

Corte dei Conti - Giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale - Sezione Giurisdizionale Liguria - Sentenza n. 678 del 2 agosto 2006 - Erogazione in convenzione con PA da parte di ente privato di corsi di formazione professionale - Inadegua

Autore: Crucitta Giuseppe - Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

Con la sentenza n. 678/2006, la Sezione Giurisdizionale Liguria ha riconosciuto gravemente colposa la condotta di un Ente Privato che, in difetto di idonea documentazione di rendicontazione, non abbia restituito all'ente pubblico locale con esso convenzionato le somme ricevute a titolo di anticipazione per l'erogazione di corsi di formazione.

La decisione di cui ci si occupa elabora quella particolare figura di illecito erariale che si perfeziona attraverso la violazione degli obblighi di restituzione dei versamenti ricevuti da parte di enti gestori di pubblico denaro, a fronte del mancato esperimento dell'attività di rendicontazione necessaria per la prescritta verifica in merito al corretto impiego delle somme accreditate.

In particolare, all'ente gestore di corsi per la formazione professionale, sono applicabili i principi propri della responsabilità contabile, atteso che il maneggio di pubblico denaro fa sorgere in capo allo stesso - il quale assume per ciò lo "status" di agente contabile - l'obbligo di rendicontazione delle spese, dando la prova del legittimo esito delle somme ricevute e provvedendo alla restituzione di quanto non destinato alle previste finalità (Corte conti, Sez. II centrale, n. 33 del 17 giugno 1996; Sez. I centrale nn. 78 e 79 del 4 novembre 1996); (contra sullo stesso tema Corte dei Conti Sicilia che con sent. n. 1105/2006, afferma che l'esistenza di una procedura di erogazione dei finanziamenti che si assume illegittima non implica, sia dal punto di vista logico che da quello giuridico, anche la sussistenza di un danno erariale come automatica conseguenza della violazione della legge che regola la procedura stessa; per dimostrare che esiste un danno erariale occorre provare che, a seguito della erogazione dei finanziamenti, l'attività formativa non è stata svolta, ovvero è stata svolta in maniera quantitativamente o qualitativamente inferiore a quella doverosa).

Si delinea, pertanto, un tipo di responsabilità che presenta profili comuni a quella degli agenti contabili di cui all'art. 74 R.D. n. 2440/1923 - comma 1°, facendo presente però che la responsabilità contabile differisce da quella amministrativa, in quanto nella prima si esige la dimostrazione della sana gestione da parte degli agenti contabili, mentre nella seconda si va ad accertare un illecito erariale causativo di danno (***** 2006).

Si parla di responsabilità contabile quando la consegna di una somma o di una cosa da una pubblica amministrazione al contabile fa sorgere in capo a quest'ultimo l'obbligo della restituzione o della destinazione della stessa ai fini per i quali fu consegnata.

La consegna, pertanto, è il fatto costitutivo della obbligazione del contabile: i fatti che si svolgono nella fase successiva (destinazione della somma o restituzione della stessa) ineriscono all'attività del contabile e non vanno riferiti all'Amministrazione.

La specificità della responsabilità in questione sta nella circostanza che il danno erariale è "in re ipsa", cioè nel fatto stesso della mancata restituzione o della omessa dimostrazione del legittimo esito dei valori o dei materiali in consegna, le quali necessariamente implicano una perdita per l'erario.

Da ciò deriva che, se, da un lato, l'onere della prova del fatto costitutivo incombe all'Amministrazione e, per, essa al PR, d'altra parte grava sul convenuto l'onere di provare la restituzione della somma ovvero la destinazione ad essa data.

Non sempre, tuttavia, l'omessa restituzione o destinazione comporta la responsabilità del contabile: questa, infatti, secondo un principio non esclusivo del rapporto contabile, ma comune a tutti i contratti che comportano l'obbligo della restituzione della cosa ricevuta, è esclusa dal verificarsi dei fatti elencati nell'art. 194 del Regolamento di contabilità generale dello Stato che abbiano impedito il conseguimento dei fini dell'Amministrazione, fatti il cui accadimento deve essere provato dal contabile; secondo la costante giurisprudenza contabile, infatti, ai sensi dell'art. 194 r.d. n. 827 del 1924, il procuratore generale deve provare la sussistenza del rapporto d'impiego e l'effettività dell'ammacco mentre al contabile incombe l'onere di provare che l'illegittima perdita di valore è avvenuta senza sua responsabilità (cfr., tra le tante, Corte Conti, sez. II, 15 febbraio 1980 n. 19 e Corte Conti, sez. riun., 7 febbraio 1990 n. 649).

Nel caso deciso dalla sentenza della Sezione ligure, un ente pubblico locale aveva stipulato una convenzione con altro ente privato per la fornitura di corsi di formazione professionale da finanziarsi in più momenti attraverso delle anticipazioni per le quali l'ente gestore era tenuto, come da convenzione all'uopo stipulata, a dare conto delle relative modalità di gestione della spesa attraverso la produzione di idonea documentazione.

Successivamente, l'ente privato, a seguito di una crisi economica irreversibile, veniva posto in liquidazione e il Commissario Liquidatore procedeva alla messa in mora dell'ente pubblico per il mancato pagamento di due ratei dell'attività convenzionata per i quali la PA, in sede di insinuazione nel passivo dell'Ente, sosteneva, invece, che tali finanziamenti erano da portare in compensazione con quelli già erogati per difetto assoluto e/o parziale di rendicontazione.

Il Commissario, in seguito, concordava con i rappresentanti dell'ente pubblico una speciale rendicontazione ex post i cui risultati venivano peraltro contestati dagli stessi amministratori pubblici.

La difesa della società sostiene che l'eventuale responsabilità, per inadeguata rendicontazione, nei confronti dell'Erario per i corsi svolti, non può che essere ascritta a coloro che nel periodo di riferimento, rivestivano la qualifica di legali rappresentanti della società medesima.

Ancora, la parte convenuta asserisce che i rappresentanti dell'ente pubblico interessato si sarebbero resi responsabili dell'aggravamento della situazione critica in cui versava l'Ente in quanto dopo la messa in liquidazione l'ente locale non ha proceduto al recesso unilaterale dalla convenzione ed ha portato illegittimamente in compensazione crediti non ancora accertati; mentre quelli preposti al controllo non sono intervenuti, pur conoscendo il grave dissesto economico dell'Ente, al fine di evitare l'aggravamento della situazione.

Sulla quantificazione del danno erariale, la difesa evidenzia l'incertezza sull'esatto ammontare del credito calcolato secondo i parametri di parte attrice, segnalando che occorre tener conto a tal proposito dell'intervenuta escussione delle polizze fideiussorie prestate in favore dell'ente convenuto.

Circa la rendicontazione, la difesa della società convenuta ha giustificato il ritardo nell'espletamento relativo sottolineando che, a seguito dello scioglimento dell'Ente e del licenziamento del personale, i rendiconti furono elaborati con grande difficoltà e in forma semplificata anche a causa della dispersione della documentazione amministrativa e dell'impossibilità di reperire le pezze giustificative contabili.

La Suprema corte regolatrice della giurisdizione (tra le numerose: Cass. civ., sez. unite, n.10963 del 17/10/1991; n. 2668 del 5/03/1993; n.926 del 22/12/1999, n.715 del 22/01/2002) ha già da tempo affermato che l'affidamento da parte della P.A. ad un ente privato della gestione di corsi di formazione

professionale disciplinati e finanziati dall'amministrazione instaura un rapporto di servizio con detto ente, e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale, indipendentemente dalla natura privatistica dell'ente stesso e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto in questione (Corte dei conti Sez. Liguria, sent. n. 692/2006).

Nel caso in esame, i giudici affermano, preliminarmente, la propria giurisdizione sulle controversie riguardanti la sussistenza o meno di danno derivante dalla mancata restituzione dei finanziamenti non rendicontati sulla base dei seguenti parametri:

- natura pubblica dell'attività di formazione professionale, atteso che essa serve ad uno specifico interesse pubblico ed è sottoposta a norme di diritto pubblico;
- inserimento nell'ambito della struttura della pubblica amministrativa dell'ente cui viene affidata la realizzazione dei corsi di formazione professionale;
- carattere pubblicistico dei fondi erogati per la realizzazione dei corsi.

Essi rilevano, inoltre, che l'Ente tenuto alla formazione professionale svolge un'attività di spendita di pubblico danaro secondo il modulo organizzativo dell'affidamento del pubblico servizio ad un ente pubblico o privato diverso dall'ente concedente, dove l'impiego del denaro ha un ruolo strettamente strumentale rispetto all'attività da eseguire e allo scopo da realizzare.

Il Collegio condivide, quindi, l'indirizzo giurisprudenziale che in fattispecie analoghe ha affermato la natura sostanzialmente, seppure genericamente, contabile dell'attività di rendicontazione e della conseguente responsabilità dell'ente gestore (cfr. Corte dei conti:Sez. II centrale, n. 33 del 17 giugno 1996; Sez. I centrale nn. 78 e 79 del 4 novembre 1996; Sezioni Riunite, sent. n. 26/98/QM).

Infatti, l'Ente di formazione professionale che riceve fondi per lo svolgimento di corsi è tenuto a dimostrare all'Amministrazione erogatrice dei finanziamenti che le somme incamerate sono state utilizzate per le finalità cui erano destinate.

A tal fine deve produrre la prescritta rendicontazione accompagnata dalla documentazione giustificativa; ne consegue che nel caso in esame sono applicabili i principi operanti nell'ambito dell'attività dei contabili e della corrispondente responsabilità, con la suddivisione degli "oneri" probatori tra attore e parte convenuta in giudizio e, in particolare, il principio della c.d. "inversione dell'onere della prova" che scaturisce dal disposto dell'art. 194 del regolamento di contabilità generale dello Stato, R.D. 23 maggio 1924 n. 827.

Secondo i giudici, la responsabilità che incombe sui soggetti che gestiscono pubblico denaro può anche essere equiparata, nel campo privatistico, all'inadempimento di un'obbligazione specifica, con conseguente applicazione del principio di cui all'art. 1218 c.c., secondo il quale il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno ove non provi che l'inadempimento o il ritardo siano stati determinati da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

Anche nell'ambito delle c.d. obbligazioni di restituzione, alle quali potrebbe essere assimilata l'obbligazione a carico dell'ente gestore dei corsi, l'attore prova l'esistenza del rapporto dal quale deriva l'obbligo di restituzione e il convenuto prova i fatti che escludono la sua responsabilità; in sostanza la prova di eventuali fatti impeditivi non può che gravare sul debitore, trattandosi di fatti che riguardano esclusivamente la sua sfera giuridica.

Sulla base dei suddetti principi i giudici individuano in concreto gli oneri probatori a carico delle parti in giudizio.

Essi riconoscono che compete alla **Procura regionale** dimostrare i seguenti elementi: l'esistenza del carico contabile, ossia l'avvenuta erogazione di somme da parte dell'ente concedente all'ente gestore dei corsi; i fatti costitutivi dell'obbligazione assunta dall'ente gestore; la discordanza tra i valori di cui l'ente gestore avrebbe dovuto rendere conto e quelli di cui effettivamente ha dato conto.

Tali attività probatorie si esplicano comunque in forma differente a secondo del grado di cognizione raggiunto dai giudici in merito alle singole procedure.

I giudici, infatti, per i corsi per i quali risulta effettuata un'attività di rendicontazione parziale, ritengono sufficiente ai fini dell'addebito quanto prodotto dalla procura attrice quale la convenzione stipulata tra gli enti per ciascun corso, la determinazione con la quale l'ente pubblico ha attribuito all'ente gestore ogni singolo corso specificando il costo totale e assumendo l'impegno di spesa corrispondente all'80 % di detto costo e ponendo a carico dell'Ente il restante 20 %; i mandati di pagamento emessi dall'ente pubblico a favore dell'ente gestore; eventuale determinazione di revoca del corso; eventuale determinazione di compensazione adottata dall'ente pubblico per rimborsi ad essa dovuti a seguito di risoluzione di alcune

convenzioni,.

Diversamente, per i corsi originariamente privi di rendicontazione, i giudici ritengono assolto l'onere probatorio a carico della procura attraverso la presentazione della documentazione delle erogazioni effettuate dall'ente pubblico all'ente convenuto, precisando che gli accertamenti operati dall'Amministrazione in sede di riesame dei rendiconti vanno qualificati come provvedimenti di accertamento giuridico - contabile, col risultato di porre a carico dell'ente gestore l'onere della prova dell'erroneità od illegittimità del provvedimento di revisione dal quale scaturisce il debito a suo carico (cfr. Corte dei conti: Sezioni Riunite, sent. n. 26/98/QM; Sezione Giurisdizionale Sicilia, sent. n. 1619/2003).

All'**ente gestore**, invece, incombe l'onere di documentare la legittima erogazione delle somme ricevute ovvero di provare i fatti ad esso non imputabili che abbiano comportato la perdita di somme.

I giudici ritengono che quest'ultimo, a fronte dell'accertamento dei singoli debiti contenuti nei verbali di revisione dei rendiconti finali prodotti dalla Procura, non abbia dimostrato l'esattezza dei dati di cui ai singoli rendiconti, né abbia prodotto documentazione giustificativa, né, infine, abbia formulato deduzioni specifiche; manca, pertanto secondo il collegio, la prova dell'avvenuta destinazione delle predette somme ai fini per i quali vi è stata l'erogazione da parte dell'Amministrazione pubblica.

In siffatto contesto, i giudici considerano raggiunta la prova della sussistenza dell'obbligazione restitutoria ed individuano il danno erariale nella mancata dimostrazione della legittima utilizzazione delle somme addebitate.

Lo stato di dissesto economico dell'ente convenuto, invocato dalla difesa come esimente, viene valutato, al contrario, come un ulteriore motivo di gravità dell'inadempimento degli obblighi di rendicontazione, posto che tale dissesto scaturisce da una non corretta gestione dell'attività di formazione.

Circa la mancata convocazione nel presente giudizio dei rappresentanti legali dell'ente gestorio, il collegio ribadisce l'estraneità del rapporto interno intercorrente fra i predetti con quanto concernente la

responsabilità dell'ente nei confronti dell'Amministrazione erogatrice dei fondi.

Per ultimo, sul quantum, la Corte dispone che solo in sede di esecuzione del giudicato si dovrà tenere conto dei recuperi nel frattempo realizzati attraverso l'escussione delle polizze fideiussorie, che andranno detratti dall'importo complessivo del danno.

Segue la pronuncia.

Sent. N. 678/2006

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

Presidente: ***** - Relatore: *****

FATTO

Con atto di citazione depositato il 2/9/2005, la Procura regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio l'Ente in liquidazione OMISSIS, nella persona del suo legale rappresentante pro tempore,

Commissario liquidatore, Avv. P.D. R., chiedendone la condanna al pagamento di € 1.280.622,53, ossia all'ammontare complessivo del credito che la Provincia di XXXXXX vanterebbe nei confronti dell'OMISSIS, comprensivo di rivalutazione monetaria (calcolata dalla Guardia di Finanza con prospetto del 29/10/2004). La Procura ha chiesto, inoltre, l'ulteriore rivalutazione monetaria fino alla data del deposito della sentenza di condanna e interessi legali da tale data fino al soddisfo, nonché la condanna alle spese di giudizio.

Secondo la prospettazione attorea, l'Amministrazione Provinciale di XXXXX vanta nei confronti dell'OMISSIS, ente con personalità giuridica e sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, un credito che trae titolo dall'obbligo di restituzione di anticipazioni relative a corsi di formazione professionale la cui gestione è stata affidata all'ente medesimo e in ordine ai quali l'OMISSIS non ha trasmesso idonea documentazione di rendicontazione ovvero non ha svolto a causa del dissesto finanziario sopravvenuto.

A sostegno della pretesa giudiziale, la Procura ha prodotto il prospetto in data 2/11/2004 del Comando Nucleo Regionale di Polizia Tributaria della Liguria, redatto a seguito di delega istruttoria, relativo a 46 corsi risultati essere in posizione debitoria (prospetto contenente la denominazione del corso, il numero e la data della convenzione, il finanziamento previsto da ogni singola convenzione, le somme erogate dalla Provincia e non giustificate contabilmente dall'OMISSIS). Il suddetto prospetto è stato accompagnato dalla documentazione inerente a ciascun corso.

La Procura contesta all'OMISSIS di non avere prodotto la documentazione giustificativa delle spese asseritamente sostenute nello svolgimento dei corsi, ovvero di aver prodotto documentazione non conforme alle specifiche direttive indicate nella deliberazione del Consiglio Regionale n. 29/1995, contenente la Convenzione quadro relativa alla regolamentazione dei rapporti giuridici - finanziari intercorrenti tra le Province e gli Enti ed Aziende, gestori delle attività formative, di cui all'art. 37 comma 2 della legge regionale 5 novembre 1993 n. 52 (disposizioni per la realizzazione di politiche del lavoro).

La Procura ha fatto presente che per alcuni corsi risultano prestate fideiussioni da parte della %%% (%%%) e che la Provincia sta provvedendo ad escutere i fideiussori, ed ha osservato che anche l'esito eventualmente favorevole dell'escussione lascerebbe scoperto gran parte del debito garantito.

L'Ufficio Requirente ritiene sussistere una relazione causale tra la mancata rendicontazione dei corsi e la colpa grave dell'Ente nella gestione finanziaria dei finanziamenti ricevuti dalla Provincia di XXXXX.

Sotto il profilo della distribuzione dell'onere della prova nelle controversie relative alla mancata rendicontazione di corsi professionali gestiti da privati con pubblici finanziamenti, l'Ufficio Requirente ha ritenuto che l'attore deve provare che al gestore sono state corrisposte le somme da rendicontare; mentre il gestore del pubblico denaro deve dar ragione di ogni esborso attraverso rendiconti giustificativi, documentando la legittima erogazione della spesa ovvero le cause di forza maggiore, a lui non imputabili, che abbiano comportato perdite di somme.

L'Avv. P.D. R., liquidatore dell'OMISSIS, a seguito dell'invito a dedurre ritualmente notificato dalla Procura, ha prodotto deduzioni scritte in data 12/9/2005, dopo l'avvenuto deposito dell'atto di citazione. Il predetto si è costituito in giudizio con l'Avv. *****, mediante memoria depositata il 3/3/2006.

Nella memoria di costituzione il patrono di parte, dopo aver richiamato la Convenzione quadro contenente le regole sullo svolgimento dell'attività convenzionata di formazione professionale, ed, in particolare, l'art. 16 riguardante le modalità di pagamento dei finanziamenti, ha ripercorso la situazione generale di crisi, già iniziata nel 1997, e che ha portato al dissesto economico dell'Ente nell'autunno del 2000 (lo scioglimento dell'OMISSIS è stato deliberato dall'Assemblea degli Associati il 7/10/2000 a causa del progressivo aumento delle azioni giudiziarie intraprese dai creditori).

In particolare, il Commissario Liquidatore, in data 5/12/2000, procedeva alla messa in mora delle Province

Liguri per il mancato pagamento del 1° e del 2° rateo dell'attività convenzionata 1999 e queste ultime richiedevano l'insinuazione nel passivo dell'Ente, ritenendo che i finanziamenti (1° e 2° rateo dell'attività convenzionata 1999) erano da portare in compensazione con quelli già erogati per le precedenti annualità perché non era stata integrata la rendicontazione relativa al periodo 1994-1997 e perché non era stata presentata la rendicontazione relativa al periodo 1998-2000.

Alla data del 20/3/2001, i rendiconti ancora da presentare venivano determinati in n. 300, mentre doveva procedersi all'integrazione di quelli già presentati (riunione al tavolo di crisi). Il Commissario Liquidatore concordava con i funzionari tecnici della Regione Liguria e delle Province Liguri una procedura straordinaria e semplificata per la predisposizione dei rendiconti, ultimata il 31/5/2002. Tali rendiconti venivano in vario modo contestati dalle Province.

Il difensore ha fatto presente che, a seguito dello scioglimento dell'Ente e del licenziamento del personale, i rendiconti furono elaborati con grande difficoltà e in forma semplificata, a causa della dispersione della documentazione amministrativa e dell'impossibilità di reperire le pezze giustificative contabili.

Ha formulato le proprie **conclusioni** chiedendo: la chiamata in causa dei signori F. F. e degli eredi del signor D. G., perché vengano condannati a manlevare l'OMISSIS da ogni pretesa avanzata nel presente giudizio; il rigetto di ogni richiesta risarcitoria avanzata nei confronti dell'OMISSIS e, in subordine, la riduzione dell'ammontare della domanda nella misura che verrà determinata, previa occorrendo CTU, valutando il concorso di colpa del creditore nella determinazione del danno.

In via istruttoria la difesa ha chiesto l'ammissione di prova per interrogatorio formale di terzi sugli elementi di fatto esposti in memoria. Ha chiesto, inoltre, che alla Provincia di XXXXX venga ordinata l'esibizione di tutti i rendiconti, con le relative pezze giustificative, presentati e consegnati dal personale OMISSIS, relativi alle attività corsuali svolte nel periodo 1994-2000. Ha chiesto il ricorso ad una CTU volta a determinare i rapporti di dare ed avere tra l'OMISSIS e la Provincia di XXXXX, in relazione all'affidamento di corsi di formazione professionale in convenzione dal 1994 in poi, anche con riferimento ai corsi gestiti successivamente alla messa in liquidazione dell'Ente.

A sostegno delle predette domande, il difensore ha assunto quanto segue:

1 l'eventuale responsabilità, per inadeguata rendicontazione, nei confronti dell'Erario per i corsi svolti su finanziamento della Province Liguria, non può che essere ascritta a coloro che nel periodo di riferimento, rivestivano la qualifica di legali rappresentanti dell'OMISSIS, ossia ai signori G.D., P. F., G. D. (deceduto).

2 I rappresentanti della Provincia di XXXXX si sarebbero resi responsabili dell'aggravamento della situazione critica in cui versava l'Ente. Il difensore ha lamentato il comportamento tenuto dopo la messa in liquidazione dell'OMISSIS. Ha evidenziato che la Provincia poteva recedere unilateralmente dalla convenzione, risolvere la convenzione previa diffida e che non ha esercitato detti poteri e, nel 2000 e nel 2001, in modo illegittimo, ha portato in compensazione crediti non ancora accertati con il 1° e il 2° rateo relativo all'attività formativa 1999.

3 La Regione Liguria non ha svolto i controlli prescritti dalla legge e, pur conoscendo il grave dissesto economico dell'Ente, non è intervenuta al fine di evitare l'aggravamento della situazione.

4 Sulla quantificazione del danno erariale, la difesa ha evidenziato l'incertezza sull'esatto ammontare del credito vantato dalla Provincia di XXXXX, rilevando che la quantificazione di detto credito in Euro 1.112.305,44 determinato dalla Provincia stessa all'atto dell'opposizione, si baserebbe sull'unilaterale compensazione da parte della Provincia di crediti maturati dall'OMISSIS; la Provincia, inoltre, non avrebbe tenuto conto, tra l'altro, di tutti i rendiconti presentati dall'OMISSIS con la procedura semplificata, di alcuni rendiconti presentati nel 2002 e riferiti a corsi le cui convenzioni erano state

illegittimamente risolte con determinazione n. 871/2001. La quantificazione del credito non terrebbe conto dell'intervenuta escussione delle polizze fideiussorie prestate in favore dell'OMISSIS.

All'odierna pubblica udienza, il difensore della parte convenuta si è richiamato alle argomentazioni di cui in memoria ed ha concluso come in atti, rilevando, in particolare, che la Provincia di XXXXX si è già attivata per conseguire i crediti garantiti con le polizze fideiussorie attivate dall'OMISSIS. A quest'ultimo riguardo, la difesa ha evidenziato che l'eventuale realizzazione di somme da parte della Provincia incide sulla quantificazione dei rapporti di credito e debito tra i due enti e sulla conseguente determinazione del danno oggetto di giudizio.

Il P.M. ha sostenuto che l'azione esercitata è un'azione di restituzione, che la Procura ha provato i finanziamenti effettuati dalla Provincia all'OMISSIS. e che, non avendo quest'ultimo Ente fornito la rendicontazione della gestione delle somme, né alcuna prova giustificativa dell'utilizzazione delle stesse, le predette erogazioni vanno restituite.

Considerato in

DIRITTO

Con l'atto di citazione di cui in narrativa la Procura regionale ha incardinato un giudizio di responsabilità per danno erariale, promosso nei confronti dell'OMISSIS, ente di formazione professionale, per la restituzione in favore della Provincia di XXXXX di una parte dei finanziamenti da quest'ultima elargiti per la gestione dei corsi di formazione professionale, che non risulta siano stati spesi per i fini previsti.

Preliminarmente occorre osservare che l'attività di formazione professionale ha natura pubblicistica, atteso che essa serve ad uno specifico interesse pubblico ed è sottoposta a norme di diritto pubblico. L'ente cui viene affidata la realizzazione dei corsi di formazione professionale, nell'esercitare detta funzione, si inserisce nell'ambito della struttura della pubblica amministrativa. I fondi erogati per la realizzazione dei corsi, inoltre, hanno natura pubblica e di conseguenza le controversie riguardanti la sussistenza o meno di danno derivante dalla mancata restituzione dei finanziamenti non rendicontati

rientrano nella giurisdizione del giudice contabile.

Nel merito, il Collegio ritiene che sia corretta la configurazione della responsabilità nei termini delineati dalla Procura.

L'Ente tenuto alla formazione professionale svolge un'attività di spendita di pubblico danaro secondo il modulo organizzativo dell'affidamento del pubblico servizio ad un ente pubblico o privato diverso dall'ente concedente, dove l'impiego del denaro ha un ruolo strettamente strumentale rispetto all'attività da eseguire e allo scopo da realizzare.

Il credito della Provincia di XXXXX che costituisce il danno erariale oggetto della domanda attorea, quantificato in € 1.280.622,53, trova la propria fonte nelle numerose convenzioni stipulate tra la Provincia e l'OMISSIS, aventi ad oggetto lo svolgimento dei corsi di formazione professionale.

In particolare, la "Convenzione Quadro", all'articolo sedicesimo, ha previsto l'obbligo della Provincia di versare in favore dell'Ente Gestore, per ciascun corso affidato, la somma complessiva prevista per il finanziamento, con le modalità e nei termini ivi stabiliti e richiamati dalle specifiche convenzioni stipulate per i singoli corsi.

Per ogni corso, secondo quanto stabilito dall'articolo quattordicesimo, comma 1, della stessa Convenzione, l'Ente Gestore era tenuto a presentare, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla scadenza delle singole convenzioni, un rendiconto finale relativo alle spese sostenute "imputando ciascun onere, quota di ammortamento o spesa effettivamente erogataal relativo capitolo, secondo l'ordine degli stessi contenuto nel successivo articolo diciassettesimo. All'interno di ciascun capitolo di imputazione le spese effettivamente sostenute dall'Ente, per le quali la relativa fattura quietanzata e/o quietanza costituisce titolo probatorio della spesa erogata, vanno esposte secondo l'ordine cronologico dei documenti giustificativi della spesa"

Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che "Il rendiconto deve essere corredato dalla corrispondente documentazione giustificativa della spesa, prodotta in originale o in copia..." Secondo il disposto del successivo comma 7, la Provincia doveva provvedere alla ripetizione dei finanziamenti erogati qualora non fosse stato rispettato il termine perentorio di presentazione del rendiconto.

All'esito dell'approvazione del rendiconto da parte della Provincia si sarebbe proceduto a regolare i rapporti economici, mediante l'eventuale erogazione da parte della Provincia dell'importo residuo a saldo o la restituzione da parte dell'OMISSIS. degli anticipi percepiti in eccedenza.

Ciò premesso, i corsi ai quali si riferisce l'azione della Procura sono 46. Dal prospetto riepilogativo di tutti i corsi di formazione professionale che hanno riguardato la Provincia di XXXXX e dalla tabella che riguarda i corsi finanziati - atti, questi, depositati dalla Procura e predisposti dal Comando Nucleo

Regionale Polizia Tributaria della Liguria - è possibile distinguere corsi in riferimento ai quali non vi è stata rendicontazione e corsi per i quali sono stati presentati i rendiconti, ma le relative spese sono state ritenute ammissibili solo parzialmente.

Il primo gruppo si riferisce ai corsi indicati nella menzionata Tabella (allegato 2 dei documenti depositati dalla Procura) dal n. 1 al n. 35, per i quali non risulta presentato il rendiconto. Per ciascuno di essi l'importo da restituire è stato determinato nel totale delle erogazioni effettuate dalla Provincia all'OMISSIS. Si tratta di corsi riguardanti gli anni 1997 1998.

Nel secondo gruppo, ossia nei corsi indicati dal n. 36 al n. 46 della suddetta Tabella vi sono quelli per i quali l'OMISSIS aveva presentato rendicontazione. Si tratta di corsi riguardante l'anno 1999 (ad eccezione del corso SP98V - E14-2).

Il Collegio condivide l'indirizzo giurisprudenziale che in fattispecie analoghe ha affermato la natura sostanzialmente, seppure genericamente, contabile dell'attività di rendicontazione e della conseguente responsabilità dell'ente gestore (cfr. Corte dei conti: Sez. II centrale, n. 33 del 17 giugno 1996; Sez. I centrale nn. 78 e 79 del 4 novembre 1996; Sezioni Riunite, sent. n. 26/98/QM).

L'Ente di formazione professionale che riceve fondi per lo svolgimento di corsi è tenuto a dimostrare all'Amministrazione erogatrice dei finanziamenti che le somme ricevute sono state spese per le finalità cui erano destinate. A tal fine deve produrre la prescritta rendicontazione accompagnata dalla documentazione giustificativa.

Ne consegue che nel caso in esame sono applicabili i principi operanti nell'ambito dell'attività dei contabili e della corrispondente responsabilità, con la suddivisione degli "oneri" probatori tra attore e parte convenuta in giudizio e, in particolare, il principio della c.d. "inversione dell'onere della prova" che scaturisce dal disposto dell'art. 194 del regolamento di contabilità generale dello Stato, R.D. 23 maggio 1924 n. 827.

La responsabilità che incombe sui soggetti che gestiscono pubblico denaro può anche essere equiparata, nel campo privatistico, all'inadempimento di un'obbligazione specifica, con conseguente applicazione del principio di cui all'art. 1218 c. c., secondo il quale il debitore che non esegue esattamente la prestazione

dovuta è tenuto al risarcimento del danno ove non provi che l'inadempimento o il ritardo siano stati determinati da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

Anche nell'ambito delle c.d. obbligazioni di restituzione, alle quali potrebbe essere assimilata l'obbligazione a carico dell'ente gestore dei corsi, l'attore prova l'esistenza del rapporto dal quale deriva l'obbligo di restituzione e il convenuto prova i fatti che escludono la sua responsabilità.

In sostanza la prova di eventuali fatti impeditivi non può che gravare sul debitore, trattandosi di fatti che riguardano esclusivamente la sua sfera giuridica.

Sulla base dei suddetti principi va effettuata l'individuazione degli oneri probatori a carico delle parti in giudizio.

Compete alla Procura regionale dimostrare i seguenti elementi: l'esistenza del carico contabile, ossia l'avvenuta erogazione di somme da parte dell'ente concedente all'ente gestore dei corsi; i fatti costitutivi dell'obbligazione assunta dall'OMISSIS; la discordanza tra i valori di cui l'ente gestore avrebbe dovuto rendere conto e quelli di cui effettivamente ha dato conto. All'OMISSIS incombe l'onere di documentare la legittima erogazione delle somme ricevute ovvero di provare i fatti ad esso non imputabili che abbiano comportato la perdita di somme.

Occorre, pertanto, analizzare gli elementi probatori forniti dall'Ufficio Requirente e le deduzioni formulate dalla parte convenuta nella memoria di costituzione in giudizio.

Ad avviso del Collegio, l'onere probatorio a carico della Procura può ritenersi soddisfatto sia con riferimento ai corsi privi di rendicontazione sia con riferimento ai corsi per i quali l'Ente Gestore ha presentato una rendicontazione considerata dalla Provincia incompleta o non adeguata.

Va precisato che con riferimento a ciascun corso la Procura ha prodotto la convenzione stipulata tra la Provincia di XXXXX e l'OMISSIS, la determinazione con la quale la Provincia di XXXXX ha attribuito all'OMISSIS ogni singolo corso specificando il costo totale e assumendo l'impegno di spesa corrispondente

all'80% di detto costo e ponendo a carico dell'Ente il restante 20%; i mandati di pagamento emessi dalla Provincia a favore dell'OMISSIS; eventuale determinazione di revoca del corso; eventuale determinazione di compensazione adottata dalla Provincia per rimborsi ad essa dovuti a seguito di risoluzione di alcune convenzioni.

In particolare, con riferimento ai corsi per i quali non vi è stata la prescritta rendicontazione, con conseguente impossibilità di valutare l'operato del gestore, la Procura, depositando la documentazione delle erogazioni effettuate dalla Provincia all'OMISSIS, ha provato il carico, mentre il convenuto non ha dato prova delle spese effettuate e dei risultati conseguiti.

Quanto ai corsi del secondo gruppo, per ciascuno di essi la Procura ha prodotto, tra l'altro, la determinazione dirigenziale della Provincia di XXXXX di approvazione delle risultanze finali dell'esame del rendiconto con l'allegato verbale di revisione del rendiconto finale, contenente l'indicazione analitica delle spese non ammesse e il motivo per il quale alcune spese sono state ritenute non documentate.

Ad esempio, per il corso **SP98V-E14-2** "Informatica di base per aziende turistico - alberghiere", indicato al n. 36 della Tabella sopra menzionata, l'importo che l'OMISSIS deve restituire alla Provincia è stato quantificato dalla Guardia di Finanza in lire **6.368.311 (€ 3.288,96)**, che corrisponde alla somma delle spese rendicontate dall'OMISSIS, ritenute non ammissibili nel verbale di revisione del rendiconto finale perché mancanti di documentazione giustificativa (€ 143.100, € 142.211, € 163.000, € 3.520.000) o perché non previste a progetto (€ 2.400.000).

Per il corso **SP 99N-E14-31** "Office automation 1° e 2° livello" indicato al n. 41 della suddetta Tabella, l'importo che l'OMISSIS deve restituire alla Provincia è stato quantificato dalla Guardia di Finanza in lire **19.264.160 (€ 9.949,11)**, che corrisponde alla somma delle spese rendicontate dall'OMISSIS, ritenute non ammissibili nel verbale di revisione del rendiconto finale perché mancanti di documentazione giustificativa (€ 450.000, € 350.000, € 1.460.000, € 1.600.000,), o perché mancanti delle quietanze (€ 4.320.000, € 271.160, € 360.000, € 7.876.000), o perché non è stato indicato il periodo nel quale si è svolta l'attività di progettazione e se il dipendente è stato pagato (€ 2.000.000), o perché il numero delle ore superava quello previsto a progetto (€ 577.000).

Gli accertamenti operati dall'Amministrazione in sede di riesame dei rendiconti vanno qualificati come provvedimenti di accertamento giuridico - contabile, col risultato di porre a carico dell'ente gestore l'onere della prova dell'erroneità od illegittimità del provvedimento di revisione dal quale scaturisce il debito a suo carico (cfr. Corte dei conti: Sezioni Riunite, sent. n. 26/98/QM; Sezione Giurisdizionale Sicilia, sent. n. 1619/2003).

Orbene, a fronte dell'accertamento dei singoli debiti contenuti nei verbali di revisione dei rendiconti finali prodotti dalla Procura, l'OMISSIS non ha dimostrato l'esattezza dei dati di cui ai singoli rendiconti, non ha prodotto documentazione giustificativa, né ha formulato deduzioni specifiche.

Manca, pertanto, la prova dell'avvenuta destinazione delle predette somme ai fini per i quali vi è stata l'erogazione da parte dell'Amministrazione pubblica.

In siffatto contesto, deve ritenersi raggiunta la prova della sussistenza dell'obbligazione restitutoria. Il danno erariale è in re ipsa nella mancata dimostrazione della legittima utilizzazione delle somme addebitate.

In ordine alle argomentazioni difensive sviluppate dal difensore dell'OMISSIS, nella memoria di costituzione, si osserva che le stesse tendono ad evidenziare sostanzialmente le difficoltà di elaborare i rendiconti a causa dello scioglimento dell'Ente.

Al riguardo, si osserva che lo stato di dissesto economico dell'OMISSIS, sotto il profilo dell'elemento psicologico, più che un'esimente costituisce un ulteriore motivo di gravità dell'inadempimento degli obblighi di rendicontazione, posto che tale dissesto scaturisce da una non corretta gestione dell'attività di formazione.

Circa la richiesta della parte convenuta di chiamare in giudizio i soggetti che nel periodo di riferimento hanno rivestito la qualifica di legali rappresentanti dell'OMISSIS, va rilevato che l'ipotizzata responsabilità di detti soggetti nella vicenda di cui è causa riguarda i rapporti giuridici e le responsabilità degli stessi nei confronti dell'Ente di gestione e non già la responsabilità di quest'ultimo nei confronti dell'Amministrazione erogatrice dei fondi.

Del tutto irrilevanti ai fini del presente giudizio, oltre che infondate, appaiono le contestazioni del difensore sul mancato recesso della Provincia dalle convenzioni. Fermo restando, infatti, l'inadempimento dell'obbligo di rendicontazione nonché la sussistenza dell'irregolarità della gestione effettuata dall'OMISSIS., si osserva, comunque, che la Provincia, in caso di mancata presentazione del rendiconto nel termine prescritto dall'articolo quattordicesimo della Convenzione Quadro, ha provveduto ad adottare le deliberazioni di revoca delle convenzioni (articolo ventesimo, comma 2-3 della convenzione quadro), come è accaduto per i corsi iscritti dal n. 1 al n. 21 della più volte richiamata tabella della Guardia di Finanza.

Per le argomentazioni svolte, in accoglimento della domanda della Procura, l'OMISSIS. va condannato al pagamento dell'importo di € 1.280.622,53 (unmilione duecento ottantamila seicentoventidue/53), comprensivo di rivalutazione monetaria.

Dalla data del deposito della presente sentenza sono dovuti gli interessi legali.

La parte convenuta è tenuta al pagamento delle spese di giudizio.

Quanto alle doglianze dell'OMISSIS, sulla quantificazione del danno sotto il profilo della mancata considerazione delle somme in corso di recupero attraverso l'escussione delle polizze fideiussorie, il Collegio dispone che in sede di esecuzione della presente sentenza si dovrà tenere conto dei recuperi nel frattempo realizzati attraverso il sistema delle garanzie, detraendoli dall'importo complessivo del danno.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Liguria, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda della Procura

CONDANNA

L'OMISSIS, in persona del legale rappresentante Commissario liquidatore, Avv. P. R., al pagamento, in favore della Provincia di XXXXX, della somma di - € 1.280.622,53 (unmilione duecento ottantamila seicentoventidue/53).

Dal suddetto importo, in sede esecutiva, dovranno essere detratte le somme che la Provincia conseguirà attraverso le polizze fideiussorie.

Dalla data del deposito della presente sentenza sono dovuti gli interessi legali.

Le spese di giudizio quantificate in euro 213,72 (duecentotredici/72).

sono a carico della parte convenuta.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 24 marzo 2006.

Depositata in Segreteria il 02 agosto 2006

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sezione-giurisdizionale-liguria-sentenza-n-678-del-2-agosto-2006-erogazione-in-convenzione-con-pa-d/>