

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2009

RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE

FURIO PASQUALUCCI

Adunanza delle SS.RR. dell'11 febbraio 2009

Presidente Tullio Lazzaro

INDICE

I. - Giurisdizione in materia di responsabilità amministrativo-contabile	
1) Quadro dei recenti interventi normativi	1
2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale	12
3) Evoluzione giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione	16
4) Tipologie di danno erariale: premessa	18
5) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali	27
6) Danni erariali derivanti da attività contrattuale	33
7) Opere incompiute	37
8) La spesa sanitaria	40
9) Frodi comunitarie - OLAF- Quote latte	46
10) Società partecipate	57
11) Art. 119, ultimo capoverso della Costituzione nel quadro del principio di coordinamento della finanza pubblica	62
12) Strumenti finanziari derivati	66
13) Gestione del patrimonio pubblico e danno ambientale	70
14) Attività di riscossione	76
15) Esecuzione delle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e recuperi	80
16) Conti giudiziali	88
II. - Equa riparazione - Legge Pinto -	93
III. - Giudizi pensionistici	95
Conclusioni	101

I - Giurisdizione in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

1) Quadro dei recenti interventi normativi.

Anche nello scorso anno la tipologia delle fattispecie di responsabilità amministrativo-contabili ha evidenziato un accentuarsi di quel processo di tipizzazione normativa degli illeciti che, pur se già ricompresi nell'area della giurisdizione contabile, il legislatore, a partire dalla legge finanziaria per il 2003 (n. 289/2002), ha nondimeno ritenuto di dover definire con maggiore precisione – o più spesso confermare - sia quanto agli elementi costitutivi dei comportamenti, sia soprattutto quanto all'individuazione dei profili oggettivi del danno.

Ed invero, può dirsi, in linea generale, che tali interventi normativi si sono caratterizzati non tanto per l'effettiva innovazione recata in tema di responsabilità amministrativo-contabile, che resta – secondo la giurisprudenza pressoché consolidata – una responsabilità di tipo risarcitorio, ma a volte può assumere carattere sanzionatorio per la finalità, a volte trasparente, di annunciare che certe condotte in violazione di specifici obblighi – vuoi di mezzi vuoi di risultati, di nuova previsione ovvero già esistenti – comportano responsabilità amministrativa e contabile, in tal modo dissuadendo da eventuali violazioni gli agenti chiamati all'osservanza dei precetti posti a presidio di legalità nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Alcuni esempi chiariranno meglio tale generale rilievo.

Nuovo è, infatti, il divieto di apporre clausole compromissorie nei contratti di lavori e servizi stipulati da pubbliche amministrazioni (cfr. art. 3 commi da 19 a 22 della legge n. 244/07). Non strettamente necessaria è però la previsione che la violazione di siffatto divieto possa comportare responsabilità amministrativa, ovviamente sussistendo l'elemento oggettivo

del danno e l'elemento soggettivo della colpa grave o del dolo, giacché si tratta di conseguenza che sarebbe indiscutibile anche in assenza di siffatta comminatoria legislativa.

In altri casi si riscontrano non soltanto la previsione di una responsabilità indiscussa, ma anche la mera conferma di divieti già esistenti. Si pensi all'obbligo del responsabile del procedimento di curare, anche in via sostitutiva, il corretto e tempestivo avvio e svolgimento dei procedimenti di "accordo bonario" sulle riserve apposte dalla ditta appaltatrice, obbligo già previsto dall'art. 240 del Codice dei contratti pubblici, approvato con il Decreto Legislativo n. 163/06, ed ora "rafforzato" dal comma 23 del citato art. 3 della legge n. 244, che prevede espressamente la responsabilità amministrativa del responsabile del procedimento in caso di inosservanza dei suoi doveri.

In qualche caso dette "conferme" legislative, forse per eccesso d'intenti "rafforzativi", incorrono in qualche incongruenza. Si pensi all'art. 20 del D.L. n. 112/08 convertito dalla legge n. 133/08, che contiene la previsione di responsabilità del responsabile del procedimento in caso di danno erariale conseguente all'omissione o ritardo nella comunicazione ai Comuni, a mezzo di procedure telematiche "entro due giorni dall'evento", di decessi di pensionati INPS. Orbene, a parte che nessuno né in giurisprudenza né in dottrina aveva mai negato che, nella fattispecie considerata – vale a dire, nel caso di corresponsione, a seguito di comunicazioni omesse o ritardate, di trattamenti previdenziali intestati a persone defunte – emergessero responsabilità amministrative gravemente colpose, se non dolose, la suddetta previsione legislativa rischia di restare inapplicabile, ove appena si consideri che il termine di "due giorni dall'evento" appare incongruo, a meno che non si legga come se dicesse "entro due giorni dalla conoscenza dell'evento". In disparte, poi, la considerazione che il tipo di frode che, in tal modo, s'intende

prevenire non può essere limitato alle prestazioni dell'INPS, non potendosi peraltro dubitare che, nel caso di danni analoghi subiti da altri enti previdenziali, l'emergere di una fattispecie di responsabilità sarebbe egualmente di evidenza palmare.

Ciò premesso in linea generale, mette ora conto richiamare, sia pure sommariamente, le più rilevanti fattispecie, come sopra previste o “ribadite” dal legislatore.

Nella citata legge finanziaria per il 2003 si è posto l'obbligo (art. 23 comma 5) di comunicazione al P.M. contabile degli atti di riconoscimento di debito adottati dalle pubbliche amministrazioni e, per gli acquisti di beni e servizi da parte di enti pubblici. Si è, altresì, delineata, ovviamente per il maggior costo, (art. 24 della legge n. 289/02, successivamente più volte modificato quanto all'individuazione dell'area degli enti tenuti ad utilizzare le convenzioni CONSIP) una responsabilità amministrativa, degli agenti pubblici che avessero disatteso siffatte convenzioni, la nullità degli acquisti in deroga e, nei confronti dei fornitori, la responsabilità personale e diretta (rectius: esclusiva, stante la prevista inefficacia – per gli enti - dei contratti di acquisto) degli agenti che avessero in tal modo contrattato.

E' di palmare evidenza che, nelle fattispecie summenzionate, il legislatore ha soltanto ribadito, e non già previsto “ex novo”, tipologie di danno amministrativo-contabile già sussistenti, in un caso annullando per gli enti gli effetti pregiudizievoli di atti contrattuali illeciti posti in essere da propri agenti e, nell'altro, ampliando gli obblighi di denuncia dei fatti.

Sempre avendo riguardo alle innovazioni legislative degli ultimi anni, può rilevarsi come il richiamato processo di peculiare tipizzazione normativa delle fattispecie di responsabilità si sia esteso anche ad altri settori di azione amministrativa, mano a mano che se ne individuava la rilevanza ai fini di un risanamento finanziario sempre più necessario ed indifferibile in ragione dei

noti vincoli di bilancio.

Ed infatti – sempre inseguendo le emergenze, le disfunzioni e i rischi di spreco nell'azione amministrativa – il legislatore (art. 1 commi da 9 a 11 del D.L. n. 168/04, convertito dalla L. n. 191/04, e successive integrazioni e modificazioni, introdotte da ultimo con l'art. 46, commi 1 e 3, del D.L. n. 112/08, convertito dalla L. n. 133/08) è intervenuto sul conferimento di incarichi e consulenze ad esperti estranei alla struttura burocratica e sull'invio di personale in missione, nonché per l'organizzazione di convegni, manifestazioni ed eventi, ivi compresi quelli riconducibili alle cd. “spese di rappresentanza”, fissando alle amministrazioni pubbliche (esclusi enti di ricerca, università ed enti assimilati) un “tetto”, determinato in ragione della spesa media - ridotta del 15% - risultante dalle ordinazioni effettuate, allo stesso titolo, nel biennio 2000/2001. In particolare, detta normativa ha ribadito che, ferma restando la responsabilità per sfondamento del summenzionato “tetto”, comportano responsabilità amministrativa sia il conferimento di incarichi e consulenze per eventi non straordinari e/o al di fuori delle competenze dell'ente, come previste per legge, che la mancata integrale pubblicazione delle relative delibere nel sito “web” dell'ente.

A tale specifico riguardo, va segnalato che, con Circolare emanata in data 24 gennaio 2008 dal Ministro della Funzione Pubblica del precedente Governo, si è ritenuto di dover puntualizzare che l'obbligo di pubblicazione delle retribuzioni dei consulenti nominati da enti pubblici va limitato agli incarichi il cui compenso superi la somma di euro 289.984, tetto questo ragguagliato allo stipendio annuo del Primo Presidente della Corte di Cassazione. Trattasi – sia consentito dirlo – di istruzioni discutibili, in quanto parificano un compenso erogato per incarico alla retribuzione annua della più elevata Magistratura. Equiparazione che ha avuto l'effetto, nella prassi applicativa posta in essere da quasi tutte le Amministrazioni, di far calare una

cappa di silenzio su dati che, secondo la legge, avrebbero dovuto essere comunicati al pubblico. Prassi, peraltro, illegittima, in quanto il rispetto del “tetto” annuo omnicomprensivo per stipendi e compensi, che vale in ragione di anno sia per i pubblici dipendenti che per i consulenti ai sensi dell’art. 3, comma 44 primo e secondo periodo, della L. n. 244/07, può essere valutato soltanto se, come si esprime il terzo periodo dello stesso comma 44, ogni *“atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi”* venga *“previamente reso noto con l’indicazione nominativa dei destinatari e dell’ammontare del compenso attraverso la pubblicazione sul sito web dell’Amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento”*. Non essendo l’illegittimità di tale prassi applicativa rimossa dalla summenzionata Circolare, essa pure di dubbia legittimità, è necessario che il competente Ministero intervenga, con l’urgenza del caso, per chiarire che il rispetto del “tetto” retributivo annuale è adempimento diverso dalla pubblicazione dei conferimenti di incarichi e consulenze, la cui integrale pubblicazione unitamente ai relativi compensi costituisce mezzo non sostituibile per verificare l’effettivo rispetto del tetto omnicomprensivo, come del resto specificamente prescritto per ogni tipo di incarico e consulenza dai commi 18 e 54 dello stesso art. 3 della citata legge finanziaria n. 244/07.

Più in generale sul complesso delle spese per il funzionamento della Pubblica Amministrazione – più esattamente, sulla spesa per il personale - il legislatore è, di recente, intervenuto ancora, prevedendo, con la legge 27 dicembre 2006 n. 296 (comma 593 dell’art. 1, successivamente sostituito dal comma 43 dell’art. 3 della legge 24 dicembre 2007 n. 244), che i compensi e le retribuzioni di dirigenti, componenti di organi collegiali, esperti e consulenti di tutti gli enti pubblici, escluse soltanto le società a capitale pubblico quotate in borsa, non potessero superare la retribuzione complessiva del primo presidente della Corte di Cassazione (ovvero un “tetto”

commisurato al doppio di tale retribuzione per i vertici delle Authority e della Banca d'Italia), che detti compensi dovessero essere resi pubblici sul sito "web" dell'ente - nonché comunicati al Governo, al Parlamento e anche alla Corte dei conti - e che le violazioni di dette norme costituissero fonte di responsabilità amministrativa solidale sia per il decisore che per il percettore di siffatti compensi, quantificando altresì il danno "*in una somma pari a 10 volte l'ammontare eccedente la cifra consentita*".

Ancora nell'intento di ridurre le spese di funzionamento della struttura amministrativa, oltre che al fine di mantenere la deterrenza - come si è visto, recentemente rafforzata - delle responsabilità amministrativo-contabili, si è infine posto (cfr. art. 3 comma 59 della legge n. 244/07) il divieto di stipulare coperture assicurative contro le summenzionate responsabilità, peraltro così confermando orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti, che già aveva rilevato i profili di illiceità di siffatte operazioni. Peculiari sono la previsione normativa di responsabilità del decisore e del beneficiario della copertura assicurativa, nonché la quantificazione del danno da commisurare, come nel richiamato caso di compensi eccessivi, ad una somma pari a 10 volte l'ammontare dei premi assicurativi.

Sempre in tema di contenimento delle spese per il personale, il legislatore ha, infine, disposto per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. art. 3 comma 79 della legge n. 244/07, successivamente modificato ed integrato dall'art. 49 del D.L. n. 112/08 convertito nella legge n. 133/08) il divieto generalizzato di procedere ad assunzioni cd. "flessibili" nella pubblica amministrazione, sia per prevenire la formazione di fenomeni di "avventiziato", più o meno stabilizzato in ragione dell'acquisizione di diritti ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, sia per rendere effettivi e più rigorosi i limiti posti al cd. "turn over" del personale e raggiungere, in tal modo, l'individuata esigenza di ridurre il numero dei dipendenti pubblici.

Nella violazione di siffatto divieto il legislatore ha ravvisato ipotesi di responsabilità amministrativa sia per le maggiori spese che per i danni indiretti conseguenti al risarcimento sostenuto dalle stesse amministrazioni per il ristoro dei fatti illeciti commessi nei confronti del personale precario in tal modo assunto.

Più in generale, il legislatore è intervenuto anche per prevenire la formazione di passività nei bilanci regionali e degli enti locali, o quanto meno ridurre il tasso di accrescimento, prevedendo, con il comma 15 dell'art. 30 della citata legge n. 289 (comma poi integrato dall'art. 3 commi 16 e 21 della legge finanziaria 24 dicembre 2003 n. 350), la nullità degli atti di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle d'investimento ad opera degli amministratori delle regioni e degli enti locali (ivi compresi gli amministratori delle aziende e degli organismi riconducibili a tali enti, eccezione fatta soltanto per gli amministratori delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici). Per questa violazione la legge prevede che agli amministratori il giudice contabile applichi una sanzione da fissare tra un minimo di 5 ad un massimo di 20 volte l'indennità di carica percepita al momento della violazione. Ma anche in questo caso, che più si avvicina al vecchio istituto della responsabilità formale – come è noto, prevista e disciplinata dall'art. 252 dell'abrogato T.U. della legge comunale e provinciale approvato con il R.D. n. 383 del 1934 – la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che da siffatte illecite operazioni può conseguire un danno patrimoniale (si pensi ad un'operazione particolarmente rovinosa) oltre che il danno per l'alterazione, dolosa o quanto meno gravemente colposa, degli equilibri finanziari dell'ente, danno quest'ultimo risarcibile mediante la sanzione prevista nella citata disposizione normativa. In altri termini, a differenza di quel che appare, non si tratta di una responsabilità senza danno, ma soltanto della fissazione di un parametro normativo per la

quantificazione del danno finanziario. Il che non deve necessariamente sorprendere, ove appena si consideri che le dimensioni dei danni in questione superano, con tutta evidenza, le possibilità di risarcimento dei soggetti autori di siffatte operazioni.

Sempre nel tentativo di ricondurre l'azione amministrativa nei limiti di spesa fissati nelle leggi finanziarie e di bilancio, il legislatore ha poi previsto (cfr. art. 60 commi 14 e 15 del D.L. n. 112/08 convertito nella legge n. 133/08) la responsabilità amministrativa del funzionario responsabile sia per l'esorbitanza delle spese rispetto ai limiti di bilancio, in particolare il limite mensile del "dodicesimo" dello stanziamento annuale, sia per la mancata adozione delle misure necessarie al "rientro" della spesa nei limiti fissati.

Tirando ora le somme di quanto si è, come sopra, passato in rassegna, si possono porre le seguenti considerazioni generali.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha costantemente cercato di inquadrare le summenzionate responsabilità tipizzate nell'alveo consolidato degli elementi propri della responsabilità amministrativo-contabile, individuando – nelle nuove fattispecie – sia gli elementi oggettivi della condotta illecita e del danno che della colpa grave o del dolo. Ciò è particolarmente vero nel caso della responsabilità degli amministratori regionali e degli enti locali per le delibere d'indebitamento per copertura di spese diverse da quelle d'investimento, come delineata dal summenzionato comma 15 dell'art. 30 della legge finanziaria 2003.

Va valutato positivamente l'intento del Legislatore di incidere sulle spese di funzionamento della pubblica amministrazione anche attraverso il contenimento delle spese per il personale, attuato con le già riferite novità introdotte dal D.L. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008. In tale prospettiva si collocano anche la previsione di una più snella procedura riguardo alla contrattazione collettiva ed il rafforzamento, nell'interesse degli

equilibri della finanza pubblica, dei poteri di certificazione della Corte dei conti sulle ipotesi di contratti collettivi, di controllo e propositivi circa la contrattazione integrativa, la più stringente regolamentazione del part time in presenza di regolare svolgimento di altra attività, la nuova disciplina dei congedi per malattia, il tendenziale assoggettamento anche delle imprese in mano pubblica al principio del pubblico concorso per le assunzioni di personale, la più rigorosa disciplina sulle consulenze esterne nelle pubbliche amministrazioni. Positiva è anche la previsione dell'obbligo delle amministrazioni di recuperare nei confronti dei dirigenti responsabili le somme pagate dalle stesse, a titolo di risarcimento danni, a lavoratori assunti in violazione di norme imperative, con conseguente possibilità di un'azione per responsabilità amministrativa, nei confronti dei suddetti dirigenti e dei funzionari competenti al recupero, nel caso in cui quest'ultimo non venga realizzato.

Inoltre tra le iniziative legislative in corso di approvazione di particolare interesse è il disegno di legge delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (A.C. n. 2031), frutto di un impegno parlamentare bi-partisan. L'articolato e complesso progetto, seguendo, spesso, i richiami, in varie occasioni, formulati, in materia, dalla Corte dei conti, si pone, sulla scia delle riforme intervenute negli ultimi decenni, l'ambizioso obiettivo di rendere concreta l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza nell'esercizio di funzioni e servizi pubblici. Ciò sia attraverso l'accessibilità dei dati relativi agli stessi che grazie a strumenti di controllo e misurazione delle prestazioni del personale e delle strutture (con riferimento agli obiettivi predisposti annualmente dalle amministrazioni), con conseguenti misure premiali (attraverso componenti della retribuzione legati ai risultati effettivamente conseguiti ed agevolazioni nella progressione in carriera) o sanzionatorie (in primo luogo, nei confronti dei dirigenti, in caso

di mancato esercizio dei poteri datoriali, compresi quelli organizzativi, ed attraverso la semplificazione dei procedimenti disciplinari e l'effettività delle relative sanzioni).

In particolare, è apprezzabile, la previsione di azioni collettive (presso il giudice amministrativo, dotato di giurisdizione esclusiva e di merito) a tutela di interessi giuridicamente rilevanti relativi ad una pluralità di utenti o consumatori, nel caso in cui amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati, oltre che nell'ipotesi di omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori. Tali disposizioni si inseriscono nel quadro generale delle nuove misure volte alla tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti (si pensi all'azione collettiva risarcitoria prevista dall'art. 2, comma 445, della legge finanziaria per il 2008, nel caso di pratiche commerciali scorrette da parte di società fornitrici di beni e servizi nazionali o locali), conformemente a principi stabiliti dalla normativa comunitaria. La Corte dei conti può svolgere, in tale ambito, un ruolo non secondario nel caso in cui le patologie che hanno giustificato tali azioni collettive coinvolgano enti pubblici o società partecipate dagli stessi, sia attraverso l'esercizio delle funzioni di controllo (soprattutto in sede locale) che giurisdizionali. Si pensi, a tale ultimo proposito, ai possibili casi di responsabilità amministrativa c.d. indiretta di amministratori o agenti di amministrazioni pubbliche o società partecipate da queste ultime, concessionarie di servizi pubblici, il cui comportamento ha dato causa ai risarcimenti ottenuti dalle associazioni di consumatori o utenti.

Il progetto di delega prevede, poi, anche una responsabilità amministrativa dei dirigenti in caso di mancata individuazione del personale in esubero. Parimenti, l'art. 3, comma 79, della legge finanziaria per il 2008 sancisce una responsabilità amministrativa dei dirigenti e dei responsabili dei progetti nel caso di utilizzo di lavoratori, legati alle amministrazioni con

contratti di lavoro flessibili, per fini diversi da quelli previsti dalla legge. Si tratta di ipotesi di responsabilità amministrativa in cui il Legislatore opera una tipizzazione del comportamento sanzionabile, come innanzi si è avuto modo di riferire riguardo ad altri settori sensibili, in cui maggiore può essere il rischio di illeciti.

Sembra poi utile evidenziare come l'attuale trend legislativo teso ad una tendenziale equiparazione fra le amministrazioni pubbliche e le imprese private quanto al rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità (che secondo la Suprema Corte - Cass. sez. un. sent. n. 14488 del 29/9/2003 - attengono alla legittimità dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 che trova la sua fonte primaria nell'art. 97, I co., della Costituzione) presuppone, in primo luogo, l'osservanza, da parte dei dirigenti di enti pubblici (e delle imprese in mano pubblica), nell'esercizio dei propri poteri gestionali (in particolare di quelli organizzativi e di controllo), dei suddetti principi, la cui violazione potrebbe essere sanzionata, qualora ne sussistano i presupposti, anche a titolo di responsabilità amministrativa. Si pensi alla giurisprudenza della Corte dei conti(si vedano, ad es., sez. I centrale nn. 331, 2, 149, 126 del 2006, n. 263 del 2008 e sez. Piemonte n. 320 del 2007) relativa alle ipotesi di danni erariali da c.d. disservizio, conseguenti alla mancata resa di un servizio pubblico ovvero ad una sproporzione tra la qualità del servizio ed i relativi costi (ovviamente, in presenza della rigorosa prova della sussistenza di un danno concreto e non già risarcito ad altro titolo).

Ciò, in ogni caso, non deve far dimenticare che la c.d. responsabilità dirigenziale, per mancato raggiungimento dei risultati prefissati, di natura disciplinare, e la responsabilità amministrativa operano su piani diversi, non necessariamente coincidenti, in quanto quest'ultima presuppone, necessariamente, la sussistenza, almeno, di una colpa grave, oltre ad un

pregiudizio economico, concreto ed attuale, subito dall'amministrazione, individuato mediante parametri oggettivi.

Qualche perplessità suscita la previsione del suindicato progetto di legge delega relativa alla costituzione di un organismo competente ad indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione ed a garantire la trasparenza dei relativi sistemi e degli indicatori di produttività delle amministrazioni pubbliche, a causa del rischio di moltiplicazione di autorità indipendenti con compiti meramente teorici e di elaborazione di dati, che potrebbero, invece, nel caso di specie, essere svolti dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dalle singole amministrazioni interessate.

2) Nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Anche nell'anno 2008, il Giudice delle leggi ha dedicato la sua attenzione a questioni rilevanti per la disciplina della giurisdizione contabile.

La prima pronuncia in ordine temporale, la n. 46/2008, ha confermato l'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost., anche alla responsabilità amministrativa e contabile in cui potrebbe incorrere un parlamentare, nei limiti, tuttavia, delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni. La questione era stata sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale nei confronti di alcuni esponenti politici per fatti riguardanti i lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli, già oggetto di un apposito procedimento penale. Il giudice a quo aveva inteso sottoporre a scrutinio l'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in riferimento

agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

Due pronunce hanno riguardato l'istituto del cosiddetto "condono erariale" introdotto con l'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che prevede la facoltà di richiedere la definizione del giudizio mediante estinzione in appello, con il pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza, nonché la possibilità per la sezione di appello della Corte dei conti, in caso di accoglimento della richiesta, di determinare la riduzione della somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno stabilito in primo grado. L'ordinanza n. 123/2008 e la sentenza n. 242/2008, infatti, sono venute a completare il quadro ormai delineato con le precedenti sentenze n. 183/2007, n. 184/2007 e con l'ordinanza n. 392/2007, fornendo una precisa individuazione delle caratteristiche dell'istituto, che ora consente di superare i contrasti giurisprudenziali delineatisi nella materia sin dalla prima applicazione della normativa. In particolare è stato chiarito che le citate disposizioni *"non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, dato che l'operatività delle disposizioni denunciate presuppone una valutazione di merito, da parte del giudice contabile, sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, sicché alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta"*. L'istituto, inoltre, va collocato *"nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare e costituire il debito risarcitorio, stabilendo quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta"*

l'azione produttiva del danno". In altri termini le norme in argomento non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma. Di conseguenza l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello sarà consentita solo se il giudice, usando della propria discrezionalità decisionale nell'ambito dei criteri in base ai quali egli forma la propria decisione, ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado.

È stato anche chiarito che il procedimento in camera di consiglio, applicabile nella specie, deve consentire la partecipazione di tutte le parti, poiché se in detto procedimento il giudice si dovesse limitare ad un vaglio dell'istanza scritta e del parere scritto del pubblico ministero, verrebbe irrimediabilmente compresso il diritto di difesa di entrambe le parti.

Da ultimo con la sentenza n. 242/2008 è stata ritenuta inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, secondo il diritto vivente delle Sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 3/QM/2007), consentono che, in presenza di appelli contrapposti della parte pubblica e delle parti private, la richiesta di definizione del procedimento, se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, possa essere esaminata e definita dopo l'esame e la definizione degli appelli. È stato rilevato, in questa occasione, che il giudice a quo, nel ritenere irrimediabilmente vincolante la impostazione fatta propria dalle Sezioni riunite, non si dà carico di sperimentare altre soluzioni conformi a

Costituzione.

In materia di giudizi di conto, con la sentenza 291/2008 è stato confermato l'indirizzo giurisprudenziale di cui alle sentenze n. 1/2007, n. 104/1989 e n. 65/1992, affermandosi l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli da 30 a 42 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui, «nel regolare la procedura del giudizio di conto, non prevedono che la relazione del Magistrato Relatore in uno al decreto di fissazione della conseguente udienza per la celebrazione del giudizio di conto stesso sia notificata anche all'Amministrazione». Il rimettente aveva chiesto una pronuncia additiva che valesse ad imporre la partecipazione necessaria al giudizio di conto dell'amministrazione interessata, ritenendo insufficiente la partecipazione del pubblico ministero contabile per la rappresentazione degli interessi di quest'ultima. Ancora una volta la Consulta ha affermato che il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche. In tal modo deve ritenersi integrato il principio del contraddittorio e rispettato il principio di parità processuale.

Con l'Ordinanza n. 319/2008 la Corte Costituzionale, ha ritenuto inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, proposto dalla Regione Calabria, che aveva ritenuto violato l'ambito di autonomia riconosciuta al Consiglio regionale a seguito dell'atto con il quale la Procura regionale contabile aveva convenuto in giudizio i componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della stessa. Il ricorso della Regione risultava notificato alla sola Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri, in contrasto con il costante

principio affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui ai giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e, pertanto, è da considerare irrituale la notificazione del ricorso effettuata soltanto presso l'Avvocatura generale dello Stato.

3) Evoluzione giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione.

L'andamento giurisprudenziale che ha caratterizzato nel decorso anno le pronunce della Suprema Corte di Cassazione sulle questioni di giurisdizione, insorte e portate alla sua cognizione con ricorsi e controricorsi nell'ambito di giudizi per responsabilità amministrativo-contabile, ha mostrato un aspetto "confermativo" di precedente proprio indirizzo ed un aspetto "interpretativo-evolutivo", con particolare riguardo a talune disposizioni normative spesso difformemente lette ed applicate dai giudici di merito.

Sotto il primo aspetto, meritano rilievo le ordinanze n. 5083/08, del 27/02/08 e n. 7446/08, del 20/3/08.

Con la prima (n. 5083/08), previa delimitazione e specificazione delle diverse funzioni legislativa e amministrativa di una Regione, la Corte ha ritenuto sussistere la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un Assessore regionale per aver disposto inutili finanziamenti (ricapitalizzazioni) ad una azienda (con il capitale quasi interamente regionale), con gravi perdite di esercizio, per far fronte alle quali il finanziamento fu disposto dalla Regione ed avendo, quindi, egli agito sulla base di propri poteri amministrativi e non in qualità di consigliere regionale e, come tale, partecipe della funzione legislativa.

Con la seconda (n. 7446/08) è stata parimenti ritenuta la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un professionista progettista e direttore

dei lavori di opera pubblica, riaffermando, da un lato, la giurisdizione del giudice ordinario nel caso che si tratti solo di incarico di progettista (rapporto meramente privatistico derivante da contratto d'opera professionale) e, dall'altro, la giurisdizione contabile nei confronti del direttore dei lavori. Ha precisato, peraltro, che nel cumulo delle due funzioni non è consentita tale scissione di giurisdizione, urtando tale soluzione contro un trend normativo favorevole alla omogeneizzazione della giurisdizione, allorché si tratti di fatti collegati in un unitario rapporto, per cui il cumulo dei due incarichi professionali in parola dà luogo ad una complessiva attività professionale, nella quale l'attività di progettazione si pone solo come elemento prodromico di quella successiva.

Sotto il secondo aspetto (interpretativo-evolutivo), vanno segnalate la sentenza n. 8455/08, del 2/4/08, e l'ordinanza n. 20588/08, del 30/7/08.

Con la sentenza predetta –che non riguarda una questione di giurisdizione insorta innanzi alla Corte dei conti, ma che ha avuto soltanto la sua origine in una decisione della stessa Corte, poi proseguita, nella fase esecutiva, relativamente alle spese, innanzi al giudice ordinario – è stato fissato un “principio di diritto”, che ha posto fine – appunto in materia di liquidazione e rimborso di spese di difesa in caso di proscioglimento del convenuto – alle diverse interpretazioni e contrasti giurisprudenziali intervenuti nell'ambito delle stesse Sezioni giurisdizionali di questa Corte. Ha affermato, infatti, la Cassazione: *“l'art. 3 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito in l. 20/12/1996, n. 639, alla luce della successiva disposizione di interpretazione autentica, recata dall'art. 10 bis, comma 10, d.l. 30 sett. 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248, va interpretato nel senso che, pur non essendo limitato ad uno solo il difensore, le cui spese per l'attività difensiva nei giudizi promossi con azione di responsabilità innanzi alla Corte dei conti sono*

oggetto di rimborso da parte dell'amministrazione pubblica di appartenenza in caso di definitivo proscioglimento, d'altra parte occorre che tali spese, nient'affatto rimborsabili semplicemente a piè di lista, siano, sul piano sostanziale, congrue – secondo una valutazione di merito spettante al giudice adito – rispetto al contenuto e alla portata del giudizio contabile e, sul piano formale e probatorio, siano assistite dalla valutazione di congruità dell'Avvocatura dello Stato, che consente all'Amministrazione di appartenenza di procedere al rimborso delle stesse”.

Infine, con l'ordinanza n. 20588/08, adottata su ricorso che aveva impugnato “per motivi di giurisdizione” un decreto di una Sezione d'appello della Corte di conti che negava il “concordato erariale” ex art. 1, commi 231/233, legge n. 266/2005, la Suprema Corte, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso medesimo, ha avuto modo di puntualizzare la natura giuridica dei decreti di specie, positivi o negativi che siano, affermandone – contrariamente a quanto sostenuto dalle Sezioni giurisdizionali d'appello – la modificabilità, revocabilità e, quindi, la reclamabilità.

4) Tipologie di danno erariale: premessa.

Nei capitoli che seguono vengono riportate le fattispecie qualificabili come “danno erariale” in relazione al vigente assetto normativo della materia ed all'interpretazione della giurisprudenza della Corte dei conti formatasi ed evolutasi anche sulla scorta degli orientamenti e delle indicazioni della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi 2) e 3).

Va evidenziato che le citate fattispecie, raggruppate in larga massima per materia ma anche con riferimento ad eventi tipici o alla violazione di specifiche norme, costituiscono le principali ipotesi di danno che la realtà

effettuale si incarica di portare all'attenzione del giudice contabile.

Ad alcune vicende sembra opportuno fare un cenno particolare oltre che per completezza di trattazione anche per l'interesse che a vario titolo sono capaci di suscitare.

In tale intento si espongono le seguenti notazioni:

1) Tra le vicende che hanno avuto vasta risonanza nel Paese per la rilevanza degli aspetti economici, politici e sociali ad esse correlate non si può fare a meno di parlare del problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Campania che ha raggiunto, nei primi mesi del 2008, l'acme di una crisi drammatica già presente e latente da anni. Così che occorre dare conto delle iniziative avviate, concluse o attualmente ancora in corso per perseguire le conseguenti responsabilità che hanno riguardato vari aspetti di tale crisi (mancata o insufficiente raccolta differenziata, mancata o inadeguata utilizzazione del personale, inefficienze e sprechi di ogni genere).

L'attività investigativa svolta con notevole ed encomiabile sforzo, pur con gli attuali limiti di mezzi e di personale, ha portato ad azionare nel 2008 danni risarcibili in favore dello Stato, della Regione, di numerosi Comuni e Consorzi di bacino per oltre quattordici milioni di euro ed a procedere con numerosi inviti a dedurre per circa trentacinque milioni di euro.

Sono anche intervenute nel 2008 le prime sentenze di condanna per circa seicentocinquanta milioni di euro in conseguenza della mancata utilizzazione di impianti di riciclaggio, inutilizzazione di siti, spese non consentite ed altro, mentre nell'ultimo scorcio dell'anno sono stati tratti in giudizio due giudici, uno relativo alla gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani di Caserta e l'altro che concerne la società partecipata pubblica che gestisce il servizio di raccolta rifiuti per la città di Napoli. Il totale dei danni di cui è stato richiesto il risarcimento per queste ultime due vicende ammonta ad oltre quarantacinque milioni di euro e, tenuto conto delle numerosissime

istruttorie in corso e dell'entità dei danni ancora da perseguire, si è provveduto a chiedere e ottenere da parte del Commissario straordinario per i rifiuti la costituzione in mora dei soggetti pubblici a vario titolo coinvolti e che coincidono con i massimi vertici "pro tempore", regionali, comunali e del Commissariato rifiuti.

Su questa vicenda, come è ovvio, possono farsi e sono state fatte considerazioni e valutazioni di vario ordine; quello che sembra necessario considerare in questa sede è che di fronte all'ingente entità delle perdite economiche ed alla gravità del danno all'immagine del Paese le possibilità di ristoro sono correlate e condizionate dalla capacità – potenzialità economica assolutamente inadeguata dei soggetti coinvolti e dalle difficoltà ed inadeguatezze procedurali che caratterizzano la fase dell'esecuzione delle decisioni di condanna a cui non si mancherà di far cenno in seguito.

2) Analoga rilevanza, per l'entità del contenuto economico degli interessi pubblici in gioco e per i delicati aspetti giuridici, riveste la complessa vicenda che ha per oggetto le concessioni del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S., e successive modificazioni ed integrazioni.

Con dieci atti di citazione la Procura regionale Lazio ha contestato ai dieci concessionari di tale attività di aver violato gli obblighi di servizio previsti dalla legge e dalla concessione e, conseguentemente, di aver cagionato – dal settembre 2004, almeno fino al gennaio 2007 - l'inefficace funzionamento del servizio pubblico in parola, e quindi causato lo sperpero delle molteplici risorse finanziarie pubbliche impiegate, a vario titolo ed in vario modo, nel controllo del gioco, nella prevenzione e nel contrasto al gioco illegale. Contestualmente, con i medesimi atti è stato imputato ai dirigenti responsabili dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di non

aver attivato quei poteri di vigilanza e controllo sull'attività dei concessionari loro attribuiti dalla normativa in vigore per prevenire, evitare o quantomeno ridurre la predetta lesione patrimoniale delle ragioni dell'erario, che con tali omissioni avevano contribuito a produrre ed aggravare.

Per stabilire l'entità del danno erariale subito dall'amministrazione finanziaria, il Pubblico ministero contabile ha ritenuto di richiedere al collegio l'applicazione dei criteri di calcolo contenuti nelle prescrizioni convenzionali che stabilivano quale sarebbe stata l'entità del pregiudizio economico che sarebbe derivato all'amministrazione dall'inefficace funzionamento del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro.

E' bene precisare che detti criteri di calcolo sono stati giudicati dal Consiglio di Stato "sufficienti a tutelare adeguatamente l'interesse dell'amministrazione per il corretto andamento della gestione del gioco e per la salvaguardia del conseguente introito erariale" (così espressamente, Cons. di Stato, Sez. III, 6 aprile 2004, Parere n. 6674/04). Proprio in base all'applicazione di questi ultimi parametri, il Pubblico ministero contabile – tenuto anche conto che l'inefficace funzionamento del servizio pubblico in parola si è protratto per ben tre anni - ha determinato in complessivi 70 miliardi di euro circa il danno da contestare, salva diversa determinazione dello stesso ad opera del Collegio ex art. 1226, c.c..

Attualmente il giudizio è sospeso ex art. 367 c.p.c. in attesa della definizione da parte della Corte di Cassazione di dieci ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione.

3) Sotto il diverso profilo della tipicità dell'evento, va segnalato che le innovazioni tecnologiche introdotte per migliorare e valorizzare il procedimento amministrativo rappresentano spesso occasione per comportamenti illeciti produttivi di danno.

La stessa novità e complessità tecnica delle procedure innovative si presta ad occultare gli illeciti e fornisce giustificazione per ricorrere alla trattativa privata diretta con i soggetti interessati ad eseguire la prestazione in rapporto collusivo con funzionari infedeli. Di qui la commissione di reati quali abuso d'ufficio e peculato e conseguente danno patrimoniale, cosa che è di fatto avvenuta in occasione dell'istituzione del protocollo informatico presso una ASL.

Comunque, anche quando non vengono in rilievo processi innovativi ma si ha riguardo a sistemi o procedure di corrente utilizzo, quali sono i sistemi informatizzati della pubblica amministrazione, è occorso di dover constatare che la complessità tecnica di tali sistemi li rende inadeguati ad impedire irregolarità come sembrano dimostrare, ad esempio, i numerosi accessi abusivi al sistema informativo dell'Agenzia delle entrate da parte di funzionari infedeli che hanno comportato sgravi non dovuti, per insussistenza dei relativi presupposti, con conseguente condanna dei responsabili al risarcimento del danno (decisione n. 289 in data 6 ottobre 2008 della Sezione Appello Sicilia). Per fattispecie identica a quella citata, pende giudizio presso la Sezione giurisdizionale Sicilia a seguito di atto di citazione n. 50071 in data 29 aprile 2008.

Tali abusive intrusioni, che a volte si configurano come vere e proprie alterazioni del sistema informatico contabile, richiedono un adeguato potenziamento ed affinamento dei sistemi di monitoraggio e controllo delle procedure informatiche che appare urgente adottare tenuto conto che nel recente passato analoghe intrusioni, abusi e truffe hanno riguardato i sistemi informativi di enti pubblici con gravi illiceità nell'accredito di contributi e nell'erogazione di prestazioni non dovute. E' questa una indicazione minimale nell'ottica della realizzazione dell'obiettivo della "digitalizzazione" della pubblica amministrazione al fine di utilizzare appieno le nuove

tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

4) Nel rinviare a quanto si dirà successivamente a proposito della gestione del patrimonio pubblico, deve rilevarsi che la constatazione più evidente che emerge dal complesso delle vicende prese in esame riguarda comportamenti improntati ad inefficienza e trascuratezza nell'uso, nel mantenimento e nella valorizzazione del patrimonio immobiliare in tutte le sue variegate componenti. Questo dato incontrovertibile, unitamente alle impellenti necessità di risanamento del bilancio dello Stato ha costituito il necessario presupposto per la realizzazione delle operazioni di cartolarizzazione sulle quali la Corte dei conti ha espresso esaustive valutazioni nella sede competente.

Per quanto concerne l'attuazione della parte terminale dei programmi di dismissione, quella cioè che attiene alla procedura di vendita degli immobili cartolarizzati, si sono constatate nel tempo varie irregolarità valutate dalle Procure regionali e se del caso perseguite.

Di una vicenda veramente eclatante, verificatasi nel 2008, mette conto però riferire sia per la gravità dei fatti che per l'entità del danno pari ad oltre sedici milioni di euro. In estrema sintesi si è trattato della vendita di un intero complesso immobiliare (costituito dalle Torri A e B e dal piano piastra E) sito in Oristano, già di proprietà dell'INPDAP, in luogo del solo edificio cartolarizzato (Torre B) e ciò in conseguenza di disattenzioni, disguidi del tutto evitabili ed erronea individuazione catastale dell'immobile di cui nessuno dei numerosi agenti intervenuti nella procedura ha preso contezza, come risulta dalla sentenza n. 2215 in data 18 novembre 2008 con la quale la Sezione Sardegna ha individuato il giudice competente nella Sezione Lazio.

5) Molto spesso ipotesi di responsabilità sono correlate all'illegittima esecuzione di spese che potrebbero qualificarsi come danno da "sviamento di risorse pubbliche" nel senso che le erogazioni disposte sono completamente

estranee ai fini istituzionali ed alle attribuzioni specifiche degli enti cosicché appaiono prive di una ragionevole giustificazione.

Un esempio è costituito dalla citazione emessa dalla Procura regionale Piemonte del 23 ottobre 2008 con la quale sono stati chiamati in giudizio amministratori comunali per aver deliberato di organizzare una gara di sci riservata ai rappresentanti delle amministrazioni locali con imputazione di tutte le spese al bilancio comunale utilizzando così in modo disinvolto ed improprio pubbliche risorse a beneficio di pochi privilegiati.

Concettualmente affini alle ipotesi innanzi citate si pongono le statuizioni della sentenza della Sezione giurisdizionale Piemonte n. 1708, in data 27 giugno 2008, ampiamente commentata ed apprezzata dai media, relativa ad illeciti (sostituzione e distruzione di prova scritta risultata insufficiente, falso ed abuso di ufficio) preordinati al conferimento di una borsa di studio a soggetto non idoneo con conseguente condanna al risarcimento del danno da sviamento di risorse pubbliche per alterazione del rapporto sinallagmatico tra le somme previste in bilancio per borse di studio e somme illecitamente erogate a tale soggetto.

Nella stessa direzione si è mossa la Procura regionale Sardegna che ha emesso diciassette atti di citazione nei confronti di società private e di loro amministratori per la illegittima utilizzazione di contributi pubblici il cui ammontare notevolissimo è stato sottratto alle casse pubbliche senza la benché minima ricaduta sul piano economico e sociale.

6) La materia dei compensi al personale della pubblica amministrazione continua ad essere caratterizzata da irregolarità che riguardano in egual misura tutti i settori; ad iniziare dal comparto statale, a quello delle amministrazioni locali per finire alle società partecipate dove la struttura dei controlli presenta maggiore fragilità tanto da consentire, ad esempio, la nomina di un revisore contabile nei cui confronti operava una causa di

ineleggibilità tipizzata dal codice civile.

Le illegittimità hanno ad oggetto tutte le componenti del trattamento economico sia quelle relative allo stipendio in senso stretto sia le altre indennità, diritti, assegni ed altro.

L'effetto delle irregolarità può assumere carattere di rilevante gravità come è avvenuto nel caso di elargizioni di indennità non dovute a personale dirigenziale di un Comune cosa che ha aggravato la situazione finanziaria già compromessa contribuendo a provocarne il dissesto.

A volte, all'aspetto quantitativo dell'ammontare del danno, si aggiunge la novità e la complessità delle tematiche sollevate dalla fattispecie concreta, come è stato rilevato dalla Procura regionale Molise nel caso del conferimento dell'indennità di funzione al Presidente del Consiglio di una Comunità montana posto che le norme che disciplinano la materia escludono che un siffatto emolumento possa essere conferito al titolare di tale carica. La questione involge una complessa problematica di diritto intertemporale correlata alle modifiche costituzionali intervenute in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regione.

7) Con riferimento alla materia degli incarichi e delle consulenze le varie pronunce, in sede di controllo e in sede giurisdizionale, si sono soffermate, con sostanziale uniformità, su condizioni e requisiti indispensabili per assicurare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne quali, tra gli altri, la coerenza con gli obiettivi perseguiti, l'inesistenza all'interno dell'organizzazione di figure professionali adatte allo scopo, la rispondenza degli elementi oggettivi e soggettivi delle singole fattispecie ai requisiti che emergono dal quadro normativo di riferimento.

Si ricorda che nella materia l'intervento del legislatore è stato particolarmente attivo e si è articolato attraverso l'emanazione di norme che si sono stratificate nel tempo a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993

fino allo scorso anno attraverso numerosi interventi che hanno reso sempre più stringenti vincoli e condizioni a dimostrazione della necessità, più volte segnalata dalla Corte dei conti, di porre un freno al proliferare degli incarichi esterni che, oltre alle negative e gravi conseguenze sul piano finanziario, sono capaci di turbare la corretta ed armonica esplicazione delle competenze attribuite alle varie amministrazioni.

Pertanto, più che elencare fattispecie di danno che si ripetono sostanzialmente immutate, sembra opportuno fare una valutazione, perlomeno sommaria, su risultati e vantaggi che era lecito attendersi dall'applicazione della norma di cui all'art. 10 bis della legge n. 248 del 2 dicembre 2005 che nel regolare l'esercizio delle funzioni ispettive ivi disciplinate attribuisce una specifica competenza alla Corte dei conti alla quale devono essere denunciate le irregolarità riscontrate in materia di "conferimento degli incarichi e rapporti di collaborazione".

Da un'indagine espletata sul complesso delle istruttorie e pronunce per incarichi e consulenze dell'ultimo anno, è risultato che l'effetto della citata previsione normativa, intesa ad estendere l'ambito delle fonti qualificate di informazioni per il perseguimento di danni erariali, è stato pressoché nullo se si considerano le pochissime denunce pervenute in relazione ad un fenomeno niente affatto limitato ed a fronte di segnalazioni che le Procure hanno acquisito da altre fonti istituzionali e non.

Occorrerà pertanto approfondire le cause per cui, dopo un periodo di tempo da ritenersi più che sufficiente per la necessaria messa a punto dei meccanismi operativi, risulta ancora sostanzialmente poco praticato lo strumento delle denunce obbligatorie conseguenti all'attività ispettiva che potrebbe costituire valido ed efficace raccordo tra attività capillare di accertamento e funzioni requirenti delle Procure regionali.

5) Danni alla P.A. conseguenti ad illeciti penali.

Per i danni patrimoniali e non, connessi alla commissione di reati contro la P.A. o astrattamente configurabili come tali, spetta al P.R. contabile l'esercizio dell'azione risarcitoria dinanzi alla Corte dei conti nei confronti di chiunque abbia determinato una deviazione di pubbliche risorse dalle finalità assegnate dall'ordinamento.

Nel corso del 2008 l'attività istruttoria e il conseguente promovimento dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile sono stati sovente indirizzati su ipotesi di danno erariale connotate da comportamenti dolosi configuranti reato, o astrattamente configurabili come tale, contro la P.A.

Accanto alle fattispecie di danno patrimoniale spesso si è associato il danno non patrimoniale all'immagine dell'Ente pubblico.

La recente sentenza delle SS.UU. della Cassazione civile n. 26972/08 dell'11.11.2008 con riferimento al danno non patrimoniale, e quindi anche al danno all'immagine, ha fissato il principio secondo il quale, in virtù di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., unica norma disciplinante il risarcimento del danno non patrimoniale, la tutela risarcitoria è data, oltre ai casi determinati dalla legge, nei casi di lesione di specifici diritti inviolabili della persona fisica offesa, equivalente a quelli della persona giuridica pubblica, e cioè in presenza di un'ingiustizia costituzionalmente qualificata (ex artt. 2, 3, 97 Cost.).

La lesione di tale interesse da parte di pubblici dipendenti o da incaricati di pubblici servizi si traduce in un'alterazione dell'identità della P.A. e più ancora nell'apparire di un'immagine negativa, con grave compromissione di quel rapporto di totale affidamento che unisce gli amministrati all'Amministrazione, che solo giustifica una entificazione pubblica diversificata da quella privata, per la peculiare capacità giuridica e d'agire di cui essa è dotata e – dunque – per la peculiare natura dei poteri

esercitati (cfr. I Sezione Centrale n. 54/2008).

In definitiva, può dirsi che in ipotesi di condotta penalmente rilevante, la gravità del comportamento contrario agli obblighi di servizio e la diffusione presso la collettività della notizia dello stesso sono causa di un danno all'immagine a carico dell'ente pubblico cui appartiene il responsabile.

Tra le fattispecie di danno patrimoniale congiunto ad un danno all'immagine va segnalato il caso istruito dalla Procura Lombarda nei confronti di 14 soggetti coinvolti nell'inchiesta penale riguardante la "Clinica degli orrori" di Milano nei confronti dei quali è stato chiesto il sequestro conservativo dei beni avendo screditato l'immagine del sistema sanitario nazionale non solo in patria, ma anche all'estero per aver effettuato 86 interventi inutili, dannosi e crudeli sui malati al fine di ottenere maggiori rimborsi dallo Stato con false attestazioni che hanno permesso di incassare indebitamente 2.688.358,20 di euro. Il danno all'immagine è stato ritenuto così grave da comportare una richiesta di risarcimento pari al triplo di quanto truffato: 8.065.074,60 di euro.

Altra fattispecie attiene alla vicenda giudiziario-sportiva, nota come "CALCIOPOLI" che è stata oggetto di due atti di citazione emessi dalla Procura regionale del Lazio.

Tali atti, relativi a danni all'immagine e ai danni da disservizio, traggono origine da un procedimento penale in ordine ai reati di associazione a delinquere, sequestro di persona, minacce e frodi in competizioni sportive, cui ha fatto seguito un'indagine della Federazione italiana gioco calcio (FIGC) con le successive decisioni degli organi di giustizia sportiva.

Col primo atto sono stati citati nove soggetti in qualità di dirigenti e funzionari federali, arbitri e assistenti di gara oltre a due giornalisti RAI; col secondo sono stati convenuti altri nove soggetti (due direttori di gara, sei arbitri, un assistente CAN). Tutti devono rispondere dei danni loro imputati,

partecipando della natura pubblicistica del CONI e della RAI.

Complessivamente dai primi si chiede un risarcimento pari a 240 milioni di euro, mentre dai secondi un risarcimento pari ad 1 milione di euro

La Procura Ligure ha citato in giudizio per un danno patrimoniale di euro 1.195.280,00 e per danno all'immagine di euro 100.000,00 un dipendente dell'INPS di La Spezia, condannato dal Tribunale di tale città per i reati di truffa aggravata in concorso con privati beneficiari di falsificazioni materiali di posizioni contributive.

Per danno patrimoniale e all'immagine arrecati ad un Istituto d'istruzione di Firenze dal direttore dei servizi generali amministrativi mediante sottrazione di ingente somma di denaro dal conto corrente dell'Istituto e in difetto di vigilanza dei tre componenti il Consiglio di Amministrazione, la Procura Toscana ha citato i suddetti per un complessivo risarcimento di euro 359.226,83.

Con due distinti atti di citazione in data 27.2.08 e 21.3.08 il Procuratore del Molise ha convenuto in giudizio il Sindaco di un Comune già condannato per abusi in atti d'ufficio dal Tribunale di Campobasso per aver pretermesso due aventi diritto all'assegnazione di un alloggio comunale dalla graduatoria approvata dalla Commissione Provinciale competente.

Per danno patrimoniale da tangenti e danno all'immagine è stato citato in giudizio il 26.6.08 dalla Procura Toscana per il complessivo danno di 69.810 euro un sottufficiale della G. di F. che abusando della sua qualità e dei suoi poteri, aveva costretto i titolari di due imprese a versargli rispettivamente lire 80.000.000 e 30.000.000. Il militare risultava condannato in via definitiva alla pena di 1 anno e 10 mesi di reclusione.

Nei confronti del Direttore Generale di una ASL di Caserta e di due dipendenti della stessa struttura, è stata esercitata (in data 12.3.08) dalla Procura Campana l'azione di responsabilità per danni patrimoniali e

all'immagine per aver posto in essere condotte criminose (al vaglio del giudice penale) dietro ricezione di cospicue dazioni illecite ed altri favori in danno all'Ente sanitario (gare pubbliche truccate, contratti di manutenzione prorogati illecitamente, ecc.). Nella fattispecie viene addebitato un danno risarcibile, nel complesso, di euro 3.057.000,00.

Infine con atto di citazione in data 18.11.2008, la Procura Piemonte ha convenuto in giudizio un magistrato condannato, con sentenza di "patteggiamento" per un reato di corruzione in atti giudiziari per aver sollecitato e ricevuto una somma di denaro a fronte della promessa di favorire la transazione proposta da due società ad una curatela fallimentare. La citazione conclude con la richiesta della condanna a risarcire all'Erario a titolo di danno all'immagine una somma pari a tre volte la tangente percepita. Altra fattispecie concernente magistrati coinvolti in reati di corruzione in atti giudiziari si è conclusa con sentenza n. 650/2008 della Sezione Lazio, con la quale due magistrati sono stati condannati al pagamento a titolo di danno all'immagine rispettivamente di 1.000.000 e di 500.000 euro.

* * *

Tra le citazioni riguardanti una pretesa risarcitoria per danni all'immagine della P.A. rilevata a seguito di procedimento penale vanno evidenziate le fattispecie relative a violenze sessuali su studenti e su ammalati (Procura Puglia e Procura Toscana); al reato commesso da magistrato per il delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso e corruzione in atti giudiziari (Procura Campania cit. 26.3.08); ai reati di corruzione, falso e truffe in vicende relative all'illegittimo rimborso di quote inesigibili ottenute da un esattore ad opera di due funzionari dipendenti dall'Ufficio II.DD. di Napoli (cit. del 2.7.08 per un danno quantificato in euro 158.000,00); ai reati di falsità ideologica commessi da due agenti di P.S. nella formazione di falsa documentazione di attività lavorativa di un cittadino extra-europeo al fine di

fargli ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno (Procura Toscana, cit. 9.1.08, danno contestato 10.000 euro); sottrazione da parte di due agenti P.S. in servizio presso la Questura di Torino di 350 moduli autentici da destinare alla compilazione di permessi di soggiorno da vendere ad acquirenti extra-europei interessati ad entrare illegalmente in Italia (Procura Piemonte, cit. 27.6.08; danno contestato euro 10.000).

Per gravi illeciti di natura dolosa riconducibili a specifici reati contro la P.A. e produttivi di danno patrimoniale sono state attivate dalle Procure regionali numerose azioni risarcitorie, tra queste vanno evidenziati i seguenti atti di citazione depositati nel corso del 2008:

- 1) n. 50506/08 della Procura Siciliana per danno arrecato da un Vice sovrintendente in servizio presso la Casa Circondariale di Messina condannato per peculato, furto aggravato, truffa aggravata e falso per essersi appropriato di somme da corrispondere alle agenzie di viaggio; per aver beneficiato di doppi rimborsi di biglietti già pagati (che aveva trafugato) e per essersi appropriato di somme custodite nella cassa dell'Istituto penitenziario. Il danno è stato quantificato in euro 152.244,11;
- 2) n. 58546/08 della Procura Campania: danno patrimoniale per indebita percezione di finanziamenti comunitari ex legge n. 488/1992 per complessivi euro 686.523 da parte di una S.r.l., rilasciati dall'allora Ministero dell'Industria (ora Ministero dello Sviluppo Economico). Sono stati citati in giudizio per la restituzione di detto importo la stessa S.r.l. e il suo rappresentante legale. La fattispecie realizza un'ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche previste dall'art. 640 bis c.p..
- 3) Altra fattispecie viene dedotta in giudizio dalla Procura Pugliese con citazione del 22.5.08 nei confronti dei titolari di una S.r.l. che ha posto

in essere vari reati di truffa e falso, univocamente finalizzati all'acquisizione di ingenti risorse pubbliche, a fronte di progetti non eseguibili o attraverso false fatturazioni per forniture mai effettuate o effettuate con attrezzature già utilizzate (e pertanto non ammissibili a finanziamento). Per il risarcimento del danno pari al finanziamento concesso di euro 3.738.554,00, è stata chiesta la condanna in via principale a titolo di responsabilità contabile della Centrobanca - Banca Centrale di Credito popolare e in via sussidiaria degli amministratori della S.r.l. Tutti i convenuti sono chiamati a rispondere anche per un danno all'immagine del Ministero dello Sviluppo Economico nella misura di euro 1.121.566.

- 4) Fonte di enormi danni patrimoniali al Servizio Sanitario nazionale è rappresentato dal diffuso fenomeno della "iperprescrittività di farmaci".

Le Procure regionali si sono molto attivate a seguito di segnalazioni di rinvio a giudizio di medici e farmacisti con loro collusi, avendo i primi emesso prescrizioni di farmaci a favore di soggetti che non erano mai stati visitati presso il Consultorio o il loro studio o che comunque non si erano mai recati presso la farmacia collusa con i medici suddetti ad acquistare quei farmaci, i secondi per aver ottenuto rimborsi non dovuti dal SSN.

La condotta dei sanitari ha determinato grave danno alle ASL di riferimento che hanno dovuto rimborsare alle farmacie il costo dei medicinali, non dovuti perché a favore di ignari beneficiari i quali né li avevano richiesti ai medici, né li avevano acquistati in farmacia (cfr. citazioni: Proc. Puglia n. 28643/08; Proc. Sicilia n. 49090/08; Proc. Molise n. 0252/08). In proposito si rimanda a quanto si dirà più diffusamente in seguito sulla spesa sanitaria.

6) Danni erariali derivanti da attività contrattuale.

Nel corso del 2008 le Sezioni centrali e regionali della Corte dei conti hanno emesso 102 sentenze per danno erariale derivante da attività contrattuale, delle quali 77 sono sfociate nella condanna dei chiamati in giudizio.

Tra queste ultime appaiono meritevoli di essere segnalate quelle riguardanti le seguenti fattispecie:

- 1) percezione di tangenti da parte di dirigenti in relazione a lavori di realizzazione di infrastrutture stradali (Sezione prima centrale n. 64 del 5 febbraio 2008);
- 2) percezione di illeciti compensi di rilevante entità nelle fasi di aggiudicazione ed esecuzione di numerosi appalti pubblici (Sezione Lombardia n. 135 del 4 marzo 2008).
- 3) percezione di tangenti per importi notevoli in occasione dell'appalto di lavori di costruzione di un carcere (Sezione prima centrale n. 137 del 13 marzo 2008);
- 4) appropriazione indebita di somme a seguito dell'emissione di falsi ovvero duplicati mandati di pagamento a fronte di prestazioni contrattuali inesistenti, o già pagate (Sezione Lazio n. 789 del 12 maggio 2008);
- 5) mancata costruzione di una scuola i cui lavori sono stati appaltati, senza la previa prescritta concessione edilizia (Sezione seconda centrale n. 1 del 9 gennaio 2008);
- 6) realizzazione di minori lavori di ristrutturazione di un impianto sportivo rispetto a quelli contrattualmente previsti e remunerati, a seguito di errata progettazione e conduzione dei lavori medesimi (Sezione Puglia n. 57 del 14 gennaio 2008);
- 7) danno conseguito ad una condanna inflitta dal giudice civile ad un

- comune che, per una serie di difficoltà di esecuzione di una convenzione stipulata con la società concessionaria della riscossione tributi per l'attivazione di un progetto di equità fiscale, aveva proceduto alla risoluzione di detta convenzione (Sezione Marche n. 187 del 7 aprile 2008);
- 8) acquisto, con formula leasing, a prezzi superiori a quelli di mercato di segnaletica stradale e urbana, di un autocarro per la nettezza urbana e di cinque servizi igienici prefabbricati, materiali tutti inoltre risultati totalmente inutilizzati (Sezione seconda centrale n. 264 del 26 agosto 2008);
 - 9) danno derivante da inadeguata progettazione e direzione lavori nonché da omessa manutenzione protratta negli anni che hanno determinato il progressivo degrado e quindi il mancato utilizzo di una diga mobile costruita per proteggere un antico ponte romano dalle acque salmastre (Sezione prima centrale n. 452 del 24 ottobre 2008);
 - 10) danno conseguente ad accertato giudizialmente inadempimento contrattuale di un comune nei confronti di una associazione temporanea di imprese, nell'ambito di un appalto di lavori di costruzione stradale e fognature (Sezione Lazio n. 1248 del 28 luglio 2008);
 - 11) danno derivato da grave colposa risoluzione di un contratto di appalto per la costruzione di una diga (Sezione Sicilia di appello n. 271 del 31 luglio 2008);
 - 12) difformità tra lavori realizzati e lavori contabilizzati e pagati in relazione ad appalti commissionati per la sistemazione di strade statali (Sezione Marche n. 142 del 28 febbraio 2008);
 - 13) canoni locatizi pagati in relazione a locali presi in affitto dall'ente pubblico e non utilizzati in quanto non resi tempestivamente adeguati all'uso da parte della proprietà (Sezione prima centrale n. 235 del 27

- maggio 2008);
- 14) danno derivante da contratti di locazione di alloggi del patrimonio pubblico contenenti illegittime condizioni di favore per i locatari (Sezione Lazio n. 965 del 9 giugno 2008);
 - 15) danno derivante da dolose sovrapprezzature di opere in realtà di minore valore rispetto a quelle commissionate (Sezione Trento n. 2 del 18 febbraio 2008);
 - 16) danno derivante dall'acquisto di una fornitura di gas medicali a prezzi irragionevolmente superiori a quelli praticati per forniture analoghe (Sezione Sicilia d'appello n. 289 del 6 ottobre 2008);
 - 17) mancato perfezionamento della procedura espropriativa (Sezione Calabria n. 506 del 25 giugno 2008);
 - 18) rilevanti difetti di progettazione nonché di conduzione dei lavori di realizzazione di una discarica per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Sezione Lombardia n. 237 del 7 aprile 2008);
 - 19) erogazione indebita in favore di dipendenti pubblici degli incentivi economici connessi alla progettazione ed esecuzione di opere pubbliche (Sezione Campania n. 236 del 28 gennaio 2008);
 - 20) danno derivante da un affidamento di incarico di consulenza non preceduto da alcun procedimento selettivo improntato all'evidenza pubblica e privo di ogni indicazione circa durata e oggetto dell'incarico medesimo (Sezione Calabria n. 320 del 7 aprile 2008 e Sezione prima centrale n. 237 del 28 maggio 2008);
 - 21) illecita stipulazione di polizza assicurativa per la copertura della responsabilità amministrativa contabile (Sezione prima centrale n. 394 del 2 settembre 2008);
 - 22) aggiudicazione illecita di gare pubbliche di appalto a prezzi superiori a quelli di mercato (Sezione Molise n. 54 del 15 aprile 2008);

23) condanna del direttore dei lavori e del responsabile del procedimento per i danni conseguenti all'allibramento in contabilità, certificazione e pagamento di acconti all'impresa esecutrice delle opere, per partite di lavoro non eseguite (Sezione Sardegna n. 2217 del 18 novembre 2008).

Come si evince dalla suindicata elencazione, le patologie maggiormente ricorrenti negli appalti pubblici di opere, beni e servizi attengono innanzitutto a fatti corruttivi e concussivi che, al di là della loro riprovevolezza sotto l'aspetto penale, incidono di norma sul prezzo degli appalti medesimi, aumentandone l'entità e determinando quindi un maggior onere finanziario a carico dell'erario, assolutamente ingiustificato.

Inoltre tali fatti vengono costantemente ritenuti dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti pregiudizievoli dell'immagine della pubblica amministrazione, lesa nei confronti della pubblica opinione dai comportamenti altamente antidoverosi dei propri dipendenti.

Una seconda rilevante categoria di danno erariale nella materia in questione è rappresentata da tutte quelle iniziative volte alla realizzazione di un'opera pubblica ovvero alla esternalizzazione di un servizio che vengono affidate a privati senza che sia previamente condotta una seria – e non come di frequente approssimativa – analisi in merito alla loro concreta fattibilità economica, tecnica, logistica. L'assenza o comunque la superficialità di tali analisi sono quasi sempre la causa del sorgere in corso d'opera di una serie di difficoltà di esecuzione dell'instaurato rapporto contrattuale e del conseguente fallimento dell'opera o del servizio appaltati, rendendosi così vano il dispendio di risorse finanziarie nel frattempo utilizzate.

In questi casi si assiste spesso anche ad un ulteriore nocumento patrimoniale, costituito dal danno cosiddetto indiretto conseguente alla condanna inflitta all'ente dal giudice civile che ha accolto la domanda risarcitoria del privato avverso l'indebita risoluzione, effettuata dall'ente

medesimo, del relativo rapporto contrattuale.

Anche nel settore delle forniture si segnalano acquisti di beni effettuati senza una ponderata analisi di congruità del prezzo e, in qualche caso, come quello di cui al punto 8 della surriferita elencazione, senza verificarne l'effettiva utilità per l'ente, con la conseguenza che la fornitura acquistata risulta poi mai utilizzata.

Frequenti risultano, infine, le fattispecie di danno erariale conseguenti al mancato perfezionamento entro i termini di legge delle procedure espropriative dei fondi occupati d'urgenza, a gravi errori, da parte di direttori dei lavori e di funzionari responsabili del procedimento, di contabilizzazione di lavori in realtà ineseguiti ovvero parzialmente eseguiti, al ricorso a varianti in corso d'opera con conseguenti maggiori oneri finanziari, dovuti ad errori e/o omissioni di progettazione.

7) Opere incompiute.

Anche nel corso dell'anno 2008 molte fattispecie di responsabilità amministrativa sono da collegare direttamente o indirettamente al fenomeno delle cosiddette opere pubbliche incompiute (opere cioè progettate ma non appaltate ovvero non completate o comunque inutilizzabili per scorretta esecuzione) che rappresentano un gravissimo spreco di risorse pubbliche e la testimonianza più eloquente dell'inefficienza dell'amministrazione centrale e periferica.

Carenza di programmazione, eccessiva frammentazione dei centri decisionali, complessità delle procedure amministrative, inadeguatezza della progettazione, dilatazione dei tempi di esecuzione imputabile sia alle amministrazioni committenti che alle imprese esecutrici, carenze e inadeguatezze dei controlli tecnici e amministrativi, sono solo alcune delle cause di un fenomeno complesso che da anni è oggetto di studi e di numerosi

interventi legislativi volti alla semplificazione ed accelerazione delle procedure ed al rifinanziamento delle opere ancora da completare.

Di fronte ad un fenomeno così complesso come quello delle opere incompiute, che chiama in causa vari livelli di responsabilità e, soprattutto, che abbraccia fatti che si dilatano nel tempo per svariati decenni, l'accertamento delle singole responsabilità degli amministratori e funzionari a vario titolo coinvolti, dalla fase della programmazione, progettazione, attivazione del finanziamento, scelta del contraente, esecuzione e collaudo finale, è oltremodo difficoltoso.

Fra le varie fattispecie che hanno formato oggetto di esame da parte delle sezioni giurisdizionali contabili, possono essere richiamate: la sentenza della Sezione II d'appello n. 213 del 2008 che ha condannato un direttore dei lavori al danno rappresentato dal costo complessivo finale delle opere appaltate, oltre al danno alla salute, derivante dalla *totale inutilizzabilità dei lavori* eseguiti per la realizzazione della rete idrica e della rete fognante della città di Isernia; la sentenza n.90 /2008 della Sezione I centrale d'appello, che ha condannato un dipendente dell'ANAS e direttore dei lavori di costruzione di un tratto di strada statale, per il danno derivante dalla liquidazione e pagamento di materiali non forniti o forniti in modo difforme da quanto pattuito e di *lavori non eseguiti* o eseguiti difformemente a quanto pattuito, mediante false attestazioni negli atti di contabilità pubblica; la sentenza n. 143 del 2008 della Sezione giurisdizionale Marche, che ha condannato i responsabili al risarcimento del danno derivante da *lavori non eseguiti* ovvero eseguiti in modo difforme da quanto previsto dal progetto e dal contratto di appalto relativo a lavori urgenti di consolidamento di un corpo stradale in frana; la sentenza n. 1248 del 2008 della Sezione giurisdizionale Lazio che ha accertato le responsabilità per danno a seguito della risoluzione di un contratto d'appalto per la realizzazione di un'opera pubblica, derivanti dal

fatto che *il Comune di Roma aveva omissis le indagini del sottosuolo* prima dell'espletamento della gara; la sentenza parziale della Sezione giurisdizionale Sardegna n. 1830 del 2008, con la quale è stato riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti con riferimento alla responsabilità per danno patrimoniale e ambientale derivate dall'esecuzione dei lavori di ripascimento della spiaggia del Poetto che ha portato secondo la Procura alla *devastazione irreversibile di gran parte del litorale costiero*; la sentenza n. 694 del 2008 della Sezione giurisdizionale del Lazio che ha accertato ingenti responsabilità per danni (euro 71.617.795) nella vicenda relativa all'esecuzione del 7° lotto del piano di ricostruzione di Ancona; la sentenza n. 142 del 2008 della Sezione giurisdizionale Marche che ha accertato le responsabilità dell'ingegnere Capo, Direttore dei Lavori e Geometra contabilizzatore dell'A.N.A.S. delle Marche, per aver falsamente attestato lavori mai effettuati, con conseguente danno per l'ANAS, consistente nell'aver pagato all'impresa appaltatrice materiali forniti in quantità inferiore (ferro tondino) e qualitativamente diversa (conglomerato cementizio per i pali del muro di sostegno) e *lavorazioni non eseguite* (strato di base e di fondazione della pavimentazione stradale); la sentenza n.76/2008 della Sezione giurisdizionale dell'Umbria relativa ad una vicenda (frode nell'esecuzione di un contratto di pubbliche forniture) consistente nella *contabilizzazione di lavori mai eseguiti* e nell'impiego di materiali non idonei (con il rischio di mettere a repentaglio la sicurezza e la vita degli automobilisti trattandosi di giunzione dei parapetti e guardrail).

A dimostrazione delle difficoltà derivanti per le Procure contabili di dimostrare in giudizio i presupposti della responsabilità entro i termini prescrizionali quinquennali, si segnala la sentenza Sezione Sicilia n. 1756 del 2008 assolutoria per omessa dimostrazione del nesso causale, in una fattispecie in cui si era contestato il danno subito dal Ministero delle

Infrastrutture a seguito del pagamento di un compenso per prestazione professionale (studio idraulico marittimo e verifica di stabilità delle opere di completamento del molo di sopraflutto di un porto) rivelatasi inutile in conseguenza della sopravvenuta irrealizzabilità dell'opera determinata dalla perdita del finanziamento originariamente accordato e la sentenza, sempre della Sezione Sicilia, n. 786 del 2008, che ha dichiarato prescritta la domanda di risarcimento del danno azionata contro il collaudatore statico per aver attestato l'idoneità di opere (strada) radicalmente prive di utilità pubblica perché interessate da fatti di dissesto strutturale tali a comprometterne la funzionalità.

Fra le vertenze ancora in corso si segnala la citazione della Procura Sicilia per un danno erariale superiore a tre milioni di euro, per le responsabilità derivanti *dall'omessa realizzazione di una strada* la cui mancata realizzazione ha anche causato il dissesto dell'ente appaltante (comune di Gallodoro), per il quale è stato richiesto ed ottenuto il sequestro conservativo dei beni dei convenuti; la citazione della Procura Lazio per il danno (euro 161.134,55) derivante dalla *mancata realizzazione di un asse viario*, per il quale è stata corrisposta la relativa spesa di progettazione.

8) La spesa sanitaria.

Nel campo sanitario – farmaceutico il nostro assetto costituzionale appare ispirato al principio della tutela della salute dei cittadini e della garanzia di cura gratuita per gli indigenti (art. 32).

In attuazione di tale principio costituzionale, il legislatore nazionale, fin dalla promulgazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833, ha inteso coniugare la esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare al settore

sanitario, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto delle esigenze minime di carattere primario e fondamentale del settore sanitario, operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio.

Di qui, altresì, l'esigenza normativa di una razionalizzazione della spesa sanitaria, da un lato, e, dall'altro lato, l'approntamento di misure volte al contenimento della stessa.

A tali finalità, da ultimo evidenziate, la Corte dei conti partecipa esercitando ex lege idonee forme di controllo e giurisdizione in ordine alle multiformi attività poste in essere dai soggetti che, a vario titolo, agiscono nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Per quanto qui rileva occorre dare contezza delle iniziative di principale rilievo, sia giudiziali che istruttorie, che anche nel corso del 2008 hanno dato luogo ad importanti esiti e sviluppi come di seguito evidenziati.

L'attività illecita in questo settore si manifesta attraverso molteplici tipologie di condotte antiggiuridiche, quali esemplificativamente:

- 1) gli incarichi illegittimi conferiti a personale estraneo alle aziende sanitarie;
- 2) gli acquisti non autorizzati di apparecchiature medicali;
- 3) la mancata utilizzazione, i mancati completamenti oppure le mancate o inadeguate ristrutturazioni di strutture ospedaliere già realizzate;
- 4) le irregolarità nella spesa causate dalla iperprescrizione di farmaci;
- 5) le irregolarità nella spesa causate da doppia e/o fraudolenta fatturazione;
- 6) le indebite e fraudolente acquisizioni di risorse pubbliche per corsi di formazione mai espletati, espletati solo in parte ovvero sforniti in tutto o in parte di rendiconto o documentazione giustificativa;
- 7) gli indebiti compensi percepiti dai medici di base;

- 8) le irregolari gestioni di case di cura convenzionate;
- 9) le irregolarità sulle esenzioni dei tickets;
- 10) le illegittime nomine fiduciarie di dirigenti apicali;
- 11) le corresponsioni di indennità non dovute.

Senza alcuna pretesa esaustiva, si espongono di seguito le pronunzie di questa Corte in subiecta materia (alcune delle quali gravate in sede di appello) nonché le istruttorie dei locali organi requirenti di principale rilievo e interesse.

Con riferimento alla prima tipologia di illeciti si evidenzia, tra altre, la sentenza della Sezione II di Appello n. 350/2008/A del 3 novembre 2008, con la quale un direttore amministrativo ed un direttore sanitario di Azienda sanitaria Locale sono stati condannati avuto riguardo ad una fattispecie di incarico conferito ad un esterno per il quale era prevista una generica competenza amministrativa, a fronte di un compenso forfettario mensile e senza alcun riscontro o controllo sui risultati concretamente conseguiti dalla amministrazione. In primo grado, la Sezione Marche di questa Corte, con sentenza 200/2008 del 16 aprile 2008, ha condannato un Commissario straordinario di una ASL per un danno conseguente a più convenzioni con le quali affidava irregolarmente, sotto il profilo sia formale che sostanziale, un incarico di consulenza – altresì implicante svolgimento di attività istituzionali non attribuibili all'esterno dell'Ente – ad una società. Tale incarico risultava svolto, per giunta, in assenza di idoneo titolo e documentazioni giustificativa, e quindi pagato con una somma che integrava un danno erariale (vedi anche, per analoga fattispecie, Sez. Calabria, sent. 315/08 del 3 aprile 2008).

Quanto all'acquisto di apparecchiature medicali per un prezzo superiore ai valori di mercato nonché di farmaci ospedalieri in illecito sovrapprezzo rispetto ai parametri di spesa già noti in ambito della sanità pubblica (e senza previa indagine di mercato) si evidenzia, sul primo punto Sez. Abruzzo,

sentenza 61/08 del 12 febbraio 2008 con la quale è stato condannato un dirigente di 1° livello presso una Unità operativa di una ASL per l'acquisto di un ecografo, nel quadro di una procedura ad evidenza pubblica, per un prezzo assolutamente non congruo, laddove la stessa apparecchiatura aveva un valore di mercato corrente che, compresa l'IVA, corrispondeva alla metà del prezzo pagato, e Sezione Calabria, sentenza 81/2008 del 29 gennaio 2008, con la quale sono stati condannati due direttori di farmacie ospedaliere per avere continuato ad acquistare, nel corso del tempo, da una sola ditta specialità medicinali a suo tempo coperte da brevetto ma successivamente non considerando che, scaduti tali brevetti, erano stati immessi sul mercato altri farmaci da parte di altre ditte contenenti lo stesso principio attivo a prezzi assai più contenuti rispetto a quelli praticati dal produttore originario.

La iperprescrizione dei farmaci, sia in senso stretto (intesa come superamento del quantitativo di farmaco assunto dal singolo assistito in un determinato periodo di tempo), sia in senso ampio (dato dallo scostamento perpetrato nel tempo, abnorme e oggettivamente immotivato tra le prescrizioni concretamente somministrate dal singolo medico e le scelte della generalità degli altri professionisti, ponderati sulla base di standard internazionali, cosiddetti *defined daily dose*) ha formato oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali nel corso del 2008.

Dei danni causati alle pubbliche finanze da atteggiamenti iperprescrittivi in senso ampio o in senso stretto sono stati chiamati a rispondere i medici prescrittori e i titolari delle farmacie, questi ultimi nel caso in cui i pazienti avessero dichiarato di non aver mai acquistato il farmaco o di non essersi nemmeno mai recati nella farmacia che, invece, ha chiesto e ottenuto il rimborso dalla ASL competente. In non pochi casi si sono palesati comportamenti fraudolenti dei convenuti in giudizio. Si segnalano in proposito, tra le altre, Sez. III, sent. 199/2008 del 5 giugno 2008, Sez. I sent.

343/2008/A del 24 luglio 2008, nonché una pluralità di sentenze in primo grado, quali, ex plurimis, Sez. Calabria sent. 18 gennaio 2008 e Sez. Liguria sent. 25 febbraio 2008.

Numerose sentenze di condanna della Sezione Lazio hanno riguardato il comportamento di un direttore amministrativo di una ASL nonché di vari altri dirigenti e funzionari della stessa che, in cambio di profitti illeciti, mediante alterazione del sistema informatico contabile, hanno consentito a diverse imprese di percepire due volte il pagamento delle medesime fatture. Un'altra serie di ipotesi delittuose ha visto il coinvolgimento del dirigente del servizio legale il quale, d'intesa con vari imprenditori, ha transatto crediti oggetto di precedenti pagamenti; in altre ipotesi lo stesso soggetto ha omesso di opporre decreti ingiuntivi per fatture già pagate. Per tali ultime fattispecie sono stati incardinati i relativi giudizi uno dei quali è stato definito con sentenza della Sezione Lazio n. 667/2008, un'altro già discusso e in attesa di decisione ed uno ancora in fase di invito a dedurre. Altra vicenda ha visto il coinvolgimento dell'assessore alla sanità pro tempore per la Regione Lazio e vari dirigenti regionali in fattispecie relativa a corsi di formazione mai espletati per la quale si è in attesa degli esiti di taluni accertamenti delegati alla Guardia di Finanza.

Tra gli indebiti compensi percepiti dai medici di base, di specifico rilievo sono apparse le sentenze che hanno evidenziato consistenti danni erariali derivanti da irregolarità nella effettuazione della attività libero professionale aggiuntiva ad integrazione della attività istituzionale nell'ambito della medesima struttura ospedaliera (in particolare, ma non esclusivamente, la cosiddetta attività intra moenia). Tale condotta illecita ha presentato multiformi manifestazioni concrete, che sono andate da attività aggiuntive prestate in orario di attività istituzionale, ad attività per visite ambulatoriali in orari in cui gli ambulatori risultavano chiusi, ad attività

asseritamente effettuate in sala operatoria in giorni in cui il medico risultava non presente. Si segnalano in proposito Sez. Lazio, sent. 109/2008 del 23 gennaio 2008 e Sez. Toscana, sent. 593/2008 del 18 settembre 2008.

Casistiche parzialmente diverse da quelle or ora evidenziate hanno riguardato, altresì, responsabilità amministrative di medici che hanno esercitato attività professionale extramuraria a titolo oneroso presso il proprio studio in palese spregio del divieto di esercitarla, avendo optato per il regime di esclusività percepandone la relativa retribuzione (Sez. Appello Sicilia, sent. 288/A/2008 del 6 ottobre 2008).

Recenti ed eclatanti casi di gestione a dir poco disinvolti di case di cura convenzionate o di altri centri medici operanti in regime di accredito (alcuni ancora oggetto di attività istruttorie da parte dei locali Organi Requirenti di questa Corte) hanno riproposto alla attenzione della opinione pubblica fattispecie di comportamenti illeciti consistenti nella rappresentazione formale e fraudolenta, all'interno delle relative cartelle cliniche, di patologie e di conseguenti prestazioni sanitarie di cui si è chiesto ed ottenuto un rimborso a carico del S.S.N. superiore al dovuto, atteso che la patologia effettiva sofferta dal paziente, ove correttamente diagnosticata, avrebbe determinato un rimborso considerevolmente inferiore o addirittura non dovuto. Un caso parzialmente diverso è stato oggetto della sentenza della Sez. Campania 696/2008 del 2 febbraio 2008, con la quale è stato condannato ad un risarcimento di euro 1.185.051,30 un direttore sanitario di ASL a causa dello sfioramento della cosiddetta "capacità operativa massima" di due centri di riabilitazione operanti in regime di accredito che ha in tal modo determinato l'inutilità, l'inidoneità e l'inadeguatezza delle prestazioni in eccedenza rispetto agli obiettivi predeterminati dagli artt. 26 e 44 della legge 833/1978.

La casistica giurisprudenziale non ha mancato, infine, di segnalare, anche nel 2008, fattispecie consistenti nella illegittima corresponsione di

indennità di coordinamento non dovute (Sez. I Centrale, sent. 199/2008) con condanna rispettivamente del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario per complessivi 176.412,42 euro. Va in particolare segnalata sul punto la sentenza della Sez. Campania 1617/2008 con la quale sono stati condannati per 4 milioni e 456 mila euro il direttore generale e due direttori amministrativi (avvicendatisi nel tempo) di una azienda ospedaliera per indebita corresponsione a centinaia di unità del personale dipendente della indennità per profilassi antitubercolare, di spettanza di soli 22 soggetti della struttura ospedaliera.

9) Frodi comunitarie - OLAF - Quote Latte.

I rapporti finanziari con l'Unione europea costituiscono un rilevante settore di attività della Corte dei conti italiana, sia per quanto attiene alle funzioni di controllo che per quanto attiene alla competenza giurisdizionale di cui all'art. 103 della costituzione, con particolare riguardo alla responsabilità patrimoniale dei soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per danni erariali connessi all'esercizio dell'attività amministrativa.

Anche la corretta erogazione, il proficuo utilizzo ed il tempestivo recupero delle risorse pubbliche di derivazione comunitaria costituiscono esplicitazione di attività amministrativa rientrante nell'ambito della giurisdizione contabile, che viene attivata, nei casi di danno erariale, dalle Procure regionali della Corte dei conti.

La competenza giurisdizionale della Corte viene affermata in primo luogo con riguardo alla qualificazione del danno relativo alle risorse comunitarie, che può riguardare sia il settore delle entrate, in relazione a fatti di omessa percezione delle risorse dovute, sia con riguardo alle spese.

Per quanto in particolare attiene alle spese, il profilo del danno

connesso a fenomeni di irregolarità e frode determina rilevanti conseguenze negative:

- di tipo economico, considerato che le risorse dirottate per fini diversi ed illeciti determinano il mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti i finanziamenti comunitari;
- di sicurezza pubblica, in quanto tali risorse finiscono per finanziare circuiti criminali;
- di tipo sociale, in quanto tali fenomeni minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie;
- di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo i principi indicati negli articoli 274, comma 1 e 280, comma 2 del Trattato. Tali norme rispettivamente prevedono che 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) 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).

Il principio di assimilazione, definito nello stesso art. 280, impone che con riferimento alle risorse comunitarie lo Stato italiano intervenga con tutti gli strumenti di tutela previsti per le risorse nazionali e pertanto anche con l'applicazione della disciplina normativa relativa ai danni cagionati allo Stato ed alle amministrazioni pubbliche italiane .

La giurisprudenza contabile e della Corte di Cassazione ha affermato che anche con riguardo alle risorse comunitarie, il danno si configura comunque a carico dell'ente pubblico nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinatario della risorsa comunitaria che, una volta assegnata entra a

far parte delle fonti di finanziamento del medesimo, anche se le stesse sono a destinazione vincolata. 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 oltre che della stessa Unione europea.

Va anche considerato che le fattispecie di frode possono comportare anche profili di danno per l'immagine delle pubbliche amministrazioni erogatrici dei finanziamenti, anch'esso rientrante nella giurisdizione contabile, che si aggiunge al danno patrimoniale.

Quanto al profilo soggettivo, il particolare settore della frode nei finanziamenti pubblici, è caratterizzato dall'evoluzione interpretativa svolta dalla Corte di Cassazione a Sezioni unite, per la quale l'erogazione coinvolge nella giurisdizione della Corte dei conti tutti i soggetti pubblici e privati partecipi del procedimento, sia pubblici amministratori e funzionari, sia soggetti privati, persone fisiche o giuridiche competenti per l'effettuazione di attività istruttorie, certificative o di controllo, sia beneficiari finali, tenuti ad attuare, mediante un corretto uso dei fondi percepiti, il programma definito dalla pubblica amministrazione nazionale e comunitaria (a questo proposito in particolare Corte di Cassazione, Sezioni unite civili n. 4511 del 1° marzo 2006).

Un approccio "globale" rivolto a tutti i soggetti della frode consente inoltre di evidenziare profili di responsabilità di soggetti pubblici preposti alla gestione ed al controllo, anche per condotte non dolose (ma gravemente colpose) che non emergono immediatamente in sede di indagine penale e rimangono normalmente estranee ai procedimenti di recupero in via amministrativa azionati dalle pubbliche amministrazioni interessate (Sez. Marche, sentenza n. 389/2007 e Sez. Puglia, sentenza n. 182/2007).

La sentenza contabile, inoltre, costituisce titolo giuridico in relazione al quale posizioni critiche possono essere fatte valere in sede di compensazione

con riguardo a nuove erogazioni e contributi.

L'esercizio dell'azione di responsabilità si potrà rivelare particolarmente efficace in considerazione del ricorso al sequestro conservativo, nonché a ulteriori strumenti di natura cautelare attribuiti al pubblico ministero contabile dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1 comma 174 della legge 266/2005 che consente infatti al P.M. presso la Corte dei conti di avvalersi 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”). In particolare le prime esperienze in materia hanno riguardato l'esercizio dell'azione revocatoria prevista dall'art. 2901 del codice civile che consente di far dichiarare inefficace nei confronti della pubblica amministrazione creditrice gli atti di disposizione del patrimonio con i quali il debitore rechi pregiudizio alle ragioni del credito (cfr. al riguardo Sezione III centrale appello n. 301 del 13 ottobre 2008 e, con riguardo specifico a fattispecie di frode comunitaria, Sez. Marche, n. 416 del 20 novembre 2008 con l'accoglimento di domanda di revocatoria proposta dalla Procura Marche relativamente a cessione di ramo di azienda da parte di una S.r.l. convenuta in giudizio di responsabilità per frode nel settore degli aiuti alla trasformazione di prodotti agricoli). La Corte di Cassazione si è pronunciata sulla competenza della stessa Corte dei conti in sede giurisdizionale sull'azione revocatoria promossa dalla Procura contabile (sentenza Sezioni unite civili della Corte di Cassazione n. 22059/07 del 22 ottobre 2007).

Va ancora evidenziato che il processo contabile si sviluppa ordinariamente in modo autonomo rispetto al procedimento penale eventualmente pendente per le fattispecie collegate alla frode comunitaria e non subisce nemmeno gli effetti sospensivi che si realizzano con riguardo ai procedimenti amministrativi per effetto degli stessi procedimenti penali (cfr.

tra tante Cass. Sez. un. civ. n. 28048 del 25 novembre 2008).

Complessivamente nella materia risulta, nel 2008, l'emissione di 83 atti di citazione per un importo di circa 47 milioni di euro.

Con particolare riguardo alle fattispecie di danno nel settore delle erogazioni in agricoltura (FEOGA), nel 2008 risultano essere stati emessi 64 atti di citazione per un importo complessivo di oltre 35 milioni di euro (tra cui 25 dalla Procura per la Calabria per euro 929 mila; 1 dalla Procura Marche per euro 85 mila; 2 dalla Procura Molise per euro 1, 072 milioni; 15 dalla Procura Sicilia per euro 1,118 milioni; 21 dalla Procura Toscana per euro 32,6 milioni).

Tra gli atti anzidetti si configurano come peculiari le citazioni emesse dalla Procura regionale della Sicilia a seguito di indagine condotta in collaborazione con la Guardia di finanza, nei confronti di soggetti percettori di contributi FEOGA–Garanzia benché sottoposti a misura di prevenzione personale antimafia, per i quali l'articolo 10 della legge n. 575/1965 inibisce l'accesso a qualsiasi forma di erogazione pubblica. Per tali ipotesi è intervenuta anche una sentenza di condanna - Sez. Sicilia n. 3102 in data 18 novembre 2008 - per euro 10.692,00 oltre a interessi e rivalutazione monetaria. Il numero maggiore di atti è stato emesso dalla Procura Calabria. Di ingente importo è il complessivo danno richiesto dalla Procura Toscana (oltre 32 milioni di euro) con 21 atti di citazione relativi ad indebita percezione di contributi erogati per l'avvio di imprese agricole da parte di giovani agricoltori nell'ambito del programma comunitario di sviluppo rurale. La Procura Molise ha emesso 2 atti di citazione relativi ad indebite percezione di fondi nel settore della pesca, con sequestro conservativo per euro 689 mila.

Le sentenze di condanna emesse nello stesso settore sono state sette di cui 5 dalla Sezione Calabria (euro 859.515,62) e 2 della Sezione Sicilia (euro

18.849,57).

Le sentenze della Sezione Calabria (n. 111/08 del 12 febbraio 2008, n. 427/2008 del 28 maggio 2008 e n. 423/2008 del 22 maggio 2008) hanno comportato la condanna di allevatori per indebita percezione di contributi nel settore dell'incentivazione all'allevamento, per inesistenza dei requisiti richiesti in tema di certificazione sanitaria, per importi complessivi di euro 390.000. La sentenza della Sezione Calabria n. 151/08 del 3 marzo 2008 ha riguardato l'indebita percezione di contributi relativi al reimpianto di un agrumeto e alla realizzazione di serre, con condanna dei percettori a risarcire complessivamente circa 440.000 euro, mentre la sentenza della Sezione Calabria n. 318/2008 del 4 aprile 2008 si riferisce alla condanna di funzionari pubblici per omessi controlli nel settore della produzione agrumicola. Le sentenze della Sezione Sicilia riguardano la condanna di un percettore di fondi FEOGA-Garanzia benché sottoposto a misura di prevenzione antimafia (n. 3102 del 18 novembre 2008) e l'indebita percezione di aiuti nel settore dell'allevamento (n. 1144 del 29 aprile 2008).

Nel settore degli interventi di sostegno alle imprese, attuati attraverso strumenti normativi nazionali (legge 488/92) e regionali, in gran parte cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), risultano emessi 15 atti di citazione per un importo complessivo di oltre 8 milioni di euro.

Le fattispecie si connotano per l'avvenuta erogazione di contributi a fronte di false dichiarazioni relative all'acquisto di macchinari e fatturazioni relative ad operazioni inesistenti connesse alla realizzazione di nuovi impianti industriali ovvero alla loro implementazione ed innovazione, attivate dalla Procura Calabria (4 atti per importo complessivo di euro 2,5 milioni), dalla Procura Sicilia (3 atti per euro 1,5 milioni) dalla Procura Campania (3 atti per euro 2,4 milioni), dalla Procura Molise (4 atti per euro 1,7 milioni), dalla

Procura Marche (1 atto per euro 125.623,30), e sono state promosse nei confronti delle società o soggetti beneficiari finali delle erogazioni.

Nel settore è stata emessa sentenza di condanna della Sezione Veneto (n. 99 del 23 gennaio 2008) per euro 60.000,00 e sentenza di condanna della Sezione Sardegna (n. 123 del 18 gennaio 2008) per euro 326.720,96.

Per quanto infine attiene agli interventi di sostegno all'occupazione e alla promozione sociale, cofinanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), risultano emessi 4 atti di citazione per un importo complessivo di euro 3,8 milioni.

In particolare, la Procura Toscana ha emesso un atto per euro 975.000,00 relativo all'indebita percezione e finalizzazione di un contributo nell'ambito di un programma di avvio al lavoro di personale femminile; la Procura Liguria ha emesso due atti per un importo di 152.000,00 euro concernenti l'indebito utilizzo da parte di soggetti privati di contributi diretti allo sviluppo dell'occupazione; la Procura Molise ha emesso un atto per l'importo di 2,7 milioni di euro per indebito utilizzo di fondi da parte di un soggetto societario.

La Sezione prima centrale di appello ha confermato, nel corso del 2008 (sentenza n. 396 del 4 settembre 2008) la sentenza n. 678/2006 emessa dalla Sezione Liguria, nei confronti di un ente per la formazione professionale, per l'importo di euro 1.280.622,53).

Il quadro complessivo risulta quindi in espansione, sia con riguardo alle ipotesi di danno sia con riferimento alle posizioni soggettive. Inoltre il consolidamento della giurisprudenza consentirà di assicurare l'effettività dei recuperi riguardanti le somme percepite che costituisce obiettivo fondamentale, unitamente ad un incremento dell'attenzione complessiva sui fenomeni che, di per sé può produrre un mutamento in senso positivo soprattutto con riguardo alla responsabilizzazione dei soggetti anche privati

posti in posizione intermedia fra p.a. erogatrice e percettore, con funzioni di istruttoria e certificazione.

In tale contesto è rilevante anche l'attenzione da porsi a fattispecie che vedono la partecipazione di soggetti collegati ad associazioni criminali. Si tratta pertanto di un settore di intervento che vede costantemente attente la Procura Generale e le Procure regionali, con particolare riguardo a quelle delle regioni inserite nell'obiettivo "convergenza" (ex Obiettivo 1) della programmazione comunitaria (regioni in ritardo di sviluppo).

Al riguardo è ormai da tempo operativo un valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza, che invia sistematicamente alla Procura Generale copia delle segnalazioni da essa inoltrate a varie amministrazioni in seguito alla conclusione di indagini relative alle frodi comunitarie. Inizialmente la predetta attività aveva fini meramente conoscitivi riguardando tali informazioni 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 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).

L'evoluzione giurisprudenziale prima ricordata ha determinato che dette segnalazioni costituiscano ormai denuncia di danno per l'erario e consentono alla Procura generale di disporre di un quadro unitario di informazioni che si aggiunge alle specifiche denunce che i comandi della Guardia di finanza inoltrano direttamente alle Procure regionali e che consente quindi alla Procura generale di svolgere anche una funzione di coordinamento della complessiva azione delle Procure regionali, prevista peraltro dall'art. 2, comma 3 della legge 19/1994. "Il Procuratore generale

coordina l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici”.

Tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2008 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 178 segnalazioni ed altre tre sono pervenute dal Comando Carabinieri per le Politiche agricole.

In totale le frodi segnalate nel 2008 ammontano a circa 148 milioni di euro di cui 61,6 milioni (per 90 casi) riguardano frodi nel settore degli aiuti allo sviluppo regionale (fondo FESR), con il maggiore importo nella regione Sicilia (19,9 milioni). Quarantotto casi per 42,8 milioni di euro riguardano il settore aiuti all'agricoltura (FEOGA-Garanzia), con maggiore importo complessivo nella regione Calabria (30,3 milioni); 10 casi per 29,5 milioni di euro si riferiscono al settore del sostegno innovativo ed infrastrutturale in agricoltura (FEOGA-Orientamento), di cui il maggiore importo in Abruzzo con 29,9 milioni di euro. Il sostegno sociale e all'occupazione (FSE) ha registrato 27 denunce per 13,4 milioni di euro con maggiori importi in Lombardia (3,2 milioni di euro) e Liguria (1,4 milioni di euro). Il fondo per la pesca (SFOP) registra 4 segnalazioni per un importo complessivo di 599.000 euro (di cui 476.000 in Toscana).

Si tratta di un modello di segnalazione e denuncia che consente ormai una estensione generalizzata a tutti i soggetti operanti nel settore, sia investigativi che amministrativi.

Di particolare importanza risulta, in tale settore, l'applicazione da parte delle Autorità Giudiziarie, delle disposizioni in tema di comunicazione al pubblico ministero contabile dell'avvenuto esercizio dell'azione penale (art. 129 comma 3° e 3° comma bis disp. att. c.p.p.) nonché delle sentenze emesse in primo grado e definitive per reati contro la pubblica amministrazione (artt. 6 e 7 della legge 97/2001) con riguardo a tutti i casi di frode comunitaria, anche quando compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori

dei fondi.

In tale contesto è proseguita la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), secondo quanto previsto nel protocollo di collaborazione sottoscritto il 23 giugno 2006, e la attivazione della rete di contatto fra magistrati della Procura generale, delle Procure regionali e dell'OLAF (che ha al proprio interno una Unità magistrati). Detto protocollo prevede una collaborazione informativa 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 di segreto istruttorio e di tutela dei dati personali. La Procura generale partecipa anche, unitamente all'ufficio stampa della Corte dei conti, alle attività dell'OLAF in tema di comunicazione istituzionale antifrode (rete OAFCN).

Analogamente, con riferimento ai profili di collegamento delle fattispecie di frode con fenomeni di criminalità organizzata è stato attivato un collegamento informativo con la Direzione nazionale antimafia.

L'esperienza finora maturata ha evidenziato come l'apertura di istruttorie e l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte delle Procure regionali relative a fatti di frode ed irregolarità, determini anche momenti di coordinamento con l'azione del magistrato penale e delle stesse pubbliche amministrazioni così da consentire una trattazione maggiormente tempestiva e efficace delle singole fattispecie. In tal modo l'attività giudiziaria delle Procure regionali e della Procura generale potrà trovare proficuo sviluppo anche da un raccordo informativo, in corso di definizione per gli aspetti procedurali, con il Comitato per la lotta alle frodi comunitarie, istituito presso il Ministero delle Politiche europee e recentemente riordinato con DPR 14 maggio 2007.

Infine si fa cenno ad un settore distinto dalle frodi di cui sopra ma collegato ai flussi di finanziamento comunitari e caratterizzato dal perdurare

di forti criticità nel rapporto con la Commissione europea, costituito dalle cosiddette “Quote latte”. Come è noto il regime delle “Quote latte” è finalizzato a conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell’ambito dell’Unione europea. A tal fine la regolamentazione comunitaria ha attivato un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi imperniati sull’attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una Misura di riequilibrio denominata “prelievo supplementare”, che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l’intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione.

In tale settore si segnalano due iniziative giudiziarie promosse rispettivamente dalla Procura regionale per la Lombardia e dalla Procura regionale per il Friuli Venezia Giulia.

La Procura Lombardia ha emesso un atto di citazione per l’importo di 15.538.861,92 di euro nei confronti di società cooperativa a r.l. , in relazione al mancato versamento all’AGEA del predetto importo a titolo di prelievo supplementare connesso allo sforamento delle quote da parte degli allevatori soci della cooperativa con riguardo al periodo dal 2000 al 2006. La Procura regionale ha anche richiesto il sequestro conservativo per pari importo che è stato confermato dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti con ordinanza n. 187 del 18 giugno 2008, che ha preliminarmente riconosciuto la giurisdizione contabile nella fattispecie. La Procura regionale per il Friuli Venezia Giulia ha predisposto un atto di citazione per l’importo di 35,8 milioni di euro con richiesta di sequestro conservativo per pari importo, nei confronti di società cooperativa di produttori latte, con

riferimento al periodo aprile 2006-marzo 2007. Il provvedimento di sequestro è stato confermato dalla Sezione giurisdizionale Friuli Venezia Giulia con ordinanza del giudice designato n. 89 del 26 novembre 2008.

10) Società partecipate.

La progressiva metamorfosi degli enti pubblici in S.p.A. con capitale sociale in mano pubblica, nonché l'istituzione di infinite *società miste* da parte degli enti locali per l'espletamento di servizi pubblici ha indotto a considerare rilevante, ai fini della cognizione giuscontabile, delle responsabilità imputabili nella gestione di tali entità, non il profilo formale della natura pubblica o privata dei soggetti così sorti, ma la *funzionalizzazione* della loro attività a compiti pubblici, ritenendo *responsabili* i loro amministratori e, talora, le stesse società, cui erano conferite risorse pubbliche per fini pubblici (v. *infra*). A propria volta le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno statuito, per lo più nell'ultimo quinquennio, la soggezione alla giurisdizione contabile degli agenti che intrattengono rapporti di servizio con dette società. Infatti, il Giudice della giurisdizione, con ordinanza n. 19667 del 22.12.2003, ha stabilito che, per affermare la cognizione giuscontabile, è indispensabile “*la funzionalizzazione dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzione o servizi pubblici attribuiti ad una pubblica amministrazione*”; sicché non importa che la gestione societaria sia esercitata seguendo schemi civilistici, però occorre che la gestione sia esercitata impiegando risorse pubbliche per fini necessari alla comunità amministrata.

Il sindacato giurisdizionale contabile sulle indicate entità soggettive si realizza su due linee: a) l'impiego di risorse pubbliche da parte del soggetto (pubblico o privato); b) controllo pubblico sull'ente societario; tuttavia non è stata ritenuta sufficiente la mera gestione di risorse pubbliche per radicare la

cognizione giuscontabile; è necessario, invece, che tali risorse siano finalizzate al perseguimento di un programma di interesse pubblico secondo modalità di gestione che conferiscano, anche se in misura attenuata, al gestore la configurazione di organo indiretto della P.A.. Tutti gli amministratori dell'ente partecipato sono, quindi, soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti se nella impresa con partecipazione finanziaria pubblica ricorrono gli elementi per qualificarlo organo indiretto della P.A..

Si è così affermata la prevalenza della forma societaria, per lo più *mista*, per il perseguimento di finalità pubbliche; finalità che non sono in antitesi con lo scopo societario *ex art. 2247 c.c.*. Nelle ipotesi prospettate si è infatti in presenza di enti *strumentali e funzionalizzati*, altrimenti definiti *società di diritto speciale*, operando essi secondo una disciplina pubblicistica. Tuttavia non tutte le società a partecipazione pubblica sono di diritto speciale, ossia strumento del conseguimento di fini pubblici dell'ente partecipante; perché ciò accada sono necessari i c.d. *requisiti di funzionalizzazione*: la concessione traslativa per cui la società partecipata assume natura pubblicistica in tutti i casi in cui sia investita dell'esercizio di funzioni pubbliche in virtù di un provvedimento traslativo (Cass. SS.UU. 06.5.2003, 4989); oppure il concreto affidamento al soggetto del perseguimento di rilevanti interessi pubblici (Cons. St. VI, 01.4.2000, n.1885). E', dunque, necessario accertarsi concretamente se la figura soggettiva privata costituisca, in una qualche misura, uno strumento della P.A. per l'espletamento di compiti istituzionali o se essa operi al di fuori da tale ambito, non solo organizzativo, ma anche funzionale della struttura.

Al quadro come prima delineato può aggiungersi che le SS. UU. della Corte di Cassazione, con sentenza n. 22513 del 20.10.2006, evocando la precedente pronuncia n. 3899/04, hanno riconosciuto il rapporto di servizio, necessario per l'assoggettamento alla cognizione della Corte dei conti,

allorquando si instauri una relazione funzionale, si dà da collocare il soggetto nell'*iter* procedimentale dell'ente pubblico, quale concorrente fattivo dell'attività amministrativa, attuando in vece della P.A., un compito suo proprio, non rilevando né la natura privatistica dell'ente stesso, né quella dello strumento contrattuale con cui si è istituito il rapporto. Nella specie, la Suprema Corte ha ritenuto che la Corte dei conti ha esercitato la giurisdizione sul presupposto che si era instaurato un rapporto di servizio tra una P.A. ed una persona giuridica privata, in particolare, una società cooperativa regionale, e che le risorse pubbliche, affluite a tale cooperativa, per essere impiegate nell'attività pubblica commessale, non lo erano state *per atti dei soggetti convenuti*, i quali, per i rapporti che intrattenevano con la società cooperativa, avevano disponibilità di quelle risorse. Per questo, nella controversia oggetto della citata pronuncia il ricorso per difetto di giurisdizione era stato promosso dal presidente e dal direttore generale della società cooperativa, perché erano stati convenuti innanzi alla Corte dei conti avendo gestito con dolo il finanziamento, per cui dovevano risponderne personalmente.

Invece, con la pronuncia n. 123/2001 il Giudice della giurisdizione ha risolto la controversia di addotta carenza di giurisdizione sollevata con ricorso direttamente da una società bancaria, in persona dei due Vicedirettori, nella veste di legali rappresentanti dell'istituto di credito. Con la citata pronuncia n. 123/01 la Suprema Corte ha stabilito che la cognizione giuscontabile sussiste non solo nei riguardi delle persone fisiche, bensì anche direttamente nei confronti delle persone giuridiche, poiché gli istituti di credito, cui venga affidata la gestione di danaro pubblico assumono la veste di *agente contabile* sulla base dello specifico rapporto di servizio instaurato con la P.A..

Dalle pronunce, della Suprema Corte emergono due fattispecie delineanti situazioni soggettive paradigmatiche apparentemente simili, ma che tali, tuttavia, non sono, poiché con la pronuncia n. 22513/06 (e con quelle

ad essa analoghe) si è avuta una coincidenza dei convenuti in giudizio con i soggetti responsabili della lesione all'ente pubblico, sussiste così una coincidenza tra *legitimatatio ad causam* e *legitimatatio ad processum* dei soggetti presunti responsabili, persone fisiche, per quanto il rapporto di servizio sia stato instaurato dall'ente pubblico.

Mentre nella fattispecie relativa all'istituto di credito, quale agente contabile, è sorta una dicotomia tra *legitimatatio ad causam*, della quale era titolare l'istituto di credito, quale agente contabile; mentre la *legitimatatio ad processum* è stata affidata, ovviamente, a soggetti che avevano la rappresentanza legale dell'istituto di credito.

Si deve, peraltro rimarcare che l'assenza, l'inefficienza e/o l'inefficacia della struttura organizzativa adottata dalle società con veste privata che siano in relazione funzionale di servizio con una P.A., onerate dal D.Lgs. n. 231/2001 (avente ad oggetto la responsabilità delle persone giuridiche per illecito dipendente da reato) dell'adozione c.d. *compliance program* (ossia, del *codice etico*), possono essere la causa anche per le società partecipate, di disfunzioni, di inadeguatezze organizzative, di cattiva gestione del personale, di cattivo esercizio delle potestà disciplinari, di insufficienza ed inesistenza di controlli interni, etc.; profili questi che possono agevolare la realizzazione di condotte illecite e dannose. La delineata responsabilità amministrativa può costituire impulso per un'indagine istruttoria, oltre che da parte del P.M. penale in virtù del richiamato D.Lgs. n. 231/2001, anche, in ipotesi di pregiudizio erariale, del P.M. presso la Corte dei conti.

I problemi per stabilire il regime della responsabilità amministrativa nei riguardi dei *managers* e dei dipendenti delle società partecipate dalla mano pubblica rispetto a quelli delle S.p.A. private discendono dall'autonomia e dalla separatezza degli ambiti giuridici: quello giuscontabile e quello civilistico, per cui nei confronti dei predetti soggetti può vigere sia la

normativa prevista dal codice civile sia quella che disciplina il sistema giuscontabile.

In tale congerie di interpretazioni giurisprudenziali è intervenuto l'art. 16 bis del D.L. n. 248 del 31.12.2007 convertito con legge 28.2.2008 n. 31, che prevede la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario con riguardo alla responsabilità di amministratori e dipendenti di società quotate in borsa con partecipazione pubblica inferiore al 50%.

Tale norma, se da un lato improntata a criteri restrittivi rispetto alle aperture della Corte di Cassazione, giacché, come è noto, nelle società di rilevante proporzione economica il controllo può essere acquisito con percentuali di partecipazione molto inferiori, dall'altro induce ad una interpretazione *a contrariis*, che può risultare di ampiezza anche eccessiva, che prescinde dall'esistenza di una relazione funzionale con la P.A. per il perseguimento di programmi di interesse pubblico.

La norma ricordata, fa salvi, tuttavia, i giudizi in corso e di conseguenza la Corte dei conti si è potuta pronunciare nel merito su un giudizio relativo alle società del gruppo ENEL (ENELPOWER S.p.A. e ENEL Produzione S.p.A.) per illeciti perpetrati in gare di appalto per la produzione di energia e nell'esecuzione di contratti, con sentenza n. 532/2008 della Sezione I centrale d'appello. Altri giudizi risultano incardinati presso la stessa Sezione per illeciti della medesima natura nei confronti di società del gruppo ENI, ENIPOWER S.p.A., e SNAM Progetti S.p.A..

Un'altra ipotesi derogatoria della giurisdizione della Corte dei conti è quella prevista dal D.L. 28.8.2008 n. 134 (convertito con legge 27 ottobre 2008, n. 166), che all'art. 3 pone a carico esclusivo della società la responsabilità di amministratori, componenti del collegio sindacale e del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili di Alitalia-Linee Aeree Italiane S.p.A., di Alitalia-Servizi S.p.A. e delle società da queste

controllate per fatti successivi al 18 luglio 2007.

Negli stessi limiti è esclusa la responsabilità amministrativa e contabile dei citati soggetti, dei pubblici dipendenti e dei soggetti titolari di incarichi pubblici.

Il possibile concorso delle azioni dinanzi al giudice contabile ad a quello ordinario pone non pochi problemi; al riguardo va ricordata la sentenza della Sezione Lombardia (n. 135/2008) con la quale in una fattispecie in cui un manager ed un quadro, dipendenti da una società in mano pubblica, avevano inferto danni alla propria società, è stata prevista una condanna al risarcimento non dell'intero danno, ma commisurata alla quota di partecipazione pubblica (nella specie, 30%).

In via problematica, ed in attesa di ulteriori approfondimenti della giurisprudenza, va fatto presente che qualora il giudice contabile o la Cassazione a Sezioni Unite ravvisino il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, potrebbe essere invocata la c.d. *translatio iudicii*: in tal caso potrebbero soccorrere le disposizioni di cui agli artt. 69 c.p.c. e 2409 c.c. che prevedono, previa comunicazione dei predetti organi giudiziari, l'intervento del P.M. civile con denuncia al Tribunale "se vi è fondato sospetto che gli amministratori in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità che possano arrecare danno alla Società".

Va infine ricordato che una situazione di duplicità di azioni si verifica normalmente nell'ipotesi di costituzione di parte civile della P.A. nel processo penale, ipotesi che non preclude l'azione erariale per gli stessi fatti storici (v. C. Cost. n. 773/1988 e 272/2007).

11) L'articolo 119, ultimo capoverso, della Costituzione, nel quadro del principio di coordinamento della finanza pubblica.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge

costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, il principio di coordinamento della finanza pubblica ha assunto un ruolo cruciale nel sistema delle autonomie costituzionali, ora ulteriormente valorizzate dall'articolo 114 Costit. e dalla solenne enunciazione, in senso orizzontale, degli enti che compongono la Repubblica.

L'ultimo capoverso dell'articolo 119, pur riaffermando l'autonomia finanziaria degli enti locali, fa esplicito *rinvio ai principi generali determinati dalla legge dello Stato*, in materia di governo del patrimonio, in tal modo collegandosi sia alla riserva di *competenza esclusiva dello Stato* nelle discipline di contabilità – come prescritto dall'articolo 117, primo comma, lett. e) – sia ai *principi di coordinamento della finanza pubblica*, come espressamente richiamati al secondo capoverso dello stesso articolo 119.

Il quadro di autonomia finanziaria subisce, altresì, una netta cesura nell'ultima proposizione del sesto capoverso del nostro articolo 119, ove si dichiara che Comuni, Province, Regioni e Città Metropolitane possono ricorrere *all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento*.

La violazione del divieto d'indebitamento implica l'erogazione di una sanzione patrimoniale, a carico degli amministratori, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione del fatto anti-giuridico.

L'articolo 30, quindicesimo comma, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003) prevede, inoltre, *la nullità assoluta degli atti e dei contratti assunti in violazione del divieto d'indebitamento prescritto dal più volte citato articolo 119 della Costituzione* ed affida alla Magistratura contabile sia l'accertamento del danno patrimoniale risarcibile sia l'irrogazione della predetta sanzione individuale a carico degli amministratori dichiarati responsabili.

In realtà l'articolo 194 T.U.E.L. elenca cinque categorie di debiti fuori

bilancio e precisamente, *le sentenze esecutive; le spese a copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali o altre istituzioni locali; gli oneri per la ricapitalizzazione delle società (in house) costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; le spese per le procedure espropriative e le occupazioni temporanee ed urgenti; le spese per l'acquisizione di beni e servizi*. Ebbene solo per quest'ultima tipologia di spese il ricorso all'indebitamento è da reputarsi inammissibile ove i relativi debiti non siano finalizzati all'investimento; il che appare in linea con il principio generale enunciato all'ultimo capoverso dell'articolo 119 della Costituzione.

Sulla questione prospettata non si riscontrano specifiche giurisprudenze delle Sezioni, anche in dipendenza degli orientamenti assunti dalle SS.RR. circa l'applicazione dell'articolo 30, c. 15, della legge n. 289 del 2002 (cfr. SS.RR. n. 12/2007/QM del 27.12.2007).

Com'è noto, ad avviso dell'organo di nomofilachia contabile la predetta disposizione configura *<<una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che differisce e va tenuta distinta dalla ordinaria responsabilità amministrativo – contabile per danno ...>>* anche se segue le stesse regole processuali della responsabilità erariale di tipo risarcitorio.

In applicazione dei succitati principi la Sezione Umbra, con la sentenza n. 87/2008 dell'8 aprile-23 maggio 2008, ha dato concreta applicazione all'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 27.12.2002 (finanziaria 2003), condannando alcuni amministratori comunali alla sanzione pecuniaria prevista dall'articolo stesso per aver deliberato spese diverse da quelle di investimento, quali delineate – quest'ultime – dall'art. 3, comma 18 della legge n. 350 del 24.12.2003 (finanziaria 2004) con risorse provenienti dalla sottoscrizione di Buoni Ordinari Comunali.

In applicazione del medesimo art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, la Sezione Umbra ha anche dichiarato la nullità parziale delle

deliberazioni consiliari di emissione dei B.O.C., e dei conseguenti atti negoziali che ad esse avevano fatto riferimento.

Sotto quest'ultimo aspetto, la sentenza n. 87/2008 rappresenta una novità assoluta nel panorama sanzionatorio-risarcitorio giuscontabile, tradizionalmente rivolto all'accertamento ed alla declaratoria della responsabilità dei dipendenti ed amministratori pubblici, senza alcun riflesso sui provvedimenti, atti e negozi causativi di danno erariale.

Di particolare rilievo, in questa sentenza, le puntualizzazioni concernenti la nozione di "investimento", di cui all'art. 119, comma 6, Cost., e quella di "manutenzione straordinaria", di cui all'art. 3, comma 18 lettere a) e b) della legge n. 350/2003.

Quanto alla prima, la Sezione Umbra, a fronte di varie opzioni interpretative, legate anche alla diversa valenza logico-concettuale che il termine "investimento" può assumere nei vari settori del diritto, ha precisato che la nozione di investimento di cui all'art. 119, comma 6, Cost., strettamente correlata –in questa norma– a quella di indebitamento, ha essenzialmente valore patrimoniale e, come tale, si riferisce a "spese volte alla realizzazione e/o acquisizione di beni non destinati al consumo e che perciò non solo si prestano ad un uso ripetuto nel tempo, ma costituiscono anche delle vere e proprie dotazioni permanenti a disposizione delle comunità locali".

Ciò ovviamente non esclude - è stato anche chiarito - il permanere, per altre finalità, della validità della nozione contabile di "spesa di investimento", quale spesa "in conto capitale", contrapposta a quella di "parte corrente".

Quanto, invece, alla nozione di "manutenzione straordinaria" che, secondo la ripetuta sentenza, costituisce l'estremo limite dell'investimento, la Sezione Umbra ha raccordato la normazione interna con quella comunitaria, precisando che la nozione di "manutenzione straordinaria" va tratta dalle

disposizioni del Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nella Comunità, di cui al Regolamento CE n. 2223 del 25.6.1996 (c.d. “SEC 95”) e corrisponde ai “miglioramenti di rilievo che superano di gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato i beni” (ex n .3, lettera a, punto 3.71 dell’allegato A – SEC 95); trattasi – ha ulteriormente chiarito la sentenza – degli “interventi strutturali sugli edifici e/o sulle opere pubbliche, che aggiungono un *quid pluris* alla loro consistenza originaria, così da aumentarne stabilmente anche la capacità originaria di soddisfare i bisogni pubblici ai quali sono funzionalizzati, con evidenti e significativi riflessi incrementativi del loro valore patrimoniale”.

In relazione a recenti segnalazioni relative alla subietta materia, sono stati aperti numerosi fascicoli istruttori, che sono in corso di trattazione. Per alcune di esse sono stati emessi atti di citazione, tra i quali si possono menzionare una interessante fattispecie occorsa in Trentino Alto Adige, ove il dissesto finanziario di una casa di riposo è stato risanato con il ricorso a mezzi straordinari di finanziamento con riconoscimento cumulativo di tutti i debiti fuori bilancio. In Emilia Romagna sono stati citati in giudizio gli amministratori di un Comune che hanno fatto ricorso all’indebitamento per il pagamento di un debito fuori bilancio nascente da una sentenza emessa in sede civile.

12) Strumenti finanziari derivati.

Con riguardo specifico all’attività degli enti territoriali, una particolare diffusione hanno avuto i contratti aventi ad oggetto i *derivati finanziari*.

Infatti, nel quadro di una politica tendente a individuare più ampie possibilità d’indebitamento, per sostenere e modulare l’onere delle obbligazioni contratte, l’art. 41 della legge n. 488/2001 ha consentito agli enti territoriali di fare ricorso a nuovi strumenti finanziari.

I successivi interventi del legislatore - che a partire dalla finanziaria del 2002 ha inteso porre alle nuove opportunità numerosi vincoli per corrispondere a esigenze sia di razionalizzazione degli strumenti, sia di armonizzazione del quadro nazionale con la disciplina di livello comunitario - non hanno però impedito l'emersione, su base locale, di politiche speculative, determinate dall'intento di ottenere immediati vantaggi in termini di liquidità con pregiudizio degli equilibri futuri.

Così, la fattispecie, pur avendo trovato apposita disciplina legislativa e amministrativa, non risulta ancora compiutamente regolamentata.

Va evidenziato, in particolare, che l'anomalia per lo più sanzionabile, concerne l'ipotesi di impiego per far fronte all'incremento della spesa corrente o per riportare i bilanci in pareggio.

L'esame dei vari casi, che costituiscono fenomeno generalizzato su base nazionale, ha poi indotto più volte la Corte a mettere in rilievo la sproporzione tra il rischio assunto dall'ente locale rispetto a quello ricadente sull'operatore finanziario, attestato dai limiti del meccanismo di determinazione dei tassi che sono spesso molto stringenti.

Numerose sono le indagini in corso e quelle già definite dalla Corte, nell'ambito del controllo sulla gestione, al fine di monitorare il fenomeno, nel tentativo di arginare il ricorso sconsiderato a tali strumenti finanziari.

Va segnalata, altresì, l'iniziativa ispettiva assunta dalla Ragioneria dello Stato mediante un'apposita task force nonché, da ultimo, l'impegno assunto dalla Commissione Finanze del Senato, che è in procinto di avviare un'indagine su ampia base territoriale.

In particolare, la valutazione concerne i possibili vizi genetici della causa del contratto nonché i vizi della volontà in relazione alle effettive cognizioni tecniche sussistenti in capo all'ente, talora conoscibili dall'operatore finanziario, secondo parametri di normale diligenza.

Criticità, si rinvengono anche nella mancanza di una specifica previsione sulle condizioni per recedere da contratti, già stipulati in epoca remota, che rischiano di essere lasciate a scelte meramente potestative del contraente.

In proposito si appalesa necessario che il Ministero dell'economia e delle finanze proceda con urgenza all'emanazione del decreto legislativo, attuativo della direttiva MIFID, al fine di dare certezza sia in ordine ai requisiti oggettivi sia soggettivi, con particolare riguardo all'individuazione della qualifica di operatore qualificato.

Necessita, infatti, circoscrivere quali siano le tipologie dei derivati sottoscrivibili e le condizioni per la conclusione delle operazioni, posticipandone, così, la sottoscrizione all'emissione di più precise regole, fatte salve, comunque, tutte le disposizioni in materia di indebitamento non contrastanti con la normativa specifica.

Già con la Finanziaria 2008, peraltro, è stato assegnato al Ministero dell'economia il potere di tipizzare il contenuto informativo dei contratti aventi ad oggetto gli strumenti finanziari, unitamente all'esercizio di controllo e di verifica circa la relativa conformità alle disposizioni regolamentari.

Nella regione Lazio sono stati portati all'attenzione della competente Procura Regionale profili di criticità dei contratti, aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, stipulati dagli organi comunali che procedono, talora, ad operazioni di ristrutturazione del debito senza individuare adeguatamente le principali caratteristiche e le modalità attuative dell'operazione effettuata, tralasciando, poi, di dare corso alla gara per selezionare la migliore offerta, in relazione non solo allo specifico scopo da perseguire, ma anche alle modalità da stabilire.

Va anche segnalato che è giunta a conclusione l'istruttoria, di maggior rilievo, concernente un grave danno patrimoniale a detrimento di Poste

Italiane S.p.A, che si assume cagionato da dipendenti e funzionari delle Poste Italiane S.p.A. E' stato, infatti, depositato e notificato a 3 presunti responsabili della precitata società atto di citazione per un danno finanziario di oltre euro 76.890,00 cagionato in esito a utilizzo improprio di derivati finanziari ad alto rischio per finalità estranee a quelle di copertura.

Va inoltre ricordato che, con atto di citazione del novembre 2008 è stata attivata un'ipotesi di responsabilità amministrativa conseguente alla conclusione da parte di un Comune di un'operazione di interest rate swap con opzione Cap e Floor con una Banca volta alla ristrutturazione di una serie di mutui a tasso fisso per un importo complessivo di euro 4.200.000,00 trasformandoli in tal modo in debiti a tasso variabile.

Da tale operazione il Comune, invece di conseguire risparmi sui costi relativi all'ammortamento dei mutui, aveva visto crescere le proprie spese per la copertura del servizio del proprio indebitamento in quanto alle rate del mutuo a tasso fisso si erano aggiunti gli oneri derivanti dall'operazione di swap.

Tali somme, e quelle che eventualmente matureranno medio tempore, e fino alla declaratoria di nullità del contratto, rappresentano un danno erariale per il Comune.

Nella fattispecie è stato contestato all'Ente locale chiamato in giudizio la nullità del contratto ai sensi dell'art. 1418 c.c. perché concluso in violazione della norma imperativa di cui all'art. 41 della legge n. 448/2001 che consente l'accesso al mercato dei capitali unicamente al fine di contenere il costo dell'indebitamento e non per impiegare le risorse in capitale di rischio o in scommesse più o meno qualificate.

Nell'atto di citazione si fa altresì rilevare che dalla operazione in questione la copertura finanziaria delle sopravvenienze passive rappresentate dal pagamento dei differenziali negativi generati dall'interest rate swap è stata

reperita attraverso una rimodulazione delle appostazioni di bilancio che ha visto ridurre corrispondentemente la disponibilità di alcuni interventi già previsti e finanziati dal bilancio.

13) Gestione del patrimonio pubblico e danno ambientale.

In materia di immobili pubblici, la legge finanziaria ha previsto, per il 2008, che gli enti pubblici inseriti nel conto economico consolidato della P.A. individuati dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30.12.2004 n. 311, con esclusione degli enti territoriali, locali e delle aziende sanitarie ed ospedaliere, devono operare il contenimento delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria, degli immobili utilizzati, in misura non superiore all'1,5% del valore dell'immobile stesso; tali spese non dovranno superare il 3% nel 2009.

Anche per gli affitti era previsto per il 2008 una riduzione della spesa delle locazioni per immobili da adibire a pubblica utilità, con un limite di due volte e mezzo il prezzo di mercato, attraverso una contemporanea razionalizzazione degli spazi.

La gestione e l'amministrazione degli immobili dello Stato sono affidate all'Agenzia del demanio che ha ormai ultimato il censimento del patrimonio, ammontante a circa 30.000 immobili (per un valore complessivo di circa 160 milioni di euro), dei quali 18.000 fanno parte del patrimonio disponibile, di cui 16.250 sono di uso governativo.

I soli ministeri gestiscono un valore compreso tra 20 e 25 miliardi di euro, con costi di gestione che superano il 6% del valore degli immobili e sono mediamente maggiori di 3 volte quello di mercato.

Le amministrazioni centrali e periferiche, inoltre, ricorrono a locazioni passive per un valore totale di 10,4 miliardi di proprietà di terzi.

Il patrimonio pubblico continua ad essere oggetto di abusi, di scarso

utilizzo, di attacchi vandalici e di fenomeni di trascuratezza che ne diminuiscono il valore; di conseguenza, le fattispecie dannose che sono emerse con maggiore frequenza si riferiscono alle suddette situazioni patologiche le quali, per la maggior parte, non risultano ancora definite con giudizio di appello.

Si va dall'acquisto di immobile da adibire a sede istituzionale della Regione siciliana a prezzi notevolmente maggiorati (sentenza di condanna n. 1374 del 20 maggio 2008) all'omessa riscossione di canoni scaduti sia con riferimento ad alloggi di servizio che ad unità immobiliari messe a reddito (giudizio n. 25375 pendente presso la Sezione giurisdizionale Veneto), per passare all'assoluta incuria nell'adozione di misure di tutela e di conservazione di edificio di rilevante pregio storico ed artistico per cui sono stati chiamati a giudizio i competenti organi del Comune di Palermo ovvero alla mancata adozione di provvedimenti idonei al consolidamento della Cattedrale di Noto, gioiello del barocco siciliano (sentenza di condanna n. 63 dell'8 gennaio 2008).

Un caso emblematico verificatosi nel corso del 2008, conclusosi con una rilevante condanna (sia patrimoniale che per danno all'immagine) in primo grado (sentenza n. 1374 del 20.5.2008), da parte della Sezione giurisdizionale per la Sicilia, ha riguardato diversi soggetti, amministratori e funzionari, in ordine ad una serie di illeciti commessi nelle procedure di acquisto, a trattativa privata, di un immobile sito in Roma da adibire a sede di rappresentanza, ad un prezzo di lire 5.990.000.000, mentre il valore effettivo era determinato in lire 3.500.000.000 dai periti.

Altro esempio in materia di immobili è offerto dalla sentenza emessa dalla Sezione per la regione Lazio (n. 1927 del novembre 2008) a carico di alcuni dirigenti e funzionari dell'ENPAS per diversi miliardi di lire per gravi negligenze in merito all'acquisto di alcuni edifici, con prezzo maggiorato, per

mancato introito del reddito garantito da parte dell'Ente e per la mancata applicazione della penale.

In materia di danno ambientale occorre fare riferimento al T.U. sull'ambiente, approvato con il d. lg.vo 3 aprile 2006 n. 152, noto come codice dell'ambiente, che tende ad assicurare la tutela del suolo e del sottosuolo, oltre che delle aree protette e dei parchi e mira alla prevenzione dei fenomeni di dissesto e di inquinamento. Il d. lg.vo 16.1.2008, n. 4, ha apportato modifiche in materia di rifiuti, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica.

Con d.lg.vo 24.3.2006, n. 150, sono state individuate le aree tutelate per legge, comprese foreste e boschi.

Il Ministro dell'ambiente esercita le funzioni spettanti allo Stato (art. 117 Cost.) in materia di tutela e riparazione dei danni all'ambiente, in collaborazione con le Regioni, nel rispetto della normativa comunitaria (direttiva del Parlamento europeo n. 2004/35/CE del 21.4.2004) che ne prevede la casistica e ne indica i rimedi, in applicazione dei principi di precauzione, di sussidiarietà e di lealtà.

E' considerato danno ambientale (art. 300 d.lg.vo n. 152/2006) qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

Chiunque, realizzando un fatto illecito od omettendo comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento o di provvedimenti amministrativi, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi un danno all'ambiente è obbligato al ripristino o al risarcimento per l'equivalente.

Quando si è verificato un danno ambientale, vi è il dovere di comunicare senza indugio la situazione alla competente autorità e l'operatore ha l'obbligo di circoscrivere od eliminare il danno, nonché di adottare misure

di ripristino al fine di prevenire ulteriori conseguenze o effetti nocivi per la salute umana.

Il codice ambientale abilita anche le associazioni di protezione ambientale e i loro associati, oltre che le persone fisiche o giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno o da minaccia di danno, a produrne denunce od osservazioni ed a chiedere misure di prevenzione e di contenimento, nonché ad intervenire, con diverse modalità e tempi, nei giudizi per danno ambientale.

L'accertamento dei danni di cui si tratta e l'applicazione delle relative sanzioni tendono, in primo luogo, al ripristino dei beni lesi e, solo se ciò non avviene, al risarcimento per equivalente patrimoniale.

Le procedure di ripristino e l'azione risarcitoria sono di competenza del Ministro, che può agire anche mediante costituzione di parte civile in sede penale; al termine del procedimento egli emette una ordinanza nei confronti del responsabile del fatto dannoso, entro 180 giorni dalla comunicazione del danno ambientale.

In caso di condanna penale (ad es. art. 423 bis e 424 c.p.) le sentenze sono trasmesse al Ministro dell'ambiente entro 5 gg. dalla pubblicazione.

Quando trattasi di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, nell'ipotesi di parziale o mancato ripristino nel termine assegnato, il Ministro, anziché ingiungere il pagamento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale competente per territorio, allegando idonea documentazione; quest'ultima concerne la quantificazione del pregiudizio e l'identità dei presunti colpevoli.

Il T.U. sull'ambiente (art. 302) puntualizza che sono costi le operazioni per attuare la prevenzione e il ripristino dei luoghi, gli oneri economici per valutare il danno a quelli per progettare gli interventi alternativi, per sostenere le spese amministrative e legali, di realizzazione delle opere, di raccolta dati e

costi generali, nonché i costi di controllo e di sorveglianza.

Esso stabilisce ancora (art. 308) che i costi delle misure di ripristino e di riparazione sono a carico dell'operatore, a meno che questi dimostri che il danno è stato causato da un terzo o sia conseguenza di un comportamento non doloso né colposo.

L'azione per la tutela ambientale spetta, dunque, al soggetto titolare del diritto sostanziale e, nei casi previsti, ad un organo indipendente e imparziale che promuove il giudizio nell'interesse dell'ordinamento (Procuratore regionale).

La competenza della Corte dei conti, per la lesione dei beni ambientali che coinvolge soggetti legati alla P.A. da rapporto di servizio, attiene innanzitutto alla responsabilità per danno indiretto, relativo all'esborso sostenuto dagli Enti pubblici per effetto di sentenze di altre giurisdizioni. La Corte dei conti ha altresì competenza nei casi di responsabilità diretta, prima attribuiti al giudice ordinario, per il risarcimento in forma di equivalente patrimoniale, non solo verso lo Stato ma anche nei confronti dell'ente pubblico titolare dei beni pubblici.

Poiché non sussiste, tuttora, l'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti delle sentenze del giudice civile e di quello amministrativo (che ha competenza esclusiva su provvedimenti e ordinanze in materia ambientale) che riguardino pubblici dipendenti, si registrano pochissimi casi, ad oggi, di giudizi amministrativo-contabili del primo tipo.

Ci troviamo quindi in presenza di una lacuna che andrebbe colmata con adeguati interventi del legislatore.

La giurisprudenza della magistratura contabile ritiene che il danno alla categoria dei beni ambientali si configuri come danno pubblico o sociale, in quanto è arrecato alla collettività titolare e fruitrice del bene ambientale.

Il recupero del relativo importo va effettuato a cura

dell'amministrazione danneggiata.

Nel settore dei danni ambientali o ad essi riferibili, va segnalata una importante sentenza di primo grado, emessa dalla Sezione giurisdizionale per la Campania nel 2007, in ordine alla quale è stato interposto appello nel 2008 e che sarà oggetto di giudizio di secondo grado presso le Sezioni centrali.

La vicenda riguarda una condanna per euro 3.200.000,00, oltre a rivalutazione e spese di giustizia, nei confronti del Commissario pro-tempore di Governo per l'emergenza rifiuti della Regione Campania per aver provocato, con colpa grave, danno mediante l'adozione degli atti relativi alla costituzione della Società mista PAN, Protezione ambiente e natura, finalizzata all'attuazione del progetto (approvato dal medesimo Commissario del Governo) denominato "Call Center Ambientale – SOS. A – SOS Ambiente" per la realizzazione di talune strutture di informazione ambientale.

Questo strumento operativo (Call center) era rimasto per lo più inattivo ed era costituito al di fuori del potere e delle finalità istituzionali del Commissario per l'emergenza rifiuti, causando un illecito esborso erariale.

Altra fattispecie, portata all'attenzione della Procura generale, che dovrà curarne la fase di appello, è relativa ad una sentenza del 2008 della Sezione giurisdizionale per la Sardegna relativa a un danno ecologico ambientale per euro 4.784.292,42 (richiesta del P.M.), subito dalla Provincia di Cagliari; esso si riferisce a gravi irregolarità nell'esecuzione di lavori di ripascimento della spiaggia del Poetto, evidenziati a seguito di accurati accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, per le quali sono state comminate in primo grado anche condanne penali per danneggiamento aggravato della spiaggia.

Con tale decisione (parziale) il giudice, pur riservandosi di pronunciare nel merito e nel precisare che si tratta di esborso dell'equivalente patrimoniale di somme versate dalla P.A. per un'opera difforme da quella

contrattualmente prevista, ha affermato che la Corte dei conti ha comunque giurisdizione nei confronti dei soggetti legati alla P.A. da un rapporto di impiego o di servizio cui è imputabile il danno ambientale (art. 313 d.lg.vo 152/06). In tal caso il Ministero non può agire autonomamente, ma deve inoltrare rapporto all'Ufficio della Procura regionale competente per territorio.

Con una sentenza depositata nell'aprile 2008, la Sezione Lombardia ha emesso nei confronti di vari convenuti una pronuncia di condanna per euro 983.566,34, tuttora gravata da appello di parte privata, riguardante la discarica di Gerenzano; essa trae origine dall'adozione, da parte della Commissione amministratrice dell'Azienda Municipalizzata Servizi Ambientali di Milano, di una delibera concernente l'approvazione di varianti e di interventi supplementari non previsti dal progetto originario, con notevole incremento dei costi, relativo alla realizzazione della nuova discarica di Gerenzano, a seguito della chiusura di altra discarica.

14) Attività di riscossione.

Ancora, nell'anno 2008, è proseguito lo straordinario impegno delle Procure regionali e della Procura generale sui temi della riscossione delle entrate erariali e non erariali. In proposito, è bene ricordare che a seguito della ponderosa attività d'indagine svolta dagli inquirenti contabili su gran parte del territorio nazionale, sono state contestate, fin dai primi mesi del 2000, alle Società concessionarie del servizio riscossione tributi, numerose irregolarità (alcune delle quali configuranti ipotesi di reato) e gravi violazioni degli obblighi contrattuali assunti dagli incaricati del servizio. Le inadempienze hanno comportato mancati introiti per importi assai notevoli e che - considerata la vastità del fenomeno e l'elevazione a sistema delle irregolari gestioni - non è possibile indicare nemmeno in via di grande

approssimazione. Basti considerare che, all'inizio del decennio in corso, le percentuali di riscossione superavano di poco il 5% dell'intero carico affidato ai concessionari e che da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate, le irregolarità diffuse, venivano indicate quali significative concause dei mancati riscontri tra attività di accertamento ed effettività delle entrate.

Le iniziative giudiziarie attivate dalle Procure regionali per il recupero delle somme illegittimamente non riscosse, hanno confermato, non solo le irregolarità riscontrate e le mancate entrate ai danni degli enti impositori, ma anche le gravissime responsabilità dei concessionari e degli agenti della riscossione.

La quasi totalità dei giudizi tenutisi davanti alle Sezioni giurisdizionali regionali (si tratta di giudizi di responsabilità e di giudizi promossi ad istanza di parte dai concessionari avverso il rifiuto di riconoscimento di quote inesigibili) si è conclusa con condanne aventi contenuti risarcitori, ovvero, con conferme di diniego di rimborsi e/o di discarichi in danno dei concessionari. Finora tutte le condanne hanno trovato pressoché integrale conferma in sede di appello. Attualmente, pendono davanti alle Sezioni giurisdizionali centrali oltre cento giudizi di impugnazione.

Parallelamente all'attività di indagine e prettamente processuale, la Procura generale, nelle istituzionali sedi di referto ad essa assegnate, non ha mancato di denunciare, al Parlamento ed alle Istituzioni competenti, lo stato di illegalità elevato a sistema nell'attività di riscossione, sottolineando, altresì, come le ragioni delle deludenti performances dei concessionari risiedevano soprattutto in politiche aziendali di gestione del servizio dirette a trarre massimi profitti con minimi costi; politiche, peraltro, condotte all'interno di rapporti "protetti" da normative che generavano, sostanzialmente, situazioni di monopolio a favore di istituti di credito e che favorivano culture

imprenditoriali portate, più a giustificare sul piano delle formalità amministrative, le mancate riscossioni che ad aggredire, con tutti gli strumenti a disposizione, i debitori morosi.

I bassi livelli di riscossione e le iniziative delle Procure contabili hanno generato una crisi profonda nell'intera attività di riscossione; tale, che il Legislatore ha ritenuto di intervenire abbandonando il vecchio sistema della "concessione" per procedere (con la legge finanziaria del 2005) ad una riforma radicale del servizio, prevedendone la gestione diretta da parte della Agenzia delle entrate.

Il nuovo sistema è stato accompagnato, come si è avuto modo di analizzare in precedenti referti, da una sorta di sanatoria esattoriale di cui hanno beneficiato i precedenti concessionari mediante il pagamento di euro 3,00 per abitante. L'adesione alla sanatoria ha comportato un'entrata di circa 180 milioni di Euro.

La sanatoria esattoriale, tuttavia, non ha completamente chiuso l'attività processuale pendente davanti alle Sezioni regionali e centrali. La norma sulla sanatoria, infatti, è stata ritenuta non idonea ad incidere sui giudizi di responsabilità in corso promossi dai competenti Procuratori regionali.

Nel corso del solo anno 2008, si sono conclusi 18 giudizi di appello comportanti condanne per circa euro 450.000,00.

La giurisprudenza delle Sezioni centrali si è finora unanimemente espressa per la non applicabilità della sanatoria esattoriale per i soli giudizi di responsabilità. La discussione di ulteriori 30 giudizi è già fissata per i primi mesi del 2009 e, se detta giurisprudenza sarà ancora confermata, i vecchi concessionari dovranno ancora versare all'erario ingenti somme.

Diversa e più complessa è la situazione processuale dei giudizi a istanza di parte attivati dai concessionari per l'annullamento dei provvedimenti dei Direttori regionali delle entrate comportanti mancati

riconoscimenti di rimborsi/discarichi connessi a quote pretese inesigibili. In tali categorie di giudizi, è noto, il contenzioso si svolge tra due soggetti che hanno reciproche pretese da fare valere e che sempre rimangono, sia in primo che in secondo grado, nella piena disponibilità degli interessi sostanziali di cui sono portatori. Il Pubblico ministero contabile, assicura, in tali giudizi, il neutrale interesse della legge e pur manifestando, nel corso del processo il proprio parere col rassegnare motivate conclusioni scritte e dibattimentali, non può, in nessun caso, superare la volontà delle parti in conflitto.

In tale situazione, pur ritenendo la Procura generale, che anche per i contenziosi promossi ad istanza di parte ed attualmente giacenti in sede di appello, non possa trovare pacifica applicazione la sanatoria esattoriale invocata (con la richiesta di cessazione della materia del contendere) dai vecchi concessionari, tuttavia si deve prendere atto delle trattative in corso tra Agenzia delle entrate, Avvocatura dello Stato e rappresentanze dei concessionari, per un chiarimento concordato sulla portata della sanatoria esattoriale e per la eventuale chiusura dei giudizi mediante una prospettata (per ora soltanto in via informale) definizione transattiva delle vertenze.

In conclusione, una valutazione complessiva della vicenda che ha comportato tanto impegno delle Procure regionali e generale, porta a osservare come l'opera di indagine e giudiziaria attivata dai Pubblici ministeri contabili, non solo ha consentito di recuperare somme che, a consuntivo, si valutano in non meno di 2.000 milioni di Euro, ma anche ha comportato l'accelerazione della revisione radicale e l'abbandono del fallimentare sistema precedente e l'assunzione diretta dell'attività di riscossione da parte del soggetto pubblico, Agenzia delle entrate (con i meccanismi previsti nella norma con la quale, tra l'altro è stata istituita la Riscossione s.p.a., ora Equitalia S.p.A.).

A completezza di analisi si osserva che il nuovo sistema, a parte le

riserve espresse e le criticità denunciate, indubbiamente ha comportato significativi incrementi di partite rimosse ed economie di gestione (minori costi) rispetto al passato (dal 4,35% dell'anno 2005 di percentuali di riscossioni sul carico netto affidato, a circa l'8,00% del riscosso sul carico netto dell'anno 2008). Nell'anno 2008, la Equitalia S.p.A. ha comunicato di avere raggiunto e superato l'obiettivo annuale di riscossione fissato dal Parlamento in 2,87 miliardi di euro relativamente ai soli incassi dei ruoli erariali. Per le riscossioni relative ai ruoli erariali e previdenziali il totale degli incassi, sempre secondo Equitalia, ammonta per l'anno 2008 a 5,72 miliardi di euro, con un incremento pari al 6,3% rispetto al corrispondente valore registrato nell'anno precedente. In termini percentuali il riscosso sul carico netto ammontava, nel periodo ante riforma del sistema di riscossione (anno 2005), ad appena il 7,07%. Tale percentuale risulta portata nell'anno 2008 al 12%, con un incremento percentuale, quindi, del 55%.

Risultati, certamente, ancora insoddisfacenti rispetto ai carichi non riscossi e che richiedono ulteriori approfondimenti ed indagini per verificare la correttezza delle procedure di riscossione ed eventuali irregolarità comportanti danno erariale, ma – pur nei limiti anzidetti – significativi dell'avanzare di una nuova cultura nella gestione del servizio a testimonianza che l'attività svolta dalle Procure contabili ha trovato, oltre che positivi riscontri (e cospicui recuperi) adeguata attenzione e nessuna sottovalutazione da parte del Parlamento.

15) Esecuzione delle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e recuperi.

Come è stato ricordato in precedenti occasioni, il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260 ha ricondotto i procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti sotto la responsabilità

dell'amministrazione danneggiata creditrice, abrogando le norme che stabilivano il passaggio all'amministrazione del Demanio dei crediti di più difficile esazione e la relativa possibilità d'intervento nei giudizi di espropriazione sui beni mobili o immobili dei debitori.

È stata riservata però alla stessa amministrazione creditrice la possibilità di procedere - oltre che con le ritenute di un quinto dello stipendio del dipendente - anche all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del presidente della repubblica 28 gennaio 1988, n. 43 (per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le analoghe disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446).

Ne è derivato un sistema che vede affidata la responsabilità delle scelte di impulso e di tutela anche in sede giudiziaria dei crediti di più difficile esazione alle pubbliche amministrazioni. Queste notoriamente non dispongono dei poteri coercitivi propri dell'amministrazione finanziaria, sia nei confronti del debitore, sia verso i concessionari della riscossione (ora Equitalia S.p.A.). Ancor meno possono fare affidamento su efficienti apparati organizzativi, professionalità e dotazioni occorrenti per la ricerca del debitore, l'individuazione dei beni da sottoporre alla esecuzione coattiva, la capacità di stare in giudizio nelle procedure esecutive presso il giudice ordinario. Talvolta s'è rivelata problematica la rappresentanza e difesa nei giudizi di esecuzione da parte dell'Avvocatura dello Stato (a sua volta in gravi difficoltà di organico) e sempre più spesso, soprattutto da parte di enti locali, la si è affidata ad Avvocati del libero Foro, con costi rilevanti ed esito incerto.

Va inoltre considerato che non si tratta di crediti privilegiati e, pertanto, nelle procedure concorsuali segnano il passo. Ad essi, inoltre, non torna applicabile gran parte delle norme sostanziali e processuali, cautelari ed esecutive previste per la riscossione dei crediti tributari (regime di

prescrizione, giasce, fermo amministrativo, procedure semplificate di vendita forzata, ecc.).

Il D.P.R. 260 presuppone ed in alcuni casi addirittura prevede una regolamentazione di dettaglio di cui si avverte la mancanza: sarebbe quantomeno auspicabile un intervento di normazione secondaria per regolamentare le procedure, la documentazione e le scritturazioni contabili necessarie per la riscossione, la predisposizione di schemi di convenzione tipo ai quali le Amministrazioni dovrebbero attenersi per la concessione di dilazioni, vincolandosi a parametri il più possibile omogenei al fine di evitare discriminazioni, la definizione di procedure e protocolli per crediti di Amministrazione diversa da quella di appartenenza della persona condannata, nelle ipotesi di accertate responsabilità per cosiddetto danno obliquo.

Circa il ruolo del P.M. contabile giova ricordare che il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, all'art. 7, prevede: "Comunicazioni al Procuratore regionale" e testualmente recita "Il titolare dell'ufficio che procede all'esecuzione dà notizia al Procuratore regionale competente per territorio dell'inizio della procedura indicando il responsabile del procedimento, comunica al Procuratore regionale stesso la conclusione del procedimento di propria competenza, specificando le partite riscosse, quelle assoggettate a ritenuta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e quelle date in carico al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4".

La norma ha avuto un rilevante effetto di deterrenza, tant'è che ha determinato un profluvio di comunicazioni che consentono agli uffici di Procura di monitorare l'andamento delle procedure avviate da parte delle amministrazioni creditrici, sollecitandone gli adempimenti.

In termini complessivi, dall'osservazione dell'andamento delle procedure di recupero può affermarsi che esse raramente presentano fasce di inerzia, poiché vengono avviate nella totalità dei casi con sollecitudine e

seguite nel loro iter. Si tratta tuttavia di procedure complesse, di lunga durata, sulle quali i Procuratori regionali vigilano impedendo che i crediti cadano in prescrizione. In materia, trattandosi di diritti soggetti all'actio iudicati, opera la prescrizione ordinaria, decennale. Pertanto è sufficiente che il debitore venga raggiunto da una intimazione sollecitatoria, perché incominci a decorrere il nuovo decennio. Tale circostanza, unitamente alla limitazione della responsabilità ai soli casi di accertata colpa grave, rende arduo procedere con azioni risarcitorie nei confronti dei responsabili del procedimento, che, peraltro, costituiscono la catena terminale delle profonde anomalie e disservizi che continuano a caratterizzare la P.A..

Recenti norme hanno intestato al PR particolari azioni intese a migliorare la realizzazione del credito risarcitorio. In particolare il comma 174 della legge n. 266/2005 ha aumentato il potere di azione del pubblico ministero contabile, legittimandolo all'esperimento di "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore" al fine di assicurare una più efficace tutela ai crediti erariali.

Le Procure regionali, oltre alla normale sollecitazione agli Enti Pubblici creditori ad attivare le opportune azioni a tutela del proprio credito, si sono particolarmente impegnate nell'azione di conservazione delle garanzie patrimoniali.

In proposito merita di essere segnalata la sentenza n. 761/2008 con la quale la Sezione territoriale ha accolto la domanda del Procuratore regionale per l'Emilia Romagna di revoca dell'atto di donazione intercorso tra un presunto responsabile di danno erariale ed un'altra persona, avente ad oggetto donazione di un appartamento di civile abitazione e, per l'effetto, lo ha dichiarato inefficace nei confronti dell'erario, e di altre amministrazioni pubbliche danneggiate.

In Friuli Venezia Giulia sono stati definiti due giudizi azionati nel

2007. In Campania, a seguito di due atti di citazione depositati nel corso del 2007 per agire in revocatoria di vari atti di compravendita posti in essere da soggetti autori di illeciti contabili, la Sezione per la Campania ha pienamente accolto le domande della Procura, dichiarando l'inefficacia dei suddetti atti traslativi per un complessivo credito erariale di circa euro 150.000,00 (sentenze n. 1785/08 e n. 1788/08).

Inoltre, in un caso si è provveduto anche a proporre istanza di sequestro conservativo in corso di causa per gli immobili "de quibus" (sequestro già autorizzato).

Il Procuratore regionale per il Piemonte nel 2008 ha proposto un'azione revocatoria (giudizio pendente). In Puglia sono state introdotte due azioni revocatorie, che sono in attesa di risultati, mentre in Liguria ne è stata avviata una.

Si segnala infine la sentenza n. 416/08 pronunciata in materia dalla Sezione Marche.

Circa l'andamento dei recuperi, si segnala che nel periodo 2001-2008, risultavano pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti sentenze di condanna per complessivi euro 1.195.526.737,00, in relazione alle quali, per un importo di euro 421.483.402,00, erano pendenti appelli, che, come noto, sospendono l'esecuzione della sentenza. Di conseguenza le procedure di esecuzione attive presentavano un complessivo importo netto incassabile pari ad euro 774.043.335,00.

Nello stesso periodo, dalle informazioni pervenute alle Procure regionali, risultavano recuperati euro 112.441.661,00 (euro 94.817.060,00 da sentenza, euro 13.400.000,00 da riparazioni spontanee a seguito di citazioni in giudizio ed euro 170.114,00 a seguito di procedimento monitorio), pari al 15% degli importi in via di recupero.

Deve in proposito sottolinearsi che la maggior parte dei crediti da

condanna viene recuperata attraverso l'incameramento di un quinto dello stipendio o della pensione del dipendente, oppure forma oggetto di piani di ammortamento con pagamenti dilazionati in periodi di tempo a volte molto lunghi. Le dilazioni vengono accordate dalle amministrazioni sulla base di scelte discrezionali, che tengono conto di vari fattori, quali l'ammontare del credito, l'età del debitore, i risultati degli accertamento patrimoniali, ecc.. Deve quindi tenersi conto che negli importi di cui sopra sono, in linea di massima, compresi solo i ratei iniziali, in quanto le amministrazioni si limitano a comunicare gli estremi del provvedimento adottato e l'inizio dei relativi pagamenti. Le Procure non sono in grado di rilevare il seguito, se non a procedura ultimata. Analogamente, quando l'amministrazione procede alla riscossione a mezzo ruoli, comunica l'emissione del ruolo, ma raramente da parte dei concessionari, ora Equitalia S.p.A., viene data notizia dell'andamento della procedura. Spesso vengono inoltrate dichiarazioni di inesigibilità, senza che venga dato conto dell'attività svolta per il buon esito dell'esecuzione. Si tratta di motivi che conferiscono scarsa significatività ai dati numerici relativi ai recuperi, sulla base delle comunicazioni ricevute dalle Procure regionali. D'altro canto queste non sono standardizzate e provengono da amministrazioni di varia natura. Oltre allo Stato vi sono enti locali, enti territoriali, enti pubblici economici e non mancano in relazione all'ampliamento degli ambiti della giurisdizione contabile soggetti di diritto privato, con bilanci e contabilità di tipo privatistico, ad esempio società di diritto privato che gestiscono servizi pubblici.

Occorre in ogni caso sottolineare che, se pure l'esecuzione delle condanne ha grande rilievo quale specchio dell'effettività della giurisdizione contabile, essa tuttavia è poco rappresentativa dell'importanza della funzione svolta da questa magistratura.

Sembra utile ricordare che si è spesso constatato che il solo avvio di

un'istruttoria ha sortito l'effetto di far cessare comportamenti devianti e spesso ingenti danni vengono riparati prima ancora che inizi il processo, solo con l'apertura dell'istruttoria, con l'invio dell'invito a fornire deduzioni oppure nel corso del processo, prima dell'emissione della condanna. In tal senso è stato accertato che, nel periodo considerato, risultano riparazioni spontanee per almeno euro 13.400.000,00 come sopra riportato.

Nell'accezione del termine "riparazioni", debbono inoltre ricomprendersi anche forme di autotutela, di sospensione di erogazioni ritenute illegittime e di "rimedio operativo" a precedenti disfunzioni organizzative foriere di danni o di forti disagi per le comunità amministrative.

La sola Procura regionale per la Campania ha segnalato in particolare due fattispecie di comportamenti comunque "riparatori".

La prima riguarda il recupero avviato dall' A.O.R.N. Monadi a carico di percettori di indebite indennità (oltre 4.000.000,00 di euro) per l'erogazione delle quali era stato condannato con sentenza n. 1617/08 il "menagement" della stessa Azienda (già nel 2007, peraltro, era stata sospesa l'erogazione di tale indennità).

La seconda fattispecie riguarda il condono edilizio del Comune di Napoli. La Procura sin dal 2004 aveva azionato in via principale un danno di oltre 46.000.000 di Euro e, in via alternativa un danno di oltre 11.000.000 di Euro, cui è poi seguita nel giugno 2006 una ordinanza istruttoria della Sezione territoriale. Da informazioni assunte è emerso che dalla metà del 2006 il Comune di Napoli ha attivato nuove procedure di autocertificazioni che hanno portato, nel 2007/2008, a incassi per oltre 58.000.000 di Euro a seguito di oltre 35.000 autocertificazioni e oltre 10.000 definizioni di condoni edilizi.

In un solo biennio i risultati sono stati incomparabilmente superiori a quelli del periodo che va dal 1985 al 2003 nel quale le pratiche definite erano

state circa 3.000.

Può ritenersi altamente plausibile che la vicenda deponga per un forte impulso all'azione amministrativa derivato dalle iniziative assunte dal requirente contabile, se non altro per le singolari coincidenze temporali degli atti intervenuti e dei risultati conseguiti.

Deve da ultimo farsi un cenno all'istituto del cosiddetto "condono erariale", introdotto con l'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che prevede la facoltà di richiedere la definizione del giudizio in appello, mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato nella sentenza di 1° grado e che la Sezione d'appello determina la somma dovuta in misura non superiore al 30%.

La norma è stata oggetto di vari contrasti giurisprudenziali, ormai in via di superamento a seguito di chiarimenti interpretativi intervenuti ad opera della Corte Costituzionale di cui si è detto al precedente paragrafo 2) e delle Sezioni riunite di questa Corte. Le tre Sezioni centrali d'appello hanno mediamente applicato una percentuale di riduzione pari al 23,50% dei crediti risarcitori accertati nelle sentenze pronunciate dalle Sezioni territoriali, pronunciando ben n. 97 sentenze dichiarative dell'estinzione dei relativi giudizi. Significativa è la circostanza che in relazione a tali procedimenti, a fronte di euro 8.292.111,51 dovuti a titolo di risarcimento in forza delle sentenze di primo grado, ne sono stati versati 1.948.332,78. Per gli stessi procedimenti lo Stato ha incamerato euro 102.174,74 a titolo di spese di giustizia.

Nel prospetto che segue i dati di cui sopra è cenno, relativi al periodo gennaio-dicembre 2008, vengono riportati con riferimento alle sole 3 Sezioni centrali d'appello in quanto la Sezione d'appello per la Sicilia non ha emesso alcun decreto di definizione agevolata in pendenza di varie questioni di

legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione medesima.

Sezione	n. sentenze Emesse	Importo accertato condanna I° grado	Importo recuperato	Spese giudizio I° e II°
I C/A	24	890.596,08	184.581,02	14.592,81
II C/A	39	5.701.805,13	1.503.178,65	37.623,81
III C/A	34	1.699.710,30	260.573,11	49.958,12
TOTALE	97	8.292.111,51	1.948.332,78	102.174,74

16) Conti giudiziali.

La funzionalità e la essenzialità del giudizio di conto nell'attuale assetto organizzativo della amministrazione pubblica, connotato da una sempre più variegata congerie di centri di spesa, sono state ribadite dalla Corte di cassazione con ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 7390/07.

Con tale pronuncia la Suprema Corte ha avuto modo di fornire alcune importanti precisazioni – di seguito riassunte – sulla ammissibilità del giudizio per resa di conto avente per oggetto azioni e quote societarie, nonché sui limiti – soggettivi ed oggettivi – di tale giudizio.

Dato che la regola dell'obbligo della resa del conto, e del suo controllo giurisdizionale da parte della Corte dei conti, ha una rigida copertura costituzionale, la Corte deve ritenersi fornita di giurisdizione anche in relazione ai conti aventi ad oggetto azioni e quote societarie, dovendosi disapplicare la norma di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), del D.P.R. 4 settembre 2002 n. 254 (regolamento sulle gestioni dei consignatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato), per cui i titoli azionari non sarebbero più considerati beni mobili ai fini della disciplina in materia di contabilità pubblica.

L'azione del Procuratore regionale va esercitata nei confronti dei soggetti che hanno maneggio o custodia dei beni dell'Ente. La individuazione deve avvenire su base normativa, trattandosi di figure organiche tipiche,

preposte all'esercizio di una pubblica funzione e non riconducibili a figure privatistiche quali il mandato o la "negotiorum gestio".

Quanto ai limiti oggettivi, il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti.

Data la netta separazione (v. art. 76 della legge sulla contabilità dello Stato) tra attività di amministrazione e gestione del contabile, che costituisce il momento finale o esecutivo della gestione finanziaria, l'agente contabile non può essere chiamato a rispondere, in sede di giudizio di conto, di atti di esercizio dei diritti dell'azionista o del titolare di partecipazione (quali l'espressione del voto, la stipulazione di patti di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione).

Come in precedenza segnalato la Corte Costituzionale, con una recente pronuncia (sent. n. 291 del 18 luglio 2008) ha avuto modo di dichiarare la conformità della disciplina del giudizio di conto recata dagli articoli da 30 a 42 del regio decreto 13 agosto 1933 n. 1038 (regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) ai principi del diritto di difesa, del contraddittorio e della parità delle parti, sanciti dagli articoli 24 e 111, secondo comma, della Costituzione.

Il rimettente, alla stregua di principi del giusto processo, aveva ritenuto di poter censurare le disposizioni del regolamento di procedura in quanto esse (art. 30) prevedono la trasmissione della suddetta relazione al solo Procuratore generale ed inoltre (articoli da 31 a 42), prevedono la partecipazione del solo Pubblico ministero contabile e non della pubblica amministrazione al giudizio di conto.

Il rimettente aveva sostenuto che l'amministrazione interessata dovrebbe essere parte del giudizio di conto, dato che essa subisce le conseguenze giuridiche "dell'accertamento giudiziale dell'eventuale

credito/debito riconosciuto ed accertato dalla Corte in capo al contabile”, e che la mancata partecipazione al giudizio di tale parte sostanziale contrasterebbe con il diritto di difesa, con il principio del contraddittorio e con il principio della parità delle parti, sanciti dagli artt. 24 e 111, secondo comma, della Costituzione. Né «la pur necessaria partecipazione del P.M., quale garante “dell'imparziale buona gestione contabile”», sarebbe, per il rimettente, sufficiente a «soddisfare di per sé la richiesta condizione di parità processuale e di contraddittorio tra le parti sostanziali».

La Corte Costituzionale ha respinto tutte le censure, osservando che il giudice rimettente aveva chiesto, in buona sostanza, una pronuncia additiva intesa ad imporre la partecipazione necessaria al giudizio di conto dell'amministrazione interessata, ritenendo insufficiente la partecipazione del Pubblico ministero contabile per la rappresentazione degli interessi di quest'ultima.

La Corte Costituzionale, di contro, ha ricordato di avere più volte chiarito (si vedano le sentenze n. 104 del 1989 e n. 65 del 1992) che il Pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche.

Ciò vale, pertanto, a ritenere integrato il principio del contraddittorio e rispettato il principio di parità processuale.

Nel corso del 2008 non sono mancate, da parte del giudice contabile, interessanti pronunce ricostruttive del quadro ordinamentale di riferimento del giudizio di conto e del giudizio per resa di conto.

Con la sentenza n. 167 del 14 aprile 2008 la Sezione giurisdizionale per la regione Piemonte, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 2 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in materia di estinzione del giudizio di

conto, ha precisato che la ratio di tale norma risiede, non tanto nel dare certezza, dal punto di vista temporale, ai rapporti giuridici tra agente contabile ed amministrazione (restando infatti “ferme” le connesse responsabilità amministrative e contabili), quanto nel consentire (in esito ad una snella procedura) l’estinzione di alcuni giudizi formalmente pendenti, ma relativi a gestioni contabili che non sono state prese in esame nella sede giurisdizionale.

Da tale premessa la Sezione ha tratto alcune importanti conseguenze.

Il giudizio si intende validamente instaurato con il deposito del conto da parte del contabile entrante (il quale in tal modo ne assume la piena responsabilità), restando impedito il decorso del termine quinquennale di prescrizione dalla mancata partecipazione al giudizio del contabile uscente.

La speciale fattispecie di estinzione del giudizio di conto non può in ogni caso ritenersi perfezionata qualora nel quinquennio di riferimento consti il compimento, da parte del relatore, di attività istruttorie tipizzate quali la richiesta di parificazione o di correzione di errori materiali del conto, ovvero qualora il magistrato stesso abbia sollevato questioni di legittimità costituzionale.

Analogamente, la formale notifica all’agente contabile, da parte del magistrato relatore, di specifiche osservazioni o circostanziati rilievi relativamente ad irregolarità che precludono l’approvazione del conto, con contestuale fissazione del termine entro cui il contabile o l’amministrazione sono invitati a fornire le proprie giustificazioni o le necessarie osservazioni, costituisce atto processuale idoneo ad instaurare un effettivo contraddittorio sul conto e, dunque, ad impedire la estinzione del relativo giudizio.

Per contro, le generiche richieste di documentazione giustificativa e i rilievi non formalizzati in atti notificati all’agente contabile o comunque non contenenti specifiche contestazioni di irregolarità contabili, non possono

esplicare un analogo effetto interruttivo.

La Sezione Prima Giurisdizionale Centrale ha chiarito, con sentenza n. 434/2008A del 31 ottobre 2008, che l'art. 25 del D.L.vo 13 aprile 1999 n. 112 (Riordino del Servizio Nazionale della riscossione), nel disporre che "per le entrate diverse da quelle statali" il Concessionario presenta "un conto della gestione" (così utilizzando l'identica formula contenuta nell'art. 74 del R.D. n. 2440/1923), non ha inteso in alcun modo degradare in "amministrativo" il conto del Concessionario, ma semplicemente differenziarne la tipologia (con la previsione di una specifica modulistica redazionale individuata con apposito decreto ministeriale) rispetto al conto che il Concessionario medesimo deve rendere per le entrate statali. Ne segue che alcun rapporto di specialità o novità è dato ravvisare tra l'art. 25 del D.L.vo n. 112/1999 e l'art. 58, comma 2, della legge n. 142/1980, come riportato nel D.L.vo n. 267/2000 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), i quali, entrambi, prevedono, del pari, "la resa del conto della gestione" da parte dei contabili degli enti locali. Tale identica formulazione non consente di porre in dubbio la natura giudiziale di tale rendicontazione e la sua soggezione al relativo giudizio della Corte dei conti, anche in ragione della clausola di rafforzamento contenuta nell'art. 1, comma terzo, della legge n. 142/1980, ribadita dall'art. 1, comma quarto, del D.L.vo n. 267/2000, che, secondo la Corte Costituzionale (sent. n. 111 del 22 aprile 1997), è da intendere quale criterio interpretativo valido per i successivi interventi legislativi in materia, ove, come nella specie, non venga disposta l'espressa deroga od abrogazione delle norme munite della clausola stessa ed indipendentemente dall'intervenuta abrogazione dell'art. 128 della Costituzione.

La Sezione Lazio (sentenza 884/2008) ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti per i danni arrecati alla Regione, titolare del diritto alla riscossione delle tasse automobilistiche, dai gestori delle delegazioni ACI che

hanno omesso il versamento di quanto riscosso a tale titolo.

E' da ravvisarsi infatti la sussistenza di un rapporto di servizio tra il privato affidatario del servizio di riscossione e la Regione titolare del tributo, per l'inserimento organico del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico.

La Sezione Molise (sent. 1/2008) ha ribadito l'applicabilità della sanzione prevista dagli articoli 45 e 46 del RD n. 1214 del 1934 anche ai funzionari tenuti alla trasmissione dei conti degli agenti contabili depositati presso l'amministrazione (in senso conforme, v. anche Sez. I Centrale, sent. 2/A del 14 gennaio 2008).

II - Equa riparazione - legge Pinto -

Continuano ad affluire alla Procura generale, al ritmo mensile di circa mille decisioni, i decreti con i quali le varie Corti di appello hanno accolto le istanze di equa riparazione previste dalla c.d. legge Pinto (legge 24 marzo 2001, n. 89) per la violazione del principio del termine ragionevole di durata dei processi, previsto espressamente dal paragrafo 1 dell'art. 6 della "Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

A questi si aggiungono, in termini però numericamente assai contenuti, i decreti di accoglimento decisi dalla Suprema Corte di cassazione in sede di riesame.

Il contenzioso di settore appare pertanto mantenere una sua significativa consistenza, considerato anche che le pronunce di rigetto non pervengono a questa Procura generale, se non quando la decisione, come già detto, è successivamente riformata dalla Cassazione.

Già in passato, in questa stessa sede inaugurale, sono state espresse al riguardo alcune considerazioni sull'opportunità di riconsiderare la vigente

normativa, la cui approvazione, giova ricordare, fu all'epoca influenzata anche da situazioni contingenti (andamento sfavorevole del contenzioso in sede europea, approssimarsi del termine della legislatura).

Si ritiene necessario riproporre nuovamente la questione per auspicare una sollecita riflessione in materia.

Come è noto, l'equa riparazione spetta a prescindere dalla sussistenza di un comportamento doloso o colposo, per il solo fatto cioè che il nostro Stato, aderendo alla Convenzione di Strasburgo, si è impegnato ad assicurare ai suoi cittadini una tutela giudiziale in tempi ragionevoli, apprestando di conseguenza un'organizzazione giudiziaria in grado di raggiungere tale obiettivo. E' altrettanto notorio che la situazione del sistema giustizia presenta, invece, croniche disfunzioni e perduranti carenze organizzative e di funzionamento, tali non solo da non consentire il conseguimento del risultato sperato, ma neppure di sperare in un incisivo miglioramento in tempi brevi.

Il risultato è che uno strumento ideato per compensare le lungaggini giudiziarie, frutto anche dell'eccezionale consistenza del contenzioso, finisce a sua volta per aggravare ulteriormente la già precaria situazione ed essere esso stesso produttivo di altri ritardi.

Occorre pertanto pensare a misure straordinarie, che pur non contrapponendosi a scontate esigenze di contenimento della spesa pubblica, diano modo di intraprendere un cammino virtuoso in tal senso, deflazionando il contenzioso esistente e scoraggiando ragionevolmente quello futuro.

La giustizia è una funzione certamente ineludibile di uno Stato civile e di una società moderna, ma le risorse ad essa destinate devono essere coerenti con l'importanza del servizio reso; se le disponibilità non possono aumentare, per motivi ben noti, bisognerà quanto meno intervenire sul versante delle spese, magari chiedendo anche qualche limitato sacrificio agli stessi interessati.

Presso questa Corte, ad esempio, il fenomeno dell'equa riparazione riguarda praticamente solo il contenzioso pensionistico, che già beneficia di alcune favorevoli condizioni per il suo esercizio, non richiedendo necessariamente una difesa tecnica, né oneri relativi a spese di giudizio, rimanendo a carico dello Stato anche il costo di eventuali perizie d'ufficio. Si tratta cioè di un contenzioso di fin troppo facile attivazione, praticamente gratuito, circostanza che fa lievitare sensibilmente la sua consistenza, che a sua volta produce inevitabilmente l'allungamento dei tempi di giudizio, che spesso sono poi sanzionati con l'equa riparazione. In definitiva, si determina un circolo vizioso, dove ad un beneficio iniziale se ne somma un altro finale. E tutto a prescindere dell'esito del giudizio.

In proposito, appare sufficiente ricordare che per la giustizia amministrativa si è provveduto, qualche tempo fa, a rendere più stringente il meccanismo, intervenendo normativamente sull'istanza di prelievo.

III - Giudizi pensionistici.

Per quanto concerne il contenzioso pensionistico, anche nel 2008 si può constatare un ulteriore netto decremento del numero dei giudizi complessivamente pendenti in primo grado dinanzi alle Sezioni regionali, dovuto in buona parte alla regionalizzazione delle Sezioni giurisdizionali ed alla contestuale riforma del processo pensionistico intervenuta nel 1994.

La giacenza dei giudizi pensionistici si è ridotta a 62.798 alla fine del 2008, a fronte dei 240.037 del 1997 con una riduzione dell'arretrato che si aggira sul 20% annuo nonostante l'affluire dei nuovi ricorsi. Questo evidente risultato, si è verificato anche nelle regioni ove si era concentrato il maggiore arretrato di giudizi in materia di pensioni. In Campania, ad esempio, le pendenze dinanzi alla Sezione regionale, che ne accusava da lungo tempo il numero più elevato, sono scese nell'ultimo anno da 17.923 a 12.934 giudizi,

grazie anche all'apporto, deliberato dal Consiglio di presidenza, di magistrati in assegnazione aggiuntiva.

Tendenza inversa, rispetto alla riduzione dei giudizi di primo grado che come si è detto si aggira sul 20% annuo, si verifica per i giudizi pendenti in appello che alla fine del 2008 presentano invece un incremento del 20% circa rispetto alla fine del 2007 (8.405 contro i 7.000 di fine 2007), probabilmente connesso all'istituzione del giudice unico.

La Procura generale, nello svolgimento della sua attività istituzionale dinanzi alle Sezioni riunite, ha avuto modo di intervenire, dedurre e concludere in giudizi per questioni di massima anche in materia pensionistica.

Di particolare rilievo le posizioni assunte in due occasioni.

La prima, in ordine alla legittimità del recupero dell'indebito pensionistico per superamento dei limiti di cumulabilità reddituale fissati dall'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995 n. 335 e dall'allegata tabella F, trovando applicazione, in tali ipotesi, la generale disciplina di incondizionata ripetibilità dell'indebito ex art. 2033 c.c., e non il principio di settore, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, di esclusione del recupero in presenza di situazioni di non addebitabilità al percettore dell'erogazione non dovuta. La questione è stata definita dalle Sezioni riunite con sentenza 4/2008/QM.

La seconda, con i ricorsi per deferimento all'organo nomofilattico da parte della Procura generale, intesi a definire l'efficacia da attribuire alla pronuncia su questioni di massima delle Sezioni riunite nel giudizio a quo e negli altri giudizi, per un'evidente esigenza di uniformità della giurisprudenza e di certezza del diritto, nonché a decidere per l'applicabilità della normativa statale concernente la perequazione automatica anche alle pensioni dei dipendenti della Regione siciliana, in ragione del significativo rilievo erariale costituito dagli oneri ulteriori per la finanza pubblica nel caso di riconosciuta

inapplicabilità. La sentenza 5/2008/QM ha sostanzialmente condiviso le prospettazioni dell'Organo requirente.

In materia di contenzioso pensionistico va ricordata la recente sentenza n. 28653 del 3.12.2008 della Cassazione a Sezioni unite, che è intervenuta in una problematica insorta presso un giudice d'appello della Corte dei conti. Pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso presentato dall'Avvocatura generale in rappresentanza della Regione Sicilia, la Suprema Corte si è pronunciata d'ufficio nell'interesse della legge (a norma dell'art. 363, co. 3, c.p.c.) ed ha enunciato un principio di diritto in base al quale viene riconosciuta la piena legittimazione del Procuratore generale, anche nei giudizi pensionistici, a deferire alle Sezioni riunite della Corte dei conti le questioni di massima, nonché l'obbligo di sospensione del giudizio deferito da parte del giudice ove è pendente tale giudizio, che "non può decidere senza attendere la pronunzia" delle Sezioni riunite.

Sempre in materia di contenzioso pensionistico, vanno ricordate le decisioni della Corte Costituzionale di seguito elencate:

- Sentenza 74/2008

Sono state ritenute infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dovendosi ritenere che, nel caso in esame, il legislatore, riaffermando il principio dell'indipendenza del trattamento pensionistico di riversibilità rispetto alla data di liquidazione della pensione del dante causa, a fronte di una non univoca giurisprudenza contabile, ha scelto uno dei possibili significati della norma impugnata. La ragionevolezza della norma si evince anche dal fatto che l'assetto recato dalla disposizione denunciata riguarda pure il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attento alle esigenze di bilancio, nonché dalla circostanza che il legislatore, con il comma 775 dell'art. 1 della stessa legge n. 296 del

2006, ha salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti soltanto poteva dirsi ingenerato.

- Ordinanza n. 77/2008

E' stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2003, n. 21, censurato in quanto, abrogando, con effetto dal 31 dicembre 2003, la norma che, in deroga al blocco dei prepensionamenti, consentiva l'anticipato collocamento a riposo dei dipendenti regionali che avessero maturato l'anzianità di servizio necessaria, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra dipendenti. Infatti, non solo il fluire del tempo - di per sé elemento diversificatore che consente di trattare in modo diverso le stesse categorie di soggetti - non comporta, nei rapporti di durata, una lesione della parità di trattamento, ma l'elemento temporale è legittimo criterio di discriminazione allorché intervenga a delimitare le sfere di applicazione di norme nell'ambito del riordino complessivo della disciplina di una determinata materia, come accaduto nel caso in esame.

- Ordinanza n. 119/2008

Dispone la restituzione ai giudici rimettenti degli atti relativi alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, censurato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, in quanto consente l'integrale cumulo dell'indennità integrativa speciale in caso di contestuale riscossione di pensione e trattamento retributivo, e non anche nel caso di due trattamenti pensionistici. Successivamente alla proposizione delle questioni, è entrata in vigore la legge 27 dicembre 2006, n. 296, la quale, abrogando l'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 e dettando una norma di interpretazione autentica relativa al computo dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità,

applicabile indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, ha determinato un mutamento del quadro normativo, costituente *ius superveniens* nell'ambito dei giudizi a quibus.

- Ordinanza n. 106/2008

E' stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede il termine quinquennale di prescrizione per la richiesta del trattamento pensionistico di guerra. Deve, infatti, ritenersi che le esigenze giustificative della disciplina denunciata siano da ravvisare, oltre che nella necessità di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o invalidità da causa di servizio o fatto di guerra, nelle correlazioni e nei nessi, concernenti gli altrettanto indispensabili accertamenti medico-legali dell'evento occorso.

- Sentenza n. 234/2008

Ha ritenuto infondata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295 - convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 - nel testo sostituito dall'art. 2, quarto comma, della legge 7 agosto 1985, n. 428, nella parte in cui assoggetta a prescrizione quinquennale non solo i ratei di pensione liquidi ed esigibili ma anche i ratei di pensione non ancora liquidi ed esigibili e, quindi, non ancora ammessi a pagamento. Nella specie, la legge n. 428 del 1985, che ha introdotto la prescrizione quinquennale a seguito dell'intervento della sentenza n. 50 del 1981, non è di interpretazione autentica (con effetti retroattivi), bensì di espressa modificazione della disciplina previgente con effetti dalla sua entrata in vigore. Pertanto, è su tale modificazione legislativa che si è venuto a consolidare un orientamento giurisprudenziale coeso, il quale ha, da sempre,

accomunato le ipotesi di crediti pensionistici (o anche stipendiali) da riscuotere, con quelle di crediti non posti ancora in riscossione. Inoltre in materia di fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela che si è inteso accordare al cittadino leso.

- Sentenza n. 323/2008

Afferma l'illegittimità costituzionale dell'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento pensionistico privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa. Ed invero, nel caso in cui l'infermità si manifesti successivamente al decorso del termine quinquennale dalla cessazione del servizio, la norma censurata esige irragionevolmente che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto sia inoltrata entro un termine in cui ancora difetta il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima, in palese violazione sia dell'art. 38, secondo comma, sia dell'art. 3 Cost., in quanto l'esercizio del diritto alla pensione privilegiata risulta pregiudicato ancor prima che venga ad esistenza, determinando una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza.

Ai fini della razionalizzazione del processo del lavoro, col decreto-legge 112, convertito in legge n. 133, l'art. 429 è stato modificato nel senso che il giudice, oltre a dar lettura del dispositivo, sempre in udienza deve

esporre le ragioni di fatto e di diritto della decisione. Tale rilevante innovazione concerne anche i giudizi pensionistici presso la Corte dei conti, in virtù del richiamo operato dalla legge n. 205 del 2000 (art. 5). I suoi effetti e risultati andranno verificati sul campo, nei giudizi instaurati dalla sua entrata in vigore (secondo la disposizione dell'art. 56).

Conclusioni

L'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce un'occasione per fornire un quadro complessivo dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale nelle materie di contabilità pubblica e pensionistica rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, ma più ancora offre la possibilità di prospettare da un osservatorio che può spaziare su tutto il territorio nazionale, quale la Procura generale, i fenomeni e specialmente le patologie ravvisabili nella gestione delle pubbliche risorse.

Nel contempo la cerimonia si pone come momento importante nella vita dell'Istituto, preordinato a rendere il conto dell'attività svolta nell'interesse dello Stato-comunità.

Sotto il profilo dell'evoluzione normativa, anche nell'anno trascorso è emersa l'accentuazione di quel processo di tipizzazione normativa degli illeciti già segnalato in precedenza che, pur senza modificare la natura della responsabilità amministrativo-contabile, che resta, secondo consolidata giurisprudenza, di tipo risarcitorio, ha la funzione, da un canto, di enfatizzare la vigenza di specifici obblighi e, dall'altro, di rafforzare la tutela dell'Erario attraverso l'introduzione di vere e proprie ipotesi sanzionatorie (v. il D.L. n. 112/08 convertito dalla legge n. 133/08: art. 20 relativo al ritardo nella comunicazione dell'avvenuto decesso di pensionati, art. 46 commi 1 e 3, in materia di incarichi, consulenze, missioni del personale, convegni e spese di rappresentanza e ancora art 49 per quel che concerne il divieto di procedere

ad assunzioni c.d. flessibili).

Si veda pure il disegno di legge delega finalizzato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico che prevede la responsabilità amministrativa dei dirigenti in caso di mancata individuazione del personale in esubero.

Trattasi di norme che tendono a stimolare e rafforzare l'intervento del giudice contabile e che trovano riscontro nel riconoscimento di una più ampia area della relativa giurisdizione ad opera della giurisprudenza in materia di danni arrecati da amministratori e dipendenti di Enti Pubblici Economici e di Società a partecipazione pubblica, nonché da privati percettori di contributi comunitari (vedansi sentenze della Corte di Cassazione, già ricordate l'anno scorso).

Dalla combinazione di tali autorevoli interventi emerge chiaramente l'avvertita esigenza di una crescente presenza della Corte dei conti intesa a tutelare le pubbliche risorse ed a perseguire le molteplici forme di illeciti amministrativi apportatori di danno patrimoniale.

Nell'esercizio di quest'ultimo impegno il giudice contabile è chiamato a svolgere un'opera che può senz'altro definirsi complementare rispetto a quella del giudice penale, giacché, accanto all'applicazione delle pene, che compete a quest'ultimo, mira ad annullare i vantaggi economici conseguenti all'attività illecita, unendo alla funzione risarcitoria nei confronti dell'Erario, quella di prevenzione generale e speciale nei confronti di soggetti legati da un rapporto di servizio con entità pubbliche.

Per dare l'idea dell'impegno del giudice contabile qualche dato è opportuno:

uno studio sul fenomeno della corruzione in Italia, effettuato dal soppresso Alto Commissario Anticorruzione, segnala che le sentenze definitive di condanna emesse dal giudice penale nel periodo 1996-2006 in materia di reati

contro la P.A. ammontano a 18.553; nello stesso lasso di tempo il numero delle sentenze di 1° grado emesse dalla Corte dei conti in materia di illeciti amministrativi, è stato pari a 17.576 (di cui 6.620 di condanna).

I due dati ovviamente non sono omogenei, in quanto le sentenze della Corte dei conti non si riferiscono solo a reati, ma anche ad altri illeciti amministrativi; tuttavia considerata la forte differenza dei rispettivi organici (i magistrati contabili impegnati nella giurisdizione sono fra Procure e Sezioni circa 270 e devono provvedere anche al pesante contenzioso pensionistico) il raffronto dimostra che l'apporto arrecato nella lotta agli illeciti è significativo.

Ciò è reso possibile dalle caratteristiche del giudizio contabile che favoriscono processi non eccessivamente lunghi che presentano una durata media di 1 anno e 9 mesi per il 1° grado e 2 anni e 5 mesi per l'appello¹.

Va, inoltre, ricordato che il meccanismo di interruzione-sospensione previsto per la prescrizione in pendenza di giudizio consente al giudice contabile un'alta percentuale di pronunzie nel merito, potendo egli intervenire anche in casi nei quali il reato è prescritto.

Appare opportuno aggiungere che la normativa che disciplina l'istituto della responsabilità amministrativo-contabile, mentre è severa nei confronti dei comportamenti dolosi, è particolarmente mite nelle restanti ipotesi in quanto punisce solo la colpa grave, esclude la sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, la trasmissione del debito agli eredi ed il vincolo solidale fra corresponsabili, consentendo al giudice di ridurre il debito risarcitorio attraverso strumenti quali il potere riduttivo e la valutazione dei vantaggi arrecati all'ente o alla comunità amministrata.

Siffatta normativa, introdotta per evitare che un eccesso di

¹ I tempi medi sono stati calcolati con riferimento ai provvedimenti che definiscono i giudizi di merito per tutti i convenuti.

responsabilizzazione paralizzanti o rallenti l'azione degli organi amministrativi è stata riconosciuta legittima dalla Corte Costituzionale (327/88 e 371/88) anche se più favorevole di quella vigente per la responsabilità civile.

* * *

Nonostante le ricordate sollecitazioni che la legge ed il giudice della giurisdizione indirizzano verso un ampliamento dell'intervento del giudice contabile, va rilevato il ripetuto emergere di dinamiche che operano in senso contrario, ponendo limiti ed eccezioni alla conseguente azione: è il caso dell'art. 16 bis del D.L. 31.12.2007, convertito con la legge n. 31/08, che esclude la giurisdizione della Corte dei conti su amministratori e dipendenti di società quotate in borsa con partecipazione pubblica inferiore al 50% o del D.L. 134/2008, convertito con la legge n. 166/2008, che esclude la responsabilità di amministratori, componenti del collegio sindacale e dirigenti preposti alla redazione di documenti contabili di Alitalia (Linee Aeree e Servizi) e società controllate per fatti successivi al 18.7.2007.

Va anche ricordata la circolare in data 24.1.2008 con cui il Ministro della Funzione Pubblica ha disposto che l'obbligo di pubblicazione delle retribuzioni per consulenze va limitato agli incarichi il cui compenso superi lo stipendio annuo del Primo Presidente della Corte di Cassazione, frustrando così l'intento del legislatore di agevolare la verifica del rispetto del tetto massimo previsto complessivamente e non solo per ogni incarico.

* * *

Nella relazione viene proposta un'ampia panoramica degli illeciti perseguiti dalle Procure regionali secondo una distinzione per materia in cui vengono catalogate le varie tipologie.

A mo' di esempio vanno segnalati alcuni dei casi più eclatanti.

In primo luogo va ricordata la vicenda relativa alle concessioni del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la

gestione telematica del gioco lecito con vincite di denaro mediante apparecchi.

La contestazione effettuata dalla Procura Lazio con dieci citazioni è di particolare rilievo perché il danno richiesto ammonta ad una cifra enorme, pari a diversi punti di PIL.

Attualmente il giudizio è sospeso in attesa della definizione da parte della Cassazione dei regolamenti preventivi di giurisdizione proposti dai convenuti.

Nel 2008 sono intervenute le prime sentenze di condanna, per circa 650.000 euro in relazione al problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e sono stati trattenuti in decisione altri due giudizi per un totale richiesto di oltre 45 milioni di euro. Numerose fattispecie sono ancora in fase istruttoria.

Terreno fertile per comportamenti truffaldini o comunque per forme di sperpero di pubbliche risorse si è dimostrato il settore della spesa farmaceutica-sanitaria nel cui ambito sono emerse ipotesi di doppia e/o fraudolenta fatturazione, mancato completamento di strutture ospedaliere o mancata utilizzazione di impianti già realizzati, spese per corsi di formazione non espletati ovvero carenti di documentazione, irregolare gestione di case di cura convenzionate, irregolarità sulla gestione dei tickets e iperprescrizione di farmaci.

Recenti casi hanno proposto all'attenzione fattispecie di comportamenti illeciti consistenti nella rappresentazione all'interno di cartelle cliniche di patologie che ove correttamente diagnosticate avrebbero determinato un rimborso considerevolmente inferiore o addirittura non dovuto.

Sempre crescente è il numero dei giudizi per frodi comunitarie per indebita percezione o distorta utilizzazione di contributi comunitari, ovvero per gravi negligenze in materia di controllo dei requisiti d'accesso.

Al riguardo è ormai da tempo operativo un valido sistema di comunicazioni da parte del Comando Generale della Guardia di finanza che invia sistematicamente a questa Procura copia delle segnalazioni inoltrate alle varie amministrazioni a conclusione delle indagini svolte.

Nel medesimo contesto è proseguita la collaborazione con l'OLAF (Ufficio Europeo per la lotta alle frodi).

Importanti atti di citazione per diverse decine di milioni sono stati emessi in materia di quote latte per mancato versamento all'AGEA dei prelievi supplementari connessi allo sfioramento delle quote da parte degli allevatori.

Nel rinviare per il resto ai dati analitici contenuti nella presente relazione, appare opportuno, da ultimo, menzionare le prime citazioni, per diverse decine di milioni, in materia dei c.d. "derivati".

Il sommario quadro ora fornito dà la misura degli interessi, talvolta molto rilevanti, coinvolti dall'intervento del giudice contabile; è un intervento teso a contrastare la corruzione, l'attività truffaldina, il malcostume o la grave negligenza nella gestione delle pubbliche risorse, che sovente provoca atteggiamenti di insofferenza o tentativi di condizionamento; di ciò era ben consapevole il legislatore costituente che ha previsto, a tutela degli interessi pubblici e non come privilegio di casta che la legge assicuri l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo (art. 100), precetto ribadito dall'art. 108 per i giudici delle giurisdizioni speciali e per il Pubblico ministero presso di esse.

* * *

Il contenzioso pensionistico, che, come detto, impegna in prevalenza l'attività delle Sezioni regionali, ha presentato anche quest'anno notevoli problemi, conseguenza di una normativa non sistematica e della continua contrapposizione fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e

sollecitazioni intese a realizzare perequazioni intertemporali ed intercategoriali, nonché a vantare asseriti diritti quesiti.

A riprova di tali difficoltà interpretative vanno segnalati i numerosi interventi della Corte Costituzionale, delle Sezioni Unite della Cassazione e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di cui è fatta ampia menzione nella relazione.

Il periodo in esame vede confermato, nonostante quanto sopra, un trend positivo da cui deriva una riduzione dell'arretrato (attestatosi a fine anno sui 62.798 giudizi a fronte dei 240.037 del 1997) che si aggira sul 20% annuo, nonostante il continuo affluire di nuovi ricorsi.

Permangono ancora situazioni locali in cui le pendenze raggiungono un numero più elevato; tuttavia anche in queste sono stati raggiunti positivi risultati: in particolare va segnalata la situazione della Campania, il cui arretrato è sceso da 17.923 a 12.934 giudizi, grazie anche all'apporto, deliberato dal Consiglio di Presidenza, di magistrati in assegnazione aggiuntiva.

E' opportuno, al riguardo, segnalare che tali risultati sono direttamente ricollegabili alla riforma del 1994, sollecitata prima e gestita poi dal Consiglio di Presidenza, che ha previsto la regionalizzazione delle Sezioni Giurisdizionali e la modifica del giudizio pensionistico, praticamente a costo zero, almeno per quel che riguarda il personale di magistratura il cui numero è rimasto invariato.

Problematica appare, invece, la valutazione dell'art. 53 del D.L. 112/2008 convertito dalla legge 133/2008 che prevede la lettura in udienza non più del solo dispositivo ma anche delle ragioni di fatto e di diritto della decisione (in pratica l'intera sentenza).

La norma è prevista per il processo del lavoro, ma si applica a quello pensionistico dinanzi alla Corte dei conti in virtù del richiamo operato

dall'art. 5 della legge 205/2000.

Al riguardo si osserva che tale procedura, oltre ad allungare i tempi dell'udienza in cui normalmente si discutono dai 15 ai 20 giudizi, rischia di mortificare sempre più la fase del dibattimento orale e quindi di comprimere il ruolo del difensore.

Ove a ciò si aggiunga il rilievo che in primo grado il giudice è monocratico e che l'appello è previsto solo per motivi di diritto, è agevole ravvisare il pericolo di una eccessiva limitazione del diritto di difesa.

* * *

E' doveroso, infine, un cenno agli effetti talvolta non proporzionati della c.d. legge Pinto (legge 24 marzo 2001 n. 89) per la violazione del termine ragionevole di durata dei processi.

Il principio è indubbiamente giusto, ma dovrebbe essere correlato ad un'adeguata struttura degli apparati e dell'iter procedimentale, nonché alla precisa definizione degli oneri gravanti sulla parte che si rivolge al giudice.

Ciò nella considerazione che il rendere giustizia è un'attività che crea beni, ma ha anche un costo che non consente una produzione indefinita di questi.

In particolare, per quanto riguarda il giudizio pensionistico di fronte alla Corte dei conti, l'arretrato, come detto, si è verificato prima della riforma del 1994, quando la normativa era improntata al massimo favor actoris in base al quale al richiedente non si imponeva non solo (come del resto ancora adesso) una difesa tecnica, ma nemmeno un minimo di formalità, per cui anche scritti assolutamente generici ed imprecisi, privi di ben individuati causa petendi e petitum, venivano generosamente incamerati come ricorsi.

Inoltre sulla parte privata non gravava alcun onere probatorio per cui era necessaria una complessa e complicata istruttoria d'ufficio, particolarmente difficoltosa, ad esempio, allorquando si trattava di ricostruire

vicende belliche.

E' chiaro che un simile sistema non poteva essere adeguatamente fronteggiato dalle limitate risorse organiche della Corte dei conti, tanto più che spesso le sentenze non chiudevano il contenzioso, giacché più volte davano luogo ad ulteriori giudizi per aggravamento o per diritti vantati dai superstiti.

Un ripensamento sarebbe opportuno, ad esempio, sulla falsariga di quanto previsto per la giustizia amministrativa, al fine di evitare effetti che appaiono assolutamente sproporzionati.

ALLEGATI

e

TABELLE

INDICE DEGLI ALLEGATI E DELLE TABELLE

PROCURA GENERALE Ufficio appelli e Ricorsi	Tab.	I
SEZIONI GIURISDIZIONALI I - II - III CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE CENTRALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA	Tab.	II
PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI	Tab.	III
Prospetto riepilogativo delle attività svolte nel 2008		
MAGISTRATI IN SERVIZIO PRESSO LE SEDI CENTRALI E PERIFERICHE DELLA CORTE DEI CONTI NEL 2008	Tab.	IV
PROCURE REGIONALI	Tab.	V
Tipologia degli eventi dannosi riscontrati nelle citazioni in giudizio		
a) prospetto numerico		
b) grafico della ripartizione percentuale delle tipologie riscontrate nelle citazioni in giudizio		
c) grafico importi di recupero richiesti nelle citazioni in giudizio ripartiti per tipologia di danno		
GRAFICO ANALITICO IMPORTI DEI PROCEDIMENTI MONITORI CONCESSI DAL 2000 AL 2008	Tab.	VI
GRAFICO ANALITICO IMPORTI DEI SEQUESTRI CAUTELATIVI CONCESSI DAL 2000 AL 2008	Tab.	VII
SEZIONI GIURISDIZIONALI		VIII
Tipologia degli eventi dannosi riscontrati nelle sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità		

a) prospetto numerico

b) grafico della ripartizione percentuale delle tipologie riscontrate nelle sentenze pubblicate

TABELLE DI COMPARAZIONE

Tab.

IX

a) sugli importi conseguenti a sentenze di condanna di primo grado pubblicate dalle sezioni giurisdizionali regionali dal 1995 al 2008

b) sull'andamento del numero di sentenze di primo grado pubblicate in materia di responsabilità dal 1992 al 2008

c) sull'andamento del numero delle sentenze di condanna emesse in primo grado in materia di responsabilità dal 1995 al 2008

TABELLE RIEPILOGATIVE COMPRENDENTI GLI ANNI DAL 1997 AL 2008 RELATIVE ALL'ANDAMENTO DELLO SMALTIMENTO DEI RICORSI IN MATERIA DI PENSIONI

Tab.

X

a) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici di primo grado

b) tabella numerica riepilogativa ricorsi pensionistici in sede d'appello

c) grafico dell'andamento dei ricorsi pensionistici pendenti in primo grado

d) grafico dei ricorsi decisi in primo grado

e) grafico dei ricorsi decisi in sede d'appello

f) andamento dell'arretrato pensionistico in primo grado

g) andamento dell'arretrato pensionistico in sede d'appello

PROCURA GENERALE

UFFICIO APPELLI

UFFICIO RICORSI

PROCURA GENERALE
UFFICIO APPELLI

APPELLI:	RESPONSABILITA'
Appelli pendenti al 1/1/2008	1597
Appelli pendenti al 31/12/2008	1949
APPELLI PROPOSTI NEL 2008	
dal Procuratore Generale nel 2008	5
dai Procuratori Regionali nel 2008	82
di parte nel corso del 2008	742
TOTALE	829

ANNO 2008	
CONCLUSIONI DEPOSITATE	612
CONCLUSIONI IN CORSO DI DEPOSITO	701
APPELLI RESTITUITI PER AFFARE FINITO	477

PROCURA GENERALE

**UFFICIO RICORSI
AVANTI ALLE SEZIONI RIUNITE**

QUESTIONI DI MASSIMA -	
Pendenti al 1/1/2008	2
Pendenti al 31/12/2008	2
QM PROPOSTE - 9	
di cui:	
dal Procuratore Generale nel 2008	5
dai Presidenti di Sezione nel 2008	4
Sentenze depositate	6
Memorie d'udienza	7

**RICORSI E CONTRORICORSI
AVANTI ALLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

Giudizi pendenti al 1/1/2008	46
Giudizi pendenti al 31/12/2008	47
RICORSI PROPOSTI NEL 2008	
RICORSI DEL PROCURATORE GENERALE NEL 2008	0
COORDINAMENTO RICORSI DEI P.R.	17
CONTRORICORSI DEL PROCURATORE GENERALE	23
MEMORIE DEL PROCURATORE GENERALE	0
GIUDIZI DEFINITI	39

ATTIVITA' DELLE SEZIONI
I – II – III – CENTRALI D'APPELLO
E
SEZIONE CENTRALE D'APPELLO
REGIONE SICILIA

**SEZIONI GIURISDIZIONALI CENTRALI I-II-III D'APPELLO e
SEZIONE D'APPELLO PRESSO LA REGIONE SICILIANA**

SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2008	ISTANZA DEL PG	52	128	344	17	541
	ISTANZA DI PARTE	383	706	31	77	1197
	TOTALE	435	834	375	94	1738
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DEL PG	53	26	302	20	401
	ISTANZA DI PARTE	226	279	26	45	576
	TOTALE	279	305	328	65	977
DEFINITI	ISTANZA DEL PG	24	15	197	17	253
	ISTANZA DI PARTE	229	116	41	34	420
	TOTALE	253	131	238	51	673
RIMANENZA AL 31/12/2008	ISTANZA DEL PG	81	139	449	20	689
	ISTANZA DI PARTE	380	869	16	88	1353
	TOTALE	461	1008	465	108	2042

ISTANZE DI DEFINIZIONE EX ART. 1, CO. 231, 232, 233 - LEGGE 266/2005						
SEZIONI DI APPELLO		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2008		52	52	25	0	129
ISTANZE PRESENTATE NELL'ANNO		48	128	61	14	251
ISTANZE ACCOLTE		50	85	43	0	178
ISTANZE RIGETTATE O INAMMISSIBILI		24	58	18	5	105
RIMANENZA AL 31 DICEMBRE 2008		26	37	25	9	97
IMPORTO INCASSATO A SEGUITO DELL'ACCOGLIMENTO DELLE ISTANZE	NUMERO SENTENZE di estinzione analizzate nel 2008	IMPORTO DI CONDANNA DI 1° GRADO A	IMPORTO RECUPERATO B	PERCENTUALE B/A	SPESE DI GIUSTIZIA	TOTALE GENERALE
(fonte: Procura Generale)	97	€ 8.292.112	€ 1.948.333	23,5	€ 102.175	€ 2.050.508
SEZIONI D'APPELLO						
GIUDIZI IN MATERIA DI PENSIONI		I SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	II SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	III SEZIONE CENTRALE D'APPELLO	SEZIONE D'APPELLO REGIONE SICILIANA	TOTALE GENERALE
PENDENTI AL 1° GENNAIO 2008	ISTANZA DI PARTE	1095	3606	1894	213	6808
	TOTALE	1095	3606	1894	213	
PERVENUTI NELL'ANNO	ISTANZA DI PARTE	678	910	1071	406	3065
	TOTALE	678	910	1071	406	
DEFINITI	ISTANZA DI PARTE	414	428	292	334	1468
	TOTALE	414	428	292	334	
RIMANENZA AL 31/12/2008	ISTANZA DI PARTE	1359	4088	2673	285	8405
	TOTALE	1359	4088	2673	285	

PROCURE REGIONALI
PROSPETTO RIEPILOGATIVO
ATTIVITA'
ANNO 2008

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO
2008
ATTIVITA' SVOLTA DALLE
PROCURE REGIONALI
DAL 01/01/2008
AL 31/12/2008

PROCURA REGIONALE	MAGISTRATI PREVISTI NELLE PIANTE ORGANICHE	MAGISTRATI IN SERVIZIO	ISTRUTTORIE PENDENTI AL 31/12/2007	ISTRUTTORIE APERTE nel 2008	RICHIESTE, ISPEZIONI E PERIZIE	CONVOCAZIONI (AUDIZIONI)	INVITI A DEDURRE	ARCHIVIAZIONI	SEQUESTI CONSERVATIVI	CITAZIONI IN GIUDIZIO	ISTRUTTORIE IN CARICO AL 31/12/2008	APPELLI AVVERSO SENTENZE LOCALE SEZIONE REGIONALE	IMPORTI RECUPERATI A SEGUITO DI PROCEDIMENTI MONITORI
ABRUZZO	4	3,0	1495	993	772	14	161	1020	4	28	1440	8	€830,00
BASILICATA	3	3,0	1424	531	998	22	40	285	0	22	1649	1	€0,00
P.A.BOLZANO	2	1,5	229	397	315	52	71	345	1	17	263	0	€5.900
CALABRIA	6	4,0	1576	2277	1484	113	359	2586	0	80	1187	10	€17.136
CAMPANIA	11	9,0	9915	3452	3084	186	758	2229	4	110	11028	6	€33.782
E.ROMAGNA	6	4,0	2698	1164	371	42	87	1151	1	23	2688	2	€6.400
F.V.GIULIA	4	3,0	1285	671	557	5	108	696	2	12	1248	4	€2.108
LAZIO	18	16,0	3892	2783	2751	310	347	2862	2	158	3655	27	€18.906
LIGURIA	5	3,0	878	1085	395	20	54	783	2	32	1152	1	€1.540
LOMBARDIA	11	7,0	4764	1942	2002	88	151	47	3	72	4417	11	€5.850
MARCHE	4	3,0	2657	924	987	81	87	791	0	17	2774	1	€1.673
MOLISE	3	2,0	3366	513	1346	51	0	652	0	42	3.206	2	€3.779
PIEMONTE	6	3,5	1445	1607	889	30	58	547	1	30	2475	1	€33.132
PUGLIA	7	5,0	4856	1248	1183	66	58	835	1	38	5231	2	€10.150
SARDEGNA	6	5,0	2842	1021	765	12	69	2099	2	83	1681	1	€12.750
SICILIA	12	9,0	5875	5260	3824	169	198	4599	4	115	6446	15	€6.425
TOSCANA	6	5,0	4674	2094	2075	77	182	2136	4	81	4558	2	€7.189
P.A.TRENTO	2	2,0	672	408	503	141	33	233	0	26	818	1	€2.562
UMBRIA	3	2,5	5634	1174	1074	62	276	1632	0	31	5137	1	€0
V.D'AOSTA	1,5	1	699	204	40	2	8	432	0	8	464	1	€0
VENETO	6	4,5	10556	1172	1903	52	70	2565	0	28	9135	2	€0
TOTALI	126,5	96	71432	30920	27318	1595	3175	28525	31	1053	72805	99	€170.114

(*) i dati numerici riguardanti la consistenza del personale di magistratura previsto dalle piante organiche e effettivamente in servizio sono estratti dal prospetto del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del dicembre 2008.

La consistenza numerica indica il personale previsto ed effettivamente in servizio presso le procure regionali ordinarie, ad esclusione, quindi, della Procura Regionale d'Appello per la regione siciliana. il conteggio dei posti effettivamente coperti viene effettuato tenendo conto dei magistrati in servizio in assegnazione principale (valore 1)+ magistrati in assegnazione aggiuntiva (valore 0,5) o temporanea (valore 1 per 12 mesi di servizio- oppure n.m./12 per frazioni di anno)

MAGISTRATI IN SERVIZIO
PRESSO LE SEDI DELLA
CORTE DEI CONTI

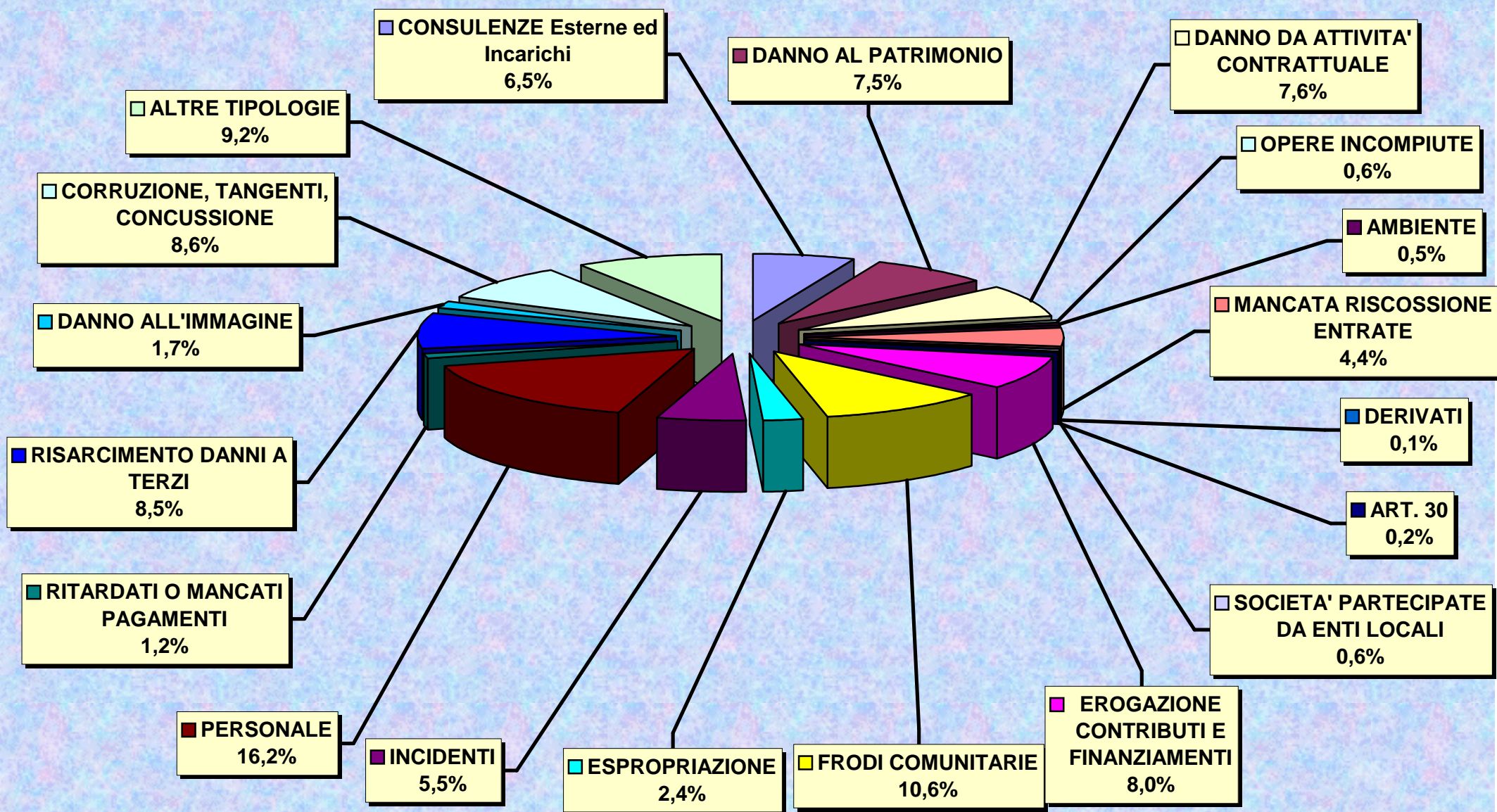
Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2008					
Dati forniti dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	132	104	28	-21
	Centro	123	96	27	-22
Giurisdizione	Periferia	164	125	39	-24
	Centro	36	27	9	-25
PROCURA GENERALE		22	21	1	-5
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	98	31	-24
Totale	Periferia	425	327	98	-23
	Centro	181	144	37	-20
	Generale	606	471	135	-22

Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 4 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL, INPDAP).

PROCURE REGIONALI
TIPOLOGIA DEGLI EVENTI DANNOSI
RISCONTRATI NELLE
CITAZIONI IN GIUDIZIO

TIPOLOGIA DEI DANNI RISONTRATI NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO ANNO 2008	IMPORTI DI RECUPERO DEL DANNO PRESENTI NELLE CITAZIONI	RAPPORTO PERCENTUALE TIPOLOGIA DANNO/TOTALE DELLE CITAZIONI
CONSULENZE Esterne ed Incarichi	€ 20.603.491,53	6,5
DANNO AL PATRIMONIO Uso indebito di mobili o immobili	€ 440.223.160,79	7,5
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE - OO.PP.	€ 831.104.677,25	7,6
OPERE INCOMPIUTE	€ 5.988.174,49	0,6
AMBIENTE	€ 292.627,06	0,5
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	€ 87.961.352,21	4,4
DERIVATI	€ 45.900,00	0,1
SOCIETA' PARTECIPATE DA ENTI LOCALI	€ 6.303.880,18	0,6
ART. 30, COMMA 15 - LEX 289/2002	€ 19.888,00	0,2
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	€ 60.182.891,48	8,0
FRODI COMUNITARIE	€ 79.115.040,86	10,6
ESPROPRIAZIONE	€ 3.565.483,24	2,4
INCIDENTI	€ 578.637,80	5,5
PERSONALE	€ 37.003.672,89	16,2
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	€ 601.068,77	1,2
RISARCIMENTO DANNI A TERZI	€ 10.245.284,72	8,5
DANNO ALL'IMMAGINE	€ 394.505,17	1,7
CORRUZIONE, TANGENTI, CONCUSSIONE ED ALTRI REATI	€ 69.013.083,11	8,6
ALTRE TIPOLOGIE	€ 36.546.855,14	9,2
TOTALE	€ 1.689.789.674,69	100

**RIPARTIZIONE PERCENTUALE DELLE TIPOLOGIE DI DANNO
RISCONTRATE NELLE CITAZIONI IN GIUDIZIO
ANNO 2008**



**Importi di recupero del danno ripartiti per tipologia
Anno 2008**

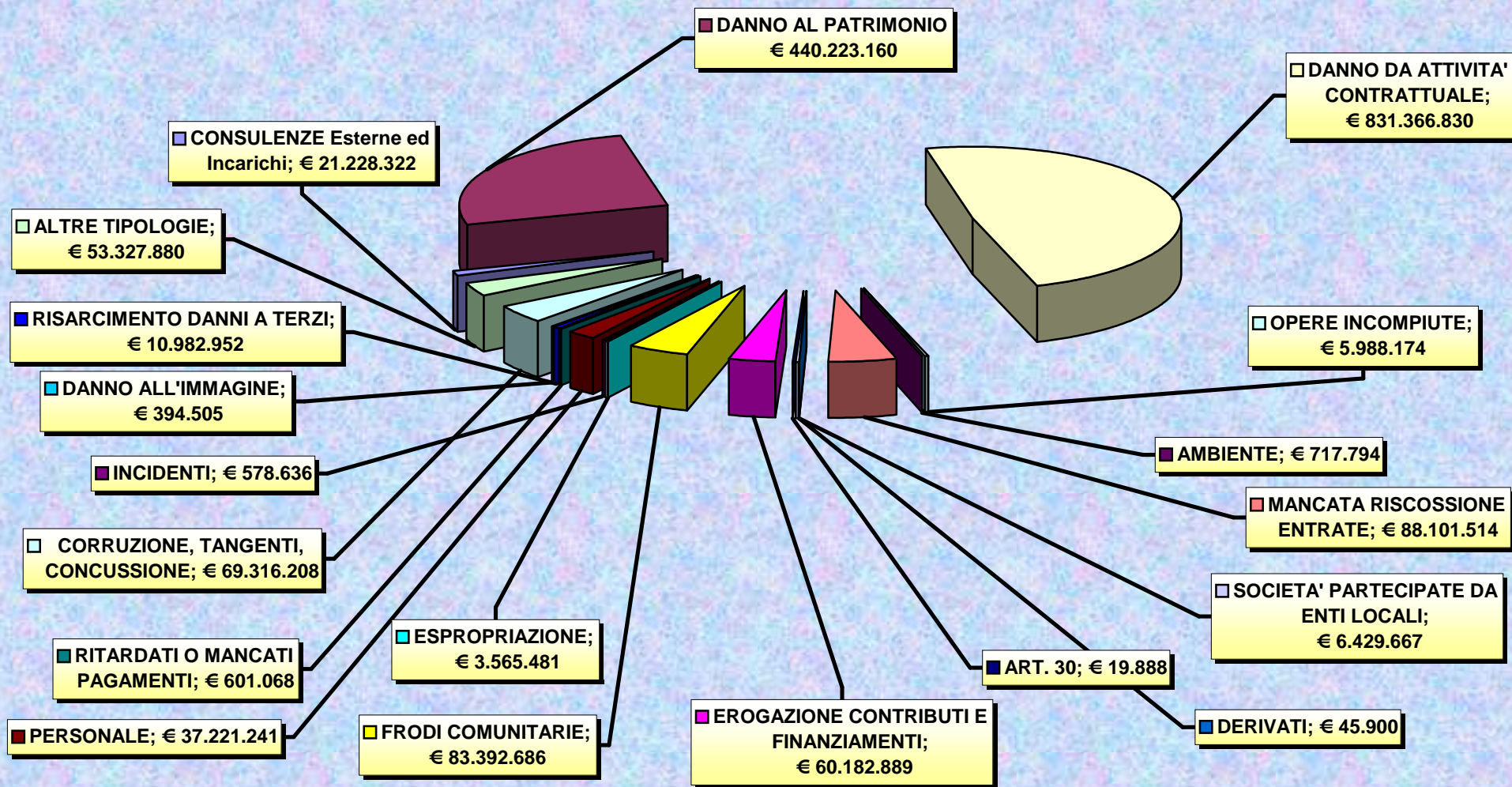


GRAFICO ANALITICO
2000/2008
PROCEDIMENTI MONITORI

**TABELLA COMPARATIVA ANNI 2000/2008
IMPORTI RECUPERATI A SEGUITO
DEI PROCEDIMENTI MONITORI ATTIVATI**

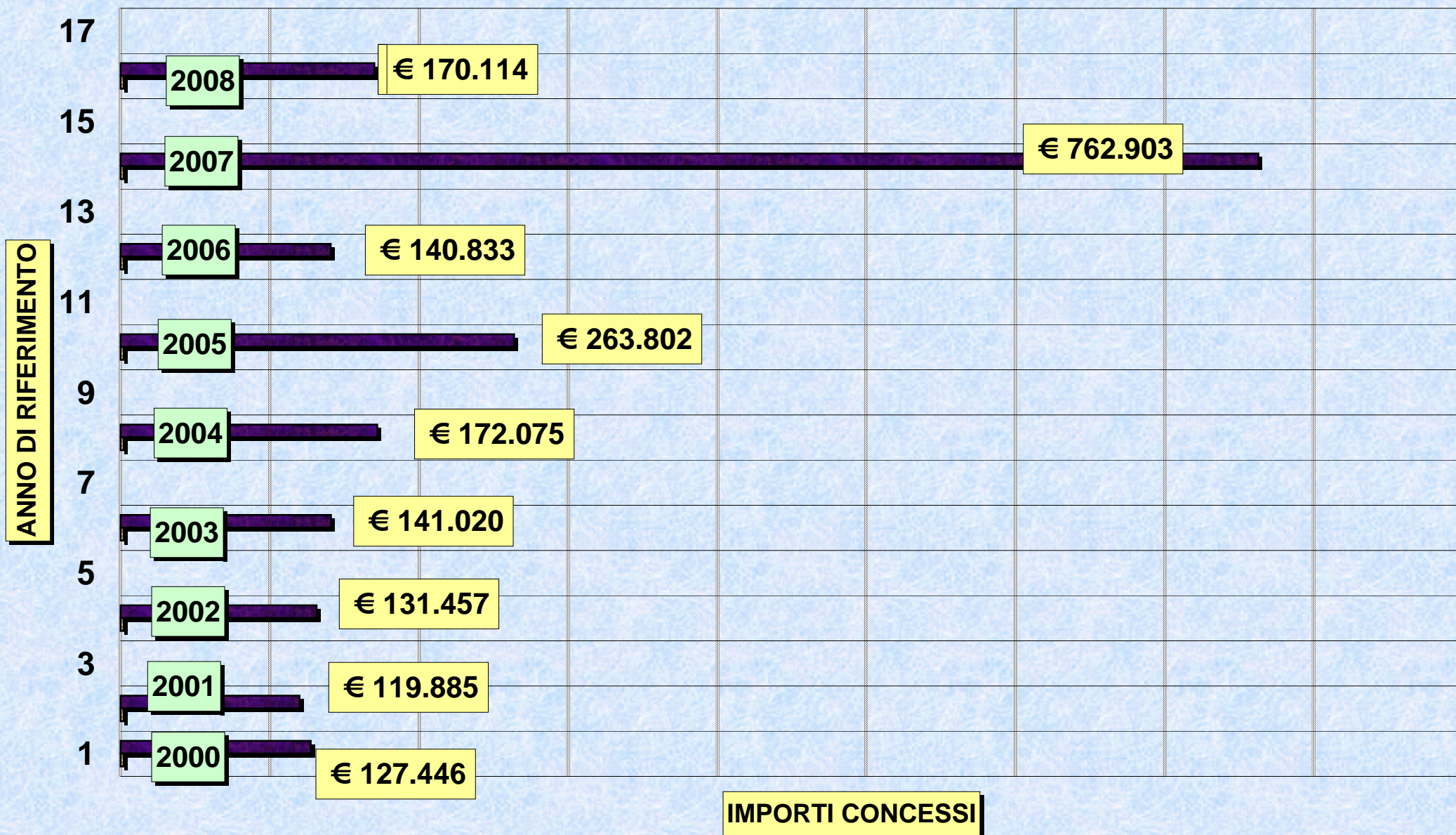
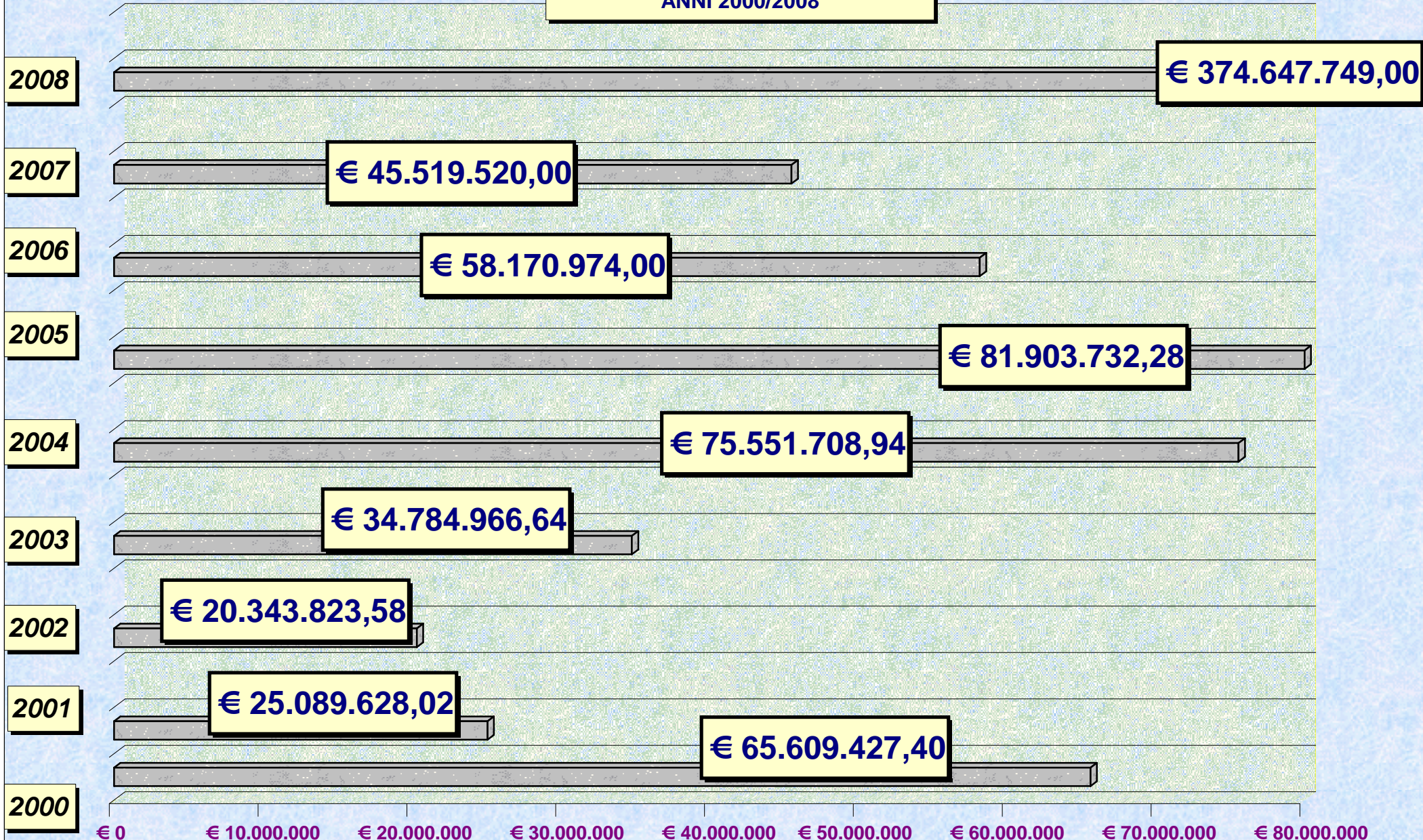


GRAFICO ANALITICO
2000/2008
SEQUESTRI CAUTELATIVI

GRAFICO RAPPRESENTATIVO DEGLI
ANDAMENTI DEGLI
IMPORTI DEI SEQUESTRI CONCESSI
ANNI 2000/2008



IMPORTI

TIPOLOGIA DEGLI EVENTI DANNOSI
EMERSI DALLE MOTIVAZIONI DELLE
SENTENZE DI PRIMO GRADO
PUBBLICATE DALLE
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
NEL 2008

TIPOLOGIA DANNI RISCONTRATI	NUMERO SENTENZE PER SINGOLA TIPOLOGIA	RAPPORTO PERCENTUALE TOTALE SENTENZE/SINGOLA TIPOLOGIA
ATTIVITA' ABLATIVE DELLA PROPRIETA' - ESPROPRIO	42	3,3
CONSULENZE E INCARICHI	96	7,5
DANNO AL PATRIMONIO - MOBILIARE ED IMMOBILIARE	189	14,8
EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI	52	4,1
DANNO ALL'IMMAGINE	57	4,5
ENTRATE	207	16,2
SOMME NON DOVUTE - RITARDI NELLA EROGAZIONE	15	1,1
GIUDIZI DI CONTO E RESPONSABILITA'	6	0,5
INCIDENTI	53	4,2
RISARCIMENTO DANNI (INFORTUNI ED ALTRO)	25	2,0
RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI	34	2,7
ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.	112	8,8
FRODI COMUNITARIE	30	2,4
PERSONALE	173	13,6
REATI COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI (CORRUZIONE)	185	14,5
TOTALE GENERALE SENTENZE ESAMINATE	1275	100,0
SENTENZE DI CONDANNA	561	44,0

N.B.: Nel 2008 il numero complessivo dei soggetti condannati è di 1513, risultante, oltre che dalle 561 sentenze di condanna, da oltre 530 “sentenze miste” (comprendente capi di assoluzione e di condanna).

TIPOLOGIA EVENTI DANNOSI RISCONTRATI NELLE SENTENZE DI PRIMO GRADO PUBBLICATE NEL 2008

- ATTIVITA' ABLATIVE DELLA PROPRIETA' - ESPROPRIO
- CONSULENZE E INCARICHI
- DANNO AL PATRIMONIO - MOBILIARE ED IMMOBILIARE
- EROGAZIONE CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI
- DANNO ALL'IMMAGINE
- ENTRATE
- SOMME NON DOVUTE - RITARDI NELLA EROGAZIONE
- GIUDIZI DI CONTO E RESPONSABILITA'
- INCIDENTI
- RISARCIMENTO DANNI (INFORTUNI ED ALTRO)
- RITARDATI O MANCATI PAGAMENTI
- ATTIVITA' CONTRATTUALE OO.PP.
- FRODI COMUNITARIE
- PERSONALE
- REATI COMMESSI DA PUBBLICI DIPENDENTI (CORRUZIONE)

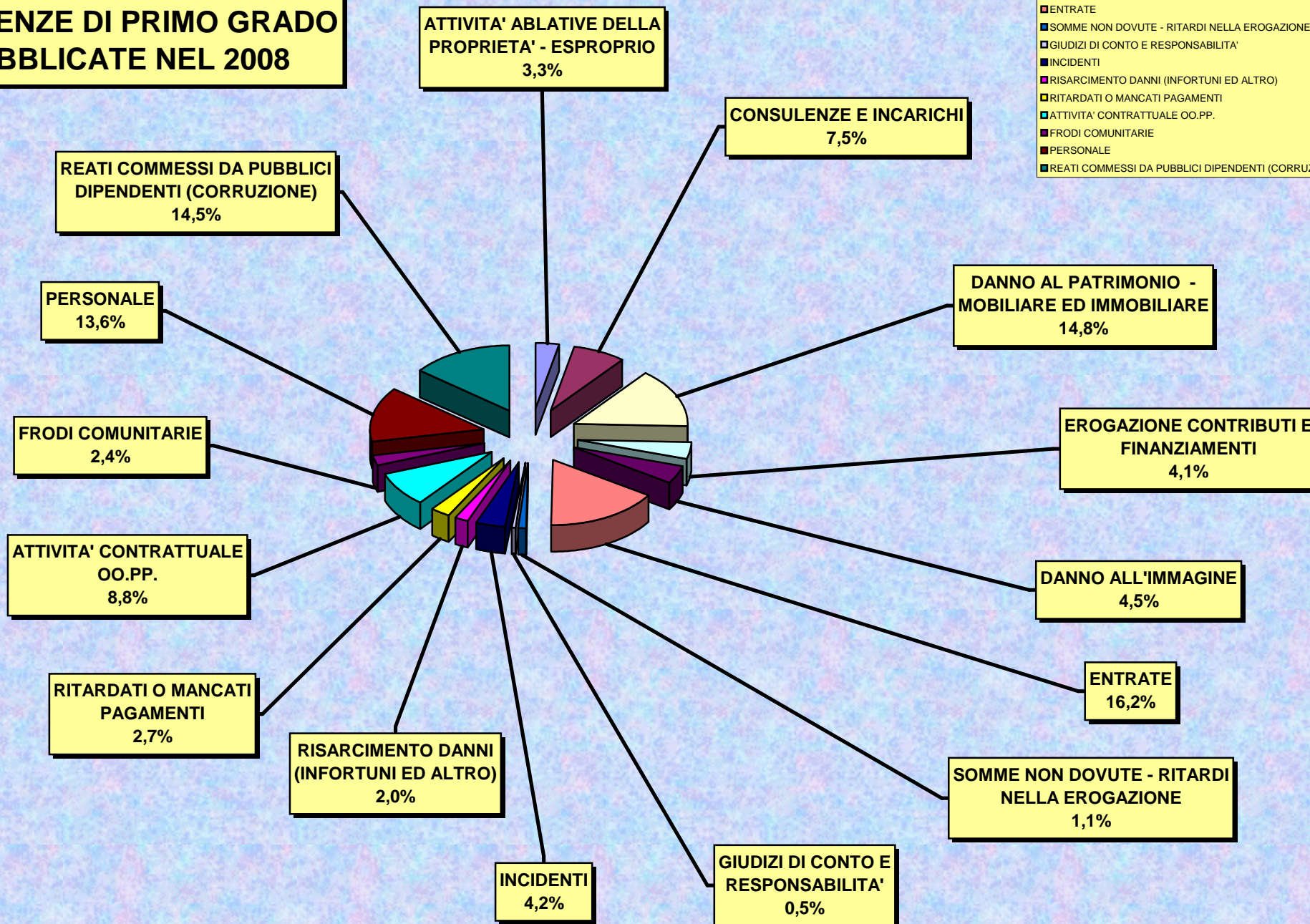


TABELLE DI COMPARAZIONE:

1. SUGLI IMPORTI CONSEGUENTI A SENTENZE DI
CONDANNA DELLE SEZIONI GIURISDIZIONALI DI PRIMO GRADO

DAL 1995 AL 2008

2. SULL'ANDAMENTO DELLE SENTENZE DI PRIMO GRADO

PUBBLICATE IN MATERIA DI RESPONSABILITA'

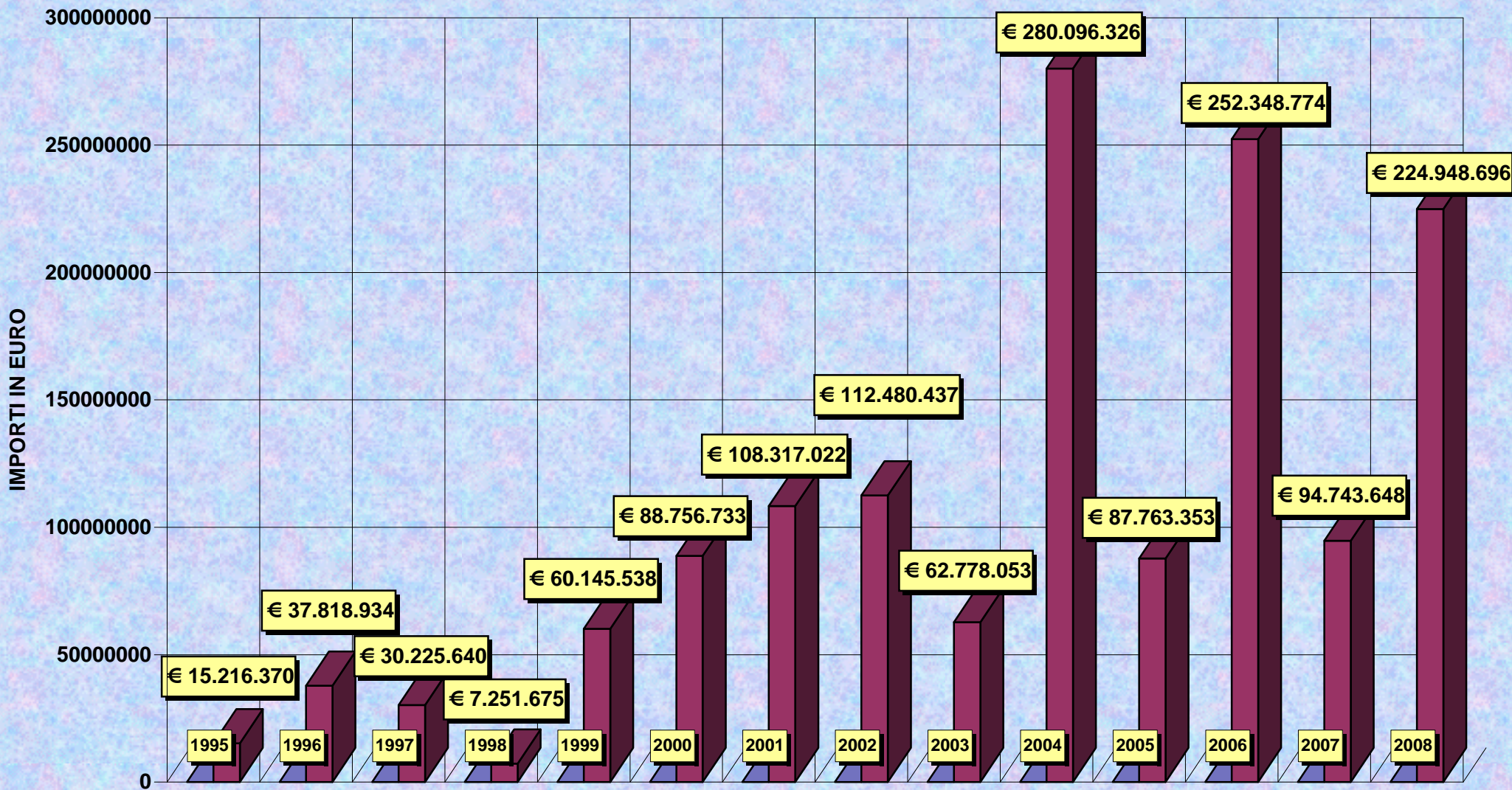
3. SULL'ANDAMENTO DELLE SENTENZE DI CONDANNA

DI PRIMO GRADO

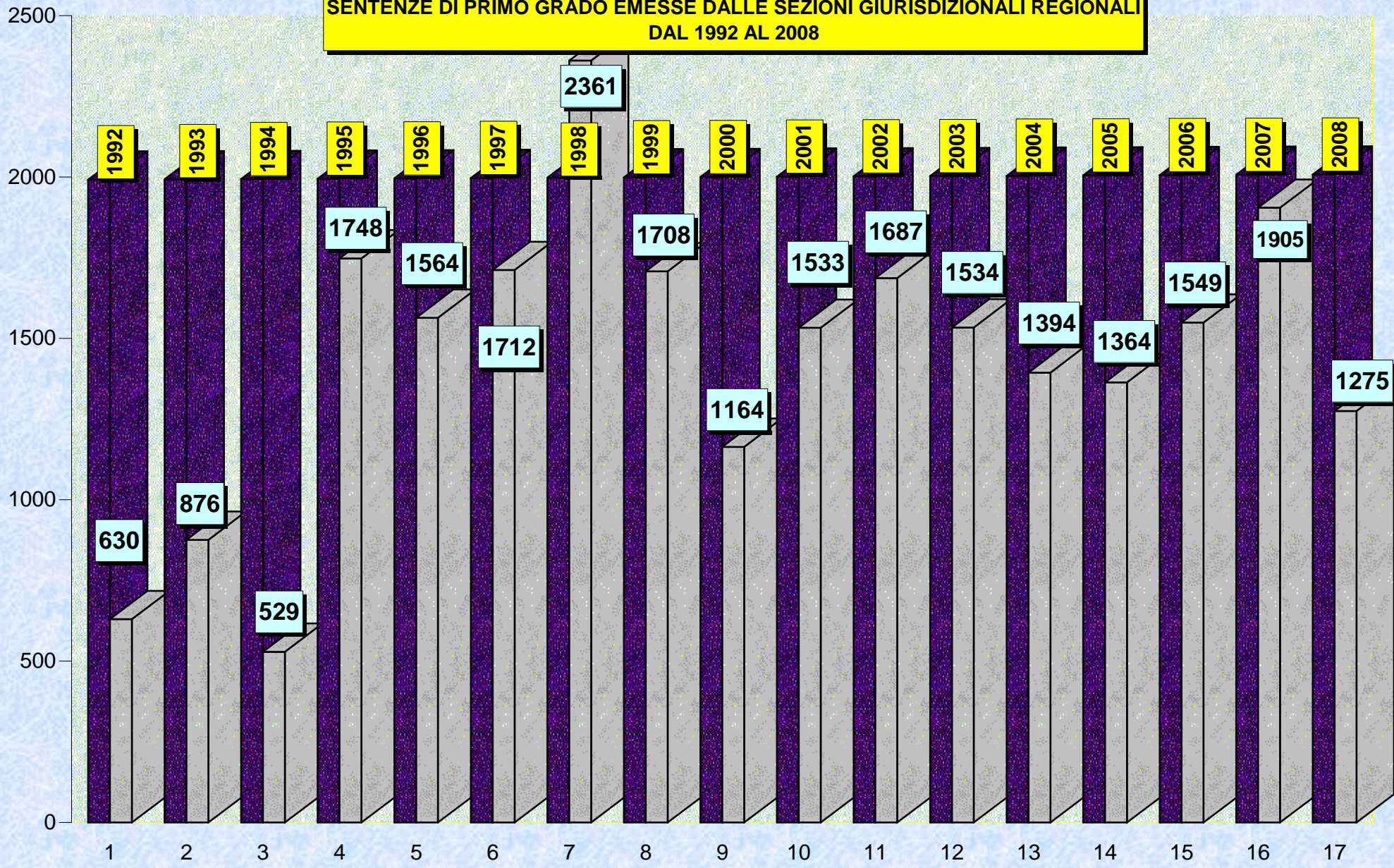
PUBBLICATE IN MATERIA DI RESPONSABILITA'

DAL 1995 AL 2008

**IMPORTI CONSEGUENTI A SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO
DAL 1995 AL 2008
(FONTE: UFFICIO STATISTICA della Corte dei conti e SISP)**

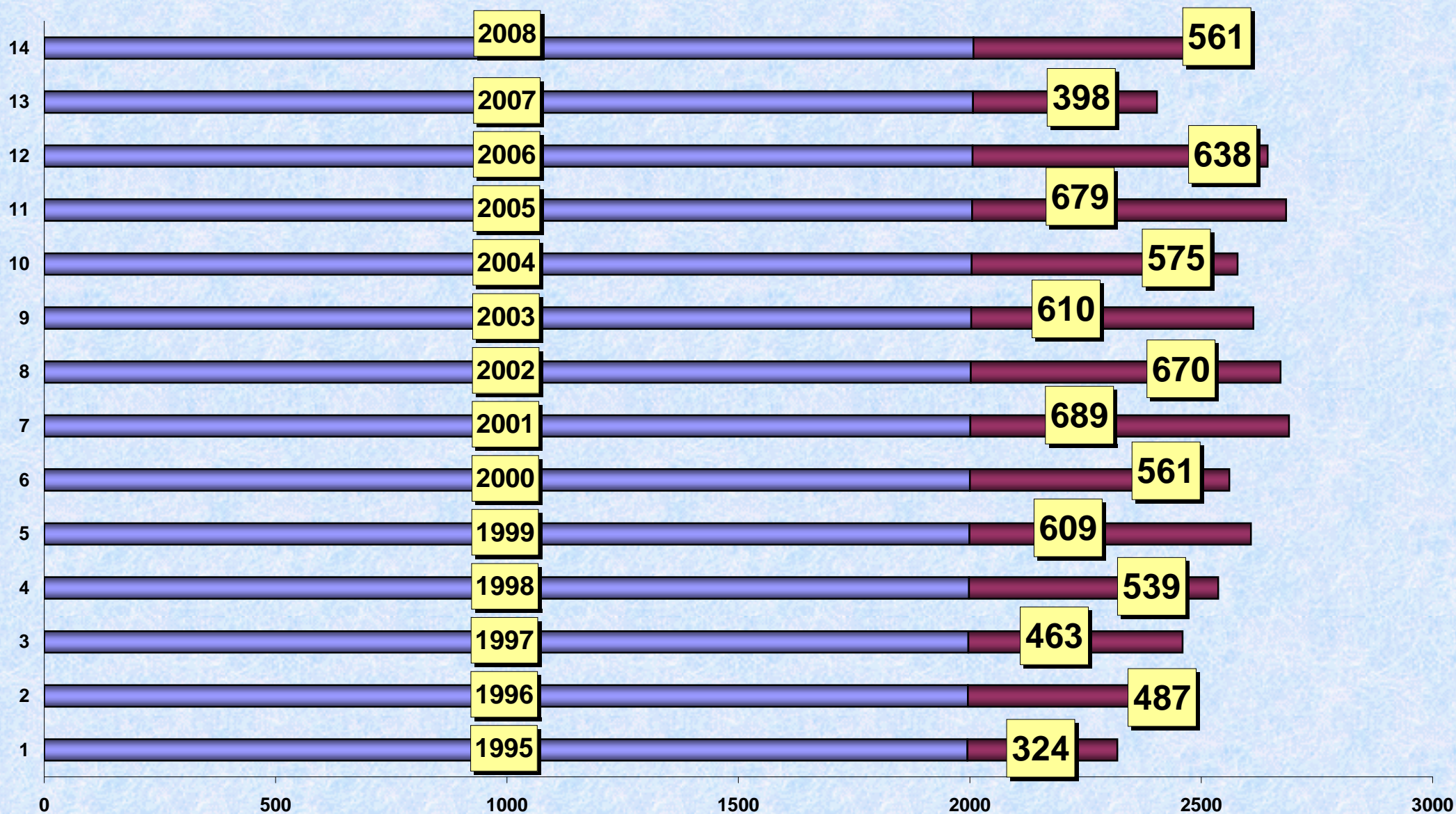


**SENTENZE DI PRIMO GRADO EMESSE DALLE SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI
DAL 1992 AL 2008**



■ ANNO DI RIFERIMENTO □ SENTENZE EMESSE (***)

**SENTENZE DI CONDANNA IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
EMESSE IN PRIMO GRADO DAL 1995 AL 2008**



ANNO/NUMERO SENTENZE DI CONDANNA

N.B.

Nel 2008 il numero complessivo dei soggetti condannati è di 1513, risultante oltre che dalle 561 sentenze di condanna da oltre 530 "sentenze miste" (comprendente capi di assoluzione e di condanna).

TABELLE RIEPILOGATIVE
DAL 1997 AL 2008
RELATIVE ALL'ANDAMENTO DELLO
SMALTIMENTO DEI RICORSI
IN MATERIA DI
PENSIONI

1 - TABELLE NUMERICHE

a: Primo grado

b: Appello

2 – GRAFICO SULL'ANDAMENTO DEI RICORSI PENDENTI

3 - GRAFICO RICORSI DECISI in PRIMO GRADO ED IN APPELLO

4 – GRAFICO SULL'ANDAMENTO DELL'ARRETRATO
PENSIONISTICO IN PRIMO GRADO ED IN APPELLO

-

RICORSI PENSIONISTICI PENDENTI IN PRIMO GRADO		
NUMERO RICORSI PENDENTI		
	1° gennaio	31 dicembre
1997	230.700	240.037
1998	240.037	239.741
1999	239.741	224.838
2000	224.838	187.017
2001	187.017	162.691
2002	162.691	139.158
2003	139.158	122.974
2004	125.815	107.629
2005	107.069	98.405
2006	98.405	85.316
2007	97.066	83.454
2008	83.454	62.798

(*)

(*) I PENDENTI DEL 2007-2008 SONO STATI CORRETTI DOPO BONIFICA DELLE BANCHE DATI
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO di PRIMO GRADO						Ricorsi pensionistici decisi in PRIMO GRADO	
Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre	Anno	Ricorsi Decisi	
1	1997	230.700	28562	19.225	1997	19.225	
2	1998	240.037	26212	26.508	1998	26.508	
3	1999	238.453	22160	35.775	1999	35.775	
4	2000	225.993	14239	53.215	2000	53.215	
5	2001	187.034	13216	37019	2001	37.019	
6	2002	161.777	15296	37915	2002	37.915	
7	2003	139.158	17784	33968	2003	33.968	
8	2004	125.815	17169	35355	2004	35.355	
9	2005	107.069	22954	31618	2005	31.618	
10	2006	98.405	17863	30952	2006	30.952	
11	2007	97.066	12870	34999	2007	34.999	
12	2008	83.454	9003	29659	2008	29.659	

CONTENZIOSO PENSIONISTICO

(in sede D' APPELLO)

TEMPI DI AZZERAMENTO DELL'ARRETRATO in sede D'APPELLO

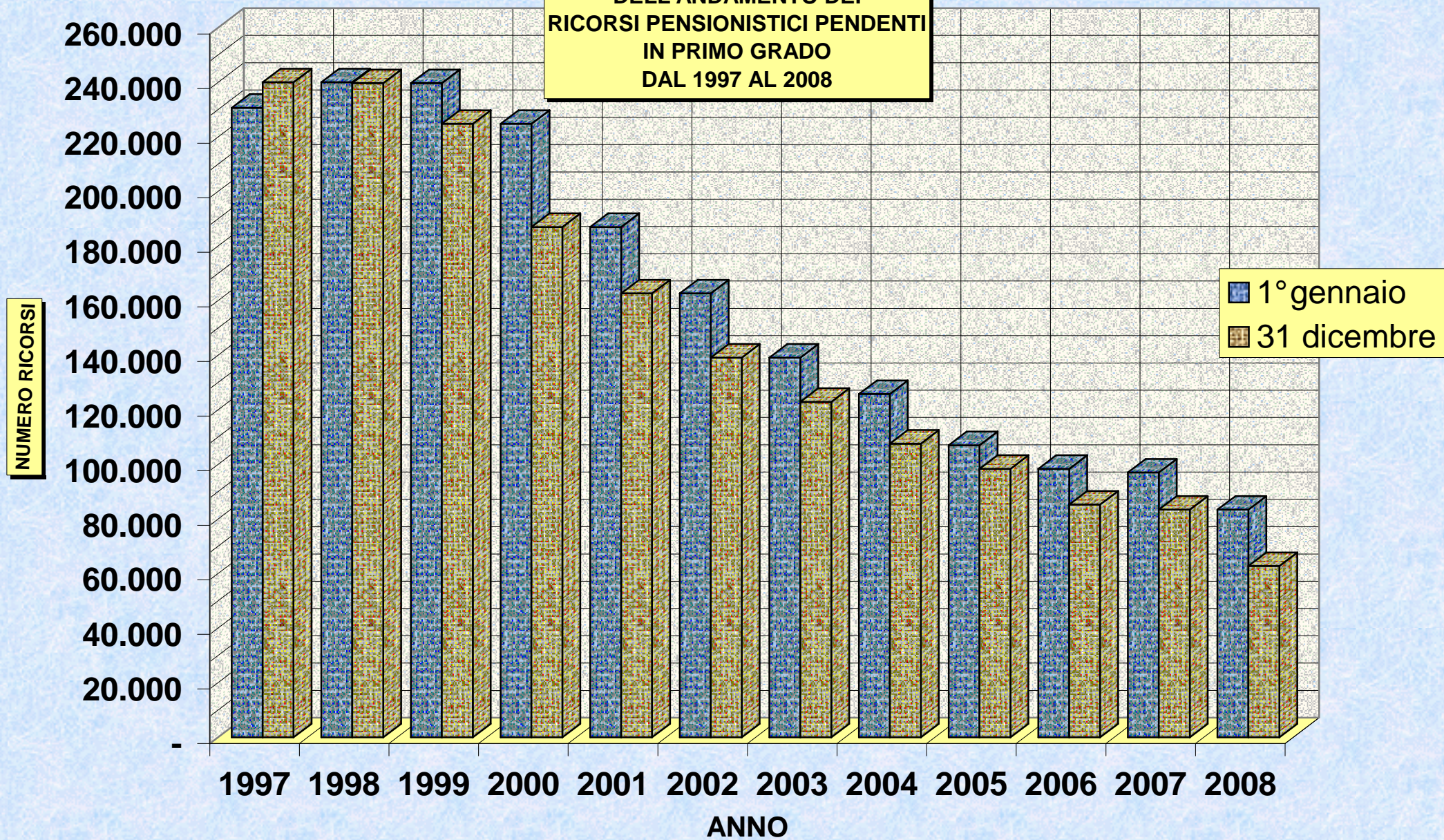
	Anno	(a) Pendenti al 1° gennaio	(b) Pervenuti nell'anno	(c) Decisi nell'anno	(d) Giacenti al 31 dicembre
1	1997	661	1004	662	1.003
2	1998	1.003	820	649	1.174
3	1999	1.174	1037	818	1.391
4	2000	1.391	1101	1.157	1.335
5	2001	1.335	1182	1067	1.450
6	2002	1.450	1711	1108	2.053
7	2003	2.053	1804	1280	2.577
8	2004	2.607	3029	1678	3.928
9	2005	3.928	2170	1729	4.369
10	2006	4.369	2423	1148	5.644
11	2007	5.693	2962	1478	7.177
12	2008	6.808	3065	1468	8.405

(*)

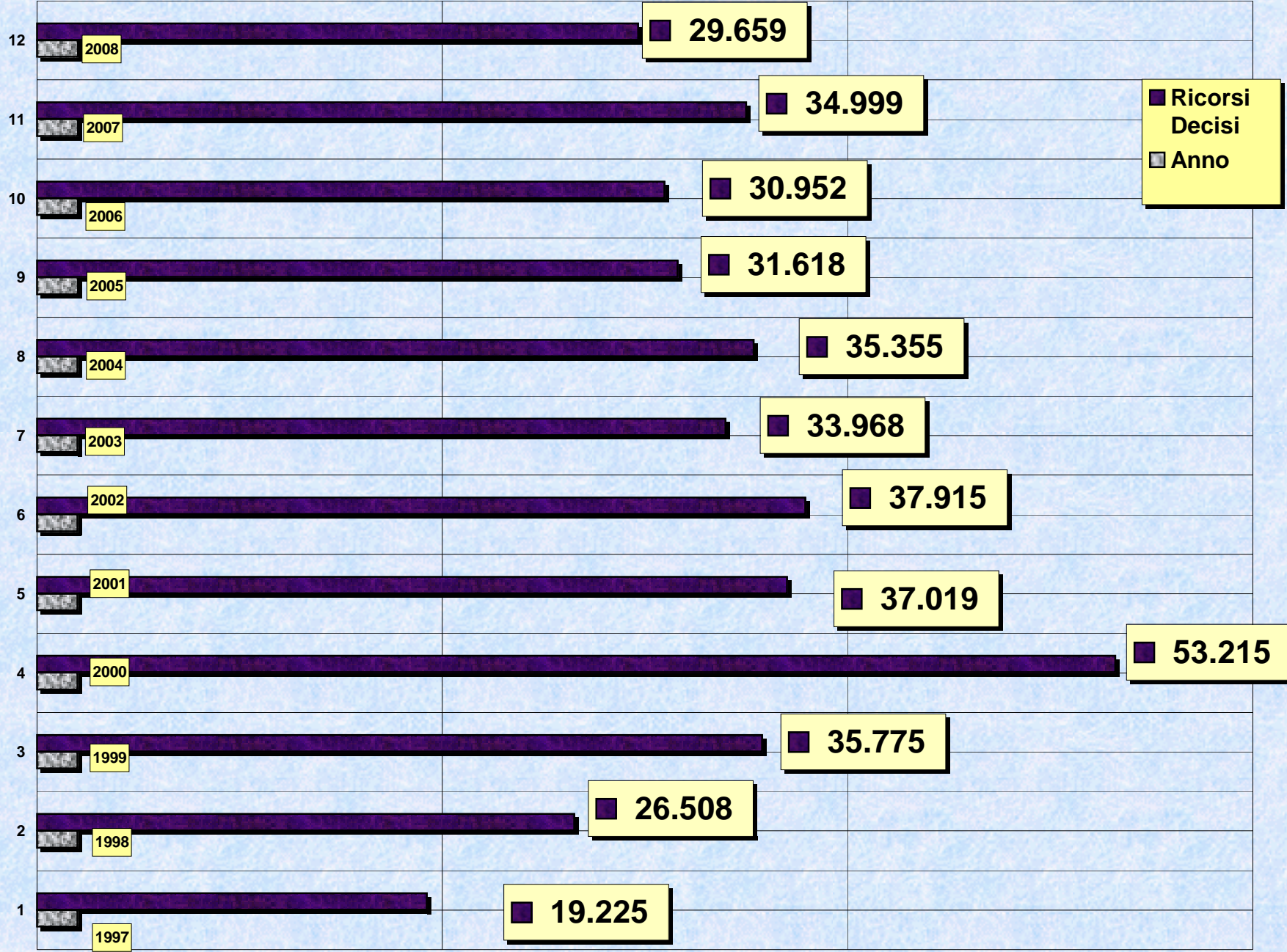
(*)

I PENDENTI 2006/2008 SONO IN VIA DI BONIFICA
DA PARTE DELLE SEZIONI GIUR.LI COMPETENTI

**RAPPRESENTAZIONE GRAFICA
DELL'ANDAMENTO DEI
RICORSI PENSIONISTICI PENDENTI
IN PRIMO GRADO
DAL 1997 AL 2008**

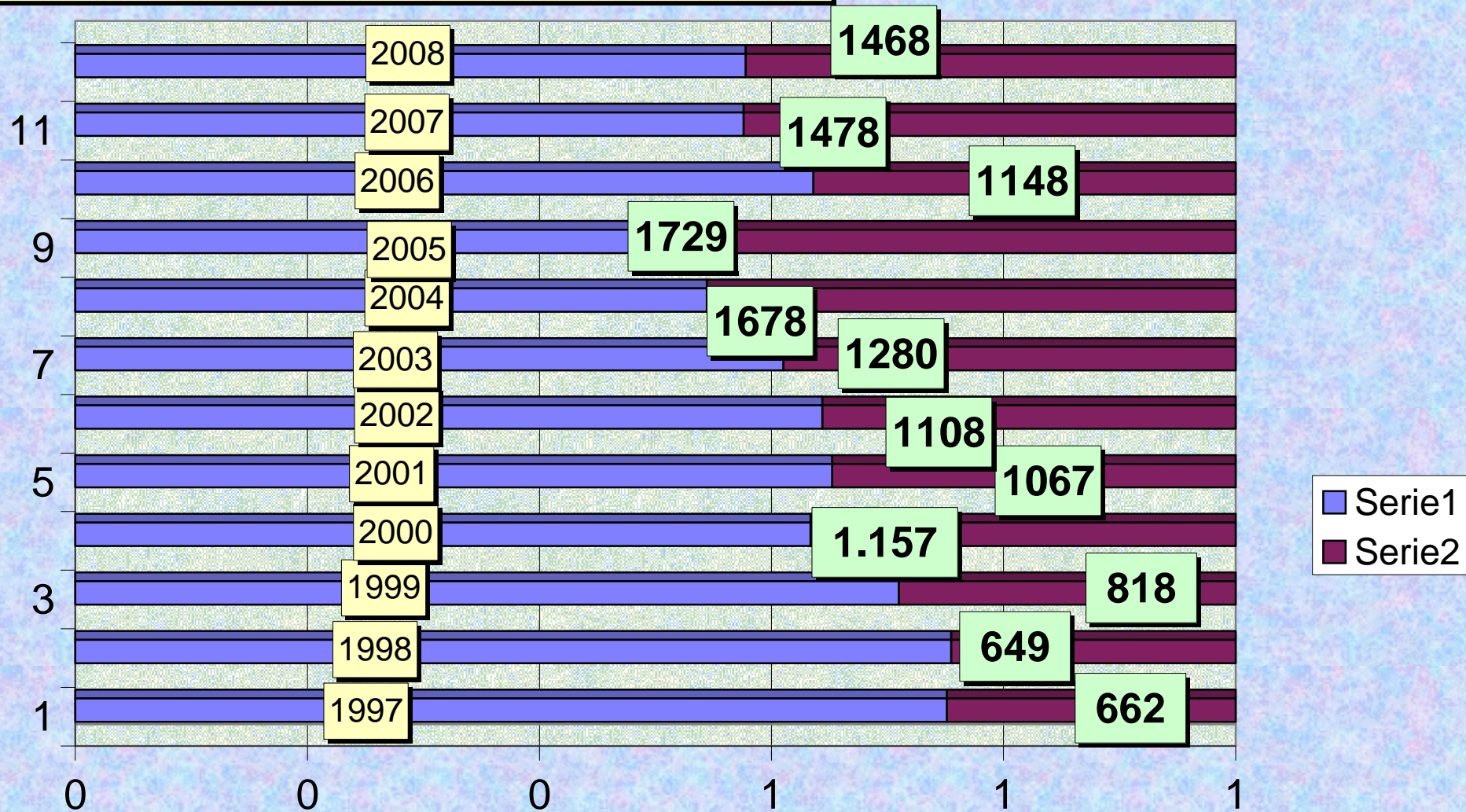


Ricorsi pensionistici decisi in primo grado dal 1997 al 2008



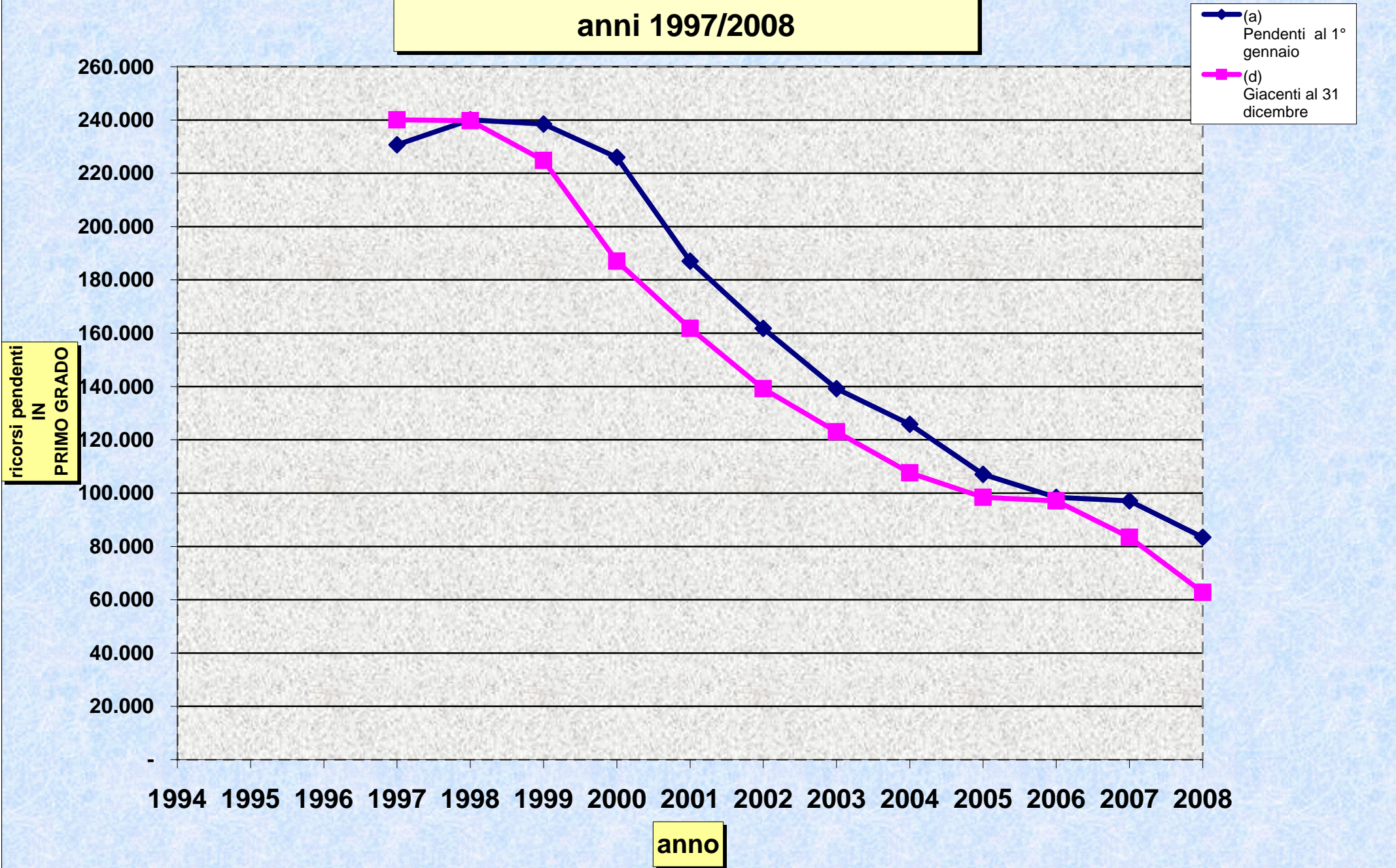
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
■ Ricorsi Decisi	19.225	26.508	35.775	53.215	37.019	37.915	33.968	35.355	31.618	30.952	34.999	29.659
□ Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008

RICORSI PENSIONISTICI DECISI IN SEDE D'APPELLO DAL 1997 AL 2008



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
■ Serie2	662	649	818	1.157	1.067	1.108	1.280	1.678	1.729	1.148	1.478	1.468
■ Serie1	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008

Andamento dell'arretrato Pensionistico PRIMO GRADO anni 1997/2008



**ANDAMENTO DELL'ARRETRATO PENSIONISTICO
IN
SEDE D'APPELLO
DAL 1997 AL 2008**

**RICORSI PENDENTI
IN
SEDE D'APPELLO**

