

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 2011  
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
DELLA CORTE DEI CONTI PER L'UMBRIA  
(Perugia, febbraio 2011)

Presidente Lodovico Principato

## **SOMMARIO**

- 1. Premessa**
- 2. Questioni legislative**
  - 2.1. Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (Conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).**
    - 2.1.1. Art. 6, comma 12 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (limitazione delle spese per missioni).**
    - 2.1.2. Art. 6, comma 19 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (divieto di aumento di capitale, aperture di credito e rilascio di garanzie in favore di società in perdita)**
    - 2.1.3. Art. 6, comma 21 sexies, della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (riduzione dei costi degli apparati amministrativi).**
    - 2.1.4. Art. 8, comma 10 della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche).**
    - 2.1.5. Art. 9, comma 29 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (contenimento delle spese in materia di impiego pubblico).**
    - 2.1.6. Art. 14, comma 32 della n. 122 del 30 luglio 2010 (Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali).**
    - 2.1.7. Art. 29, comma 7 della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (concentrazione della riscossione nell'accertamento).**
  - 2.2. DECRETO 8 agosto 2010 concernente "Analisi e revisione delle procedure di spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e indicazioni per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio".**
    - 2.2.1. Art. 8 del Decreto 8 agosto 2010, concernente "Pagamenti per spese indifferibili di funzionamento degli uffici".**
    - 2.2.2. Art. 11 del Decreto 8 agosto 2010, concernente "Procedure per l'esercizio della vigilanza"**
- 3. Attività della Procura Regionale**
  - 3.1. Attività istituzionale.**
  - 3.2. Atti concernenti "fattispecie particolari trattate".**
- 4. Questioni Giurisprudenziali**
  - 4.1. Sentenza della Corte Costituzionale numero 337 del 18 dicembre 2009, (giurisdizione della Corte dei Conti sugli atti dell'assemblea della Regione Sicilia).**
  - 4.2. Ordinanza delle Sezioni Riunite n. 1 dell'8 aprile 2010 (questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453/1993 convertito in legge n. 19/1994, come integrato dall'art. 42, comma 42, della legge n. 69/2009, nella parte in cui prevede il potere del Presidente della Corte dei conti di deferire questioni di massima alle Sezioni Riunite).**
  - 4.3. Q.M. n. 7 del 30 settembre 2010 (potere di remissione di questioni di massima alle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 42, comma 2, secondo periodo, della legge n. 69 del 2009).**
  - 4.4. Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 23891 del 28 settembre 2010 (inammissibilità del ricorso per Cassazione avverso sentenza**

pronunciata in appello o in unico grado, con la quale il giudice afferma la propria giurisdizione e non decide nel merito, neppure parzialmente).

- 4.5. Ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 23601 del 9 novembre 2010 (Giurisdizione della Corte dei Conti in presenza di una attività libero professionale di assistenza e consulenza prestata in favore di una società).
- 4.6. Decisione del Consiglio di Stato, V Sezione, n. 5961 del 26 agosto 2010 (potere di liquidazione delle spese da parte del giudice).
- 4.7. Sentenza n. 989 della Sezione Lazio (Giurisdizione della Corte dei Conti su una Società Pubblica per azioni c.d. in house).
- 4.8. Sentenza della Sezione Puglia n. 568 del 10 giugno 2010 (trattamento economico onnicomprensivo).
- 4.9. Sentenza Sezione Puglia n. 615 del 5 ottobre 2010 (trattamento economico onnicomprensivo nell'ambito del pubblico impiego).
- 4.10. Ordinanza TAR Lazio del 22 marzo 2010 (rimessione alla Corte Costituzionale della q.d.c. dell'art.11, comma 8 della legge n. 15 del 2009).
- 4.11. Sentenza della Corte Costituzionale n. 355 dell'11 dicembre 2010 (danno all'immagine).

## **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. 122 del 30 luglio 2010 (Conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).**

**2.1.1. Art. 6, comma 12 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (limitazione delle spese per missioni).**

La nuova disposizione prevede che "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d. lgs. N. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi".

La nuova norma disciplina delle misure stringenti in materia di missioni con la previsione di una ipotesi di responsabilità amministrativa a carico dei soggetti che hanno posto in essere una condotta illecita in divieto della limitazione di spesa di cui trattasi.

**2.1.2. Art. 6, comma 19 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (divieto di aumento di capitale, aperture di credito e rilascio di garanzie in favore di società in perdita).**

La nuova disposizione prevede che "Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma".

La norma appare molto importante perché tende a limitare il conferimento di denaro per aumenti di capitale, aperture di credito e prestazione di garanzie in favore di società pubbliche che abbiano realizzato perdite per tre esercizi consecutivi.

**2.1.3. Art. 6, comma 21 sexies, della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (riduzione dei costi degli apparati amministrativi).**

La nuova novella legislativa disciplina per il triennio 2011-2013, che "ferme restando le dotazioni previste dalla legge 23 dicembre 2009, n. 192, le Agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, possono assolvere alle disposizioni del presente articolo, del successivo articolo 8, comma 1, primo periodo, nonché alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo effettuando un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato pari all'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento stabilite con la citata legge. Si applicano in ogni caso alle Agenzie fiscali le disposizioni di cui al comma 3 del presente articolo, nonché le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 22, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'articolo 2, comma 589, e all'articolo 3, commi 18, 54 e 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'articolo 27, comma 2, e all'articolo 48, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le predette Agenzie possono conferire incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tenendo conto delle proprie peculiarità e della necessità di garantire gli obiettivi di

gettito fissati annualmente. Le medesime Agenzie possono conferire incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 anche a soggetti appartenenti alle magistrature e ai ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. Il conferimento di incarichi eventualmente eccedenti le misure percentuali previste dal predetto articolo 19, comma 6, è disposto nei limiti delle facoltà assunzionali a tempo indeterminato delle singole Agenzie”.

Con la nuova disposizione viene eliminato qualsiasi tetto con riferimento al conferimento di incarichi dirigenziali nelle Agenzie fiscali.

Con la norma in esame vengono introdotte una serie di deroghe ai limiti previsti dalla riforma Bassanini e dal D.I. Brunetta per l'immissione di dirigenti esterni. In sostanza le Agenzie fiscali potranno affidare incarichi dirigenziali a soggetti esterni senza alcun limite, tranne quello imposto della pianta organica dei dirigenti complessivamente considerati.

La norma è in netto e chiaro contrasto con la filosofia che ha ispirato la normativa in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica che è incentrata e protesa a ridurre i costi della Pa.

La nuova novella, in controtendenza a tutte le predicazioni, sulla valorizzazione dei più meritevoli, disegna uno scenario in cui anziché adottare rigorosi meccanismi valutativi volti a riconoscere le professionalità esistenti all'interno delle stesse agenzie, adotta la regola del ricorso a opachi e non trasparenti sistemi di assunzione dei dirigenti dall'esterno, senza alcuna garanzia per gli aventi diritto alle stesse posizioni dirigenziali. Il tutto in dispregio dell'interesse generale dell'ordinamento che, ovviamente, è teso alla selezione dei migliori soggetti idonei a soddisfare nel migliore dei modi le esigenze della Pubblica Amministrazione.

#### **2.1.4. Art. 8, comma 10 della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche).**

La nuova disposizione prevede che “Al fine di rafforzare la separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa, all'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo la lettera d), è inserita la seguente: «d-bis) adottano i provvedimenti previsti dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni;»”.

La norma in questione desta forte preoccupazione perché consente di deliberare e attribuire una serie di opere e di forniture, senza alcuna garanzia della selezione pubblica.

Con la nuova norma qualsiasi capo-settore della burocrazia potrà decidere un proprio personalissimo elenco di “opere, servizi e forniture da considerarsi “segreti” oppure “eseguibili con speciali misure di sicurezza”.

Una distribuzione a pioggia dei poteri di “secretazione” che, dopo tanti scandali svelati dalle inchieste sulla Protezione Civile, rischia d'innescare una moltiplicazione di centri decisionali sganciati da qualsiasi regola e controllo.

In realtà, anche sulla base della precedente normativa gli appalti secretati risultavano essere moltissimi, poiché: "La semplice dichiarazione di segretezza o sicurezza dell'opera ha consentito in questi anni di assegnare centinaia di appalti plurimilionari a trattativa privata e senza alcuna pubblicità".

Ora, con il comma 10, dell'art. 8 della legge n. 122 del 2010, si cancella anche quel poco che restava dei canoni di trasparenza e concorrenza che erano stati sanciti dalla legge Merloni per far uscire l'Italia dal c.d. sistema Tangentopoli.

La disposizione di cui al comma 10 potrebbe essere una specie di chiusura del cerchio delle procedure illegali in materia di forniture ed appalti pubblici. Anche per l'ampiezza della norma. Le procedure segrete con la nuova legge potranno essere decise direttamente dai burocrati.

Infatti, la disposizione risulta applicabile non solo per contratti delicatissimi (ad esempio per forniture militari o tecnologie da 007) ma anche per qualsiasi opera che richieda "misure di sicurezza", come carceri o caserme.

#### **2.1.5. Art. 9, comma 29 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (contenimento delle spese in materia di impiego pubblico).**

La disposizione estende alle società tutte le prescrizioni in materia di assunzione e contenimento dei costi relativi al personale, contenute nell'art. 29 della legge n. 122 del 30 luglio 2010.

L'art. 9, comma 29, recita "Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo".

In ogni caso, è da notare che la norma estende la disciplina assunzionale solo alle società non quotate, escludendo quelle quotate in mercati regolamentati.

#### **2.1.6. Art. 14, comma 32 della legge n. 122 del 30 luglio 2010 (Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali).**

La nuova disposizione disciplina per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti il divieto di costituire nuove società e l'obbligo di liquidare quelle costituite prima dell'entrata in vigore della legge n. 122 del 2010.

La norma non si applica per le società costituite da più comuni con partecipazione paritaria, ovvero in proporzione al numero di abitanti, di ciascun ente, la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

La novella introdotta recita "Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2011 i comuni mettono in liquidazione le

società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite. Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione”.

#### **2.1.7. Art. 29, comma 7 della Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (concentrazione della riscossione nell'accertamento).**

La nuova disposizione prevede, tra l'altro, che “Con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti dall'articolo 182-ter del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e dall'articolo 48 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, la responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata alle ipotesi di dolo”.

La disposizione si presenta in contrasto con lo spirito della manovra anticrisi, poiché la legge n. 122 del 2010 prevede delle misure drastiche in materia di riduzione dei costi e spese, tendenti a ristabilire l'equilibrio di bilancio e a colmare il forte deficit del bilancio dello Stato.

Ora, appare veramente singolare che mentre si chiedono fortissimi sacrifici a tutti i cittadini, contestualmente si riducono le possibilità operative della magistratura contabile, deputata ad assicurare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche nell'interesse generale di tutti i consociati.

In un momento in cui le risorse sono sempre meno disponibili, sarebbe stato logico aspettarsi il potenziamento della Corte dei conti e non la riduzione dei suoi poteri.

È evidente che nella fattispecie in esame la previsione di un elemento psicologico limitato solo al dolo, esclude nella maggioranza dei casi la possibilità di perseguire i responsabili di danno erariale, a differenza della generalità delle altre fattispecie dove detta limitazione non opera.

Tra l'altro, siamo in materia di conciliazione giudiziale e di accertamento con adesione, istituti nei quali è presente una consistente discrezionalità e nei quali la percentuale di errore è consistente.

#### **2.2 Decreto 8 agosto 2010 concernente “Analisi e revisione delle procedure di spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e indicazioni per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di**

**spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio”.**

**2.2.1 .Art. 8 del Decreto 8 agosto 2010, concernente “Pagamenti per spese indifferibili di funzionamento degli uffici”.**

La nuova disposizione prevede che:

“1. Il programma dei pagamenti di cui all'art. 3 deve contenere anche l'evidenziazione di tutti i debiti riferiti all'esercizio finanziario precedente, sia pure non ancora formalizzati con atti di impegno, e conseguenti ad obbligazioni indispensabili ad assicurare la continuità dei servizi.

2. Al fine di consentire la progressiva eliminazione di tutte le situazioni debitorie, le Amministrazioni hanno l'obbligo di inserire con priorità nel programma dei pagamenti di cui all'art. 3 le spese di funzionamento degli uffici, come spese di natura indifferibile.

Nelle ipotesi di insufficienza degli stanziamenti, l'Amministrazione deve attivare ogni strumento idoneo al reperimento di risorse all'interno del proprio bilancio attraverso una riprogrammazione o riallocazione delle risorse, con esclusione di richiesta di ulteriori fondi.

3. In caso di disponibilità insufficienti per tali spese di natura indifferibile, le Amministrazioni devono rinviare o ridurre, per importi corrispondenti, le spese di cui al presente articolo, relative ad operazioni non strettamente necessarie ad assicurare la continuità dei servizi.

4. Il riconoscimento di debito, quale strumento eccezionale di sistemazione di situazioni pregresse, e' ammesso solo nei comprovati casi in cui le Amministrazioni, per particolari circostanze imprevedibili, si siano trovate nell'assoluta impossibilità di concludere le ordinarie procedure contrattuali e contabili, secondo gli schemi tipici previsti dall'ordinamento. Gli atti di riconoscimento dei debiti pregressi sono inoltrati alla Procura della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e, nei casi previsti dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994, sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e a questa inviati per il tramite dei competenti uffici di controllo della Ragioneria generale dello Stato.

5. Le Amministrazioni che hanno proceduto al pagamento di debiti pregressi relativi a oneri di natura indifferibile necessari per assicurare la continuità dei servizi, trasmettono il prospetto delle sistemazioni contabili, così come previsto dalla circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 febbraio 2008, n. 7, alla Procura della Corte dei conti, per il tramite dell'ufficio di riscontro contabile”.

La norma disciplina un controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sugli atti di riconoscimento di debiti fuori bilancio e l'invio alla Procura Regionale degli atti deliberati in assenza dei presupposti richiesti dalla legge.

Nella sostanza si tende a costringere le Amministrazioni a pagare i propri debiti in via ordinaria senza creare situazioni che necessitano di interventi non programmati e, quindi, foriere di ulteriori oneri a carico del bilancio pubblico.

### **2.2.2. Art. 11 del Decreto 8 agosto 2010, concernente "Procedura per l'esercizio della vigilanza"**

L'articolo prevede che:

1. Le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato inviano,rispettivamente, ai competenti Uffici centrali del bilancio e ragionerie territoriali dello Stato il programma dei pagamenti e i successivi aggiornamenti, nonché tutti gli atti di indirizzo, organizzazione e coordinamento impartiti dai competenti organi di vertice riguardanti la razionalizzazione e/o il ridimensionamento delle strutture operative e delle attività o, più in generale, gli obiettivi di contenimento delle spese.

2. Gli Uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato valutano le procedure di spesa, anche al fine del rispetto dei vincoli di bilancio nonché delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 21, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, riguardanti la segnalazione al Ministro, dell'insufficienza degli stanziamenti, tenuto anche conto delle spese di cui agli articoli da 6 a 9 del presente decreto.

3. Gli Uffici di controllo di cui al comma 2 del presente articolo, in presenza di atti di pagamento non in linea con il programma o che comportino sfioramento dei vincoli di bilancio, inoltrano la segnalazione alla coesistente Amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 21, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

4. Il funzionario responsabile della spesa e' comunque tenuto a segnalare il rischio di non garantire il rispetto delle previsioni di spesa. Ai sensi dell'art. 1, comma 21, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la mancata segnalazione costituisce elemento valutabile ai fini della responsabilità di cui all'art. 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 68 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e comporta, inoltre, responsabilità disciplinare ed amministrativa, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102".

La nuova disposizione sempre sul versante delle spese, tende ad una programmazione delle stesse al fine di consentire alle Amministrazioni Pubbliche di prevedere una ordinata erogazione delle somme da pagare e, quindi, di dotarsi delle necessarie risorse economiche allo scopo di rispettare le previsioni di bilancio.

### **3. Attività della Procura Regionale**

#### **3.1. Attività istituzionale.**

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.

Quest'ultimo tipo di denunce sono aumentate nel corso dell'anno 2010 e ciò dimostra la fiducia e la credibilità che ispira la Procura Regionale nella collettività locale.

Come già evidenziato nella relazione del decorso anno, gli articoli dei quotidiani, dopo un'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 circostanziati elementi probatori di fondatezza, tali da far ragionevolmente presumere l'esistenza di un'ipotesi di danno erariale.

In materia di denunce di danno, è da sottolineare che, qualora non sussistano gli estremi per disporre l'archiviazione dell'istruttoria, essendoci una denuncia circostanziata, 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 ogni caso, è possibile pervenire alla citazione in giudizio o all'archiviazione della istruttoria esclusivamente dopo aver espletato le indagini del caso, non avendo la Procura la capacità di anticipare le conclusioni degli accertamenti disposti.

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

Nel corso del 2010 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 causati da terzi per il comportamento illecito di quest'ultimi, ha avuto un positivo riscontro, portando buoni risultati in termini finanziari.

Parimenti, ha avuto un buon riscontro la nota inviata alle Amministrazioni scolastiche al fine di sollecitare quest'ultime a denunciare gli infortuni degli alunni.

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 circostanziate di danno.

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, nella consapevolezza che l'azione della Procura Regionale può indurre in funzione di prevenzione, ad una più puntuale esecuzione dell'azione amministrativa, mediante 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, le risorse finanziarie e, soprattutto, quelle umane di cui dispone la Procura Regionale, sono insufficienti ad espletare compiutamente le dovute incombenze.

Nel quadro della complessiva situazione amministrativa esistente nell'ambito del territorio regionale - come già 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 un'aliquota "contenuta" ove messa in relazione alla notevole massa di attività amministrativa posta in essere dalla Pubblica Amministrazione ed enti pubblici locali, la quale è da considerare complessivamente sana ed efficiente e la cui azione tende al perseguimento dell'interesse pubblico della Comunità collettiva locale.

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

*Nel periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2010 sono state aperte n. **1.559** istruttorie*

- **attività limitative e ablativo della proprietà** **0**
- **danno ambientale e abusi edilizi, inquinamento** **64**

- <i>danno al patrimonio</i>	<b>50</b>
- <i>bilancio, conto del patrimonio</i>	<b>52</b>
- <i>attività contrattuale</i>	<b>7</b>
- <i>entrate</i>	<b>7</b>
- <i>erogazione somme non dovute</i>	<b>2</b>
- <i>incidenti</i>	<b>62</b>
- <i>mancata utilizzazione risorse finanziarie</i>	<b>14</b>
- <i>lesioni da attività sanitaria</i>	<b>72</b>
- <i>infortuni</i>	<b>534</b>
- <i>lesioni attività sanitaria</i>	<b>73</b>
- <i>attività contenziosa</i>	<b>484</b>
- <i>conferimento incarichi professionali e consulenze</i>	<b>6</b>
- <i>attività istituzionale organizzazione</i>	<b>51</b>
- <i>opere pubbliche</i>	<b>6</b>
- <i>personale</i>	<b>19</b>
- <i>rendicontazione</i>	<b>0</b>
- <i>reati in generale commessi da pubblici dipendenti</i>	<b>35</b>
- <i>verifiche amm.ve e contabili, ispezioni, relazioni</i>	<b>17</b>
- <i>frodi comunitarie</i>	<b>4</b>

Gli atti giudiziali emessi nel corso del 2010 riguardano inviti a dedurre, citazioni, appelli, audizioni personali e archiviazioni.

In particolare sono stati emessi:

- **atti di citazione n. 37 (33 nel 2009) con un incremento del 12,12%, riguardanti n. 88 convenuti in giudizio;**
- **inviti a dedurre n. 48 (38 nel 2009) con un incremento del 26,32%, riguardanti n. 121 invitati;**
- **atti di appello n. 3 (7 nel 2009) con diminuzione del 57,14%;**
- **provvedimenti di archiviazione n. 1.436 (1.715 nel 2009) diminuzione del 16,27%;**
- **sono state inviate n. 933 lettere istruttorie (1.074 nel 2009) con diminuzione del 13,13%.**
- **n. 4 istanze per resa di conto( 0 nel 2009)**

Le istruttorie pendenti all'1/1/2010 erano **4.555**; aggiunte le istruttorie aperte nel corso del 2010 (**1.559**) e detratte quelle archiviate nel medesimo periodo (**1.436**), nonché quelle divenute atti di citazione (**37**) e istanze per resa di conto (**4**), si perviene ad un risultato finale al 31/12/2010 di n. **4.637** istruttorie (4.555 nel 2009) con un aumento complessivo dell'1,8%.

Con riferimento ai giudizi di equa riparazione la Procura Regionale, nel corso dell'anno 2010 ha ricevuto n. 53 denunce di danno con un residuo dell'anno precedente di n. 2;

contestualmente ne ha archiviate n. 54, n. 1 è andata a giudizio quindi con un residuo pari a n. 0.

Sono state archiviate n. 367 revoche d'invalidità civile, attualmente sono in carico n. 56 (423 nel 2009) con una diminuzione dell' 86,76%.

Nel corso del 2010, le Pubbliche Amministrazioni, in conseguenza dell'azione promossa dalla Procura Regionale, hanno recuperato in via stragiudiziale la somma di € **1.464.800** (€ 1.337.209 nel 2009) con un aumento del 9.54%.

Tale 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 - 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 659.816,84, con un aumento rispetto all'anno 2009 del 40,33%.

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 esercitato una puntuale vigilanza su tale adempimento, in ossequio alla normativa vigente in materia.

Nel corso del 2010 i giudizi sospesi, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in attesa della definizione del giudizio penale o altri giudizi sono stati n. 5 su un numero complessivo di n. 38.

Ad ogni modo, come sottolineato nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario del 2010, 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, perché 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, fermo restando la competenza delle altre magistrature, nel rispetto della divisione e autonomia dei singoli giudizi.

Le attività delegate tendono all'accertamento di ipotesi circostanziate di danno erariale, finalità che è 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 al Corpo della Guardia di Finanza ed all'Arma dei Carabinieri, che con continuità collaborano con la Procura Regionale.

Detti Corpi, nell'anno 2010, hanno ottenuto risultati investigativi molto lusinghieri, confermando quelli già ottenuti nel decorso anno 2009.

Un ringraziamento va anche alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, alla Polizia Provinciale ed 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 il numero di impiegati in servizio presso la Procura Regionale è sempre più limitato.

A causa di tale riduzione è doveroso constatare che, nonostante la più ampia disponibilità di detto personale, impegnato anche oltre i normali doveri di ufficio, 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.

### **3.2. Atti concernenti "fattispecie particolari trattate".**

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

È stato emesso un atto di citazione nei confronti di tre pubblici ufficiali dipendenti della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici dell'Umbria di Perugia, per i quali la

Guardia di Finanza accertava che nell'esecuzione di lavori di restauro i tre funzionari pubblici, omettendo ognuno per la parte di propria competenza i previsti controlli, permettevano l'impiego di materiali diversi e qualitativamente inferiori rispetto a quelli contrattualmente previsti e consentivano il pagamento di opere non realizzate e/o eseguite in difformità a quelle previste, arrecando conseguentemente danno alla Pubblica Amministrazione e garantendo un notevole e ingiusto vantaggio economico all'impresa esecutrice dei lavori.

Nel rapporto dei militari veniva evidenziato che gli atti contrari ai doveri d'ufficio sopra indicati risultavano posti in essere a fronte di ripetute dazioni di denaro, che i predetti pubblici ufficiali - nell'arco temporale 2005-2008 - ricevevano dai soci della società esecutrice dei lavori.

Al fine di procedere alla quantificazione del danno patito dalle pubbliche finanze, il Nucleo di Polizia Tributaria richiedeva assistenza al Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Toscana – Umbria – sede operativa di Terni, che prontamente trasmetteva ai militari operanti una relazione tecnica, concernente l'esito della consulenza relativa ai lavori di restauro eseguiti presso il Monastero delle Orsoline di Calvi dell'Umbria.

Successivamente al deposito delle deduzioni, e quando l'atto era stato già redatto, seppur non ancora notificato, uno dei tre convenuti, in merito alle contestazioni a lui addebitate da questa Procura, si dichiarava disponibile a rifondere il danno di sua competenza, per un importo di € 50.000,00, adempimento a cui provvedeva tempestivamente.

Pertanto, la posizione del suddetto convenuto in fase di citazione veniva stralciata dal suddetto atto, mentre per gli altri due convenuti la Procura attivava la propria azione al fine di ottenere una condanna al pagamento in favore del Ministero dei Beni Culturali per la somma complessiva di € 312.881,39.

È stato emesso un atto di citazione nei confronti di 24 consiglieri comunali del Comune di Perugia, per aver deliberato il ricorso al finanziamento dei BOC per spese di ordinaria amministrazione e non di investimento, così come prescrive la normativa in materia.

Stante il tenore letterale della norma, l'esame di molti provvedimenti di spesa effettuati dal Comune evidenziavano un utilizzo delle risorse in contrasto con quanto previsto dall'ordinamento in materia di investimenti.

In altre parole, le spese sostenute dal Comune mediante la provvista di risorse rivenienti dalle emissioni obbligazionarie non rientrano nelle categorie degli investimenti finanziabili mediante in ricorso al debito.

A tal proposito è sembrato del tutto evidente che, ad esempio, l'esecuzione di molti lavori ed opere da parte dei concessionari dei beni, per i quali il Comune aveva concesso specifico contributo, appaiono qualificabili quali manutenzioni ordinarie, tendenti alla conservazione dei beni nel loro originario valore e nella loro normale condizione di fruibilità, senza determinare incrementi rilevanti nel patrimonio dell'ente pubblico.

Allo stesso modo, per quanto concerne gli acquisti di beni, si sottolinea che l'art. 3, comma 18, lett. c), della l. 350/2003, ha previsto che debbano ritenersi investimenti gli

acquisti di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale, mentre molti acquisti di questi beni effettuati dal Comune di Perugia e finanziati con il ricorso ai Boc non presentavano questa caratteristica.

Nello specifico si tratta, ad esempio, di acquisti di materiale di pronto soccorso e antincendio, di targhe stradali, attrezzature varie ecc, che, sulla base del concetto di spesa di investimento, difficilmente possono essere fatte rientrare nella categoria degli investimenti, bensì in quella dei consumi intermedi, stante le previsioni del SEC 95, alla luce delle quali, deve essere interpretata la normativa nazionale di cui all'art. 3, comma 18, della l. 350/2003 su menzionata.

Anche per un'altra tipologia quantitativamente molto rilevante di spese finanziate mediante risorse alle emissioni obbligazionarie, ovvero quella costituita dagli interventi sul patrimonio comunale, dall'esame delle varie delibere è stato possibile constatare che nella maggior parte dei casi ci troviamo di fronte, più che altro, ad una manutenzione ordinaria (ad esempio sostituzioni di parti usurate), tendente a ristabilire il bene nelle normali condizioni di fruibilità. Nella documentazione acquisita, infatti, si parla in modo esplicito di fenomeni d'invecchiamento delle attrezzature, connessi al compimento della vita tecnica delle stesse.

Nello specifico si prevedono, ad esempio, sostituzione di quadri elettrici, linee elettriche e componentistica elettrica, la manutenzione di guarnizioni, la sostituzione di pannelli usurati ecc., per le quali appare molto difficile la quantificazione come investimenti.

A tal proposito si rammenta che, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:

a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;

c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;

d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;

e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;

g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;

h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In

tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;

i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Per ciò che concerne la nozione di "manutenzione straordinaria", ex lettere a) e b) dell'art. 3, comma 18, della l. n°350/2003, finisce per corrispondere ai "miglioramenti di rilievo che superano di gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato i beni" (ex n°3, lettera a), punto 3.71 del dell'allegato A – SEC 95).

Trattasi, insomma, degli interventi: a) strutturali sugli edifici e/o sulle opere pubbliche, che b) aggiungono un quid pluris alla loro consistenza originaria, così c) da aumentarne stabilmente anche la capacità originaria di soddisfare i bisogni pubblici ai quali sono funzionalizzati, con d) evidenti e significativi riflessi incrementativi del patrimonio, come del resto si evince - sotto quest'ultimo aspetto - anche dalle norme che, a fini contabili, impongono di inserire nel conto del patrimonio anche il valore aggiunto dalle "manutenzioni straordinarie" (v. art. 230, comma 4, TUEL).

Al contrario, costituiscono spese di "ordinaria manutenzione" quelle che non danno luogo a significativi interventi strutturali sull'edificio e/o sull'opera pubblica, in quanto volti ad assicurare solo la normale funzionalità del bene, del tutto conforme alla iniziale capacità del bene stesso di soddisfare i bisogni pubblici ai quali è stato destinato.

Sulla base della normativa richiamata e delle varie delibere esaminate, è risultato evidente come il Comune di Perugia abbia utilizzato, per spese non qualificabili come investimenti, parte delle risorse reperite tramite l'emissione di prestiti obbligazionari e, conseguentemente, la Procura ha chiamato al pagamento in favore del Comune stesso i consiglieri comunali che hanno votato favorevolmente alle delibere aventi ad oggetto i suddetti prestiti.

Danno patito dal Comune di Perugia € 330.050,65.

Un atto di citazione è stato emesso nei confronti del Presidente di una Comunità Montana per aver effettuato ingenti investimenti in un Consorzio.

La Comunità Montana, nonostante il Consorzio avesse chiuso il primo esercizio in forte perdita, continuava a deliberare ingenti investimenti a suo favore sebbene lo stesso Consorzio, tra l'altro, non era entrato ancora in produzione.

Nella denuncia che è stata alla base dell'attività istruttoria della Procura Regionale si evidenziavano una serie di situazioni, alcune ritenute anche conflittuali, quali ad esempio, che il Presidente (Legale Rappresentante) della Comunità Montana era anche il Presidente del Consorzio

Si constatava l'accumulo di debiti da parte della Comunità Montana dovuto ai finanziamenti destinati al Consorzio per l'acquisto di macchinari, lasciati alle intemperie, in

quanto risultati acquisti errati e all'acquisto di nuovi macchinari per la produzione di "pellet", il tutto senza aver mai prodotto nulla.

Per quanto riguarda la natura giuridica della Comunità Montana, si accertava che si era in presenza di un Ente Pubblico ad appartenenza obbligatoria, costituito con provvedimento del Presidente della Giunta Regionale tra Comuni montani e pedemontani, anche appartenenti a Province diverse. Lo scopo dell'Ente, dotato di ampia autodeterminazione e di autonomia rispetto agli organi regionali, è la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie conferite, nonché l'esercizio associato di funzioni comunali.

Il Consorzio, invece, è un organismo associativo di natura privata, al cui capitale risulta la partecipazione di più soggetti di natura pubblica come gli Enti Locali.

Per il danno patito dalla Comunità Montana, si accertava che ne doveva rispondere il Presidente, per aver posto in essere una condotta illecita produttiva del pregiudizio di che trattasi. È del tutto evidente, infatti, che le fattispecie dalle quali era derivato il danno erariale risultava che erano state originate dal comportamento totalizzante del Presidente, nella sua veste anche di Presidente del Consorzio.

Dall'attività istruttoria emergeva come dipendenti della stessa Comunità Montana avessero più volte segnalato al Consiglio, a fronte della richiesta da parte del Presidente di nuovi investimenti nel Consorzio, che lo stesso risultava già in perdita e che le eventuali perdite future sarebbero andate a gravare sul bilancio della Comunità Montana.

Risultava, altresì, che il Corpo Forestale dello Stato, nell'effettuare un controllo sull'area del Consorzio, aveva rilevato la presenza di alcune opere edilizie effettuate sull'area stessa, opere che, da successivi accertamenti, risultavano abusive in quanto realizzate senza le previste autorizzazioni.

La responsabilità di tali opere veniva attribuita al Presidente del Consorzio, unitamente ai responsabili della ditta realizzatrice delle stesse, per cui gli stessi venivano segnalati all'A.G. di Terni che disponeva il sequestro dell'area.

A seguito del sequestro le attività del Consorzio venivano di fatto bloccate, generando perdite economiche ingenti, sia per quanto riguarda gli investimenti effettuati da parte della Comunità Montana sia per il grosso volume di debiti generati, debiti che, come previsto dallo Statuto, sarebbero dovuti essere ripianati dai Soci sia Pubblici che privati.

Tali avvenimenti avevano, inoltre, grosso risalto sulla stampa locale, legato oltre che alla perdita degli ingenti investimenti effettuati dalla Comunità Montana nel progetto, anche alla perdita dell'occupazione degli operai assunti nel Consorzio.

A questo punto l'Assemblea Ordinaria del Consorzio deliberava, tra l'altro, di nominare un nuovo Presidente del Consorzio, il quale provvedeva ad effettuare una verifica del debito totale aggiornato ed a predisporre una relazione riepilogativa sul Piano di salvataggio e ristrutturazione del consorzio.

Da tale ultima relazione, emergeva in sintesi che la gestione precedente aveva visto la formazione nel giro di pochi anni di un consistente debito che veniva quantificato in circa €.

1.600.000,00, seppure esso veniva ridotto, a seguito di trattative con i debitori ad €. 1.265.080,00.

La nuova amministrazione, al fine di eliminare ogni possibile rischio di nuove perdite o debiti, individuava un'impresa privata interessata a rilevare il ramo di azienda, sotto forma di convenzione per la gestione della medesima a titolo oneroso che prevedeva un canone annuo.

Danno erariale complessivo pari ad € 903.168,84.

Un atto di citazione è stato emesso nei confronti di una dipendente della Provincia di Perugia, atteso che la stessa si era resa responsabile di assenze dal servizio ed aveva posto in essere una contestuale falsa attestazione della sua presenza in ufficio.

Per la stessa fattispecie, il Corpo della Polizia Provinciale della Provincia di Perugia, trasmetteva al sottoscritto requirente una relazione di servizio sull'accaduto, dalla quale si evinceva che il Dirigente del Servizio Gestione del Personale della Provincia di Perugia aveva richiesto al Comando della Polizia Provinciale di svolgere un'indagine volta a verificare l'eventuale veridicità di una segnalazione anonima pervenuta al loro Servizio, ed avente ad oggetto un presunto arbitrario allontanamento dal luogo di lavoro da parte di una dipendente, per recarsi presso una piscina sita nel territorio comunale di Perugia.

Dalle indagini, concretizzatesi sostanzialmente nel controllo dei movimenti della sopraccitata dipendente con appostamenti e, in alcuni casi, pedinamenti, tendenti alla verifica del prospetto riepilogativo delle timbrature trasmesso dal competente Servizio Gestione del Personale, emergeva che la dipendente, d'abitudine, dopo aver timbrato l'entrata e, quindi, essere entrata in servizio, abbandonava momentaneamente il luogo di lavoro per parcheggiare l'autovettura.

Inoltre, nel rapporto di indagini si confermava che la dipendente durante l'orario di servizio, si allontanava abitualmente dal posto di lavoro senza alcuna autorizzazione.

Dall'attività d'indagine non emergevano responsabilità a carico di altri soggetti (Amministratori e/o dipendenti), anzi risultava che i funzionari responsabili dei servizi avevano collaborato con il Corpo della Polizia Provinciale, anche con segnalazioni telefoniche, attenendosi scrupolosamente alle direttive impartite dal predetto Corpo di Polizia.

Altro atto è stato inviato ad un professore membro della commissione agli esami dei Dottori Commercialisti per il collegio di Perugia/Orvieto, per aver, nella veste di pubblico ufficiale componente la Commissione d'esame per l'iscrizione nell'albo dei commercialisti e dei Revisori dei conti, nominato dall'Università degli Studi di Perugia, accettato da una candidata la promessa di una somma di denaro, al fine di favorirla nella valutazione delle prove scritte.

Tutto ciò violando i doveri d'ufficio, anche mediante sostituzione dell'elaborato o correzione dell'originaria e provvisoria valutazione e, comunque, operando all'interno della Commissione al fine di promuovere una favorevole valutazione della candidata.

La documentazione acquisita e inviata alla Procura Regionale da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, consentiva di evidenziare in modo inequivocabile le responsabilità del professore, fermato dai militari che lo seguivano e

constatavano che lo stesso aveva nelle mani una busta bianca, donatale dalla candidata, contenente una somma di denaro contante.

Dalle risultanze testimoniali della candidata si evinceva anche che il professore non era la prima volta che poneva in essere illeciti dello stesso tipo.

Pertanto, risultava facile evincere, da quanto su evidenziato, che il professore aveva posto in essere una condotta illecita dolosa che aveva procurato un grave danno all'immagine dell'Amministrazione della Giustizia.

La notizia della condotta illecita destava molto scalpore e allarme nell'opinione pubblica, notizia riportata da tutti quotidiani locali e nazionali, nonché dalle reti televisive locali, per cui l'immagine del Ministero della Giustizia – Ordine dei Commercialisti - subiva un grave danno con evidenti riflessi anche in termini economici.

Danno all'immagine patito dal Ministero della Giustizia – Ordine dei dottori commercialisti di € 60.000,00.

Un atto di citazione è stato emesso a seguito d'irregolarità verificatesi presso l'Amministrazione Provinciale di Perugia nel conferimento di una consulenza ad un Ingegnere, per la quale questa Procura Regionale disponeva apposita indagine tramite Corpo della Guardia di Finanza di Perugia.

Il predetto Corpo di Polizia rendeva il proprio rapporto di indagine dal quale si evinceva che l'incarico di consulenza di cui al su indicato esposto si riferiva al Settore Urbanistico, ed oggetto della consulenza risultava la Gestione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, per quanto concerne l'approfondimento e l'aggiornamento dei contenuti, adeguamenti e revisioni, l'attuazione del piano secondo i principi di copianificazione e sussidiarietà con gli altri Enti Locali e la valutazione di conformità e compatibilità dei P.R.G. agli strumenti sovraordinati.

Con successive determinazioni veniva prorogato l'incarico di consulenza generale, affidato al medesimo Ingegnere.

Con riferimento alla consulenza, più volte prorogata, si accertava che per una fattispecie simile la Provincia di Terni si era rivolta ad un ente pubblico di derivazione regionale che aveva comportato una spesa notevolmente inferiore a quella sopportata dalla Provincia di Perugia.

Dall'attività d'indagine emergeva, tra l'altro, che la Dirigente del Servizio Gestione del Personale, a seguito di esplicita richiesta volta a conoscere se per soddisfare le esigenze di un consulente esterno fosse stata verificata l'impossibilità a corrispondere a dette esigenze con il personale in servizio presso l'Amministrazione attraverso interPELLI interni e consultazione banche dati eventualmente disponibili, riferiva come non fosse stato mai formulato un formale interPELLO interno. L'attività dell'ufficio del personale si era concretizzata in una verifica basata semplicemente su banche dati documentali in possesso del Servizio.

Dalle testimonianze acquisite risultava altresì che, secondo il responsabile dell'Ufficio Strumenti Urbanistici Generali del Servizio Urbanistica P.T.C.P., sotto il profilo della

pianificazione e della conseguente valutazione di conformità degli strumenti urbanistici adottati dai Comuni, l'Amministrazione disponeva già di un soggetto professionalmente preparato a dare le giuste risposte in merito alle problematiche amministrative, legali, procedurali.

Risultava, inoltre, che agli atti non venivano rinvenuti atti, pareri e tracce amministrative dell'operato dell'Ing. affidatario della consulenza.

Inoltre, risultava che per le incombenze affidate all'esterno, era stato effettuato anche un consistente trasferimento di personale dalla Regione all'Ente Locale in questione.

Sulla base delle risultanze istruttorie e della documentazione prodotta dai funzionari/dirigenti dell'Ente all'uopo interessati, si rilevava che:

a. gli incarichi di consulenza in argomento erano stati conferiti, nel tempo, in violazione:

- dell'art. 7, comma 6, 6-bis e 6-ter del D.Lgs. 165/2001, così come sostituiti dall'art. 32 (Contratti di collaborazione) della Legge 4 agosto 2006, n. 248, poiché non risultava accertato, in concreto, se all'interno dell'Amministrazione Provinciale non vi fosse personale in grado di far fronte a specifici compiti, per insufficienza numerica o per accertata mancanza delle professionalità necessarie, circostanza peraltro confermata dal Dirigente del Servizio gestione del personale del medesimo Ente;

- dell'art. 1 – commi 11 e 42 – della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 secondo cui l'affidamento di incarichi di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato, con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionali interne all'Ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ed è possibile soltanto nelle ipotesi di eventi straordinari ed eccezionali.

Gli incarichi in questione risultavano caratterizzati, di fatto, dalla "continuatività", ponendosi in contrasto con la disciplina in materia, alla cui stregua è richiesto espressamente che gli incarichi esterni debbano riguardare specifiche problematiche ed essere limitati ad un lasso di tempo limitato.

Conclusivamente sulla base degli accertamenti effettuati dai militari operanti, risultava che il danno patito dall'Amministrazione provinciale fosse pari alla somma complessivamente corrisposta di euro 503.142,00 che, diminuita delle somme già prescritte pari ad € 212.402,00 produceva un pregiudizio residuo di € 290.740,00.

È stato emesso un atto di citazione nei confronti di cinque medici dell'USL n. 2 di Perugia per l'interruzione del servizio di continuità assistenziale nella città di Perugia.

Dalle indagini effettuate risultava che alcuni Militari del Nucleo Operativo Radiomobile, su richiesta della locale Centrale Operativa, venivano inviati presso la sede del Servizio di Continuità Assistenziale (ex guardia medica), in quanto erano pervenute diverse chiamate al Centralino del 118 da parte di alcuni utenti, che segnalavano il mancato funzionamento degli apparati telefonici del servizio di continuità assistenziale.

I Militari, intervenuti in quel luogo, temendo che fosse accaduto qualcosa di grave, nel tentativo di mettersi in contatto con i medici in servizio di guardia medica, suonavano

ripetutamente al citofono, bussando contestualmente con vigore sul portone d'ingresso.

Dopo qualche minuto, apriva la porta di ingresso della struttura sanitaria un medico barcollante ed assonnato, il quale apriva il portone senza fornire alcuna spiegazione.

A questo punto, i Militari, una volta entrati all'interno della struttura, verificavano che entrambe le cornette degli apparati telefonici erano fuori posto (sganciate) e che dopo averle riposizionate nel modo corretto, i telefoni iniziavano immediatamente a squillare.

Veniva quindi appurato che l'inefficienza segnalata alla centrale operativa (112) era dipesa da un inadeguato svolgimento del servizio da parte dei medici preposti, poiché ritirati a dormire all'interno di alcune stanze.

I militari operanti sentivano a sommarie informazioni varie persone, riconducibili ai fatti suesposti, le quali rappresentavano e lamentavano il grave disservizio, riferendo di avere chiamato più volte i numeri del servizio di continuità senza ricevere alcuna risposta in quanto gli stessi risultavano disattivati.

Dal rapporto si ricavava che più persone avevano chiamato anche in diversi giorni il centralino del 118 ed avevano fatto presente ai Carabinieri la difficoltà di conferire telefonicamente con il personale della Guardia Medica.

Dall'attività d'indagine espletata emergeva in modo chiaro che l'organizzazione del servizio, seppur libera, non può prevedere la chiusura della struttura e il riposo inteso non come interruzione momentanea del lavoro ma come normale riposo notturno.

Inoltre, qualunque organizzazione deve tendere all'erogazione del servizio di ex guardia medica che, proprio per le ore in cui si verificava l'evento, assumeva una particolare urgenza e gravità, atteso che nelle ore in questione non sono in servizio i medici di medicina generale in convenzione con il servizio sanitario.

I fatti in questione avevano un fortissimo impatto su tutta l'opinione pubblica e i fatti venivano ampiamente riportati sia dai quotidiani che dalle reti regionali e nazionali, creando sconcerto su tutta la popolazione Umbra ed extra Umbra, con notevoli riflessi negativi per tutto il Sistema Sanitario, compresi i medici di guardia medica che quotidianamente svolgono con responsabilità e competenza il proprio lavoro.

Dall'indagine risultava, altresì, che l'Azienda Sanitaria Regionale dell'Umbria U.S.L. n. 2, aveva adottato a firma del Direttore Generale della struttura sanitaria, i provvedimenti di sospensione dal servizio nei confronti dei medici di medicina generale in contestazione, ai sensi dell'art. 30, comma 16 dell'A.C.N., conformandosi alla deliberazione emanata dal Collegio Arbitrale medici di medicina generale.

Non vi è dubbio che i cittadini che risultavano aver avuto bisogno dell'intervento immediato di un medico della struttura sanitaria si erano venuti a trovare dinanzi ad un servizio inesistente, non rispondente alle garanzie di cura a cui ha diritto ciascun componente della collettività.

Tra l'altro, il disservizio si verificava durante le ore notturne, arco temporale critico proprio per l'assenza anche del medico di base e riguardava un bacino di utenza enorme, come

indicato dalla stessa USL n. 2.

Il danno all'immagine, oltre quello patrimoniale in senso stretto che risultava aver patito l'Amministrazione sanitaria in relazione al mancato espletamento del servizio di guardia medica, pertanto, appariva evidente e conclamato.

Con riferimento al danno all'immagine il sottoscritto requirente pur essendo ben consapevole della nuova disposizione di cui all'art. 17, comma 30 ter, della legge n. 102 del 3.8.2009, la quale prevede che le Procure della Corte dei Conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, tuttavia riteneva che la fattispecie in esame rientrava nella previsione di cui all'art. 69 del d.l.s.vo n.150 del 27.10.2009.

Il sottoscritto requirente nella dizione di quest'ultima norma, in cui si fa riferimento ad "alterazione dei mezzi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", riteneva che rientrasse certamente il caso di specie, dove la manomissione degli apparecchi telefonici aveva di fatto annullato e reso non visibile la presenza dei medici della guardia medica, tanto è vero che fino all'intervento dei carabinieri nessun utente era riuscito a mettersi in contatto con loro.

Non essere presente in servizio o essere fisicamente presente senza espletare alcun servizio, sono ipotesi simili.

Nel caso esaminato la presenza fisica risultava occultata con la chiusura a chiavi del portone di ingresso della struttura sanitaria e manomettendo il regolare funzionamento dei telefoni mediante l'alterazione della normale e corretta posizionatura degli stessi.

Danno complessivamente patito dall'USL n. 2 di Perugia € 350.608,40.

Altro atto di citazione è stato emesso nei confronti di un geometra istruttore presso l'ufficio Urbanistica del Comune di Narni, a seguito di un'attività investigativa da parte del Nucleo di Polizia Tributaria di Terni, che aveva determinato l'arresto nella flagranza del reato di cui all'art. 317 del Codice Penale.

Tali attività investigative evidenziavano che il dipendente infedele aveva ideato un vero e proprio illecito "sistema" in ordine alla gestione delle pratiche a lui affidate in qualità di geometra istruttore, avendo i militari della Guardia di Finanza accertato che taluni professionisti operanti nel settore dell'edilizia erano risultati avere una corsia preferenziale nei rapporti con il Comune di Narni ed, in particolare, nelle pratiche edilizie presentate presso il citato Ente per le quali il geometra era stato designato quale responsabile del procedimento dall'Ente Locale.

Le indagini delegate consentivano di appurare che tali professionisti avevano instaurato rapporti con il geometra che andavano ben oltre le normali procedure, scaturenti dalla presentazione presso gli uffici tecnici del Comune di Narni di pratiche edilizie da parte di professionisti del settore affidate per l'istruttoria ed il conseguente iter amministrativo alla cura del tecnico comunale designato dall'Ente.

Il geometra, abusando dei suoi poteri di tecnico istruttore del Comune di Narni,

designato dall'Ente quale affidatario della pratica edilizia, aveva posto in essere comportamenti che non garantivano l'imparziale e regolare funzionamento della struttura amministrativa.

Tale "sistema" di rapporti avevano garantito al geometra l'indebito conseguimento di importanti introiti economici, come risultava dal fascicolo penale contenente testimonianze ed intercettazioni telefoniche.

Alla stregua delle circostanze accertate dai militari operanti e in considerazione della qualifica di dipendente pubblico rivestita dal geometra, venivano ravvisate specifiche responsabilità amministrative per "danno da disservizio", per "danno all'immagine" e finanche per danni derivanti "da mancati introiti".

Il "danno da disservizio" appare inconfutabile atteso che, come emergeva nel corso delle indagini, il Comune di Narni aveva patito effetti negativi sul generale funzionamento dell'Ufficio Urbanistica a seguito dell'illecita condotta posta in essere dal geometra nella gestione delle pratiche edilizie a lui affidate quale responsabile del procedimento.

Tali illiceità, da cui scaturiva il conseguente danno, atteneva precipuamente alla "velocizzazione" di quelle pratiche per le quali il suddetto geometra aveva percepito compensi non spettanti dai professionisti del settore dell'edilizia con i quali aveva istaurato "rapporti di collaborazione" e pertanto al contestuale "rallentamento" di tutte le altre pratiche per le quali venivano addotte dal dipendente pubblico notevoli prescrizioni, in molteplici casi pretestuose, al solo fine di indurre la controparte ad affidarsi a professionisti di sua fiducia.

Tale meccanismo era connotato da una tale sistematicità e da una tale automaticità quasi intrinseca e naturale che era opinione diffusa, e numerose sono risultate a riguardo le testimonianze di soggetti coinvolti acquisite in sede penale e in atti, sull'esistenza di una prassi, consolidatasi negli anni, che presso il Comune di Narni venivano evase in tempi brevi esclusivamente le pratiche edilizie affidate al professionista su menzionato.

Tali aspetti consentivano di configurare oltre al "danno da disservizio" anche un danno derivante da "mancati introiti" in considerazione del venir meno di talune entrate economiche che il Comune di Narni avrebbe ottenuto se fossero state rilasciate con regolarità le autorizzazioni amministrative riferibili a quelle pratiche edilizie per le quali il dipendente pubblico adduceva prescrizioni pretestuose, determinando di fatto un mancato rilascio dell'autorizzazione amministrativa o, comunque, una dilatazione ingiustificata dei tempi, di fatto inficiando sul mancato incasso dei relativi oneri economici da parte dell'Ente pubblico interessato.

In sostanza, risultava dalle indagini che il dipendente frapponeva ostacoli di ogni genere al fine di indurre tutti gli utenti a passare sotto le sue "forche caudine", ossia la tangente obbligatoria per avere una prestazione pubblica per la quale l'ente locale aveva predisposto il servizio in modo da soddisfare tutte le richieste avanzate dai cittadini utenti.

Danno complessivo patito dall'Amministrazione € 180.000,00.

In materia di frodi comunitarie un atto di citazione è stato emesso per fatti riconducibili all'indebita percezione di provvidenze pubbliche - cofinanziate da fondi di natura comunitaria,

a finalità strutturale - che vedeva coinvolta una società.

Trattasi di due finanziamenti per la realizzazione di corsi di formazione professionale approvati dalla Provincia di Perugia.

Con Determina Dirigenziale della Provincia di Perugia veniva approvata la graduatoria e il finanziamento dei progetti e per detto intervento venivano stanziati € 116.202,80 di cui risultavano erogati alla società in acconto complessivi € 92.962,24.

In sede di rendicontazione delle spese sostenute per l'effettuazione del corso la suddetta società era in grado di documentare spese unicamente per € 14.687,25 così come da verifica di rendiconto effettuata dal funzionario responsabile della Provincia di Perugia.

Pertanto, la Provincia di Perugia decideva di procedere al recupero, nei confronti della società che aveva beneficiato del contributo, della somma di € 78.724, 99 pari alla differenza tra i finanziamenti erogati a titolo di acconto (€ 92.962,24) e le somme ammesse effettivamente a finanziamento pubblico (€ 14.687,25), considerato che la documentazione delle spese sostenute era inserita nel bando di partecipazione alla concessione del contributo in esame quale condizione essenziale per ottenere il beneficio in questione.

La medesima Società partecipava ad una ulteriore procedura di selezione al fine di ottenere un contributo di natura europeo.

Venivano stanziati € 96.836,00 di cui risultavano erogati, alla società suddetta, in acconto, complessivi € 77.468,80.

In sede di rendicontazione delle spese sostenute per l'effettuazione del corso in questione la società era in grado di documentare spese unicamente per € 4.834,44, così come da verifica di rendiconto redatta in data 11.02.2005 dal funzionario responsabile della Provincia di Perugia

Con Determina Dirigenziale la Provincia di Perugia decideva di procedere al recupero nei confronti della società della somma di € 72.634,36, pari alla differenza fra i finanziamenti erogati a titolo di acconto (€ 77.468,80) e le somme ammesse effettivamente a finanziamento pubblico (€ 4.835,44), considerato che la documentazione delle spese sostenute era inserita nel bando di partecipazione alla concessione del contributo in esame quale condizione essenziale per ottenere il beneficio in questione.

Danno patito dalla Provincia di Perugia complessivamente pari ad € 172.705,72 "di cui 150.918,35 (€ 78.274,99 + € 72.643,36) per sorte, € 18.080,81 per interessi, € 2.754,56 per spese legali".

È stato diramato un atto riguardante l'ASFM di Terni con riferimento all'ex caserma Piave di Orvieto.

Dalle indagini risultavano le cause che avevano determinato la perdita di esercizio nel corso degli anni, ed in particolare, a fronte di una pressoché totale mancata maturazione di ricavi, l'azionista di riferimento della società R.P.O. -Comune di Orvieto-, si "orientava" per la trasformazione della società da SpA in Srl, non avendo la possibilità di ricapitalizzare.

Le voci che avevano maggiormente influito nella rilevazione delle spese e della perdita

di esercizio, fatta eccezione per quelle di funzionamento (consumo di energia elettrica, acqua, telefono ecc...), risultavano essere: Costi per il personale, Prestazioni di terzi, Spese finanziarie, Spese e perdite diverse.

Danno pari ad €. 926.008,00.

Una citazione è stata notificata nei confronti di un amministratore del Centro Multimediale di Terni.

Dalle indagini espletate dalla Procura della Repubblica di Rieti emergeva che il predetto amministratore aveva autorizzato un bonifico, raddoppiando il costo reale degli interventi, al fine di ottenere dalla Regione Lazio il finanziamento dell'intero costo, giustificando l'elargizione di tale bonifico con il (falso) pagamento per l'utilizzazione, mai avvenuta, da parte della s.p.a. Centro Multimediale di Terni di cui era il Direttore Generale, dei locali ed infrastrutture informatiche del Comune di Monteleone Sabino.

In concorso con altri soggetti, in tal modo induceva in errore la Regione Lazio procurandosi un ingiusto profitto costituito dall'importo dei due contributi con altrui danno, erogati nell'ambito del Programma Regionale in questione.

Danno pari ad €. 142.025,26.

Un atto è stato diramato per la mancata bonifica dell'area dell'ex mattatoio ubicato nel Comune di Panicale.

Le indagini evidenziavano il completo stato di abbandono della struttura interessata.

Dalle indagini emergeva la presenza di amianto negli edifici dell'ex mattatoio che era nota agli uffici competenti dell'Ente comunale già dall'ottobre 2001, quando un cittadino viciniore aveva investito la ASL locale a seguito della diagnosi di mesotelioma ad un prossimo congiunto convivente.

A seguito della prima segnalazione effettuata dalla locale ASL n. 2 al Comune di Panicale, questo ometteva di emettere ordinanza sindacale di rimozione delle coperture secondo le procedure previste dal D.M. del Ministero della Sanità 6 settembre 1994, punto 7, provvedendovi soltanto nell'anno 2008;

Dall'anno 2002 a tutt'oggi, il Comune non provvedeva a mettere in sicurezza l'immobile in questione, né ad elevare le dovute sanzioni amministrative per un importo di € 54.225,00.

Una citazione è stata emessa con riferimento al Comune di Terni per aver concesso al Gruppo Tiro a Volo – che l'aveva successivamente inquinata con i residui dei tiri – un'area relativamente alla quale non aveva disposto nessuna prescrizione per la rimozione dei residui, né mai controllato lo stato dei luoghi.

Nonostante il sequestro dell'area operato dall'Autorità Giudiziaria e la mancata realizzazione della bonifica promessa in atti, il Comune non effettuava alcuna attività al fine di ottenere la bonifica dalla TAV.

L'invio della documentazione della fattispecie di danno effettuata da parte della Procura della Repubblica alla Procura Contabile consentiva di accertare che la bonifica dell'area comportava un costo elevato che doveva essere sopportato da parte del Comune.

Le indagini evidenziavano un costo per interventi di bonifica valutata in €. 155.697,50 di cui:

- €. 5.697,50 costi smaltimento rifiuti
- €. 126.000,00 costi bonifica terreni e smaltimento
- €. 24.000,00 costi ripristino ambientale,

a cui vanno aggiunti gli oneri derivanti dalla progettazione degli interventi, dalla Direzione dei Lavori e dal Coordinamento per la Sicurezza in fase di Progettazione ed Esecuzione degli stessi.

Un atto veniva emesso con riferimento allo di studio di fattibilità del progetto "Ippocrate".

In particolare, dalle indagini si accertavano sensibili scostamenti di nominativi di soggetti, che pur presenti nel database della ASL n.4 di Terni, risultavano deceduti all'anagrafe tributaria.

Detti scostamenti venivano confermati dai tabulati acquisiti da parte del Nucleo Speciale GDF, tramite l'Agenzia delle Entrate, dalla SO.GE.I. SpA contenenti i nominativi delle persone fisiche risultate decedute, ma ancora iscritte nelle liste dei medici di medicina generale e, pertanto assistite a carico del Servizio Sanitario Nazionale, con conseguente indebita percezione dei relativi emolumenti da parte dei medici interessati, per un ammontare pari ad €. 83.044,08.

Una citazione atteneva alla ASL n. 4 di Terni, con riferimento ai lavori di ampliamento dell'edificio adibito a sede universitaria per realizzare n. 2 aule con servizi e accessori presso l'Azienda Ospedaliera "S. Maria" di Terni, dai cui lavori sarebbero derivati maggiori oneri sostenuti e non autorizzati per la realizzazione dell'ampliamento delle citate aule universitarie.

Gli accertamenti evidenziavano che il Dirigente dell'Ufficio tecnico pro-tempore dell'Azienda ospedaliera di Terni, nonché coordinatore unico, progettista e responsabile del procedimento per i lavori di ampliamento dell'edificio adibito a sede universitaria di Terni, aveva trasmesso all'allora Direttore Amministrativo, una relazione sui lavori di cui trattasi nella quale veniva evidenziata l'esecuzione di lavori in misura maggiore rispetto a quelli previsti nel progetto iniziale, per i quali non vi era alcun tipo di atto autorizzativo, tramite la redazione di due perizie di variante.

Conclusivamente l'Azienda Ospedaliera era costretta ad erogare una maggiore somma pari ad € 90.416,38.

Un atto di citazione veniva emesso nei confronti di un Professore, responsabile del Laboratorio della Clinica di Gastroenterologia del Dipartimento di Medicina Clinica e Sperimentale dell'Università degli Studi di Perugia, il quale si rendeva responsabile di una serie di irregolarità relative all'espletamento di lavori scientifici riguardanti gli esperimenti eseguiti per verificare l'efficacia di nuovi composti farmacologici nelle cellule in coltura e negli animali da esperimento [studi pre-clinici], che aveva fatto pubblicare su molte riviste scientifiche internazionali.

In particolare il suddetto Professore veniva ritenuto responsabile, quale incaricato di un pubblico servizio, di essersi impossessato del denaro dell'Unità di Ricerca di Perugia, del quale, in ragione del suo ufficio, aveva la disponibilità.

Più nel dettaglio, aveva impiegato le erogazioni ricevute dal MURST [ora MIUR], dall'Università degli Studi di Perugia e dalla Comunità Europea, le cui erogazioni sono vincolate all'esclusivo utilizzo per il raggiungimento di finalità di progetto indicate negli obiettivi, in progetti diversi da quelli per i quali aveva ottenuto il conseguimento di fondi, segnatamente per la realizzazione di lavori scientifici, nei quali risultava Corresponding Author, pubblicati su alcune riviste specializzate internazionali, che rilevavano falsi, in quanto fondati su consapevoli manipolazioni dei dati di laboratorio.

La falsificazione avveniva mediante la manipolazione dei risultati analitici di verifica dell'efficacia dei composti farmacologici su indicati, ovvero attraverso la produzione di falsi dati di laboratorio dimostrabili nell'utilizzo di immagini che, prese da differenti pubblicazioni, risultavano identiche anche se alterate nel colore, contrasto, dimensione e distribuzione spaziale [invertite o ruotate].

Il suddetto Professore risultava, altresì, colpevole di avere, con artifici rappresentati dalla falsa dichiarazione, dichiarato di svolgere attività in regime di impiego a tempo pieno, quale incaricato di un pubblico servizio e responsabile dell'Unità di Ricerca di Perugia, procurandosi l'ingiusto profitto, rappresentato dal conseguimento di un assegno aggiuntivo mensile, con danno dell'amministrazione ospedaliera.

In particolare, pur essendo in regime di impiego a tempo pieno, quale professore associato universitario, ed in rapporto di esclusività, per l'assistenza in convenzione con l'Azienda Ospedaliera di Perugia, risultava aver svolto attività libero professionale e di consulenza, mai autorizzata dall'ente universitario, per una serie di società farmaceutiche percependo da queste ultime ingenti somme di denaro e riscuotendo indebitamente, per la parte universitaria, l'assegno aggiuntivo mensile e per l'attività assistenziale l'indennità cui al D.Lgs. 517 del 1999.

In merito alla falsificazione delle pubblicazioni scientifiche, veniva istituita una Commissione istruttoria presso la Facoltà di Medicina dell'Università degli Studi di Perugia, la quale, ricorrendo all'ausilio di consulenti tecnici, verificava che gran parte delle venti pubblicazioni esaminate, in molte delle quali il Professore compariva come Corresponding Author, si fondavano su dati scientifici manipolati.

Questi non solo immetteva in circolazione dei dati, utilizzabili dalla comunità scientifica per le proprie ricerche finalizzate alla scoperta di nuovi farmaci, volutamente manipolati, ma al contempo sfruttava i fondi economici di cui aveva la disponibilità, in ragione del suo incarico, per fini diversi da quelli previsti nei progetti di ricerca.

La Commissione Istruttoria dell'Università di Perugia, ed alcuni consulenti dell'Università degli Studi di Cagliari, stabilivano l'esistenza certa di duplicazioni elettroniche, manipolazioni elettroniche e/o fotomontaggi del tipo copia-incolla, di immagini "che concretizzavano la

rappresentazione grafica di esperimenti di biologia molecolare". La stessa immagine, duplicata e/o manipolata elettronicamente, esprimeva il risultato di esperimenti differenti.

Il danno patito dalle pubbliche finanze risultava essere il seguente:

- nei confronti del MIUR che ha finanziato i lavori € 240.608,00,00.
- nei confronti della Comunità Europea che ha finanziato i lavori € 178.000,00.
- nei confronti dell'Università degli Studi di Perugia, € 1.987.016,90.

Il totale complessivo del danno patito dalle pubbliche finanze risultava essere di € 2.405.624,90.

In materia di Legge Pinto (legge n. 89/2001) è stato emesso un atto di citazione nei confronti di un giudice di pace per l'importo di circa 9.000,00 €, conseguente ad una eccessiva durata del processo.

Dal decreto della Corte di Appello si evinceva che il processo aveva avuto inizio in data 16 settembre 1996 e la causa era stata trattenuta in decisione il 9 maggio 1997, mentre la sentenza era stata depositata il 27 giugno 2004, circa otto anni dopo il su indicato trattenimento per la decisione.

Considerato che la durata ragionevole del processo di cui all'art. 6 della convenzione dei diritti dell'uomo deve essere calcolata alla luce anche della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in anni tre per il primo grado, in anni due per il secondo grado ed in anni uno per ciascuna fase successiva, la Corte di Appello ravvisava nella specie, attesa anche la particolare semplicità della controversia (opposizione a decreto ingiuntivo), una eccessiva durata del processo, in assenza tra l'altro, di ritardi imputabili alla parte.

Un atto di citazione è stato emesso nei confronti del Dirigente del Settore economico finanziario del Comune di Perugia per l'omessa riscossione della tassa obbligatoria sulle occupazioni di suolo pubblico con passi carrabili.

Il predetto Dirigente, rivestendo il ruolo di Funzionario Responsabile del Tributo, risultava essere il responsabile per la mancata riscossione ed il mancato inoltro degli avvisi di accertamento relativi al tributo in argomento.

Si accertava che il cambio del Dirigente inquisito aveva giovato all'attività accertativa, confermando con ciò, ove ve ne fosse stato bisogno, che la mancata riscossione della tassa in questione dipendeva da una condotta gravemente colposa del suddetto Dirigente.

Danno subito dall'Amministrazione € 149.131,03.

In tema di irregolarità concernenti "l'erogazione di contributi pubblici", è stato notificato una citazione nei confronti del rappresentante legale di un Consorzio che ha beneficiato di contributi dalla Regione Umbria.

Dall'attività istruttoria emergeva che il suddetto Consorzio non aveva rispettato l'impegno, per se e per gli aventi diritto, a non distogliere dal previsto impiego le attrezzature e le altre cose mobili acquistate con il contributo per un periodo di almeno tre anni dalla data di accertamento di avvenuta esecuzione del progetto.

Si evidenziava come l'effettivo sostenimento delle spese è un requisito essenziale per

beneficiare degli aiuti previsti dal bando pubblico.

L'attività investigativa, altresì, metteva in luce come il suddetto Consorzio, al fine di percepire indebitamente le provvidenze pubbliche, si procurava false attestazioni liberatorie di pagamento rilasciate da alcune società fornitrici.

Con la compiacenza e la condotta dolosa delle su indicate società, il Consorzio riusciva a rendicontare "falsamente" il sostenimento delle spese, riferibile alle attrezzature oggetto di contribuzioni pubbliche, riuscendo in tal modo ad ottenere da parte dell'Ente Regione Umbria l'erogazione delle provvidenze economiche in contestazione.

Pregiudizio economico patito dalla Regione Umbria € 144.659,58.

Si segnalano altre ulteriori questioni contenute in diversi atti di citazione.

In particolare:

- Responsabilità del Sindaco di un Comune per aver promosso la convocazione della Giunta al fine di far deliberare il ricorso ad un consulente esterno in palese contrasto con la normativa e i principi affermati dalla giurisprudenza in materia di affidamento di consulenze ed incarichi esterni. L'oggetto della prestazione professionale da parte del legale esterno si era concretizzato nella presentazione alla Procura della Repubblica di un atto di querela sottoscritto dal Sindaco nei confronti di un Consigliere d'opposizione per il reato di diffamazione aggravata e continuata in danno dello stesso Sindaco.
- Responsabilità di un insegnante della scuola elementare per essersi completamente disinteressata della vigilanza sui bambini ad essa affidati, avendo detta insegnante svolto, proprio durante le lezioni di cui era responsabile, delle ricerche in internet per la redazione di un libro per finalità esclusivamente personali. È stato contestato il "*danno da disservizio*" in quanto, nonostante la convenuta avesse una classe di bambini di 4<sup>a</sup> elementare in condizioni di accedere ad Internet per soli fini didattici, la stessa non teneva, come avrebbe dovuto, una condotta attenta all'utilizzo dei PC, consentendo agli alunni di avere libero accesso a siti pornografici. Una condotta omissiva che determinava la messa in circolazione di immagini oscene da parte di bambini di 9/10 anni di età, con grave danno da disservizio conseguente alla chiusura dell'aula informatica a seguito di denunce da parte dei genitori. L'insegnante non solo ometteva di rendere la prestazione dovuta, ma svolgeva illecitamente una funzione dai connotati pubblicitari, integrando, in tal modo una gravissima lesione alla funzione precipua dell'istituzione scolastica presso la quale prestava servizio e causando alla medesima un danno da disservizio.
- Responsabilità di un Funzionario del settore Urbanistica, Edilizia e Pianificazione di un Comune per aver concesso permessi di costruire in sanatoria in violazione della normativa vigente che, in caso di opere edilizie senza autorizzazione obbliga il trasgressore alla remissione in pristino o, nel migliore dei casi, al versamento di una indennità pecuniaria a titolo di sanzione.

È chiara la ratio della normativa di settore che disciplina il procedimento volto a sanare eventuali opere abusive o difformi rispetto a quanto autorizzato. Se di fronte ad opere abusive

il responsabile è tenuto, di regola, a ripristinare lo stato antecedente all'abuso, la stessa legge consente una deroga attraverso un procedimento in sanatoria il cui esito positivo è subordinato all'acquisizione di una serie di pareri e determinazioni di natura tecnica che, in concreto, si realizzano nella compatibilità paesaggistica e nel pagamento di una sanzione.

Un invito a dedurre è stato emesso nei confronti di sei dipendenti della Provincia di Perugia per assenze ingiustificate dal lavoro.

Tali assenze costituiscono pertanto allontanamenti illegittimi dal luogo di lavoro e dai compiti assegnati, per i quali la Pubblica amministrazione, ossia la Provincia di Perugia, aveva registrato come normale orario di lavoro al fine della corresponsione delle relative spettanze economiche, essendo stata indotta in errore dagli stessi dipendenti che, mediante gli artifici che risultano ampiamente descritti nella documentazione acquisita nella fase istruttoria, simulavano fraudolentemente la loro presenza al lavoro, quando invece se ne allontanavano per svolgere attività estranee al loro compiti di servizio.

Dalla stessa attività istruttoria risultava evidenziato per ogni dipendente della Provincia di Perugia inquisito e interessato dall'attività d'indagine, l'orario di lavoro, come da registrazioni effettuate dal sistema meccanizzato con le varie marcature dei badge, estratte dai tabulati acquisiti dalla Provincia di Perugia, il tutto rapportato all'accertamento delle assenze riscontrate.

Tra l'altro l'installazione di sistemi di videoripresa, effettuati a seguito di una delega della Procura penale interessata anch'essa all'indagine, nonché i servizi di osservazione, controllo e pedinamento effettuati dai militari operanti, consentivano di accertare gli effettivi movimenti dei dipendenti della Provincia e quindi i luoghi da essi frequentati e la loro attività fuori dal luogo di lavoro, supportati, in alcuni casi, da fotografie e/o altra fonte di prova caso per caso.

I successivi riscontri con le registrazioni formali del sistema meccanizzato consentivano di accertare inequivocabilmente che dette assenze non erano state registrate dal sistema e che pertanto esse erano state considerate e contabilizzate come normale orario di lavoro.

Oltre al danno relativo alla retribuzione, connesse al periodo di assenze ingiustificate di ciascun dipendente, si riteneva di aggiungere anche il danno all'immagine patito dalla Provincia di Perugia .

Danno patito dalla Pubblica Amministrazione € 63.328,51.

Un invito a dedurre è stato emesso nei confronti di due dipendenti di un Istituto per ciechi e pluriminorati di Assisi, a seguito del decesso di un ragazzo disabile nella vasca idromassaggio dello stesso Istituto.

Il paziente, affetto da tetraparesi spastica, sotto il controllo dei due educatori, aveva iniziato un trattamento idroterapeutico su una vasca con idromassaggio. Gli operatori, assentatisi per pochi minuti, al loro ritorno avevano rinvenuto il paziente privo di conoscenza immerso nella vasca. Immediatamente erano state poste in essere le manovre rianimatorie, ma nonostante i tentativi il paziente decedeva.

In merito bisogna segnalare che il soggetto disabile in questione non doveva essere lasciato da solo per nessuna ragione, attesa la sua incapacità a provvedere a qualunque movimento in maniera autonoma.

In sede penale ai due imputati veniva irrogata la condanna a 4 mesi di reclusione, con sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del c.p.p..

È inverosimile che un soggetto bisognoso di assistenza continua, venga lasciato solo in una vasca idromassaggio, con grave nocumento della sua incolumità che, nel caso di specie, determinava la morte del soggetto assistito.

L'Istituto, tra l'altro, subiva anche un grave danno economico, considerato che esso opera sul mercato e alcuni servizi sono in concorrenza con il settore sanitario privato.

Danno € 100.000,00.

Un invito a dedurre è stato emesso nei confronti di un direttore di un Ufficio Postale che si procurava del denaro contante prelevandolo di volta in volta da sette buoni fruttiferi intestati ad altrettanti clienti.

Infatti, attraverso artifici da lui escogitati e posti in essere, ritirava e ripianava, con un fitto giro di operazioni, parte delle cifre che prelevava, facendo quindi in modo che i correntisti non si accorgessero di nulla.

Successivamente, il medesimo direttore confessava ad un suo collega quanto aveva commesso, per cui la Direzione Centrale delle Poste Italiane, venuta a conoscenza della vicenda, inviava un'ispettrice incaricata d'eseguire gli accertamenti conseguenti .

La stessa, dopo aver appurato concretamente le irregolarità in parola, procedeva a sporgere formale querela presso il Comando Stazione Carabinieri.

Danno complessivamente patito dalle Poste Italiane € 93.998,43.

Una serie di inviti a dedurre (otto) sono stati emessi per casi di malasanità.

I casi di lesioni sanitarie dai quali sono scaturite richieste di risarcimento danni da parte dei danneggiati sono dei più vari e sono riferiti ad interventi chirurgici ordinari e di non particolare difficoltà tecnica, che richiedevano pertanto, da parte dei medici che avevano eseguito i medesimi interventi, un bagaglio professionale di media entità.

Al contrario, in molti casi si poteva constatare che i suddetti sanitari non avevano utilizzato negli interventi quelle cautele, cure o conoscenze costituenti lo standard minimo di diligenza richiesto o, piuttosto, avevano sottovalutato lo stato clinico del paziente senza effettuare gli ulteriori accertamenti che si sarebbero dovuti effettuare.

Danno complessivo patito dall'Erario € 749.206.96.

Un invito a dedurre è stato notificato ad un pubblico dipendente che, con la complicità di altri soggetti privati – definitisi "astaroli", in quanto professionalmente dediti alla partecipazione agli incanti previsti nel centro "Istituto Vendite Giudiziarie" ed in altri della Regione-, erano soliti operare, dopo aver appreso dai vari bollettini o da specifici siti internet le date e i luoghi di effettuazione delle aste giudiziarie, una ricognizione sul posto ("visione" nel loro gergo), nel corso della quale richiedevano un incontro preliminare con il debitore

esecutato, al fine di verificare l'interesse di questi a mantenere il possesso della merce oggetto dell'incanto.

Avutane conferma, esigevano da questi la dazione di una somma di denaro, solitamente proporzionale al valore dei beni posti all'incanto ed al numero dei soggetti agenti.

La consegna del contante assicurava al debitore la mancata partecipazione degli indagati alle aste e, spesso – in caso di asta dichiarata deserta - la possibilità di procedere all'acquisto in epoca successiva, nel corso di incanti su commissionario (e, quindi, aventi una base di partenza con valutazioni della merce nettamente inferiori a quelle risultanti dal verbale di pignoramento).

Viceversa, qualora il soggetto contattato non riteneva di prendere in considerazione l'offerta, il gruppo poneva in essere strategie atte ad influenzare concretamente l'esito della gara, operando offerte tese alla mera esclusione del soggetto passivo, che desisteva – per ragionevoli impossibilità economiche - dall'operare rilanci, ed addivenendo, grazie ad un accordo collusivo, ad aggiudicazioni di merce per la quale, di fatto, non serbava alcun interesse.

La gara, così realizzata, veniva fuorviata dal suo normale svolgimento.

Più grave, tuttavia, emergeva la condotta degli indagati, in relazione alle circostanze concrete desunte dall'attività di indagine. La minaccia, infatti, veniva spesso operata nei confronti di soggetti "minus habens" con atteggiamenti sopraffattivi, idonei ad incutere timore e a coartare la volontà della vittima. Il debitore esecutato – soggetto già pressato psicologicamente - in presenza della ingiusta richiesta di denaro proveniente da individui che non esitavano a trarre profitto dalla sua situazione, subiva la pretesa come un rimedio atto ad evitare, nel caso di mancata adesione, il paventato verificarsi di un più grave pregiudizio.

Ogni debitore veniva concretamente coartato nella libera determinazione della propria volontà: nella maggior parte dei casi, infatti, detto debitore avrebbe potuto mantenere la disponibilità del bene oggetto dell'incanto, ottenendo l'aggiudicazione dello stesso senza troppe difficoltà.

Evidenti, nella globalità del contesto in esame, risultavano le responsabilità a carico del personale dell'Istituto Vendite Giudiziarie di Terni, incaricato dal Tribunale di Spoleto a sovrintendere e determinare le modalità di esecuzione degli incanti.

In particolare, estremamente deplorabile si appalesava la condotta -omissiva e/o commissiva – di un addetto che, quale incaricato di un pubblico servizio, risultava aver compiuto ripetutamente operazioni relative agli incanti e formato i relativi atti, al fine di favorire gli autori della condotta delittuosa in esame, agendo in danno della pubblica amministrazione.

Le indagini esperite evidenziavano che il suddetto dipendente aveva manifestato una condotta concorrente nella commissione dei reati ipotizzati, poiché:

- in considerazione della sua specifica competenza, informava i componenti il gruppo circa gli incanti nei quali i debitori esecutati sarebbero stati, a suo avviso, maggiormente interessati

a mantenere il possesso dei beni pignorati (presupposto, questo, che avrebbe assicurato loro un prevedibile vantaggio patrimoniale), indirizzandoli verso questi;

- non si esimeva dall'accompagnare gli indagati sul luogo degli incanti o dal fornire loro indicazioni su come raggiungerlo;

- dichiarava deserta l'asta, qualora il soggetto esecutato risultava aver adempiuto alla richiesta estorsiva, formalizzando il verbale che veniva trasmesso all'Ufficio Esecuzioni Mobiliari del Tribunale;

- riceveva direttive dagli stessi estorsori sulla condotta da tenere in relazione alla procedura afferente l'incanto.

Ancor più biasimevole appariva la circostanza per la quale il suddetto dipendente, pur avendo avuto contezza della condotta delittuosa posta in essere, di volta in volta, dai soggetti sopra indicati, in quanto destinatario egli stesso delle rimostranze e delle segnalazioni delle persone offese (che confidavano in lui, quale referente più diretto e gerente della regolarità nella esecuzione delle procedure esecutive promosse a loro carico), volutamente ometteva di farne denuncia alla competente Autorità Giudiziaria.

Ulteriore condotta illecita si concretizzava nell'agevolazione della posizione di alcuni debitori esecutati, in danno dei creditori. L'incaricato, infatti, spesso, verbalizzava falsamente, in fase di ricognizione, l'assenza dal luogo di custodia dei beni pignorati, ovvero forniva consigli circa eventuali escamotage atti ad evitare l'asporto dei beni medesimi. In una circostanza, addirittura, non aveva esitato a suggerire al debitore di sostituire una macchina operatrice con altra più vetusta, di minor valore commerciale, seppur di colore diverso.

Relativamente ai personaggi che risultava aver posto in essere le condotte delittuose in esame, si delineava, nel corso delle varie fasi dell'indagine, la sussistenza di una vera e propria organizzazione, ben articolata e con una precisa suddivisione interna di compiti e ruoli, la quale preordinava:

- a quali aste partecipare, in relazione al vantaggio economico che ne sarebbe potuto derivare;

- chi avrebbe dovuto effettuare la "visione" dei beni oggetto dell'incanto;

- chi avrebbe dovuto operare la richiesta estorsiva nelle fasi precedenti all'asta;

- chi avrebbe provveduto all'eventuale acquisto dei beni;

- chi avrebbe dovuto rivendere, al debitore medesimo, il bene acquistato all'incanto, richiedendo un prezzo di gran lunga superiore a quello risultante dalla fattura di acquisto;

- chi avrebbe provveduto a riscuotere il "buro" (nel loro gergo il vantaggio economico derivante dall'affare);

- come ripartire il guadagno;

- come risolvere le problematiche eventualmente sorte nelle fasi del disegno criminoso.

Altro invito a dedurre è stato notificato nei confronti di un'impiegata presso un Ufficio PP.TT., per aver sottratto ingenti somme di denaro dai possessori di libretti postali emessi presso le Poste Italiane, sede di Spoleto.

Dal testo delle varie denunce risultavano effettuati una serie di movimenti, consistenti in prelievi e versamenti, di fatto mai eseguiti dagli intestatari dei libretti che, comunque, alla fine constatavano inspiegabilmente gli ammanchi di denaro.

Delle anomalie contabili ne veniva a conoscenza il direttore dell'Ufficio Postale che, nell'effettuare una operazione su un libretto postale di una correntista, constatava una irregolarità contabile tra il supporto informatizzato e quello cartaceo.

A seguito di ciò, il direttore provvedeva ad informare l'Ufficio Tutela Aziendale Fraud Management - Poste Italiane, con sede a Firenze, per cui, si presentava presso quell'ufficio postale la funzionaria del suddetto ufficio tutela, la quale effettuate le dovute verifiche, era in grado di confermare quanto sopra indicato. La stessa provvedeva a contattare la presunta responsabile, impiegata presso l'ufficio postale in disamina, la quale ammetteva di essere la responsabile della frode ed indicava ulteriori quattro libretti di risparmio intestati ad altrettanti clienti sui quali aveva effettuato analoghe operazioni.

Danno complessivo patito dall'Amministrazione PP.TT. € 58.593,17.

Un invito a dedurre è stato notificato nei confronti di un'azienda beneficiaria di finanziamenti.

A seguito della trasmissione a questa Procura, da parte della Giunta Regionale della Regione Umbria, di una serie di ipotesi di danni erariali conseguenti a revoche di finanziamenti erogati ai sensi del piano di sviluppo rurale 2000/2006, figurava tra i vari provvedimenti di revoca, anche quello relativo ai benefici concessi ad un'azienda.

Dalle indagini e denunce presentate risultava che l'Agenzia Regionale Umbra per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura (ARUSIA) aveva effettuato un controllo presso la suddetta azienda, nell'ambito della quale il titolare si era insediato come giovane agricoltore. Del controllo veniva redatto apposito verbale.

A seguito delle risultanze evidenziate dal verbale di controllo ARUSIA il titolare risultava inadempiente rispetto agli obblighi assunti in quanto non manteneva la dimensione economica dell'azienda minima prevista per accedere agli aiuti.

L'inadempienza dell'obbligo di mantenere la dimensione economica minima prevista determinava, ai sensi dell'art. 12 del bando, l'avvio del procedimento di decadenza e revoca degli aiuti.

Trascorso il termine per la restituzione bonaria dell'aiuto concesso al titolare dell'azienda, senza che lo stesso provvedesse al relativo rimborso, il Dirigente regionale responsabile procedeva alla pronuncia della decadenza ed alla revoca definitiva degli aiuti concessi.

Danno erariale pari ad € 26.554,46.

Diversi atti sono stati redatti in seguito a numerosi circostanziati articoli di stampa con i quali venivano denunciate difficoltà finanziarie di diversi Comuni Umbri in conseguenza della stipula di contratti di finanza derivata (c.d. Swap), per un danno erariale complessivo di circa quattro milioni di Euro.

Dalle indagini risultava che, come emergeva anche dalla consulenza tecnica della BRADY Italia S.r.l. di Milano (società specializzata in valutazioni tecnico-finanziarie di operazioni in strumenti finanziari derivati e conosciuta per aver partecipato come partner specializzato alla trasmissione televisiva "REPORT" andata in onda su RAI TRE), molti contratti di derivati erano stati posti in essere quali rinegoziazioni di contratti precedenti, generando somme a titolo di up-front a favore dei Comuni contraenti, che di fatto non rappresentavano un vero e proprio utile per l'Ente Pubblico, in quanto completamente assorbiti in ulteriori e sempre più ingenti perdite derivanti dai valori "Mark to Market" negativi per l'Ente.

Inoltre le numerose rinegoziazioni poste in essere generavano, durante tutte le fasi contrattuali di nuove sottoscrizioni ed estinzioni delle operazioni di finanza derivata, il sostenimento da parte dei Comuni di costi impliciti e/o occulti comportanti un aumento sempre maggiore dell'indebitamento che di fatto concretizzavano una serie di "MANCATE ENTRATE" per le casse comunali, derivanti dai decrementi patrimoniali subiti dallo stesso Ente, indipendentemente dall'andamento dei contratti sottoscritti.

Le numerose rinegoziazioni operate dagli enti locali, così come accertavano i militari operanti producevano solo un aumento della esposizione al rischio e all'indebitamento che si concretizzava nel pagamento di ingenti flussi differenziali negativi e ingenti costi impliciti che di volta in volta si generavano.

Responsabili del pregiudizio procurato dai predetti contratti risultavano essere oltre agli amministratori che avevano autorizzato le operazioni finanziarie di che trattasi, anche i Responsabili Finanziari degli enti locali che risultavano aver sottoscritto i contratti di swap.

I Responsabili finanziari degli enti locali, in particolare, pur dichiarando di saper valutare e comprendere i rischi delle operazioni in strumenti finanziari derivati, non erano stati in grado di rilevare la presenza di costi impliciti e/o invisibili che erano in realtà presenti nei citati contratti, sottovalutando completamente tali clausole contrattuale senza procedere ad una minima analisi preliminare del contratto e delle condizioni che lo stesso conteneva, sottoscrivendo, in alcuni casi, tali contratti in completa lingua inglese e procedendo alla relativa traduzione solo dopo la firma, impegnando economicamente per molti anni futuri i Comuni contraenti e provocando ingenti perdite agli stessi Enti.

Sono d'obbligo alcune considerazioni sulla natura giuridica della finanza derivata.

Un derivato, è uno strumento finanziario il cui valore deriva da quello di un'attività sottostante, intendendo con ciò che il prezzo di un derivato dipende dal valore di una certa attività che non si possiede, in modo da negoziarne il rischio senza acquistarla direttamente sul mercato. In particolare, la natura del sottostante e/o nozionale, può avere carattere reale (merci, prodotti energetici o materie prime) ovvero finanziario (azioni, titoli di Stato, obbligazioni, tassi di interesse, tassi di scambio, indici azionari o tassi di inflazione).

Le finalità per le quali possono essere utilizzati sono riconducibili a tre tipologie:

1. copertura dei rischi derivanti da una posizione già aperta: sappiamo che il valore degli investimenti (in merci, valute, strumenti finanziari, tassi d'interesse, ecc.) è legato

all'andamento di certe variabili finanziarie, e i derivati permettono di fronteggiare le variazioni sfavorevoli di tali variabili; ed è questa la finalità permessa dalla normativa in materia e che gli Enti Pubblici debbono perseguire;

2. attività speculativa: si negoziano derivati per trarre un profitto, assumendo anche rischi di perdita non indifferenti. Gli speculatori scommettono su variazioni a loro favorevoli dei prezzi delle attività sottostanti. Gli strumenti derivati sono strumenti con un elevato grado di leva finanziaria: guadagno e perdita potenziali sono molto grandi;

3. operazioni di arbitraggio: sono operazioni effettuate acquistando e vendendo la stessa attività su due diversi mercati, in funzione di una temporanea deviazione dalle relazioni di equilibrio che legano il prezzo del derivato a quello del sottostante.

Esistono numerose e variegata tipologie di derivati, che possono essere classificate, anche per la disciplina normativa italiana, in forward, swap, future e opzioni, tuttavia i contratti di swap denominati I.R.S. (interest rate swap) costituiscono la quasi totalità degli strumenti finanziari sottoscritti dagli Enti Pubblici.

Lo swap è un contratto atipico dal momento che non è rinvenibile una sua disciplina normativa specifica all'interno dell'ordinamento e, secondo la dottrina prevalente e nella loro forma più semplice (cd plain vanilla), consiste nell'accordo negoziale, mediante il quale due parti convengono di scambiarsi, a date prefissate, flussi monetari che costituiscono la risultante dell'applicazione di parametri di Borsa o ricavati dal mercato finanziario, calcolati su un capitale di riferimento (sottostante o nozionale).

Generalmente le due posizioni sono strutturate in maniera tale da risultare equivalenti al momento della stipula.

Conseguentemente, l'acquirente del derivato ed il venditore si scambieranno con la prima liquidazione (semestrale o annuale) flussi di denaro esattamente in equilibrio, dopo la prima liquidazione, l'eventuale incremento o decremento dei tassi di mercato determinerà il vantaggio o la perdita di convenienza dell'acquirente dello swap.

Di norma, il regolamento dei flussi di interesse dovuti tra le due parti avviene in via differenziale e ciascuna parte rimane obbligata nei confronti dell'ente erogatore del prestito, sia per quanto concerne il capitale che gli interessi.

Nella prassi contrattuale gli interest rate swap che coinvolgono gli enti locali, si è soliti applicare ai contratti base (plain vanilla) una serie di opzioni volte a modellare gli strumenti in relazione alle specifiche esigenze di ciascun ente.

Una delle più diffuse (e gradite) dagli enti, è certamente quella definita tecnicamente "UP-FRONT". Esso consiste nella liquidazione, all'atto della sottoscrizione del contratto, di una somma di denaro.

Infatti, al momento iniziale di un'operazione di IRS, il valore del contratto dovrebbe essere sempre nullo e/o equivalente, in quanto alle due controparti contrattuali dovrebbe spettare un'identica probabilità di "vittoria".

Occorre sempre tener presente che questo valore nullo può esistere solo in un

determinato istante, che è quello di sottoscrizione del contratto.

Questo in quanto la previsione dei tassi Euribor variano in continuazione, alterando l'equilibrio dell'operazione che poco dopo il momento di stipula del contratto potrebbe aver assunto valori di mercato positivi o negativi.

Qualora la posizione contrattuale delle controparti non fosse equivalente al momento della sottoscrizione, e quindi compensate con un up-front, la differenza costituirebbe un "COSTO IMPLICITO", la cui acquisizione, costituisce un immediato profitto per la Banca e una "MANCATA ENTRATA" per l'Ente Pubblico.

Negli swap purple collar la parte che si è impegnata a corrispondere flussi in base al tasso variabile non effettuerà i versamenti ad ogni scadenza stabilita come avviene per gli swap "plain vanilla", ma unicamente nel caso in cui il tasso di mercato risulterà compreso tra un valore massimo (cap) ed un valore minimo (floor).

L'operatività in derivati degli Enti Pubblici soggiace alle regole contenute in specifiche disposizioni di legge, le cui finalità sono il controllo ed il contenimento della spesa pubblica.

Con la legge n. 539 del 20 dicembre 1995 ed il D.M. n. 420 del 5 luglio 1996, che prescrive, per i prestiti in valuta estera degli Enti locali, l'obbligo della copertura del rischio di cambio, mediante operazioni di swap, è stato consentito agli stessi l'accesso al mercato dei prodotti derivati.

Successivamente l'art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), ha previsto per gli enti territoriali la possibilità di emettere titoli obbligazionari o di contrarre mutui, con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito o previa conclusione di contratti di swap per l'ammortamento del debito (amortizing swap).

La scelta operata dal Legislatore nella legge finanziaria 2002 è evidentemente indirizzata verso l'utilizzo della tipologia negoziale non con finalità speculativa che, fra l'altro, mal si attaglia agli scopi istituzionali che improntano l'azione delle amministrazioni locali interessate, quanto piuttosto verso l'utilizzo della tipologia negoziale finalizzata alla copertura del rischio connesso ad operazioni di finanziamento preesistenti delle attività pubbliche.

L'uso dei derivati permette di coprire al meglio il rischio interessi mediando tra tasso fisso e tasso variabile ma può anche permettere, con un uso improprio, di speculare e generare cassa nel breve periodo con conseguenti maggiori rischi su lungo termine.

Per questo motivo con D.M. n. 389 del 1 dicembre 2003, sono stati individuati i casi in cui gli Enti locali possono ricorrere al mercato degli strumenti derivati ed è stato previsto, nel contempo che:

- le operazioni di indebitamento in valute diverse dall'euro devono essere coperte (con esclusione di finalità speculative) contro il rischio di cambio attraverso uno swap di tasso di cambio;
- i prestiti obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione (bullet) devono essere affiancati da uno swap d'ammortamento, qualora non sia stato costituito un

apposito fondo;

- non determinino il posticipo della scadenza originaria;
- non comportino, all'atto della sottoscrizione, la corresponsione all'Ente di somme di denaro a pronti (up - front) superiori all'1% del valore nozionale;
- non prevedano un profilo crescente nel tempo dei valori attuali dei pagamenti, al fine di evitare la concentrazione del rimborso del debito in prossimità della scadenza negoziale;
- vengano stipulati soltanto in corrispondenza di passività effettivamente dovute e con intermediari che presentino un certo livello di rating;
- qualora l'operatività in derivati superari i 100 milioni di euro, l'esposizione verso ogni intermediario non può superare il 25% di quella complessiva.

I principi sopra enunciati sono stati ribaditi anche dalla Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Legge Finanziaria per il 2007) e infine, la Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria per il 2008) e l'art. 62 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella Legge n. 133 del 6 agosto 2008, come modificato dall'art. 3, comma 1 della Legge n. 203 del 22 dicembre 2008, che hanno previsto, tra l'altro, che la stipula di nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati è bloccata fino a quando il Ministro dell'Economia e delle Finanze fisserà con apposito regolamento le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni per la loro conclusione, e comunque per almeno un anno dall'entrata in vigore del decreto legge n. 112/2008.

L'investimento, finanziato a rigore, dovrebbe generare maggiori entrate per l'ente che derivano ad esempio dall'applicazione delle tariffe per l'uso dell'infrastruttura, entrate che consentirebbero, pertanto, di pagare il servizio del debito senza aggravii di tassazione per le generazioni future.

Invece, veniva accertato dai militari operanti che i Comuni stipulanti, con le numerose rinegoziazioni di contratti di swap poste in essere, avevano aumentato solamente la loro esposizione al rischio ed all'indebitamento, che si concretizzava nel pagamento di ingenti flussi differenziali negativi e ingenti costi impliciti che di volta in volta si generavano.

La motivazione principale e fondamentale per cui vengono stipulati i contratti di finanza derivata maggiormente in ambito pubblico, va ritrovata in una giustificazione finanziaria comprensibile per il bilancio di un ente locale al fine di coprire l'ente stesso dal rischio di variazione dei tassi di interesse, trasformando in tasso fisso il tasso variabile, e viceversa, che l'ente deve pagare alla banca per i mutui stipulati o per i BOC emessi.

In questo modo l'ente predetermina, ai fini della propria pianificazione finanziaria, l'ammontare esatto dei pagamenti che dovrà sopportare in futuro.

La finalità principale di tali contratti è quella, pertanto, di garantirsi contro certi rischi (cd "hedging").

Sotto tale profilo i contratti svolgono una funzione simile a quella dei contratti assicurativi.

Per meglio comprenderne la finalità di copertura, si pensi ad esempio ad un contratto di

mutuo concluso da un ente a tasso variabile che nel tempo si alzi in misura considerevole ed il mutuo può risultare quindi particolarmente oneroso.

Sottoscrivendo un contratto di swap si cerca di ridurre le conseguenze negative derivanti dall'aumento dei tassi variabili strutturandoli in modo che le rate da pagare diventino uguali, come se l'indebitamento fosse a tasso fisso e non variabile.

Ciò consente alle società una migliore programmazione del flusso di pagamenti e anche un momentaneo sollievo dagli oneri finanziari.

In una situazione del genere il contratto di swap ha essenzialmente funzione di copertura.

Naturalmente può accadere anche la situazione opposta, seppur molto più difficilmente, ovvero l'ente si è indebitato a tasso fisso e dal momento che, nel frattempo, i tassi variabili si sono abbassati l'ente si trova a pagare interessi alti rispetto a quelli ora potenzialmente negoziabili sul mercato.

Con un contratto di swap, pertanto, si fa in modo che il tasso d'interesse "si trasformi" da fisso in variabile.

Non sempre i contratti di swap vengono conclusi con finalità di riduzione del rischio, talvolta essi vengono invece conclusi con finalità speculative.

Ciò avviene in particolare quando non vi è un previo indebitamento sottostante.

In pratica, alcune volte i contratti di swap vengono utilizzati non per ridurre un rischio, ma per crearlo.

Quando la finalità non è di copertura, si va contro la normativa di cui al D.M. 389/2003 con il quale vengono individuati i casi in cui gli enti locali possono ricorrere al mercato degli strumenti derivati ove viene previsto, tra l'altro, che tali strumenti sono consentiti soltanto per finalità di copertura dei rischi, con esclusione, quindi delle sottoscrizioni avente carattere speculativo, ciò in linea anche con gli obiettivi di una sana gestione finanziaria.

Nei casi esaminati dalla Procura Umbra i contratti stipulati non hanno avuto una funzione di copertura, considerato che i mutui per i quali erano stati stipulati risultavano estinti, pertanto, gli enti hanno di fatto, speculato, sull'andamento futuro dei tassi di interesse esponendo i propri bilanci, per svariati anni, agli effetti negativi di una variazione avversa dei tassi stessi.

Infatti affinché tali contratti possano essere sottoscritti dagli enti, l'utilizzazione dei derivati è consentita solo in relazione alla gestione di effettiva passività e perciò con finalità di copertura dei rischi.

In pratica l'ammontare negoziale del contratto derivato deve corrispondere sempre al valore delle passività sottostanti e quindi alla riduzione finale del costo dei debiti.

La finalità speculativa inoltre è rilevabile dall'inserimento nei contratti in esame, di "opzioni digitali", che consistono in particolari opzioni in base alle quali nel momento in cui il tasso di riferimento (in genere Euribor a 6 mesi) raggiunge un determinato livello, l'ente incassa oppure paga una somma fissa, ciò in considerazione del fatto che tali opzioni oltre ad

essere altamente rischiose e quindi un ente pubblico dovrebbe quantomeno evitarle, dovendo gestire le finanze pubbliche, sono vietate dal citato D.M. 389/2003 il quale prevede solamente l'inserimento di opzioni cosiddette "semplici" quali il "cap" e il "floor".

Le circostanze sopra rilevate sono state, tra l'altro, confermate dalla consulenza tecnica effettuata dalla "Brady Italia S.r.l." di Milano richiamata.

L'inserimento di opzioni digitali è stato, tra l'altro, oggetto della deliberazione n. 1/2008 della Corte dei Conti – Sezione di Controllo per la Regione Sicilia che ha evidenziato come le opzioni digitali anche se possono dare certezza circa l'ammontare massimo pagato dal Comune, appartengono ad una categoria di opzioni decisamente più rischiose di quelle semplici indicate dalla normativa ("cap" e "floor") e ad ogni buon conto un ente pubblico dovrebbe rifuggire i rischi, visto anche la mancanza di personale, all'interno delle strutture territoriali, specializzato nella comprensione degli articolati meccanismi di finanza derivata.

Tali opzioni, sono state altresì ritenute illegittime dalla Corte dei Conti (deliberazione n.17/2008), in quanto non previste dall'art. 3 del D.M. 389/2003 e dalla successiva Circolare del Ministero dell'Economia del 27/05/2004.

La magistratura contabile ha comunque richiamato più volte gli stessi amministratori locali, "i quali rischiano di pagare di tasca propria, responsabili di avere intrapreso consapevolmente o meno un percorso avventuroso con denari dei contribuenti".

Anche la comunicazione della Consob n. DI/99013791 del 26.02.1999 ha stabilito che un'operazione per essere definita di copertura deve essere posta in essere per ridurre la rischiosità di base ossia sia elevata la correlazione tra le caratteristiche tecnico finanziarie (scadenza, tasso di interesse, tipologia ecc..) dell'oggetto della copertura e dello strumento finanziario utilizzato a tal fine.

Il problema è che le operazioni di rinegoziazione stipulate dai Comuni di cui agli atti redatti dalla Procura Umbra prevedono già in partenza condizioni sfavorevoli per gli enti, per cui la probabilità che gli enti stessi possano effettivamente beneficiare da tali rinegoziazioni, in termini di protezione dal rischio di tasso di interesse, rimane assai remota.

Per di più, in alcuni casi è accaduto che l'Istituto Bancario ha anticipato all'ente la somma di denaro necessaria per chiudere il vecchio contratto, mentre l'ente si è impegnato a rimborsare tale somma attraverso pagamenti futuri a condizioni più onerose rispetto a quelle di un normale contratto derivato stipulato "alla pari".

Si tratta evidentemente di operazioni altamente speculative: si riduce sì il costo dell'indebitamento, ma a fronte di un aumento del rischio negli anni successivi si rinviano, al futuro, i pagamenti, realizzando una forma di indebitamento occulta.

La rinegoziazione, di norma, segue il seguente schema, ossia l'ente pubblico interessato, avvertendo che l'onere finanziario conseguente all'operazione precedente di swap è eccessivo, pone termine anticipatamente al rapporto contrattuale per porne in essere una nuova.

Tale scelta, tuttavia, è onerosa, in quanto comporta il pagamento del differenziale che si

è nel frattempo accumulato, oltre che di una "penale" per l'estinzione anticipata.

Non sempre la rinegoziazione del contratto originario porta benefici all'ente.

La Banca, infatti, struttura il secondo contratto in modo che esso comprenda le passività che erano state accumulate con il primo.

Se poi le condizioni di mercato non vanno nella direzione auspicata, le perdite per l'ente non diminuiscono, anzi aumentano ed è in questo contesto che si colloca talvolta il pagamento del citato "up-front".

Con la rinegoziazione del contratto di swap vengono inoltre modificate le condizioni contrattuali, in particolare i rischi che l'ente si è assunto, quindi il contratto non ha più la giustificazione causale originaria (di copertura), nel senso che risulta in parte slegato dall'esigenza di coprire un rischio di natura sostanziale (variabilità dei tassi d'interesse o delle quotazioni delle valute).

#### **4. Questioni Giurisprudenziali**

##### **4.1. Sentenza della Corte Costituzionale numero 337 del 18 dicembre 2009, (giurisdizione della Corte dei Conti su atti dell'assemblea della Regione Sicilia).**

Il giudice delle leggi con la sentenza n. 337 del 18 dicembre 2009 ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sicilia, adottare, ai sensi dell'articolo 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, note istruttorie nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana, in relazione ad un parere reso dalla VI Commissione permanente di tale Assemblea.

Precisa la Corte Costituzionale che "Il disegno costituzionale concernente i Consigli regionali (art. 121 Cost.) si è, infatti, mostrato sufficientemente elastico per consentire, gradualmente, che tali organi venissero ad esercitare, unitamente alle fondamentali funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, nonché di autorganizzazione (sentenza n. 70 del 1985), anche altre funzioni amministrative, secondo una linea normativa di sviluppo «di per sé sicuramente compatibile con le norme costituzionali» (sentenza n. 69 del 1985). Di essa questa Corte ha riconosciuto la conformità al modello statutario siciliano già con la sentenza n. 88 del 1973, «comunque si preferisca classificare la funzione esplicantesi attraverso [...] nomine e designazioni», attribuita nel caso di specie all'organo legislativo regionale".

Per quanto riguarda l'addebitabilità della responsabilità amministrativa ai deputati regionali con riferimento ai pareri espressi in sede di Commissione, la Corte ha precisato che, senza alcun dubbio, sussiste l'insindacabilità dei deputati regionali concerne qualsivoglia funzione loro conferita dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia, quand'anche essa assuma «forma amministrativa» (sentenza n. 81 del 1975), poiché «il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...], bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. In ogni caso, sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale» (sentenza n. 69 del 1985).

Precisa la Corte Costituzionale che proprio a seguito del fenomeno di accrescimento normativo dei compiti amministrativi dell'organo legislativo regionale, la Corte è stata chiamata a discernere l'area delle funzioni tipiche dei Consigli (legislative, di indirizzo e controllo politico, ma anche di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali), e pertanto tutelate dalle apposite disposizioni di cui agli artt. 121 e 122 Cost. (e dalle disposizioni corrispondenti per le Regioni ad autonomia particolare e per le Province autonome), dalle altre funzioni di tipo amministrativo che ai Consigli regionali siano attribuite dalla legislazione statale e regionale.

##### **4.2. Ordinanza delle Sezioni Riunite n. 1 dell'8 aprile 2010 (questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453/1993 convertito in legge n. 19/1994, come integrato dall'art. 42, comma 42, della legge n. 69/2009, nella parte**

**in cui prevede il potere del Presidente della Corte dei conti di deferire questioni di massima alle Sezioni Riunite).**

Con la Q.M. in commento le Sezioni Riunite hanno sollevato una questione di costituzionalità con riferimento al potere del Presidente della Corte di rimettere questioni di massima in via autonoma alle Sezioni Riunite.

Come è noto, l'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, nel prevedere integrazioni all'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, riguardante la disciplina e la competenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ha disposto che "all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sono aggiunti, infine, i seguenti periodi: «Il presidente della Corte può disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio»" (art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

Il Collegio delle Sezioni Riunite evidenziano che "il giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti su questioni di massima e per contrasti giurisprudenziali, a seguito della riforma introdotta dall'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, ha sempre avuto il carattere di giudizio esclusivamente incidentale, ed esso coinvolge, con la facoltà di deferimento, tutte le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (regionali e centrali). Esso è stato introdotto, stante il nuovo assetto della giustizia contabile, articolata in sezioni giurisdizionali regionali di primo grado e in sezioni centrali d'appello (e, per la Sicilia, una sezione regionale anche per l'appello), assetto che, a differenza dall'impianto della giustizia amministrativa, non differenzia sotto l'aspetto ordinamentale e dei ruoli, le sezioni territoriali da quelle centrali (o comunque d'appello); sicché le Sezioni riunite, organo giudiziario autonomo, vanno intese come la "riunione", a livello apicale, di tutte le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (ed è per questa ragione che per la composizione del relativo albo si attinge anche ai componenti delle sezioni territoriali)".

Puntualizzano le Sezioni Riunite che "La novella introdotta dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 ha aggiunto il potere del Presidente della Corte dei conti di deferire autonomamente e al di fuori di un giudizio pendente, questioni di massima alle Sezioni riunite.

Tale potere è radicalmente diverso dal potere di remissione delle questioni di diritto controverse o delle questioni di massima alle Sezioni unite della Cassazione, riconosciuto al Primo Presidente della Corte stessa dall'art. 374, comma 2, c.p.c., e dal potere di remissione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato riconosciuto al Presidente del Consiglio stesso dall'art. 45, commi 2 e 3, del r.d. n. 1054/1924. Anche per effetto di tali remissioni, le Sezioni

unite della Cassazione e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato decidono la controversia nella sua interezza, e quindi con competenza decisoria estesa al merito, ma tale decisione viene resa nell'ambito dello stesso organo giurisdizionale, con competenza ripartita internamente. Al contrario, il deferimento del Presidente della Corte dei conti ai sensi della novella introdotta dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 avviene nei confronti di organi giurisdizionali diversi e autonomi per competenza territoriale e funzionale, rispetto ai quali il Presidente della Corte dei conti è del tutto estraneo.

Con la nuova formulazione dell'art. 374 c.p.c., come sostituito dall'art. 8 del d.lgs. n. 40/2006, il legislatore ha cercato di contemperare nel sistema della giurisdizione ordinaria l'esigenza della certezza del diritto e della buona amministrazione della giustizia con il principio del libero convincimento del giudice, esercitando una funzione di nomofilachia finalizzata ad evitare che la difformità interpretativa tra le diverse Sezioni semplici della Cassazione possa dare luogo, anche dopo l'enunciazione del principio di diritto da parte delle Sezioni unite, ad ulteriori contrasti nella decisione dei ricorsi.

Nell'introdurre nel processo innanzi alla Corte dei conti il potere di deferimento presidenziale l'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 non ha tenuto conto che il procedimento di cui al novellato comma 3 dell'art. 374 c.p.c. si riferisce specificamente alle Sezioni, semplici e unite, della Corte di Cassazione, e cioè, ad organi interni di uno stesso giudice, nella sua unità di ufficio giudiziario, poiché la relativa disciplina opera come regola interna di ripartizione fra organi dello stesso ufficio giudiziario, a differenza di quanto avviene nell'assetto della Corte dei conti, ove la suddetta disposizione di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 va applicata a organi giudiziari distinti per competenza territoriale e funzionale".

Continua il Collegio delle SS.RR. "Ferme restando le differenze sopra evidenziate fra il potere di deferimento introdotto dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 in capo al Presidente della Corte dei conti e il potere di rimessione delle questioni di diritto controverse o delle questioni di massima alle Sezioni unite della Cassazione riconosciuto al Primo Presidente della Corte stessa dall'art. 374, comma 2, c.p.c., preme rilevare, poi, ulteriori differenze fra i due istituti, in relazione alle quali si evidenziano profili di incostituzionalità. Ed infatti, mentre al Presidente della Corte di Cassazione il giudizio (in relazione al quale egli esercita il potere di deferimento alle Sezioni unite) arriva per la fisiologica e naturale evoluzione dei diversi gradi di giudizio, ed egli lo assegna sostanzialmente nell'ambito di una articolazione (le sezioni unite) dello stesso ufficio giudiziario, mediante il potere di deferimento previsto dalla novella di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009, il Presidente della Corte dei conti può, di sua iniziativa e a prescindere da qualsiasi impulso di parte, "sottrarre" un giudizio pendente presso una sezione giurisdizionale territoriale o d'appello, per portarlo innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, e cioè, innanzi ad un giudice costituito "nominativamente" dallo stesso Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art. 11, comma 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15, con violazione, oltre che del principio della terzietà del giudice di cui all'art. 111 Cost., anche

del principio del giudice naturale precostituito per legge, previsto dall'art. 25, 1° comma, della Costituzione.

Inoltre, si evidenzia che non può essere assimilabile, poi, il potere di deferimento del Presidente della Corte dei conti introdotto dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009, al potere di deferimento da parte del Procuratore generale della Corte dei conti, previsto dallo stesso art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19. Tale ultima norma, infatti, prevede la legittimazione del Procuratore generale a deferire alle Sezioni riunite le questioni di massima e/o i contrasti di giurisprudenza ("le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale").

Il potere di deferire questioni di massima attribuito al Procuratore generale è stato, peraltro, riconosciuto conforme a Costituzione dalla Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte al riguardo (cfr. Corte Cost., 2 novembre 1996, n. 375).

Proprio in relazione a tale circostanza, non va sottaciuto che il Procuratore generale esercita il cennato potere di deferimento non già nella veste di "parte", ma di organo che partecipa all'esercizio della funzione nomofilattica mediante il potere di ricorrere "in via principale nell'interesse della legge" ai sensi dell'art. 6, comma 6, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19. Pertanto – come hanno osservato le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. Corte dei conti - Sez. Riun., n. 7/QM/1998 del 16 febbraio 1998) – "il potere di deferire questioni di massima alle Sezioni riunite riconosciuto al Procuratore generale, lungi dall'alterare l'equilibrio tra le posizioni processuali delle parti, (...) si inquadra perfettamente – a differenza del potere di deferimento ora attribuito al Presidente della Corte dei conti (ndr) - nella specificità della sua funzione svolta sempre nell'interesse oggettivo dell'ordinamento ed assumendo il ruolo di 'organo di giustizia (cfr. Corte Cost., 2 novembre 1996, n. 375, cit.)".

Le Sezioni Riunite concludono statuendo che il potere di deferimento del Presidente della Corte dei conti previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, presenta rilevanti profili di illegittimità costituzionale in relazione al principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione, e segnatamente in relazione al principio della terzietà del giudice.

A tale riguardo va ricordato che l'esercizio della giurisdizione non può che avvenire mediante un giudice terzo ed imparziale ("ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale (...) – art. 111, comma 2, Cost.), precostituito per legge ("nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" – art. 25, comma 1, Cost.).

Il divieto di iniziativa officiosa ("ne procedat iudex ex officio") si ricava, con

argumentum a contrariis, dall'art. 24 Cost., il quale esprime, invece, nel suo tenore letterale, il fondamentale principio secondo il quale non è possibile porre ai cittadini limitazioni od ostacoli alla loro difesa nel processo delle posizioni sostanziali che l'ordinamento riconosce loro.

Quanto, poi, al principio del giudice naturale precostituito per legge, il Costituente ha avuto piena coscienza che non sarebbe sentito come naturale dalla collettività quel giudice che venga scelto dopo la nascita della controversia o dell'affare giudiziario o che, comunque, sia scelto sulla base di criteri elaborati dopo tale nascita. È "naturale", sulla base di queste esigenze, il giudice scelto in virtù di criteri oggettivi preesistenti alla nascita del processo.

Da tali principi si deduce che il potere di deferimento del Presidente della Corte dei conti previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come modificato ed integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, appare in contrasto con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione, e segnatamente con il principio della terzietà del giudice".

#### **4.3. Q.M n. 7 del 30 settembre 2010 (potere di remissione di questioni di massima alle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 42, comma 2, secondo periodo, della legge n. 69 del 2009).**

Con la Questione di Massima n. 7 del 30 settembre 2010 le Sezioni Riunite hanno ribadito che le rimessioni di nuove questioni devono contenere un quid novi rispetto ai pronunciamenti precedenti delle medesime Sezioni Riunite.

In particolare, puntualizzano con la Q.M. n. 7/2010 che "come già affermato da questo Collegio nella recentissima sentenza n. 6/QM/2010, ritiene questo Giudice di evidenziare che l'ordinanza di remissione alle Sezioni Riunite per la decisione del giudizio debba necessariamente contenere un quid novi rispetto al precedente pronunciamento delle medesime, idoneo a suscitare una nuova e diversa valutazione della questione e, quindi, l'enucleazione di un diverso principio di diritto che sarà sempre compito del Giudice di merito applicare nella fattispecie concreta.

Tale conclusione è, peraltro, in linea con la disposizione contenuta nel nuovo articolo 360 bis del codice di procedura civile, introdotto dall'articolo 47 della stessa legge 18 giugno 2009 n. 69, che sancisce l'inammissibilità del ricorso in Cassazione laddove il provvedimento impugnato "...ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa".

Appare evidente, quindi, che nell'ordinanza di remissione il Giudice remittente non possa limitarsi a manifestare il permanere del dissenso rispetto al punto di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, come si è verificato nella fattispecie all'esame, ove il medesimo ha riproposto le medesime argomentazioni che sono state ritenute giuridicamente non fondate dalle Sezioni riunite con la sentenza affermando il punto di diritto non condiviso dal giudice remittente, ma debba, invece, introdurre, ai fini del deferimento, nuove prospettazioni giuridiche derivanti da approfondimenti normativi e giurisprudenziali che non erano stati

esaminati nella precedente pronuncia.

Debbono, pertanto, essere adottati motivi del dissenso, sub specie di nuova, articolata, interpretazione delle disposizioni normative già oggetto del vaglio dalle Sezioni riunite, tali da potere, in astratto, indurre le Sezioni riunite ad una rimediazione della questione già decisa per giungere, eventualmente, ad una diversa valutazione della stessa, nel senso inteso dall'organo remittente".

**4.4. Sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 23891 del 28 settembre 2010 (Inammissibilità del ricorso per Cassazione avverso sentenza pronunciata in appello o in unico grado, con la quale il giudice afferma la propria giurisdizione e non decide nel merito, neppure parzialmente).**

Con la sentenza in commento le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulla base del novellato articolo 360 c.p.c. (articolo al quale è stato aggiunto il terzo comma dall'art. 2 del decreto legislativo n. 40 del 2006) che prevede l'eliminazione del ricorso per cassazione delle sentenze che decidono questioni insorte senza definire neppure parzialmente il giudizio hanno statuito che "il rimedio impugnatorio della sentenza, pronunciata in grado di appello o in unico grado, con la quale il giudice afferma la propria giurisdizione senza definire neppure parzialmente il giudizio, non è quello del ricorso immediato per cassazione – il quale ove proposto deve essere dichiarato inammissibile – ma è quello generale risultante dal combinato disposto del terzo comma dell'articolo 360 c.p.c. e del primo comma dell'articolo 361 c.p.c. L'interesse a giudizio d'impugnazione in relazione a tale sentenza è salvaguardato dall'applicabilità del secondo periodo del terzo comma dell'art. 360 c.p.c. il quale prevede che avverso le sentenze che definiscono il giudizio e non sono impugnabili con ricorso immediato per cassazione, può essere successivamente proposto il ricorso per cassazione senza necessità di riserva allorchè sia impugnata la sentenza che definisce anche parzialmente il giudizio".

Osserva ancora la Corte Suprema, "Va segnalato che questa Corte, in applicazione del terzo comma dell'art. 360 c.p.c. ha avuto modo di precisare che "la sentenza che statuisca solo sulla giurisdizione affermandola, non è immediatamente ricorribile per cassazione dalla parte soccombente sul punto; lo diventa solo a seguito di altra sentenza che definisca, almeno parzialmente il giudizio e che sia oggetto d'impugnazione dalla parte soccombente. Ciò comporta che, nel caso in cui la parte soccombente sulla giurisdizione sia diversa da quella soccombente sul merito, la statuizione affermativa della giurisdizione è veicolata davanti alla Corte dalla presenza di due ricorsi: il primo è quello della parte soccombente nel merito che permette alla parte vittoriosa nel merito, ma soccombente sulla giurisdizione, di proporre con proprio ricorso incidentale la predetta questione pregiudiziale" (sentenza 6/3/2009 n. 5456)".

In sintesi, si tratta di un elemento di razionalizzazione e semplificazione del sistema che si iscrive nella finalità di evitare il proliferare di sub procedimenti.

Precisa la Corte di Cassazione a Sezioni Unite "Coerentemente con l'introduzione di detta norma è la modifica apportata al successivo articolo 361 c.p.c. che - tra le sentenze per

le quali è prevista la riserva facoltativa di ricorso (e quindi la ricorribilità immediata) – esclude quelle non definitive di cui all'articolo 279 n. 4 c.p.c.”.

#### **4.5 Ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 23601 del 9 novembre 2010 (Giurisdizione della Corte dei Conti in presenza di una attività libero professionale di assistenza e consulenza prestata in favore di una società).**

Con la sentenza in commento le Sezioni Unite della Corte di Cassazione richiamano innanzitutto la propria giurisprudenza in materia di rapporto di servizio quando sussiste l'elargizione di contributi pubblici in favore di privati.

In materia le Sezioni Unite hanno affermato il principio secondo cui: “Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico – alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico – anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore – di cui deve rispondere davanti al giudice contabile» (Cass. S.U. ord. n. 4511 del 2006; v. nello stesso senso Cass. S.U. ord. nn. 20434 e 24671 del 2009).

Tuttavia, continuano le Sezioni Unite, per l'estensione della responsabilità occorre pur sempre che il "rapporto di servizio" (di fatto) con la P.A., mediante "la gestione del pubblico denaro", si sia effettivamente realizzato in capo al soggetto privato.

Quest'ultimo, dovendo necessariamente attenersi ad una interpretazione restrittiva delle ipotesi di ampliamento dell'area di responsabilità, non può che essere identificato, per rimanere alla fattispecie che interessa il presente giudizio, nell'ente, la società e i suoi amministratori di diritto o di fatto, cui siano erogati (indebitamente) fondi pubblici distratti dalle finalità perseguiti dalla legge mediante la concessione dei contributi.

#### **4.6. Decisione del Consiglio di Stato, V Sezione, n. 5961 del 26 agosto 2010 (potere di liquidazione delle spese da parte del giudice).**

Con la decisione in commento il Consiglio di Stato ha affermato che “la statuizione del Giudice sulle spese del grado di giudizio costituisce espressione di un amplissimo potere

discrezionale, così che essa è in realtà sindacabile solo se la condanna sia stata posta a carico di una parte non soccombente, ovvero quando risulti manifestamente irrazionale, ovvero in contrasto con la normativa riguardante le tariffe professionali”.

In conclusione il prevalente indirizzo giurisprudenziale è orientato nel senso che nel giudizio "la statuizione delle spese di giudizio è il risultato di un potere - dovere del giudice sindacabile in appello soltanto nei casi di condanna alle spese della parte vittoriosa ovvero di decisione manifestamente irrazionale o di condanna della parte soccombente a somme palesemente esorbitanti" (Consiglio Stato, Sez. VI, 23 aprile 2009, n. 2502; da ultimo, Sez. VI, 25 settembre 2009, n. 5776).

#### **4.7. Sentenza n. 989 della Sezione Campania (Giurisdizione della Corte dei Conti su una Società Pubblica per azioni c.d. in house).**

Con la sentenza n. 989 del 2010 la Sezione Lazio ha statuito "la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti su una società pubblica per azioni c.d. in house di un comune, considerato che il modello organizzativo e gestionale esclude un rapporto di alterità tra il soggetto affidante (ente pubblico) e il soggetto affidatario (società), fondando così anche il rapporto di servizio tra gli amministratori e dipendenti della società e l'ente socio. Il Collegio afferma la responsabilità dei convenuti per il mancato rispetto delle condizioni in base alle quali sono ammesse le sovvenzioni pubbliche al trasporto pubblico locale, tra le quali in primo luogo l'imposizione di obblighi di servizio pubblico ed il conseguente divieto di utilizzare risorse pubbliche destinate alla mobilità degli utenti ad altre finalità". La Sezione Lazio ha escluso nel caso trattato l'applicazione della giurisprudenza di cui alla sentenza delle Sezioni Unite n. 26806 del 2009, ritenendo che detta giurisprudenza si riferisca a casi di partecipazione pubblica non totalitaria.

Ha sostenuto che nel caso di società in house "deve affermarsi la giurisdizione della Corte dei conti sulla richiesta di risarcimento avanzata nei confronti di un soggetto legato da un rapporto giuridico con un'azienda costituita come SpA a totale capitale pubblico, che svolge un servizio pubblico e le cui perdite sono destinate a risolversi in danno degli enti pubblici azionisti e quindi in danno erariale, quando si deduca, a fondamento dell'azione, che tale rapporto ha costituito l'occasione per comportamenti fraudolenti in danno dell'ente, (Cass., Sez. un., 24 novembre 2009, n. 24672 e Sez. un., 16 febbraio 2010, n.5032).

La sentenza della Sezione Lazio è molto interessante poiché tratta della Giurisdizione della Corte dei Conti sulle Società di capitali e, in particolare, sulle società in house, sulla cui materia vi è stata recentemente una giurisprudenza innovativa da parte della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (vedi sentenza n. 26806/2009).

Per una fattispecie simile la Sezione Umbria con sentenza n. 26/2010 ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti.

Avverso la predetta sentenza la Procura Regionale ha proposto appello la cui decisione è attesa con interesse.

Si riportano i principi giuridici contenuti nella sentenza n. 26806 del 2009 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e quelli della giurisprudenza amministrativa e di derivazione comunitaria, sui quali si basa l'appello della Procura regionale.

In particolare, con la sentenza n. 26806/2009 in commento la Cassazione afferma che al di fuori dei casi di applicazione dell'art. 16 bis della legge n. 31 del 28 febbraio 2008, si deve distinguere se sussiste un danno diretto al patrimonio della SpA. pubblica, caso in cui sarebbe competente il giudice ordinario, ovvero si ravvisa un danno diretto al socio pubblico della SpA, ipotesi in cui sussisterebbe la giurisdizione del giudice contabile.

In ogni caso, la questione trattata dalla Corte di Cassazione atteneva ad una ipotesi di partecipazione pubblica parziale e non totale del capitale sociale.

Secondo la Cassazione, il limite esterno della giurisdizione della Corte dei conti, sul quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono chiamate a pronunciarsi, ha rilevanza costituzionale: discende dal disposto dell'art. 103, comma secondo, della Costituzione, a tenore del quale "la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Al di fuori delle materie di contabilità pubblica, e quindi anche in tema di responsabilità, occorre dunque che la giurisdizione della Corte dei conti abbia il suo fondamento in una specifica disposizione di legge".

La specifica disposizione di legge allo stato esiste nell'ordinamento.

Infatti, la Cassazione nell'articolato della sentenza n. 26806/2009, nel riportare l'art. 16 bis della legge 28 febbraio 2008, n. 31 che recita: "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", afferma che tale norma "assume un evidente significato retrospettivo, nella misura in cui lascia chiaramente intendere che, in ordine alla responsabilità di amministratori e dipendenti di società a partecipazione pubblica, vi sia una naturale area di competenza giurisdizionale diversa da quella ordinaria. Non si capirebbe, altrimenti, la ragione per la quale il legislatore ha inteso stabilire che, per l'avvenire (e limitatamente alle società quotate, o loro controllate, con partecipazione pubblica inferiore al 50%), la giurisdizione spetta invece in via esclusiva proprio al giudice ordinario.

Resta però da verificare entro quali limiti, al di fuori del ristretto campo d'applicazione della disposizione da ultimo richiamata, sia davvero configurabile la giurisdizione del giudice contabile che il legislatore ha in tal modo presupposto in rapporto ad atti di mala gestio degli organi di società a partecipazione pubblica".

La Cassazione nella sentenza in commento, fa un excursus in ordine agli elementi richiesti perché possa affermarsi la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di partecipazioni degli enti pubblici in società di capitali.

Tra gli elementi evidenziati dalla Cassazione (prevalenza dell'elemento oggettivo del

denaro pubblico rispetto a quello soggettivo, ininfluenza della natura privatistica del soggetto investito di pubbliche funzioni e del modulo contrattuale adottato), appare emblematico il richiamo alla funzionalizzazione del soggetto con le pubbliche funzioni esercitate nell'interesse dell'ente pubblico.

Sul punto, continua la Cassazione "la più recente evoluzione dell'ordinamento ha reso ora questi confini assai meno chiari, da un lato incanalando sovente le finalità della pubblica amministrazione in ambiti tipicamente privatistici, dall'altro affidando con maggiore frequenza a soggetti privati la realizzazione di finalità una volta ritenute di pertinenza esclusiva degli organi pubblici.

In quest'ottica anche le Sezioni Unite della Cassazione, per evitare il rischio di un sostanziale svuotamento - o almeno di un grave indebolimento - della giurisdizione della Corte contabile in punto di responsabilità, ha teso a privilegiare un approccio più "sostanzialistico", sostituendo ad un criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica pubblica dell'agente, un criterio oggettivo che fa leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate.

Si è perciò affermato che, quando si discute del riparto della giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario, occorre aver riguardo al rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione, ma che per tale può intendersi anche una relazione con la pubblica amministrazione caratterizzata dal fatto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione medesima, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura - provvedimento, convenzione o contratto - né quella del soggetto che la riceve, sia essa una persona giuridica o fisica, privata o pubblica (Sez. un. 3 luglio 2009, n. 15599; 31 gennaio 2008, n. 2289; 22 febbraio 2007, n. 4112; 20 ottobre 2006, n. 22513; 5 giugno 2000, n. 400; Sez. un., 30 marzo 1990, n. 2611, ed altre conformi).

L'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra quindi una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto (Sez. un. 27 settembre 2006, n. 20886; 1 aprile 2008, n. 8409; 1 marzo 2006, n. 4511; 19 febbraio 2004, n. 3351), anche se l'estraneo venga investito solo di fatto dello svolgimento di una data attività in favore della pubblica amministrazione (Sez. un. 9 settembre 2008, n. 22652) ed anche se difetti una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico o secondo procedure di rendicontazione proprie della giurisdizione contabile in senso stretto (Sez. un. 12 ottobre 2004, n. 20132).

Lo stesso dicasi per l'accertamento della responsabilità erariale conseguente

all'illecito o indebito utilizzo, da parte di una società privata, di finanziamenti pubblici (Sez. un. 5 giugno 2008, n. 14825, e Sez. un., n. 4511/06, cit.); o per la responsabilità in cui può incorrere il concessionario privato di un pubblico servizio o di un'opera pubblica, quando la concessione investe il privato dell'esercizio di funzioni obiettivamente pubbliche, attribuendogli la qualifica di organo indiretto dell'amministrazione, onde egli agisce per le finalità proprie di quest'ultima (Sez. un., n. 4112/07, cit.)".

Puntualizza ancora la Cassazione "nella medesima ottica, a partire dal 2003, le sezioni unite di questa Corte hanno ritenuto spettare alla Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 20 del 1994, la giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto la responsabilità di privati funzionari di enti pubblici economici (quali, ad esempio, i consorzi per la gestione di opere) anche per i danni conseguenti allo svolgimento dell'ordinaria attività imprenditoriale e non soltanto per quelli cagionati nell'espletamento di funzioni pubbliche o comunque di poteri pubblicistici (Sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667).

Si è sottolineato che si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza - si è precisato - che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Sez. un., 25 maggio 2005, n. 10973; 20 giugno 2006, n. 14101; 1 marzo 2006, n. 4511; Cass. 15 febbraio 2007, n. 3367)".

Conclude sul punto la Corte di Cassazione: "Se quanto appena osservato vale certamente per gli enti pubblici economici, i quali restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino imprenditorialmente con strumenti privatistici, è da stabilire entro quali limiti alla medesima conclusione si debba pervenire anche nel diverso caso della responsabilità di amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico".

Quindi, l'elemento fondamentale in base al quale le Sezioni Unite escludono la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di partecipazione pubblica in Spa. riguarda la sussistenza o meno del rapporto di servizio tra gli amministratori e dipendenti della s.p.a. e l'ente pubblico partecipante al capitale sociale.

Per quanto riguarda la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulle società in house, ipotesi diversa da quella tenuta presente dalla Cassazione nella decisione di cui alla sentenza n. 26806 del 2009, nella quale la Suprema Corte ha esaminato la fattispecie di una società pubblica con una partecipazione non totalitaria, la giurisprudenza, al fine di ritenere sussistente il rapporto di servizio e la funzionalizzazione dell'attività espletata dagli amministratori e dipendenti di una società pubblica, ha affiancato alla

gestione in house, la necessità che sussista, contestualmente, un controllo analogo degli enti pubblici soci sulla Società per Azioni.

In sintonia con quanto su prospettato vi è anche la giurisprudenza comunitaria, contabile e amministrativa.

La Sezione Lombardia della Corte dei Conti con sentenza n. 135 del 2008, trattando proprio di un caso riguardante ENIPOWER s.p.a., società uguale a quella presa in considerazione nella sentenza n. 26806, ha ribadito la sussistenza della giurisdizione del Giudice contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di persone giuridiche aventi le caratteristiche di ENIPOWER s.p.a., già affermata dalla stessa Sezione nelle decisioni n. 448 del 2007 e 114 del 2006, e dalle SS.UU. della Corte di Cassazione, specie nelle sent. nn. 3899 del 2004 e 9096 del 2005.

Afferma la Sezione Lombardia con la su indicata sentenza n. 135/2008: "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".

Continua la sezione Lombardia: "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 (v. Cons. Stato, sez. II, n. 456 del 2007, e l'ampia giurisprudenza comunitaria in esso richiamata).

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".

Il Consiglio di Stato con decisione n. 1365 del 2009, sulla base anche delle statuizioni della Corte di Giustizia europea, ha fissato alcuni principi in materia di partecipazione in house e di controllo analogo.

Precisa il Consiglio di Stato "La dottrina giurisprudenziale dell'in house providing, intesa quale eccezione alla regola generale dell'affidamento tramite gara dei servizi (ove pure si tratti di servizi in concessione; v. art. 30 del D.Lgs. n. 163/2006), riviene una precisa matrice comunitaria nei pronunciati della Corte di Lussemburgo. L'interpretazione della normativa interna (art. 113, comma 5, lett. c), del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.), va dunque condotta sul filo di quei vincolanti precedenti, come accade ogniqualvolta il giudice nazionale si trovi a dover fare applicazione di nozioni forgiate in ambito sovranazionale".

La decisione del Consiglio di Stato in commento riporta alcuni quesiti posti dal Consiglio di Stato Belga alla Corte di Giustizia.

Sul punto precisa che "il Consiglio di Stato Belga ha posto alla Corte europea i seguenti quesiti:

"1) se i poteri ... esercitati, tramite organi statutari, da tutti i cooperatori, o da una parte di questi nel caso di settori o sottosettori di gestione, sulle decisioni della società cooperativa possano essere considerati tali da consentire loro di esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello esercitato sui loro propri servizi.

2) Se tali poteri e tale controllo, per poter essere qualificati analoghi, debbano essere esercitati individualmente da ciascun associato o se sia comunque sufficiente che vengano esercitati dalla maggioranza degli associati".

La Corte di giustizia ha risposto con le seguenti statuizioni di principio.

Con riferimento al primo quesito il Giudice comunitario ha affermato che: "Per valutare se un'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che l'ente concessionario è soggetto a un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detto ente (v., in tal senso, sentenze Parking Brixen, cit., punto 65, e 11 maggio 2006, causa C 340/04, Carbotermo e Consorzio Alisei, Racc. pag. I 4137, punto 36). ... 34. La circostanza che gli organi decisionali della Brutélé siano composti di delegati delle autorità pubbliche ad essa associate indica che queste ultime controllano gli organi decisionali dell'ente di cui trattasi e sono dunque in grado di esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della Brutélé."

Da questa prima analisi risulta che la nomina dei componenti gli organi della società è determinante al fini di stabilire se esiste in concreto un controllo analogo.

La Corte di Giustizia "Sull'altro quesito, relativo alla possibilità di considerare "controllo analogo" ai sensi della dottrina Teckal anche il controllo esercitato, non individualmente, ma congiuntamente da parte di più autorità socie, deliberando, se del caso, a maggioranza, la Corte ha ricordato che la sua giurisprudenza "impone che il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente sia analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento (v., in tal senso, sentenza Parking Brixen, cit., punto 62). L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale."

Precisa il Consiglio di Stato (pagina 25 della sentenza) "non può invero obliterarsi che l'attività delle società-organo, come quelle affidatarie in house di servizi pubblici, rimane un'attività "funzionalizzata", rispetto alla quale la "forma" degli strumenti giuridici utilizzati non rileva in sé, risultando invece finalizzata al miglior conseguimento degli scopi legali dell'amministrazione (che, nella fattispecie, consistono nell'esercizio associato di un servizio pubblico)".

Di tipo confermativo è la successiva sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5082 del 26.8.2009.

Conclusivamente si deve ritenere che la normativa vigente in materia di società pubbliche e in particolare di quelle in house, nonché la giurisprudenza in materia (comunitaria, contabile e amministrativa), consentono di ritenere che la Corte dei Conti ha giurisdizione in materia di società a partecipazione pubblica, soprattutto quando si è in presenza di una società in house, per cui la sentenza n. 989/2010 della Sezione Lazio è veramente confortante della fondatezza interpretativa sostenuta dalla Procura Umbria con l'appello avverso la sentenza della Sezione Umbria n. 26/2010.

#### **4.8. Sentenza della Sezione Puglia n. 568 del 10 giugno 2010 (trattamento economico onnicomprensivo).**

Con la sentenza richiamata la Sezione Puglia affronta la questione relativa alla legittimazione del trattamento accessorio in presenza del principio del trattamento economico onnicomprensivo, nonché fa un excursus della normativa e dei principi che regolano la materia con riferimento anche al personale della Regione, tenuto conto della riserva di legge in favore dello Stato ancora esistente nei limiti previsti dalla legge vigente e secondo l'interpretazione che di dette leggi ne ha dato la Corte Costituzionale.

Afferma il Collegio che "con riferimento al rapporto di lavoro pubblico la Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato, anche per le Regioni a Statuto speciale, che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti.

Ne consegue, dunque, secondo la Consulta, che la legge statale in tutti i casi in cui

interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali.

Ciò in quanto, i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni ( ex plurimis, Corte cost. sentenze n. 95 del 2007, 189/2007).

In conclusione, precisa la Sezione Puglia, secondo la Consulta, traendosi dagli articoli 2, comma 3 e 45 del Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001 il principio della esclusiva regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei pubblici dipendenti e non ritenendo detta materia confluyente nella disciplina della organizzazione regionale rappresentando, il trattamento economico, al contrario, un particolare aspetto del rapporto di lavoro rientrante nella materia dell'ordinamento civile, è preclusa la facoltà alle Regione di intervenire in materia derogando alla competenza esclusiva statale (da ultimo, Corte cost. sentenza n. 151/2010)".

Puntualizza il Collegio della Sezione Puglia, "se tale è, dunque, la "cornice" costituzionale entro la quale devono, poi, delinearci le competenze legislative delle diverse articolazioni territoriali costituenti la Repubblica, appare in tutta la sua evidenza, nel caso di specie, la illegittimità di una erogazione di trattamenti accessori in assenza di una fonte contrattuale legittimante la stessa e fondata addirittura non su prescrizioni legislative regionali, bensì su atti amministrativi generali interni, quali le deliberazioni di Giunta regionale richiamate.

Il complesso normativo riferibile al rapporto di pubblico impiego è, infatti, costituito, sia dalle disposizioni del capo I, Titolo II, Libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, sia dalle norme, definite espressamente dal legislatore di carattere imperativo, contenute nel Decreto legislativo 165 del 30 marzo 2001 ( art. 2, comma 2, TUIPI)".

Tra esse, in particolare, precisa la Sezione Puglia, "è da richiamare la regola per cui l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (art. 2, comma 3, TUIPI ) che sono, tra l'altro, anche l'unica fonte legittimata a definire il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale dipendente ( art. 45 così come di recente riformato dal D.lgs 150 del 27.10.2009, c.d. Riforma Brunetta)".

Trattamento accessorio che, per completezza, si ricorda, potrà essere erogato solo se collegato ad una performance che dovrà essere oggetto di specifica valutazione o all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose per la salute. ( art. 45 TUIPI)

Ove si dovesse ritenere di erogare trattamenti accessori ai dipendenti per l'espletamento di peculiari prestazioni lavorative, il procedimento corretto sarebbe quello di ricercare nelle disposizioni contenute nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Enti Locali e Regioni, le condizioni per la loro applicabilità.

#### **4.9. Sentenza Sezione Puglia n. 615 del 5 ottobre 2010 (trattamento economico onnicomprensivo nell'ambito del pubblico impiego).**

La sentenza in commento statuisce il divieto di trattamenti aggiuntivi nell'ambito del pubblico impiego, poiché detti trattamenti sarebbero corrisposti in dispregio del principio di onnicomprensività dei trattamenti economici.

Il Collegio della Sezione Puglia precisa che "Indipendentemente dalla provenienza, detti fondi, una volta acquisiti dalla Provincia e, quindi, confluiti nel bilancio dell'ente, non si sottraggono alla disciplina concernente l'impiego delle risorse finanziarie di pertinenza dell'Amministrazione locale.

La provenienza della provvista è, cioè, un antecedente del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità che governa il bilancio degli enti locali.

In altri termini, nessun rilievo assume la provenienza (comunitaria, statale o provinciale) della provvista finanziaria: il profilo determinante è esclusivamente quello della riferibilità delle risorse del cui corretto impiego si discute al pubblico erario".

Puntualizzava ancora la Sezione Puglia che "il principio di onnicomprensività della retribuzione debba ritenersi vigente anche con riferimento al personale degli enti locali".

In proposito si osserva che, avuto riguardo alla generalità del personale dipendente dagli enti locali, il principio di onnicomprensività della retribuzione, già desumibile dall'art. 19, quinto comma, del D.P.R. n. 191 del 1979, è stato oggetto di espressa consacrazione normativa con l'art. 31 (rubricato "onnicomprensività") del D.P.R. n. 347 del 1983 (di recepimento delle "norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali), che ha "fatto divieto di corrispondere ai dipendenti, oltre a quanto specificatamente previsto dal presente accordo, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente".

Detto principio si desume, peraltro, anche dalla inderogabilità della struttura della retribuzione stabilita dai contratti collettivi, a termini del combinato disposto di cui agli artt. 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001, secondo cui "1. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale" e dell'art. 45 del medesimo decreto, secondo cui "il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai

contratti collettivi. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. 3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva. 4. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori".

Evidenziava il Collegio che, tra l'altro, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., ex multis, Corte conti, Sez. Lombardia, 5 marzo 2007, n. 141; id., Sez. App. III, 10 marzo 2003, n. 100/A; id., Sez. Molise, 4 aprile 2002, n. 65/E), i profili di illegittimità degli atti costituiscono un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento pur non essendo idonea a generare, di per sé, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, può assumere rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Sottolineava ancora la Sezione Puglia, che "il principio della onnicomprensività della retribuzione è posto a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica.

La preservazione di tali valori ha luogo attraverso la fissazione di tetti quantitativi alla spesa, ma anche mediante l'imposizione di vincoli di carattere modale, che definiscono condizioni e procedure che legittimano l'esborso.

In tale peculiare contesto, il rispetto delle procedure e delle limitazioni alla erogazione di remunerazioni aggiuntive per compiti d'ufficio è presupposto di legittimità della spesa sostenuta: non vi sono, quindi, meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità dei provvedimenti, ma sussistono violazioni che si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questi, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa.

Pertanto, quando, come nel caso in esame, il legislatore subordina l'effettuazione della spesa alla ricorrenza di presupposti di ordine sostanziale e procedurale, ritenendo implicitamente non utili tutte quelle spese effettuate in difetto della loro ricorrenza, è sufficiente che la spesa si effettui *contra legem* perché si realizzi il danno.

Tale ricostruzione è in linea con un orientamento giurisprudenziale consolidato sia in primo grado (tra le tante, più di recente, Sez. Giur. Lazio, sent. 6.5.2008, n. 736; Sez. Giur. Sicilia sent. 7.1.2008, n. 185; Sez. Giur. Molise sent. 28.2.2007, n. 50; Sez. Giur. Sicilia

sent. 21.9.2007, n. 2492; Sez. Giur. Veneto sent. 3.4.2007, n. 303; Sez. Giur. Calabria sent. 30.8.2006, n. 672), che in grado di appello (ex pluribus: Sez. I App sent. 28.5.2008, n. 237; Sez. App. III sent. 5.4.2006, n. 173; Sez. App. II sent. 20.3.2006, n. 122; Sez. App. II sent. 16.2. 2006, n. 107; Sez. App. III sent. 6.2.2006, n. 74 ; Sez. App. I sent. 4.10.2005, n. 304; Sez. App. I sent. 8.8.2005, n. 259; Sez. App. I sent. 31.5.2005, n. 187; Sez. App. III sent. 13.4.2005, n. 183; Sez. App. II sent. 28.11.2005, n. 389) in materia di conferimenti di incarichi a personale esterno all'Amministrazione".

#### **4.10. Ordinanza TAR Lazio del 22 marzo 2010 (rimessione alla Corte Costituzionale della q.d.c. dell'art.11, comma 8 della legge n. 15 del 2009).**

Il Tar Lazio, Sezione I<sup>^</sup> con l'ordinanza in commento ha rimesso alla Corte Costituzionale la q.d.c. dell'art. 11, comma 8 della l. n. 15/2009, per contrasto con gli artt. 100, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost., nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentati dei magistrati della Corte dei conti in seno all'organo di autogoverno, quanto meno mediante la previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento. Il collegio della Sezione Prima del Tar Lazio ha affermato di non poter non dubitare della legittimità costituzionale di una scelta legislativa che proponga per la magistratura contabile un modello del tutto incompatibile con il principio, che si ricava dall'art. 104 Cost., e che va applicato anche alle magistrature speciali. I principi in materia impongono la necessaria presenza quantomeno maggioritaria della componente consiliare eletta dai magistrati rispetto alla componente laica designata dal Parlamento. Secondo il Tar Lazio non pare inoltre infondata la questione di costituzionalità della norma in esame per contrasto con l'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole disparità di trattamento a discapito della magistratura contabile rispetto a tutte le altre magistrature, così introducendo un vulnus della sua indipendenza.

Nell'ordinanza in commento rileva il Tar Lazio, Sez. I<sup>^</sup>, "che la questione della composizione del C.S.M. così come quella dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali è sicuramente fondamentale non solo per la garanzia della autonomia delle magistrature dagli altri poteri dello Stato, ma anche per la garanzia della indipendenza dei singoli giudici, trattandosi di aspetti profondamente connessi tra loro. Non può negarsi, infatti, che la prospettiva di una sfavorevole decisione sulla carriera e in particolar modo sulla irrogazione di una sanzione disciplinare (cfr. sul punto C.Cost. sent. 87/2009), decisioni tutte di competenza rispettivamente del CSM o dei consigli di Presidenza delle magistrature speciali e sulle quali può evidentemente influire la composizione dell'organo di autogoverno, può condizionare il magistrato nello svolgimento delle sue funzioni".

La Carta costituzionale, tuttavia, a differenza di quanto ha fatto per la magistratura ordinaria, per la quale la composizione dell'organo di autogoverno è stata regolamentata

dall'art. 104 Cost. ponendo stringenti limiti al legislatore ordinario, per le magistrature speciali non ha disciplinato tale profilo, rimettendolo al legislatore ordinario.

Infatti, la garanzia della indipendenza delle magistrature speciali e dei giudici che ne fanno parte, è stata affidata dagli artt. 100, comma 3, e 108, comma 2, Cost. alla legge, la quale deve "assicurare" – e significativamente l'espressione "assicura" è ribadita in entrambe le disposizioni - tale indipendenza ovvero deve predisporre strumenti adeguati a garantirla effettivamente.

In sostanza, se da un lato, la Costituzione non si è limitata alla mera previsione della necessità, sul piano formale, della fonte legislativa per la disciplina della indipendenza delle magistrature speciali, lasciando piena libertà al legislatore quanto al contenuto di tale disciplina, ma ha anche previsto che la legge debba effettivamente garantire tale indipendenza, dall'altro non ha voluto fornire un preciso modello al quale il legislatore dovesse uniformarsi, ma gli ha unicamente posto un vincolo finalistico, quello appunto di "assicurare" tale indipendenza.

In tal modo, si consente un sindacato – per così dire – intrinseco e sostanziale della Corte sulla congruità degli strumenti prescelti dal legislatore rispetto al fine da realizzare.

Ne consegue che, qualora vi siano più soluzioni tutte idonee a garantire il perseguimento di tale fine, debba essere fatta salva la discrezionalità del legislatore, ad esso non potendosi sostituire la Corte con il suo sindacato. A tali conclusioni è giunta, in due occasioni, la Corte Costituzionale proprio in relazione a q.d.c. sollevate circa la composizione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (ord. n. 377/1998 e n. 161/1999).

Solo qualora la scelta del legislatore si riveli non in grado di assicurare l'indipendenza della magistratura speciale, essa deve essere ritenuta incostituzionale, come peraltro è avvenuto in diverse occasioni sia a proposito della precedente composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti che della mancata costituzione dell'organo di autogoverno della magistratura militare (cfr. C.Cost. n. 230/1987 e 266/1988).

Il sindacato di costituzionalità sulla congruità delle scelte del legislatore ordinario rispetto al perseguimento del fine posto dalla Costituzione pone dunque, in concreto, il problema della individuazione dei parametri ai quali far riferimento e, in particolare, se ed entro quali limiti la disciplina costituzionale della magistratura ordinaria e del suo organo di autogoverno possa costituire un punto di riferimento a questi fini.

Il giudice amministrativo ha ritenuto che la soluzione va rinvenuta prendendo spunto dalla recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla già più volte menzionata sentenza n. 87/2009, la quale ha nitidamente disegnato i rapporti tra l'art. 108 e 104 Cost.

Si tratta della sentenza con la quale è stata ammessa anche nel procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi la difesa da parte di avvocati del libero foro. In quell'occasione, la Corte Costituzionale ha affermato che, pur essendo l'indipendenza della magistratura ordinaria e quella delle magistrature speciali regolate da norme costituzionali diverse (rispettivamente l'art. 104 e 108 Cost.), il principio della indipendenza dei magistrati

sia ordinari che speciali è un principio generale e costituisce una delle garanzie del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale complessivamente intesa, esercitata cioè sia dalla magistratura ordinaria che dalle magistrature amministrativa e contabile.

Pertanto, nella stessa sentenza n. 87/2009, la Corte ha precisato che, pur potendo il legislatore articolare diversamente l'ordinamento delle singole giurisdizioni, devono tuttavia essere rispettati i "principi costituzionali comuni" posti a presidio della indipendenza delle varie magistrature. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che, nonostante il procedimento disciplinare dei magistrati amministrativi abbia natura amministrativa e non giurisdizionale, dovesse essere comunque garantita anche ai magistrati amministrativi la possibilità di avvalersi, nel procedimento disciplinare, di un avvocato del libero foro, al fine di assicurare loro una piena indipendenza attraverso il ricorso ad un'efficace difesa.

Come si nota, la sentenza n. 87/2009, se da un lato non ha – come ha invece sostenuto il ricorrente – affermato la piena equiparazione sotto il profilo organizzativo tra CSM e i consigli di Presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei conti, occupandosi di altri profili, ha tuttavia affermato l'importante principio della necessità di assicurare, al di là delle differenze organizzative e ordinamentali, lo stesso grado di indipendenza sia ai magistrati ordinari che a quelli amministrativi (quindi anche contabili), e a tal fine ha fatto riferimento a "principi costituzionali comuni" cui il legislatore deve uniformarsi, pena la violazione dell'art. 108 Cost..

Muovendo da questa sentenza, il collegio ritiene dunque che nelle norme costituzionali dedicate alla magistratura ordinaria, e quindi in particolare nell'art. 104 Cost., possano di volta in volta essere rinvenuti dei "principi costituzionali comuni", posti a presidio dell'indipendenza della magistratura sia ordinaria che speciale, che rilevino quanto meno in negativo, quale limite per il legislatore ordinario quando si occupa delle magistrature speciali.

In questa linea sembra essersi posto di recente il Consiglio di Stato, il quale, in sede consultiva, ha affermato che il principio della non rieleggibilità dei membri elettivi del C.S.M., di cui all'art. 104 Cost., ult. comma, debba valere anche per le magistrature speciali, trattandosi di un principio generale dell'autogoverno della magistratura ( cfr. Cons. St., sez. I, 1.4.2009, n. 954).

Resta dunque da verificare se dall'art. 104 Cost. possa trarsi un principio comune concernente anche la composizione degli organi di autogoverno delle magistrature ordinaria e speciali e che possa fungere da parametro di legittimità costituzionale delle scelte del legislatore in questo ambito.

A tal fine appare importante procedere ad esaminare la composizione del Consiglio Superiore della magistratura, come descritta dai commi 3 e 4 dell'art. 104 Cost..

La composizione del Consiglio Superiore della magistratura prevede, come è noto, la presenza di membri di diritto e componenti elettivi, i quali sono per i due terzi eletti dai magistrati mentre per un terzo sono eletti dal Parlamento in seduta comune.

Naturalmente due dei tre membri di diritto (vi rientra infatti anche il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio) sono togati (ci si riferisce al Primo Presidente e al Procuratore generale della Corte di Cassazione), così come lo sono i componenti eletti dalla magistratura, tuttavia la distinzione tra componenti togati e laici non è presa espressamente in considerazione dalla norma, la quale invece distingue i consiglieri in base alle forme di designazione (di diritto o elettiva) e, all'interno della componente elettiva, tra gli eletti da parte dei magistrati e gli eletti dal Parlamento in seduta comune.

Tale distinzione è ulteriormente marcata dal fatto che il limite minimo di rappresentanza elettiva della componente magistratuale (i due terzi) è calcolato non sul totale dei componenti del Consiglio (comprensiva di quelli di diritto) ma sul totale dei soli componenti elettivi. Il comma quarto dell'art. 104 Cost., infatti, espressamente dice che "gli altri componenti", oltre a quelli di diritto, "sono eletti per due terzi da tutti i magistrati e per un terzo dal Parlamento".

È possibile dunque dire che l'art. 104 Cost. intende garantire l'indipendenza della magistratura assicurando la prevalenza in seno al Consiglio non della componente togata complessivamente intesa, comprensiva dei membri togati di diritto, ma della componente togata eletta dai magistrati. Ad essa solo, infatti, si riferisce il limite dei due terzi.

Tale conclusione appare peraltro in linea con la diversa funzione della componente togata di diritto e quella elettiva in seno all'organo di autogoverno.

Infatti, mentre la presenza dei membri di diritto assolve ad altre funzioni (ad esempio, la rappresentazione in seno al Consiglio delle istanze della magistratura giudicante e requirente attraverso la presenza dei rispettivi organi di vertice), prevalentemente istituzionali, solo la componente elettiva può dirsi effettivamente rappresentativa del corpo elettorale costituito da tutti i magistrati.

Tale profilo appare di enorme particolare rilievo posto che la stessa nozione di "autogoverno", ancorché utilizzato in senso atecnico nel caso del Consiglio Superiore della magistratura e dei Consigli di Presidenza delle magistrature speciali, per la presenza anche di membri laici, evoca comunque, anche etimologicamente, l'esistenza di una relazione di rappresentatività tra governanti e governati".

Alla luce di tutte queste considerazioni, il collegio del TAR Lazio ha ritenuto che "dall'art. 104, commi 3 e 4, Cost. possa trarsi il principio della necessaria prevalenza numerica della componente eletta dai magistrati rispetto alla componente eletta dalle forze politiche, prevalenza numerica che può esprimersi in varie modalità e con la previsione di diverse percentuali tra le varie componenti, con il limite comunque del riconoscimento di almeno un rappresentante in più alla componente eletta dai magistrati.

Tale principio, per la sua rilevanza al fine di effettivamente garantire la rappresentatività dell'organo e dunque l'indipendenza dei magistrati, va ritenuto, secondo l'espressione usata dalla sentenza n. 87/2009, un "principio costituzionale comune" applicabile anche al Consiglio di Presidenza della magistratura della Corte dei conti.

Infatti, sia nel caso del CSM che dei consigli di Presidenza della magistrature speciali, l'esistenza di una relazione di rappresentatività, quantomeno con la maggioranza dei componenti elettivi dei detti organi, appare un elemento imprescindibile perché essi possano effettivamente "assicurare" – per usare la stessa espressione degli artt. 100 e 108 Cost. l'autonomia e l'indipendenza delle varie magistrature".

In conclusione, ha affermato il Collegio della Prima Sezione del TAR Lazio che, senza arrivare ad affermare che debba sempre essere rispettata l'identica distribuzione, "in termini percentuali, tra le varie componenti consiliari, prevista dall'art. 104 Cost., il che priverebbe il legislatore della sua discrezionalità nella scelta sui modi per assicurare l'indipendenza delle magistrature speciali, conferita dall'art. 108 Cost., è possibile tuttavia ricavare dall'art. 104 Cost., un principio di garanzia minimale secondo il quale deve essere comunque garantita, almeno, la maggioranza dei componenti togati eletti dai magistrati, nel caso di specie della Corte dei conti, in seno al Consiglio.

Dunque, sotto questo profilo l'art. 108, comma 3, Cost. deve essere letto in combinato disposto con l'art. 104, commi 2 e 3, Cost.. In questo modo esso può costituire un parametro sostanziale per la valutazione delle scelte del legislatore, indicando, almeno sotto il profilo delle garanzie minime di tutela della indipendenza delle magistrature speciali, una soluzione costituzionalmente obbligata: la previsione di almeno un componente eletto dai magistrati in più rispetto ai rappresentanti del Parlamento.

Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento, non può non dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8 della l. n. 15/2009, poiché nel prevedere che il numero dei componenti eletti da tutti i magistrati della Corte dei conti sia uguale a quello dei rappresentanti del Parlamento, non rispetta tale principio e dunque gli artt. 100, 103, 108 e 104, letti alla luce della sopracitata giurisprudenza costituzionale, non garantendo la prevalenza della componente togata elettiva in seno al Consiglio.

Si potrebbe obiettare, come infatti fa l'Avvocatura dello Stato, che la componente togata nel suo complesso (formata anche dai membri di diritto) raggiunge comunque la maggioranza assoluta.

Tale obiezione, però, non pare al collegio condivisibile attese tutte le considerazioni sopra svolte circa la chiarezza della lettera dell'art. 104 Cost. sul punto e le diverse funzioni svolte dai membri togati di diritto e quelli togati elettivi, ai quali soltanto è possibile riconoscere una funzione rappresentativa dei magistrati elettori. Peraltro, che sia solo la componente togata elettiva ad essere rappresentativa dei magistrati della Corte dei conti è stato incidentalmente affermato anche dal Consiglio di Stato nel parere sopra menzionato. Infatti, a proposito della riduzione da 10 a 4 dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti, il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'innovazione impone di ritenere che ora la rappresentanza dei quattro componenti elettivi sia promiscua, ovvero unitaria, e non più ripartita per qualifica, come avveniva in precedenza".

#### **4.11. Sentenza della Corte Costituzionale n. 355 dell'11 dicembre 2010 (danno all'immagine).**

La Corte Costituzionale con la sentenza in commento ha statuito la legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter della legge n. 102 del 2009.

Si riportano alcune delle censure formulate dai giudici remittenti e sulle quali si espressa la Consulta.

Con riferimento all'art. 77 Cost. il giudice delle leggi ha precisato che "non sussiste la violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza, con riferimento alle norme introdotte soltanto in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2009, atteso che la Corte Costituzionale, in passato, "ha affermato che, con riferimento alla adozione di nuove norme da parte del Parlamento nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, non è pertinente il richiamo all'art. 77 Cost. ciò in quanto <<la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, ne' può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione>> (sentenza n. 391 del 1995)".

Ha statuito ancora la Corte Costituzionale che "rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa alle esigenze cui si ritiene di dover fare fronte" Precisa ancora la Corte, "Senza volere indagare in questa sede quale sia la effettiva natura della responsabilità derivante dalla lesione del diritto all'immagine di un ente pubblico, è indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e n. 371 del 1998). In questa prospettiva, il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, <<nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza>>, quanto <<del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo>> (citata sentenza n. 371 del 1998)". Puntualizza il giudice delle leggi che "il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti. La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero

costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della predetta discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico. In altri termini, la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplan la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame.

In definitiva, pertanto, la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti".

Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 3 Cost., sul piano soggettivo, "per la disparità di trattamento che la norma censurata determinerebbe tra dipendenti e amministratori dell'ente pubblico, questi ultimi esclusi dall'ambito applicativo della norma per effetto del richiamo, da parte della disposizione impugnata, all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, il quale ammette il risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione per i soli dipendenti di questa e, per altro profilo di violazione dell'art. 3 Cost. per asserita disparità di trattamento è dedotto con riferimento alle posizioni dei dipendenti, da un lato, e delle persone giuridiche, dall'altro, o tra la pubblica amministrazione e altri soggetti dell'ordinamento, <<in quanto il deterioramento dell'immagine della prima non è sanzionato se non in casi limite>> rappresentati <<dalla commissione di gravi delitti, mentre quello dei secondi è ben tutelato in tutti i casi di commissione di illecito di non rilievo penale, la Corte Costituzionale ha ritenuto le questioni prospettate in parte inammissibili e in parte non fondate".

Precisa il giudice delle leggi "È, innanzi tutto, inammissibile quella relativa alla dedotta disparità di trattamento tra dipendenti dell'ente pubblico, contemplati espressamente dalla norma (art. 7 della legge n. 97 del 2001) cui fa rinvio la disposizione impugnata, e gli amministratori dell'ente stesso cui, invece, le due disposizioni non fanno riferimento. Ciò in quanto, prescindendo dalla condivisibilità o meno dell'interpretazione proposta da alcuni dei remittenti (comunque rimessa ai giudici competenti) che esclude gli amministratori pubblici dalla sfera di applicazione della norma in esame, in nessuna delle ordinanze di remissione, che propongono la questione, i giudici a quibus si sono posti il problema del tipo di responsabilità per danni arrecati dagli amministratori dell'ente per violazione dell'immagine di quest'ultimo e, conseguentemente, dell'autorità giudiziaria eventualmente competente a conoscere della correlata vicenda contenziosa. Essi, infatti,

avrebbero dovuto esplorare la percorribilità di soluzioni costituzionalmente orientate, prima di sollevare la questione di costituzionalità della norma ora impugnata. Quanto poi alle restanti censure relative alla presunta disparità di trattamento tra la situazione giuridica del dipendente, da un lato, e quelle delle persone giuridiche private e pubbliche, dall'altro, deve rilevarsi la non fondatezza, attesa la eterogeneità delle situazioni poste a confronto”.

Con riferimento alle questioni prospettate da taluni giudici remittenti che hanno assunto la violazione dell'art. 2 Cost., in un caso evocato unitamente all'art. 24 Cost. in quanto tale norma, da leggere in combinato disposto con l'art. 2059 del codice civile, imporrebbe una tutela piena, e non limitata, come nel caso in esame, dei diritti della personalità, tra i quali deve essere ricompreso quello all'immagine della pubblica amministrazione, la Corte ha affermato che la questione non è fondata, atteso che “La tutela dei diritti della persona ha conosciuto negli ultimi anni una complessa evoluzione, con particolare riferimento alla portata e all'ampiezza del risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla loro lesione.

Come è noto, nelle prime interpretazioni che sono state fornite dell'art. 2059 cod. civ. - nella parte in cui prevede tale forma di risarcimento soltanto nei casi previsti dalla legge - si riteneva che la legge richiamata fosse esclusivamente quella penale. In questa prospettiva, diretta a valorizzare il profilo sanzionatorio del danno non patrimoniale - inteso come danno morale subiettivo (sentenza n. 184 del 1986) - era, pertanto, necessario che la condotta posta in essere integrasse gli estremi di un fatto penalmente illecito.

La successiva giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 233 del 2003) e anche della Corte di Cassazione (Cass., Sezioni unite, sentenza 11 novembre 2008, n. 26972) - dopo avere spostato il centro dell'analisi sul danneggiato, e dunque sui profili restitutori, e dopo avere identificato l'esatta natura del danno non patrimoniale come avulsa da qualunque forma di rigidità dommatica legata all'impiego di etichette o fuorvianti qualificazioni - ha allargato le maglie del risarcimento del danno non patrimoniale, affermando che esso deve essere riconosciuto, fermo restando la sussistenza di tutti gli altri requisiti richiesti ai fini del perfezionamento della fattispecie illecita, oltre che nei casi specificamente previsti dal legislatore, quando viene leso un diritto della persona costituzionalmente tutelato. In definitiva, l'attuale sistema della responsabilità civile per danni alla persona, fondandosi sulla risarcibilità del danno patrimoniale ex art. 2043 cod. civ. e non patrimoniale ex art. 2059 cod. civ., è, pertanto, essenzialmente un sistema bipolare. La Corte di Cassazione, riconducendo ad organicità tale sistema, ha, inoltre, elaborato taluni criteri, legati alla gravità della lesione, idonei a selezionare l'area dei danni effettivamente risarcibili (citata sentenza n. 26972 del 2008). Di significativo rilievo, in particolare, sono le considerazioni che le Sezioni unite hanno espresso in ordine al fatto: che la lesione deve riguardare un interesse di rilievo costituzionale; l'offesa deve essere grave, nel senso che deve superare una soglia minima di tollerabilità; il danno deve essere risarcito

quando non sia futile, vale a dire riconducibile a mero disagio o fastidio. Inoltre, per quanto attiene specificamente alla responsabilità per violazione dell'immagine dell'ente pubblico, deve rilevarsi, in linea con quanto affermato dalla Cassazione con la stessa sentenza n. 26792 del 2008, che il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ. D'altra parte, il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla patrimonialità del danno stesso - in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico - deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso.

Nè può ritenersi che l'inquadramento della responsabilità per la lesione del diritto all'immagine dell'ente pubblico nell'ambito della responsabilità amministrativa, devoluta alla giurisdizione contabile della Corte dei conti, possa condurre ad una diversa qualificazione della peculiare forma di responsabilità disciplinata dalla norma ora censurata. Nondimeno, deve rilevarsi che la responsabilità amministrativa presenta, per le ragioni già esposte, una struttura ed una funzione diverse da quelle che connotano la comune responsabilità civile finanziaria.

Con riferimento ad alcune ordinanze di remissione che evocano, sia pure sotto diversi angoli prospettici, talora in connessione con l'art. 54, l'art. 97 Cost., la Corte Cost. ha osservato che, sebbene il buon andamento e l'imparzialità non costituiscano il <<fondamento costituzionale della tutela dell'immagine pubblica>>, la <<stretta relazione tra l'immagine pubblica e l'agire corretto>> e la circostanza che essi costituiscono <<criteri cui deve essere improntata l'azione amministrativa affinché il prestigio pubblico non venga leso>>, comportano che <<una ridotta tutela della prima inevitabilmente indebolisce il diritto sostanziale dell'amministrazione ad agire, attraverso i propri funzionari, in modo corretto, imparziale, efficace ed efficiente>>.

Con riguardo ad altre ordinanze in cui si assume che la norma impugnata violi l'evocato parametro costituzionale in quanto: a) <<determina un'alterazione della funzionalità degli enti pubblici sotto il delicato profilo della reputazione e della conseguente fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni>>; b) <<contraddice>> il principio di imparzialità <<che si risolve essenzialmente nel rispetto della giustizia sostanziale>> e per << gli evidenti effetti distorsivi che ciò comporta sull'organizzazione della pubblica amministrazione sotto il duplice profilo della ridotta potenzialità operativa ed efficienza nella cura dell'interesse pubblico>>; c) favorisce <<l'irresponsabilità dei dipendenti pubblici, non più soggetti al giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti in caso di comportamenti illeciti causativi di danno all'immagine dell'ente di riferimento al di fuori delle ipotesi di reato>>; d) da un lato, <<indebolisce l'efficacia deterrente del giudizio di responsabilità; dall'altro, comporta il dispendio di maggiori risorse a carico dell'erario per l'attivazione di plurimi giudizi volti ad ottenere l'"integrale" risarcimento del danno all'immagine, pur essendo state poste in essere condotte da parte di un pubblico dipendente in un unico

contesto criminoso, integranti sia le ipotesi delittuose di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale che altre fattispecie delittuose>> ha ritenuto che le questioni non sono fondate.

Precisa la Corte che "L'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'"interno", le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa.

È indubbio come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto "personale" rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conforme ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole "interne", improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione "esterna" di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria.

Il legislatore, nell'esercizio non manifestamente irragionevole della sua discrezionalità, ha ritenuto che tale tutela sia adeguatamente assicurata mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte che integrino gli estremi di fatti di reato che tendono proprio a tutelare, tra l'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. In altri termini, il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole, di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un vulnus all'immagine dell'amministrazione, intesa, come già sottolineato, quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica sopra descritto".

Il Giudice delle leggi ha ritenuto ancora, che "Il secondo comma dell'art. 103 Cost. prevede che la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che <<la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa>>, non operando automaticamente in base al disposto costituzionale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (da ultimo sentenza n. 46 del 2008).

Nel caso in esame va osservato - come si è già chiarito - che il legislatore non ha neanche inteso attribuire la cognizione di talune fattispecie di responsabilità amministrativa ad una diversa autorità giudiziaria, essendosi limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti (sentenza n. 371 del 1998).

Per quanto attiene, poi, all'asserita violazione dell'art. 25 Cost., è sufficiente rilevare come non sia la Corte dei conti <<il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici>> (sentenza n. 641 del 1987). A ciò si aggiunga che, nel caso

in esame, il legislatore ha ridefinito i contorni, sul piano sostanziale ed oggettivo, della responsabilità amministrativa, escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata, senza incidere in alcun modo sulle modalità di individuazione del giudice competente”.

Senza fare osservazioni sulla decisione della Consulta, si deve rilevare, comunque, che la nuova norma esclude la possibilità di perseguire moltissime fattispecie di danno all'immagine, con evidenti ricadute in termini finanziari per le pubbliche finanze.

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 2011 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Umbria.

TAVOLE  
STATISTICHE

**ATTIVITÀ DELLA PROCURA REGIONALE**

<b>1. – Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2009</b>		<b>4.555</b>
<b>2. – Istruttorie aperte dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2010</b>		<b>1.559</b>
2.1. – Stato	988	
2.2. - Enti locali	436	
2.3. - Aziende U.S.L. e ospedaliere	135	
<b>3. - denunce (provenienti da):</b>		
3.1. – Autorità giudiziarie (comprese le denunce di cui art. 129)	163	
3.2. – Procure della Repubblica (ex art. 129 disp. att. C.p.p.)	6	
3.3. - amministratori e dirigenti dei servizi (art. 53 R.D. 1214 del 1934)	1.200	
3.4. - organi di controllo (Corte dei conti, Ragionerie, Co.Re.Co.)	10	
3.5. - verifiche amministrativo-contabili (I.G.F. - P.C.M.)	4	
3.6. - sindaci e revisori dei conti	0	
3.7. - associazioni e rappresentanti politici e sindacali	24	
3.8. – cittadini	51	
3.9. - stampa ed altri mezzi di informazione	101	
<b>4. - Note istruttorie</b>		<b>933</b>
<b>5. - Accertamenti diretti (5.1 + 5.2)</b>		<b>50</b>
5.1. – Sopralluoghi	0	
5.2. - Audizioni personali	25	
5.2.1. - a richiesta di parte	17	
5.2.2. - di iniziativa del P.M.	8	
<b>6. - Sequestri di documenti</b>		<b>0</b>
<b>7. - Deleghe istruttorie</b>		<b>145</b>
7.1. - ad ufficiali di p.g.	138	
7.2. - a funzionari della Corte dei conti	7	
7.3. - a funzionari di altre amministrazioni	0	
<b>8. - perizie e consulenze tecniche (affidate):</b>		<b>0</b>
8.1. - ad amministrazioni od enti pubblici	0	
8.2. - a periti	0	
<b>9. - Inviti a fornire deduzioni (art. 5, comma 1, L. n. 19 del 1994)</b>		<b>48</b>
<b>9.1 – Invitati a fornire deduzioni</b>		<b>121</b>
<b>10. – Archiviazioni</b>		<b>1.436</b>
10.1 – a seguito di esame preliminare	0	
10.2. - a seguito di istruttorie	1.432	
10.3. - a seguito di audizione	0	
10.4. - a seguito di invito a "fornire deduzioni"	4	
<b>10.5.- motivazione</b>		
10.5.1. – assenza di danno	502	
10.5.2. – risarcimento del danno	66	
10.5.3. – assenza di colpa grave	859	
10.5.4. – carenza di giurisdizione	1	
10.5.5. – assenza di comportamento antiggiuridico	1	
10.5.6. – insindacabilità di scelta discrezionale	0	
10.5.7. – L. 141	7	
<b>11. - Atti di citazione (responsabilità)</b>		<b>37</b>
<b>11.1 - amministrazione danneggiata</b>		
11.1.1. – Stato	9	
11.1.2. - Enti locali	21	
11.1.3. - Aziende U.S.L. e ospedaliere	7	
<b>12. – danni</b>		
12.1. - al patrimonio	0	
12.2. - personale	0	
12.3. - attività limitativa ablativa della proprietà	0	
12.4. – attività istituzionale organizzazione	2	

12.5. - reati in generale commessi da pubblici dipendenti	21	
12.6. - attività contrattuale	1	
12.7. - opere pubbliche	0	
12.8. - incidenti	1	
12.9. - conferimenti incarichi e consulenze	2	
12.10. danno ambientale e abusi edilizi	6	
12.11. infortuni	1	
12.12. erogazione somme non dovute	2	
12.13. bilancio conto del patrimonio	1	
12.14. mancata utilizzazione risorse finanziarie	0	
<b>13. - Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2010(1+2-10-11-15))</b>		<b>4.637</b>
<b>14- Atti aggiunti (riassunzione)</b>		<b>2</b>
14.1. - a seguito di ordinanza istruttoria	2	
<b>15. – giudizi di istanza per resa di conto</b>		<b>4</b>
<b>17. – Appelli P.M. (responsabilità)</b>		<b>3</b>

## ATTI DI CITAZIONE

**A** - depositati dal 1/01/2010 al 31/12/2010 (responsabilità)- **B**- con richiesta di applicazione della condanna con determinazione presidenziale - **C** - con accettazione dell'addebito- **D**- discussi dal 1/01/2010 al 31/12/2010 responsabilità (indipendentemente dall'anno di deposito della citazione) -**E** ordinanze istruttorie -**E1**- sospensione art. 295 c.c.p. -**E2** termine presentazione del conto- **F**- sentenze di condanna - **F1** - sentenze di assoluzione -**F2**- sentenze parziali

Ente	A	B	C	D	Ordinanze / Sentenze					
					E	E1	E2	F	F1	F2
<b>Stato</b>	9	0	0	10	0	0	0	5	6	1
<b>Enti locali</b>	21	0	0	27	0	1	1	6	10	1
<b>A.S.L. Aziende Ospedaliere</b>	7	0	0	13	1	1	0	2	2	1
<b>Totali</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>3</b>

decreti istanza ex art. 1 commi 231 e seguenti L. 266/2005							
44/2009	condanna G10912	30.000,00	917,4	parte	IIIC35718	udienza 17/11/2010	decreto 20% del 23/06/2010
	prescrizione farmaco	30.000,00	917,4	parte	IIIC35692		decreto 20% del 23/06/2010

**SENTENZE DI II GRADO**

Numero sentenza II grado	dati giudizio di 1 grado		dati appello		
	sentenza	esito	PR/Parte	esito	
103/2010	150/2007	condanna	PR	accoglie e modifica	conferma 1° grado
63/2010	93/2007	condanna	parte	respinge	conferma 1° grado
171/2010	18/2008	condanna	parte	respinge	conferma 1° grado
218/2010	131/2005	assoluzione	PR	accoglie e modifica	riforma 1° grado
356/2010	77/2008	condanna	parte	accoglie	riforma 1° grado
424/2010	118/2008	condanna	parte	accoglie e modifica	riforma 1° grado
444/2010	87/2008	condanna	parte (25)	accoglie e modifica	riforma 1° grado
481/2010	110/2008	condanna	parte	rigetta	conferma 1° grado
483/2010	011/2009	nullo	PR	riforma per spese legali	conferma 1° grado
525/2010	25/2009	condanna	parte	accoglie parz.	conferma 1° grado
629/2010	32/2009	assoluzione	PR	rigetta	conferma 1° grado
655/2010	38/09	assoluzione	PR	rigetta	conferma 1° grado