanda per mancanza di attualità del danno); sez. III centrale n. 137 del 26 aprile 2005 (con parziale conferma della sentenza della sezione Lazio n. 558/2003 emessa nei confronti di funzionari del ministero del lavoro in ordine alla carenza di controlli sull'erogazione di somme ed in particolare con riferimento a svincolo prematuro di una polizza fideiussoria) ; sezione siciliana di appello n. 17 /A/2005 (che ha confermato con modifiche, sez. reg. Sicilia n. 1344/2004, che aveva condannato un ente privato a risarcire al comune la somma di euro 151.932,00 con riguardo a varie voci di spesa non riuconoscibili in quanto estranee alle finalità del rapporto convenzionale o comunque palesemente illegittime. La sezione di appello ha confermato la giurisdizione e nel merito ha ridotto alcune voci di danno, condannando in via definitiva l'ente alla somma di euro 43.856,94); sez. I centrale n. 201 del 15 giugno 2005 (che ha confermato , per quanto attiene al profilo della giurisdizione , sez. lazio n. 2227/2003, che l'aveva affermata nei confronti di due amministratori di società in accomandita per azioni convenzionata con la regione Lazio, pur assolvendo nel merito); **sez. I centrale n. 7 dell'11 gennaio 2006 ha affermato la responsabilità del presidente di società cooperativa (formazione professionale) .La sez. marche, con sentenza 564 del 7 giugno 2006 ha pronunciato condanna di un amministratore di società a prevalente capitale pubblico per un danno di euro 72.813,61 in relazione alla irregolare gestione di fondi per la formazione professionale (progetti ADAPT). Ancora la sezione Trentino Alto Adige, sede di trento, con la sentenza 31 del 2 maggio 2006 a condannato il legale rappresentante di una s.r.l. e un docente dipendente della stessa società in relazione all'indebito utilizzo di fondi per a formazione professionale (con collegata vicenda penale per il reati di truffa aggravata -art. 640 bis c.p.) . La sentenza presenta profili di novità, sia nella considerazione che si tratta di "società di capitali" (s.r.l) sia perché il rapporto di servizio è stato individuato anche nei confronti del docente del corso , avendo il medesimo cooperato, con condotta anche penalmente rilevante nella "mala gestio" delle pubbliche risorse.**

Per quanto attiene al settore dell'**agricoltura**, si segnala sez. III centrale n. 107 del 3 maggio 2001 (conferma della affermazione di responsabilità pronunciata da sez. Puglia n. 56/99, nei confronti di funzionario AIMA per indebita erogazione di un contributo di lire 754.673.425 a favore di un'azienda zootecnica- in relazione a controlli omissivi e compiacenti e correlate responsabilità penali a titolo di corruzione). La sentenza si è anche soffermata sulla problematica della regolazione dei rapporti fra Stato italiano e comunità in ordine alla possibile non diretta imputazione della frode specificamente contestata nel giudizio. Ha osservato al riguardo che l'eventuale "non decurtazione dei contributi comunitari" non potrebbe che avvantaggiare lo Stato e non chi illecitamente ha determinato l'erogazione dei finanziamenti a soggetti non legittimati. Ancora sez. Lazio, n. 2487 del 19 giugno 2001 su falsi stoccaggi di grano duro, evidenti discrasie documentali, omessi controlli e conseguenti indebiti pagamenti da parte dell'AIMA; sez. Molise, n. 458 del 31 dicembre 2002; sez. reg. Basilicata, n. 458 del 31 dicembre 2002 (trasferimento a UNIONCOOP di somme parzialmente a carico FEOGA, quale soggetto attuatore di un programma operativo multiregionale diretto al miglioramento di attività agricole del Mezzogiorno e ritenuta non utilità della spesa- assoluzione); **sez. Lazio , n. 784 del 2 aprile 2003 (in tema di polizze fideiussorie relative all'immissione di alcool sul mercato extracomunitario)** e relativa sentenza di appello della sezione I centrale n. 348 del 20 aprile 2004; sez. Lazio, n. 930 del 15 aprile 2003 (interessi e spese sopportati dall'AGEA in seguito a controversia civile sull'erogazione di contributi FEOGA sull'olio di oliva-riferisce dei controlli di competenza dell'Agecontrol); sezione prima centrale di appello n. 348 del 20 aprile 2004; sez. reg. Toscana, n. 745 del 5 novembre 2004-contributo FEOGA relativo all'impianto di frutteto - assoluzione per difetto di colpa grave; sez. Lazio n. 2630 del 7 ottobre 2004;sez. giur. siciliana n. 1547 del 16 giugno 2005 (premi agricoli per il definitivo abbandono di vigneti-vicenda collegata a reati di truffa de falso giudicati dal tribunale di Palermo - **quest'ultima sentenza si segnala anche per la espressa indicazione, inserita nel dispositivo "La regione siciliana provvederà ad inoltrare le somme riscosse al ministero delle politiche comunitarie-Ispettorato generale per l'amministrazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, per le finalità specificate in motivazione"**).

Per il settore dei **fondi per lo sviluppo regionale (FESR)**, ovvero per casi di Programmi regionali plurifondo (POR) la sezione prima centrale di appello, con sentenza n. 76 del 14 febbraio 2005 ha respinto l'appello della procura regionale avverso la sentenza 18 dicembre 2003 n. 735 della sezione Abruzzo, che aveva dichiarato la prescrizione in ordine a fattispecie di responsabilità

nella quale erano stati convenuti il beneficiario di un finanziamento e il tecnico che aveva certificato l'intervento. E' intervenuta la sentenza n. 134 del 16 febbraio 2005 della sez. Toscana in tema di erogazione di fondi per la ristrutturazione di un albergo (assoluzione). La sez. Marche, con sentenza n. 492 del 16 giugno 2005 ha pronunciato affermando la responsabilità di amministratori comunali e **di amministratore di società a prevalente capitale pubblico comunale** per il cattivo uso di finanziamenti comunitari diretti al settore agrituristico. La sezione Abruzzo, con la sentenza n. 631 del 28 maggio 2005 ha condannato l'amministratore di una s.a.s. relativamente allo sviamento di un finanziamento di euro 62.515,55 erogato nell'ambito del POR Abruzzo, con indebito utilizzo dei fondi per realizzare la ristrutturazione di un edificio privato. La sezione veneto, con sentenza n. 67/06 del 9 febbraio 2006 ha condannato il **presidente di società a prevalente capitale pubblico** per la somma di euro 1.100.000,00 a titolo di danno patrimoniale ed euro 50.000 quale danno all'immagine relativamente alla distrazione di somme erogate nell'ambito di un programma rientrante nel *Documento unico di programmazione* per gli anni 1997-1999, per gli interventi strutturali comunitari nella regione Veneto.

Le decisioni citate evidenziano un netto ampliamento degli ambiti di intervento dell'azione di responsabilità amministrativa, nel senso espresso dall'evoluzione giurisprudenziale della Corte di cassazione, **notandosi una sempre più marcata tendenza alla individuazione di responsabilità non soltanto con riferimento alle carenze di controllo da parte degli organi amministrativi, ma con riferimento diretto ai soggetti che hanno indebitamente percepito o utilizzato i fondi. In tal modo l'azione di responsabilità tende a procedere sostanzialmente in parallelo con le iniziative di carattere penale o amministrativo, salve le specifiche peculiarità.**

In tale senso risultano orientate alcune iniziative giudiziarie di cui è pervenuta notizia alla Procura generale: i già richiamati inviti a dedurre con sequestri conservativi del 2005 delle procure Campania e Calabria nel settore degli aiuti FEOGA; atto di citazione della procura regionale per l'Umbria del 21 luglio 2005 con riferimento alle responsabilità connesse alla soppressione di un contributo FEOGA ottenuto da una comunità montana; invito a dedurre della Procura regionale Lazio (PM-Lupi) in data 23 agosto 2006 per indebite percezioni di fondi FESR per importo di 3.460.534,00, da parte di **una s.r.l.**, con individuazione di presunti responsabili in funzionari del ministero attività produttive e nei confronti del **titolare di fatto della società**; invito a dedurre della Procura regionale di Trento per indebita

percezione ed utilizzazione di fondi FSE nei confronti di **società cooperativa a.r.l.**, di una **società per azioni**, nonché delle **persone fisiche legali rappresentanti ed amministratori** delle anzidette società, per un danno patrimoniale di di 157 mila euro oltre a danno all'immagine per euro 20.000);

Quanto alle **istruttorie aperte** esse attenevano a tutte le tipologie di erogazioni e di fondi strutturali . In particolare la procura per la Lombardia ha segnalato l'apertura di una istruttoria nel settore degli aiuti alla zootecnia(pm-Evangelista) con truffe collegate alla falsa dichiarazione di disponibilità di terreni da pascolo, emersa anche a livello giornalistico (indagine penale della procura della Repubblica di Verona), relativi ad aziende ubicate nelle regioni Lombardia, Trentino, Veneto ed Abruzzo<sup>26</sup>. Sempre presso la procura Lombardia era iscritta un'istruttoria relativa ad aiuti nel settore FEOGA-sez. orientamento, con coinvolgimento in sede penale anche di funzionario comunitario, per il quale la Commissione europea aveva a suo tempo attivato la procedura di revoca dell'immunità<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ha rilevato la procura regionale che "...Le aziende coinvolte, al fine di ottenere i contributi (premi) UE in applicazione del Reg.CE n.1782/2003, hanno dichiarato fittiziamente la disponibilità di terreni da adibire a pascolo ubicati in Abruzzo (Rocca di Mezzo- AQ); sono stati disposti in sede penale anche sequestri preventivi di conti correnti bancari che tuttavia, da notizie acquisite da questa Procura, non consentono di assicurare un significativo recupero delle risorse comunitarie erogate illegittimamente....Un primo problema è emerso in sede di comunicazione del danno erariale al PM contabile in quanto, nonostante fosse stata diramata una apposita circolare dal Comando generale del Corpo Forestale dello Stato, il Nucleo Investigativo di Polizia Ambientale e Forestale di Verona ha inoltrato, previa autorizzazione del collega PM penale, la documentazione relativa alle indagini espletate solo a seguito di richiesta della scrivente Procura Regionale. La documentazione richiesta è stata peraltro inviata prontamente, in ottemperanza della suddetta circolare che non era stata tenuta presente, previo utilizzo di supporti informatici. ...Da un primo esame della documentazione acquisita ed a seguito di un colloquio svolto con i referenti della Regione Lombardia (c.d. Organismo Pagatore) risulta che alcuni titolari delle aziende coinvolte in Lombardia hanno sottolineato - in sede penale - la loro buona fede nella attestazione della disponibilità dei terreni in affitto (una azienda ha peraltro anche rappresentato la disponibilità alla restituzione del contributo percepito) per cui, laddove non emergano 'collegamenti impropri' tra le aziende coinvolte ed i soggetti che hanno dato in affitto i terreni adibiti a pascolo in Abruzzo pur non avendone la disponibilità, si pone il problema della valutazione dell'elemento psicologico nella condotta causativa di danno erariale. In particolare, premesso che difficilmente in siffatte ipotesi può vedersi affermata una responsabilità in sede penale (il GIP c/o il Tribunale di Verona risulta abbia revocato alcune misure cautelari), rimane lo spazio di intervento del PM contabile, come ribadito nella recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, nei confronti dei soggetti privati beneficiari dei contributi comunitari in parola, in assenza tuttavia di regole di condotta desumibili da 'statuti' o CCNL che disciplinano i rapporti di servizio dei dipendenti pubblici in senso lato ed in assenza di specifici obblighi di rendicontazione dei suddetti fondi comunitari. In sintesi è da valutare se possa trovare applicazione l'istituto della colpa grave o se, come prospettato in una recente pronuncia della Sezione Giurisdizionale per l'Abruzzo n. 631 in data 25 agosto 2005, "...la semplice coscienza e volontarietà dell'azione hanno valore di dolo civile". Sempre in tema di 'dolo contrattuale o in adimplendo' è da segnalare una pronuncia della Sez. Giur. Umbria, n. 390 del 28 giugno 2004, in cui si evidenzia che non è necessario provare la volontà cosciente di provocare l'evento-danno erariale, ma è sufficiente dimostrare la condotta antidoverosa ovvero la violazione sistematiche di regole poste dalla P.A. ; in siffatte ipotesi di dolo 'civile' contrattuale il responsabile risponde ex art. 1225 c.c. anche dei danni imprevedibili quali, ad esempio, i danni da disservizio ovvero i costi sostenuti dalla P.A. in sede di verifica delle richieste presentate dalle aziende agricole per l'ottenimento dei fondi comunitari in esame. ..."

<sup>27</sup> La "levata dell'immunità" si riferisce sia al caso del rilascio di dichiarazioni in sede istruttoria sia al coinvolgimento

diretto del funzionario comunitario nel procedimento. La disciplina è stata sperimentata al momento solo con riferimento al giudizio penale ed in un caso, per l'acquisizione di informazioni, dalla Procura regionale della Corte dei conti per le Marche (pm Pomponio) . Cfr. i modelli di seguito riportati trasmessi dall'OLAF. *Lettera tipo con la richiesta all'Autorità competente della Commissione europea di voler autorizzare i funzionari europei informati sui fatti ad essere ascoltati davanti all'Autorità giudiziaria italiana (Autorità che ha proceduto alla nomina dei funzionari che debbono essere sentiti dall'Autorità giudiziaria):*

Al sig. Direttore Generale-----

B -1049 Bruxelles

Oggetto:

Liberazione dall'obbligo di riservatezza previsto dall'art. 19 dello Statuto dei funzionari delle Comunità Europee ai fini di audizione nella procedura penale n. 4417/203 Modello 21 in corso davanti all'Autorità giudiziaria italiana competente di .

Egregio Direttore Generale,

Questa autorità giudiziaria ha aperto un procedimento penale in ordine alle ipotesi di reato di truffa aggravata continuata ed aggravata in danno dell'Unione europea nei confronti di un consistente numero di funzionari che in servizio attualmente o nel passato presso il Centro Comune di ricerca in ISPRA.

I fatti riguardano il periodo compreso tra il ed il e si riferiscono a possibili comportamenti illeciti nel settore della dichiarazione, accertamento e liquidazione di eventi infortunistici con conseguenze invalidanti permanenti che hanno portato all'erogazione di consistenti esborsi finanziari da parte della Commissione europea per il tramite del sistema assicurativo in vigore in favore dei funzionari europei.

Poiché risulta indispensabile ai fini dell'accertamento della verità procedere all'audizione davanti a questa autorità giudiziaria dei signori:

1.

La prego di voler liberare dall'obbligo di riserva ed autorizzare a deporre nel corso del procedimento penale in oggetto le medesime persone, ai sensi dell'art.19 dello Statuto dei funzionari europei approvato con regolamento del Consiglio europea n.259/68 del 29 Febbraio 1968 e successive modificazioni.

Ringraziandola sin d'ora per la preziosa collaborazione, La prego, signor Direttore Generale, di gradire i miei più distinti saluti.

Il Procuratore della Repubblica di

*Lettera tipo con la richiesta all'Autorità competente della Commissione europea di voler sospendere l'immunità giurisdizionale dei funzionari europei oggetto di procedimento penale davanti all'Autorità giudiziaria italiana (Segretario Generale della Commissione Europea)*

Oggetto: procedimento penale n. in corso davanti all'Autorità Giudiziaria di su irregolarità con rilievo penale (e/o)contabile...

Egregio signor Segretario Generale,

Ho l'onore di comunicarLe che questo Ufficio Giudiziario ha aperto un procedimento penale i cui estremi sono citati in oggetto nel corso del quale sono emersi elementi di rilievo penale nei confronti delle seguenti persone che hanno assunto la qualità di indagati per il delitto di cui agli artt.-----

In particolare il signor

Funzionario della Commissione in servizio al momento dei fatti oggetto di procedimento penale è sospettato di

I fatti si sono verificati nel periodo compreso tra il ed il , in

ed altrove e rientrano nella competenza della Autorità giudiziaria scrivente.

La prego pertanto di voler procedere alla sospensione dell'immunità giurisdizionale del signor:

1.

ai sensi degli articoli 12 e 18 del Protocollo sui Privilegi ed Immunità delle Comunità Europee dell' 8 Aprile 1965 ai fini di consentire l'effettuazione nei confronti del predetto funzionario delle seguenti attività di indagine preliminare:

Si è posta la questione della convenibilità nel giudizio di responsabilità amministrativa anche del funzionario comunitario. Con ordinanza assunta il 10 marzo 2006 il giudice designato della sezione regionale della Corte dei conti per la Campania (est. Cassaneti- pm Laino)<sup>28</sup>, aveva confermato il

Ringraziandola per l'attenzione, La prego di voler gradire, Signor Segretario Generale, i sensi della mia più viva considerazione.

Il Procuratore della Repubblica

<sup>28</sup> in [www.amministrazione-contabilita.it](http://www.amministrazione-contabilita.it) - Diritto "...Il profilo da trattare in via preliminare, per ricostruire pur se in modo sintetico i connotati di merito della vicenda all'attenzione del Giudice e sempre al fine di verificare la sussistenza dei presupposti necessari per la conferma della misura cautelare già stabilita con decreto presidenziale depositato il 24 gennaio 2006, è quello dell'ingiustizia del danno. Orbene, la sussistenza di un ingiusto depauperamento del pubblico patrimonio emerge incontrovertibile dal fatto che il contributo di £ 127.521.437 (€ 65.859,31) incassato nell'anno 2001 dal signor M.C. giusta d.m. 26809 del 20.11.1996 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (cfr. allegati nn. 1, 2, 3 e 4 alla relazione G.d.F.), da lui ottenuto a seguito della domanda di finanziamento presentata in data 03.05.1996 alla Banca concessionaria M. T. s.p.a. per il potenziamento dell'attività di registrazione ed elaborazione dati, di consulenza economico-finanziaria, di bilancio e di organizzazione amministrativo contabile svolta dalla C. di C. M. & C. s.n.c. (cfr. allegato n. 5 alla relazione G.d.F.), è stato utilizzato dall'odierno convenuto per acquistare dei beni strumentali, indicati nell'elenco delle relative fatture d'acquisto trasmesso dal C. al predetto dicastero per il tramite della citata Banca concessionaria a dimostrazione dell'avvenuta realizzazione del progetto (cfr. allegato n. 6 alla relazione G.d.F.), che non sono stati rinvenuti presso la sede della società dai militari della Guardia di Finanza che vi hanno svolto un sopralluogo in data 08.04.2002 (cfr. verbale, allegato n. 9 alla relazione G.d.F.), cioè due giorni prima della data in cui l'iniziativa oggetto delle agevolazioni avrebbe dovuto entrare a regime secondo quanto dichiarato dallo stesso signor C. (cfr. allegato n. 11 alla relazione G.d.F.). Di tali beni, soltanto tre stampanti e una fotocopiatrice sono stati rinvenuti nel corso del sopralluogo, ma si è nel contempo riscontrato che non solo essi risultavano privi della targhetta identificativa che avrebbe dovuto contraddistinguerli come ricompresi nel progetto 3013/96 ammesso a finanziamento ma anche che venivano utilizzati dai dipendenti dello studio professionale del C. per la gestione delle contabilità dei clienti dello studio di consulenza fiscale da questi gestito in proprio (cfr. ancora verbale sopralluogo del 08.04.2002, allegato n. 9 alla relazione G.d.F.). Dall'assunzione di informazioni effettuata in data 09.04.2002 dai militari di p.g. (cfr. allegato n. 10 alla relazione G.d.F.) nei confronti del signor C. è emerso che la C., di cui egli è legale rappresentante, non aveva più nella propria disponibilità i beni acquistati mediante il finanziamento in questione, che alcuni di essi venivano utilizzati per scopi privati dallo stesso C. e che dei restanti (la maggior parte) questi non era in grado di riferire né il periodo né il motivo per cui non si trovassero più nella disponibilità materiale della C. e non fossero pertanto destinati allo scopo per cui la società aveva beneficiato del finanziamento previsto dalla legge 488/1992. Successivamente, il signor C. comunicava alla Banca concessionaria con missive del 18.04 e del 18.05.2002 che i beni strumentali acquistati erano stati quasi tutti restituiti alla ditta fornitrice per riparazioni in quanto difettosi e che se ne prevedeva la riconsegna entro il mese di settembre 2002; tale circostanza veniva peraltro smentita, facendo emergere la falsità delle dichiarazioni rese dal convenuto, nel mese di marzo del 2003 dal titolare della ditta fornitrice, signor V. P., il quale riferiva che i beni a lui restituiti per riparazioni erano soltanto sei (appositamente elencati) e che gli stessi sarebbero stati riconsegnati appena terminate le riparazioni stesse (cfr. ordinanza n. 181/ug/1283 del G.I.P. del Tribunale di Sala Consilina, depositata il 09.06.2003, di convalida del sequestro preventivo disposto in danno del signor Michele C., allegato n. 12 alla relazione G.d.F.). Orbene, ciò conduce senza ombra di dubbio a ritenere che l'erogazione di fondi pubblici a favore della C. avvenuta nell'anno 2001 non ha trovato alcun riscontro nell'effettiva realizzazione dello scopo cui era preordinata, nel senso che la p.a. concedente il finanziamento non ha conseguito in ragione di esso alcuna utilitas, il che fa incontrovertibilmente emergere l'esistenza di un ingiustificato depauperamento del patrimonio pubblico, da quantificare nell'intero importo del contributo ingiustamente erogato (£ 127.521.437, pari a € 65.859,31). Passando ad esaminare la condotta causativa del danno erariale, va in primo luogo precisato che il Pubblico Ministero contesta al convenuto l'aver dato ai beni acquistati grazie a un finanziamento rivolto a una finalità d'interesse pubblico una destinazione diversa da quella cui era preordinata l'erogazione della somma stabilita, destinazione che potrebbe consistere nel semplice non utilizzo, nell'appropriazione in quanto tale e perfino nella realizzazione di opere di interesse aziendale sì ma comunque non rientranti in quello per cui fu concesso il finanziamento. Tale diversa destinazione, che ha determinato in sede penale la contestazione al C. del reato di malversazione in danno dello Stato ai sensi dell'art. 316 bis c.p. (cfr. ancora ordinanza G.I.P. depositata il 09.06.2003), ha correttamente indotto il requirente contabile a rilevare a carico del medesimo C. l'adozione di una condotta connotata da dolo perché scientemente e volontariamente violativa delle disposizioni poste a regolamentazione della concessione e dell'effettiva erogazione del finanziamento di che trattasi. La

---

violazione delle disposizioni menzionate, invero, emerge evidente dallo stridente contrasto tra quanto autocertificato dal C. in ordine alla compresenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge per l'erogazione delle agevolazioni economiche, ivi compreso il mantenimento del finanziamento, e quanto rilevato in sede di verifica in loco dai militari G.d.F. in merito all'assenza presso i locali della C. della totalità dei beni strumentali per il cui acquisto è stato chiesto ed ottenuto il finanziamento di che trattasi e dunque all'avvenuta utilizzazione dei beni acquistati (o del contributo ricevuto per l'acquisto dei beni stessi) per finalità del tutto inappropriate. L'elemento soggettivo che ha informato la sopra descritta condotta antigiuridica del C. è stato correttamente individuato come dolo, poiché è affatto verosimile ipotizzare che egli dichiarasse la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge per l'attribuzione e per l'effettiva erogazione del contributo a favore della C. di cui è legale rappresentante, presupposti e requisiti in realtà insussistenti, con la consapevole finalità di ottenere il predetto finanziamento a dispetto di tale insussistenza, cioè proprio allo scopo di conseguire un ingiustificato arricchimento con corrispondente depauperamento del patrimonio pubblico. Va pertanto rilevata l'illiceità della condotta causativa del danno erariale e la sua ascrivibilità all'elemento soggettivo del dolo. Al che consegue l'imputabilità delle conseguenze di siffatta condotta illecita con vincolo di solidarietà al signor M. C. e alla società C. da lui legalmente rappresentata, stante l'applicabilità nella fattispecie dell'art. 1, comma 1 quinquies, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 il quale ha previsto una responsabilità solidale di coloro che concorrano alla produzione dell'evento dannoso a titolo di dolo o abbiano conseguito un indebito arricchimento. Sotto l'ulteriore profilo della sussistenza del rapporto di servizio, questo va ritenuto ad avviso di questo Giudice, conformemente alla prospettazione della Procura, intercorrente tra la società C., legalmente rappresentata dal signor M. C. e fruitrice del finanziamento illecitamente ottenuto, e il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (oggi Ministero delle Attività Produttive), erogatore del contributo. Tale orientamento è invero conforme al significato attribuibile alle norme costituzionali e di settore concernenti il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, così come interpretate dalla giurisprudenza di questo Giudice, confermata in molteplici decisioni delle Sezioni unite della Corte di Cassazione (cfr. SS.UU. Corte di Cassazione, ordinanza n. 19667 del 22.12.2003; n. 335/2004; n. 3899/2004). A voler ulteriormente precisare, deve inoltre ricordarsi la copiosa giurisprudenza, sia della Corte di cassazione che di questa Corte, proprio in materia di finanziamenti comunitari erogati a società private, che individua l'esistenza del rapporto di servizio, fondante la responsabilità amministrativa, in capo al legale rappresentante della società destinataria dei fondi pubblici quale "terminale di un'attività di gestione di fondi pubblici e pertanto soggetto agente nell'interesse della Pubblica Amministrazione" (cfr. Cass. SS.UU. Ord. 00715 del 22/1/2002; nonché Corte dei conti, II Sez. Centr. Appello n. 322/2004; II Sez. n. 337/2000; Sez. Abruzzo n.ri 735/2003, 311/2004 e 631/2005; Sez. Basilicata n. 458/2002; Sez. Veneto 67/2006). In particolare, la recentissima sentenza n. 4511 del 01.03.2006 della Corte di Cassazione, SS.UU. Civili, ha affermato che: a) è tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa od in un contratto privato; b) il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore). Seguendo tale recente ma del tutto accreditabile orientamento giurisprudenziale, dal quale questo Giudice non ritiene di doversi discostare, è doveroso affermare la sussistenza del rapporto di servizio con riferimento a fattispecie – quale quella in esame - di irregolarità gestorie concernenti fondi pubblici assegnati a privati. Di modo che deve riconoscersi la sottoponibilità di tali soggetti alla giurisdizione contabile nel caso in cui essi abbiano dato luogo, con la loro condotta (auto)certificativa, alla erogazione del finanziamento, potendosi in tali ipotesi configurare il soggetto privato fruitore o destinatario del contributo, consistente nell'assegnazione di fondi a destinazione vincolata, come terminale di una attività di gestione di fondi pubblici e cioè come soggetto agente – pur se occasionalmente - nell'interesse della p.a., il che gli impone di comportarsi, nel procedimento amministrativo finalizzato all'erogazione del contributo, secondo canoni di leale collaborazione e correttezza, sia nella fase di produzione della documentazione e sia in quella di utilizzazione delle somme erogate allo scopo per il quale sono state assegnate, pena la sottoposizione all'azione di responsabilità amministrativo-contabile. Orbene, la conferma della sussistenza di siffatti obblighi in capo ai privati imprenditori che intendano avvalersi dei benefici oggetto della vicenda esaminata si rinviene – così come validamente prospettato dalla Procura - anche nelle disposizioni normative che ne disciplinano l'erogazione, e in particolare, ancor più che nella legge n. 488/92 (la quale detta disposizioni sul rifinanziamento degli incentivi alle attività produttive, nel quadro degli interventi per il Mezzogiorno, previsti dalla precedente legge n. 64/89) nel d.m. n. 527/95, cui è stata demandata la compiuta disciplina della procedura di erogazione dei finanziamenti di che trattasi. Nella formulazione del citato d.m. siccome in vigore all'epoca dei fatti, erano, come sono tuttora, previsti svariati adempimenti autocertificativi, nei quali individuare compiti di intermediazione amministrativa, idonei a radicare il descritto rapporto di servizio, inerenti la sussistenza dei presupposti e dei requisiti necessari sia per accedere al contributo, sia per ottenerne l'effettiva erogazione e sia per mantenerne invariato l'ammontare, in ogni caso finalizzati a garantire l'effettiva attuazione del programma di

---

investimento presentato originariamente dall'impresa (artt. 4, comma 4°, 5, comma 3°, 7 e 9 del d.m. 527/95). Dichiarazioni autocertificative che assumevano particolare rilievo in considerazione del fatto che la relazione finale della banca concessionaria e la conseguente adozione del provvedimento ampliativo ministeriale avvenivano soltanto in virtù di esse e cioè sulla base di un controllo meramente cartolare (artt. 9, comma 6°, e 10 d.m. cit.). Pertanto, sulla scorta delle considerazioni che precedono devono ritenersi sussistere (sempre allo stato degli atti, e senza efficacia di giudicato) tutti gli elementi costitutivi della pretesa azionata. Per quanto concerne il *fumus boni iuris* (o apparente titolarità del credito, che è primo requisito del sequestro ex art. 671 c.p.c.), appaiono convincenti le argomentazioni già poste a fondamento dell'ordinanza G.I.P. depositata il 09.06.2003, alle quali ha operato ulteriore rinvio il P.M. di udienza. Invero, emerge chiaramente dagli atti di causa già sopra citati che, pur essendo avvenuta l'effettiva erogazione a favore della C. di M. C. & C. s.n.c. l'effettiva erogazione di una sovvenzione pubblica di € 65.859,31 per la realizzazione di un programma d'investimento (destinato a dotare la società di beni strumentali per l'attività di consulenza contabile e aziendale) nel quadro delle iniziative a favore della attività produttive nelle aree depresse del Paese, a seguito di apposita domanda presentata dal C. (cfr. allegato n. 5 alla relazione G.d.F.), la quasi totalità dei beni in questione non veniva rinvenuta nel sopralluogo effettuato dai militari p.g. in data 08.04.2002 (cfr. allegato n. 9 alla relazione G.d.F.), cioè nell'imminenza della pure asserita - dallo stesso C. (cfr. allegato n. 11 alla relazione G.d.F.) - data di entrata a pieno regime dell'attività (10.04.2002). Correttamente, inoltre, lo stesso P.M. di udienza ha ricordato quanto rilevato nel verbale di sopralluogo redatto in data 08.04.2002 dai militari G.d.F., da cui emerge come il C. non sia stato in grado di fornire alcuna giustificazione verosimile in ordine al motivo per cui i beni acquistati mediante l'utilizzo del contributo pubblico incassato non si trovassero nei locali individuati come sede societaria C., né in merito al luogo in cui essi fossero rinvenibili. Il che costituirebbe significativo indizio - sempre secondo quanto rilevato dal P.M. all'udienza odierna - del fatto che i beni non siano stati effettivamente acquistati e che sia pertanto seriamente ipotizzabile la falsità delle fatture rilasciate dalla ditta VIP Computer di P. V., su cui del resto sono in corso ad oggi ulteriori indagini. Orbene, pur senza volersi in questa sede addentrare nell'effettività o meno dell'acquisto dei beni fatturati dalla ditta V.C. - stante l'insufficienza di elementi probatori sinora acquisiti nell'uno o nell'altro senso - ciò di cui non ritiene questo Giudice potersi dubitare è l'avvenuta destinazione ad opera del C. dei fondi pubblici erogati in favore della società da lui rappresentata, in ragione di dichiarazioni non veritiere, a scopi del tutto difformi da quelli prestabiliti dal Legislatore e l'aver così ottenuto un vantaggio economico del tutto illecito, così frustrando obiettivamente la destinazione del contributo ricevuto. Deve pertanto concludersi sul punto ritenendo sussistente nella fattispecie esaminata il requisito del *fumus boni iuris* richiesto dall'art. 671 c.p.c. perché possa farsi luogo alla conferma della richiesta misura cautelare, potendosi ritenere operata una delibazione delle prove in base alle quali dedurre nel caso che occupa una certa parvenza di attendibilità delle pretese del creditore sequestrante. Quanto, poi, al requisito del *periculum in mora* (anch'esso necessario ai fini della concessione del sequestro conservativo) esso consiste, da una parte, nel fondato timore del creditore istante di un possibile danno futuro ed eventuale per il suo diritto di credito, tutelabile con la misura cautelare; dall'altra, in una reale situazione di pericolo, determinata dalle effettive condizioni in cui sia venuto a trovarsi il debitore. Esso va individuato, quindi, nel timore (pericolo) che nel tempo occorrente per agire giudizialmente al fine di ottenere un titolo esecutivo, il patrimonio del debitore possa divenire insufficiente al materiale soddisfacimento della pretesa erariale. E' appena il caso di ribadire che anche un siffatto pericolo va riguardato, ed accertato, nell'ambito di una situazione probabile e non nell'ambito di una situazione possibile, per la natura sommaria del giudizio cautelare. La condizione dell'azione cautelare in questione, secondo un indirizzo giurisprudenziale di questa Corte ormai consolidato, si ritiene sussistente in presenza di circostanze oggettive che rendano verosimile un depauperamento del patrimonio del debitore, quale ad esempio la compresenza di più pretese creditorie di un certo ammontare, in riferimento alle limitate risorse economiche del sequestrando (cfr., a solo titolo esemplificativo, Corte dei Conti, Sez. II, n. 32 del 1976; Corte dei Conti, Sez. I, n. 19 del 1978; Corte dei Conti, Sez. I, n. 59 del 1988; Corte dei Conti, Sez. I, n. 2 del 1989), cui ha fatto correttamente riferimento la Procura ricorrente. Inoltre, il "fondato timore" posto a base del sequestro può essere anche desunto (oltre che dalla composizione e dalla consistenza del patrimonio del debitore), da comportamenti - processuali o extraprocessuali - del debitore tali da non lasciare presumere il rispetto delle ragioni, specie patrimoniali, della Pubblica Amministrazione" (Cfr. Corte dei Conti, Sez. I, n. 16 del 1987). In ciò, del resto, la giurisprudenza di questa Corte è del tutto in linea con quella della Cassazione civile (Cass. n. 98/2139). In particolare, la Corte dei Conti ha avuto modo di affermare che "devono considerarsi elementi oggettivamente idonei ad integrare gli estremi del *periculum in mora*, oltre alla entità del credito, il fatto che il convenuto non sia titolare di stipendio o altro assegno continuativo, il comportamento processuale ed extraprocessuale del convenuto, quando questo comportamento rilevi il proposito di sottrarsi all'adempimento della propria obbligazione e la mancanza di altre risorse economiche che rende evidente il pericolo di insolvenza" (Cfr. Corte dei Conti, Sez. I, n. 34 del 1967; Sez. I, n. 8 del 1983). Nel caso di specie la sussistenza di tale presupposto è da ravvisare, sotto il profilo soggettivo, nell'esistenza del procedimento penale a carico del C., nelle condizioni poco floride del suo patrimonio personale nonché nell'assenza di elementi di conoscenza della reale consistenza patrimoniale della C.. Il P.M. di udienza, invero, ha correttamente posto in rilievo come siano nella fattispecie rilevante indizio di pericolo nel ritardo l'elevata probabilità che si pervenga in danno del C. a una pronuncia di condanna sia in sede penale e sia in quella contabile, nonché l'assenza di idonee garanzie di solvibilità della C. società rappresentata dal C. e con costui evocata solidalmente per rispondere dell'illecito rilevato, in quanto

sequestro conservativo eseguito nei confronti di un soggetto privato, percettore di risorse pubbliche erogate in base alla legge 488/1992 , per l'importo di 65 mila euro , nei confronti del quale erano emersi illeciti, sotto il profilo penale e di danno per l'erario, **in considerazione della rilevata falsità di dichiarazioni autocertificative prodotte al fine di ottenere il finanziamento**<sup>29</sup>.

**Il quadro complessivo è particolarmente ampio ed interessante e riguarda i profili del danno, l'espansione delle figure soggettive, l'aspetto delle polizze fideiussorie, e, in definitiva una sostanziale tutela degli interessi finanziari comunitari e nazionali e degli interessi collettivi connessi ad un corretto impiego delle comunque scarse risorse spendibili nello sviluppo e nel sostegno all'economia, in connessione con il contrasto all' indebita appropriazione, di dette risorse da parte di soggetti interni o esterni alla p.a. nonché di associazioni criminose.**

**Una funzione pertanto importante, con riguardo alla quale, vede costantemente attenta la procura generale.**

**Al riguardo è ormai da tempo operativo un valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza<sup>30</sup>, **che invia sistematicamente copia delle segnalazioni da essa****

---

*tale escutibile nei limiti del patrimonio societario, del quale peraltro non è dato conoscere l'effettiva consistenza, stante anche la mancata costituzione del C., legale rappresentante C., nel presente giudizio. Orbene, l'elevata probabilità di condanna dell'intimato in sede penale, la non particolare consistenza del suo patrimonio, l'assenza di elementi che consentano di avere contezza dell'ammontare del patrimonio della C. e di garanzie di solvibilità da parte della stessa società sono senz'altro idonei a far ritenere sussistente anche il presupposto del periculum in mora necessario perché si pervenga in questa sede alla conferma del sequestro già autorizzato con il citato decreto presidenziale. Infine, si ritiene di dover concordare con l'affermazione del P.M. di udienza inerente la concedibilità del sequestro conservativo processual-contabilistico pur in presenza di preesistente sequestro preventivo processual-penalistico, essendo il secondo finalizzato a impedire la protrazione delle conseguenze del reato o la commissione di ulteriori illeciti (art. 321 c.p.p.) e il primo diretto invece alla conservazione della solvibilità del debitore-presunto autore dell'illecito contabile (art. 5 D.L. 453/1993, conv. nella L. 19/1994, e art. 671 cp.c. ), in quanto tale finalizzato alla prevalente tutela dell'interesse pubblico alla piena tutela dei crediti erariali (cfr. Sez. Puglia, Ord. N. 2/2005; Sez. Umbria, Ord. 12/2001; Sez. I, n. 616/1985). In considerazione di quanto suesposto, questo giudice ritiene, quindi, che nel caso di specie sussistevano tutte le condizioni per fare luogo alla concessione del provvedimento cautelare del sequestro conservativo richiesto ed ottenuto dalla Procura Regionale, di modo che va confermato il decreto presidenziale concessivo di sequestro..."*

<sup>29</sup> Analoga affermazione, pur precedente all'ordinanza in commento , di responsabilità amministrativa connessa all'indebito sviamento di fondi comunitari dai fini assegnati si trova anche in sez. Veneto, n. 67/06 del 21 settembre 2005, depositata il 9 febbraio 2006, in vicenda nella quale, peraltro concorrono fatti di appropriazione dei fondi stessi e quindi anche di responsabilità contabile.

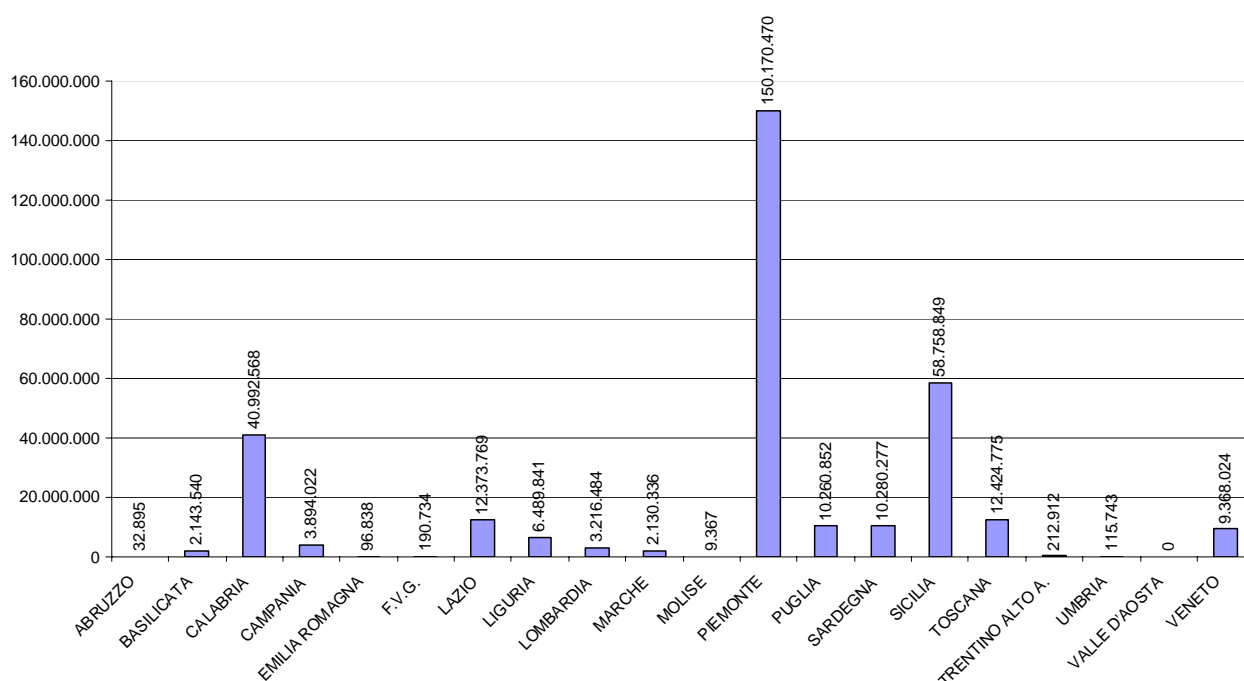
<sup>30</sup> Il Corpo forestale dello Stato , con circolare n. 94 in data 11 gennaio 2006, ha fornito precise indicazioni ai comandi regionali affinché siano inviate alle competenti procure della Corte dei conti, le segnalazioni e denunce di fatti costituenti frode comunitaria, anche in assenza di immediata individuabilità di responsabilità amministrativa a carico di pubblici funzionari. Ciò al fine di una più completa informazione sul fenomeno ed in considerazione dell'ampliamento

inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie<sup>31</sup>. Tali sintetiche informative sono raccolte dalla procura generale ed ordinate per fattispecie e ambiti regionali e trasmesse, alle procure regionali.

Inizialmente tale attività aveva fini meramente conoscitivi riguardando tali informazioni riguardano tutti gli episodi di frode accertati dalla Guardia di finanza, a prescindere dall'immediata riconoscibilità nella specifica fattispecie di ipotesi tipiche di responsabilità amministrativa, relative al coinvolgimento di funzionari pubblici e pertanto a suo tempo non rientranti, in linea generale, nei casi in di obbligatoria denuncia di danno erariale (art. 83 del r.d. 2440/1923; art. 53 t.u. 1214/1934; art. 20 t.u. n. 3/1957; art. 1 legge 20/1994).

della giurisdizione contabile alle società private che gestiscano fondi comunitari ed ai loro amministratori, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

<sup>31</sup> In particolare la Guardia di finanza nel corso del 2005, ha riferito di 375 indagini penali concluse per un totale di 323.162.296 euro relative ad erogazioni intervenute tra il 1997 ed il 2004. Complessivamente il maggior numero di casi segnalati riguarda la regione Sicilia (n. 117 per un importo di euro 58.758.849) e la regione Calabria (n. 71 casi per euro 40.992.568). Con riguardo ai diversi fondi, nel settore FESR si sono registrati 114 casi per euro 108.338.510 (le regioni con maggiore frequenza sono risultate la Sicilia- 26 casi per euro 27.305.010 ; la Puglia con 20 casi per euro 7.586.048; la Calabria con 18 casi per euro 35.387.016). Nel settore FEOGA vi sono stati 190 casi per euro 43.476.405. Per il FSE 31 casi per euro 17.028.025. Con riguardo a tale fondo la regione Liguria ha registrato un solo caso ma con l'importo più elevato (euro 5.518.709). Nel grafico allegato sono riportati gli importi complessivi distinti per regione. Si nota il Piemonte per un importo molto rilevante relativo ad un'ipotesi di truffa nel settore delle quote latte per 148,7 milioni di euro



4. L'evoluzione giurisprudenziale prima ricordata ha determinato che dette segnalazioni costituiscano ormai denuncia di danno per l'erario<sup>32</sup>. Ciò implica che non soltanto gli organi investigativi ma anche tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi comunitari inviino alle anche alle procure regionali della Corte dei conti, le denunce di frode o irregolarità relativa ai fondi comunitari. Analogamente per l'autorità giudiziaria si pone la necessità di applicare l'art. 129 comma 3° disp. att. c.p.p. anche con riguardo ai casi di frode comunitaria relativa a soggetti privati percettori dei fondi. Ciò sia con riferimento alle comunicazioni in casi di esercizio dell'azione penale sia con riferimento alle misure cautelari adottate (art. 129 comma 3° bis disp. att. c.p.p.). Non risolta normativamente è peraltro la situazione connessa a provvedimenti di archiviazione per fatti dai quali risultino comunque situazioni di danno erariale, per le quali, nella prassi, numerosi pubblici ministeri penali comunque inoltrano comunicazioni alle procure regionali. Ciò nella prospettiva di una più efficace ed anticipata assunzione di iniziative, anche cautelari da parte delle procure regionali della Corte dei conti<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Sull'obbligo di denuncia v. V.TENORE, *Profili ricostruttivi dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti di fatti dannosi per l'erario*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 1236 e ss. (nota a Corte dei conti, sez. riun., n. 6/A del 28 febbraio 1996) e F.G. GALEFFI, *Responsabilità amministrativa per omessa denuncia*, in *Riv. Corte dei conti*, 2004, 3, pp. 487 e ss. V. anche legge gennaio 2003, n. 3, che all'art. 1 ha istituito l' "Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione" per il quale è previsto (art. 1, comma 4, lett. F) "l'obbligo del rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti nei casi previsti dalla legge". Il d.P.R. n. 258 del 6 ottobre 2004 che ha approvato il regolamento di esecuzione della legge prevede (art. 2) che tra le funzioni assegnate all' Alto commissario (art. 2, comma 1 lett c) il "monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale", con connesso obbligo di denuncia alla Corte dei conti (art.5). E' anche precisato che l'Alto commissario nell'esercizio delle sue funzioni possa avvalersi degli uffici, degli organi ispettivi e di verifica delle amministrazioni pubbliche nonché "dei servizi di controllo interno previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286", oltre ad espletare accertamenti diretti e con possibilità di delegare accertamenti a singoli funzionari delle pubbliche amministrazioni interessate (art. 2 comma 3). Per un'ulteriore previsione cfr. Art. 10-bis.-"Efficienza delle amministrazioni pubbliche"- della legge Legge 2 dicembre 2005, n. 248-"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. Per la giurisprudenza in tema di obbligo di denuncia di danno all'erario, cfr. C. conti, sez. Liguria, n. 1155 del 16 dicembre 1999, in *Riv. Corte dei conti*, 2000, 2, 112 e , sez. Veneto, n. 1010 del 14 luglio 2005; sez. Toscana, n. 1115 del 14 ottobre 1999; sez. Emilia Romagna, n. 716 del 29 settembre 1999, in *Riv. Corte dei conti*, 1999, 1, 89; sez. reg. Campania, n. 46 del 14 maggio 2001, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2002, II, 143. L'omessa segnalazione di fattispecie dannose da parte di soggetto incardinato in ente pubblico è stata configurata come violazione di generali obblighi di servizio nella sentenza C. conti, sez. prima centrale n. 266 del 31 agosto 2005.

<sup>33</sup> Rilevante è pertanto il profilo delle norme di raccordo fra giudizio penale e giudizio contabile, la cui attuazione dovrebbe consentire che l'inizio dell'azione a cura del pubblico ministero presso la corte dei conti avvenga tempestivamente e in particolare vengano posti in essere i mezzi cautelari diretti a garantire il risarcimento, contrastando il fenomeno della scomparsa dei beni da aggredire una volta ottenuta un'eventuale condanna dei responsabili. Il dato normativo che espressamente sancisce la necessità di tale collegamento è costituito dall'art. 129, comma 3 disp.att. c.p.p. che prevede l'informazione sull'esercizio dell'azione penale nonché (comma 3 bis) la comunicazione sulle "norme di legge che si assumono violate" nel caso dell'adozione di provvedimenti di custodia

---

cautelare. Ulteriori momenti di collegamento sono stati introdotti dalla legge 27 marzo 2001 n. 97 “Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti pubblici” .Gli articoli 6 e 7, concernenti anche i rapporti con la responsabilità amministrativa appaiono costituire un’integrazione dell’impianto complessivo del provvedimento legislativo con riguardo agli aspetti patrimoniali. In tal modo è infatti rubricato l’art. 6 “Disposizioni patrimoniali” che oltre a prevedere il nuovo articolo 335 bis c.p. in tema di confisca, stabilisce (comma 2°) che “...nel caso di condanna per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale commessi a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa al procuratore generale della Corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato...”. L’art. 7 “Responsabilità per danno erariale” prevede invece che “La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l’eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall’art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.La norme anzidette appaiono peraltro insufficienti a garantire un’adeguata tutela poiché, posticipando la prima informativa (da parte del pm penale) alla conclusione delle indagini preliminari (salvo il caso dei provvedimenti cautelari) consente spesso all’indagato di spogliarsi dei beni immobili posseduti e delle disponibilità finanziarie (ovvero nel caso di società direttamente responsabili della distrazione dei fondi in particolare con riguardo ai casi concernenti il FSE la loro totale “scomparsa”) , prima che del fatto possa venire a conoscenza il pubblico ministero contabile. In tal modo il provvedimento di sequestro conservativo risulta inutile ovvero, nel caso di pubblici dipendenti finisce per gravare esclusivamente sui crediti di lavoro (“quinto” dello stipendio e dell’indennità di fine rapporto). Al riguardo è stato ancora osservato ( A.POMPONIO, *Alcune riflessioni su aspetti problematici nei rapporti tra pubblico ministero penale e contabile*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it), 2001) che comunque non sono oggetto di obbligatoria segnalazione “...tutti gli eventi archiviati in sede penale perché ad es. difettanti del dolo specifico o per la sopravvenienza di una causa di estinzione del reato. Si trascura, difatti, che il c.d. ‘dolo contabile è diverso e meno restrittivo del dolo penale (comprende anche la semplice consapevolezza della violazione di obblighi di servizio), e che con esso concorre alternativamente la colpa grave. Si pensi ad esempio alle recenti modifiche all’art. 323 c.p. (anche nell’interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità) che hanno sicuramente reso assai più improbabile la configurabilità del reato di abuso d’ufficio per fatti che pure potrebbero essere suscettibili di essere valutati nell’ambito della giurisdizione contabile. Inoltre gravi negligenze di pubblici funzionari potrebbero essere riscontrate anche in ipotesi di reati commessi da privati, dove comunque la realizzazione dell’evento sia stata favorita da omessi controlli o da altri comportamenti gravemente colposi (es. reati in materia edilizia favoriti dall’omesso controllo di funzionari pubblici)...”. Inoltre una “...tempestiva e completa segnalazione al PM contabile delle ipotesi potenzialmente fonte di responsabilità amministrativo-contabile assume una valenza ancora più elevata se si considera che la nuova configurazione della responsabilità amministrativa come fattispecie autonoma e non sovrapponibile a quella civile o penale (con conseguente inammissibilità da parte delle amministrazioni danneggiate di costituirsi parte civile nel processo penale o di iniziare autonome azioni innanzi a giudici civili per fatti di cognizione esclusiva della giurisdizione contabile) comporta l’esclusività delle indagini da svolgersi da parte del PM contabile (con conseguenti minori ipotesi di interruzione della prescrizione attraverso atti processuali autonomi da parte delle amministrazioni danneggiate...”. Quanto ai profili cautelari viene ancora rilevato<sup>33</sup> che “... in ipotesi di reati dei pubblici ufficiali contro la P.A.<sup>33</sup> è stato previsto un utilizzo più severo dell’istituto della confisca:- l’art. 335 bis, introdotto dalla L. 97/01, per tali ipotesi di reato, prevede nel caso di condanna, l’obbligo di confiscare le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto (art. 240 1° comma);- l’ art. 322 ter (introdotto dalla L. 300 del 2000) prevede disposizioni ancora più severe in caso di condanna ovvero di applicazione della pena ex art. 444 per i reati di peculato, corruzione, concussione, malversazione, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, anche se commessi dai soggetti di cui al 322 bis 1° comma (membri e organi delle C.E. e funzionari delle C.E. e Stati esteri). In tali ipotesi di reato, infatti, si prevede l’obbligo di confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo (salvo che appartengano a persona estranea al reato) ovvero, quando essa non è possibile la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità , per un valore corrispondente a tale prezzo . Analogamente, per il corruttore o l’istigatore alla corruzione, in caso di condanna o applicazione della pena ex art. 444, è prevista la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto, ovvero dei beni di cui ha la disponibilità per un valore corrispondente al profitto e comunque non inferiore a quello del denaro o delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all’incaricato di pubblico servizio o ai soggetti di cui all’art. 322 bis 2° comma (membri e funzionari della C.E. e degli Stati stranieri). Le somme di denaro o i beni assoggettati a confisca, in quanto costituenti il profitto o il prezzo ovvero in quanto di valore ad essi corrispondente sono determinati e individuati ex art. 322 ter u.c. dal giudice con la sentenza di condanna. La legge 97, all’art. 6, 3° comma, inserendo il comma 2 bis all’art. 321 del c.p.p. (in tema di sequestro preventivo) ha previsto che nel corso del procedimento penale relativo ai delitti dei p.u. contro la p.a. il giudice “dispone” (e non “può disporre” come nel comma 2) il sequestro dei beni di cui è consentita la confisca. Di qui la necessità di coordinare anche l’attività cautelare del sistema penale con la possibilità di attivazione di procedimenti cautelari (ed in particolare del sequestro conservativo) da parte del P.M. contabile che può coinvolgere i medesimi beni oggetto di sequestro preventivo penale. Dal punto di vista sostanziale si ritiene che i due strumenti cautelari non si sovrappongano in quanto: -l’area del danno risarcibile

## Nel quadro di tale ampliamento di prospettiva si colloca il perfezionamento del **protocollo di collaborazione con l'OLAF, formalmente sottoscritto il 23 giugno 2006 a Bruxelles**, al termine della 4<sup>a</sup> conferenza dei procuratori

innanzi alla Corte dei conti è più ampia di quella oggetto della confisca (limitata al profitto o al prezzo). Infatti si estende al complesso dei danni patrimoniali e non patrimoniali cagionati alla P.A. (es. in ipotesi di corruzione in materia di opere pubbliche, il danno risarcibile non si identifica solo con la tangente o col profitto illecito dell'imprenditore ma si estende al danno derivante dalla difformità delle opere, al danno all'immagine, ecc.);- le finalità dei due sequestri sono diverse, tanto che la possibilità nel procedimento penale di ricorrere al sequestro preventivo non sembra possa svincolarsi comunque dal presupposto tipico di tale istituto ("pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati"), mentre le finalità del sequestro conservativo contabile sono di garanzia del credito pubblico per una più efficace esecuzione della sentenza di condanna. [Anche i beni oggetto di sequestro preventivo per equivalente in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione devono comunque essere riconducibili al reato](#) Dal punto di vista procedurale però potrebbero sorgere dei problemi di coordinamento in quanto, con la previsione della possibilità di sottoporre a sequestro preventivo beni "per equivalente", più frequentemente ci si potrà trovare ad aggredire i medesimi beni ma a tutela non solo di finalità ma anche di amministrazioni potenzialmente diverse. Infatti l'art. 6, 4° comma della legge 97/01 dispone che: "i beni immobili confiscati ai sensi degli articoli 322-ter e 335-bis del codice penale sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio disponibile del comune nel cui territorio si trovano. La sentenza che dispone la confisca costituisce titolo per la trascrizione nei registri immobiliari". Il Pubblico ministero contabile, invece, agisce a tutela dell'Amministrazione danneggiata che non necessariamente coinciderà con l'ente locale. [Tale questione poi diventa particolarmente rilevante se vengono tutelati gli interessi dell'Unione europea](#). Pertanto, anche se la Cassazione ha più volte affermato la possibilità di sovrapporre al sequestro preventivo penale quello conservativo contabile, in quanto tendono a soddisfare differenti esigenze, sorge indubbiamente la necessità di risolvere quanto meno i problemi inerenti le procedure di raccordo tra i due procedimenti cautelari e la destinazione finale dei beni.....". Sui limiti della sequestrabilità o pignorabilità per crediti da risarcimento di danni causati all'amministrazione si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 19 giugno-4 luglio 1997 n. 225 (in G.U. 1<sup>a</sup> s.spec.) n. 281 del 9.7.1997, che ha affermato l'illegittimità costituzionale parziale delle disposizioni di cui agli artt. 4 della legge 424 del 1996 e 21 del D.P.R. n. 1032 del 1973 nella parte in cui non prevedevano che nelle ipotesi di danno erariale fosse sequestrabile soltanto nei limiti di cui all'art. 545 del codice di procedura civile l'indennità di fine rapporto dei dipendenti civili e militari dello Stato. Di conseguenza anche per detta indennità la sequestrabilità e pignorabilità opera ora solo nei limiti del quinto. V. anche C. costituzionale sent. n. 506 del 4 dicembre 2002, in *Foro amm.-CdS*, 2003, 1, pp. 23 e ss., con nota di P. NOVELLI, *La pignorabilità delle pensioni e loro soggezione a sequestro e pignoramento per la soddisfazione di crediti per danni cagionati all'erario*; L.GENINATTI SATE', *La fine dell'impignorabilità delle pensioni: tutela dell'uguaglianza e discrezionalità del legislatore*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, 2, pp.480 e ss.

Risulta pertanto ancora attuale la riflessione sulla possibilità di un' informativa anticipata che, pur salvaguardando le necessità di indagine penale, consenta un più tempestivo intervento [del pm contabile](#). Su tale argomento, è stato osservato (A. PERDUCA, *Incontro di studio sulle "frodi comunitarie"* - Roma, Corte dei conti, 5-7 marzo 2001) che l'obbligo di informativa [dell'esercizio dell'azione penale](#) di cui all'art. 129 disp. att. c.p.p. non esclude la facoltà, per il pubblico ministero penale, di informare anticipatamente il procuratore regionale della Corte dei conti, nonché di fornirgli notizia di fatti dannosi per l'erario anche in caso di archiviazione della notizia di reato (ipotesi non prevista dall'art. 129 disp.att. c.p.p.) sulla base delle disposizioni di cui all'art. 73 ordinamento giudiziario ("Il pubblico ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, *alla tutela dei diritti dello Stato* ....."), nonché dell'art. 116 c.p.p. ("Durante il procedimento e dopo la sua definizione, chiunque vi abbia interesse può ottenere il rilascio a proprie spese di copia di atti estratti o certificati di singoli atti...."). La possibilità al pubblico ministero preso la Corte dei conti di richiedere atti, anche alle autorità giudiziarie è comunque prevista dall'art. 74 r.d. 1214/1934 (T.u. leggi sulla Corte dei conti- "...Il pubblico ministero nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti) oltre ai poteri conferiti dagli articoli 2 e 5 della legge n. 19 del 1994 ([oltre alla possibilità di attivare procedimenti cautelari, la possibilità di disporre ispezioni ed accertamenti diretti, di avvalersi di consulenti tecnici, di delegare adempimenti istruttori a funzionari di pubbliche amministrazioni, di ordinare l'esibizione di atti e documenti e di poterli sequestrare; delegare accertamenti ovvero particolari adempimenti alla Guardia di Finanza e agli altri corpi di polizia](#)). Va poi considerato il profilo della "unitarietà della figura del pubblico ministero" (Cass. sez. un. 2 dicembre 1992 n. 12866) per effetto della quale nel giudizio innanzi alla Corte di cassazione il pubblico ministero contabile è rappresentato dal procuratore generale presso la Corte di cassazione. In tal modo, in attesa di un sempre auspicabile chiarimento legislativo potrebbero essere applicati, in via interpretativa gli artt. 117 e 317 c.p.p. in tema di scambio di atti ed indagini collegate fra uffici del pubblico ministero (cfr. Cass. sez. V pen., 25 maggio 1993).

europei antifrode, la realizzazione di una rete di contatto fra magistrati delle procure generale e regionali e l'Olaf-Unità magistrati.

Il Protocollo prevede una costante collaborazione informativa fra Procure della Corte dei conti ed OLAF, sulla base delle previsioni dell'articolo 8 del regolamento (CE) 1073/1999 istitutivo dell'OLAF e nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria in tema di tutela dei dati personali.<sup>34</sup> Si ritiene che la regola generale sul trattamento dei dati giudiziari da parte di soggetti pubblici <sup>35</sup>, (previsione espressa di legge o provvedimento del

---

<sup>34</sup> D.lgs. 30 giugno 2003, N. 196- Codice in materia di protezione dei dati personali-Parte II - DISPOSIZIONI RELATIVE A SPECIFICI SETTORI-Titolo I - TRATTAMENTI IN AMBITO GIUDIZIARIO-Capo I - PROFILI GENERALI-**Art. 46. Titolari dei trattamenti** -1. Gli uffici giudiziari di ogni ordine e grado, il Consiglio superiore della magistratura, gli altri organi di autogoverno e il Ministero della giustizia sono titolari dei trattamenti di dati personali relativi alle rispettive attribuzioni conferite per legge o regolamento. 2. Con decreto del Ministro della giustizia sono individuati, nell'allegato C) al presente codice, i trattamenti non occasionali di cui al comma 1 effettuati con strumenti elettronici, relativamente a banche di dati centrali od oggetto di interconnessione tra più uffici o titolari. I provvedimenti con cui il Consiglio superiore della magistratura e gli altri organi di autogoverno di cui al comma 1 individuano i medesimi trattamenti da essi effettuati sono riportati nell'allegato C) con decreto del Ministro della giustizia. **Art. 47. Trattamenti per ragioni di giustizia** 1. In caso di trattamento di dati personali effettuato presso uffici giudiziari di ogni ordine e grado, presso il Consiglio superiore della magistratura, gli altri organi di autogoverno e il Ministero della giustizia, non si applicano, se il trattamento è effettuato per ragioni di giustizia, le seguenti disposizioni del codice: a) articoli 9, 10, 12, 13 e 16, da 18 a 22, 37, 38, commida 1 a 5, e da 39 a 45;b) articoli da 145 a 151.2. Agli effetti del presente codice si intendono effettuati per ragioni di giustizia i trattamenti di dati personali direttamente correlati alla trattazione giudiziaria di affari e di controversie, o che, in materia di trattamento giuridico ed economico del personale di magistratura, hanno una diretta incidenza sulla funzione giurisdizionale, nonché le attività ispettive su uffici giudiziari. Le medesime ragioni di giustizia non ricorrono per l'ordinaria attività amministrativo-gestionale di personale, mezzi o strutture, quando non è pregiudicata la segretezza di atti direttamente connessi alla predetta trattazione. **Art. 48. Banche di dati di uffici giudiziari**- 1. Nei casi in cui l'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado può acquisire in conformità alle vigenti disposizioni processuali dati, informazioni, atti e documenti da soggetti pubblici, l'acquisizione può essere effettuata anche per via telematica. A tale fine gli uffici giudiziari possono avvalersi delle convenzioni-tipo stipulate dal Ministero della giustizia con soggetti pubblici, volte ad agevolare la consultazione da parte dei medesimi uffici, mediante reti di comunicazione elettronica, di pubblici registri, elenchi, schedari e banche di dati, nel rispetto delle pertinenti disposizioni e dei principi di cui agli articoli 3 e 11 del presente codice. **Art. 49. Disposizioni di attuazione.**1. Con decreto del Ministro della giustizia sono adottate,anche ad integrazione del decreto del Ministro digrazia e giustizia 30 settembre 1989, n. 334, le disposizioni regolamentari necessarie per l'attuazione dei principi del presente codice nella materia penale e civile.

<sup>35</sup> **Art. 19. Principi applicabili al trattamento di dati diversi da quelli sensibili e giudiziari**-1. Il trattamento da parte di un soggetto pubblico riguardante dati diversi da quelli sensibili e giudiziari è consentito, fermo restando quanto previsto dall'articolo 18, comma 2, anche in mancanza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente.2. La comunicazione da parte di un soggetto pubblico ad altri soggetti pubblici è ammessa quando è prevista da una norma di legge o di regolamento. In mancanza di tale norma la comunicazione è ammessa quando è comunque necessaria per lo svolgimento di funzioni istituzionali e può essere iniziata se è decorso il termine di cui all'articolo 39, comma 2, e non è stata adottata la diversa determinazione ivi indicata.3. La comunicazione da parte di un soggetto pubblico a privati o a enti pubblici economici e la diffusione da parte di un soggetto pubblico sono ammesse unicamente quando sono previste da una norma di legge o di regolamento.**Art. 20. Principi applicabili al trattamento di dati sensibili**1. Il trattamento dei dati sensibili da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite 2. Nei casi in cui una disposizione di legge specifica la finalità di rilevante interesse pubblico, ma non i tipi di dati sensibili e di operazioni eseguibili, il trattamento è consentito solo in riferimento ai tipi di dati e di operazioni identificati e resi pubblici a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento, in relazione alle specifiche finalità perseguite nei singoli casi e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 22, con atto di natura regolamentare adottato in conformità al parere espresso dal Garante ai sensi dell'articolo 154, comma 1, lettera g), anche su schemi tipo. 3. Se il trattamento non è previsto espressamente da una disposizione di legge i soggetti pubblici possono richiedere al Garante l'individuazione delle attività,tra quelle

garante) possa ritenersi soddisfatta dalla disposizione di cui all'art. 8 comma 3 del regolamento 1073/99 secondo cui "le istituzioni, gli organi e gli organismi, nonché gli Stati membri nei limiti consentiti dal diritto nazionale, trasmettono ...all'Ufficio ogni documento e informazione in loro possesso ritenuti pertinenti, relativi alla lotta contro le frodi, contro la corruzione e contro ogni attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità..." .

Va peraltro rilevato che per il trattamento a fini giudiziari (tra cui non può rientrare la collaborazione con OLAF) vi è una deroga espressa alle disposizioni di cui agli artt. 18 e ss. in tema di trattamento di dati personali, sensibili e giudiziari. Va inoltre considerato che il codice contiene una nozione restrittiva dei "dati giudiziari" che riguarda esclusivamente i dati relativi alla posizione penale del soggetto<sup>36</sup> . Ne deriva che non risultano sussistere ostacoli , sul piano della disciplina nazionale ad una piena attuazione del protocollo<sup>37</sup>, sia da parte della Procura generale a fini di complessiva e di coordinamento sia direttamente da parte delle procure regionali in relazione a singoli casi che lo richiedano .

5. Anche nel corso del 2007 sono proseguite le attività inquirenti e giurisdizionali nel settore della illecita percezione o utilizzazione di finanziamenti provenienti dall'Unione europea, erogati nell'ambito della

---

demandate ai medesimi soggetti dalla legge, che perseguono finalità di rilevante interesse pubblico e per le quali è conseguentemente autorizzato, ai sensi dell'articolo 26, comma 2, il trattamento dei dati sensibili. Il trattamento è consentito solo se il soggetto pubblico provvede altresì a identificare e rendere pubblici i tipi di dati e di operazioni nei modi di cui al comma 2.4. L'identificazione dei tipi di dati e di operazioni di cui ai commi 2 e 3 è aggiornata e integrata periodicamente. **Art. 21. Principi applicabili al trattamento di dati giudiziari**-1. Il trattamento di dati giudiziari da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge o provvedimento del Garante che specifichino le finalità di rilevante interesse pubblico del trattamento, i tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili. 2. Le disposizioni di cui all'articolo 20, commi 2 e 4, si applicano anche al trattamento dei dati giudiziari...

<sup>36</sup> **Art. 4. Definizioni**-1. Ai fini del presente codice si intende per: b) "dato personale", qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale; c) "dati identificativi", i dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato; d) "dati sensibili", i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale; e) "dati giudiziari", i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale...";

<sup>37</sup> A tal fine necessita una costante attività informativa, da parte delle procure regionali alla procura generale, con riguardo, in particolare , alle iniziative istruttorie con invito a dedurre, sequestri conservativi o altre iniziative cautelari ed atti introduttivi dei giudizi. Tale attività dovrebbe essere realizzata prevalentemente attraverso la posta elettronica da parte dei componenti della "rete di contatto". I documenti pervenuti alla procura generale potranno essere in tal modo trasmessi all'OLAF o alla rete stessa qualora ritenuto utile. Ugualmente la rete di contatto può costituire anche un circuito interno per lo scambio di informazioni.

politica agricola comune e della politica di coesione , nonché dei relativi coofinanziamenti nazionali.

Sono state emesse alcune **decisioni delle sezioni giurisdizionali** della Corte dei conti.

**La sezione giurisdizionale per l'Abruzzo con sentenza dell' 11 gennaio 2007, n. 32/07/R** relativa a fondi erogati dal FESR sul programma operativo regionale, ha pronunciato sul merito della vicenda già oggetto dell'ordinanza 4511/2006 citata, con condanna in via principale della srl che aveva indebitamente utilizzato i fondi e **in via sussidiaria della banca che aveva curato l'istruttoria del finanziamento**, per un danno di euro 183.445,50. **La sezione Puglia, con la sentenza 182/2007 del 26 marzo 2007 ha pronunciato condanna, per l'importo di 856 mila euro in fattispecie relativa ad indebita erogazione di contributi FEOGA-G nel settore dell'olio d'oliva, con profili di coinvolgimento corruttivo di funzionari pubblici.** La sezione III centrale di appello, con la sentenza n. 72 del 2 marzo 2007 ha pronunciato condanna per l'importo di 214 mila euro in relazione alla inutilizzazione di struttura diretta alla ricerca applicata nell'ambito della regione Campania finanziata con fondi di provenienza comunitaria. **La sezione giurisdizionale per le Marche, con la sentenza n. 389 del 13 agosto 2007, ha pronunciato condanna di una s.r.l. e di funzionari regionali, per l'importo di euro 486.436,17** in un giudizio promosso dalla Procura regionale a seguito di istruttoria svolta in collaborazione con l'OLAF, in relazione ad indebita percezione di contributi comunitari nel settore dell'agricoltura (FEOGA-orientamento). **La sezione regionale della Campania ha inoltre emesso la sentenza n. 319/2007 con la quale ha condannato una s.r.l, il suo rappresentante legale e, in via sussidiaria, la banca concessionaria, al pagamento di euro 87.112 in relazione ad indebita utilizzazione di un contributo erogato per il potenziamento e la razionalizzazione di uno stabilimento produttivo.**

L'estensione soggettiva della giurisdizione consolidatasi nel 2006 ha determinato un incremento delle iniziative delle procure regionali dirette al risarcimento dei danni connessi all'indebita percezione o utilizzazione di fondi nei vari settori di intervento comunitario e nazionale, **per un importo complessivo richiesto di circa 35 milioni di euro.**

Per quanto attiene agli **interventi in agricoltura (FEOGA)** risultano emessi 33 atti di citazione (di cui 30 da parte della **procura Calabria**). In tale settore la **procura Molise** ha richiesto un sequestro conservativo per l'importo di oltre 11 milioni di euro con riferimento ad indebita percezione di fondi da parte di cooperativa, ottenuti anche per il coinvolgimento di funzionari dell'amministrazione statale, che avevano attestato il completamento di progetti finanziati ma non realizzati. Ulteriore fattispecie attiene alla citazione da parte della **procura Liguria** di funzionario comunale e della

coniuge del medesimo che avevano ottenuto l'erogazione di fondi FEOGA-orientamento sul piano sviluppo rurale della regione Liguria 2000-2006, per la ristrutturazione di complessi immobiliari di proprietà dei medesimi per finalità meramente speculative ed estranee alle finalità delle erogazioni stesse, peraltro realizzate in zona sottoposta a vincolo paesistico e quindi concretando opere abusive, con sequestro conservativo fino ad 800.000 euro. Nell'ambito dei **finanziamenti alla pesca** (SFOP) la **procura Sicilia** ha emesso atto di citazione per euro 359.279 in relazione a gravi irregolarità nella realizzazione di un impianto di maricoltura, segnalate dalla competente direzione regionale; la **procura Campania** ha emesso atto di citazione per euro 26.584 nei confronti di soggetto beneficiario di contributo FEOGA-orientamento relativo all'acquisto di macchinari agricoli di cui era stata accertata la successiva restituzione al venditore con restituzione del prezzo pagato a fronte di fattura emessa e presentata all'amministrazione erogatrice del finanziamento; ulteriore citazione per euro 3.418.000 e sequestro conservativo è stata emessa per frodi nel settore della riforestazione con coinvolgimento di privati imprenditori e funzionari pubblici.

Nel settore dei **finanziamenti per lo sviluppo regionale** (FESR) la **procura Calabria** ha emesso atto di citazione per l'importo di oltre due milioni di euro nei confronti degli amministratori di una società che aveva ottenuto finanziamenti per la realizzazione di uno stabilimento per la rigenerazione di rifiuti plastici essendo stata accertata la immissione nello stabilimento di macchinari usati anziché nuovi e la sovrapproduzione di spese. Nell'ambito dello stesso settore (FESR) la **procura Campania** ha emesso atti di citazione relativi a fondi percepiti indebitamente tramite lo strumento della legge 488/92 rispettivamente da parte di srl nel settore industria (produzione di termocamini) con danno contestato alla srl e ai due amministratori per importo di euro 309.538,56 e da parte di snc con investimenti nel settore alberghiero e richiesta di risarcimento nei confronti della snc, dei due amministratori della snc e del rappresentante legale della stessa, per importo di euro 1.411.000,00. Ulteriori atti di citazione hanno riguardato società (e relativi legali rappresentanti) beneficiarie di contributi pubblici, nazionali (sulla base della legge 488/92) e comunitari in relazione alla mancata realizzazione dei programmi di investimento finanziati, a fronte di contributi ottenuti con la presentazione di documentazione non veritiera e riguardanti uno stabilimento per la produzione di prodotti dolciari che era risultato essere stato distratto per il pagamento di debiti pregressi della stessa società (danno di euro 820.294) e una ditta individuale nel settore della pasticceria i cui macchinari erano risultati obsoleti benché risultassero acquistati con il contributo comunitario (danno di euro 82.253). La stessa procura Campania ha emesso invito a dedurre nei confronti di srl nel settore della produzione di

infissi e del suo rappresentante legale e titolare in relazione alla produzione all'amministrazione di documentazione non veritiera circa macchinari acquistati e finanziati , con contestuale **sequestro conservativo** di beni immobili per euro 690.000. La **procura Liguria** ha emesso due citazioni per **frode al FESR** rispettivamente per euro 8.981 e 22.248 in relazione ad indebita utilizzazione di finanziamenti per la ristrutturazione di immobili. La **procura Molise** ha emesso invito a dedurre e contestuale richiesta di sequestro conservativo per l'importo di euro 689.717 , nei confronti di un consorzio cooperativo a r.l. e del suo legale rappresentante in relazione a frode con riguardo alla realizzazione di un impianto di maricoltura "off shore".

**Con riguardo alle frodi nel settore della formazione professionale cofinanziata dal fondo sociale europeo (FSE) risultano emesse citazioni nei confronti di enti affidatari in relazione ad omesse o incomplete realizzazione dei corsi affidati, da parte della procura di Bolzano per euro 242.316 e da parte della procura Lombardia con due atti di citazione rispettivamente per euro 120.214 e euro 2.179.064, con relative richieste di sequestro conservativo.** In particolare , con riferimento alla prima vicenda, i convenuti hanno proceduto al pagamento della somma di euro 100 mila con sostanziale totale soddisfacimento della pretesa erariale.

In tale contesto , anche nel corso del 2007 è proseguita l'attenzione al fenomeno delle frodi e delle irregolarità da parte della Procura generale, che ha incentivato i rapporti di collaborazione informativa e di assistenza con **l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF)** sulla base del protocollo di collaborazione del 23 giugno 2006. **L'importanza della collaborazione con l'OLAF è evidenziata anche dalla costituzione, presso la Procura generale, di un apposito "servizio" diretto all'attuazione del protocollo medesimo.**

In tale ambito la Procura generale ha esteso le comunicazioni di rilievo anche alla **Direzione nazionale antimafia** per i casi riguardanti fattispecie che hanno evidenziato il coinvolgimento di soggetti (persone fisiche o società) percettori di indebiti finanziamenti , **contigui ad organizzazioni criminali.** In relazione a tale attività la DNA ha invitato la Procura generale a partecipare, unitamente ad un rappresentante della Sezione affari comunitari ed internazionali, ai lavori del gruppo di studio dalla stessa coordinato, istituito presso il **CNEL-osservatorio sulla criminalità**, sul tema degli illeciti nell'erogazione dei finanziamenti pubblici e sulle prospettive di modifica dell'attuale assetto organizzativo e normativo di settore.

E' anche proseguita la ricezione delle informazioni sui fatti di frode ed irregolarità inviate dal Comando generale della Guardia di Finanza che nel corso del 2007, ha riferito di 559 verifiche concluse con un danno ipotizzato di 343 milioni di euro e relative ad erogazioni intervenute tra gli anni 2001-

2005. Ugualmente segnalazioni su frodi in agricoltura vengono trasmesse dal Comando carabinieri politiche agricole.