

Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale
per la Regione Lazio

Relazione del Procuratore Regionale
Dott. Luigi Mario Ribaudò
per l'inaugurazione
dell'anno giudiziario 2005

Adunanza del 2 Febbraio 2005
Presidente: Dott. Vincenzo Bisogno

L'appuntamento annuale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, nelle diverse sedi della giustizia ordinaria, contabile, amministrativa, tributaria, rappresenta una occasione nella quale, doverosamente, si offre ai cittadini la testimonianza, in pubblica adunanza, del lavoro che si è svolto nell'anno precedente, delle principali problematiche insorte nell'attività giurisdizionale, dei possibili rimedi che, prevedibilmente, nel nuovo anno possono attuarsi per migliorare il rendimento del servizio. Non è quindi, e non deve essere, la stanca ripetizione di un rito, dai contenuti prevedibili e dalle connotazioni approssimative, che, per la loro ampiezza e talora eccessiva formalità, potrebbero indurre a considerare l'adempimento sostanzialmente superfluo.

La cerimonia di
inaugurazione
dell'anno
giudiziario

E' accaduto anche quest'anno, forse sull'onda di una frettolosa e superficiale percezione di notizie di cronaca, che si sia sostenuta, anche da parte di qualche autorevole opinionista, la sostanziale inutilità della manifestazione e talora, la presunta scarsa comprensibilità dell'evento presso

l'opinione pubblica, anche perchè – si dice – nel momento storico attuale l'amplessima diffusione, in tempo reale e per via informatica, di tutte le notizie riguardanti la stessa attività giurisdizionale e di tutti gli atti via via pubblicati, renderebbe superflua una reiterazione delle stesse informazioni in forma sommaria. Nulla di più inesatto e, obiettivamente, di più ingiusto, se si riflette, almeno per un momento, sulla insopprimibile esigenza che presso ognuna delle sedi nella quale si amministra la giustizia deve rendersi periodicamente conto ai cittadini di come si è operato, nella convinzione di attuare non solo un obbligo di legge, ma anche un precetto fondamentale della civile convivenza. Si adempie, cioè, ad un preciso dovere, rendendone testimonianza in pubblico, in forma ufficiale.

E', infatti, ai cittadini che si deve fornire, nella forma più immediata e più rispettosa dei diritti di tutti, la più puntuale ad aggiornata visione del grado di raggiungimento delle finalità di buon andamento delle istituzioni pubbliche, senza infingimenti, ritardi od omissioni, mettendo in evidenza anche gli ostacoli ed i fattori di turbativa che, di volta in volta, si siano frapposti nell'attuazione delle funzioni.

Dovere di
testimonianza ai
cittadini

E' appena il caso di sottolineare che anche la periodica esposizione dei dati statistici, purchè completa ed esauriente, risponde ad un preciso bisogno di una puntuale verifica dell'andamento delle funzioni svolte.

E' noto che, nella critica ricorrente sulla cennata ripetitività e mancanza di utilità pratica della cerimonia, si tende a lamentare che, mentre da un lato vengono sottolineati i ritardi eccessivi nella definizione dei giudizi,

non si dà adeguato rilievo all'esigenza di un maggior impegno dei magistrati e degli altri operatori nelle diverse fasi degli adempimenti necessari. Va detto, che proprio la testimonianza in pubblica adunanza delle "cose che non vanno", è indispensabile non solo per una corretta informazione verso i cittadini, ma anche perchè da parte di tutti gli operatori del settore si abbia coscienza sollecita degli interventi correttivi, in sede amministrativa od anche legislativa, che si rendono necessari.

Per quanto riguarda la giurisdizione della Corte dei conti, e **Ritardi nelle riforme** segnatamente il ruolo ed i contenuti dell'attività che, in seno ad essa, sono assegnati al Pubblico Ministero quale necessario promotore di giustizia, è doveroso ricordare che, ormai da molti anni, la riforma organica dell'ordinamento vigente, in gran parte risalente all'unificazione dello Stato italiano, non è stata mai attuata, ma si sono avute solo riforme parziali e, purtroppo, anche occasionali, con la sola eccezione di quelle, molto rilevanti ma anch'esse frammentarie e parziali introdotte nel decennio scorso (leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e n. 369 del 20 dicembre 1996).

Per fare un solo esempio delle carenze più vistose, ancora non colmate, si è tuttora privi dell'ormai indispensabile nuovo regolamento di **La mancata adozione del nuovo regolamento di procedura** procedura, per il quale si sono, sì, compiuti numerosi e pregevoli studi preparatori, ma nulla di concreto si è ottenuto, se è vero, come è vero, che non si è neppure pervenuti ad una legge di delega al Governo, con la conseguenza che, quasi quotidianamente, gli operatori della giustizia

contabile (sia i giudici, sia il PM, sia gli avvocati), sono costretti a impegnare preziose energie in faticosi cimenti interpretativi, oggi ancora più ardui, dal momento che l'attività processuale deve svolgersi nel rispetto dei principi del "giusto processo" di cui alla nuova formulazione dell'art. 111 Cost..

E,' invero, singolare dover constatare che, fin dagli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, è ancora arduo mantenere l'effettivo riconoscimento alla Corte dei conti del suo ruolo fondamentale di garante dell'equilibrio economico finanziario nella gestione delle risorse pubbliche, con il necessario buon funzionamento della giurisdizione contabile che vi è geneticamente connesso, in quanto finalizzato, in primo luogo, ad evitare ed a reprimere il cattivo uso del pubblico denaro.

In mancanza di una riforma organica ed adeguata ai tempi moderni, non sono, però, rari i tentativi di approfittare delle carenze del sistema per introdurre pretesi rimedi, sostanzialmente a vantaggio di pochi soggetti, forse interessati ad avere "campo libero" per una più disinvolta gestione delle funzioni pubbliche di cui sono investiti.

Nell'esperienza degli ultimi decenni, infatti, non sono mancate le occasioni nelle quali, mentre da un lato si tardava a promuovere la riforma dell'ordinamento, si faceva ricorso, dall'altro, a norme disarticolate dal contesto normativo vigente e spesso improvvisate, rese apparentemente urgenti in una certa visione delle esigenze di funzionamento delle istituzioni. Si sono verificati, anche di recente, perfino tentativi di introdurre norme

Distorsioni di
alcune proposte
di riforma

tendenti non già a fornire strumenti operativi più moderni ed utili per lo snellimento delle procedure e per una più rapida definizione delle vertenze e dei giudizi, ma preordinati in modo evidente a frenare, ostacolare o, addirittura, a vanificare una temuta azione di responsabilità, rischiando, con ciò, di infliggere un "vulnus" di estrema gravità, foriero di incolmabili conseguenze dannose, alla certezza del diritto ed alla corretta attuazione delle leggi vigenti, che non può mai prescindere dall'osservanza delle fondamentali regole costituzionali¹. E' tempo, quindi, di ricordarsi che il nostro ordinamento, pur incompleto e talora difettoso, prevede, comunque, sicure garanzie per il rispetto delle regole sul corretto funzionamento delle istituzioni, delle quali quelle giurisdizionali sono fonte primaria ed essenziale, e che, qualora occorra, possono essere attivati i rimedi previsti dallo stesso ordinamento per evitarne scorrette deviazioni, così come la sede naturale per far valere le proprie ragioni, di fronte a soluzioni interpretative che possano apparire ingiuste o infondate, è solo quella che la legge ha già istituito per garantire il perseguimento dell'indispensabile finalità di una "giustizia giusta".

E' auspicabile – confidando che ciò non sia considerato come un'ennesima ed assurda rivendicazione corporativa – che la Corte dei conti, e, per essa il suo Pubblico Ministero, non siano ancora costretti quasi a motivare ed a giustificare la propria esistenza, e che ci si ricordi sempre che l'azione di

Attualità della
Corte dei conti e
del suo P.M.
nell'ordinamento
istituzionale

¹ E' il caso di una recentissima proposta, ad iniziativa di alcuni parlamentari, di inserire nel testo della legge finanziaria per il 2005, all'ultimo momento, un emendamento rivolto a dichiarare estinti i procedimenti in corso per responsabilità amministrativo-contabile in tema di conferimento di incarichi e consulenze.

Va dato atto al Parlamento ed alle Istituzioni, che hanno attentamente vigilato nella fase conclusiva dell'iter legislativo, di avere tempestivamente evitato che venisse attuata una iniziativa del tutto sconcertante e diseducativa.

questa Magistratura è, e deve essere, improntata al massimo rispetto dei diritti dei cittadini ed al buon funzionamento delle istituzioni, a tutti i livelli, statale, regionale, locale e nelle più moderne forme di intervento dei pubblici poteri nella gestione affidata a soggetti diversi, ma sempre legata alla natura pubblica dei mezzi finanziari impiegati.

E' comprensibile, ma non certo giustificabile, che i soggetti chiamati a svolgere amministrazione attiva possano, talora, mostrare fastidio o insofferenza se chiamati a fornire chiarimenti o, comunque, a rendere conto del proprio operato nel corso di accertamenti istruttori, ma è appena il caso di ribadire che questi approfondimenti sono necessari dopo che una prima ed obiettiva valutazione degli elementi sottoposti all'attenzione del P.M. contabile ne abbiano attivato l'iniziativa di fronte ad ipotesi di responsabilità amministrativa per i casi di danno erariale venuti in esame.

Ritengo utile e necessario tornare ancora una volta sul tema dell'iniziativa del P.M., più volte trattato nelle precedenti analoghe occasioni, poichè esso appare particolarmente attuale quest'anno, in presenza di interpretazioni poco avvedute che, talora, vengono da taluni ipotizzate, mettendo anche in dubbio, in alcune occasioni, la correttezza dell'avvio di istruttorie in settori della pubblica amministrazione molto delicati, o perchè asseritamente attivate attraverso non consentite indagini "a tappeto" su interi comparti dell'attività amministrativa, o perchè non terrebbero conto della necessità di rispettare i limiti della discrezionalità propri dell'attività

L'iniziativa del
Pubblico
Ministero e
l'avvio delle
istruttorie

amministrativa, garantiti dal legislatore. Si tratta, invero, di asserzioni del tutto superficiali, e forse fuorvianti, sicuramente non informate adeguatamente sui limiti e sulle garanzie che caratterizzano l'azione del P.M. presso la Corte dei conti, per il quale – è necessario ancora sottolinearlo – il fine primario che ne distingue sempre le funzioni è l'attuazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, in un quadro di lealtà e di probità, di imparzialità ed obiettività e, in definitiva, di sincerità.

Nel sistema attuale del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile l'avvio dell'istruttoria avviene su denuncia di fatti che costituiscono ipotesi di danno erariale ovvero sulla base di notizie di danno comunque pervenute al P.M. in base ad informazioni direttamente assunte o venute a sua conoscenza da altre fonti e che attivino, per lo stesso P.M., il potere-dovere di svolgere indagini.

Potere-dovere del P.M. nell'esercizio dell'azione di responsabilità

Potere-dovere, in questo caso, significa che se la Corte dei conti è voluta dalla Costituzione in quanto magistratura preposta dall'ordinamento alla tutela dell'integrità finanziaria della Pubblica Amministrazione, strettamente connessa all'attuazione dei principi di legalità, di buon andamento e di imparzialità nella gestione del pubblico denaro - della quale va sempre reso conto ai cittadini in quanto (art. 53 Cost.) chiamati a concorrere alla spesa pubblica in ragione della loro capacità contributiva - al P.M. presso la Corte spetta il compito essenziale di assicurare sempre il giusto esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, della quale è titolare. Egli, pertanto, quale organo necessariamente neutrale, obiettivo ed

imparziale, deve agire, nella propria attività istruttoria nelle ipotesi di danno pubblico, non solo a seguito delle denunce di danno pervenute, ma anche sulla base delle altre fonti di informazione che, ordinariamente, sono a sua disposizione, quali notizie di stampa, interrogazioni parlamentari, comunicazioni conoscitive di altri organi giurisdizionali o di controllo ed anche dichiarazioni di soggetti informati eventualmente acquisite nel corso di altre istruttorie: fonti, in definitiva, della più varia natura che, via via, sono diventate sempre più importanti nell'epoca attuale, in rapporto all'evoluzione dei mezzi di comunicazione.

Fonti di
informazione per
l'avvio di
istruttorie

Ne scaturisce l'esigenza di un severo vaglio preliminare delle notizie in esame, fermo restando che, dopo l'apertura dell'istruttoria, gli accertamenti consequenziali dovranno essere proporzionati ed adeguati rispetto all'importanza ed alla delicatezza delle funzioni alle quali si rivolge l'attività inquirente, non dimenticando così, ad esempio, che alle notizie di stampa, e più ancora alle eventuali denunce anonime, non può essere dato alcun valore probatorio se non in presenza di riscontri obiettivi, altrimenti e responsabilmente verificati, che ne consentano il corretto accertamento.

Si sostiene, talora, una sorta di "discrezionalità" dell'azione del P.M. contabile, con richiamo anche alla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 904/1989 C.Cost.): invero, non è mai una scelta, più o meno motivata, di iniziativa in rapporto a personali valutazioni del magistrato, ma una determinazione sorretta da una preliminare valutazione scrupolosa delle fattispecie, con la costante consapevolezza del ruolo del P.M.

nell'ordinamento, e sempre nell'interesse pubblico alla realizzazione della giustizia, nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nè, può mancare, nella preventiva valutazione degli elementi di fatto disponibili, la considerazione, oggi sempre più frequentemente confermata dall'esperienza, che, di fatto, raramente nella Pubblica Amministrazione viene data puntuale applicazione all'obbligo di denuncia alla Procura regionale dei fatti concernenti danno erariale (art. 1, 3° comma della Legge n. 20/1994), nonostante la previsione di un possibile coinvolgimento nella responsabilità di chi, con il proprio comportamento omissivo, abbia lasciato maturare il termine di prescrizione quinquennale dell'azione del P.M.. Va ricordato che ciò avviene anche se sono sempre più frequenti le notizie di disservizi e di azioni dannose poste in essere da amministratori e funzionari, riportate dagli organi di stampa.

Mancato rispetto dell'obbligo di denuncia

Se si considera l'evidente maggior rischio di spreco delle pubbliche risorse connesso all'ormai generalizzata abolizione dei controlli preventivi nell'Amministrazione dello Stato e negli enti pubblici territoriali, è doverosa ogni possibile iniziativa che, nel rispetto fondamentale delle leggi vigenti, possa essere attivata dal P.M. contabile per un tempestivo intervento nei casi più rilevanti di danno erariale, anche per assicurare efficacemente l'attivazione di strumenti di garanzia a tutela dell'erario, quale, nei casi più gravi, il sequestro cautelativo nei confronti dei presunti responsabili.

L'attivazione dei possibili mezzi di accertamento, in tali casi, espone, talora, all'obiezione che si voglia porre in essere mezzi conoscitivi a largo

Indagini su un intero settore di attività amministrativa. Condizioni.

raggio non consentiti al P.M. contabile dall'ordinamento, quali quelli riferibili ad un intero settore di attività amministrativa, non ammissibile in quanto equivalente ad un'attività di controllo (C. Cost. sent. n. 104/1989), anche se rivolta ad acquisire elementi informativi di carattere generale. Ma va tenuto presente (come confermato da una successiva sentenza della Corte Costituzionale, n. 100/1995), che le richieste di acquisizione di atti e documenti da parte del P.M., allorchè abbiano carattere specifico, possono anche riguardare un settore di attività amministrativa nel suo complesso.

La valutazione dell'esistenza di tali condizioni, obiettivamente scaturenti dall'ordinamento giuridico, deve essere compiuta, in ogni caso, con la massima attenzione e cautela, al fine di non incorrere in un esercizio improprio, e forse antiggiuridico, della funzione del P.M..

In una visione più ampia della funzione stessa, sempre possibile per effetto delle esigenze obiettive di giustizia "giusta" di cui il P.M. è naturale espressione, non può mancare, sia nell'apertura dell'istruttoria, sia – e più ancora – nella successiva conduzione di essa, la consapevolezza che l'attività di accertamento e di approfondimento svolta in tale sede, in un necessario raffronto con l'Amministrazione interessata, è occasione assai utile per quest'ultima al fine di una tempestiva conoscenza di anomalie o di irregolarità dovute ad una interpretazione non corretta di disposizioni normative o ad una difettosa organizzazione dei propri servizi, tanto da potersene trarre immediato stimolo per una opportuna quanto proficua correzione dei fatti distorsivi ed anche, il più possibile, per il recupero delle somme costituenti

Effetto correttivo
delle istruttorie

danno erariale². Si ottiene, spesso, invero, un utilissimo effetto monitorio degli interventi del P.M., ancor prima della conclusione dell'istruttoria ed indipendentemente dall'esito di essa, ed è, questa, una sicura dimostrazione del fondamentale "interesse alla realizzazione dell'ordinamento giuridico", che appartiene sia al giudice sia al P.M. e, in definitiva, alla stessa Amministrazione pubblica nella sua più ampia definizione.

Va, poi, sottolineato che, in quest'ultimo anno, le prospettive di intervento della giurisdizione contabile si sono, com'è noto, notevolmente ampliate, a seguito delle pronuncie con le quali la Corte di Cassazione ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e funzionari degli enti pubblici economici ed anche delle Società per azioni a prevalente partecipazione pubblica, per le responsabilità derivanti da danni cagionati nelle relative gestioni.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione: nuovi orientamenti su enti pubblici economici e s.p.a.

In quest'ultima e più nuova prospettiva, che impegna assai più che in passato l'approfondimento della disciplina normativa del settore e dei contenuti economico-finanziari delle gestioni nelle quali le fattispecie dannose possano configurarsi, il P.M. contabile dovrà rafforzare il proprio impegno per un sollecito e corretto uso del proprio potere–dovere di iniziativa, ben consapevole che dall'azione della Corte dei conti i cittadini si attendono risultati significativi, e possibilmente determinanti, affinché l'impiego delle pubbliche risorse avvenga veramente secondo le fondamentali esigenze di

² L'esempio più recente è dato dalla vicenda relativa all'ingente danno accertato presso l'Università "La Sapienza" di Roma, per l'illecita attribuzione al personale della c.d. "indennità De Maria". Con la sentenza n. 106/2005 appena pubblicata, la Sezione Giurisdizionale per il Lazio, ha sottolineato l'efficacia dell'azione svolta dalla Procura regionale, che, nelle more del giudizio, ha consentito di ridurre, l'importo del danno da • 19.666.183 ad • 8.553.557.

buona amministrazione e di rispetto della legalità. Ricordando quanto è vasto, ormai, il campo d'azione della gestione pubblica secondo schemi privatistici – con la sempre più frequente trasformazione di enti pubblici in società per azioni, per i servizi o per altre essenziali finalità della vita civile –, si può intuire quanto urgente diventa, ogni giorno di più, l'esigenza di una organizzazione efficiente e di una preparazione professionale specialistica ed adeguata dei magistrati e del personale amministrativo delle Procure regionali, nonché degli organi accertatori, in primo luogo la Guardia di Finanza, dei quali il P.M. può avvalersi per pervenire all'esercizio dell'azione di sua competenza.

Anche sotto questo profilo è necessario non perdere ancora tempo prezioso nel perseguire la riforma del regolamento di procedura per i giudizi davanti alla Corte dei conti, attesa finora inutilmente da troppi decenni, come già più sopra ricordato, con la conseguenza che l'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte continua ad essere disciplinato – si fa per dire – da poche ed insufficienti regole, molte delle quali inesorabilmente datate.

L'iniziativa del P.M. davanti alla Corte dei conti, nonostante il persistere di tali difficoltà, è tanto più necessaria, data l'ampiezza del fenomeno degli sprechi del pubblico denaro che costituisce, certamente, la più gran parte delle fattispecie di danno erariale e si può essere certi che i casi venuti alla luce sono, intuibilmente, solo una parte rispetto ad una massa che, per le più varie ragioni – in primo luogo, la mancanza di denunce, ma anche la particolare abilità dei soggetti gestori nel minimizzare o giustificare

Gli sprechi del pubblico denaro: i settori più a rischio

casi anche clamorosi di cattiva amministrazione e di dispersione delle risorse disponibili – non viene segnalata. L'incidenza, sull'entità complessiva degli sprechi, delle somme ingiustificatamente spese oltre i limiti della ragionevolezza e della legalità, non riguarda soltanto il settore dei pubblici appalti e delle pubbliche forniture e quello del conferimento a soggetti, sia interni che esterni, di incarichi e consulenze, in violazione dei limiti di legge, ma si estende a moltissimi altri settori della pubblica amministrazione. Si può ben dire che, oltre ai casi penalmente rilevanti di attività truffaldine e di dolose sottrazioni di pubblico denaro, lo "spreco" sia talmente diffuso da essere quasi endemicamente connesso alle più frequenti e svariate ipotesi di responsabilità amministrativa. E', quindi, comprensibile perchè sia così vasto l'allarme che si diffonde nella pubblica opinione e quanto grande è l'attesa che l'intervento della magistratura contabile sia efficace e tempestivo: si è visto, però, quanto ciò sia difficile in mancanza di strumenti normativi più moderni e più rapidamente suscettibili di effettivo impiego.

Il legislatore ha introdotto, più volte, negli ultimi anni misure di contenimento e di repressione, quali, per citare i più recenti, i limiti di spesa più drasticamente ridotti fissati nelle ultime due leggi finanziarie, per il 2004 ed il 2005, e la reiterazione di divieti e di limitazioni già precedentemente in vigore, in alcuni casi rafforzati anche da sanzioni.

Misure limitative
nelle leggi
finanziarie più
recenti

Con amarezza, però, è dato constatare che nell'epoca più recente, sulla scia del clamoroso mancato rispetto delle norme sulle gestioni pubbliche che nei primi anni 90 condusse ai noti eventi di "tangentopoli", tuttora

certamente non esauriti, il fenomeno della sistematica e, comunque, diffusa violazione dei limiti di contenimento posti dalla legge è stato, ed è, assai rilevante.

Il caso delle norme sui conferimenti di incarichi e consulenze a soggetti esterni all'amministrazione, sia statale che regionale e locale, ne è la più lampante dimostrazione. La materia, com'è noto, è disciplinata dall'art. 7, sesto comma, del D. Lgs. n. 165/del 2001 – che ha ripreso una norma di uguale contenuto del corrispondente articolo del D. Lgs n. 29 del 1993” - secondo cui “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”. Il ricorso a professionalità esterne è consentito dal legislatore solo in via eccezionale, soltanto allorchè sia stata accertata puntualmente l'impossibilità di provvedere a mezzo degli uffici e delle strutture già esistenti presso l'amministrazione titolare di specifica competenza nella materia oggetto dell'incarico, e sempre che - è appena il caso di ricordarlo - gli esiti di tale rigida ed attenta verifica preventiva siano stati debitamente esposti nella motivazione del provvedimento amministrativo riguardante il conferimento dell'incarico. La norma, invece, in moltissimi casi risulta disinvoltamente violata, limitandosi spesso l'autorità decidente all'affermare genericamente la c.d. impossibilità di provvedere diversamente, senza che, perfino, in caso di reiterazione o di rinnovo dell'incarico per uno o più anni successivi, ci si preoccupi di fornire

Incarichi e
consulenze a
soggetti esterni
all'Amministrazione

dimostrazione obiettiva e convincente della legittimità della scelta.

L'illegalità, e spesso l'illiceità, della situazione che ne deriva è, poi, ulteriormente accentuata ed aggravata dalla scarsa cura, ed anche dal disinteresse, nei confronti dell'effettivo risultato dell'incarico o della consulenza disposti, fino al punto di accontentarsi di generiche, sintetiche ed approssimative relazioni sull'attività svolta, e, addirittura, di semplici conferme verbali della stessa, senza ancorare il pagamento dei compensi relativi, spesso assai rilevanti, alla effettiva, puntuale e dettagliata esposizione documentale dell'attività stessa, che, tra l'altro, costituisce la prova necessaria per dimostrare l'utilità dell'intervento disposto: prova dell'utilità che, nel caso che sia stato ipotizzato danno erariale nella relativa fattispecie, è determinante al fine di poter applicare l'esimente del danno stesso consentita dal legislatore (L. n. 639/1996).

L'ampiezza del fenomeno è dimostrata in modo evidente dal dato complessivo risultante dalle relazioni al Parlamento presentate annualmente dal Ministero della funzione pubblica, in adempimento dell'obbligo previsto dall'art. 53 D. Lgs n. 165 del 2001, ed ammontante a diverse centinaia di migliaia di incarichi.

Ampiezza del fenomeno degli incarichi esterni

Si tratta, invero, di dati, impressionanti nel loro complesso, che inducono a rafforzare il convincimento che presso la maggior parte delle amministrazioni pubbliche la mancanza di un controllo di legittimità preventivo, ed anche il mancato funzionamento di efficienti sistemi di controllo interno, abbiano favorito un sistema intuibilmente facile e comodo

per aggirare il divieto di legge. Tra l'altro risultano vanificate, di fatto, in molti casi, le disposizioni sul blocco di nuove assunzioni reiteratamente voluto dal legislatore per il contenimento della spesa pubblica, e, talora, si giunge perfino a conferire illegittime prebende a soggetti prescelti per i più vari motivi, ufficialmente motivati da asserite esigenze di pubblica utilità genericamente appena accennate o inesistenti.

Va ricordato, al riguardo, che in diverse istruttorie, avviate dalla Procura regionale nella materia, i soggetti raggiunti da richieste di chiarimenti e, poi, da inviti a dedurre, si siano spesso limitati a fornire solo generiche ed estremamente sintetiche deduzioni difensive, non assistite da accettabile documentazione probatoria, tale da consentire l'eventuale archiviazione del fascicolo istruttorio.

La maggiore attenzione del legislatore verso la necessità di un'effettiva verifica del rispetto delle condizioni per un legittimo uso del potere di conferimento degli incarichi è, oggi, rafforzata, non solo dal divieto di legge di conferimento di nuovi incarichi, allorchè non sia stato osservato l'obbligo di comunicazione al Ministero della Funzione pubblica, (art. 53 del D. Lgs n. 165/2001), ma anche, recentissimamente, dalle norme inserite nel comma 11 e nel comma 44 – quest'ultimo per gli enti locali - dell'art. 1 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) secondo le quali non solo vengono ribadite le ulteriori riduzioni dei limiti di spesa annua, ma viene disposto che "l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti

Le nuove
disposizioni della
legge finanziaria
2005: commi 11
e 44 dell'art. 1

rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari e che, "in ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze" in argomento "deve essere trasmesso alla Corte dei conti". Di particolare importanza, appare, anche ai fini dell'attivazione delle iniziative di competenza della Procura regionale della Corte – a cui deve essere inviata la comunicazione di cui sopra, direttamente o attraverso la Sezione di controllo competente – il periodo conclusivo dello stesso comma 11, secondo il quale "l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

La nuova situazione normativa, che sostanzialmente conferma e rafforza le precedenti disposizioni del 1993 e del 2001, deve indurre fiducia in un migliore funzionamento della disciplina, alla quale non è sicuramente estranea la più recente, severa giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, che hanno dimostrato la serietà e la fondatezza delle richieste di condanna avanzate dalle Procure regionali, nella coscienza dell'adempimento consapevole ed equilibrato degli obblighi connessi al proprio potere-dovere di esercizio dell'azione di responsabilità in numerosi casi, in gran parte risalenti agli anni passati, oggetto dei giudizi ancora pendenti o di quelli in corso di attivazione.

Si sottolinea, a questo punto, l'importanza della circolare 15 luglio 2004, n. 4, del Dipartimento della Funzione Pubblica, avente ad oggetto:

“collaborazioni coordinate e continuative: presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale: Autonomia contrattuale”.
L’applicazione scrupolosa da parte delle amministrazioni pubbliche delle dettagliate indicazioni offerte con tale circolare servirà indubbiamente a conseguire l’ormai indifferibile contenimento del fenomeno

ATTIVITA' DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

Nel 2004 l’attività della Sezione giurisdizionale per il Lazio in materia di responsabilità amministrativa ha riguardato numerosi giudizi di notevole rilievo, in fattispecie di danno nei diversi rami dell’Amministrazione pubblica, ivi compresi vari enti pubblici non economici, ma non ancora di quelli pubblici economici e delle s.p.a. a prevalente partecipazione pubblica, essendo molto recente l’evoluzione giurisprudenziale della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti.

I dati complessivi della Sezione si compendiano nelle tabelle che seguono:

Sezione
Giurisdizionale.
Dati statistici

1) GIURISDIZIONE DI RESPONSABILITA'

Giudizi pendenti al 1 gennaio 2004	509
Giudizi pendenti al 31 dicembre 2004	520
Udienze pubbliche	80

Giudizi discussi	204
Sentenze definitive pubblicate	121
Sentenze definitive pubblicate parziali	5
Sentenze interlocutorie pubblicate	0
Ordinanze pubblicate	65
Adunanze in Camera di Consiglio per sequestri	20
Provvedimenti monitori	29

2) CONTI GIUDIZIALI

Pendenti al 1 gennaio 2004	9.002
Pervenuti nel 2004	1.708
In carico nel 2004	10.710
Disincaricati con decreto	643
Giudizi estinti	555
Pendenti al 31 dicembre 2004	9.512

3) GIUDIZI PENSIONISTICI

ATTIVITA GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI	PENSIONI CIVILI	PENSIONI MILITARI	PENSIONI DI GUERRA	TOTALI
RICORSI IN CARICO AL 1.1.2004	1996	4100	533	6629
RICORSI PERVENUTI	879	700	1043	2622
RICORSI ISCRITTI AL RUOLO D'UDIENZA NEL PERIODO	2373	1852	874	5099

RICORSI DEFINITI CON SENTENZA DI ACCOGLIMENTO	558	444	106	1108
RICORSI DEFINITI CON SENTENZA DI RIGETTO	558	535	478	1571
ORDINANZE ISTRUTTORIE	415	294	160	869
SENTENZE O ORDINANZE IN CORSO DI DEPOSITO	188	205	63	456
RICORSI PENDENTI AL 31.12.2004	1147	3455	676	5278
ALTRI DEFINITI *)	612	366	316	1294

* Estinzione, cessata materia del contendere, improponibilità, inammissibilità, rinuncia

In dettaglio, le sentenze emesse nel 2004 hanno pronunciato la condanna in 73 giudizi, l'assoluzione in 28, la reiezione dell'azione o il rigetto in 15, l'improcedibilità in 1 caso, il difetto di giurisdizione in 2, l'inammissibilità in 1. E' stata dichiarata la prescrizione dell'azione in 3 giudizi e l'estinzione del giudizio in altri 3.

Incidenza delle condanne

Sempre a proposito delle sentenze in materia di responsabilità, è utile sottolineare che, nel corso del 2004, si è avuta una significativa maggiore incidenza delle condanne (73) rispetto al totale delle 126 sentenze depositate, pari al 57%.

Anche in quest'ultimo anno si possono considerare apprezzabili i risultati ottenuti per la definizione, nei casi consentiti dalla legge, di alcuni giudizi attraverso il c.d. "procedimento monitorio", mediante l'emissione dei decreti di addebito da parte del Presidente della Sezione, che consentono al convenuto di effettuare il pagamento anticipato della somma posta a suo carico, nel minor importo fissato dal provvedimento. Nel 2004 i provvedimenti monitori sono stati 29, consentendo all'erario, in tali casi, l'immediato

definizione di giudizi mediante "monitorio"

recupero di notevoli somme, ancora più significativo se si considera che, negli stessi casi, viene risparmiato l'onere di rimborso delle spese del giudizio per le ipotesi nelle quali si sarebbero avute assoluzioni. Il buon risultato nel settore induce a considerare ormai troppo bassa la soglia di 2.582,28 euro (corrispondenti a cinque milioni delle vecchie lire) e ad auspicare che un utile intervento del legislatore elevi opportunamente tale importo almeno fino al doppio, con prevedibili effetti più positivi anche sulla più rapida definizione dei processi: il che sarebbe assai utile se si considera il tempo eccessivamente lungo che oggi intercorre tra la data di deposito di un atto di citazione e quella di discussione del giudizio in pubblica udienza (presso la Sezione del Lazio attualmente l'attesa non è quasi mai inferiore ad un anno).

Dai dati statistici esposti risulta, poi, ulteriore motivo di apprezzamento per l'impegno profuso dalla Sezione nella definizione dei giudizi pensionistici, che, confermando la tendenza dello scorso anno, ha consentito di pervenire ad una ulteriore, sensibile diminuzione del carico arretrato: il dato complessivo, infatti, dai 6629 del 31 dicembre 2003 è sceso, al 31 dicembre 2004, a 5278, pari a 1351 in meno (lasciando così sperare che al più presto possa essere azzerato l'arretrato stesso in materia di pensioni di guerra).

diminuzione del
carico arretrato
nei giudizi
pensionistici

Tale risultato deve essere considerato positivo, anche se, su un piano più generale, vengono talora espresse perplessità sull'effettivo vantaggio derivante, per la soluzione dell'annoso problema dell'arretrato, dall'introduzione del giudice unico, anche presso la Corte dei conti, nel settore

il giudice unico
nel settore
pensionistico

pensionistico, per i giudizi di primo grado.

Per quanto concerne la giurisdizione di responsabilità la massima parte delle fattispecie venute in giudizio riguardano sempre casi di spreco del pubblico denaro spreco che, nella sua più generale accezione di cattiva gestione delle pubbliche risorse, denota, in modo assai diffuso, la tendenza a privilegiare effetti presuntivamente più rapidi e più facili da raggiungere nell'azione amministrativa, quasi sempre a vantaggio di pochi o di poche categorie di destinatari, ed a porre in secondo piano, se non a trascurare, l'interesse pubblico che dovrebbe essere prioritario, con un uso assai distorto del concetto di discrezionalità, assai lontano dalla corretta ponderazione delle scelte e dei mezzi per conseguire il risultato più favorevole a beneficio della collettività, che è ben altra cosa rispetto ad un malinteso potere di scelta ad libitum, talora mascherato da un apparente decisionismo.

incidenza dei
casi di spreco
nel numero dei
giudizi

E' certamente confortante, nel quadro delle possibilità di buon esito della lotta contro gli sprechi nel settore del conferimento illegittimo di incarichi e consulenze – più sopra ampiamente accennato e, proprio in questi giorni, venuto ampiamente all'attenzione dell'opinione pubblica – l'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Sezione Giurisdizionale nei casi già venuti al suo esame, nei quali è stata confermata la severa ed attenta interpretazione della normativa vigente già seguita nel corso del 2003, basata, ai fini dell'accertamento delle responsabilità, sui parametri della genericità dell'incarico - spesso conferito senza idonea motivazione e addirittura senza motivazione -, del mancato rispetto della condizione

riguardante l'esistenza presso l'amministrazione di appositi uffici o strutture organizzative e di specifiche professionalità – esposte così a sottoutilizzazione o a mancata utilizzazione -, della mancata osservanza dei limiti di durata, della sproporzione del compenso fissato e, non ultimo, della mancata utilizzazione del risultato dell'incarico o della consulenza, che abbia reso del tutto inutile la spesa.

In questa linea interpretativa si collocano le sentenze n. 1/2004, la n. 29, la n. 216, la n. 328, la n.1255, la n.1257, la n. 1269, la n. 2631, la n. 1288, riguardanti enti pubblici (l'UNIRE per quattro sentenze) ed alcune amministrazioni locali.

Le più significative sentenze di condanna emesse, nel 2004, dalla Sezione Giurisdizionale, nei diversi casi di responsabilità esaminati, hanno riguardato:

- 1) sentenza n. 1953/04: il presidente ed il segretario del Consiglio di amministrazione dell'ICE (Istituto per il Commercio con l'Estero), a proposito di iniziative per centri espositivi in USA (condanna ad euro 656.153);
- 2) sentenza n. 2050: l'Ente Nazionale Cellulosa e Carta (affermazione della giurisdizione della Corte dei conti) ed il suo commissario straordinario (condanna ad euro 211.450.682,73);
- 3) sentenza n. 1310: il presidente del Centro Nazionale Sportivo Fiamma del CONI ed altri, rispettivamente condannati ad euro 2.324.056 e 1.188.156, in relazione a cessione di credito con

rilevante anticipazione di fondi da parte di una società finanziaria a favore del suddetto Centro;

- 4) sentenza n. 2630: il direttore dei lavori per opere di valorizzazione delle risorse forestali del Comune di San Gregorio da Sassola, non eseguiti o eseguiti solo in parte (euro 30.000);
- 5) sentenza n. 2326: il presidente ed il direttore generale dell'I.C.E., per illegittima assunzione per chiamata diretta di dipendenti con qualifica non dirigenziale (euro, rispettivamente, 20.658 e 103.291);
- 6) sentenza n. 2508: il presidente della Federazione Italiana Kendo, organizzazione sportiva associata alla Federazione Italiana Scherma presso il CONI, per danno da cattiva gestione (euro 24.359,88);
- 7) sentenza n. 2562: un funzionario dipendente dell'Istituto Tecnico Commerciale Maffeo Pantaleoni, di Roma, per irregolarità alla gestione contabile dell'Istituto (euro 295.316,97);
- 8) sentenza n. 2634: un ufficiale generale ex SISMI, per episodi di concussione e danno all'immagine (euro 20.000);
- 9) sentenza n. 2771: sei agenti, già appartenenti alla Polizia di Stato, ed altri, in relazione a risarcimenti di danni derivanti dalle azioni criminali commesse dalla c.d. "banda della Uno bianca" (per euro 4.101.756, 2.563.597, 1.025.439 e 129.114);
- 10) sentenza n. 2886: un sanitario dipendente dell'Azienda Sanitaria USL – Ospedale di Palestrina – per colpa grave in occasione di una operazione di amputazione di arto, caratterizzata da imperizia (euro

50.000);

- 11) sentenza n. 2888: amministratori e funzionari dell'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) per illegittimi incarichi (condanna a somme varie): caso di affidamento ad un componente del consiglio di amministrazione e ad una società a lui collegata;
- 12) sentenza n. 2752: vari funzionari dell'Ufficio Imposte Dirette di Roma, per errata notifica di iscrizione a ruolo di tributi e nullità di accertamenti (euro 6.031.756,10 e 3.015.878,13);
- 13) sentenza n. 1358: un funzionario dell'Amministrazione penitenziaria, a proposito di aggiudicazione ed esecuzione di appalti per opere di edilizia carceraria ed indebita percezione di somme (euro 154.937,07);
- 14) sentenza n. 1208: il legale rappresentante dell'ECIPA, a proposito di corsi di formazione professionale presso la Regione Lazio, nell'ambito di una convenzione con la stessa ditta (euro 41.481,30);
- 15) sentenza n. 2053: il comandante dei vigili urbani del Comune di Rocca Priora, per mancato versamento nelle casse comunali di somme riscosse per conto dell'ente (euro 8.469,80);
- 16) sentenza n. 3154: il preside del Liceo classico Seneca di Roma, per illegittima attività professionale svolta contemporaneamente al servizio (euro 13.837,56);
- 17) sentenza n. 3155: il direttore amministrativo dell'Università "La Sapienza" di Roma, per episodi di concussione in occasione

dell'aggiudicazione di lavori e forniture (euro 127.377,89);

- 18) sentenza n. 2376: militare responsabile di irregolarità nel pagamento di stipendi presso l'8° Rgt. Trasporti Casilina (euro 86.478);
- 19) sentenza n. 3120: funzionari responsabili di dolose irregolarità concernenti pensioni INPS (euro 156.179);
- 20) numerose sentenze di condanna relative a rimborsi maggiorati od indebiti, ottenuti da militari per spese di trasferimento (c.d. "militaropoli").

Tra le pronunce di assoluzione meritano di essere ricordate:

- 1) la sentenza n. 320, che ha escluso la colpa grave nel comportamento di diversi ex sindaci ed assessori del Comune di Roma, in relazione ai ritardi intercorsi nella realizzazione degli inventari degli immobili e nel conseguente affidamento dell'incarico a società esterna (c.d. progetto CENSUS);
- 2) la sentenza n. 2856, con la quale, in relazione a spese conseguenti al disastro aereo di Ustica, vari militari sono stati assolti per mancanza di attualità e di concretezza del danno.

Tra le ordinanze emesse dalla Sezione va segnalata la n. 666, riguardante il giudizio per responsabilità connesse alla ricostruzione di Ancona (citazione per oltre 185 miliardi di lire), con la quale è stata disposta una complessa C.T. di ufficio per gli accertamenti ulteriormente ritenuti necessari.

Di rilievo ancora una ordinanza, pubblicata nei giorni scorsi, relativa ad

un giudizio discusso nel 2004, ma pubblicata all'inizio di quest'anno (ord. n. 2/2005) con la quale sono stati affrontati delicati problemi relativi all'applicazione del novellato art. 111 Cost. (giusto processo) nell'ambito del giudizio contabile.

Va ricordata, poi, la recentissima sentenza n. 106 depositata il 24 gennaio 2005, con la quale l'ex rettore, alcuni componenti del consiglio di amministrazione ed il direttore amministrativo dell'Università "La Sapienza" di Roma sono stati condannati al pagamento di complessivi 5.702.385,30 euro per indebita corresponsione della c.d. "indennità De Maria" al personale.

Tale sentenza, come più sopra già accennato, si segnala anche per le considerazioni ivi inserite sull'efficacia dell'azione di recupero determinata dagli interventi della Procura regionale nelle more di definizione del giudizio, che ha già consentito rimborsi per oltre 11 milioni di euro, e la corrispondente riduzione del danno, inizialmente contestato in quasi 20 milioni di euro.

ATTIVITÀ DELLA PROCURA REGIONALE

Le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile venute all'esame della Procura regionale per il Lazio nel 2004 hanno riguardato numerosissimi

aspetti di cattiva gestione del pubblico denaro, per effetto di comportamenti dannosi e di illeciti amministrativi emersi nei diversi settori dell'Amministrazione pubblica, a conferma del diffuso, scarso senso di legalità nell'attività dei soggetti investiti di pubbliche funzioni.

L'intensa opera di rinnovamento e di ammodernamento delle strutture della Pubblica Amministrazione, che ha caratterizzato in massima parte l'attività legislativa dell'ultimo decennio del secolo scorso, ha sicuramente prodotto effetti positivi, ma non certo nella misura che si sperava di raggiungere in tempi ragionevolmente brevi. Per quanto riguarda la notevole incidenza sull'attività pubblica dei casi di "mala gestio", peraltro valutabile solo parzialmente se si tiene conto dei tantissimi casi di disfunzione e di spreco che non si conoscono, o che si scoprono troppo tardi, in mancanza delle relative denunce, è doveroso rilevare che non sembrano aver positivamente influito i nuovi sistemi di controllo, sia interno alle Amministrazioni che esterno, sulla gestione, spesso per mancato o tardivo funzionamento. E' evidente che la mancanza di efficaci controlli ha reso più frequente e più facile l'azione dannosa dei soggetti più esposti alla tentazione di trarre profitto dalle occasioni quotidianamente incontrate e, d'altro canto, ha diminuito l'utilità delle misure tendenti ad evitare colposi ritardi od inadempienze nella funzionalità dei pubblici uffici.

I casi di mala gestione e di disfunzione

Per i casi più gravi, costituenti ipotesi di reato, sono assai proficui i contatti tra i magistrati della Procura regionale ed i colleghi del P.M. penale, rapporti con il P.M. penale titolari delle relative indagini, e, su un piano più generale, si va

opportunamente intensificando il rapporto tra le due magistrature, al fine di consentire un più rapido avvio degli adempimenti di rispettiva competenza. Ne ha fatto utilissimo cenno, nei giorni scorsi, anche il P.G. presso la Corte d'Appello di Roma Dott. Vecchione, reiterando le osservazioni già espresse lo scorso anno, nel sottolineare l'enorme incidenza di gravi disfunzioni presso la Pubblica Amministrazione, laddove il punto nodale è rappresentato dalla questione "dell'etica delle condotte".

I dati complessivi sull'attività della Procura regionale nel 2004 si possono così riassumere:

istruttorie pendenti al 1 gennaio 2004	5970	dati statistici della Procura regionale
nuove denunce di danno pervenute	4538	
archiviazioni disposte in sede preliminare	2834	
archiviazioni a seguito di istruttoria	2880	
inviti a dedurre	419	
audizioni personali	628	
atti di citazione (n. 457 convenuti) (ivi compresi n. 19 atti integrativi e riassunzioni)	200	
sequestri conservativi	8	
conti giudiziali (visto del P.M.)	269	
istanze per resa di conto	1	
appelli del Procuratore regionale	20	
reclami al Collegio	1	

Va osservato che se il numero complessivo degli atti di citazione è risultato sostanzialmente corrispondente a quello del 2003, l'attività

istruttoria è stata molto più intensa ed impegnativa, anche in rapporto alla importanza, alla rilevanza ed alla delicatezza di numerose vertenze ancora pendenti, come si può rilevare dal numero, quasi raddoppiato, degli inviti a dedurre notificati e da quello, anch'esso molto elevato, delle audizioni personali richieste dai soggetti destinatari degli inviti stessi, mentre anche nell'ambito delle archiviazioni, disposte a seguito di istruttoria, numerosi, ed in aumento, sono stati i casi di provvedimenti che hanno richiesto impegnative motivazioni, a conclusione di complesse attività di accertamento.

La Procura, attraverso l'impegno costante di tutti i suoi componenti, riesce ad assicurare il necessario funzionamento dell'ufficio, ma è doveroso ricordare che ciò avviene tra difficoltà materiali sempre crescenti, per effetto della brusca ed assai rilevante riduzione dei mezzi finanziari posti a disposizione della Corte dei conti, tale da porre a rischio, ormai con troppa frequenza, il tempestivo compimento delle attività d'Istituto.

La situazione è particolarmente delicata per le esigenze di tempestivo adempimento degli atti connessi alle funzioni del P.M., che non possono in alcun modo essere bloccati o rinviati. E' necessario, pertanto, che si intervenga al più presto per riportare la dotazione finanziaria della Corte, nella sua autonomia di gestione, ai livelli indispensabili per evitare gravissime conseguenze in caso di ritardi o mancanze irreparabili negli adempimenti di competenza.

A proposito degli atti di citazione emessi nell'anno 2004, è utile ricordare che, tra i 200 casi introduttivi di giudizio, 32 hanno riguardato

comportamenti di pubblici dipendenti costituenti pure reato di cui 4 per tangenti, 9 l'attività contrattuale, 14 il conferimento di incarichi professionali e consulenze, 26 ipotesi di danno in materia di gestione del personale, 15 il settore bilancio e patrimonio, 28 il danneggiamento di beni e del patrimonio pubblico, 10 il settore delle entrate, 4 infortuni, 4 ritardi nel procedimento amministrativo, 2 la gestione di opere pubbliche, 6 l'erogazione di somme non dovute, 12 ipotesi di danno a seguito di verifiche amministrativo-contabili, 1 attività limitative della proprietà, 11 l'esercizio di attività istituzionali, 1 caso di danno ambientale, 25 incidenti stradali.

L'importo complessivo delle richieste di risarcimento avanzate con gli atti di citazione è ammontato a circa 60.500.000 euro, ivi compreso quello relativo al c.d. "danno all'immagine", di circa 2.000.000 euro: a quest'ultimo si aggiunge la parte rimessa alla valutazione del giudice, nel giudizio relativo alla nota vicenda

IMI-SIR per il risarcimento complessivo di ben 22 milioni di euro.

Nella tipologia dei giudizi promossi in tema di conferimento di incarichi e consulenze a soggetti esterni, i quattordici atti di citazione hanno riguardato:

- a) un ex commissario straordinario dell'UNIRE, per l'importo di 147.135 euro;
 - b) il capo comparto organizzazione giudiziaria del Ministero della Giustizia, per 403.200 euro;
 - c) il capo di gabinetto ed un dirigente del Ministero della Giustizia, per
- tipologia dei
giudizi introdotti:
incarichi e
consulenze

l'importo di 61.800 euro;

d) un dirigente generale ed il ministro dell'Istruzione, rispettivamente per 74.369 e per 11.554 euro, nonché il vice ministro ed il capo dipartimento affari economici dello stesso dicastero, per 198.271 euro, a proposito di incarichi a società di consulenza;

e) due ex ministri della Giustizia, più 13 altri soggetti, per complessivi 311.948,83 euro;

f) quattro amministratori del Comune di Ardea, per 30.449 euro;

g) tre amministratori e dirigenti della A.S.L. di Frosinone, per 26.049 euro;

h) il sindaco e diversi assessori del Comune di S. Felice Circeo, per numerosi incarichi in vari settori nelle ultime giunte succedutesi in carica, con cinque atti di citazione per complessivi, 72.356,71 rispettivamente, 15.000, 8.056, 12.900, 25.500 e 10.900 euro: tutti importi per i quali è stata proposta la definizione con provvedimento monitorio tenuto conto della preventiva disponibilità al risarcimento manifestata dagli interessati in sede di audizione personale.

i) il Presidente ed i componenti del Consiglio amministrativo dell'A.S.I. (Azienda Spaziale Italiana), per il danno accertato in complessivi euro 381.973, in relazione all'illegittimo affidamento a soggetti esterni di incarichi per attività amministrative realizzabili con le professionalità ampiamente presenti all'interno dell'ente, ed, inoltre al conferimento di attribuzioni ad una società di consulenza della realizzazione di una ipotesi

organizzativa delle strutture esistenti.

Tra le altre tipologie di atti di citazione emessi, l'ampio ventaglio di casi consente di ricordare:

- 1) il giudizio di responsabilità, più sopra ricordato, contro due ex magistrati coinvolti nella nota vicenda IMI-SIR, citati per un totale di 22.000.000 di euro; vicenda IMI-SIR
- 2) vicende legate alla gestione UNION PARK dei parcheggi in Roma EUR (citati il presidente e due funzionari del XII Municipio, per 104.358,24 euro); parcheggi di Roma
- 3) vicende legate a mancate riscossioni del tributo TOSAP nel Comune di Roma (citato il responsabile dell'ufficio, per 458.185 euro); tributo TOSAP
- 4) vicende legate all'acquisto a prezzo maggiorato di un immobile da parte dell'INAIL (citati due dirigenti dell'Istituto, per una somma di 1.059.700 euro ciascuno); acquisto di immobili
- 5) vicende legate ad illeciti commessi nella gestione del Commissariato Generale per le Onoranze ai Caduti in guerra (ONORCADUTI), per un danno complessivamente quantificato in 2.191,727,45 euro, derivante da indebito esborso di somme a ditte varie, per mancata esecuzione di lavori presso Sacri Militari in diverse regioni (citati l'ufficiale superiore capo del servizio amministrativo, altri due ufficiali responsabili di settore e i due commissari generali pro-tempore, con conseguente sequestro, mentre l'invito a dedurre aveva riguardato 19 soggetti); “ONORCADUTI”
- 6) compensi illegittimamente corrisposti dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ad amministratori ANAS; compensi ad amministratori ANAS

all'ex amministratore straordinario ed a quattro ex consiglieri d'amministrazione dell'ANAS a seguito di cessazione anticipata del rapporto per dimissioni (citati il Ministro e quattro consiglieri di amministrazione dell'ente, per un danno di complessivi 3.191.703 euro);

- 7) illegittimi provvedimenti di c.d. perequazione nella gestione del personale dipendente della Regione Lazio, con conseguenti promozioni di 461 nuovi dirigenti (citati l'assessore al personale e dirigenti per un danno di 2.421.448 euro); personale
Regione Lazio
- 8) truffe perpetrate, e tangenti percepite, presso il Ministero della Difesa, da alti funzionari civili e militari nell'ambito dell'assegnazione di appalti per i servizi di ristorazione e pulizia del Ministero (citati per 751.395 euro);
- 9) illeciti nell'ambito del procedimento del Ministero dell'Istruzione relativo a concorsi a cattedre concorsi a cattedre per l'abilitazione all'insegnamento in provincia di Latina (citati il presidente della Commissione esaminatrice ed altri per euro 196.530); concorsi a
cattedre
- 10) danno erariale a seguito di risarcimento per lesioni irreversibili durante un parto provocate da medici di guardia del reparto ostetrico dell'Ospedale di Tivoli (ASL Roma 26) (citati per 613.500 euro); responsabilità di
sanitari
- 11) illecita percezione di tangenti nell'ambito di forniture idriche del Comune di Pomezia (il sindaco pro-tempore ed altri amministratori citati per 150.000 euro); forniture idriche
comunali

- 12) truffa perpetrata da sei sanitari presso un reparto dell'Azienda Ospedaliera S. Filippo Neri di Roma, in relazione ad attività privata "intra-moenia" svolta durante le ore di servizio (citati per 18.766 euro); attività privata di medici pubblici dipendenti

- 13) illeciti commessi da personale della Polizia Municipale di Roma: tre citazioni delle quali una per 10.130 euro (vigili rinviati giudizio per concussione), una per 10.330 euro (due vigili condannati in sede penale per concorso in peculato e lesioni aggravate) e la terza per 28.000 euro (cinque vigili responsabili di danno all'immagine del Comune di Roma a seguito di gravi episodi di concussione nei confronti di commercianti); vigili urbani di Roma

- 14) responsabilità di quattro funzionari ed ex amministratori della CONSOB, in relazione all'ingente danno (6.301.291 euro) derivante da condanna subita dalla stessa CONSOB in sede civile, a conclusione della causa promossa da numerosi risparmiatori danneggiati, negli anni 90, in relazione al noto "crack Cultrera", per acquisto di azioni sulla base di una offerta pubblica con prospetto informativo contenente notizie false, illegittimamente approvato dalla CONSOB; operazioni di borsa e danno ai risparmiatori

- 15) danno cagionato all'Istituto Postelegrafonici, con pagamento di tangenti a favore di tre funzionari, citati in giudizio per 1.032.930 euro;

- 16) danno cagionato all'Amministrazione finanziaria per mancata corresponsione degli emolumenti dovuti ad un dirigente dell'ex ufficio IVA di Catania (caso di c.d. "spoil system" in relazione alla maggiore somma erogata a seguito di transazione (citati due dirigenti, per 147.584 euro);

- 17) illegittima erogazione di indennità accessorie al personale dipendente personale comunale
del Comune di Formia (citati sei funzionari, per 225.825 euro);
- 18) danni cagionati alla Provincia di Frosinone, per inutilità della spesa in provincia
occasione della partecipazione dell'Ente alla TECLA - Associazione per la
Cooperazione Transregionale Locale ed Europea (citato un funzionario
dell'ente, per 129.144 euro);
- 19) danno cagionato all'INAIL per illegittima erogazione di somme a INAIL rapporti
di lavoro
personale medico dell'Istituto, a seguito della mancata attuazione di
provvedimenti di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno
esclusivo a tempo definito, (citazione per euro 224.227);
- 20) ammanco di cassa presso un servizio di approvvigionamento del ammanchi di
cassa
Dipartimento Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia
(citazione per 103.291 euro);
- 21) illegittima corresponsione di indennità a componenti di commissioni
mediche presso l'A.S.L. di Rieti (citazione per 51.732 euro);
- 22) danno all'immagine per percezione di tangenti da parte di ufficiali delle
forze armate componenti di commissioni di collaudo, per la fornitura di
vestiario presso il Ministero della Difesa (n. 3 citazioni per un totale di
215.000 euro);
- 23) danno all'immagine per percezione di tangenti da parte di danno
all'immagine
amministratori del Comune di Pomezia (citazione per un totale di
300.000 euro);
- 24) danno da mancata riscossione di diritti su formalità presso l'ACI di Rieti ACI - mancata
riscossione

(2 citazioni, per un totale di 13.400 euro);

- 25) danni cagionati presso la Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione Locale (due citazioni, rispettivamente per illegittima corresponsione di somme in occasione di corsi di istruzione e per ingiustificate spese di rappresentanza, per un totale di 42.500 euro); irregolarità in corsi di formazione professionale
- 26) omissione di riscossione, per molti anni, di canoni idrici presso il Consorzio Acquedotti Aurunci (citazione per euro 120.000); canoni idrici
- 27) illegittime erogazioni, nell'ambito della gestione di corsi di formazione per italiani all'estero, da parte del Ministero del Lavoro (due citazioni, per complessivi 60.000 euro);
- 28) danni derivanti da false fatturazioni per contributi presso il Consolato d'Italia in Vancouver (Canada), nell'ambito del Comitato attività scolastiche (citato il direttore dei corsi per 18.380 euro); false attestazioni
- 29) danni cagionati al Ministero dei beni culturali per la gestione di contributi per la valorizzazione del Canto gregoriano (citazione per 28.043 euro);
- 30) danni da false attestazioni di missioni effettuate da un amministratore dell'INPGI (Istituto nazionale per la previdenza dei giornalisti);
- 31) illecita percezione di retribuzioni, presso una Azienda sanitaria pubblica, da parte di un soggetto fintosi medico per oltre 10 anni, con falsa attestazione di qualifiche, citato in giudizio per euro 383.460; falso medico
- 32) danni ad enti locali per fatti di cattiva gestione della cosa pubblica, emersi in sede di deliberazioni per riconoscimento di debiti fuori debiti

- bilancio: 2 citazioni, rispettivamente a carico di amministratori del Comune di Ladispoli (per 24592 euro) e del Comune di Monteflavio (per 8385 euro);
- 33) danno al Ministero del Lavoro, per tangenti percepite da un ispettore del lavoro in relazione a lavori per il Giubileo 2000 (citato per 22.500 euro); tangenti e danno all'immagine
 - 34) irregolarità presso il Conservatorio Musicale di Frosinone (danno per 57.581 euro);
 - 35) danno al Ministero della Difesa, in fattispecie di concorso in peculato continuato ed aggravato, commesso da sei funzionari (citati per 118.780 euro);
 - 36) illegittima assunzione di personale a tempo determinato presso l'Azienda ospedaliera S. Camillo-Forlanini di Roma, con conseguente danno erariale (citazione per 80.000 euro); illegittime assunzioni
 - 37) danno derivante da illegittima ordinazione di spese per l'esecuzione di lavori edili presso la Scuola di Guerra di Civitavecchia (citazione a carico di ex comandanti e di due ufficiali, per 1.314.375 euro); illegittima ordinazione di spesa
 - 38) danni ad enti locali (Comuni di S. Biagio Saracinisco e Fontechiari), il primo per irregolare ordinazione di spese (per 29.885 euro) e il secondo per illegittimità in un procedimento di realizzazione di impianti sportivi (citazione per 13.542 euro);
 - 39) danni cagionati al Comune di Colleferro per spese di progettazione di opere pubbliche irrealizzabili per indisponibilità dell'area su cui avrebbero dovuto sorgere (citazione a carico di amministratori e

funzionari, per 727.403 euro);

- 40) illegittimità nella gestione dell'appalto per la gestione del servizio di trasporto alunni per il Comune di Ardea (citazione di alcuni funzionari per 750.000 euro).
- 41) danno all'Amministrazione finanziaria, per tangente ad un funzionario dell'Ufficio II. DD. di Roma, finalizzato alla concessione di benefici fiscali (citazione per 121.787 euro);
- 42) danni a seguito di lavori di ampliamento dell'Ospedale di Sezze (ASL Latina): citazione di vari funzionari, per complessivi 8.280.930 euro;

In relazione al particolare interesse che suscita, si segnala, per la novità del caso, la citazione emessa a carico di amministratori del Comune di Nettuno, per l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge finanziaria 2003 (L. n. 289/2002), per avere, in sede di riconoscimento di debito per spese arretrate, deliberato la contrazione di un mutuo da destinare a finalità diverse da quelle di investimento, presso la Cassa DD.PP., disattendendo il divieto posto dal legislatore agli enti locali, in ossequio alla norma dell'art. 119, 6° comma, della Costituzione. Nella fattispecie la Procura regionale, nell'assumere l'iniziativa per l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dal ricordato art. 30, 15° comma, della L. 289/2002, pur in assenza di specifica normativa regolatrice delle modalità di applicazione della sanzione stessa, ha ritenuto di dover seguire, anche in ossequio ai principi del "giusto processo" di cui all'art. 111 Cost., la normativa di procedura in vigore per i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile,

debiti fuori
bilancio e mutuo
non destinato a
spese di
investimento -
sanzione

con le garanzie che li regolano, ivi compresa la preventiva notifica ai presunti responsabili dell'invito a dedurre. Il relativo giudizio è iscritto a ruolo d'udienza per il 24 febbraio p.v. davanti alla Sezione Giurisdizionale per il Lazio.

Nell'ambito dell'attività in corso presso la Procura regionale, tra le istruttorie pendenti alla fine del 2004, possono essere ricordate le seguenti istruttorie tipologie di maggiore rilievo:

- 1) conferimento di incarichi e consulenze presso Amministrazioni statali, regionali, locali ed enti pubblici: le istruttorie in avanzato stato di definizione riguardano numerosi provvedimenti ministeriali, regionali, provinciali e comunali, di aziende sanitarie locali ed ospedaliere e di altri enti pubblici: in molti casi si è già pervenuti alla notificazione degli inviti a dedurre; conferimento incarichi e consulenze
- 2) mancata riscossione di entrate tributarie ed altre irregolarità ed illeciti nel settore tributario, sia statale che locale: irregolarità ed omissioni nell'attività di riscossione
 Il caso più rilevante, per il quale sono stati già notificati n. 31 inviti a dedurre nei confronti di direttori pro-tempore degli uffici del registro ed IVA di Roma ed altre province laziali e dei responsabili degli ex Servizi Autonomi di Cassa, riguarda un danno erariale complessivamente quantificato in euro 741.874.814,12, prevalentemente per moltissimi casi, verificatisi negli anni passati, di

mancata iscrizione a ruolo e di gravi carenze emerse nella fase di passaggio ai nuovi uffici delle entrate, nonchè per carichi addirittura in larga parte smarriti, con termini di prescrizione già decorsi.

Di notevole rilievo è anche un'altra istruttoria relativa ad un ingente danno (83.601.100 euro) per mancata riscossione di tasse di concessione governativa su partite IVA per il 1997, derivante da inosservanza delle disposizioni ministeriali da parte delle banche delegate e della SO.GE.I. (inviti a dedurre già emessi). Riguardo agli enti locali, sono emersi erronei accertamenti dell'ICI in alcuni comuni ed anche la mancata riscossione, per diversi anni, dell'ICIAP. Alcune ipotesi riguardano, poi, omissioni nella riscossione di entrate in materia di sanatoria edilizia ed anche, in un caso di notevole rilevanza, la sparizione di introiti derivanti da proventi di multe, risultate già pagate nei tabulati dell'ente locale.

mancata
riscossione di
tributi comunali

3) illeciti nell'attività contrattuale ed in occasione dell'esecuzione di opere pubbliche:

attività
contrattuale ed
opere pubbliche

Sono sempre attuali le preoccupazioni tante volte espresse sul persistere del deprecabile fenomeno di "tangentopoli" e, comunque, sui casi di illecito profitto. Tra le istruttorie pendenti appaiono di rilievo, tra le tante, quelle riguardanti:

- tangenti a favore di dirigenti centrali e periferici in occasione dell'affidamento di lavori di ammodernamento di autostrade;
- indebite percezioni di contributi comunitari erogati dal Feoga, presso l'AIMA, fondi comunitari

con tangenti percepite da funzionari di un ente pubblico in occasione di appalti nell'ambito di un programma di acquisti immobiliari in occasione del Giubileo 2000;

- irregolarità nell'utilizzo di fondi per interventi di sostegno al mercato del lavoro e formazione professionale per interventi a carico del Fondo Sociale Europeo e nel recupero dei relativi crediti, con complessivo danno accertato in lire 5.443.447.357. Le costituzioni in mora ed altri interventi hanno consentito già un recupero da parte del Ministero del Lavoro dell'importo corrispondente a lire 3.262.441.627, fino al mese di settembre 2004.

Altra fattispecie analoga, a proposito dell'utilizzo di fondi FSE, riguarda una associazione operante all'estero, nell'ambito della formazione professionale di lavoratori italiani;

- svendita di patrimonio immobiliare di proprietà di enti pubblici;
- tangenti in occasione di illeciti perpetrati da personale presso alcuni enti militari, già oggetto di sequestro cautelativo;
- tangenti per l'attribuzione di benefici fiscali presso uffici delle Imposte Dirette;
- indebita corresponsione di compensi per prestazioni professionali non rese in un ente teatrale;
- irregolarità in occasione della cessione a privati dell'ex Centrale del Latte di Roma;
- truffa ai danni della Regione Lazio da parte di un consorzio di cooperative

edili..

- 4) danni nel settore finanziario: oltre al giudizio già introdotto, più sopra citato, nei confronti di ex amministratori della CONSOB, è pendente altra istruttoria riguardante omessa vigilanza negli anni 1991 e 1992, con danno erariale derivante da un giudizio civile recentemente conclusosi con sentenza di condanna per risarcimento in favore di un gruppo di clienti delle S.F.A. danni nel settore finanziario
- 5) illegittimità nella gestione del personale e nell'espletamento di pubblici concorsi: le fattispecie, assai varie, comprendono, tra l'altro, un concorso di selezione per la nomina a vice comandante dei vigili urbani, un procedimento per nomine dirigenziali risultate illegittime, inquadramenti illegittimi di personale presso enti pubblici, una procedura concorsuale presso un'azienda sanitaria locale, l'attribuzione di falsi diplomi di maturità e borse di studio "truccate" presso istituti universitari, l'irregolare reclutamento di personale presso un'amministrazione provinciale. gestione del personale e pubblici concorsi
- 6) Danno all'immagine:
 Appare rilevante, oltre all'entità del danno erariale, il caso dei molteplici e reiterati illeciti verificatisi presso una Sezione fallimentare di Tribunale, addebitabili a diversi magistrati e curatori fallimentari, emersi a seguito di ispezione ministeriale; danno all'immagine
- 7) danni derivanti da mancata manutenzione di strutture pubbliche ed organizzative: quali quelli denunciati da alcune carenza di sicurezza di impianti sportivi

organizzazioni sindacali di Polizia, per spese di forza pubblica, causate da evidenti carenze di sicurezza di impianti sportivi, particolarmente in ore notturne;

- 8) irregolarità nella corresponsione di emolumenti, in misura maggiore del dovuto, a giudici onorari presso un Tribunale dei minori.
- 9) irregolarità nella gestione dei fondi per interventi umanitari;
- 10) ammanchi nella gestione finanziaria di Poste Italiane s.p.a.;

Gli appelli proposti nel corso del 2004 dalla Procura regionale sono stati 20, che si possono così riassumere:

Appelli della
Procura regionale

- 1) quattro appelli riguardano le sentenze n. 1269/04, 2501, 2958 e 2734, con condanna parziale in giudizi contro amministratori e funzionari dell'UNIRE, a proposito del conferimento di incarichi e consulenze. I gravami sono stati proposti in relazione ai criteri adottati per la determinazione del danno e per la riduzione dell'addebito operata dalla Sezione, ritenuta eccessiva e non motivata, nonché per profili di erroneità della motivazione stessa;
- 2) appello avverso la sentenza n. 2886 (danno erariale per errori di un sanitario nel corso di un'operazione chirurgica), sotto il profilo dell'eccessiva misura della riduzione dell'addebito;
- 3) appello avverso la sentenza n. 2634 (danno in occasione di

forniture al SISMI), sotto il profilo della prova del danno patrimoniale da tangente in un caso di concussione, e del danno all'immagine;

- 4) appello contro la sentenza n. 1821/03, (danno in un caso di esborso da parte di privati finalizzato ad ottenere il riconoscimento di trattamento pensionistico), sotto il profilo del danno all'immagine, della motivazione ritenuta contraddittoria, e del contrasto con giurisprudenza delle Sezioni di appello;
- 5) appello avverso la sentenza n. 2592 (caso di assegno di invalidità non dovuto);
- 6) appello incidentale avverso la sentenza n. 1268 (irregolarità in appalto di opere pubbliche presso l'ANAS e pagamento di tangenti), sotto il profilo della contraddittorietà e dell'erroneità della motivazione, a proposito della efficacia probatoria della sentenza penale di condanna;
- 7) appello avverso la sentenza n. 2856 (danni conseguenti a spese in relazione al disastro aereo di Ustica), sotto il profilo della contraddittorietà della sentenza e dell'errata valutazione degli elementi di prova;
- 8) appello avverso la sentenza n. 2123 (irregolarità in appalto di lavori presso il Ministero della Giustizia, e corresponsione di tangenti), sotto il profilo del riconoscimento dell'esistenza del dolo;

- 9) appello avverso la sentenza n. 2608 (acquisto di un'immobile da parte dell'ENPAS), sotto il profilo del riconoscimento della colpa grave;
- 10) appello avverso la sentenza n. 2051 (illegittimo rimborso di spese per trasferimento di un militare), sotto il profilo della colpa grave e della utilizzazione delle prove raccolte nel processo penale;
- 11) appello avverso la sentenza n. 2532/03 (in un caso di danno a seguito di inosservanza di norme sulla sicurezza del lavoro), sotto il profilo della colpa grave;
- 12) appello avverso la sentenza n. 2453, (irregolarità nella gestione di contributi della FIPM (Federazione Italiana Pentathlon moderno) a società sportive), sotto il profilo dell'affermazione della giurisdizione, in relazione al rapporto di servizio;
- 13) appello avverso la sentenza n. 453 (incidente stradale), sotto il profilo della colpa grave;
- 14) appello avverso la sentenza n. 2363/03 (uso illegittimo di autovettura di servizio presso il CNR), sotto il profilo della colpa grave;
- 15) appello avverso la sentenza n. 1337 (illegittimità nella determinazione di un canone locativo presso il comune di Anzio), sotto il profilo della riduzione dell'addebito;
- 16) appello avverso la sentenza n. 2486 (ammanco di cassa presso

un reparto della Polizia di Stato in Ponte Galeria), sotto il profilo della colpa grave;

17) appello avverso la sentenza n. 1357 (conferimento di incarichi presso il Comune di Formello), sotto il profilo della riduzione dell'addebito e del riconoscimento della colpa grave.

Le sentenze di appello riguardanti decisioni della sezione Lazio nel corso del 2004 sono state numerose.

Sentenze delle
Sezioni di
Appello

Con la n. 184, del 7 giugno 2004 della sezione II centrale di appello, è stata confermata la condanna della società concessionaria dei lavori della metropolitana di Roma al risarcimento dei danni (per 39.533 milioni di lire) causati nell'esecuzione dell'opere di prolungamento della linea A. Il danno era ravvisato nella sproporzione tra il prezzo globale pagato dal Comune di Roma e il valore delle prestazioni effettivamente ricevute dalla società (Intermetro spa).

Da segnalare, inoltre, è la n. 3 del 2 febbraio 2004, della stessa Sezione II centrale di appello, che conferma la sentenza n. 987 del 2001, di condanna di un assessore e di un dirigente del Comune di Roma, per i danni derivanti dal pagamento di prezzi notevolmente superiori a quelli correnti per forniture di mezzi e attrezzature per la raccolta di rifiuti solidi urbani.

Con la sentenza. n. 153/2004 Sezione I d'appello 6 maggio 2004, in riforma della sentenza di primo grado, a parte le statuizioni di merito, sono state risolte questioni di rito di particolare rilievo, quali:

- l'ammissibilità dell'appello proposto dalla parte che ha ricevuto una pronuncia favorevole qualora dall'accoglimento del gravame essa otterrebbe comunque un vantaggio (nella specie, peraltro, l'impugnazione era stata proposta non soltanto contro la sentenza definitiva ma anche nei confronti di sentenze parziali per le quali era stata fatta riserva di appello);
- la nullità dei capi di una sentenza definitiva, in cui si decide su questioni che avevano formato già oggetto esplicito o implicito di sentenze parziali;
- l'ammissibilità della citazione emessa dal procuratore regionale, con la quale si adempie all'ordine di integrazione del contraddittorio per incertezza del petitum e della causa petendi, poiché il giudice deve soltanto indicare gli elementi da cui risulta la necessità della presenza in giudizio del chiamato (in particolare la decisione afferma che l'istituto della chiamata in giudizio "iussu iudicis" (c.d. potere sindacatorio) è compatibile con la posizione di terzietà e imparzialità del giudice solo nei limiti in cui questi proceda ad una mera delibazione della necessità della presenza in giudizio di un soggetto inizialmente non chiamato dall'attore ed è diretta a garantire la più efficace difesa del convenuto, il quale deve poter eccepire e dimostrare che altri sia responsabile del fatto dannoso a lui ascritto;
- la statuizione sulla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica nei confronti di due società che avevano stipulato un contratto di concessione con l'amministrazione pubblica per la resa di prestazioni di pertinenza dell'apparato organizzativo pubblico;

- la questione delle spese di giustizia, che rimangono a carico dello Stato se parte soccombente, mentre il giudice non può pronunciarsi in ordine alle spese di difesa (nella specie, è stata annullata la decisione con la quale il giudice di primo grado aveva compensato tra le parti anche le spese di difesa, in quanto eccedente l'ambito cognitorio della Corte dei conti.), e l'altra che ha statuito che il Procuratore generale e i procuratori regionali della Corte dei conti, come non possono chiedere la rifusione delle spese legali quando sia accolta la domanda di condanna, allo stesso modo non possono essere condannati al rimborso delle spese in favore della parte che sia stata assolta.

Si segnala, inoltre, la sentenza della Sezione I d'appello 5 maggio 2004, che, nel confermare la pronuncia di primo grado, ha stabilito che il rapporto di servizio si instaura in conseguenza dell'espletamento di pubbliche funzioni anche in difetto di un valido titolo di legittimazione e, quindi, a maggior ragione, quando il provvedimento concessivo venga meno a seguito del successivo annullamento, poiché ciò che rileva ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti è l'ipotizzato danno erariale, comunque connesso all'attività svolta "de jure o de facto" dal soggetto – persona fisica o giuridica – legato alla P.A. da un rapporto di servizio.

Si ricorda, infine, la sentenza n. 348 della I sezione centrale d'appello, che nel confermare la sentenza appellata, ha statuito in ordine ai presupposti dell'occultamento doloso, affermando che per la sua sussistenza non è necessaria la prova del dolo.

Nell'attività della Procura regionale riveste particolare importanza il servizio relativo alla vigilanza sulla esecuzione delle sentenze di condanna, al fine di una corretta attuazione alle disposizioni del D.P.R. n. 260/1998, che proprio alla Procura ha affidato tale compito.

Vigilanza
sull'esecuzione
delle sentenze

E' ben noto, peraltro, che in passato non sono stati rari i casi di negligenza o quanto meno di "disattenzione" da parte delle Amministrazioni destinatarie delle somme dovute dai soggetti condannati per responsabilità amministrativo-contabile, fino a rendere quanto mai incerto il recupero effettivo degli importi relativi.

E' in atto, presso la Procura regionale, un continuo monitoraggio delle sentenze stesse, al fine di attuare tempestivi interventi affinché i casi di inadempienza siano individuati il più possibile e siano avviate, esistendone i presupposti, apposite istruttorie per far valere l'ulteriore responsabilità nei confronti dei soggetti negligenti.

Ma è ben noto che, proprio per effetto dei limiti posti dal legislatore con il D.P.R. 260/1998 sopra ricordato, i reali poteri di intervento della Procura sono ben pochi, anche in considerazione del lungo termine di prescrizione (dieci anni) al maturarsi del quale è ipotizzabile l'ulteriore danno erariale.

Sarebbe, quindi, auspicabile un nuovo intervento del legislatore che attribuisse alla Corte dei conti, nell'ambito della sua giurisdizione, la competenza a conoscere dei giudizi sull'esecuzione delle proprie sentenze e conferisse esplicitamente alle Procure regionali il potere di agire direttamente

per l'esecuzione, fino a consentire, nei casi di preventivo sequestro, anche la diretta apprensione dei beni mobili ed immobili al patrimonio dell'ente danneggiato, quasi sulla falsariga dei casi di confisca penale. Bisogna, cioè, evitare che le condanne della Corte dei conti rimangano meri esercizi di giurisprudenza virtuale, con il rischio di vanificarne anche l'effetto deterrente.

In relazione, peraltro, a talune proposte di riforma attualmente in discussione in Parlamento che investirebbero i giudizi di responsabilità davanti alla Corte dei conti, particolarmente sotto il profilo della facoltà, per l'amministrazione danneggiata, di procedere a transazione con i soggetti già condannati dalla Corte, al fine di ottenere una nuova, più favorevole determinazione dell'importo da risarcire, non si può non esprimere le più vive perplessità per lo sconvolgimento che una simile soluzione apporterebbe alla natura ed alle funzioni della responsabilità amministrativa, minandone alle radici le finalità a tutela dell'ordinamento, qualora le nuove norme non fossero in perfetta armonia con la disciplina giurisdizionale e con i principi fondamentali che la reggono.

Pur tenendo conto delle difficoltà attuali, comunque, va dato atto del risultato positivo del recupero conseguito nel corso del 2004, ammontante complessivamente a 709,316 euro.

Particolare importanza assume sempre più, nell'ambito delle attività di supporto alla conduzione delle istruttorie presso la Procura regionale, la

collaborazione
della Guardia
di Finanza

collaborazione costante ed impegnativa offerta dalla Guardia di Finanza attraverso il G.A.R.A.DE (Gruppo Accertamenti Responsabilità Amministrativa e Danni Erariali), utilizzato proficuamente dai magistrati mediante deleghe in molte delle più delicate e rilevanti indagini istruttorie, alcune delle quali, dopo faticosi e complessi accertamenti, hanno potuto essere definite con l'emissione degli atti di invito a dedurre e delle citazioni. Nel 2004 sono state evase n. 175 richieste.

Ai Comandi della Guardia di Finanza ed ai componenti del G.A.R.A.DE. rivolgo il più sentito ringraziamento, riconoscendo l'impegno profuso dai componenti del Gruppo, spesso in condizioni di disagio a causa del persistere di notevoli scoperture nell'organico del servizio, più volte segnalate.

Nel futuro immediato si pone la necessità di un più efficace adeguamento e potenziamento del Gruppo, auspicando anche che, in una prossima occasione di riforma normativa, sia disposta l'assegnazione esclusiva del reparto stesso alle dirette dipendenze della Procura regionale della Corte dei conti, per una più razionale e rapida utilizzazione della struttura.

E' infatti, necessario che questo importantissimo servizio venga opportunamente adeguato alle maggiori esigenze del P.M. contabile, anche in vista del suo maggior impegno nei settori nei quali la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti, particolarmente rilevanti in quanto connessi alla gestione economico-finanziaria delle pubbliche risorse.

Un vivo ringraziamento per la collaborazione prestata rivolgo anche ai componenti dell'Arma dei Carabinieri, ed in particolare al Reparto Operativo del Comando Provinciale di Roma ed al Comando presso la Corte dei conti, alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato ed agli Organi che hanno fornito alla Procura regionale pronto ed utilissimo supporto, di volta in volta resosi necessario nelle istruttorie di competenza.

Un fervido saluto rivolgo, inoltre, agli avvocati del libero Foro, che, sempre con grande impegno e correttezza professionale, hanno svolto le proprie funzioni nei giudizi davanti alla Sezione Giurisdizionale, in un rapporto di reciproca stima e di rispetto delle istanze con i magistrati del Pubblico Ministero.

Ringrazio, molto vivamente, il personale dirigenziale, amministrativo, direttivo e di collaborazione della Procura regionale e, più in particolare, quello della Segreteria del Procuratore regionale, costantemente impegnato in un carico di lavoro assai rilevante: tutti hanno dato sempre prova di efficienza, di attaccamento al servizio - anche, in molti casi, con sacrificio personale - e di professionalità assolutamente encomiabile.

Il più vasto impegno organizzativo che ci attende nel nuovo anno richiederà a tutti uno sforzo ulteriore di adeguamento e di aggiornamento di particolare rilevanza e sono certo che l'Istituto potrà contare sulla presenza e sulla dedizione di tutti, al massimo delle rispettive possibilità.

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 2005 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

Roma, 2 febbraio 2005

Luigi Mario RIBAUDO

RETTIFICHE

1) a pag. 25, adde:

Tra le sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale nel 2004 va ricordata particolarmente, anche la n. 1463 del 13 maggio 2004, con la quale l'ex direttore generale e l'ex presidente del collegio sindacale dell'INAIL sono stati condannati al pagamento di 2.520,310 euro, per tangenti illecitamente percepite in occasione di contratti per l'acquisto di immobili destinati a sedi dell'Ente ed altre finalità

2) a pag. 45, adde:

Tra le sentenze di appello, altresì, è rilevante la n. 348 del 13 ottobre 2004, con la quale la Sezione I° Centrale d'Appello ha confermato la condanna nei confronti dell'ex direttore generale e di un dirigente superiore dell'AIMA, per il danno di 4.794,906 euro, cagionato a seguito di gravi irregolarità nella gestione di gare per l'aggiudicazione di generi da distribuire, favorendo profitti di rilevante entità a favore di soggetti esterni.

3) a pag. 7, rigo 8 e: non "denuncie", ma "denunce";
 a pag. 26, rigo 14 " " " "
 a pag. 15, rigo 13: non "165/201", ma "165/2001";
 a pag. 29, rigo 11: non "60.500.000" ma "60.736.000";
 a pag. 34, rigo 13: non "60.000", ma "296.000";

* * * *

Il Procuratore Regionale ometterà la lettura di alcuni passi della relazione.

PER GLI ALLEGATI AUDIOVISIVI RIPRESI DAL Tg 3 APRIRE IL SITO www.corteconti.it e cliccare su “ULTIMI DOCUMENTI PUBBLICATI”, scegliere “ATTIVITA' 2005”, Inaugurazione dell'anno giudiziario2005 nel Lazio; cliccare su “Audiovisivi (formato WinZip (in basso a sinistra)).