

DOTT. AGOSTINO CHIAPPINIELLO

**RELAZIONE DI APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO DELLA PROCURA
REGIONALE PER L'UMBRIA**

1. Premessa

Innanzitutto rivolgo un deferente pensiero al Capo dello Stato, sempre attento ai temi della giustizia, garante dell'unità nazionale e dei principi e valori del nostro ordinamento costituzionale.

Ringrazio tutti i partecipanti associandomi al saluto rivolto dal Presidente.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2006 è fatta secondo regole nuove come ha disposto il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti nell'adunanza del 21 dicembre 2006, comunicata con nota n. 6462/cp del 23.12.2005.

In particolare, il Presidente della Sezione redige la relazione di inaugurazione e il Procuratore Regionale fa una propria relazione sull'attività della Procura Regionale *esponendo al mondo politico, alle Amministrazioni regionali e locali, ai rappresentanti delle altre magistrature e dell'Avvocatura dello Stato, a tutte le Autorità civili, militari e religiose, agli organi di informazione e a tutti i cittadini, le risultanze e l'analisi del lavoro svolto nell'anno precedente, rendendo di pubblica opinione i risultati conseguiti.*

1. Recenti innovazioni legislative nelle materie soggette alla giurisdizione della Corte dei Conti.

2.1. – Legge 2 dicembre 2005, n. 248, concernente “conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” art. 10 bis, comma 9 e comma 10.

L’art. 10 bis, comma 9, del D.L. n. 203/2005, convertito nella legge n. 248 del 2 dicembre 2005, dispone che il comma 8 dell’articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, è sostituito dal seguente: “il limite di somma di cui all’articolo 55 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e all’articolo 49 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, è elevato ad Euro 5000 e può essere aggiornato, in relazione alle variazioni dell’indice Istat sul costo della vita”.

La su indicata disposizione elevando il precedente limite del procedimento monitorio da 5 milioni a 5.000 Euro, consentirà in futuro di definire numerosi processi contabili con maggiore speditezza ed evitare ai convenuti i costi e i fastidi di un giudizio celebrato secondo le forme ordinarie.

Il procedimento monitorio, com'è noto, consente al Presidente della Sezione, sentito il Pubblico Ministero, di determinare la somma da pagare all'erario, restando escluso il giudizio in caso di accettazione del convenuto. A seguito dell'accettazione, il Presidente dispone la cancellazione della causa dal ruolo delle udienze e traduce in ordinanza, che ha forza di titolo esecutivo, la determinazione già adottata.

L'accettazione dell'addebito non può essere sottoposta a condizione nemmeno inerente alle modalità di pagamento della somma addebitata e, qualora sia sottoposta a condizione, non è valida a conseguire l'effetto della cancellazione della causa dal ruolo.

Nel caso si sia in presenza di più convenuti e di responsabilità ripartita, se l'accettazione non è data da tutti, il giudizio prosegue soltanto nei confronti dei non accettanti; qualora, invece, si tratti di responsabilità solidale, la causa prosegue anche nei confronti degli accettanti.

Il comma 10, dell'art. 10 bis, del D.L. n. 203 del 2005, prevede, poi, che le disposizioni dell'art. 3, comma 2 bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che "il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi dell'art. 91 del

codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'Amministrazione di appartenenza".

La disposizione ha disciplinato una materia di non facile definizione. Con decisione a SS.UU. n. 17014/2003, la Corte di Cassazione aveva statuito che la sentenza con la quale il giudice contabile provvede in ordine alle spese del giudizio non eccede i limiti della giurisdizione della Corte dei Conti, ma, ancora, non vi era una norma espressa che disciplinasse la questione.

Ora la norma è stata introdotta ma sussiste la necessità di precisarne la portata, individuandone i contorni.

In linea generale, la norma introdotta prevede il rimborso degli onorari e diritti esclusivamente nel caso in cui il convenuto sia stato prosciolto nel merito con una sentenza che definisce il giudizio, per cui sono da escludere gli atti che definiscono il giudizio con provvedimenti diversi dalla sentenza (ad es. decreto del presidente nel procedimento monitorio), nonché le sentenze di rito e tutti gli atti che definiscono il giudizio non nel merito.

In ogni caso, la nuova disposizione, pur disciplinando la materia, solleva alcuni problemi applicativi.

In particolare, la su indicata norma consente il rimborso degli onorari e dei diritti, mentre non menziona le spese che il convenuto ha sostenuto per la sua difesa, pur richiamando espressamente l'art. 91 del c.p.c. nell'ambito del quale figurano spese ed onorari.

Il giudice contabile si troverà, dunque, in difficoltà nel liquidare – ad esempio – le spese che la parte, poi prosciolta, si è trovata a dover anticipare per le consulenze tecniche.

La norma dispone che il giudice contabile liquida onorari e diritti, fermo restando il parere dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'Amministrazione di appartenenza del dipendente prosciolto.

Secondo la formulazione della norma sul piano letterale sembrerebbe che le statuizioni contenute nelle sentenze del giudice contabile siano subordinate al parere dell'Avvocatura che è un organo di consulenza legale.

Appare chiaro che la formulazione della disposizione di legge non è esatta e, comunque, sarebbe in aperto contrasto con importanti principi della carta costituzionale.

Tra l'altro, per costante giurisprudenza della Corte di Cassazione l'art. 91 del c.p.c. attribuisce al giudice di merito, in tema di regolamento di spese processuali, ampi poteri discrezionali anche in ordine alla determinazione dell'entità della somma per le spese giudiziali in caso di

soccombenza.

Da ultimo, non appare conferente il richiamo dell'art. 18, comma 1, del D.L. n. 67 del 25 marzo 1997, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, poiché la disposizione era applicabile quando non era espressamente previsto che, in sentenza, il giudice contabile potesse disporre in materia di diritti ed onorari.

Appare chiaro che la nuova novella legislativa pur risolvendo il problema di fondo, pone non pochi inconvenienti applicativi, alcuni dei quali saranno di difficile risoluzione senza un ulteriore intervento del legislatore.

2.2 – legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), comma 174.

La disposizione prevede che al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il Procuratore Regionale della Corte dei Conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dal codice di procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile (artt. 2900 e segg. c.c.).

La norma conferisce ampi poteri al Procuratore Regionale sia nel corso del giudizio contabile che dopo la sua definizione.

Al momento, una precisazione: non vi è dubbio che non è stata introdotta alcuna modifica nelle materie soggette alla giurisdizione del giudice contabile e di quello ordinario, per cui i nuovi poteri conferiti al Procuratore Regionale sono azionabili presso la Corte dei conti a condizione che sussistesse già prima la giurisdizione in materia, ancorché non esercitata in concreto.

La giurisdizione relativa ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale dovrebbe essere riservata al giudice contabile e ciò sia per economia processuale, sia perché risponde ad esigenze di chiarezza e certezza, specie ove si consideri che una siffatta giurisdizione non era stata mai negata.

In ragione dei riportati rilievi, sicuri vantaggi dovrebbero conseguire per l'erario e, quindi, anche per la collettività.

Del resto, sono noti gli inconvenienti scaturenti dal raccordo e dal coordinamento tra diverse magistrature.

Appare, però, doveroso ricordare che vi è chi sostiene che tali azioni di garanzia sarebbero esercitabili al fine di tutelare il futuro credito quantificato in sentenza, ossia ai soli fini del giudicato.

Tale interpretazione appare molto riduttiva e non tutela con effettività e in concreto il credito erariale.

Invece, per quanto attiene al concreto soddisfacimento dei crediti erariali – specificatamente disciplinato nell’ambito del codice di procedura civile - la giurisdizione dovrebbe permanere al giudice ordinario.

E’ auspicabile una norma che disciplini in modo più funzionale la giurisdizione in materia.

In quest’ultimo settore molti sono i problemi esistenti, alcuni dei quali si spera che saranno risolti dalla nuova norma di legge.

In particolare, allo stato della normativa vigente l’esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti non è curata dalla magistratura contabile ma dall’Amministrazione danneggiata la cui competenza appartiene al giudice ordinario dell’esecuzione.

Il Procuratore Regionale fino ad oggi ha avuto solo una funzione di vigilanza ai sensi del D.P.R. n. 260/1998, che ha dato comunque un notevole impulso al sistema precedente dove non vi era alcun controllo da parte del requirente.

La nuova normativa emanata ai sensi della legge n. 59/1997, ha recepito i mutamenti intervenuti nell’ordinamento contabile in applicazione dei principi del decentramento amministrativo, dell’autonomia degli enti locali e della responsabilizzazione dei soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

E' prevista la concentrazione della competenza nel soggetto titolare del credito, sia esso Amministrazione centrale o locale, con esclusione di ogni competenza aggiuntiva dell'Amministrazione finanziaria.

Viene nominato un responsabile del procedimento.

L'individuazione del responsabile del procedimento è sanzionata dall'obbligo di comunicazione del suo nominativo alla Procura contabile, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità del soggetto che, pur essendovi tenuto, non procede al recupero delle somme oggetto di condanna.

Successivamente l'ufficio designato provvederà a comunicare al Procuratore Regionale la conclusione del procedimento di riscossione.

La previsione di un raccordo tra P.M. presso la Corte dei Conti e l'ente danneggiato, costituisce una sorta di controllo giurisdizionale sull'esecuzione delle sentenze di condanna del giudice contabile, rafforzato molto con la nuova disposizione di cui al comma 174 delle legge finanziaria 2006.

Il costante monitoraggio effettuato dalla Procura contabile sullo stato dell'esecuzione si sostanzia nella raccolta di elementi utili ai fini dell'attivazione di un autonomo giudizio nei confronti del responsabile del procedimento, qualora ricorra una condotta illecita dolosa o gravemente colposa.

E' necessario puntualizzare che l'azione di responsabilità amministrativa per omissione di esecuzione del giudicato è possibile

esercitarla alla scadenza del termine di prescrizione ordinaria decennale, ai sensi dell'art. 2953 c.c., secondo il quale "I diritti per i quali la legge stabilisce una prescrizione più breve di dieci anni, quando riguardo ad essi è intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, si prescrivono con il decorso di dieci anni".

In concreto, per potersi parlare di mancata esecuzione del giudicato contabile è necessario che decorra il su indicato termine ordinario di prescrizione.

Naturalmente, in tale evenienza, il Procuratore Regionale potrà esercitare l'azione per omissione di sua competenza nei confronti del responsabile del procedimento.

Tra l'altro, la mancata esecuzione può derivare anche da altre cause, come ad esempio, dalla insufficienza o inesistenza di beni nel patrimonio del debitore, idonei a soddisfare le ragioni creditorie dell'Amministrazione, evento che non è ignoto anche in altri settori.

Il problema centrale va ricercato nella sede in cui si svolge l'esecuzione del giudicato, poiché la competenza è del giudice dell'esecuzione presso l'A.G.O. e soltanto l'Ente titolare del credito era legittimato ad intervenire, per compiere gli atti di impulso processuale necessari.

Allo stato non è più così poiché la nuova disposizione attribuisce al Procuratore Regionale ampi poteri di intervento, anche se sul piano pratico non sarà semplice esercitarli.

In sede di esecuzione molti sono stati i problemi incontrati, ma tutti estranei alla Corte dei Conti e questo per volontà del legislatore.

Va segnalato che in sede esecutiva l'Amministrazione non sempre ha avuto la disponibilità dell'Avvocatura dello Stato che, ai sensi dell'art. 13 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato, poiché il predetto organo legale - ritenendo che le attività materiali richieste dall'art. 156 disp. Att. c.p.c. non richiedono alcuna forma di difesa tecnica e siano esperibili direttamente dal creditore procedente senza l'assistenza legale - ha escluso la propria competenza con parere del Comitato Consultivo n. 20140 del 14 febbraio 2005.

Eppure, in sede di processo esecutivo il giudice dell'esecuzione senza l'assistenza legale non consente nemmeno il deposito del fascicolo ai fini della conversione del pignoramento in sequestro, come ritiene necessaria la predetta assistenza legale in tutte le altre fasi delle procedure esecutive.

L'Amministrazione può agire in esecuzione con tutte le forme previste dalla legge, anche se il D.P.R. n. 260/1998 prevede ritenute dirette o iscrizione a ruolo tramite concessionari.

Diversamente, si dovrebbe ritenere – a mero titolo esemplificativo - che l'Amministrazione non possa effettuare l'espropriazione immobiliare o altre procedure esecutive, cosa che contrasterebbe con la normativa vigente in materia.

2.3 – legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), commi 231, 232 e 233.

Le norme stabiliscono che “con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente Sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato nella sentenza.

La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il Procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento.

Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della Sezione di appello”.

Le nuove disposizioni costituiscono un pericoloso precedente di “sanatoria”, scollegato, tra l’altro, da situazioni particolari ed eccezionali idonee ad offrire una valida giustificazione.

In altri termini, si è in presenza di una sanatoria generalizzata, applicabile a tutti fatti illeciti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria.

Le nuove norme di legge costituiscono un duro colpo alla funzione di deterrenza che ha la giurisdizione contabile nei confronti di chi è nelle condizioni di procurare un danno alle pubbliche finanze e, nella sostanza, pone nel nulla le sentenze di primo grado del giudice contabile, frutto di assiduo e valido impegno.

Una sanatoria di tale tipo potrebbe indurre, per il futuro, i pubblici dipendenti e i pubblici amministratori a porre in essere comportamenti non diligenti, ovvero ad appropriazioni di ingenti somme di denaro, dal momento che essi potrebbero auspicare anche per il prossimo venturo una norma simile.

D'altronde, dette norme sono state emanate in assenza di una situazione di eccezionalità, il che rende la loro introduzione ancora più "criticabile".

Sul piano interpretativo, la formulazione di cui è stata appena data evidenza è, poi, fonte di incertezze.

Si avverte, infatti, l'esigenza di chiedersi se la sanatoria è applicabile anche per le sentenze pronunciate successivamente alla data di entrata in vigore della legge, ovvero deve ritenersi riferita solo a quelle emesse fino alla predetta data.

Ove si condividesse la prima delle interpretazioni prospettate, l'unico limite per l'applicazione della sanatoria sarebbe la commissione del fatto in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge finanziaria.

Il comma 231 dispone che gli interessati "possono chiedere l'applicazione della sanatoria".

La disposizione prevede, ancora, che la percentuale di risarcimento sia non inferiore al 10% e non superiore al 20%.

Il successivo comma 232, invece, disciplina che " la Sezione di appello in caso di accoglimento della richiesta, determina la somma dovuta nella misura non superiore al 30% del danno quantificato in sentenza".

Pare in questa disposizione che si è in presenza di un atto vincolato nell'"an" ma non nel "quid".

Infatti, la dizione “in caso di accoglimento” dovrebbe interpretarsi nel senso che è consentito anche un provvedimento di diniego, unitamente alla possibilità di determinare il pagamento in misura percentuale massima di risarcimento superiore a quella prevista dal comma precedente, ossia il 30% invece del 20%.

Inoltre, sorgono perplessità in ordine al valore del parere obbligatorio del Procuratore Regionale (si tratta del Procuratore Regionale perché la norma parla di “Procuratore competente” e non di Procuratore Generale o Procuratore in generale) e quale rilevanza ha detto parere nel decreto della Sezione di appello.

Non si può non evidenziare il diverso trattamento riservato al convenuto condannato in primo grado rispetto al convenuto assolto poi in appello.

Senza dubbio, con le disposizioni introdotte viene fortemente vanificato il laborioso lavoro espletato dalle Procure e dalle Sezioni Regionali giurisdizionali della Corte dei Conti che, in un momento di forte contenimento della spesa pubblica a causa della ridotta disponibilità delle risorse finanziarie esistenti e delle sempre maggiori istanze provenienti dalla collettività, non può non destare forti perplessità.

E' auspicabile che le su indicate disposizioni siano al più presto rimesse alla Corte Costituzionale per accertare se sussiste una illegittimità e un contrasto con norme della Costituzione.

3 -- Attività della Procura Regionale

La Procura, in quanto emanazione sul territorio della Corte dei Conti è destinataria delle denunce provenienti dai soggetti investiti a vari livelli di pubbliche funzioni e dalla collettività locale.

Alla Procura pervengono denunce qualificate riguardanti fatti clamorosi per la finanza pubblica.

Le denunce maggiori giungono dai cittadini e dalla stampa che chiedono una maggiore efficienza e trasparenza nella utilizzazione delle risorse pubbliche, soprattutto nell'attuale momento congiunturale nel quale i sacrifici chiesti ai cittadini sono sempre più consistenti.

La Procura apre istruttorie su tutte le istanze, segnalazioni e denunce che presentino i necessari elementi probatori di fondatezza, tali da far ragionevolmente presumere l'esistenza di una ipotesi di danno erariale.

In particolare, sovvengano i rapporti redatti dalla polizia giudiziaria che, ai sensi di legge, fanno piena prova fino a querela di falso, precisando che i fatti materiali accertati in detti rapporti o in altri giudizi pendenti presso altre magistrature, ovvero le risultanze probatorie acquisite, sono autonomamente

valutabili dalla Procura Regionale (tanto più nei casi di peculato).

D'altronde, è da sottolineare che, conformemente alla costante giurisprudenza in materia, qualora non sussistano gli estremi per disporre l'archiviazione dell'istruttoria, è obbligatorio esercitare l'azione pubblica di responsabilità, anche al fine di evitare la prescrizione del credito erariale, non essendo, tra l'altro, più vigente l'art. 3 c.p.p. concernente la sospensione obbligatoria.

A tal fine impegna tutte le risorse umane disponibili per rispondere con celerità, rapidità e puntualità alle richieste di giustizia.

Nel corso del 2004 la Procura Regionale aveva inviato a tutte le Amministrazioni pubbliche una nota con la quale era stato richiamato l'obbligo di denuncia di danno posto a carico dei soggetti preposti nei settori di interesse pubblico, come da disposizioni di legge vigenti e da atto di indirizzo di coordinamento del Procuratore Generale della Corte dei Conti.

Con la predetta nota era stato fatto presente che ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994, qualora la prescrizione del diritto al risarcimento del danno abbia a maturarsi a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la predetta denuncia e l'azione è proponibile entro il termine di cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata (ossia complessivamente dieci anni).

Pervengono pochissime denunce da parte delle Amministrazioni attive, compresi gli Enti locali.

La Procura continua a chiedere una maggiore collaborazione alle Amministrazioni al fine di garantire una migliore tutela delle risorse pubbliche nell'interesse della comunità locale e nell'interesse delle stesse Amministrazioni *che con l'azione della Procura Regionale potrebbero ottenere in funzione di prevenzione una più puntuale esecuzione dell'azione amministrativa, conseguendo una razionalizzazione della spesa pubblica e una più proficua utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili.*

E' da annotare che la richiesta di collaborazione non ha avuto grande riscontro.

Tuttavia, la Procura ha fatto un grande sforzo organizzativo e ha razionalizzato per quanto possibile il meccanismo di acquisizione delle denunce di danno, sfruttando al massimo le potenzialità disponibili, ottenendo in tal modo un consistente aumento delle istruttorie.

In ogni caso, è doveroso puntualizzare che il numero delle denunce acquisite rappresenta una percentuale minima rispetto all'entità delle istruttorie di cui potenzialmente la Procura Regionale si dovrebbe e potrebbe occupare ma, comunque, tale ultima entità rappresenterebbe una aliquota "contenuta" ove messa in relazione alla notevole massa di attività amministrativa posta in essere dalla Pubblica Amministrazione, la quale è da

considerare sana, efficiente e la cui azione tende al perseguimento dell'interesse pubblico della Comunità collettiva locale.

Nel periodo dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2005 sono state aperte istruttorie nelle aree di interesse per la tutela dell'Erario, come da tabella allegata, di cui si riporta il compendio:

- attività limitative e ablativo della proprietà	8
- danno ambientale e abusi edilizi, inquinamento	25
- danno al patrimonio	83
- bilancio, conto del patrimonio	25
- attività contrattuale	44
- entrate	25
- erogazione somme non dovute	90
- incidenti	79
- mancata utilizzazione risorse finanziarie	5
- infortuni	51
- attività contenzioso	505
- conferimento incarichi professionali e consulenze	22
- attività istituzionale organizzazione	133
- opere pubbliche	35
- personale	52
- rendicontazione	2

- *reati in generale commessi da pubblici dipendenti* 61
- *verifiche amm.ve e contabili, ispezioni, relazioni* 15

Il numero delle istruttorie aperte dal 1° gennaio al 31 dicembre 2005 sono state 1260, con un aumento rispetto all'anno 2004 di n. 635, pari ad una percentuale in più del 102%.

Gli atti giudiziali emessi nel corso del 2005 riguardano inviti a dedurre, citazioni, audizioni personali e archiviazioni.

In particolare sono stati emessi:

- atti di citazioni n. 27 ;
- inviti a dedurre n. 34 ;
- provvedimenti di archiviazione n. 1039.

Le istruttorie pendenti all'1.1.2005 erano 4273; aggiunte le istruttorie aperte nel corso del 2005 (1260) e detratte quelle archiviate nel medesimo periodo (1039) nonché quelle divenute atti di citazione (27), si perviene ad un risultato finale al 31.12.2005 di n. 4467 istruttorie, con un aumento complessivo del 4,55%.

Nel corso del 2005, le Pubbliche Amministrazioni in conseguenza dell'azione promossa dalla Procura Regionale hanno recuperato la somma di circa 450.000,00 Euro, con un aumento rispetto all'anno precedente dell'80%.

Alla predetta somma va aggiunto l'importo connesso alle sentenze di condanna emesse dalla Sezione giurisdizionale che ammonta ad Euro 262.677,58.

Le sentenze di condanna sono regolarmente eseguite dalle Pubbliche Amministrazioni interessate.

La Procura Regionale ha effettuato una puntuale vigilanza su tale adempimento sulla base della normativa vigente in materia.

In ogni caso, è necessario evidenziare che la funzione della Corte dei Conti, come ha precisato anche la Corte Costituzionale, non è solo recuperatoria, ma anche sanzionatoria, pertanto al valore dei recuperi è da aggiungere il valore, certamente non facilmente stimabile, dell'effetto di deterrenza prodotto dall'azione necessaria del p.m. presso la Corte dei Conti e dal conseguente svolgimento della giurisdizione amministrativo-contabile.

In sintonia con questa ottica la Procura regionale ha dedicato particolare attenzione all'attività di prevenzione del danno erariale, alla quale si provvede richiamando, se si ritiene necessario, l'attenzione delle Amministrazioni e degli Enti su fattispecie causative di pregiudizio finanziario molto ricorrenti, al fine di mantenere l'azione amministrativa nell'alveo dei comportamenti conformi a legge.

L'attività istruttoria della Procura Regionale si è avvalsa frequentemente degli accertamenti commessi ad organi di polizia giudiziaria ed a pubbliche

Amministrazioni, anche mediante deleghe conferite ad ufficiali, funzionari pubblici e organi di revisione e controllo sia interni che esterni all'Amministrazione pubblica, i quali hanno corrisposto alle richieste con grande impegno e solerzia, dimostrando elevata competenza e professionalità della quale mi preme darne pubblico riconoscimento in questa sede.

Le deleghe istruttorie vengono conferite dai magistrati della Procura Regionale sulla base di una valutazione tecnico-giuridico delle fattispecie denunciate e della specifica competenza di settore dei soggetti delegati, rivolte ad ottenere accertamenti puntuali, rigorosi e riservati, tendenti a verificare la sussistenza di eventuali ipotesi di danno erariale.

Tutto ciò, naturalmente, sulla base della normativa vigente in materia.

I soggetti delegati effettuano le indagini agendo in piena autonomia e sono tenuti a riferire i risultati dell'attività istruttoria effettuata esclusivamente al magistrato delegante, avendo l'obbligo di non dare informazioni ad altri soggetti, compresa l'Amministrazione da cui dipendono.

Le attività delegate tendono all'accertamento di ipotesi di danno erariale, finalità che sono in sintonia con l'interesse generale della collettività e al cui soddisfacimento si ritiene debbono essere interessati anche i rappresentanti delle pubbliche istituzioni.

Sempre con riferimento all'attività istruttoria, un particolare ringraziamento va all'Arma dei Carabinieri (soprattutto i NAS) ed al Corpo della Guardia di Finanza, che con continuità collaborano con la Procura Regionale.

Detti Corpi di polizia nell'anno in corso hanno ottenuto risultati investigativi molto lusinghieri.

Un ringraziamento va anche al Corpo Forestale dello Stato, alla Polizia di Stato e alla Polizia Municipale che per la loro specifica competenza hanno collaborato a numerose istruttorie.

E' da sottolineare la proficua ed assidua assistenza che con qualificato e quotidiano impegno viene assicurata ai magistrati dell'Ufficio dal personale amministrativo della Procura Regionale al quale sono dovuti tanti dei risultati ottenuti.

Tale apprezzamento va esteso anche al personale della Sezione in relazione agli adempimenti richiesti dall'attività della Procura.

Si segnalano alcuni degli atti più importanti e di maggiore interesse emessi dalla Procura Regionale.

Con riferimento agli illeciti penali, è da evidenziare un atto di citazione emesso nei confronti di un agente che si assentava dal servizio dichiarando uno stato di malattia allegando certificati medici falsi.

In tal modo l'agente si procurava un ingiusto vantaggio a causa della

percezione di una retribuzione pur se inadempiente – senza una valida giustificazione – all’obbligo di prestare l’attività lavorativa.

Netta appare la “sfasatura” determinata nel sinallagma dell’inesistenza dello stato invalidante ed il danno che alla stessa consegue a carico dell’Amministrazione.

Altra citazione è stata redatta con riferimento a vari atti illeciti posti in essere da parte di un ispettore e di un impiegato civile della medesima Amministrazione i quali ricevevano denaro ed altre utilità (telefoni cellulari, orologi, ecc.) allo scopo di favorire il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno a cittadini stranieri, nonché agevolare o favorire le pratiche di acquisto della cittadinanza in favore dei medesimi cittadini stranieri. Danno all’immagine e da disservizio pari a euro 60.000.

Sempre in tema di illeciti penali è stato diramato un atto di citazione concernente abusi sessuali verificatesi presso un ospedale Umbro.

In particolare, nell’Ospedale in questione era invalsa la prassi di assoggettare, in modo del tutto arbitrario da parte del Caposala, in palese violazione delle delibere della ASL – il personale assunto in via temporanea con la qualifica di “ausiliario OTA” a valutazioni del proprio operato professionale finalizzate alla riconferma o meno per un altro periodo di lavoro più o meno equivalente nella durata a quello in scadenza.

Dette valutazioni venivano effettuate per iscritto da parte del Caposala del reparto e consegnate al Responsabile del personale infermieristico ausiliario OTA, il quale a sua volta, le inviava per le determinazioni di competenza alla Direzione dell'Azienda Sanitaria che mai le aveva richieste.

Le indagini accertavano che attraverso l'attribuzione di tale inesistente competenza, il Caposala si era intestato l'illegittimo esercizio di un potere nei confronti delle ausiliare che in tal modo si trovavano esposte ai propri ricatti sessuali al fine di ottenere la proroga dell'incarico.

Il danno complessivo richiesto è pari ad Euro 70.000 circa (sorte capitale, danno da disservizio e danno all'immagine).

In seguito a comunicazione della Procura della Repubblica di Perugia a sensi dell'art. 129 disp. Att. Codice di procedura penale (D.P.R. n. 271/1989), la Procura veniva a conoscenza di una presunta truffa perpetrata ai danni dell'INAIL da parte di un dipendente dell'Istituto.

In particolare, il dipendente in questione si recava all'estero in regime di congedo ordinario (prevalentemente a Cuba) e, successivamente, prolungava la permanenza con false patologie al fine di lucrare ulteriori giorni di congedo straordinario o aspettativa per motivi di malattia. Danno complessivo 123.000 Euro circa.

Un atto citazione è stato emanato con riferimento a gravissime attività illecite avvenute nei locali dell'obitorio di un ospedale Umbro.

Dagli accertamenti risultava che due addetti all'obitorio usavano da anni segnalare ai parenti delle persone appena decedute in ospedale nominativi di imprese funebri compiacenti per lo svolgimento del servizio funebre e di tutte le attività connesse, ricevendo per tali prestazioni compensi in denaro (in media 400 Euro a salma segnalata) e altre utilità (cellulari, calzature firmate) dai titolari delle ditte in discorso e dai parenti stessi. Danno da disservizio e all'immagine euro 150.000.

Sono state riscontrate condotte illecite anche per il conferimento di consulenze esterne.

Un atto di citazione è stato emesso per danni subiti dal un Comune in relazione al doppio affidamento di una consulenza relativa alla progettazione e realizzazione di una card turistica destinata ai turisti provenienti dalle città gemelle in contrasto con la normativa vigente, con i consolidati principi giurisprudenziali e con i principi di economicità e buon andamento della P.A., poiché veniva affidata a soggetto privo dei requisiti culturali e professionali, in presenza di idonee risorse professionali interne all'amministrazione e di analogo progetto realizzato nel 1999 all'interno del Comune e senza nessun onere per le finanze pubbliche.

Danno patrimoniale pari al costo della consulenza: circa 40.000 euro.

Sempre in tema di consulenze un atto di citazione è stato redatto con riferimento ai danni subiti da un Comune Umbro.

L'ente locale con varie delibere succedutesi nel periodo 2.10.2001-23.1.2003 affidava numerosi incarichi di consulenza esterna per lo svolgimento dei servizi relativi all'Area finanziaria a favore di soggetto appena collocato a riposo a domanda (pensione anticipata di anzianità) e con attribuzione della responsabilità di area, in precedenza già dipendente del medesimo Comune con mansioni di responsabile della stessa area, per un importo totale di euro 15.776,13. Le predette delibere venivano adottate in violazione dell'art. 25, comma 1, della legge n. 724 del 23 dicembre 1994 che pone la regola generale ed assoluta del divieto di conferimento di incarichi di consulenza (come di collaborazione, studio e ricerca) ai dipendenti pubblici che cessino volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali – ma che abbiano tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità - da parte dell'Amministrazione di provenienza o di Amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello del conferimento dell'incarico.

Un atto è stato diramato per i danni patiti da un altro Comune per una fattispecie simile.

Il Comune in questione con varie delibere succedutesi nel periodo 2000-2005 affidava numerosi incarichi di consulenza esterna per lo

svolgimento dei servizi relativi all'Area finanziaria in favore di soggetto appena collocato a riposo a domanda dal altro ente locale (pensione anticipata di anzianità) e con attribuzione della responsabilità di area, per un importo totale di euro 25.240.

Le attività oggetto di consulenza – gestione dei servizi finanziari del Comune con titolarità della relativa area – sono prive di specificità e rientrano tra i compiti istituzionali generali dell'ente territoriale, a cui si deve provvedere mediante personale regolarmente assunto o avvalendosi dell'istituto della gestione in forma associata del servizio (che proprio il consulente svolgeva fino a poco tempo prima).

Inoltre, il Comune, pur avendo tutto il tempo di bandire il concorso per la copertura del posto di responsabile del servizio di ragioneria (vacante da anni), inopinatamente, decideva di bandire un concorso per una qualifica inferiore (concorso di cui risulterà vincitrice la figlia del consulente) e reiterava l'illecito affidamento della consulenza esterna per ben cinque anni.

Numerosi sono stati gli atti emessi in ambito sanitario.

E' stato emanato un atto di citazione riguardante ipotesi di danno conseguente alla iperprescrizione di ossigeno gassoso.

In particolare, i medici provvedevano a redigere le ricette mediche prescriventi quantitativi di O₂ in favore di pazienti non necessitanti la prescrizione, o addirittura ignari delle stesse e consegnavano al farmacista

direttamente dette ricette, al solo fine di consentirgli il rimborso del corrispettivo relativo ai quantitativi falsamente erogati o, ancora, redigendo un numero di ricette eccedente la necessità dei relativi pazienti.

Il farmacista, di conseguenza, trasmetteva mensilmente all'ASL di competenza, per il rimborso, le ricette di cui sopra indicanti il quantitativo di ossigeno prescritto ma non erogato e la relativa distinta contabile, inducendo, così in errore il Servizio farmaceutico dell'Azienda medesima che corrispondeva un importo superiore al dovuto.

Il danno complessivo patito dalle AA.SS.LL. dell'Umbria risultava pari ad Euro 175.630,30, di cui Euro 66.630,30 per danno patrimoniale ed Euro 109.000,00 per danno all'immagine.

Per fattispecie simili sono stati emessi altri due atti di citazione con riferimento ad una ASL per un pregiudizio economico di Euro 12.310,65 per danno patrimoniale e ad un'altra ASL per Euro 118.046,45, di cui 72.696,45 per danno patrimoniale ed Euro 45.350,00 per danno all'immagine.

Il danno indicato negli ultimi tre atti di citazione si è fortemente ridotto in conseguenza del rimborso effettuato dai responsabili in favore dell'Amministrazione danneggiata.

Un atto di citazione è stato redatto con riferimento a ricoveri fittizi accertati presso un Ospedale dell'Umbria.

In particolare, presso il reparto di ginecologia del predetto Ospedale risultava invalsa la prassi di effettuare, in determinati casi, ricoveri di cui le stesse pazienti non erano a conoscenza e di cui si redigeva corrispondenti cartelle cliniche, sulla quale venivano riportati in modo esageratamente sommario ed incompleto i dati relativi al caso di riferimento e, per tutte, la dicitura “minaccia di aborto”.

Per tutti i ricoveri di tal genere veniva procurato un danno alla Amministrazione sanitaria dell’Umbria per l’indebito esborso di danaro che detta struttura era costretta a sopportare con riferimento agli oneri connessi alle degenze avute dall’ospedale che poi si riversavano a carico del servizio sanitario.

In particolare, la condotta posta in essere consisteva nell’inviare la gestante che aveva precedentemente eseguito il prelievo del liquido amniotico per l’effettuazione dell’amniocentesi nello studio privato di un professionista (che era anche dipendente dell’ospedale), all’ospedale per effettuare la prescritta iniezione di immunoprofilassi Anti D in regime, formalmente, di ricovero, ma nella sostanza, di natura pressoché ambulatoriale.

Relativamente a tali prestazioni, peraltro, non risultavano emesse le prescritte ricevute fiscali da parte del professionista che comportava un mancato introito della percentuale del 6,50% da parte della ASL sulle

prestazioni effettuate in regime di intramoenia dal sanitario in oggetto, nonché del versamento dell'8,50% per IRAP, così come fissato dal vigente regolamento aziendale in materia di libera professione (Dec. Amm.va n. 663 del 9 maggio 2002).

Detto comportamento determinava un indebito esborso di danaro pubblico costituito dalle somme che la ASL doveva sopportare a titolo di spese per i ricoveri delle gestanti destinatarie della fiala di immunoprofilassi, per un totale di € 17.589,57 (così suddiviso: anno 1999: € 4.071,64; anno 2000: € 5.261,96; anno 2001: € 4.049,84; anno 2002: € 3.987,76; anno 2003: € 218,37, come emergeva dall'elenco redatto dalla ASL) per prestazioni di carattere sostanzialmente ambulatoriale disposte, però, in regime di day Hospital.

L'accertamento effettuato dal Nucleo della guardia di Finanza in merito al numero di ricoveri solo apparentemente effettuati, ma realmente rimborsati dalla ASL di competenza, costituiva un evidente danno per il Sistema Sanitario, avendo ciò provocato l'indebito accollo a carico del bilancio pubblico del costo delle fiale di immunoglobuline, delle degenze di soggetti che non avevano mai effettivamente fruito di ospedalizzazione ovvero fruito con modalità improprie e comunque in palese violazione della normativa vigente in materia, nonché il mancato introito del previsto ticket da pagare per la prestazione sanitaria ricevuta.

Il danno complessivo ammontava ad € 32.144,89 (di cui € 22.144,89 per sorte capitale ed € 10.000,00 per danno all'immagine.

Sempre nel settore sanitario, sulla base di accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza di Terni e dai NAS di Perugia è stato notificato un invito a dedurre riguardante irregolarità nella assistenza protesica sanitaria (fornitura di protesi a pazienti aventi diritto con oneri a carico del servizio sanitario nazionale), con conseguente danno subito dalla Azienda Unità Sanitaria Locale nel periodo 2002-2003.

In particolare: le prestazioni di assistenza protesica, erogabili a carico del Servizio Sanitario Nazionale, erano di fatto controllate da un'impiegata dell'ASL la quale, oltre a facilitare l'erogazione di quanto richiesto dai pazienti, indirizzava gli assistiti verso un'unica ditta di Terni, in cambio di regalie di varia natura (beni e denaro), tanto da far realizzare alla predetta società (di recente costituzione, avendo iniziato l'attività in data 22.5.2000) un fatturato pari ad oltre la metà della spesa totale della ASL per l'assistenza protesica (dal 1.7.2002 al 31.12.2002 su 247.174,58 di Euro spesi dalla ASL a tale titolo ben 146.605,38 finivano nelle casse della Società interessata; nel 2003, a fronte di uscite aziendali pari 489.438,72 Euro, detta società riceveva 247.569,00 Euro); inoltre numerose pratiche, a seguito del controllo eseguito dallo specialista ortopedico dell'ASL, autorizzato alla prescrizione specialistica protesica e dal nuovo responsabile del Dipartimento Assistenza

Farmaceutica dell'ASL risultavano contenere atti con firme false o con l'aggiunta di protesi in più rispetto a quelle regolarmente autorizzate.

Infine, numerose pratiche risultavano intestate a persone decedute antecedentemente all'autorizzazione alla fornitura dell'ausilio protesico, alcune delle quali recavano addirittura la data di avvio del procedimento successiva al decesso del beneficiario, come comprovavano le relative certificazioni rilasciate dal Comune di Terni: così diversi pazienti risultavano aver ricevuto presidi protesici successivamente alla loro morte.

Danno patrimoniale in senso stretto e all'immagine: Euro 570.584.

Continuando sul versante sanitario un atto di citazione è stato emanato per condotte illecite verificatesi presso un ospedale dell'Umbria.

In seguito alle predette condotte illecite si verificava la morte di due pazienti in conseguenza della somministrazione di un farmaco tossico, ossia la formaldeide al 40% mediante enteroclistmi, in sostituzione del sorbitol al 70%.

Tutto l'iter della fornitura regolamentato prevede che l'approvvigionamento dei prodotti farmaceutici avviene con una richiesta del reparto effettuata on line, il farmacista interno verifica la congruità della richiesta e l'autorizza rimettendola, sempre per via informatica al magazzino della società di deposito farmaceutico, quest'ultima allestisce la fornitura in pacchi numerati e per mezzo del loro personale ed automezzi consegnano

direttamente al Reparto; l'addetto al ricevimento firma per ricevuta il numero dei colli riservandosi in un momento successivo il riscontro tra quanto indicato nel documento di trasporto e quanto contenuto nel pacco.

E' da evidenziare che esiste una normativa puntuale e precisa in ordine agli obblighi dei responsabili del settore sanitario e di quelli dei depositi farmaceutici.

Il farmaco in questione reca in etichetta l'immagine del teschio con le ossa incrociate (simbolo rappresentante la tossicità del prodotto), il tappo è del tipo a chiusura con sicurezza e possiede un odore fortemente pungente che non può non essere notato dall'operatore che effettua la somministrazione.

Nonostante tutto ciò, il farmaco tossico veniva somministrato ai due pazienti che decedevano immediatamente dopo.

Danno all'immagine richiesto 340.000 Euro.

Un invito a dedurre è stato diramato per la morte di una ragazza di 16 anni presso la struttura di anestesia e rianimazione dell'ospedale Monteluce dove era giunta troppo tardi.

Sia il medico di famiglia che il medico di guardia non avevano agito con sufficiente professionalità, avendo consigliato alla paziente di prendere una semplice tachipirina quando le condizioni di salute della ragazza erano molto più gravi, come dimostrava la diagnosi fatta al pronto soccorso

dell'ospedale di Gualdo Tadino *che diagnosticava: “insufficienza multiorgano in paziente con versamento pleurico inferiore sinistro – ittero tirage – torace – soffio in campo medio basale sinistro – addome teso dolente alla palpazione”*.

Il trasferimento all'ospedale di Monteluca non era sufficiente a salvare la vita a una ragazza di 16 anni.

Danno all'immagine Euro 100.000.

Sempre in materia sanitaria veniva emanato un invito a dedurre per il decesso di un paziente presso un ospedale Umbro.

Dall'espletamento della TAC non venivano riscontrate da parte del servizio di radiologia lesioni o patologie preoccupanti.

Nonostante tale diagnosi, il paziente decedeva immediatamente dopo.

Dalla consulenza tecnico peritale redatta su incarico del giudice penale, si accertava che alla data della TAC vi erano elementi più che concreti per disporre, quanto meno, ulteriori accertamenti che avrebbero potuto evitare il peggioramento delle condizioni cliniche della paziente e, quindi, il suo decesso.

Danno all'immagine Euro 80.000.

Non mancano ipotesi di responsabilità per partecipazione pubblica in società private.

Un Invito a dedurre è stato emanato per danno erariale patito dalle casse dell'Automobile Club, in occasione delle ripetute ricapitalizzazioni di una società attualmente controllata per intero dal predetto ente pubblico, a copertura delle continue perdite di gestione registrate nel corso degli anni, per di più senza fornire adeguata motivazione (sia di tipo economico-gestionale che finanziario) e senza richiedere una minima forma di garanzia sulle prospettive di ripresa economica. Danno presunto pari a Euro 114.247.

Altro invito a dedurre nello stesso settore delle partecipazioni è stato diramato per presunti sprechi di pubblico denaro derivanti dalla costituzione di una società a responsabilità limitata da parte del Consorzio per la bonificazione umbra.

Gli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza di Spoleto consentivano di accertare che - il Consorzio per la bonificazione Umbra aveva subito un danno derivante direttamente dalla partecipazione alla società a responsabilità limitata e consistente nella mancanza di reali benefici economici per l'ente pubblico, sia sotto forma di utili, sia sotto forma di utilità comunque derivanti dalle attività della società partecipata, a causa della totale assenza di "valore aggiunto" nelle prestazioni fittizie effettuate dalla predetta società (che non aveva dipendenti), la quale svolgeva la funzione di mero intermediario nell'acquisizione di beni e servizi per conto del Consorzio (il cui costo veniva spesso addirittura maggiorato,

nel passaggio delle fatturazioni dalla Società al consorzio). Danno patrimoniale pari a euro 119.924.

In materia di contributi UE è stato diramato un invito a dedurre per un danno patrimoniale subito da un ente locale in conseguenza della perdita di un contributo comunitario, causata dalla mancata ottemperanza nei termini prefissati dalla Regione all'obbligo di rendicontare le spese relative ad un progetto di assistenza sociale, familiare e di animazione, destinato alle popolazioni terremotate, dando luogo così alla richiesta di restituzione parziale ed al conseguente accollo al bilancio comunale del restante importo. Danno 20.200 euro.

Un atto di citazione è stato emanato per il danno patito da una Comunità Montana per la restituzione di un contributo comunitario per una filiera Silvo-alimentare, a causa del mancato rispetto delle prescrizioni imposte dall'Unione Europea.

Danno erariale 335.000 Euro circa.

Un atto di citazione è stato notificato per il danno patito dal Ministero del tesoro in conseguenza del mancato rispetto del limite di accreditamento del 3% in favore della Regione Umbria, come prevede espressamente la normativa vigente in materia.

La Regione in conseguenza del mancato accreditamento delle somme di sua spettanza era costretta a ricorrere ad una anticipazione presso il proprio

tesoriere per un importo di circa 26 miliardi di lire, con un onere aggiuntivo per interessi pari a 458.891,25 Euro.

La controversia era stata definita dal Tribunale di Perugia che aveva statuito il diritto della Regione Umbria a mantenere presso il proprio tesoriere una disponibilità liquida nella misura percentuale del 3% previsto dalla legge e aveva condannato il Ministero del Tesoro per non aver dato attuazione al predetto disposto normativo.

Un atto di citazione è stato emanato per il danno all'immagine patito da un Ente Locale in conseguenza dell'esercizio abusivo da parte di un professionista che dagli accertamenti risultava privo della laurea in ingegneria o titolo equipollente.

Danno all'immagine Euro 170.000.

Un invito a dedurre è stato notificato per un danno di 26.841.175,19 Euro in conseguenza dell'abbandono completo di un precedente tracciato stradale relativo al raccordo Terni-Rieti.

Il danno di 27 milioni di Euro era determinato dall'errata costruzione di un tratto di raccordo successivamente abbandonato e di nessuna utilità.

Dagli accertamenti risultava che il tracciato scelto inizialmente dagli Amministratori non era conveniente sul piano economico ed aveva un impatto ambientale uguale se non superiore al tracciato scelto successivamente.

4. Questioni giurisprudenziali

4.1 Sentenza Corte di Cassazione SS.UU. n. 20340 del 2005.

Alcuni convenuti in un giudizio di responsabilità – per un fatto illecito consistente nella erronea utilizzazione dei dati dimensionali relativi alla materia del lavoro avevano proposto un regolamento preventivo di giurisdizione con conseguente richiesta di dichiarare la giurisdizione del giudice del lavoro sulla base del disposto normativo di cui all’art. 63, comma 1, del d. l.vo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui “sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l’assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti”.

La Corte di Cassazione decidendo sul su indicato regolamento di giurisdizione avverso il quale la Procura Regionale della Corte dei conti per l’Umbria resisteva con un articolato controricorso in cui si contestava fermamente che la norma predetta fosse attributiva della giurisdizione al

giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro anche nelle materie soggette alla giurisdizione della Corte dei conti, statuiva che il giudizio sull'indebita attribuzione di emolumenti ad un dirigente amministrativo appartiene alla Corte dei conti senza che su ciò possa avere alcuna influenza la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione in materia di pubblico impiego con le p.a., alla stessa stregua secondo cui non aveva influenza sulla giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità contabile il fatto che la giurisdizione sulle controversie in materia di pubblico impiego fosse attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.”

La sentenza implicitamente conferma che “la Corte dei conti può accertare, nell'ambito della giurisdizione contabile su fattispecie di responsabilità, la legittimità degli atti amministrativi eventualmente coincidenti con gli illeciti dedotti in giudizio, fermo restando però che tale accertamento non può condurre ad alcuna pronuncia, neppure di tipo incidentale, sull'illegittimità degli atti in questione, ma soltanto ad una disapplicazione dei loro effetti, essendo a disposizione del giudice contabile gli stessi poteri spettanti al riguardo al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 26 R.D. 13 agosto 1933, n. 1038”.

4.2 Sentenza Corte Costituzionale n. 417/2005 (interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica).

La Corte Costituzionale decidendo sulla legittimità di alcune norme del decreto legge n 168 del 12 luglio 2004, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e agli enti locali, ha statuito che il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte, stabilisce che le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo tale giurisprudenza, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo, come «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). Precisa la Corte affinché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può

stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa», senza imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per conseguire gli obiettivi prefissati. (sentenza n. 36 del 2004).

4.3 Consulenze.

Il legislatore nazionale, negli ultimissimi anni, è apparso ben consapevole dell'impatto generale sulla finanza pubblica del fenomeno dell'abuso del ricorso alle consulenze da parte delle pubbliche amministrazioni, tanto da adottare severe norme di contenimento della spesa in questo settore, proprio sulla base della constatazione del perverso duplice effetto degli incarichi esterni: la spesa aggiuntiva e la mancata utilizzazione delle ordinarie strutture amministrative.

In questo contesto si inseriscono l'articolo 1, commi 9 e 11, del d. l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191, che ha posto un tetto massimo di spesa per le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti "a tutela dell'unità economica della Repubblica", l'articolo 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) e, nella medesima prospettiva, l'art. 1, commi 9, 56 e 57 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)

Per quanto riguarda gli enti locali, l'articolo 110, comma 6, del d.

lgs.vo 18 agosto 2000, n. 267, stabilisce che le province e i comuni possono inserire, nei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, disposizioni che prevedano "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" il ricorso a collaborazioni esterne "ad alto contenuto di professionalità", con la conseguenza che tali enti, oltre al conferimento degli incarichi esterni ai sensi dell'articolo 7, comma 6, d. lgs.vo. n. 165/2001, possono ricorrere a collaborazioni esterne, nei casi in cui sia necessario avvalersi di un "contributo d'alta professionalità", a condizione che la facoltà sia stata prevista nei loro regolamenti.

Dall'applicazione dei principi generali, di quelli affermati dalla giurisprudenza contabile ormai consolidata e dall'esame della normativa vigente in materia, è possibile individuare le condizioni (raggruppabili in tre categorie) che, eccezionalmente, consentono una deroga al principio della necessaria utilizzazione del personale dipendente per lo svolgimento dei compiti istituzionali ed autorizzano, quindi, il conferimento di incarichi di consulenza a professionisti esterni alla P.A., sempre che non esista un esplicito divieto in merito ai seguenti elementi:

a) eccezionalità del conferimento, comunque rispondente agli obiettivi dell'amministrazione: complessità, straordinarietà delle esigenze pubbliche e degli obiettivi della Pubblica Amministrazione, tali da richiedere conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del

personale della P.A., ovvero urgenza e inderogabilità dell'attività da svolgere;

b) temporaneità e specificità dell'incarico, nonché congruità del relativo compenso: svolgimento da parte del consulente privato di un incarico non continuativo, a carattere temporaneo, ben determinato nell'oggetto e, possibilmente, non particolarmente gravoso sul piano finanziario;

c) insufficienza organizzativa: assenza o carenza organica di un'apposita struttura della P.A., ovvero mancanza di personale addetto sotto il profilo quali-quantitativo – da accertare mediante una puntuale e reale ricognizione - che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata attività.

Le cennate condizioni devono tutte coesistere (Corte dei conti, SS.RR., n. 27 del 12 giugno 1988) e dell'accertamento della loro sussistenza deve darsi atto nella motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico, con particolare riferimento all'impossibilità di provvedere all'incombenza mediante l'utilizzo del personale idoneo a soddisfare le esigenze pubbliche. Tale elemento deve essere accertato mediante una puntuale e reale ricognizione all'interno della struttura amministrativa.

La Procura ritiene poi che in materia di consulenze ed incarichi esterni il principio della valutabilità dei vantaggi conseguiti

dall'amministrazione debba avere portata ben più limitata rispetto all'applicazione che si fa in altre fattispecie di responsabilità amministrativa. Infatti, per lo meno in quelle fattispecie di affidamento all'esterno di incarichi in cui la parte attrice dimostri che le attività oggetto dell'incarico esterno ben potevano e dovevano essere svolte all'interno dell'ente (perché il relativo posto era previsto nelle dotazioni organiche e, dunque, il Comune avrebbe dovuto metterlo a concorso, soprattutto allorchè trattasi di attività essenziali per l'ente.

In tale ultima ipotesi, ossia quando sussistono le professionalità interne per espletare la stessa attività oggetto dell'incarico di consulenza conferito all'esterno, non può esserci alcun elemento in compensazione per la logica ragione che avendo dimostrato che le attività esternalizzate potevano essere svolte all'interno della struttura pubblica, tutto ciò che viene speso per il conferimento dell'incarico esterno risulta privo di utilità, oltre che del tutto arbitrario, immotivato ed irrazionale.