

Agostino Chiappiniello
Procuratore Regionale della Corte dei Conti per l'Umbria

R E L A Z I O N E
REDATTA IN OCCASIONE
DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2009
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE
DELLA CORTE DEI CONTI PER L'UMBRIA
(Perugia, 16 febbraio 2009)

Presidente Lodovico Principato

SOMMARIO

1. Premessa

2. Questioni legislative

2.1. Legge n. 133 del 6.8.2008 concernente (Conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

2.1.1 art. 46 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (riduzione delle collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione).

2.1.2 art. 46 bis della Legge n. 133 del 6.8.2008 (revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali).

2.1.3 art. 47 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi).

2.1.4. art. 49 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (lavoro flessibile nelle Pubbliche Amministrazioni).

2.2 Legge n. 31 del 28.2.2008, art. 15 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, recante

proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), Legge n. 129 del 2.8.2008, art. 4 bis, comma 12 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 3 giugno 2008, n. 97, concernente disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini) e Legge n. 201 del 22 dicembre 2008, art. 1 ter, (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 ottobre 2008, n. 162, riguardante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche e Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997).

2.2.1 Legge n. 31 del 28.2.2008, art. 16 bis (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

2.3. D.lgs.vo n. 152 dell'11.9.2008, art. 1 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi

e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della Legge 18 aprile 2005, n. 62).

2.4. Legge n. 166 del 27.10.2008, art. 3, concernente “conversione in legge del d.l. n. 134 del 28.8.2008” (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi).

3. Attività della Procura Regionale

4. Questioni Giurisprudenziali

4.1. Q.M. delle Sezioni Riunite n. 3 del 27.6.2008 (mancato diritto del convenuto prosciolto per prescrizione dell'azione di responsabilità al rimborso da parte dell'Amministrazione di appartenenza delle spese per onorari e diritti di difesa in applicazione dell'art. 10 bis, comma 10, del d.l. n. 203/2005, convertito nella Legge n. 248/2005).

4.2. Sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 8409 del 15 gennaio 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti sulle banche tesoriere).

4.3. Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 7446 del 4 marzo 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti sul progettista e sul direttore dei lavori).

- 4.4. Ordinanza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 20588 del 30 luglio 2008 (inammissibilità del ricorso straordinario per Cassazione avverso il decreto di rigetto dell'istanza di definizione del processo contabile ai sensi dell'art. 1, commi 231 e ss., della Legge n. 266 del 2005, non avendo il decreto i caratteri della decisorietà e della definitività).
- 4.5. Sentenza della Sezione Lombardia n. 135 del 4 marzo 2008 (Società a partecipazione pubblica – l'azione del pubblico ministero contabile non è assorbita dall'azione societaria).
- 4.6. Sentenza della Sezione Sicilia n. 881 del 18 marzo 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti in materia di esecuzione delle sentenze emesse dal giudice contabile).
- 4.7. Sentenza della Sezione Umbria n. 87 del 23 maggio 2008 (responsabilità per emissione dei BOC in dispregio dei principi dell'art. 30, comma 15, della Legge n. 289 del 27 dicembre 2002).
- 4.8. Q.M. n. 5 del 15 ottobre 2008 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti (effetti delle Questioni di Massima delle Sezioni Riunite sui giudizi delle Sezioni di primo grado e di appello).

1. Premessa

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

Associandomi al saluto rivolto dal Presidente della Sezione, ringrazio tutti i presenti che con la loro partecipazione conferiscono prestigio, importanza e solennità a questa cerimonia inaugurale.

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario rappresenta un momento di riflessione sul ruolo istituzionale della magistratura contabile e sui risultati conseguiti con la funzione svolta.

I giudici contabili, preposti alla salvaguardia della puntuale, corretta e trasparente gestione delle risorse finanziarie pubbliche, sono deputati ad effettuare un esame complessivo delle attività espletate nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

Il Procuratore Regionale della Corte dei Conti, con la relazione, espone alla Comunità regionale, 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.

2. Questioni Legislative

2.1. Legge n. 133 del 6.8.2008, concernente "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

2.1.1 – Art. 46 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (riduzione delle collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione).

L'art. 46 della Legge n. 133 del 6.8.2008 modifica le disposizioni in materia di collaborazioni e consulenze.

In particolare, il comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal D.L. 4 luglio 2006, n. 233, convertito, *con* modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, e da ultimo dall'articolo 3, comma 76, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, risulta così sostituito: "Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Amministrazioni Pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione conferente;

b) l'Amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti”.

La norma prevede che l'articolo 3, comma 55, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 è così sostituito: «Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel

programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Con riferimento a quest'ultima disposizione, l'articolo 3, comma 56, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 prevede che con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali.

L'articolo 46 della Legge n. 133 del 2008 interviene in materia di norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche prevedendo che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Amministrazioni Pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza di determinati presupposti di legittimità. Per quanto concerne gli enti locali è previsto che gli stessi possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel

programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La nuova disposizione conferma l'intento del legislatore di fissare in materia di consulenze e collaborazioni esterne criteri rigidi e predeterminati, stabilendo in caso di violazione delle prescrizioni stabilite la responsabilità amministrativa per danno erariale.

In sostanza, il legislatore ha stabilito il criterio secondo il quale l'Amministrazione deve utilizzare soprattutto il personale in servizio e solo eccezionalmente può reperire determinate professionalità all'esterno mediante il conferimento di incarichi di collaborazione e consulenze, al fine di evitare che vi sia una duplicazione della spesa.

Tale intendimento è rafforzato dalla previsione secondo la quale il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

2.1.2 – Art. 46 bis della Legge n. 133 del 6.8.2008 (revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali).

La nuova norma prevede che al fine di valorizzare le professionalità interne alle Amministrazioni e di pervenire a riduzioni di spesa, con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del

decreto, è disposta una razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali.

La finalità della disposizione è quella di utilizzare al massimo il personale in servizio, conseguendo in tal modo sia una maggiore efficienza dell'azione amministrativa che una riduzione di spesa che deriva da una migliore razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie disponibili.

2.1.3 - Art. 47 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi).

La nuova disposizione prevede che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica può disporre verifiche del rispetto della disciplina delle incompatibilità relative al cumulo di impieghi e incarichi per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale scopo quest'ultimo stipula apposite convenzioni con i servizi ispettivi delle diverse Amministrazioni, avvalendosi, altresì, della Guardia di finanza, e collabora con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Anche l'art. 47 della Legge n. 133 del 2008 è teso a ottimizzare le risorse umane disponibili attraverso un controllo più incisivo in materia di cumulo di impieghi e incarichi ricoperti dallo stesso soggetto, in dispregio del principio fondamentale che regola la materia che sancisce l'esclusività del rapporto di impiego del pubblico dipendente, che trova una sua fonte normativa nell'art. 60

del T.U. n. 3/1957 sugli impiegati civili dello Stato, richiamato espressamente dall'art. 53, comma 1, del D. Lgs. n. 165 del 2001.

2.1.4. – Art. 49 della Legge n. 133 del 6.8.2008 (lavoro flessibile nelle Pubbliche Amministrazioni).

La nuova disposizione prevede una riformulazione dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che risulta sostituito dal seguente:

“Art. 36 (Utilizzo di contratti di lavoro flessibile):

1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le Pubbliche Amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.
2. Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le Amministrazioni Pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle Amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della

somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall'articolo 3 del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del D.L. 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla Legge 19 luglio 1994, n. 451, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

3. Al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le Amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.
4. Le Amministrazioni Pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

5. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime Pubbliche Amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'articolo 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286”.

L'articolo 49 reca significative e incisive modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 36 del D.Lgs. 165/2001, concernente l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile nelle Pubbliche Amministrazioni. Rispetto al testo previgente, il nuovo testo dell'articolo 36 prevede: la possibilità, per le Amministrazioni Pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti; l'obbligo, da parte delle

Amministrazioni Pubbliche, di rispettare, nell'ambito delle rispettive procedure selettive, i principi di imparzialità e trasparenza, al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile; infine, confermando la disposizione secondo cui eventuali violazioni di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle Pubbliche Amministrazioni non possono comunque comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, viene soppresso il divieto di assunzione, per le Amministrazioni che violano la disciplina relativa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile di cui all'articolo 36, per il triennio successivo alla violazione stessa.

La nuova norma prevede che il lavoratore avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro eseguita in violazione di disposizioni imperative e le Amministrazioni avranno l'obbligo di rivalersi sui dirigenti responsabili in caso di dolo o colpa grave. In caso di mancata ottemperanza da parte del dirigente responsabile di risarcire l'Amministrazione del pregiudizio economico patito in conseguenza del risarcimento dei danni riconosciuto e liquidato al lavoratore assunto in dispregio dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165 del 2001, è obbligatorio inviare la denuncia di danno alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

2.2. Legge n. 31 del 28.2.2008, art. 15 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni

urgenti in materia finanziaria), Legge n. 129 del 2.8.2008, art. 4 bis, comma 12 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 3 giugno 2008, n. 97, concernente disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini) e Legge n. 201 del 22 dicembre 2008, art. 1 ter, (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 ottobre 2008, n. 162, riguardante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche e Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997).

Le nuove disposizioni hanno prorogato, rispettivamente, al 30 giugno 2008, al 31 dicembre 2008 e al 30 marzo 2009, le disposizioni di cui ai commi 19, 20, 21 e 22 della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007, concernenti l'abolizione dei collegi arbitrali.

In particolare, l'art. 15 della Legge n. 31 del 28.2.2008, recita: "Al fine di consentire la devoluzione delle competenze alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, le disposizioni di cui

all'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, si applicano dal 1° luglio 2008, e il termine del 30 settembre 2007 previsto dal citato comma 21, primo periodo, è differito al 30 giugno 2008. Al comma 21, secondo periodo, dell'articolo 3 della citata Legge n. 244 del 2007, le parole: "al 30 settembre e fino alla data di entrata in vigore della presente legge" sono soppresse".

L'art. 4 bis, comma 12, della Legge n. 129 del 2 agosto 2008 stabilisce che "I termini di cui all'articolo 15 del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 2008, n. 31, sono differiti fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni di legge di attuazione della devoluzione delle competenze ivi prevista e comunque non oltre il 31 dicembre 2008".

L'art. 1 ter della Legge n. 201 del 22 dicembre 2008 recita "I termini di cui all'art. 15 del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 2008, n. 31, già differiti dall'art. 4 bis, comma 12, del D.L. 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 agosto 2008, n. 129, fino al 31 dicembre 2008, sono ulteriormente differiti al 30 marzo 2009.

Le disposizioni dei commi richiamati dalle leggi numeri 31, 129 e 201 del 2008, così recitano:

comma 19 - "È fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi

ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi. Le clausole compromissorie ovvero i compromessi comunque sottoscritti sono nulli e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti”.

comma 20 – “Le disposizioni di cui al comma 19 si estendono alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente dalle Pubbliche Amministrazioni di cui al medesimo comma, nonché agli enti pubblici economici ed alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente da questi ultimi”.

comma 21 – “Relativamente ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi già sottoscritti dalle Amministrazioni alla data di entrata in vigore della presente legge e per le cui controversie i relativi collegi arbitrali non si sono ancora costituiti alla data del 30 settembre 2007, è fatto obbligo ai soggetti di cui ai commi 19 e 20 di declinare la competenza arbitrale, ove tale facoltà sia prevista nelle clausole arbitrali inserite nei predetti contratti; dalla data della relativa comunicazione opera esclusivamente la giurisdizione ordinaria. I collegi arbitrali, eventualmente costituiti successivamente, decadono automaticamente e le relative spese restano integralmente compensate tra le parti”.

comma 22 – “Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro della Giustizia, provvede annualmente a determinare con decreto i

risparmi conseguiti per effetto dell'applicazione delle disposizioni dei commi da 19 a 23 affinché siano corrispondentemente ridotti gli stanziamenti, le assegnazioni ed i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e le relative risorse siano riassegnate al Ministero della giustizia per il miglioramento del relativo servizio. Il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette annualmente al Parlamento ed alla Corte dei Conti una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni dei commi da 19 a 23".

Bisogna sottolineare che i risparmi previsti dal legislatore con le norme in parola sono stati già rinviati di un anno e non sono entrati in vigore nemmeno alla data dell'1.1.2009, atteso che, come evidenziato, l'art. 1 ter della Legge n. 201 del 22 dicembre 2008, ha ulteriormente prorogato al 30 marzo 2009 l'abolizione dei collegi arbitrali, con evidenti mancati risparmi tanto necessari in un momento di gravissima crisi finanziaria.

2.2.1 - Legge n. 31 del 28.2.2008, art. 16 bis (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

L'art. 16 bis della Legge n. 31 del 28 febbraio 2008 (Responsabilità degli amministratori di società quotate e partecipate da Amministrazioni Pubbliche) prevede che "Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre Amministrazioni o di enti

pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

La disposizione desta qualche perplessità poiché, in un momento in cui tutta la legislazione, compresa quella riguardante l'ultima legge finanziaria, è improntata al contenimento della spesa pubblica ed al rigoroso controllo della corretta utilizzazione delle risorse disponibili, in ragione anche della recente crisi finanziaria che travalica gli stessi confini nazionali per assumere una dimensione globale, appare veramente singolare sottrarre alla giurisdizione della Corte dei Conti una fetta cospicua di fondi pubblici.

Tra l'altro, è noto che negli ultimi anni i bilanci di tutte le Amministrazioni, nessuna esclusa, sono stati oggetto di consistenti riduzioni di stanziamenti a causa della insufficienza dei mezzi finanziari disponibili, per cui la norma richiamata appare incomprensibile in quanto legittima e giustifica gravi condotte illecite produttrici di danno erariale.

Anche il limite costituito dalla percentuale azionaria al di sotto del 50%, in presenza del quale il legislatore ha sottratto alla Corte dei Conti la giurisdizione sulle Società, non vale a giustificare la previsione.

Al riguardo, appare infatti sufficiente segnalare che nell'epoca

contemporanea - caratterizzata dall'esistenza di molte Società per azioni con capitale sociale collocato sul mercato diffusamente e, quindi, ampiamente frammentato - il controllo societario, come l'esperienza dimostra, può essere ottenuto con una percentuale di capitale molto più bassa del 50%, per cui sarebbe necessario, quanto meno, porsi il problema del controllo di fatto e concreto che in determinati casi si viene a realizzare, al fine di evitare che con capitali minimi si possono gestire risorse finanziarie immense.

2.3 D.lgs.vo n. 152 dell'11.9.2008, art. 1 - Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della Legge 18 aprile 2005, n. 62.

L'art. 1 del D.Lgs. n. 152 dell'11.9.2008 ha operato lo stralcio del secondo periodo del comma 8 dell'art. 122 del Decreto Legislativo n. 163/2006, per cui è venuto meno l'obbligo di trasmettere alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti, prima dell'inizio dei lavori, la documentazione relativa alle opere di urbanizzazione ammesse a scomputo, di importo inferiore a € 5.150.000,00.

Lo stralcio della disposizione desta qualche perplessità, atteso che dalla mancata realizzazione delle opere di urbanizzazione potrebbero derivare ingenti riflessi finanziari negativi a carico del bilancio pubblico, per cui è

auspicabile una rigorosa azione amministrativa che salvaguardi gli enti locali soprattutto attraverso la prestazione di idonea fideiussione posta a garanzia di eventuali inadempimenti dei privati che hanno chiesto il permesso di costruire.

Ovviamente, l'onere relativo alla prestazione della fideiussione deve ricadere sul privato che chiede lo scomputo degli oneri di urbanizzazione.

**2.4. Legge n. 166 del 27.10.2008, art. 3, concernente
“conversione in legge del d.l. n. 134 del 28.8.2008”
(Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi
imprese in crisi)”**

L'articolo 3, comma 1, della Legge n. 166 del 27.10.2008, concernente “conversione in legge del D.L. n. 134 del 28.8.2008” (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), prevede che “in relazione ai comportamenti, atti e provvedimenti che siano stati posti in essere dal 18 luglio 2007 fino alla data di entrata in vigore del D.L. al fine di garantire la continuità aziendale di Alitalia-Linee aeree italiane S.p.A., nonché di Alitalia Servizi S.p.A. e delle società da queste controllate, in considerazione del preminente interesse pubblico alla necessità di assicurare il servizio pubblico di trasporto aereo passeggeri e merci in Italia, in particolare nei collegamenti con le aree periferiche, la responsabilità per i relativi fatti commessi dagli amministratori, dai componenti del collegio sindacale, dal dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, è posta a carico

esclusivamente delle predette società. Negli stessi limiti è esclusa la responsabilità amministrativa-contabile dei citati soggetti, dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici. Lo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo, nonché di sindaco o di dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari nelle società indicate nel primo periodo non può costituire motivo per ritenere insussistente, in capo ai soggetti interessati, il possesso dei requisiti di professionalità richiesti per lo svolgimento delle predette funzioni in altre società”.

La disposizione è allarmante perché in uno stato di diritto si legifera di rendere irresponsabili gli amministratori che potenzialmente hanno procurato danni alle pubbliche finanze, in violazione di precisi precetti costituzionali, non ultimo quello secondo il quale “ogni cittadino è uguale davanti alla legge”.

È da annotare che l’Alitalia è una società in stato di dissesto finanziario, per cui chiedersi chi ha causato o contribuito a causare detto dissesto appare abbastanza lecito, soprattutto in un momento in cui molte famiglie versano in gravi difficoltà economiche e stentano ad arrivare dignitosamente a fine mese.

Appare abbastanza lecito e doveroso l’intervento pubblico, effettuato con il prelievo fiscale a carico dei cittadini, ma detto intervento dovrebbe essere sottoposto ai normali sistemi di controllo vigenti, senza aree di impunità.

Eppure, “il preminente interesse pubblico alla necessità di assicurare il servizio pubblico di trasporto aereo passeggeri e merci in Italia”, di cui parla la norma, dovrebbe essere in linea con l’interesse alla salvaguardia del bilancio

dello Stato ed alla corretta gestione delle risorse finanziarie e, quindi, anche al perseguimento delle responsabilità di chi ha agito con leggerezza, disperdendo e utilizzando in maniera non corretta le risorse disponibili che, tra l'altro, sono sempre limitate e non sufficienti a soddisfare tutte le esigenze della collettività.

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, importanti per la finanza pubblica.

Le denunce più numerose giungono dai cittadini che chiedono una maggiore efficienza e trasparenza nell'utilizzazione delle risorse pubbliche, soprattutto nell'attuale momento congiunturale nel quale i sacrifici chiesti sono sempre più consistenti ed hanno fatto lievitare la percentuale delle famiglie che versano in situazioni di indigenza.

Come già evidenziato nella relazione del decorso anno, gli articoli dei quotidiani, dopo una attenta verifica preliminare, costituiscono fonte di interessanti fattispecie di danno, degne della massima attenzione e considerazione.

Ai giornalisti va un particolare ringraziamento per la pubblicazione dei predetti articoli, attività non popolare e non apprezzata da chi pone in essere condotte illecite produttive di danno erariale, ma molto utile all'attività requirente della Procura Regionale.

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.

D'altronde, è da sottolineare che, 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 più in vigore l'art. 3 del c.p.p. sulla sospensione obbligatoria in caso di pendenza di giudizio penale ma vigendo, invece, il principio della separazione dei giudizi pendenti presso le diverse magistrature.

In merito alle archiviazioni vi è stata la polemica da parte di un politico il quale ha sostenuto sui giornali che l'attività espletata dalla Procura con riferimento ad alcune fattispecie riguardanti un ente locale sarebbe stata inutile in quanto non sfociata in giudizi di responsabilità.

Al riguardo, è da segnalare che l'azione del pubblico ministero contabile è obbligatoria e solo dopo aver espletato le indagini del caso è possibile pervenire ad una delle soluzioni possibili (citazione o archiviazione), non avendo la Procura la capacità di anticipare le conclusioni degli accertamenti disposti.

Desti perplessità la conferenza stampa tenuta da qualche politico in merito ad alcune fattispecie di danno, atteso che al momento in cui si è tenuta detta conferenza stampa la Procura non aveva emesso alcun atto giudiziale con riguardo alle fattispecie di danno lamentate.

È da segnalare, inoltre, che le sentenze della Corte dei Conti, ai sensi della normativa vigente in materia, non sono esecutive fino a quando non è spirato il termine per proporre appello e, se proposto appello, restano sospese

finchè non interviene la decisione di secondo grado, salvo che il Collegio di appello conceda la provvisoria esecuzione della decisione.

Inoltre, il pagamento dei diritti ed onorari è consentito nei limiti delle somme liquidate dal giudice in sentenza, per cui il pagamento in eccesso alle somme liquidate dal giudice, costituisce danno erariale.

La Procura impegna tutte le risorse umane disponibili per rispondere con celerità, rapidità e puntualità alle richieste di giustizia.

Nel corso del 2008 la Procura Regionale ha inviato alle Amministrazioni interessate diverse note riguardanti specifiche fattispecie di danno, con le quali è stato richiamato, ancora una volta, 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 le predette note è 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).

In particolare, è da evidenziare che la nota diramata dal sottoscritto, riguardante l'invito rivolto alle Amministrazioni di richiedere i danni ricevuti da terzi a causa del comportamento illecito di quest'ultimi, ha avuto un positivo

riscontro, portando buoni risultati in termini finanziari.

Comunque, anche le altre note inviate dalla Procura Regionale sono state accettate dalle Amministrazioni interessate con manifestazioni di disponibilità che si sono tradotte nell'invio di un consistente numero di denunce di danno riguardanti le fattispecie segnalate.

La Procura chiede ed auspica di ricevere una collaborazione sempre maggiore dalle Amministrazioni al fine di garantire una migliore salvaguardia 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.

La Procura continua a svolgere i propri compiti con notevole sforzo organizzativo, razionalizzando - per quanto possibile - il meccanismo di acquisizione delle denunce di danno e sfruttando al massimo le potenzialità disponibili.

In ogni caso, come è evidenziato nelle relazioni precedenti, 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 occupare ma, in ogni modo, tale ultima entità rappresenterebbe comunque 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 ed efficiente e la cui azione tende al perseguimento dell'interesse pubblico della Comunità collettiva locale.

Ovviamente fanno più notizie i casi di cattiva gestione della cosa pubblica che le condotte diligenti e virtuose.

Nel periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2008 sono state aperte **n. 1174** istruttorie nelle aree d'interesse per la tutela dell'Erario, come da tabella allegata, di cui si riporta il compendio:

- attività limitative e ablativo della proprietà	5
- danno ambientale e abusi edilizi, inquinamento	52
- danno al patrimonio	89
- bilancio e conto del patrimonio	36
- attività contrattuale	5
- entrate	14
- erogazione di somme non dovute	8
- incidenti	83
- mancata utilizzazione di risorse finanziarie	13
- infortuni	202
- attività contenziosa	344
- conferimento di incarichi professionali e di consulenze	6
- attività istituzionale e di organizzazione	191
- opere pubbliche	13
- personale	1
- rendicontazione	1
- reati in generale commessi da pubblici dipendenti	59
- verifiche amm.ve e contabili, ispezioni, relazioni	13
- frodi comunitarie	7

Gli atti giudiziari emessi nel corso del 2008 riguardano inviti a dedurre,

citazioni, audizioni personali e archiviazioni.

In particolare sono stati emessi:

- atti di citazioni n. 36 (attinenti a 31 istruttorie) riguardanti 83 convenuti in giudizio, con un aumento rispetto all'anno precedente del 9 %;
- giudizi di conto n. 8;
- giudizi per istanza di parte n. 2;
- inviti a dedurre n. 81, riguardanti 276 invitati, con un aumento rispetto all'anno precedente del 92,9%;
- atti di appello n. 1;
- provvedimenti d'archiviazione n. 1632, con un aumento rispetto all'anno precedente del 125,5 % . Sono state inviate 1074 lettere istruttorie.

Le istruttorie pendenti all'1.1.2008 erano **5.634**; aggiunte le istruttorie aperte nel corso del 2008 (**1174**) e detratte quelle archiviate nel medesimo periodo (**1632**), nonché quelle divenute atti di citazione (**31**) e giudizi per resa di conto (**8**) si perviene ad un risultato finale al 31.12.2008 di n. **5.137** istruttorie, con una diminuzione complessiva del **8.80 %**.

Con riferimento ai giudizi di equa riparazione la Procura Regionale, nel corso dell'anno 2008, ha aperto n. **20** istruttorie che, unitamente a quelle già pendenti all'1.1.2008 n. **59**, portano ad un ammontare complessivo pari a n. **79** istruttorie.

Per tale tipologia di istruttorie nel corso del 2008 sono stati emessi n. **53** provvedimenti di archiviazione, per cui al 31.12.2008 sono pendenti n. **26** istruttorie.

La composizione delle istruttorie è cambiata nel tempo; ad esempio si è cercato di ridurre le istruttorie riguardanti le revoche d'invalidità civili che nel 2002 erano circa 2.600, mentre, al momento sono circa **695**. In detto tipo di istruttorie nel corso del 2008 sono state archiviate n. **750** istruttorie, con una diminuzione complessiva delle istruttorie pendenti pari al **51.91 %**.

Purtroppo, nonostante la buona volontà, a causa della disarticolazione della normativa vigente nel settore, concernente sia la disciplina tecnico-giuridica che la competenza amministrativa, non è sempre possibile definire le istruttorie in tempi brevi.

Sono state emesse due sentenze dalle Sezioni Centrali d'Appello, di conferma delle decisioni di condanna di primo grado.

Nel corso del 2008, le Pubbliche Amministrazioni, in conseguenza dell'azione promossa dalla Procura Regionale, hanno recuperato la somma di € 3.644.00,00 con un aumento rispetto l'anno precedente del 67,2%.

Tale forte recupero è stato possibile anche per la leale e trasparente collaborazione data alla Procura Regionale dalle Amministrazioni interessate alle quali va il mio più sentito ringraziamento.

Questa funzione recuperatoria in via extragiudiziale, possibile grazie alla fattiva collaborazione dei soggetti danneggiati, e che non viene percepita all'esterno in quanto priva di riscontro giudiziario, svolge un importante ruolo nell'attività della Procura.

Alla predetta somma va aggiunto l'importo connesso alle sentenze di

condanna emesse dalla Sezione Giurisdizionale che ammonta ad Euro 585.876,99 con un aumento rispetto all'anno 2007 del 116,70%.

Le sentenze di condanna sono regolarmente eseguite dalle Pubbliche Amministrazioni interessate, evidenziando, comunque, che il termine di prescrizione dei crediti derivanti da sentenze di condanna è di dieci anni ai sensi dell'art. 2953 c.c..

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

Nel corso del 2008 i giudizi sospesi ai sensi dell'art. 295 c.p.c. in attesa della definizione del giudizio penale o altri giudizi sono stati 11 su un numero complessivo di 49.

Ad ogni modo, come posto l'accento nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario del 2008, è necessario evidenziare che la funzione della Corte dei Conti, come ha precisato anche la Corte Costituzionale, non è solo recuperatoria, ma anche sanzionatoria; al valore dei recuperi è, pertanto, 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 quest'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 di 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 dare pubblico riconoscimento in questa sede.

Le deleghe istruttorie sono 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 perchè 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 sono tenuti a compiere le indagini agendo in piena autonomia e sono obbligati a riferire tempestivamente i risultati dell'attività istruttoria effettuata esclusivamente al magistrato delegante, ferma restando la competenza delle altre magistrature, nel rispetto, della divisione e autonomia dei singoli giudizi.

Le attività delegate tendono all'accertamento d'ipotesi di danno erariale, finalità che é 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 al NAS) ed al Corpo della Guardia di Finanza, che con continuità collaborano con la Procura Regionale.

Detti Corpi, nell'anno 2008, hanno ottenuto risultati investigativi molto lusinghieri, confermando quelli già ottenuti nel decorso 2007.

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

È 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.

Al riguardo, si deve evidenziare che, in considerazione del sempre più limitato numero di impiegati in servizio presso la Procura Regionale, nonostante la più ampia disponibilità di detto personale è sempre più difficile e oneroso soddisfare le richieste di giustizia che provengono dalla collettività, anche tenuto conto delle insoddisfacenti e insufficienti risorse finanziarie disponibili.

Un particolare ringraziamento va rivolto ai colleghi della Procura Regionale che con il loro impegno, assiduo, costante e altamente professionale, hanno contribuito al corretto e proficuo lavoro connesso all'attività requirente.

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

Sono stati emanati alcuni atti riguardanti le assenze dal servizio.

È stato emesso un atto di citazione riguardante l'assenza di una dipendente sanitaria.

In particolare, dalle attività investigative disposte in seguito ad un esposto anonimo, si accertava che una infermiera dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia dell'Azienda Ospedaliera di Perugia, si assentava ingiustificatamente dal luogo di lavoro.

I militari dei Nas trovavano riscontro delle assenze anche attraverso le testimonianze di alcuni colleghi dell'infermiera inadempiente che confermavano la circostanza che il soggetto in questione era molto spesso assente dal luogo di lavoro o arrivava in ufficio non prima delle ore 11,00.

Sulla scorta delle testimonianze indicate i militari operanti ponevano in essere servizi di osservazione di controllo e pedinamento nei pressi dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia e installavano telecamere in prossimità dei terminali orologio [apparecchiature di marcatura elettronica dell'orario di entrata ed uscita] presenti in quel nosocomio.

Dalla visione dei filmati si ricavava che le timbrature di entrata ed uscita della sanitaria sottoposta ad osservazione non venivano effettuate dalla dipendente assente, bensì da un'altra persona con l'utilizzo di una copia del badge marcatempo.

Al fine di acquisire ulteriori elementi l'autorità giudiziaria ordinaria ricorreva anche all'ausilio delle intercettazioni telefoniche delle utenze telefoniche mobili in uso ai soggetti interessati che confermavano gli abusi.

Dalle conversazioni telefoniche emergeva anche il coinvolgimento di un Maresciallo dei Carabinieri, il quale risultava di essere a conoscenza delle timbrature che un suo collega militare effettuava per conto dell'infermiera.

A conclusione delle indagini preliminari la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia emetteva l'ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico dell'infermiera e di altri due soggetti perché, in concorso tra loro: la prima attestava falsamente la propria presenza in servizio inducendo in tal modo in errore sia il Direttore di Reparto, che sottoscriveva i tabulati provvisori, sia i funzionari dell'Azienda Ospedaliera che recepiscono la documentazione ai fini normativi e retributivi; il secondo per l'inserimento reiterato al posto della prima del cartellino marcatempo nei terminali orologio presenti all'interno della struttura ospedaliera; il terzo perché pur essendone a conoscenza, aveva ommesso di effettuare la denuncia della menzionata condotta fraudolenta.

Sempre in tema di assenze sono stati notificati altri sei atti di citazione riguardanti 24 dipendenti ospedalieri, per un danno complessivo di circa € 461.000,00

In particolare, risultava che gli agenti operanti avevano accertato le assenze dal servizio espletando un'attività investigativa consistente in appostamenti, video riprese, controlli dei tabulati presenze, intercettazioni

telefoniche, controlli dei tabulati telefonici e verifica della documentazione amministrativa, svolte nella Provincia di Perugia negli anni 2006 e 2007.

La predetta attività investigativa faceva emergere lo sconcertante e radicato fenomeno dell'assenteismo con l'uso illegale del badge marcatempo.

I dipendenti responsabili delle assenze dal servizio venivano deferiti anche all'autorità giudiziaria ordinaria, alcuni dei quali venivano sottoposti alle misure restrittive degli arresti in carcere e domiciliari.

L'Amministrazione sanitaria – Azienda Ospedaliera di Perugia comunicava alla Procura Regionale che aveva iniziato un procedimento disciplinare nei confronti dei soggetti menzionati, nonché sottolineava il gravissimo danno di immagine patito e che avrebbe patito anche in futuro l'Azienda Ospedaliera.

È da segnalare che l'Amministrazione sanitaria ha manifestato in concreto la massima collaborazione con la Procura Regionale.

Dalle investigazioni risultava che alcuni soggetti avevano beneficiato delle assenze grazie alla complicità di altri dipendenti che avevano effettuato le timbrature in entrata e in uscita per loro conto.

Dagli accertamenti si acclarava che la tecnica utilizzata consisteva nell'utilizzo di timbrature in entrata e/o in uscita del badge marcatempo ad opera di soggetti che risultavano diversi dai legittimi titolari, addirittura estranei alla Amministrazione ospedaliera, i quali apponevano la timbratura del badge in orari in cui il dipendente non era in servizio, facendo risultare in tale modo che lo stesso fosse presente.

Dal riscontro incrociato dei fotogrammi, estrapolati dalle video-registrazioni, con i servizi di appostamento, osservazione e controllo dei Carabinieri dei NAS, con il contenuto delle conversazioni telefoniche intercettate sulle utenze in uso ai dipendenti, i cui nominativi comparivano quali formali utilizzatori dei badge marcatempo, nell'orario video ripreso, risultava che, in realtà, i soggetti indagati erano sostituiti da altre persone, anche estranee all'Amministrazione.

Tali riscontri consentivano di accertare, inequivocabilmente, l'assenza degli interessati dal luogo di lavoro e la loro contestuale presenza in tutta altra parte perché impegnati in altre attività, diverse da quella ospedaliera per cui ricevevano la retribuzione.

L'assenza dal servizio così diffusa ha creato nell'opinione pubblica un disagio ed una disaffezione che menoma la credibilità pubblica dell'Amministrazione.

Un atto di citazione è stato notificato ad alcuni dipendenti sanitari per un danno derivante dalla cattiva gestione dei dispositivi medici della Sala Operatoria di Chirurgia Generale e d'Urgenza dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia dell'Azienda Ospedaliera di Perugia, accertata a seguito della perquisizione disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia.

Con la fattiva collaborazione della Direzione Medico Ospedaliera veniva inventariato tutto il materiale rinvenuto e immagazzinato nel locale deposito e nell'area denominata "percorso sporco", ossia fuori controllo, della Sala

Operatoria di Chirurgia Generale e d'Urgenza, ammontante a circa € 1.053.000,00.

Dalle indagini risultava materiale non utilizzato perché depositato in un locale bruciato, ovvero risultavano acquisti effettuati per quantità notevolmente superiori alle effettive necessità.

Dal verbale di sommarie informazioni rese dal primario del reparto davanti al P.M. penale si accertava il nominativo dell'operatrice sanitaria che aveva tra gli oneri quello della verifica delle giacenze dei presidi necessitanti l'attività della sala operatoria e l'aggiornamento degli stessi per le future programmazioni.

Gli ordini trimestrali risultavano firmati dal responsabile del Gruppo Operatorio e dalla predetta operatrice sanitaria.

In dette sommarie informazioni il primario della Sala Operatoria di Chirurgia Generale e d'Urgenza dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia dell'Azienda Ospedaliera di Perugia, G. N., disconosceva le firme apposte sui tabulati di presenza dei dispositivi medici presentati dall'operatrice sanitaria.

In particolare, veniva rilevato che i modelli unici per le comunicazioni all'ufficio rilevazioni [giustificativi] di tabulati presenze e di modelli di richiesta farmaci, presidi, materiale diagnostico e galenico, indirizzati al Servizio Farmacia Interna, erano fotocopiati e non compilati e in calce figurava la firma del medico richiedente riconducibile al dott. G. N., primario della Sala Operatoria di Chirurgia Generale e d'Urgenza dell'Ospedale Santa Maria della Misericordia dell'Azienda Ospedaliera di Perugia.

Dalle indagini si evinceva che i modelli non erano compilati nella parte relativa alla sottoscrizione del primario G. N., ma nello spazio relativo al responsabile del servizio era incollato un fogliettino recante la firma del Prof. G. N..

In pratica, si trattava di un fotomontaggio.

Il danno patito dall'Azienda Ospedaliera è di € 35.000,00 circa, evidenziando che detto danno è provvisorio in quanto sono ancora in corso le indagini per accertare il maggiore e notevole danno ancora sussistente.

Altra citazione è stata notificata nei confronti di un infermiere che abusava di una paziente.

In particolare, una ragazza a seguito di malore veniva accompagnata dal fidanzato presso il pronto soccorso dell'Ospedale Monteluce.

L'infermiere, approfittando della momentanea assenza del medico che era andato ad informarsi sulla possibilità di un ricovero della paziente, chiudeva la porta della medicheria negando l'accesso al fidanzato della ragazza che era nel corridoio e approfittava di lei che non era nelle condizioni fisiche per opporsi alla violenza perché in stato di semincoscienza.

Non vi è dubbio che la collettività deve poter credere di essere garantita in ordine alla validità e correttezza funzionale delle strutture pubbliche.

Tale esigenza è maggiore nelle strutture sanitarie dove il bene da tutelare è la salute degli utenti.

Tra l'altro, in moltissime situazioni gli utenti sanitari versano in condizioni

fisiche dove sono importanti non solo le cure mediche, ma anche la sicurezza e la convinzione di dimorare in un luogo tranquillo e senza rischi.

Proprio per queste considerazioni, il caso di specie assume una gravità enorme se si tiene conto che l'abuso sessuale, di per sé illecito in ogni caso, veniva perpetrato nei confronti di un paziente in stato di semincoscienza e non in grado di difendersi in alcun modo.

In sostanza, nella fattispecie la violenza sessuale si è coniugata con l'abuso della funzione.

Appare plausibile che i cittadini ipotizzino la possibilità di poter subire violenze in ambienti non sicuri, ma certamente non possono perdere la fiducia di godere di un ambiente tranquillo quando si trovano in un luogo di cura, dove ogni attività deve essere protesa solo ed esclusivamente verso la guarigione di patologie mediche.

Sono stati notificati 37 inviti a dedurre nei confronti di 177 medici ospedalieri per l'irregolare emissione di prescrizioni di medicinali, per un danno complessivo di circa € 1.162.000,00, di cui 870.000 circa per danno patrimoniale in senso stretto e 292.000 circa per danno patrimoniale di immagine.

La fattispecie attiene a ipotesi di danno erariale derivante da costi che il servizio sanitario ha sopportato e di cui non ne doveva rispondere quindi, non si è in presenza di prescrizioni che comunque potevano essere effettuate dal medico curante convenzionato senza oneri aggiuntivi per il servizio sanitario.

Le prescrizioni risultavano effettuate in violazione delle norme riguardanti l'uso del ricettario regionale da parte del medico specialista ospedaliero e contenute nel D.Lgs 30.12.92 n. 502 (integrato dal D.Lgs. 19.06.1999 n. 229), nella Legge 16.11.2001 n. 405, nel D.L. 30.09.2003 n. 269 (convertito con modificazioni nella Legge 24.11.2003 n. 326), nel D.G.R. n. 514 del 23.05.2001, nel D.G.R. n. 563 del 30.05.2001 e nel D.G.R. n. 291 del 13.03.2002.

I medici specialisti ospedalieri su menzionati utilizzavano il ricettario regionale per prescrivere specialità medicinali:

- ad assistiti non ricoverati nei confronti dei quali le prescrizioni non potevano di essere effettuate;

- ad assistiti ricoverati per i quali le prescrizioni, emesse durante il ricovero o coincidenti con la data di dimissione, non avevano ragione di essere effettuate, dovendo l'Azienda Ospedaliera provvedere all'erogazione di farmaci anche per il primo ciclo di terapia domiciliare;

- in attività libero professionale intra-moenia per la quale vige l'assoluto divieto di prescrizione.

È da evidenziare che la ricetta medica è il documento, sottoscritto e datato dal medico chirurgo, alla cui presentazione in farmacia è subordinata, nei casi previsti dalla legge, la vendita dei medicinali. Rispetto alle ricette "bianche", le ricette del Servizio Sanitario Nazionale presentano l'ulteriore aspetto significativo di documentazione amministrativa per il rimborso di una

prestazione erogata in regime di convenzione, oltre ad attestare il diritto all'assistenza farmaceutica del paziente.

Il ricettario è destinato alle prescrizioni per l'erogazione di prestazioni sanitarie:

- con onere a carico del Servizio Sanitario Nazionale presso strutture a gestione diretta o accreditate;

- agli assicurati residenti o in temporaneo soggiorno in Italia, il cui onere è a carico di istituzioni estere in base alle norme comunitarie o ad accordi bilaterali di sicurezza sociale;

- con onere a carico del Ministero della Salute, al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile.

Il ricettario è assegnato al medico prescrittore, dipendente pubblico, che è l'unico responsabile.

I destinatari dei ricettari sono prevalentemente i medici di medicina generale (MMG) e quelli di continuità assistenziale (ex guardia medica) che devono utilizzarli a seconda della situazione assistenziale in cui si trovano ad operare.

Bisogna annotare che per i medici specialisti ospedalieri l'uso del ricettario è limitato a casi particolari, mentre nell'attività libero professionale intra-moenia ed allargata dei Medici Specialisti ospedalieri e in convenzione universitaria non è consentito l'uso del ricettario del Servizio Sanitario Nazionale, così come previsto al comma 4° dell'art. 15 quinquies del D.Lgs 30.12.92 n. 502, integrato

dall'art. 13 del D.Lgs. 19.06.1999 n. 229, concernente "Caratteristiche del rapporto di lavoro esclusivo dei Dirigenti Sanitari".

Dagli accertamenti le ricette risultavano non conformi a legge per i seguenti motivi:

- nei casi di assistiti non ricoverati nei confronti dei quali le prescrizioni non potevano essere effettuate;
- nei casi di assistiti ricoverati, in regime ordinario o di day hospital, per i quali le prescrizioni, emesse durante il ricovero o coincidente con la data di dimissione, non potevano essere effettuate poiché i farmaci dovevano essere erogati dall'ospedale (che li acquista al minimo del 50% di sconto), anche nel primo ciclo di terapia domiciliare;
- nei casi di utilizzo durante l'attività libero professionale intra-moenia ed allargata, poichè vige il divieto assoluto di effettuare prescrizioni in convenzione perché trattasi di attività privatistica.

È da segnalare che prevalentemente le Aziende Sanitarie Locali dell'Umbria hanno regolamentato l'erogazione dei farmaci limitando la prescrizione farmaceutica da parte dei medici specialisti e in convenzione a pochissimi casi, ovvero quelli di necessità ed urgenza.

Un invito a dedurre è stato diramato nei confronti di un veterinario della ASL n. 1 di Città di Castello per false attestazioni e certificazioni sanitarie relative alla contraffazione di sostanze alimentari, per un danno di circa € 80.000,00.

Le indagini muovevano dalle notizie divulgate dalla stampa concernenti l'allarme TBC dovuta alla contraffazione delle risultanze sanitarie delle carni.

In particolare, in seguito a complesse investigazioni, condotte dai N.A.S., relative alla repressione del fenomeno della contraffazione delle sostanze alimentari, effettuate in diverse Province italiane, i militari eseguivano quindici ordinanze di custodia cautelare emesse dal GIP del Tribunale Penale di Perugia nei confronti di diversi soggetti, compreso un veterinario dipendente della ASL n. 1 di Città di Castello, resisi responsabili dell'immissione in commercio di bovini destinati alla macellazione ed al successivo consumo alimentare, riportanti marchi auricolari contraffatti, in quanto originariamente appartenenti ad altri animali regolarmente censiti, così da eludere i controlli sanitari per poter introdurre nella filiera commerciale animali con caratteristiche diverse da quelle (apparentemente) certificate.

Il veterinario in questione provvedeva a confezionare false dichiarazioni di provenienza degli animali nella parte riservata alle attestazioni sanitarie, sia in ordine alle vaccinazioni, sia in ordine al luogo di provenienza dei capi bovini, solo apparentemente transitanti per un allevamento ben individuato.

Si deve segnalare che il danno procurato dal veterinario in questione è vario: danno patrimoniale in senso stretto, danno patrimoniale di immagine e danno potenziale alla collettività per la somministrazione di sostanze alimentari pericolose.

Lo stesso veterinario, in relazione ai medesimi casi, non provvedeva a

porre in essere gli atti necessari affinché l'autorità amministrativa fosse messa nelle condizioni di far pagare i diritti veterinari.

In particolare, le modalità di pagamento dei diritti veterinari sono disciplinate dal D.P.G.R. n. 134 del 12/02/2003 che ai punti 26 e 27 stabilisce l'importo dovuto dall'utente per le relative prestazioni.

In pratica ad ogni rilascio, da parte del Servizio Veterinario, di una dichiarazione di provenienza degli animali, deve essere corrisposta da parte del soggetto tenuto a soddisfare l'obbligo tributario, una somma stabilita dalla normativa vigente in materia; pertanto, il veterinario che materialmente emette il certificato deve rilasciare anche una "bolletta", con l'importo dovuto che è stabilito in base al numero degli animali e delle prestazioni eseguite.

Tale bolletta, redatta in più copie, deve essere poi consegnata agli uffici amministrativi del Servizio Veterinario che, sulla scorta della stessa, emette fattura per l'importo dovuto.

Qualora la bolletta non venga rilasciata all'utente e successivamente consegnata al servizio amministrativo, quest'ultimo non può emettere fatturazione, non essendo a conoscenza della prestazione effettuata.

Quindi il veterinario che non rilascia la bolletta causa un danno alla Pubblica Amministrazione.

Dal rapporto dei NAS risultava che il veterinario in parola non aveva mai, ad eccezione di una visita di controllo effettuata in data 26.02.2007, rilasciato nei confronti dell'allevamento B. F. bollette per le prestazioni veterinarie

effettuate.

Un atto è stato inviato al Coordinatore dell'area tecnica, nell'occasione responsabile del procedimento, del Comune di Nocera Umbra, per il danno erariale di circa € 50.000,00 derivante dalla non corretta applicazione di una sanzione amministrativa in materia di danno ambientale.

In particolare, in data 11.10.2002 il Corpo Forestale dello Stato, Stazione di Nocera Umbra, accertava e contestualmente notificava a M. A., nella sua qualità di amministratore della S.p.A. B., una violazione amministrativa per infrazione dell'art. 17, comma 4, della L.R. n. 2/2000, per aver effettuato attività abusiva di estrazione su un piazzale relativo alla cava sulla quale stava e sta tuttora operando, ubicato in loc. Valburiana del Comune di Nocera Umbra.

Lo scavo - effettuato su una superficie di mq. 4.000 per una profondità media di mt. 15 (equivalente a circa mc. 60.000) - non rientrava nel progetto di ricomposizione ambientale per il quale era stata data l'autorizzazione.

Il Corpo Forestale dello stato trasmetteva il verbale di accertamento al Comune di Nocera Umbra per i provvedimenti di competenza, essendo quest'ultimo l'organo preposto all'irrogazione della sanzione.

Dal rapporto del NOE dei Carabinieri si evinceva che:

- l'accertamento del C.F.S. era stato regolarmente verbalizzato e tempestivamente notificato al contravventore; tale accertamento si limitava alla descrizione dei fatti e della norma violata in quanto, secondo le vigenti disposizioni, l'irrogazione della sanzione spettava all'ente competente (in

questo caso il Comune di Nocera Umbra), che avrebbe dovuto procedere ai sensi della L. n. 689/81;

- l'art. 14 della Legge n. 689/81 prevede che “gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni dall'accertamento”;

- l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto”;

- il responsabile del procedimento del Comune di Nocera Umbra, qualche giorno prima della scadenza del termine dei menzionati 90 giorni, invece di notificare gli estremi mancanti completando così la contestazione (importo, conto su cui versare l'importo della sanzione, possibilità di ricorso, ecc.), adottava una procedura inconsueta nel procedimento sanzionatorio, disciplinato dalla L. n. 689/81 che è norma speciale di riferimento.

Infatti, arbitrariamente e senza alcuna giustificazione, detto responsabile del procedimento comunicava alla parte che aveva posto in essere la condotta trasgressiva l'avvio di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione molto meno afflittiva rispetto a quella contestata nell'immediatezza dal C.F.S..

Un atto di citazione è stato diramato nei confronti di un dipendente della Polizia di Stato per il danno derivante dal traffico di permessi di soggiorno rilasciati a cittadini stranieri.

Dal rapporto redatto dalla Prefettura di Terni si evinceva che la vicenda dannosa aveva riguardato il dipendente in questione, il quale era stato dapprima raggiunto da ordine di custodia cautelare e, poi, era stato condannato dal Tribunale ordinario alla pena di anni uno e mesi sei di reclusione ed ad una multa di € 1.000,00 per i reati di cui agli articoli 81,110, 314, 471, 476, 482, 61 n. 2 c.p. e art. 12, comma 5, della Legge n. 286/98.

Detta decisione di condanna veniva confermata in appello.

Dalla sentenza penale si evinceva che il soggetto che aveva posto in essere la condotta illecita, dipendente della Polizia di Stato, in servizio presso la Questura dell'Aquila e, successivamente di quella di Terni, aveva provveduto a rilasciare permessi di soggiorni falsificati a cittadini stranieri.

In particolare, durante un controllo di polizia veniva fermato un soggetto che risultava in possesso di un modulo di permesso di soggiorno in bianco completo di entrambe le parti (sia quella che deve essere consegnata al richiedente che quella che deve rimanere nella disponibilità della Questura).

Unitamente al predetto modulo che risultava scritto a mano con le generalità di un cittadino straniero, si rinveniva anche la fotocopia di un permesso di soggiorno completo in ogni sua parte già intestato.

Una perizia calligrafica disposta dal p.m. penale accertava con assoluta certezza che il modulo scritto a mano era stato riempito dal dipendente incriminato.

Un atto è stato notificato nei confronti di un dipendente del Ministero del

Lavoro per un danno di immagine derivante dalla percezione di una tangente.

In particolare, dagli accertamenti effettuati risultava che il dipendente in esame nella sua qualità di funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Perugia, chiedeva e otteneva dal sig. S. S. la somma di lire 1.000.000 per compiere un atto contrario ai doveri del proprio ufficio, consistente nell'estinguere una sanzione nemmeno contestata in precedenza al sig. S..

Detto dipendente si appropriava della somma e falsificava la ricevuta bancaria di versamento attinente alla sanzione, che in fotocopia consegnava al trasgressore.

Per i fatti su indicati veniva inviata dal danneggiato apposita denuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia.

Il requirente penale chiedeva ed otteneva il rinvio a giudizio del soggetto incriminato.

Il Tribunale penale di Perugia condannava il dipendente del Ministero del Lavoro alla pena di otto mesi di reclusione e al pagamento di una multa di € 400,00 per i reati di cui agli artt. 640, 61 n. 11 del codice penale.

Tra l'altro, nel caso di specie si era in presenza di un richiesta di dazione di pagamento in assenza, tra l'altro, di un provvedimento di irrogazione della sanzione.

Infatti, come risultava dalla sentenza penale, il convenuto senza avere mai adottato alcun provvedimento irrogativo di sanzione, in relazione a violazioni in materia di sicurezza e prevenzione degli infortuni sul lavoro (l'oggetto

dell'indagine ispettiva del Ministero del Lavoro atteneva alla materia degli infortuni), aveva posto in essere nei confronti del potenziale trasgressore una serie di condotte fraudolente, dapprima, prospettando alla persona offesa la possibilità di estinguere l'illecito (mai contestato) e, poi, predisponendo e consegnando una copia falsa del modello F/23 attestante il pagamento della sanzione.

Un invito a dedurre è stato notificato nei confronti del titolare di una ditta che aveva ottenuto contributi comunitari senza completare l'investimento aziendale proposto a sostegno della domanda di concessione.

In particolare, la Procura Regionale disponeva indagini tramite la Guardia di Finanza-Comando Nucleo Provinciale Polizia Tributaria di Perugia, in seguito alla segnalazione trasmessa dalla Regione Umbria - Giunta Regionale - Direzione Regionale agricoltura e foreste.

Dal rapporto di indagini si evinceva che la Regione aveva concesso un contributo pari a euro 66.946,29 in favore di un'Azienda sulla base della spesa ritenuta ammissibile di euro 134.784,83, in relazione al programma di investimento aziendale proposto.

Dopo l'emissione del provvedimento di concessione del contributo gli uffici regionali liquidavano alla ditta richiedente il previsto anticipo del 40% del contributo assentito.

Successivamente, la Regione, non avendo ricevuto alcuna comunicazione dalla ditta beneficiaria circa l'avvenuto completamento del programma di

investimenti e contestuale richiesta di liquidazione degli aiuti accordati, ovvero la sopravvenienza di eventuali cause ostative al mancato completamento, notificava alla ditta l'avvio del procedimento di revoca della concessione degli aiuti e, in seguito, disponeva la decadenza della concessione del contributo, la revoca del contributo e il recupero della somma del 40% anticipata, pari ad € 26.778,51.

Altro invito a dedurre è stato inviato ad alcuni funzionari dell'Ufficio Provinciale del Dipartimento dei trasporti di Perugia per l'irregolare rilascio delle patenti di guida.

Dalle indagini risultava che i dipendenti in questione avevano ricevuto diverse utilità (manutenzione macchine, acquisto di pneumatici, ricezione di somme di danaro e buoni di benzina) al fine di agevolare il superamento dell'esame per il conseguimento delle patenti normali e cosiddette superiori dei candidati presentati dai titolari o addetti di autoscuole, sottoponendoli a domande insufficienti a consentire di valutarne la conoscenza ragionata delle specifiche norme concernenti la circolazione dei veicoli, per i quali viene richiesta l'abilitazione alla guida, in violazione delle disposizioni dettate in materia o, comunque, senza averne accertata la necessaria preparazione.

Tale situazione si realizzava previo accordo con i titolari delle autoscuole, formulando una serie ridotta di domande concernenti pochi argomenti, riportati a cura dei titolari stessi in una dispensa, costituita da circa otto pagine, consegnata ad alcuni candidati.

In sostanza, i soggetti in questione attestavano falsamente, nel verbale d'esame e nel fascicolo dei candidati da favorire, il possesso da parte di costoro delle cognizioni in tema di circolazione dei veicoli, sufficienti per il superamento della prova teorica volta al conseguimento delle patenti di guida, il tutto con riferimento a numerosissimi soggetti.

È da puntualizzare che la condotta evidenziata veniva attuata con estrema disinvoltura.

Come si evinceva anche dalla richiesta di rinvio a giudizio del giudice penale e dal rapporto della guardia di finanza, il numero dei soggetti interessati ai cc.dd. "esami facili o agevolati" risultava, infatti, veramente notevole.

Un invito a dedurre è stato notificato ad alcuni amministratori del Centro Multimediale di Terni S.p.A. per il danno conseguente alla irregolare gestione della predetta società, il cui capitale sociale risultava posseduto maggioritariamente dal Comune di Terni nonché da altri soggetti pubblici.

Dagli accertamenti risultava che la Società, dalla data di costituzione (1996) a quella odierna, aveva conseguito costantemente risultati di gestione negativi, salvo due annualità, con un saldo complessivo in rosso di € 7.340.000,00 circa.

Dalle indagini venivano accertate diverse poste di danno erariale.

In particolare: mancato pagamento di cartelle esattoriali, dell'IVA, e dell'IRES, conferimento di diverse consulenze senza i prescritti requisiti, il pagamento del super minimo a tutti i dipendenti in presenza di un bilancio

costantemente in perdita.

Per quanto attiene le consulenze le stesse risultavano conferite con la massima disinvoltura e senza alcuna necessità.

Ad esempio, il Dr. D. R. nella sua qualità di Amministratore Unico della E. S. s.r.l., dichiarava:

- di aver svolto un piccolo incarico nell'ambito dei progetti comunitari;
- di aver deciso di costituire una società di servizi per poter offrire la sua consulenza ad enti pubblici e privati;

- di aver supportato il personale del "Centro Multimediale di Terni S.p.A.", nelle persone di F. M. (quadro responsabile mercati internazionali e sanità) e M. C. (impiegata secondo livello collaboratrice area amministratrice) nella fase di ricerca, progettazione, gestione, coordinamento e rendicontazione spese finanziarie;

- che nella fase di progettazione il suo apporto era stato non tecnico ma comunicativo sulla formazione dei documenti da approntare per aderire ai progetti.

È da evidenziare che nel periodo oggetto di detta collaborazione tra il Centro Multimediale di Terni e la E. S. S.r.l. vi erano al "Centro Multimediale di Terni S.p.A.". n. 65 dipendenti e/o collaboratori con vari qualifiche e/o mansioni uguali a quelle utilizzate dal consulente.

Per quanto attiene sempre alle consulenze, con riferimento alla consulenza conferita alla Società A. S.p.A., vi è da notare che Il Rag. T. R. risultava aver

rivestito la carica di Presidente e Consigliere del Consiglio di Amministrazione dell'A. S.p.A. dal 12.07.2002 al 18.11.2004 e Amministratore Delegato dal 13.09.2002 al 18.11.2004;

L'Ing. B. M. aveva rivestito la carica di Consigliere del consiglio di amministrazione dell'A. S.p.A. dal 12.07.2002 al 18.11.2004.

Nello stesso periodo indicato e in quello in cui è stata conferita alla società per azione la consulenza di € 231.000,00, il Rag. T. R. risultava aver rivestito anche la carica Amministratore Delegato del "Centro Multimediale di Terni S.p.A." dal 30.10.2001 al 08.07.2005, mentre l'Ing. B. M. aveva ricoperto la carica di Direttore Generale del "Centro Multimediale di Terni S.p.A." dal 28.01.2003 al 08.07.2005.

In sostanza, i vertici del centro Multimediale di Terni ricoprivano, contestualmente, anche le cariche di presidente e amministratore delegato della società A. S.p.A. alla quale era stata conferita la consulenza di € 231.000,00.

Il danno complessivamente patito dal Centro multimediale risulta pari ad € 1.166.651,00, oltre a € 100.000,00 di danno all'immagine.

Un atto di citazione è stato notificato nei confronti degli amministratori di un Comune per il danno erariale di € 233.000,00 circa derivante dalla nomina da parte dello stesso di un c.d. "consulente per la pace", facendo ricorso non alla stipula di un contratto di consulenza, bensì ad uno di assunzione, sia pure a tempo determinato, di una unità per la specifica finalità dello svolgimento di

mansioni connesse con le politiche della pace ed in particolare la predisposizione e la realizzazione di specifici progetti concernenti interventi di pace, solidarietà e cooperazione sociale.

Il compenso per l'esecuzione di tale funzione veniva fissato in 20.265,54 euro all'anno e la durata del contratto veniva individuata in concomitanza con quella del mandato del Sindaco.

L'assegnazione di servizio della contraente veniva individuata nella Direzione del Gabinetto del Sindaco con conseguenti oneri propri della qualifica rivestita (profilo D1) di cui al CCNL, con decorrenza 12 ottobre 2004, mentre in data 1 febbraio 2006 veniva disposto il comando della medesima presso la sede dell'ANCI di Perugia.

In detto arco temporale, in disparte le mancate timbrature idonee ad attestare la presenza della dipendente in ufficio, si rilevava che nel semestre ottobre 2004/aprile 2005 la dipendente aveva assicurato una presenza media di n. 15 giorni al mese, mentre da maggio 2005 fino al giorno del distacco presso l'ANCI Umbria (in totale n. 10 mesi) non aveva effettuato alcun giorno di servizio.

Dagli accertamenti emergevano irregolarità e discordanze tra i moduli di rilevazione delle presenze nei giorni in cui appariva essere in servizio presso il Comune di T., mentre, nel periodo in cui aveva prestato servizio presso l'ANCI in Perugia, non era dato rilevare alcuna presenza in quanto emergeva che la dipendente non era tenuta alla firma sull'apposito registro delle presenze

utilizzato dall'ANCI, in quanto le presenze e/o orario di lavoro venivano comunicate personalmente dall'interessata direttamente al Comune da cui dipendeva ogni 15 giorni circa.

Un altro atto veniva diramato nei confronti degli Amministratori della ASL n. 3 di Foligno per il danno erariale derivante dall'installazione di un call-center presso l'Ospedale di Foligno.

In sede di indagini emergeva che, a fronte di una spesa sostenuta dalla ASL n. 3 di Foligno di € 630.368,47, per l'installazione della predetta strumentazione, alcun vantaggio ne derivava per l'utenza; né si riscontrava che la struttura era mai entrata in funzione in alcune sedi.

La motivazione più forte, riportata dal Dirigente del Servizio Provveditorato ed Economato della ASL nel documento istruttorio formulato in occasione della deliberazione del call-center dell'Ospedale di Foligno, si sostanziava nella dettagliata descrizione delle economie che l'installazione della predetta strumentazione avrebbe fatto conseguire all'azienda sanitaria locale.

Circostanza, questa, di non poco momento, atteso che la Giunta Regionale Umbra, nella corrispondenza con la ASL avente ad oggetto l'approvazione del progetto, poneva quale condizione: "nel presupposto che sia attentamente valutato il rapporto costi benefici del sistema".

Il suddetto documento istruttorio veniva acquisito e faceva parte integrante e sostanziale della deliberazione del Direttore Generale della ASL n. 3 dell'Umbria pro-tempore, avente ad oggetto la fornitura di una rete multiservizi

in tecnologia IP ed una piattaforma CONTACT CENTER AUTOMATICO ove si attestava, tra l'altro, che la realizzazione della rete avrebbe consentito il recupero parziale degli operatori addetti alle centrali telefoniche delle varie sedi aziendali e la loro utilizzazione in altri servizi gestiti in appalto (in particolare, servizio trasporto merci tra le varie strutture aziendali, servizio di videoscrittura, ecc...) per un importo stimato in € 206.582,76.

A seguito dell'installazione del call-center presso il Presidio Ospedaliero di Foligno risultavano recuperati e collocati in altri servizi solo quattro operatori addetti alle centrali telefoniche, ma le diverse mansioni ricoperte non comportavano alcuna dismissione di contratti di appalti stipulati con aziende esterne, mentre presso il presidio ospedaliero di Spoleto, così come presso le sedi di Cascia, Norcia e Spoleto, il call-center non risultava mai entrato in funzione.

Altro atto è stato notificato ad alcuni medici dell'Azienda Speciale Farmacie Municipalizzate di Terni che avevamo approvato uno schema di convenzione con medici specialisti del Centro Salute per il danno derivante dalle delibere con le quali si era proceduto alla formalizzazione di convenzioni e collaborazioni professionali con vari medici del Centro Salute pur in assenza delle previste autorizzazioni che per alcuni di loro la Regione non aveva mai rilasciato, neppure in seguito.

Dalle indagini risultava che, nel triennio 2001-2003, i prospetti riepilogativi dei costi (corrispettivi che l'A.S.F.M. aveva riconosciuto ai medici convenzionati

per le prestazioni da questi rese presso il Centro Salute) e dei ricavi (corrispettivo totale che la stessa A.S.F.M. aveva percepito per le prestazioni rese da ogni medico) rivelavano un saldo complessivamente negativo.

Dalle indagini emergeva, che l'A.S.F.M., per le convenzioni e le collaborazioni professionali stipulate con vari medici del Centro Salute, aveva sostenuto costi maggiori rispetto ai ricavi generati, derivanti precisamente:

- dal rapporto di convenzione, per un totale complessivo di € 19.833,59;
- dal pagamento del canone di locazione degli immobili necessari per l'espletamento del servizio, per un importo complessivo di € 100.600,00;
- dall'acquisto della strumentazione e degli arredi per il medesimo centro, funzionali allo svolgimento dell'attività professionale dei medici in convenzione per un importo di € 112.895,00 circa.

Dette somme venivano erogate dall'Amministrazione nella misura complessiva di € 233.338,59, a fronte di ricavi mai introitati, cui vi era da aggiungere un danno all'immagine di € 40.000,00 per il clamore e la preoccupazione tra i cittadini, atteso l'affidamento che gli stessi nutrivano nella struttura sanitaria per l'ottenimento di un servizio efficiente e all'avanguardia, come inequivocabilmente dimostrava anche l'interesse della stampa che ampiamente e costantemente si era occupata del caso, anche con titoli altisonanti.

Un atto di citazione è stato notificato a funzionari e tecnici del Comune di Assisi per il danno erariale derivante da un finanziamento concesso dalla

Regione Umbria alla Comunità Montana “ Subasio” di Valtopina relativamente ad un movimento franoso verificatosi in località Torgiovanetto nel Comune di Assisi.

Dalle indagini emergeva che nell’arco di un quinquennio – a fronte di una spesa complessiva erogata di € 425.594,00 – nessun rimedio era stato posto al fenomeno naturale che, stante la rilevata urgenza, era stato fatto oggetto di affidamento in modo diretto, anziché mediante ricorso alla normale procedura dell’evidenza pubblica.

Dall’attività di indagine emergeva che, a fronte del consistente stanziamento di fondi effettuato dalla Regione Umbria per la risoluzione del movimento franoso, alcun rimedio era stato fattivamente posto in essere al fine di eliminare l’inconveniente venutosi a creare, anzi in data recente, tra la Provincia di Perugia e l’Università degli Studi di Firenze – era intervenuta la stipula di un’altra convenzione per l’affidamento di un ulteriore studio finalizzato all’esecuzione di indagini geofisiche, geotecniche e modellazione dinamica della frana medesima dell’importo stimato in € 120.000,00.

Un atto di citazione è stato diramato per il furto di corrispondenza commesso da un dipendente delle Poste Italiane S.p.A., assunto come portalelettere all’Ufficio CMP (Centro Movimentazione Postale) di Foligno con un contratto a tempo determinato.

Detto furto veniva accertato dal Compartimento della Polizia Postale di Perugia.

Per la sottrazione della corrispondenza in questione il Tribunale di Perugia condannava il responsabile alla pena di anni 1, mesi 4 e giorni 20 di reclusione (pene sospese). Danno 17.500,00.

Sulla questione è intervenuta sentenza di condanna della Sezione Umbria di € 12.500,00.

Un atto è stato emesso per molestie sessuali commesse da un carabiniere nell'esercizio delle sue funzioni all'interno della caserma in cui avevano sede gli uffici della NORM di Perugia, nei confronti di una prostituta.

Il militare veniva condannato dal Tribunale di Perugia alla pena di anni 1 e mesi 6 di reclusione per il reato di violenza sessuale, con interdizione perpetua dagli uffici attinenti alla tutela e curatela, pene sospese – Danno all'immagine di € 20.000,00.

Un atto è stato diramato nei confronti del Responsabile del Settore Economico Finanziario del Comune di Perugia per il danno derivante dall'autorizzazione data per i pagamenti di corrispettivi non dovuti alla SORIT da parte del Comune di Perugia.

Dalle indagini emergeva il rinvenimento di una serie di fatture relative a presunti servizi svolti dalla SORIT a favore del Comune di Perugia, liquidate e pagate per prestazioni inesistenti.

Il responsabile del servizio finanziario del Comune di Perugia aveva autorizzato il pagamento di prestazioni inesistenti senza verificare l'esistenza di un valido titolo giuridico che supportasse le fatture e l'effettività delle prestazioni

compiute dai concessionari. Danno arrecato al Comune di Perugia per un totale di euro 640.244,49.

4. - Questioni Giurisprudenziali.

4.1. Q.M. delle Sezioni Riunite n. 3 del 27.6.2008 (mancato diritto del convenuto prosciolto per prescrizione dell'azione di responsabilità al rimborso da parte dell'Amministrazione di appartenenza delle spese per onorari e diritti di difesa, in applicazione dell'art. 10 bis, comma 10, del D.L. n. 203/2005 convertito nella Legge n. 248/2005).

Le SSRR della Corte dei Conti, con la Q.M. n. 3 del 27.6.2008, hanno statuito che “in applicazione dell'art. 10 bis, comma 10, del D.L. n. 203/2005 convertito nella Legge n. 248/2005, non spetta al convenuto prosciolto per prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa il rimborso da parte dell'Amministrazione di appartenenza delle spese per onorari e diritti di difesa e non sussiste nemmeno, per conseguenza, l'obbligo del giudice contabile di liquidare le spese stesse”.

In sostanza, le SS.RR. hanno affermato il principio secondo il quale l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile proposta dal Procuratore contabile non costituisce “proscioglimento nel merito” ai fini del rimborso delle spese legali disciplinato dall'art. 10 bis del D.L. n. 203/2005, convertito nella Legge n. 248/2005.

In definitiva, è stato confermato e ribadito che le sentenze favorevoli al soggetto chiamato in giudizio, ma senza alcun accertamento, “nel merito”,

dell'insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa (danno, nesso di causalità, dolo o colpa grave), non comportano un diritto del convenuto al rimborso delle spese legali sostenute e non comportano nemmeno, per conseguenza, un obbligo di liquidazione delle spese stesse da parte del giudice contabile.

4.2. Sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 8409 del 15 gennaio 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti sulle banche tesoriere).

Con la sentenza n. 8409 del 15 gennaio 2008, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti sulle banche delegate alla riscossione di imposte per conto dello Stato o di altri enti pubblici.

In particolare, per quanto attiene all'I.V.A., ma il concetto si deve ritenere valido anche per altri tipi di imposta, il D.M. finanze del 16 ottobre 1996, art. 3, recante "modalità di pagamento mediante delega alle banche dell'imposta sul valore aggiunto dovuto dai non titolari di conto fiscale", stabilisce che "i controlli che il centro informativo del dipartimento delle entrate deve effettuare, i provvedimenti da adottare nel caso in cui l'operato della banca non risulti corretto, l'obbligo di tenere a disposizione delle banche i supporti elaborati, sono disciplinati dal D.M. 25 settembre 1995, art. 8, comma 3, e dagli artt. 9 e 10".

E l'art. 9 del decreto richiamato recita testualmente che "nei casi in cui l'operato della banca risulta corretto, nel senso di correzione dei tabulati inviati" l'ufficio dell'Amministrazione finanziaria procede ad adottare gli opportuni provvedimenti a carico del contribuente, provvedimenti che non possono essere che quelli correlati all'insufficiente o omesso versamento.

Quindi, secondo la Suprema Corte di Cassazione, risulta dunque inequivocamente che l'invio dei supporti predisposti dalla banca (cui si riferisce il D.M. 16 ottobre 1996, art. 2, comma 2) è anche volto a consentire le attività di accertamento, sanzionatoria e di recupero che competono all'Amministrazione finanziaria dello Stato nell'esercizio dei propri poteri autoritativi.

Conseguentemente, le Sezioni Unite affermano che ciò equivale a qualificare il rapporto tra le banche e l'Amministrazione come rapporto di servizio, a configurare il quale, nella sempre più lata accezione che esso è venuto assolvendo nel tempo, è sufficiente che il privato, pur estraneo all'organizzazione della Pubblica Amministrazione, sia comunque compartecipe dell'attività amministrativa, svolgendo un'attività anche solo strumentale, per quanto soltanto temporaneamente (Cass., SS. UU. n. 9751 del 1994), all'esercizio della funzione pubblica (cfr., ex plurimis, Cass., SS.UU., nn. 400 e 515 del 2000, 16216 del 2001, 2628 del 2002, 5163 e 20132 del 2004, 22513 del 2006, 4112 del 2007).

All'obiezione che, nel caso di specie, non sussistendo la giurisdizione contabile in ordine alle pretese risarcitorie connesse all'inadempimento

dell'obbligazione principale della banca, che è quella di versare tempestivamente le somme riscosse, a fortiori la stessa giurisdizione non dovrebbe essere configurabile in ordine alle conseguenze dell'inadempimento di un'obbligazione accessoria, quale sarebbe quella di trasmettere i supporti informatici, la Cassazione replica che l'inserimento funzionale della banca nell'esercizio della funzione pubblica di accertamento e repressione delle violazioni delle leggi tributarie ricorre solo nel secondo caso.

In ordine alla prima obbligazione, che non concerne l'adempimento di un obbligo tributario (già soddisfatto col pagamento alla banca da parte del contribuente, che così è infatti liberato nei confronti dell'Amministrazione) ma il versamento all'Amministrazione finanziaria delle somme percepite, la banca non svolge, infatti, un ruolo funzionale all'esercizio di poteri autoritativi da parte della Pubblica Amministrazione, ma semplicemente adempie un debito suo proprio, su un piano che non coinvolge l'esercizio di pubbliche potestà, al di là del carattere pubblico dell'obbligazione, in quanto regolata da norme che deviano dal regime comune delle obbligazioni civili in ragione della tutela dell'interesse della P.A. alla pronta e sicura esazione delle entrate (Cass., SS. UU., numeri 15110 del 2006 e 7443 del 1996).

Le Sezioni Unite rappresentano, poi, che del tutto compatibile con le raggiunte conclusioni in ordine alla sussistenza di un rapporto di servizio tra le banche e l'Amministrazione finanziaria negli aspetti concernenti l'obbligo di trasmissione dei dati (in quanto funzionale all'accertamento ed alla repressione

delle violazioni delle leggi tributarie) è dunque l'affermazione (di Cass., SS. UU., n. 5303 del 1995) che la natura pubblicistica dell'obbligazione della banca "non incide sulla determinazione della giurisdizione ordinaria" in ordine all'obbligo della banca stessa di versare tempestivamente all'Amministrazione le somme ricevute dal privato ed al pagamento della penale in caso di inadempimento.

Per le ragioni evidenziate, con la richiamata sentenza n. 8409 del 2008, la Suprema Corte conclusivamente, ha statuito che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti sul danno erariale che si assuma subito dallo Stato a seguito della mancata osservanza da parte della banca stessa (nella specie delegata alla riscossione della tassa di concessione governativa sulla partita IVA) dei termini previsti dalle disposizioni ministeriali per inviare al centro informativo del Dipartimento delle Entrate del Ministero i supporti informatici contenenti la registrazione dei dati relativi ai versamenti effettuati dai contribuenti, essendo tale adempimento regolato in modo tassativo anche al fine di consentire alla P.A. l'espletamento dell'attività di accertamento e repressione delle violazioni delle leggi tributarie ed essendo dunque configurabile un rapporto di servizio tra Amministrazione e banca delegata, che risulta così funzionalmente inserita in un procedimento amministrativo con l'effetto di perseguire finalità pubbliche.

4.3. Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 7446 del 4 marzo 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti sul progettista e sul direttore dei lavori).

La Corte Suprema di Cassazione a SS.UU., con la sentenza n. 7446 del 4 marzo 2008, ha fatto una ricognizione della giurisdizione delle magistrature ordinaria e contabile con riferimento ai soggetti che progettano e dirigono l'esecuzione di opere pubbliche.

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito - confermando una copiosa precedente giurisprudenza della stessa Suprema Corte di Cassazione - che il direttore dei lavori per la realizzazione di un'opera pubblica, appaltata da un'Amministrazione comunale, in considerazione dei compiti e delle funzioni che gli sono devoluti, che comportano l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente, deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della Pubblica Amministrazione che gli ha conferito l'incarico, quale organo tecnico e straordinario della stessa (Cass. SS.UU. 23.3.2004, n. 5781; Cass. n. 340 del 2003; Cass. SS.UU. 5 aprile 1993, n. 4060; Cass. 11 aprile 1994, n. 3358; Cass. 24 luglio 2000, n. 515, ex plurimis).

Identico discorso viene fatto dalla Corte di Cassazione per l'ingegnere capo, attesi i poteri autoritativi allo stesso facenti capo e l'imputabilità in via diretta ed immediata alla P.A. della sua attività con rilevanza esterna, ai sensi del R.D. n. 350 del 1895, art. 1 e segg., e succ. mod..

Quindi, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati nella esecuzione dell'incarico, i predetti soggetti sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, ai sensi del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 52, comma 1

(recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti), che a tale giurisdizione sottopone i funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, quando essi cagionino danno allo Stato o ad altra Amministrazione, dalla quale dipendono.

In relazione ai menzionati soggetti, alla sentenza in esame va riconosciuto precipuo carattere ricognitivo, stante la carenza di contestazioni in ordine alla giurisdizione della magistratura contabile.

Il problema si è sempre posto, invece, in relazione al progettista dell'opera pubblica appaltata.

In relazione alla domanda di risarcimento del danno avanzata nei confronti del progettista di un'opera pubblica, la Corte di Cassazione ha costantemente affermato la giurisdizione del giudice ordinario, in quanto non sarebbe ravvisabile un rapporto di servizio tra la stazione appaltante ed il progettista, il cui elaborato deve essere fatto proprio dall'Amministrazione mediante specifica approvazione (Cass. SS.UU. 23.3.2004, n. 5781; Cass. n. 340 del 2003; Corte dei Conti, 23 giugno 1999, n. 182 e 7446 del 4.3.2008).

Sostiene detta giurisprudenza che il rapporto tra il progettista e l'Amministrazione conferente è di natura meramente privatistica e deriva da un contratto d'opera professionale, che non importa l'inserimento del soggetto nell'organizzazione della Amministrazione.

Con la sentenza in commento, la Suprema Corte di Cassazione sostiene che il principio evidenziato è certamente condivisibile allorché la domanda

risarcitoria è proposta dall'Amministrazione nei confronti di un soggetto che abbia svolto la sola funzione di progettista.

Allorché, invece, la domanda è proposta nei confronti di un soggetto investito dell'incarico sia di progettista che di direttore dei lavori, non può giungersi alla scissione delle giurisdizioni, affermandosi quella del giudice ordinario per il danno causato nella qualità di progettista e quella del giudice contabile per il danno causato nella qualità di direttore dei lavori.

Secondo la Corte di Cassazione, una diversa soluzione urterebbe contro il trend normativo favorevole all'omogeneizzazione della giurisdizione, allorché si tratti di fatti collegati in un unitario rapporto; poi, va osservato che il cumulo dei due incarichi professionali di progettista e di direttore dei lavori nello stesso soggetto dà luogo ad una complessiva attività professionale, nella quale l'attività di progettazione si pone solo come elemento prodromico di quella successiva, allorché il danno lamentato è prospettato come derivante dal complesso di tale attività. Conclusivamente, affermano le Sezioni Unite che i doveri di verifica del progetto, propri del direttore dei lavori (R.D. n. 350 del 1895, art. 5), sussistono già durante la progettazione, che così continua ad avere una sua autonomia solo ideale ed astratta dalla direzione dei lavori, mentre i doveri di quest'ultima assorbono anche quelli del progettista, allorché si tratti dello stesso soggetto che cumula i due incarichi e la domanda risarcitoria dell'Amministrazione investa la complessiva attività posta in essere dall'unico professionista incaricato.

In ogni caso, si deve rappresentare che in moltissimi casi il progetto errato o insufficiente è il presupposto portante per la non corretta realizzazione di un'opera pubblica, per cui la sottrazione della giurisdizione della magistratura contabile con riferimento al professionista progettista desta qualche perplessità.

Inoltre, quando il progetto richiesto dalla Pubblica Amministrazione al professionista rientra in un piano complessivo tendente a realizzare un programma dell'Amministrazione, non si può escludere l'inserimento del progettista nell'ambito di un rapporto funzionale con detta Amministrazione, soprattutto quando sono indicate analiticamente le finalità e i requisiti tecnici dell'opera e gli elaborati redatti sono approvati dall'Amministrazione committente.

4.4. Ordinanza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 20588 del 30 luglio 2008 (inammissibilità del ricorso straordinario per Cassazione avverso il decreto di rigetto dell'istanza di definizione del processo contabile ai sensi dell'art. 1, commi 231 e ss., della Legge n. 266 del 2005, non avendo il decreto i caratteri della decisorietà e della definitività).

Con l'ordinanza n. 20588 del 30 luglio 2008, la Suprema Corte a SS.UU., ha dichiarato inammissibile un ricorso straordinario per cassazione avverso un

decreto di rigetto dell'istanza di definizione del processo contabile ai sensi dell'art. 1, commi 231 e ss., della Legge n. 266 del 24 dicembre 2005.

Hanno precisato le SS.UU. che è ormai costantemente affermato nella giurisprudenza di legittimità il principio secondo cui l'esercizio del ricorso straordinario per cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 2, Cost., contro provvedimenti giurisdizionali aventi forma diversa dalla sentenza postula che i provvedimenti medesimi presentino i caratteri della definitività e della decisorietà.

Puntualizza la Suprema Corte che: - il primo requisito si traduce nell'esigenza che l'atto sia idoneo ad incidere sulle situazioni giuridiche sostanziali delle parti alle quali si riferisce, resolvendo una controversia su diritti soggettivi o su status; - il secondo implica la necessità che l'atto sia espressione di un potere giurisdizionale esercitato con carattere vincolante rispetto all'oggetto della pronuncia, in modo da garantirne l'immodificabilità; - le due condizioni debbono coesistere (cfr., tra le altre, Cass. 29/03/2007, n.7790; Cass., il giugno 1997, n. 5242; Cass. 3 giugno 1996, n. 5088; Cass., SS. UU., 8 marzo 1996, n. 1832).

Con riguardo ai caratteri evidenziati, nell'ordinanza in commento viene statuito che il decreto di rigetto della richiesta avanzata a norma del comma 231 dell'art. 1 della Legge n. 266 del 2005 non presenta alcuno dei requisiti richiesti.

Infatti, precisa ancora la Cassazione, trattandosi di decreto di rigetto di richiesta di definire il procedimento con le modalità e nei termini di cui alle suddette norme, il provvedimento non ha il carattere della decisorietà su diritti soggettivi o status, ma solo di non ammissione ad un rito alternativo di definizione della vertenza.

Sotto questo profilo, la situazione è simile all'ipotesi del provvedimento del tribunale confermativo del decreto del giudice delegato di rigetto dell'istanza di concordato fallimentare, per il quale è stato costantemente ritenuto che lo stesso, mancando dei caratteri di decisorietà su diritti soggettivi o status e di definitività, non è impugnabile con ricorso per cassazione, nemmeno ai sensi dell'art.111 Cost. (ex multis. Cass. civ., Sez. I, 16/06/2004, n.11317; Cass. 11 agosto 2000, n. 10686; Cass. 29 dicembre 1999, n. 14672; Cass. 22 gennaio 1996, n. 461).

Secondo la Suprema Corte, il decreto in questione non ha neppure il carattere della definitività.

Nel totale silenzio della legge, si deve dare, infatti, applicazione delle disposizioni dettate dal codice di procedura civile per i procedimenti camerale.

Tra queste, stanti i rinvii dinamici interposti rispettivamente dall'art. 26 del r.d. n. 1038/1933 e dall'art. 742-bis c.p.c., è da richiamare l'art. 742 c.p.c., per cui il decreto può essere in ogni caso modificato o revocato. Ciò comporta che tale decreto non ha alcuna idoneità a divenire cosa giudicata.

Inoltre, il predetto decreto di rigetto della richiesta non definisce il giudizio di impugnazione, ma lo lascia nello stato in cui si trova.

4.5. Sentenza della Sezione Lombardia n. 135 del 4 marzo 2008 (Società a partecipazione pubblica – l'azione del pubblico ministero contabile non è assorbita dall'azione societaria).

La Sezione Lombardia, con la sentenza n. 135 del 4.3.2008, ha ritenuto ammissibile la coesistenza dell'azione societaria con l'azione pubblica di danno esercitato dal pubblico ministero contabile.

In via preliminare, bisogna evidenziare che la giurisprudenza della magistratura contabile e quella della Corte di Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti sulle società con azioni quotate a capitale parzialmente o totalitariamente pubblico (Corte di Cassazione a SS.UU., sent. nn. 3899 del 2004 e 9096 del 2005).

Nella sentenza n. 135 del 2008 la Sezione Lombardia fa un excursus delle varie possibili fattispecie che si possono venire a realizzare.

In particolare, rappresenta che "nell'ampio e frastagliato arcipelago delle società a partecipazione pubblica vanno infatti distinti i casi nei quali, per le caratteristiche proprie del soggetto a forma societaria, non è in discussione la sua allocazione a pieno titolo fra i soggetti pubblici. È il caso, in primo luogo, delle società che ad avviso della Corte Costituzionale (sent. n. 363 del 2003), in quanto costituite in base alla legge, affidatarie di compiti legislativamente

previsti e per esse obbligatori, operanti direttamente nell'ambito delle politiche di un Ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, presentano “tutti i caratteri propri dell'ente strumentale, salvo quello di rivestire - per espressa disposizione legislativa - la forma della società per azioni”.

Ma lo stesso è a dirsi per le società - partecipate da enti statali, regionali o locali - la cui relazione con l'ente o con gli enti pubblici soci si declini in concreto secondo la formula dell'in house providing, come noto ammissibile, secondo la giurisprudenza sia nazionale che comunitaria, quando: a) l'Amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto aggiudicatario un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi; b) il soggetto aggiudicatario svolge la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza.

In ragione di queste caratteristiche, l'ente in house non può ritenersi “terzo” rispetto all'Amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'Amministrazione stessa (in giurisprudenza, del resto, è stata al riguardo eloquentemente evocata anche la figura della delegazione interorganica): non è, pertanto, necessario che l'Amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture (Cons. Stato, sez. II, n. 456 del 2007, e l'ampia giurisprudenza comunitaria richiamata)”.

Prosegue il Collegio della Sezione Lombardia: “sicché, rispetto alle società omologabili al tipo di cui alla citata sentenza n. 363 del 2003, così come rispetto

a quelle c.d. in house, la soggezione alla giurisprudenza di questa Corte per quanto attiene alla responsabilità per danno erariale di amministratori e dipendenti non è evidentemente dubitabile. Si tratta, a tutti gli effetti, di plessi che sono parte integrante dell'apparato pubblico, e dunque non v'è alcun motivo di distinguerli dagli altri, sotto il profilo che qui rileva”.

Per quanto attiene alle società a capitale misto (pubblico e privato), la Sezione Lombardia evidenzia che “quando si discute di società a capitale misto ci si intende riferire alle società nelle quali un ente pubblico abbia assunto o detenga partecipazioni la cui misura sia tale da inverare l'idea che <<l'Amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato>>, giacché <<tali forme costituiscono nient'altro che lo strumento a tali fini utilizzabile ed utilizzato>> (così, Cass., SS.UU., ord. n. 19667 del 2003)”.

In sostanza, con la sentenza in commento il Collegio ha ritenuto che sia dubitabile l'ammissibilità dell'assunzione o della detenzione da parte di enti pubblici di partecipazioni che, per la loro modestia, risultino intrinsecamente inadeguate ad assicurare al socio pubblico quel minimo di influenza nell'attività di attuazione dell'oggetto sociale che, sola, potrebbe giustificare il perseguimento delle “proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato”.

Ovviamente, risulta pienamente ammissibile assumere o detenere una partecipazione, anche di assoluta modestia (ad es. l'1%), se essa va ad inserirsi in un contesto in cui risulta in concreto essenziale, nell'ambito di una fattispecie di “controllo analogo” congiunto, per assicurare il carattere totalitario della partecipazione pubblica riferibile a più enti soci (in tal senso TAR Lazio, Roma, Sezione II ter, sent. 16.10.2007 n. 9988, che ha riconosciuto la sussistenza del “controllo analogo” congiunto anche con riferimento ad un Comune che possedeva appena lo 0,5 % del capitale sociale).

Sulla base delle predette considerazioni, la Sezione Lombardia, con la sentenza n. 135/2008, ha puntualizzato che all'investimento di risorse di proprietà pubblica deve corrispondere un interesse pubblico, che nelle società miste è destinato naturalmente a convivere con quello di cui è portatore l'azionista privato.

Interesse, quest'ultimo, che se può avere l'effetto di escludere la piena appartenenza della società all'apparato pubblico propriamente inteso, non fa invece in alcun modo venir meno la natura pubblica delle risorse investite dal socio pubblico.

Il problema rilevante è la coesistenza dell'azione societaria con quella pubblica di danno.

Al riguardo, la Sezione Lombardia ha affermato che “In base all'art. 2393-bis, c.c., l'azione sociale di responsabilità può essere esercitata anzitutto dalla società in quanto questa è l'ipotesi più naturale, ma non l'unica. Questa norma

ammette infatti il suo esercizio anche da parte dei soci che rappresentino almeno un quinto del capitale sociale o la diversa misura prevista nello statuto, comunque non superiore al terzo, mentre nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, tale azione può essere esercitata dai soci che rappresentino un ventesimo del capitale sociale o la minore misura prevista nello statuto. Anche in questo particolare caso, peraltro, l'azione resta ad ogni modo rinunciabile e transigibile da parte di chi l'ha preposta (art. 2393-bis, comma 6, c.c.), cioè di una minoranza qualificata di soci o perfino di un unico socio, se detentore di una quota del capitale sociale almeno pari alle soglie percentuali testé indicate”.

Se davvero siffatta norma fosse applicabile alle società a partecipazione pubblica, continua il Collegio della Sezione Lombardia, “ne deriverebbe che il socio pubblico detentore di almeno un quinto del capitale sociale, o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, di almeno un ventesimo del capitale sociale, sarebbe legittimato ad esercitare l'azione sociale di responsabilità i cui effetti in caso di esito vittorioso, andrebbero a vantaggio della società in quanto tale, e, quindi, dell'intera compagine sociale. Sino alla definizione del giudizio che allo scopo venisse instaurato, l'azione esercitata dal socio pubblico rimarrebbe però - ex lege - rinunciabile e transigibile”.

Sulla base di tali considerazioni, rappresenta la Sezione Lombardia che appare evidente che l'alternativa fra azione sociale di responsabilità prevista

dagli artt. 2393 bis e ss., c.c. e azione pubblica di responsabilità intestata al PM contabile è, in realtà, un'alternativa fra azioni oggettivamente diverse e non comparabili.

Infatti, l'azione di responsabilità amministrativa per un verso non può per sua natura tendere a risultati che vadano al di là del reintegro della sfera patrimoniale di pertinenza del (solo) soggetto pubblico, secondo una logica tutta istituzionale del particolare, sicché in caso di vittorioso esperimento da parte del PM contabile i suoi effetti non potranno riverberarsi favorevolmente che su detto soggetto.

Di contro, coerentemente con l'intestazione ad un organo pubblico conformato in guisa di pubblico ministero operante presso un plesso giudiziario, detta azione si contraddistingue non soltanto perché il suo esperimento risulta obbligatorio per il PM contabile, ma anche perché in nessun momento essa risulta, in senso tecnico, rinunciabile o transigibile.

4.6. Sentenza-Ordinanza della Sezione Sicilia n. 881 del 18 marzo 2008 (Giurisdizione della Corte dei Conti in materia di esecuzione delle sentenze emesse dal giudice contabile).

Con la sentenza n. 881 del 18 marzo 2008, la Sezione Siciliana ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti in sede di azione esecutiva delle proprie sentenze rese in materia di responsabilità amministrativa.

In materia bisogna segnalare che la costante giurisprudenza della magistratura contabile ha negato la giurisdizione della Corte dei Conti, ritenendola sussistente in favore dell'A.G.O., considerato unico giudice al quale l'ordinamento ha delegato il governo del processo esecutivo affidato al giudice dell'esecuzione in base all'art. 484 c.p.c., orientamento confermato anche di recente.

Il Collegio della Sezione Siciliana, con la sentenza in commento, ha ritenuto di non potere più aderire a tale orientamento e ciò in base all'art. 1, comma 174, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale dispone che “al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 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 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 via preliminare, bisogna segnalare che appare evidente che l'azione esecutiva sia un'azione prevista dal codice di procedura civile a tutela delle ragioni del creditore.

Puntualizza la Sezione Siciliana che “tale interpretazione dell'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 non solo si pone in linea con quanto già disposto dal legislatore con l'art. 10 della Legge 21 luglio 2000 n. 205, il quale attribuisce al giudice contabile la

giurisdizione in tema di ottemperanza alle proprie sentenze, ma consente pure di risolvere una serie di problemi procedurali e di effettiva tutela erariale che in passato non hanno mancato di porsi a fronte di sentenze di condanna ottenute dal P.M. contabile (all'epoca ritenuto privo di legittimazione ad agire in sede di processo esecutivo) e non coltivate dalle Amministrazioni interessate”.

Afferma poi il Collegio della Sezione Siciliana che “la concentrazione giurisdizionale innanzi ad un unico complesso giurisdizionale, presso il quale è incardinato il titolare dell'azione di merito, anche della tutela esecutiva, oltre ad essere coerente con l'attuale sistema delle garanzie che tende a privilegiare l'attribuzione della giurisdizione per materia e non più per categorie giuridiche (diritti soggettivi/interessi legittimi), consente al P.M. di dare effettività alla sua funzione a prescindere dalla volontà più o meno collaborativa delle singole Amministrazioni”.

Al riguardo, appare evidente che, indipendentemente dalla particolare fattispecie trattata dalla Sezione Siciliana, se la giurisdizione relativa all'azione di esecuzione della Corte dei Conti deve essere attribuita al giudice contabile, detta attribuzione deve riguardare tutto il processo esecutivo e non solo una parte di esso, quindi, ad esempio, anche la cognizione delle azioni di opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi, comprese le attività relative al pignoramento e le fasi successive ad esso.

Sotto questo aspetto, appare contraddittorio che il Collegio della Sezione Siciliana, pur ritenendosi intestatario della giurisdizione quale giudice

dell'esecuzione, rifiuti, poi, la richiesta della parte di riduzione del pignoramento che, invece, il giudice ordinario dispone anche d'ufficio quando ne sussistano i presupposti (art. 496 c.p.c.).

D'altronde, la necessità di accentrare la materia dell'esecuzione presso la magistratura contabile è una necessità impellente ed è razionalmente coerente con il sistema di tutela delle ragioni del creditore, come evidenziato anche dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 22059 del 2007.

Con detta sentenza la Corte di Cassazione ha riconosciuto alla Corte dei Conti la giurisdizione sulle azioni disciplinate dal comma 174 dell'art. 1 della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005, nella sua veste di giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica.

Tale interpretazione, immediatamente dopo l'entrata in vigore del citato comma, era stata sostenuta da questa Procura Regionale nella relazione relativa all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2006 sulla base della normativa vigente sia ordinaria che di rango costituzionale.

Con la sentenza n. 22059 del 2007 le Sezioni Unite hanno precisato che l'attribuzione di tutte le azioni previste dal comma 174 dell'art. 3 della Legge n. 266 del 2005 è confermata dall'attribuzione della legittimazione attiva al Procuratore Regionale, che è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente dinanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti.

Infatti, i Procuratori Regionali non possono agire dinanzi al giudice ordinario avvalendosi degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali,

poiché una siffatta facoltà dovrebbe essere disposta mediante espressa norma di legge.

Con la sentenza in commento, la Suprema Corte ha statuito che la devoluzione alla giurisdizione della Corte dei Conti delle controversie di cui all'art. 1, comma 174, della Legge n. 266 del 23.12.2005 "è coerente con il suo scopo, esplicitato nel fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali: tutela che indubabilmente compete alla Corte dei Conti apprestare per le azioni di accertamento e di condanna e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle a tutela del creditore e per i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, in quanto rispetto alle prime hanno carattere accessorio e strumentale".

Secondo detto assunto, l'azione esecutiva delle sentenze di condanna della magistratura contabile rientrano necessariamente nel sistema dei mezzi accessori e strumentali alla realizzazione del credito, pena il non soddisfacimento del credito stesso.

Peraltro, come ha puntualizzato ancora la Corte di Cassazione nella sentenza richiamata, la giurisdizione relativa al sequestro conservativo che è un mezzo simile a quelli disciplinati dal comma 174 dell'art. 1 della Legge n. 266 del 2005, è già riservata al giudice contabile, ai sensi dell'art. 48 del regolamento di procedura per i giudizi davanti alla Corte dei Conti e dell'art. 5 della Legge n. 19 del 14 gennaio 1994.

Sottolineano le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che "la natura

accessoria e strumentale delle azioni, come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle materie della contabilità pubblica che l'art. 103 della Costituzione riserva alla Corte dei Conti: si tratta di mezzi predisposti anch'essi, sia pure in via indiretta, a quella riparazione del danno erariale sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei Conti".

Tra l'altro, come ha precisato la Corte di Cassazione con la sentenza in commento, non sono violati nemmeno i principi di uguaglianza e ragionevolezza, "poiché la responsabilità amministrativo-contabile ha proprie particolarità, che si riflettono anche sulla conservazione della garanzia rappresentata dal patrimonio del debitore".

Inoltre, la Corte dei Conti è il giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica e ha una giurisdizione esclusiva che impedisce all'Amministrazione creditrice di agire per suo conto davanti al giudice ordinario, perciò non sussiste nemmeno il pericolo di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà dei giudicati.

In ogni caso, è auspicabile un intervento legislativo che disciplini in maniera chiara e precisa la questione, atteso che la materia non sembra avere ancora un assetto puntuale e indiscusso.

4.7. Sentenza della Sezione Umbria n. 87 del 23 maggio 2008 (responsabilità per emissione dei BOC in dispregio dei principi dell'art. 30, comma 15, della Legge n. 289 del 27

dicembre 2002).

Con la sentenza n. 87 del 23 maggio 2008 la Sezione Umbria ha condannato ad una sanzione pecuniaria alcuni amministratori di un ente locale per aver assunto mutui per spese correnti, invece di destinare le somme acquisite a spese in conto capitale, come prescrive l'art. 30, comma 15, della Legge n. 289/2002, ed ha dichiarato la nullità parziale delle relative deliberazioni consiliari di indebitamento e dei connessi contratti.

Nella decisione viene presa in considerazione la nozione di investimento quale spesa destinata ad incrementare il patrimonio dell'ente, con prevalenza dunque del carattere patrimoniale del concetto di investimento ex art. 119, comma 6, Cost..

In materia di finanziamento di lavori pubblici tramite indebitamento (nella specie, emissione di BOC), vengono inoltre precisate le nozioni di "costruzione", "demolizione", di "ristrutturazione" e di "recupero", oltre che di "manutenzione straordinaria".

Viene, poi, precisato che il principio di "sana gestione" è rappresentato dal giusto punto di "armonizzazione" della "disciplina emanata in attuazione dell'art. 119, comma 6, Cost." con gli "altri interessi (pubblici), parimenti oggetto di tutela costituzionale", affidati nella loro cura e concreta realizzazione agli enti locali.

Ciò detto, la Sezione Umbria rileva che "la disposizione dell'art. 30, comma 15, della Legge n. 289/2002 mira a tutelare gli "equilibri di bilancio", che

potrebbero essere compromessi dal ricorso indiscriminato all'indebitamento, quale bene-valore essenziale per il regolare espletamento dei compiti propri dell'ente territoriale, a beneficio appunto della collettività locale amministrata".

Prosegue il Collegio: "trattasi di un bene-valore che non è fine a se stesso, ma è teleologicamente rivolto, quale "bene-mezzo", alla salvaguardia di "beni fine ulteriori" quali, in disparte la già menzionata "sana gestione", il "rispetto del Patto di stabilità interno, in vista del conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita", e la salvaguardia in concreto dell' "alternanza e della pari opportunità amministrativa", che potrebbe essere compromessa dalla "destinazione anticipata di risorse aggiuntive, ottenute con il ricorso al mercato, a spese di semplice funzionamento".

La sentenza è in sintonia con gli indirizzi giurisprudenziali statuiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con Q.M. n. 12 del 2007, peraltro già anticipati dalla Sezione Umbria con la sentenza n. 128 del 2007 emessa sulla stessa questione.

Le SS.RR. della Corte dei Conti, con la sentenza n. 12 del 27.12.2007, con riferimento all'art. 30, comma 15, della Legge n. 289 del 2002, hanno statuito, tra l'altro, che:

a) il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) deve essere quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti, non potendo trovare applicazione, in

tali ipotesi, la modalità procedurale prevista per i giudizi ad istanza di parte;

b) ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria, il titolo soggettivo di imputazione della sanzione deve essere la colpa grave o il dolo;

c) ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria, è necessario che la delibera di contrarre il mutuo venga portata ad effettiva esecuzione non essendo sufficiente la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo stesso;

d) l'ente destinatario della sanzione va individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati.

Le Sezioni Riunite hanno, pertanto, ritenuto che, nel giudizio di cui all'art. 30, comma 15, della Legge n. 289 del 2002, è necessario il procedimento di cui al giudizio ordinario presso la Corte dei Conti, perché nel caso in questione non è applicabile il giudizio ad istanza di parte in quanto detto istituto ha carattere residuale e presuppone l'azione di privati e perché l'iniziativa spetta esclusivamente all'attore pubblico in considerazione della obbligatorietà e non rinunciabilità dell'azione, ammettendo, però, che nell'ipotesi in parola si è in presenza di una fattispecie di responsabilità sanzionatoria che è coordinabile e compatibile con la normale responsabilità amministrativo-contabile che non muta la natura risarcitoria della giurisdizione contabile.

Al riguardo, come precisato anche nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario relativo all'anno 2008, si è perfettamente concordi in ordine alla necessità dell'azione pubblica esercitata dal pubblico ministero contabile, ma si nutrono perplessità sulla obbligatorietà del giudizio ordinario, atteso che

nelle altre ipotesi ricondotte nell'ambito della responsabilità sanzionatoria sono previste anche istanze del Procuratore Regionale in carenza del coinvolgimento di soggetti privati e della previa notifica dell'invito a dedurre (art. 45 e 46 r.d. n. 1214 del 1934), senza che per questo siano insorti problemi giuridici.

L'art. 30, comma 15, della Legge n. 289/2002 tutela gli equilibri di bilancio prevedendo una sanzione a prescindere dalla effettiva sussistenza di un danno risarcibile.

In particolare, le SS.RR. hanno precisato con la Q.M n. 12 del 2007 che "mentre, la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio di cui solitamente conosce la Corte dei Conti è finalizzata al risarcimento del danno patrimoniale subito dall'Amministrazione Pubblica in relazione alla violazione di obblighi di servizio, nella fattispecie in parola la violazione del vincolo costituzionale di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, viene sanzionata a prescindere dalla produzione di un danno, avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell'equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità della finanza pubblica nel suo complesso.

Quindi, secondo le Sezioni Riunite "ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio non occorre, da parte del giudice, verificare la sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, non essendo, appunto, una forma di responsabilità per danno, ma è necessario che si accerti

la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico.

Al riguardo, appare evidente che, ove quella stessa condotta illecita dovesse cagionare un danno patrimoniale, economicamente valutabile, la fattispecie comporterebbe altresì la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio”.

Tale ultima ipotesi si potrebbe verificare in seguito alla dichiarazione di nullità degli atti e contratti deliberati in dispregio delle norme di cui all'art. 30, comma 15, della Legge n. 289 del 2002.

4.8. Q.M. n. 5 del 15 ottobre 2008 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti (effetti delle Questioni di Massima delle Sezioni Riunite sui giudizi delle Sezioni di primo grado e di appello).

Con la Q.M. n. 5 del 2008 le Sezioni Riunite hanno deciso l'effetto che le questioni di massima producono sul giudizio nel quale è stata sollevata la predetta questione di massima, nonché l'effetto sugli altri giudizi.

In particolare, le SS.RR. hanno fatto presente che la giurisprudenza, sia delle Sezioni Riunite che delle Sezioni d'appello, ha costantemente affermato il carattere vincolante, nel giudizio in cui è stata sollevata la questione di massima, della pronuncia delle Sezioni Riunite sul punto di diritto enunciato in sede di risoluzione (tra le altre, SS.RR. 5/98/QM, 7/98/QM, 2/99/QM, 21/99/QM,

23/99/QM, 25/99/QM e 5/2004/QM), con la conseguenza che la stessa pronuncia è destinata a produrre effetti diretti nell'ambito di cognizione di quel giudizio (SS.RR. 1/QM del 1994, 24/QM del 1996).

Il Collegio delle Sezioni Riunite ha ritenuto che l'effetto vincolante, anche se non esplicitamente affermato, appare connaturato alla prescrizione normativa che espressamente attribuisce alle Sezioni Riunite il potere di decidere la questione oggetto di rimessione.

Puntualizza il Collegio che una diversa interpretazione, volta a negare tale effetto e il conseguente obbligo di conformazione e ad ammettere che la decisione delle Sezioni Riunite sulla questione di massima possa essere riesaminata dal giudice del merito, renderebbe processualmente irrilevante e sostanzialmente inutile il giudizio incidentale dinanzi alle Sezioni Riunite, ponendosi peraltro in contrasto con il principio generale di economia dei mezzi giuridici e di quello del ne bis in idem.

Precisa, ancora, che la stessa Corte Costituzionale ha affermato che "la cognizione del giudice che ha sollevato la questione di massima risulta delimitata dalla sentenza emessa dalle Sezioni Riunite" e, con riferimento al carattere vincolante di detta sentenza, che "non può ritenersi violato l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, in quanto la pronuncia del giudice rimane pur sempre sotto l'imperio della legge, anche se egli è tenuto a formare il suo convincimento con riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza" (C. Cost. sentenza n. 375/1996).

Peraltro, la regola della conformazione non contrasta con i principi della soggezione del giudice solo alla legge e del suo libero convincimento (art. 101 Cost.), in quanto la pronuncia è resa nell'ambito della stessa causa, con le garanzie processuali proprie del giudizio incidentale che, come tale, è strumentale al processo principale.

Tra l'altro, lo stesso giudice delle leggi, già con le sentenze n. 50/70, 142/71 e 234/76, aveva ritenuto conforme al dettato costituzionale la previsione che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa.

Le Sezioni Riunite, in conclusione, affermano che il principio di diritto affermato in sede di questione di massima non può non valere in tutte le fasi e gradi dello stesso giudizio e che, pertanto, sia il giudice di primo grado che il giudice d'appello restano vincolati al detto principio, anche se la questione sia stata deferita dal giudice di primo grado.

Per quanto attiene all'efficacia della pronuncia in giudizi diversi da quello in cui è stata sollevata la questione di massima, va osservato che, dopo l'intervenuta pronuncia delle Sezioni Riunite, sorge la doverosità, ma non l'obbligo giuridico, di adeguarsi ad essa per le Sezioni singole, sia di primo grado che di appello. Ciò in ragione del superiore principio della certezza del diritto, a tutela del quale le Sezioni Riunite sono istituite, quale giudice delle questioni di massima, per ricondurre ad unità gli orientamenti difformi.

Tale doverosità di adeguamento alle decisioni di massima può venire meno

laddove il ragionamento seguito dalle Sezioni Riunite sembra non del tutto convincente sulla base di ulteriori elementi e argomentazioni della Sezione, purchè non si tratti di motivazioni apodittiche o comunque non sorrette da adeguate considerazioni in diritto.

Fanno presente le Sezioni Riunite nella Q.M. n. 5 del 2008 che tale più limitata e indiretta efficacia della pronuncia di massima negli altri giudizi è stata più volte affermata dalle Sezioni Riunite, in termini variamente articolati (12/98/QM, 21/99/QM, 23/99/QM, 25/99/QM).

In proposito le Sezioni Riunite, con Q.M. n. 3/2001, hanno stabilito che “Resta naturalmente impregiudicata la possibilità che il dissenso su problematiche già esaminate e risolte in modo ritenuto non soddisfacente possa liberamente esprimersi, purché il dissenso (che non può risolversi nella mera, isolata contestazione delle conclusioni cui sono pervenute le Sezioni Riunite investite della questione) si canalizzi in forme idonee a far sì che eventuali mutamenti di rotta, sempre possibili ed insiti nella evoluzione del diritto vivente, intervengano a seguito di una compiuta maturazione delle problematiche discusse” (Q.M. n. 3/2001).

Puntualizzano conclusivamente le Sezioni Riunite che “può affermarsi che nei giudizi diversi da quello in cui è stata sollevata la questione di massima la pronuncia delle Sezioni Riunite rappresenta un precedente giurisprudenziale dotato di particolare autorevolezza, rispetto al quale possono essere sviluppate nuove e diverse argomentazioni in contrario. Deve essere inteso che la

funzione di orientamento della giurisprudenza assoluta dalle Sezioni Riunite impone al giudice di merito, che ritenga di accedere ad una diversa interpretazione delle norme, comunque possibile in ragione del principio del libero convincimento, di esaminare compiutamente gli argomenti addotti nella pronuncia delle Sezioni Riunite e eventualmente contrastarli con deduzioni innovative”.

Signor Presidente, nel ringraziare il Collegio e tutti i gentili ospiti per aver dato ascolto a questa mia relazione, Le chiedo di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2009 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Umbria.

ATTIVITÀ DELLA PROCURA REGIONALE

1. – Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2007		5.634
2. – Istruttorie aperte dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2008		1.174
2.1. – Stato	611	
2.2. - Enti locali	437	
2.3. - Aziende U.S.L. e ospedaliere	126	
3. - denunce (provenienti da):		
3.1. – Autorità giudiziarie (comprese le denunce di cui art. 129)	59	
3.2. – Procure della Repubblica (ex art. 129 disp. att. C.p.p.)	8	
3.3. - amministratori e dirigenti dei servizi (art. 53 R.D. 1214 del 1934)	716	
3.4. - organi di controllo (Corte dei conti, Ragionerie, Co.Re.Co.)	41	
3.5. - verifiche amministrativo-contabili (I.G.F. - P.C.M.)	6	
3.6. - sindaci e revisori dei conti	1	
3.7. - associazioni e rappresentanti politici e sindacali	20	
3.8. – cittadini	80	
3.9. - stampa ed altri mezzi di informazione	243	
4. - Note istruttorie		1.074
5. - Accertamenti diretti (5.1 + 5.2)		62
5.1. – Sopralluoghi	0	
5.2. - Audizioni personali	62	
5.2.1. - a richiesta di parte	57	
5.2.2. - di iniziativa del P.M.	5	
6. - Sequestri di documenti		0
7. - Deleghe istruttorie		257
7.1. - ad ufficiali di p.g.	232	
7.2. - a funzionari della Corte dei conti	22	
7.3. - a funzionari di altre amministrazioni	3	
8. - perizie e consulenze tecniche (affidate):		0
8.1. - ad amministrazioni od enti pubblici	0	
8.2. - a periti	0	
9. - Inviti a fornire deduzioni (art. 5, comma 1, L. n. 19 del 1994)		81
9.1 – Invitati a fornire deduzioni		276
10. – Archiviazioni		1.632
10.1 – a seguito di esame preliminare	3	
10.2. - a seguito di istruttorie	1.618	

10.3. - a seguito di audizione	0	
10.4. - a seguito di invito a "fornire deduzioni"	11	
10.5.- motivazione		
10.5.1. – assenza di danno	800	
10.5.2. – risarcimento del danno	221	
10.5.3. – assenza di colpa grave	580	
10.5.4. – carenza di giurisdizione	1	
10.5.5. – assenza di comportamento antigiuridico	26	
10.5.6. – insindacabilità di scelta discrezionale	0	
10.5.7. – trasferimento altra Procura Regionale	4	
Atti di citazione (responsabilità)	36	
11. - a conclusione di istruttorie		31
11.1. – Stato	7	
11.2. - Enti locali	17	
11.3. - Aziende U.S.L. e ospedaliere	12	
12. – danni		
12.1. - al patrimonio	1	
12.2. - personale	1	
12.3. - attività limitativa ablativa della proprietà	0	
12.4. – attività istituzionale organizzazione	0	
12.5. - reati in generale commessi da pubblici dipendenti	21	
12.6. - attività contrattuale	2	
12.7. - opere pubbliche	1	
12.8. - incidenti	3	
12.9. - conferimenti incarichi e consulenze	1	
12.10. danno ambientale e abusi edilizi	2	
12.11. infortuni	0	
12.12. erogazione somme non dovute	3	
12.13. bilancio conto del patrimonio	1	
12.14. mancata utilizzazione risorse finanziarie	0	
13. - Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2007 (1+2-10-11-15))		5137
14- Atti aggiunti		
14.1. - a seguito di ordinanza istruttoria	1	
14.2 - ad iniziativa del P.M.	0	
15. – giudizi per resa di conto		8

16- giudizi a istanza di parte	2
17. – Appelli P.M. (responsabilità)	1

ATTI DI CITAZIONE

A - depositati dal 1/01/2008 al 31/12/2008 (responsabilità)- **B**- con richiesta di applicazione della condanna con determinazione presidenziale - **C** - con accettazione dell'addebito- **D**- discussi dal 1/01/2008 al 31/12/2008 responsabilità (indipendentemente dall'anno di deposito della citazione) – **E** ordinanze istruttorie -**E1**- ordinanze di sospensione –**F**- sentenze di condanna – **F1** - sentenze di assoluzione inammissibilità proscioglimento e difetto di giurisdizione –**F2**- sentenze parziali –**F3**- sentenze non definitive su resa di conto

Ordinanze / Sentenze

Ente	A	B	C	D	E	E1	F	F1	F2	F3
Stato	7			11	0	1	6	6	0	0
Enti locali	17			30	4	2	8	12	3	1
A.S.L. Aziende Ospedaliere	12			11	0	3	2	0	1	0
Totali	36			52	4	5	16	18	4	1

CONVENUTI IN GIUDIZIO

dal 1/01/2008 al 31/12/2008

	Amministratori	Dipendenti	Privati	Totale
Stato	12	10	0	22
Enti locali	0	20	2	22
A.S.L. Aziende Ospedaliere	6	33	0	39
TOTALI	18	63	2	83

SENTENZE DI II GRADO

Sentenza II grado	Sentenza I grado	Appello di parte o del P.R.	Esiti appello
94/2008 IIC	390/2003 condanna	parte	conferma
199/2008 IIIC	275/2004 condanna	Parte	conferma