

Giunta Regionale Sicilia
Assessorato Regionale per l'Economia
Ufficio di Gabinetto

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 30 settembre – 1 ottobre 2010

**Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale**

a cura di Simone Montalto

CORTE DEI CONTI
Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana
Sentenza 10 dicembre 2009, n. 33/A; Dep. 29.01.2010

(Responsabilità per danno erariale in caso di mancata rendicontazione di spese effettuate sul fondo per spese riservate dal Presidente della Regione)

Delle "spese riservate" previste dall'ordinamento della Regione Siciliana in favore del Presidente della Regione, anche se di esse non debba essere effettuata rendicontazione secondo le ordinarie procedure contabili, in quanto spese iscritte in capitoli di bilancio di finanza pubblica, ne deve essere dimostrato in qualunque sede il legittimo esito per finalità istituzionali.

La mancata dimostrazione, anche soltanto in sede di contabilità interna, dell'avvenuta spesa dei fondi riservati per finalità istituzionali costituisce danno erariale da doversi risarcire all'Amministrazione.

Ai sensi del primo comma dell'art. 651 del codice di procedura penale, che disciplina l'efficacia della sentenza penale di condanna nel giudizio civile o amministrativo di danno, la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Ai fini della prescrizione dell'obbligo del risarcimento per danno erariale il dies a quo per il computo del termine di cinque anni decorre dal momento in cui avviene il pagamento sine utilitas della somma da parte dell'Amministrazione (nel caso di specie, nel momento di incasso delle somme non giustificate), perchè è questo il momento in cui la perdita patrimoniale diviene certa ed attuale.

Così come avviene per alcune alte autorità dello Stato, nella Regione siciliana, probabilmente per una prassi traente origine dai primi albori dell'autonomia regionale (1947), quando sembrava ovvio il parallelismo tra Presidente della Regione ed il Presidente della Repubblica, il bilancio della Regione contiene ancora, oltre a quello relativo alle spese di rappresentanza, un capitolo dedicato alle "spese riservate" del Presidente della Regione.

Fino a poco più di un decennio addietro, tale voce sembrò non comportare alcun obbligo per il capo dell'esecutivo regionale di dimostrare le destinazioni delle singole utilizzazioni di tale fondo; che, comunque, pare sia sempre servito per interventi straordinari, rapporti paraistituzionali politicamente ineludibili, acquisizione di notizie particolari, interventi urgenti a favore di cittadini bisognosi ecc.

Negli anni novanta, probabilmente nell'ottica d'una sempre più evidente omologazione dei compiti del Presidente della Regione con quelli di altri vertici di Amministrazioni pubbliche, la Corte dei Conti ha cominciato a vigilare anche su questa voce della spesa pubblica, sancendo che la destinazione come "riservate" delle relative somme non costituisca una condizione liberatoria dal dovere comunque dare conto, anche solo in sede interna all'Amministrazione, della corretta destinazione delle dette spese per fini

connessi al ruolo di vertice del capo dell'esecutivo regionale. Si è affermato il principio, in sostanza, che lo stanziamento per le spese riservate non costituisce una voce assimilabile ad una indennità aggiuntiva in favore del Presidente della Regione, di cui egli possa disporre senza alcuna spiegazione. E il giudice penale, come è accaduto per la fattispecie concreta da cui trae origine la sentenza che si commenta, ha ritenuto *peculato* la spendita delle somme del fondo riservato senza poterne fornire la giustificazione mediante la documentazione delle relative destinazioni.

Nel caso di specie, del resto, l'impossibilità che si possa ammettere che somme di così alto valore (negli anni dei fatti: intorno ai duecento milioni di lire) sfuggano a qualsiasi controllo emerge in maniera evidente dal fatto che in pratica la spesa effettuata sul detto capitolo avveniva semplicemente mediante l'emissione di un buono di prelevamento emesso dal competente cassiere a valere sulla tesoreria della regione e la conseguente consegna al presidente della relativa somma liquida.

Quanto sopra esposto sembra non porre particolari problemi giuridici, dal momento che il Presidente della Regione non è assimilabile ad autorità militari di vertice o di servizi segreti (per cui valgono regole particolari) e che anche le spese riservate dello Stato, previste per alcune autorità istituzionali, non sfuggono a controlli, dato che con direttive appositamente emesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è imposta una rendicontazione delle spese riservate di tale autorità, da conservare agli atti per essere eventualmente esibita in caso di contestazioni.

Più complesso è il discorso che si potrebbe fare sulla prescrizione relativa all'obbligo di risarcimento all'Amministrazione pubblica del danno erariale: problema che, può dirsi, si ponga nella generalità dei processi presso la Corte dei Conti, anche a causa dei ritardi con cui l'amministrazione contesta formalmente al proprio funzionario il ritenuto danno.

La giurisprudenza sul tema è amplissima e, salvo la problematica che per ciascun caso può presentarsi (collaudo di opere pubbliche con esito negativo; debiti fuori bilancio; mancata riscossione di diritti; corresponsione di emolumenti non dovuti ecc.), può dirsi che la regola di fondo è che:

L'obbligo del risarcimento nasce con la commissione del fatto dannoso, ossia quando si verifica per l'amministrazione l'effettiva diminuzione patrimoniale, ovvero da quando decorre l'erogazione o il pagamento non dovuto e quindi il risarcimento può essere fatto valere.

Nel caso di specie la Corte dei Conti ha ritenuto che la prescrizione delle somme a suo tempo incassate dal Presidente della Regione ha avuto come decorrenza il momento in cui sono avvenuti i singoli pagamenti *sine utilitas*, in quanto è stato in questo momento che la perdita patrimoniale si è realizzata ed è divenuta certa e concreta.

Per l'applicazione di tali principi alle singole fattispecie, non sempre di facile catalogazione, cfr. la amplissima giurisprudenza contenuta in Francesco Garri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, editore Giuffrè, ultima edizione.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione Quarta

Decisione n. 01840/2010 del 9 marzo 2010; Dep. 31.03.2010

(Poteri della Regione Veneto in tema di approvazione di varianti
al piano regolatore generale di un comune)

La Regione Veneto, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici comunali, non ha competenza in ordine alla generalità dei rilievi ma, in base alle norme dell'art. 45 della l.r. Veneto 27 giugno 1985, n.61, ha solo due possibili opzioni, con preclusioni di diverse tipologie deliberative difformi: o approva il piano con modifiche di ufficio, ma con le variazioni necessarie a garantire il rispetto dei parametri indicati nello stesso art. 45 ovvero approva il piano con proposte di modifica, che comportano l'avvio di una ulteriore fase procedimentale dialettica con il comune, all'esito della quale è deliberata l'introduzione nel piano delle modifiche introdotte dalla Regione.

La legislazione regionale in materia preclude ogni potere, per la Regione Veneto, di stralciare singole previsioni urbanistiche dallo strumento assunto dal Comune.

Questa pronunzia, riguardante la materia delle variazioni al P.R.G. sembra interessante sul piano della limitatezza dei rapporti di controllo (*controllo sugli atti*) dell'ente Regione sui Comuni, poiché si riafferma in essa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2006, n. 5201) la tassatività (e non un potere generalizzato) dei modi e delle materie per cui la Regione possa fare valere i suoi rilievi su atti comunali.

Nel caso di specie, in primo grado il Tar aveva ritenuto infatti di potere riconoscere nella Regione una competenza più estesa, interpretandosi l'art. 45 della legge regionale - Veneto 27 giugno 1985, n. 61, in materie di modifiche di ufficio, "sulla scorta di una lettura *evolutiva*" e "tenuto conto della riconducibilità a finalità di tutela ambientale, latamente intese, delle ragioni poste a base della determinazione impugnata".

Potrebbe anche dirsi che la decisione è ascrivibile all'ambito degli orientamenti giurisprudenziali che riconoscono negli enti comunali uno *status* istituzionale completo e competenze originarie e generalizzate, solo eccezionalmente limitate da interventi suppletivi della Regione.

CORTE DEI CONTI
Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana
sentenza 7 luglio 2010, n. 1800; Dep. 03.08.2010

(Sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali adottate dall'Amministrazione pubblica.
Riserva di amministrazione)

In sede di controllo contabile non è possibile sindacare il merito di scelte discrezionali operate dall'Amministrazione (nella specie, di avere deciso di compiere una campagna informativa in materia sanitaria); le quali fanno parte della cosiddetta "riserva amministrativa".

Una volta operata la scelta discrezionale, da parte di un ufficio pubblico, non può essere negato al giudice contabile di scandagliarne ex post il momento volitivo e di procedere ad una valutazione dell'operato dell'amministrazione in punto di legittimità, alla stregua delle regole cosiddette interne dell'azione amministrativa, previste anche dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990, al fine di appurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, congruità, logicità, ragionevolezza, obiettività e giustizia, che debbono sempre presiedere all'esercizio della detta azione amministrativa, in quanto i fatti di gestione che conseguono a scelte discrezionali sono sempre valutabili dal giudice contabile secondo i predetti canoni.

Compito del vertice politico è quello di fissare gli obiettivi da raggiungere e valutare l'attività amministrativa posta in essere a tale scopo, con la conseguenza che, se rientra nei compiti di un assessore ritenere necessario promuovere una campagna informativa di contenuto scientifico e divulgativo, esula dai suoi compiti ogni concreta attività di gestione, come quella posta in essere (invece, nel caso all'esame) dall'assessore.

La massima che si commenta attiene ad un comunissimo processo di verifica di responsabilità per danno erariale.

Si contestava ai funzionari responsabili (Assessore regionale per la Sanità e relativo Direttore generale, che perciò sono stati condannati a rifondere l'Amministrazione) "una estrema superficialità nella gestione di fondi pubblici da parte dell'Assessorato competente, con un conseguente ingiustificato esborso di euro 98.400, 00". E ciò, per avere affidato l'appalto di una campagna pubblicitaria informativa sulla cosiddetta "peste aviaria" ad una ditta, senza gara, senza alcuna valutazione comparativa e senza alcuna verifica da parte degli organi tecnici dell'Assessorato (Ispettorato sanitario regionale; Uffici tecnici del servizio sanitario nazionale ecc.). La ditta affidataria, poi, è risultata avere prodotto testi privi di originalità, senza alla base alcuna indagine scientifica, avendo malamente "copiato" da documenti derivati da Internet e Web, da studi dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale, dal Nucleo antisofisticazione dei Carabinieri (con sapienti operazioni informatiche di "copia ed incolla"), la documentazione da offrire in divulgazione. La descrizione della maniera in cui la ditta appaltatrice ha corrisposto all'incarico ricevuto, nella relazione offerta dalla Procura della Corte dei conti, in base alle verifiche della Digos, costituisce una interessante

ed... amena lettura circa la leggerezza con cui si possono concepire truffaldini metodi per disporre senza alcuna fatica di denaro pubblico.

Particolarmente interessante è, nella costruzione di una fattispecie concreta qualificantesi per un evidente esborso di denaro pubblico privo di qualsiasi utilità per la collettività, la rilevata e sanzionata (nella sentenza) costante presenza, nelle attività di gestione, dell'assessore (con violazione della nota netta ripartizione tra attività politica e attività gestionale) e l'assenza, viceversa, di una qualsiasi attività istruttoria da parte degli uffici e dei funzionari competenti: il che la detta "separazione" di competenze, avvenuta nel nostro Paese con un complesso e chiaro processo normativo, sia statale che regionale, ha mirato ad escludere.