

RELAZIONE INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2005 REGIONE
UMBRIA CORTE DEI CONTI

1-Premessa.

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario per la magistratura contabile rappresenta l'occasione per una autoriflessione sul ruolo istituzionale della Corte dei Conti e sulla funzione svolta.

I giudici contabili preposti alla salvaguardia della corretta gestione delle risorse finanziarie pubbliche sono chiamati ad una valutazione globale e complessiva delle attività esplicate nell'ambito dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Il Procuratore Regionale della Corte dei Conti attraverso la relazione espone 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. -- Recenti innovazioni legislative nelle materie soggette alla giurisdizione della Corte dei Conti.

2.1. -- D.P.R. n. 258 del 6 ottobre 2004.

Con il D.P.R. n. 258 del 2004, è stato emanato il Regolamento concernente "le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione".

L'Alto Commissario per la Corruzione è stato istituito con l'art. 1 della legge n. 3 del 16 gennaio 2003.

Ai sensi del predetto art. 1, lettera F, incombe a carico dell'Alto Commissario l'obbligo di rapporto alla Corte dei Conti nei casi previsti dalla legge.

In coerenza con la suindicata disposizione, l'art. 5 del D.P.R. n. 258/04,

prevede che l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni inoltri denuncia alla Corte dei Conti per i fatti nei quali è ravvisabile danno erariale.

Il legislatore prevedendo espressamente l'obbligo di denuncia di danno erariale a carico dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione, ha voluto creare un ulteriore strumento di disincentivazione delle attività corruttive poste in essere nella Pubblica Amministrazione.

Ai sensi dell'art. 2, lettera c, l'Alto Commissario effettua il monitoraggio delle procedure contrattuali e di spesa ed esegue l'analisi sui comportamenti e sugli atti conseguenti dai quali possa derivare danno erariale.

Detta funzione di monitoraggio delle procedure contrattuali, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di danno erariale costituisce un forte ampliamento delle attività dell'Alto Commissario e una chiave di lettura delle altre forme di illecito di cui si deve occupare.

Infatti, tali forme di illecito devono essere intese come ulteriori forme di illecito nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Non si può non notare la particolare attenzione che il legislatore ha riservato alle ipotesi di danno erariale e, quindi, all'equilibrio finanziario in generale e, in ultima analisi, alla connessa e conseguente giurisdizione del Giudice contabile in materia, al quale è affidata l'osservanza di comportamenti leciti e puntuali nell'interesse generale della collettività.

L'art. 7 del D.P.R. prevede che il rendiconto consuntivo della gestione dell'Ufficio dell'Alto Commissario sia sottoposto al controllo annuale della Corte dei Conti.

2.2. – Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005).

Articolo 1, commi 11 e 42.

Ai sensi dell'art. 1, comma 11, della legge finanziaria relativa all'anno 2005, l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti

estranei all'Amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'Ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile solo nei casi previsti dalla legge, ovvero nelle ipotesi di eventi straordinari.

La disposizione prevede che l'atto di affidamento sia trasmesso alla Corte dei Conti e, in caso di mancanza dei presupposti prescritti dalla legge, costituisce e concretizza una fattispecie di danno erariale.

L'art. 1, comma 42, della legge finanziaria prevede per gli Enti locali – ad eccezione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti - una disposizione simile a quella di cui all'art. 1, comma 11, con ulteriori precisazioni in ordine ai presupposti e alle condizioni per poter disporre l'affidamento dell'incarico a soggetti estranei all'Amministrazione.

In particolare, la norma sancisce che nella motivazione del provvedimento si faccia specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'Ente in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto dell'incarico di studio o di consulenza conferito a soggetti estranei all'apparato pubblico.

Inoltre, è necessario allegare al provvedimento di incarico la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria.

Anche questa norma impone la trasmissione dell'atto di incarico alla Corte dei Conti.

Le due disposizioni non precisano a quale organo della Corte dei Conti deve essere trasmesso l'atto di affidamento dell'incarico, ma si deve ritenere che tale organo sia da individuare nella Procura regionale che ha la competenza, in caso di sussistenza di danno erariale, ad esercitare l'azione amministrativo-contabile.

Le due disposizioni sono in perfetta sintonia con la normativa precedente e con una copiosa giurisprudenza della Corte dei Conti in materia di conferimento di incarichi di studio o di consulenze a soggetti estranei all'Amministrazione.

Il legislatore aveva già disciplinato la materia in via generale con l'art. 7, ultimo comma, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (già d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e

successive modificazioni ed integrazioni), norma che imponeva di predeterminare la durata, il luogo, l'oggetto ed il compenso della prestazione relativa all'incarico.

Con le nuove disposizioni il legislatore è stato molto più puntuale fissando presupposti più incisivi al fine di evitare abusi che in questo settore sono molto diffusi.

In via generale le Amministrazioni hanno l'obbligo di avvalersi della struttura ordinaria dell'apparato amministrativo, quindi l'affidamento dell'incarico è ritenuto possibile e lecito in mancanza delle professionalità e delle strutture interne all'Amministrazione.

In ogni caso, il legislatore ha ritenuto che il divieto generale di avvalersi di professionalità esterne non deve essere assoluto, essendo suscettibili di eccezioni e deroghe individuabili nella straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare, nella mancanza di strutture e apparati interni, nonché nella assenza di personale idoneo a conseguire i risultati previsti.

2.3. -- Art. 1, comma 5, della legge n. 191 del 30 luglio 2004.

L'art. 1, comma 5, della legge n. 191/2004, prevede che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198 del decreto legislativo n. 267 del 18.8.2000, concernente il testo unico sugli Enti locali, la struttura operativa alla quale è assegnato il controllo di gestione invii la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi dell'art. 198 del medesimo d. lgs., anche alla Corte dei Conti.

Il legislatore con la suindicata disposizione conferma un consolidato sistema di stretto collegamento tra controllo e giurisdizione che ha sempre costituito il tratto caratteristico della magistratura contabile, ossia un rapporto sinergico tra due funzioni diverse ma interdipendenti tra di esse.

Il controllo sulla gestione, di competenza della Corte dei Conti, trova il suo "pendant" sul versante della giurisdizione contabile, considerato che le pronuncie di condanna in materia di responsabilità amministrativa assolvono, oltre che alla

normale finalità risarcitoria, l'indubbia funzione di sanzionare il mancato raggiungimento delle finalità previste dalla normativa in un determinato settore dell'attività pubblica.

In sostanza, la giurisdizione amministrativo-contabile ha la finalità di incidere, sanzionandole, sulle fattispecie di illegalità che, per effetto di azioni o omissioni dolose o gravemente colpose, imputabili ad amministratori o dipendenti pubblici, hanno distolto l'azione amministrativa dai fini che a questa normativamente competono, adempiendo in tal modo sul piano sanzionatorio, alla stessa funzione che l'ordinamento demanda, con fini correttivi, ai controlli esercitati dalla Corte dei Conti sulle pubbliche gestioni.

2.4. – Attuazione legge n. 89 del 24/3/2001 – (c.d. legge Pinto)

Durante l'anno 2004 sono pervenute dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze – o direttamente dalle Corti di Appello di Firenze, di Roma e di Perugia – richieste di documenti e notizie ai fini della difesa erariale relativamente a n. 46 ricorsi presentati davanti alle predette autorità giudiziarie ordinarie.

Di queste richieste: n. 27 sono pervenute dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze o direttamente dalla Corte di Appello di Firenze, n. 8 dall'Avvocatura Generale dello Stato o direttamente dalla Corte di Appello di Roma, n. 2 dalla Corte di Appello di Perugia e n. 9 dall'Ufficio Legale e Documentazione della Corte dei Conti.

* * * * *

I dati contenuti nella presente relazione relativi all'attività della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale sono riferiti al periodo 1.12.2003 al 30.11.2004 al fine di coordinare i predetti dati con quelli forniti alla Procura Generale, così come richiesto espressamente dal Procuratore Generale.

3. -- Attività della Sezione Regionale Giurisdizionale.

La Sezione giurisdizionale, nell'anno decorso, si è impegnata sui tre fronti della

giurisdizione pensionistica, dei giudizi di conto, nonché dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

3.1. -- Contenzioso pensionistico.

L'istituzione del giudice delle pensioni a composizione monocratica ai sensi dell'art. 5 della legge n. 205/2000 ha continuato a dare, anche nel corso dell'anno 2004, risultati apprezzabili.

Lo snellimento del giudizio, sia sul piano istruttorio che su quello decisorio, ha consentito di ottenere dei risultati molto lusinghieri, proseguendosi lo smaltimento dell'arretrato, soddisfacendo in tal modo le esigenze e le aspettative dei cittadini interessati.

Il prospetto complessivo del contenzioso pensionistico evidenzia i sottoriportati dati:

| | |
|---|-------|
| Ricorsi pendenti all'1.12.2003..... | 1.133 |
| Ricorsi pervenuti nel 2004..... (dal 1°/12/2003 al 30/11/2004) | 230 |
| Ricorsi iscritti a ruolo di udienza nel periodo | 825 |
| - Ricorsi rinviati | 8 |
| - Ricorsi discussi | 817 |
| di cui: | |
| definiti con sentenza | |
| (n. 181 con sentenza di accoglimento e n. 372 con sentenza di rigetto) | 553 |
| definiti in altro modo | 121 |
| (compresa l'interruzione) | |
| ordinanze istruttorie | 143 |
| Ricorsi pendenti al 30/11/2004 | 689 |

Questi dati complessivi evidenziano un notevole ridimensionamento del carico del contenzioso pensionistico ridotto, nell'anno, da n. 1.133 ricorsi a n. 689.

I dati suddivisi per tipologie di pensioni (vedi tabelle allegate) indicano la

tendenza di un calo dei nuovi ricorsi in materia di pensioni di guerra (passati da n. 26 a n. 15); mentre aumentano quelli in materia di pensioni civili (passati da n. 93 a n. 125) e militari (passati da n. 75 a n. 90).

3.2 -- Conti giudiziali.

I conti giudiziali depositati presso la Sezione giurisdizionale alla data del 1° dicembre 2003 ammontavano a n. 2.337, così suddivisi:

| | | |
|---------------------------|----|-------|
| - erariali | n. | 540 |
| - degli Enti locali | n. | 1.791 |
| - delle ASL. | n. | 6 |

Durante il periodo 1/12/2003 – 30/11/2004 sono stati depositati n. 1.728 conti di cui:

| | | |
|--------------------------|----|-------|
| - erariali..... | n. | 80 |
| - degli Enti locali..... | n. | 1.648 |
| - delle ASL. | n. | 0 |

Durante lo stesso periodo sono stati esaminati n. 101 conti e per tutti il giudizio è stato definito con decreto di estinzione.

Al 30.11.2004 risultano ancora da esaminare n. 3.964 conti: di cui n. 620 relativi a contabili statali, n. 3.338 relativi a contabili degli Enti locali e n. 6 delle ASL.

E' proseguito l'impegno della Sezione giurisdizionale nella formazione dell'anagrafe degli agenti contabili operanti negli Enti locali, indagine già avviata nel 2001.

Detta indagine mira a conoscere soprattutto i nominativi dei tesorieri, degli economi e dei consegnatari dei beni mobili e dei titoli azionari relativi ad ogni Ente e ad acquisire anche notizie sul sistema di riscossione delle entrate seguito in ogni Ente locale.

A quest'ultimo fine - ossia l'accertamento di coloro che curano nell'Ente locale la riscossione delle entrate, siano essi soggetti esterni operanti in regime di convenzione

o concessione (art.181 T.U. e d. lgs. n.112/99 ivi richiamato e artt. 52 e 53 del d. lgs. 15/12/1997, n.446) o dipendenti in servizio presso l'Ente designati con provvedimento formale – giova ribadire che la Sezione ha puntualizzato, con proprie pronunce, che assume la natura di agente contabile per la riscossione delle entrate, ed è pertanto tenuto alla resa del conto giudiziale, chi è preposto a funzioni di riscossione di entrate effettuate sulla base di ruoli o elenchi di carico predisposti ed approvati dagli organi e uffici dell'Ente locale e dati in carico per la riscossione al predetto agente contabile.

Perciò, stante la peculiarità della materia, ogni Ente locale viene invitato a far conoscere, preliminarmente, il sistema ed il modo in cui avviene nell'Ente stesso la riscossione delle proprie entrate.

Ulteriori indicazioni vengono poi fornite, di volta in volta, ai singoli Enti sulla documentazione da inviare alla Sezione a corredo dei conti.

La Sezione ha anche precisato che, nei casi di mancata predisposizione dei modelli ufficiali o nei casi di mancato uso di quelli predisposti, il documento contabile depositato consente di incardinare il giudizio di conto quando esso, per la sua forma e contenuto, è idoneo ad evidenziare riassuntivamente i risultati della gestione contabile propria dell'agente.

Per quanto riguarda i conti giudiziali depositati presso la segreteria della Sezione dagli agenti contabili degli Enti locali, l'andamento dell'obbligo della rendicontazione si ricava dai dati seguenti.

Su n. 104 Enti locali dell'Umbria (Regione, Amministrazioni provinciali, Comuni e Comunità Montane):

- n. 76 Enti hanno depositato n. 1.648 conti giudiziali nell'anno 2004
- n. 51 Enti hanno depositato n. 786 conti giudiziali nell'anno 2003;
- n. 63 Enti hanno depositato n. 894 conti giudiziali nell'anno 2002;
- n. 51 Enti hanno depositato n. 476 conti giudiziali nell'anno 2001;

Permane, sia pure in misura più limitata rispetto agli anni precedenti, una

situazione di inadempienza, stimata in circa 1.400 conti ancora da depositare dagli Enti fino all'esercizio 2003; prosegue pertanto l'attività della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale finalizzata ad ottenere la resa ed il deposito dei conti da parte di tutti i contabili tenuti a tale adempimento.

Infatti, l'accertamento della presentazione dei conti è un adempimento importante affinché la Corte dei Conti possa verificare che ci sia stato un corretto utilizzo delle risorse pubbliche e ciò nell'interesse della collettività e degli stessi Enti Locali.

Una notazione a parte merita l'attività intrapresa dalla Sezione per acquisire al proprio esame anche i conti dei concessionari della riscossione cui gli Enti locali hanno affidato, con apposita convenzione, la riscossione di proprie entrate, sia tributarie che patrimoniali.

Questa iniziativa ha incontrato dubbi e perplessità presso detti agenti contabili, stante la ritenuta lacunosità della relativa normativa (art. 25 del Decreto legislativo n. 112 del 13/04/1989) e la mancata emanazione del, pur previsto, modello da utilizzare per la resa del conto.

Tuttavia, a seguito delle richiamate segnalazioni della Sezione, gli Enti locali stanno depositando elaborati di conti, sulla cui regolarità formale la Sezione emetterà pronuncia.

L'accertamento della regolarità contabile sulla riscossione delle entrate degli Enti locali, e delle altre Pubbliche Amministrazioni in genere, riveste essenziale rilevanza nell'ambito degli istituti propri della giurisdizione contabile, tenuto conto dell'aumentata misura, rispetto a quelle da trasferimento, che le entrate proprie accertate e riscosse da tali Enti assume nell'ambito della finanza di ognuno e del rischio di ritardi o omissioni che possono verificarsi nella fase della riscossione delle entrate.

3.3. -- Giudizi di responsabilità amministrativa.

Nell'anno 2004 la Sezione giurisdizionale Regionale ha definito n. 31 giudizi di cui n. 15 con sentenze di condanna, n. 12 con sentenze di assoluzione, n. 3 con ordinanze per procedimento monitorio e n. 1 con decreto per incompetenza.

Le pronunce di condanna rappresentano il 60% del totale complessivo degli atti decisorii.

Si segnalano alcune sentenze di condanna.

Con sentenza n. 2 del 9 gennaio 2004, è stato condannato alla somma di Euro 44.585,23 il capo dell'ufficio tecnico del Comune di Scheggia e Pascelupo.

Nel caso di specie veniva riconosciuto dalla Sezione il risarcimento per il danno derivante da locupletazione della retribuzione a tempo pieno, in luogo di quella part-time, nonché la sottrazione al Comune di energie lavorative.

In particolare il dipendente in questione svolgeva attività lavorative professionali a scopo di lucro incompatibili con il suo status di dipendente pubblico e per l'espletamento di tale attività si assentava dal servizio, seppur regolarmente retribuito.

La Sezione stabiliva che il danno non poteva subire alcuna riduzione versandosi in ipotesi di dolo contrattuale che si estrinseca nella coscienza e volontà del dipendente di venir meno ai doveri di ufficio.

Con sentenza n. 48 del 16 febbraio 2004, sono stati condannati ad Euro 77.892,20 i componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Università per Stranieri di Perugia per aver determinato erroneamente il trattamento economico del direttore amministrativo della predetta Università.

Nell'occasione la Sezione ha avuto modo di precisare, confermando un consolidato orientamento giurisprudenziale, che il Giudice contabile ha il potere di procedere ad accertamenti incidentali secondo il paradigma della disapplicazione degli atti amministrativi, in conformità, tra l'altro, alle statuizioni delle SS.UU. della Corte di Cassazione che in più occasioni hanno avuto modo di puntualizzare che il giudizio di responsabilità si estende all'accertamento di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito,

tra cui è compresa l'illegittimità dell'atto, la cui emanazione e/o esecuzione abbia prodotto danno.

In particolare ha precisato la Sezione che l'effetto tipico degli accertamenti incidentali sugli atti della P.A. non è quello di statuire sulla legittimità o meno dell'atto con l'efficacia proprio del giudicato, ma di disapplicare gli effetti per il caso concreto, qualora sia ritenuto incidentalmente illegittimo.

Con decisione n. 209 del 7 aprile 2004, è stato condannato alla somma di Euro 18.190,10 un segretario amministrativo dell'Università degli Studi di Perugia per aver posto in essere una serie di irregolarità amministrative contabili, ottenendo in tal modo un indebito arricchimento.

L'azione di danno ha preso le mosse da apposita denuncia inviata alla Procura regionale dal Rettore dell'Università.

La realizzazione della fattispecie di danno è stata possibile anche grazie alla carenza di controlli sulla organizzazione dell'Amministrazione, sfruttata abilmente dal dipendente a suo vantaggio.

Con sentenza n. 218 dell'11 maggio 2004, è stato condannato ad Euro 36.151,42 il direttore di un ufficio postale per non aver effettuato i dovuti controlli relativi alla spedizione di pubblicazioni di stampa da parte di una società privata, rendendo possibile in tal modo una truffa ai danni dell'Amministrazione postale.

La decisione dimostra che i controlli interni alla struttura amministrativa sono essenziali per evitare pregiudizi economici all'apparato pubblico.

Con sentenza n. 275 del 28 giugno 2004, sono stati condannati a circa 1.000.000,00 di Euro due medici di medicina generale del servizio sanitario nazionale ed un farmacista per aver posto in essere una attività illecita conseguente alla iperprescrittibilità di farmaci.

In particolare, i predetti sanitari avevano effettuato delle prescrizioni che superavano il 200% degli indici medi previsti dagli elaborati ASL.

Le prescrizioni attenevano a soggetti che non avevano mai richiesto alcuna

prescrizione, ovvero soggetti che nelle date in cui risultavano emesse le prescrizioni erano ricoverati in ospedale o addirittura risultavano deceduti.

L'accertamento dei fatti risultava possibile grazie ad un sofisticato sistema informatico che consentiva di ricostruire il tracciato di ogni singola ricetta medica dal medico di famiglia-farmacia-ASL, aggregando i dati per prodotti, medico prescrittore e farmacia.

Veniva evidenziato altresì, che per alcune medicine vendute non risultavano le fatture di acquisto.

Con decisione n. 371 del 27.7.2004, è stato condannato alla somma di Euro 12.500,00 un dipendente dell'UTE di Perugia per aver posto in essere atti contrari ai doveri del proprio ufficio.

La suindicata somma riguardava danno patrimoniale in senso stretto, danno derivante da illecito esercizio di pubbliche funzioni e danno all'immagine dell'UTE di Perugia.

In particolare, il dipendente in questione aveva un proprio tariffario per consegnare a professionisti esterni copia di atti istituzionali previsti solo ad "uso ufficio", ovvero per velocizzare il rilascio di copie o disbrigo di pratiche presso l'UTE.

Alla velocizzazione dei tempi di evasione delle pratiche dei clienti del dipendente condannato corrispondeva una dilazione dei tempi di attesa della utenza normale, il tutto in palese e stridente contrasto con i canoni di imparzialità e di buon andamento che presiedono all'esercizio di pubbliche funzioni.

Con sentenza n. 448 dell'11.10.2004, è stato condannato ad Euro 46.000,00 un dipendente della ASL n. 1 di Città di Castello/Gubbio per essersi appropriato delle somme riscosse nella sua qualità di addetto al servizio riscossioni dei ticket.

Nella determinazione del danno il Collegio ha ritenuto sussistente un danno patrimoniale in senso stretto e un danno all'immagine dell'Amministrazione sanitaria.

4. -- Attività della Procura regionale.

La Procura, in quanto emanazione sul territorio della Corte dei Conti, è destinata a recepire le denunce provenienti dai soggetti investiti a vari livelli di pubbliche funzioni e dall'opinione pubblica.

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

Le denunce maggiori giungono da cittadini e dalla stampa che chiedono una maggiore efficienza e trasparenza nella utilizzazione delle risorse pubbliche.

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

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

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

Nel corso del 2004 la Procura regionale ha inviato a tutte le Amministrazioni pubbliche una nota con la quale è stato richiamato l'obbligo di denuncia di danno posto a carico dei soggetti preposti, come da disposizioni di legge vigenti e da atto di indirizzo di coordinamento del Procuratore Generale della Corte dei Conti. E' stato, altresì fatto presente che ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994, qualora la prescrizione del diritto al risarcimento del danno sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto rispondono di 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).

Prima della suindicata nota, già nella relazione dell'anno giudiziario 2004, la Procura aveva chiesto una maggiore collaborazione alle Amministrazioni al fine di garantire una migliore tutela delle risorse pubbliche nell'interesse della comunità locale e nell'interesse delle stesse Amministrazioni che con l'azione della Procura

regionale potrebbero ottenere in funzione di prevenzione una più puntuale esecuzione dell'azione amministrativa, conseguendo una razionalizzazione della spesa pubblica e una più proficua utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

E' da annotare che la richiesta di collaborazione è rimasta pressoché inascoltata.

Nel periodo dal 1° dicembre 2003 al 30 novembre 2004 sono state aperte istruttorie nelle aree di interesse per la tutela dell'Erario, come da tabella allegata, di cui si riporta il compendio:

| | |
|--|-----|
| - attività limitative e ablativo della proprietà | 4 |
| - danno ambientale e abusi edilizi, inquinamento | 50 |
| - danno al patrimonio | 44 |
| - bilancio, conto del patrimonio | 28 |
| - attività contrattuale | 16 |
| - entrate | 18 |
| - erogazione somme non dovute | 34 |
| - incidenti | 88 |
| - mancata utilizzazione risorse finanziarie | 2 |
| - infortuni | 44 |
| - attività contenzioso | 46 |
| - conferimento incarichi professionali e consulenze | 19 |
| - attività istituzionale organizzazione | 139 |
| - opere pubbliche | 13 |
| - personale | 47 |
| - reati in generale commessi da pubblici dipendenti | 23 |
| - verifiche amm.ve e contabili, ispezioni, relazioni | 10 |

Il numero delle istruttorie aperte dal 1° dicembre 2003 al 30 novembre 2004 sono state 625.

Gli atti giudiziari emessi nel corso del 2004 riguardano inviti a dedurre, citazioni, audizioni personali e archiviazioni.

In particolare sono stati emessi:

- atti di citazioni n. 27;
- inviti a dedurre n. 40;
- provvedimenti di archiviazione n. 1.006.

Le istruttorie pendenti all'1.12.2003 erano 4681; aggiunte le istruttorie aperte nel corso del 2004 (625) e detratte quelle archiviate nel medesimo periodo (1006) nonché quelle divenute atti di citazione (27), si perviene ad un risultato finale al 30.11.2004 di n. 4273 istruttorie, con una diminuzione complessiva del 19%.

Nel corso del 2004, le Pubbliche Amministrazioni in conseguenza dell'azione promossa dalla Procura regionale hanno recuperato la somma di circa 250.000,00 Euro.

Alla predetta somma va aggiunto l'importo connesso alle sentenze di condanna emesse dalla Sezione giurisdizionale che ammonta ad Euro 1.274.304,60.

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

La Procura regionale effettua una puntuale vigilanza su tale adempimento sulla base della normativa vigente in materia.

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

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

L'attività istruttoria della Procura regionale si è avvalsa sovente degli accertamenti commessi ad organi di polizia giudiziaria ed a pubbliche Amministrazioni, anche mediante deleghe conferite ad ufficiali, funzionari pubblici e organi di revisione e controllo sia interni che esterni all'Amministrazione pubblica, i quali hanno corrisposto alle richieste con grande impegno e solerzia, dimostrando elevata competenza e professionalità della quale mi preme darne pubblico riconoscimento in questa sede.

Le deleghe istruttorie vengono conferite dai magistrati della Procura regionale sulla base di una valutazione esclusivamente tecnico-giuridico delle fattispecie denunciate, rivolte ad ottenere accertamenti puntuali, rigorosi e riservati, tendenti a verificare la sussistenza di eventuali ipotesi di danno erariale, con esclusione di qualunque elemento estraneo e non strettamente connesso all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile di competenza del P.M. contabile.

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

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

Eventuali informazioni sul contenuto della deleghe e sulla natura delle indagini disposte dal P.M., richieste da parte di Organi politici o istituzionali, concretizzerebbero una grave ed inammissibile ingerenza nell'attività istruttoria del magistrato requirente e risulterebbero in contrasto con la normativa vigente in materia, oltre a ledere le garanzie poste dal legislatore a tutela della collettività e dei soggetti che dovessero risultare coinvolti nell'eventuale giudizio di responsabilità amministrativo-contabile in conseguenza dell'azione esercitata dal Procuratore regionale.

Le attività delegate tendono all'accertamento di ipotesi di danno erariale, finalità che sono in sintonia con l'interesse generale della collettività e al cui soddisfacimento

si ritiene debbono essere interessati anche i rappresentanti delle pubbliche istituzioni.

I soggetti investiti di pubbliche funzioni che agiscono nell'interesse delle istituzioni e non pongono in essere condotte illecite dolose o gravemente colpose non hanno nulla da temere dall'attività istituzionale della Procura regionale poiché, seppur con attività diverse, si tende al raggiungimento di un unico fine pubblico.

In ogni caso, il Procuratore Regionale, se richiesto, è disponibile a qualunque dialogo con i rappresentanti delle istituzioni al fine di risolvere, nell'interesse generale, qualunque problema che sul piano operativo si dovesse presentare in occasione dell'esercizio dell'attività requirente, semprechè il tutto si realizzi nelle sedi istituzionali ed in modo pacato e riservato.

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

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

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

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

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

Con riferimento agli illeciti penali, è da evidenziare un atto di citazione emesso contro un funzionario del CONI che, abusando dei suoi poteri, si faceva consegnare indebitamente la somma di Lire 15.000.000 da un cittadino che aveva presentato una domanda alla SISAL al fine di ottenere la concessione per la gestione di una ricevitoria del "Superenalotto". Danno richiesto Euro 25.000,00.

Un altro atto di citazione è stato emesso nei confronti di un funzionario regionale per aver abusato dei poteri del suo ufficio in sede di rilascio di concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali. Richiesto un risarcimento di Euro 50.000,00 per danno all'immagine e da disservizio.

Un atto è stato diramato nei confronti di un primario dell'Ospedale di S. Maria di Terni, che aveva anche la qualifica di sanitario universitario convenzionato, per aver esercitato senza la prevista autorizzazione dell'Azienda ospedaliera di appartenenza la propria attività professionale presso una clinica privata di Roma. L'attività consisteva nell'effettuazione di interventi chirurgici e di visite ambulatoriali, non compatibili con lo status di dipendente pubblico, comportando, tra l'altro, la sottrazione di energie lavorative all'Azienda ospedaliera S. Maria di Terni che determinava un danno patrimoniale corrispondente alle minori somme introitate dalla ASL di Terni, ad un danno da evasione fiscale e contributiva ed un danno all'immagine patito dall'Azienda sanitaria di Terni, pari ad Euro 118.344,50. Per la stessa fattispecie è stato emesso un ulteriore atto per un danno di Euro 81.974,83, subito dall'Università degli studi di Perugia da cui dipende il professionista. Il comportamento colposo evidenziato nei due precedenti atti si pone in contrasto e non risulta coerente con il generale obbligo di esclusività delle attività lavorative svolte dal pubblico dipendente (a tempo pieno), necessario corollario del generale dovere che tutti i cittadini hanno di essere "fedeli alla Repubblica, di osservarne le leggi" e di quello, proprio dei dipendenti, amministratori ed agenti pubblici di "adempiere le pubbliche funzioni con disciplina ed onore" (art. 54 Cost.) e di contribuire con la loro opera ad assicurare il buon andamento - nel senso principalmente di perseguimento degli obiettivi dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica - e, appunto, l'imparzialità dell'Amministrazione (art. 97 Cost.).

Altro atto di citazione è stato redatto contro un titolare di una delegazione ACI di Foligno per essersi appropriato di somme pagate dagli utenti a titolo di tassa automobilistica regionale e non riversate nelle casse pubbliche regionali. Danno

accertato Euro 38.774,69.

Per una fattispecie similare è stato emesso altro atto di citazione contro una impiegata della ASL n. 4 di Terni per essersi appropriata delle somme versate dagli utenti a titolo di ticket per le prestazioni sanitarie richieste alla struttura sanitaria. Danno accertato Euro 56.539,20.

Un atto è stato emesso nei confronti di un ispettore del lavoro per aver indotto l'amministratore delegato di una ditta a versargli circa 10 milioni di vecchie lire, prospettandogli la possibilità che la multa di 70 milioni di lire, irrogata in seguito ad un accertamento di gravi irregolarità evidenziate in un verbale di contestazione, non venisse irrogata e venisse, invece, comminata una multa per una somma notevolmente inferiore, previa redazione di un verbale di contestazione di infrazioni molto meno afflittivo. La Procura ha accertato un danno all'immagine dell'amministrazione del lavoro- Direzione Provinciale del lavoro di Perugia, pari a Euro 20.000,00.

Un ulteriore atto di citazione è stato redatto contro un dirigente di settore della Provincia di Perugia e dei componenti del nucleo di valutazione (dei progetti) per aver concesso dei contributi pubblici per la realizzazione di un corso, autorizzato e finanziato dalla provincia di Perugia, senza che sussistessero le condizioni previste dalle disposizioni in materia.

In particolare, veniva evidenziato un danno patrimoniale e un danno all'immagine dell'Ente pubblico, in quanto era stato concesso un contributo per la qualifica professionale di operatore shiatsu non prevista e regolamentata nel nostro ordinamento, la cui attività è riservata esclusivamente al medico, al fisioterapista ed agli operatori abilitati all'esercizio della massofisioterapia, nel cui ambito più generale ricade, con la conseguenza che il corso non doveva mai essere finanziato con fondi pubblici. Danno patrimoniale e all'immagine per un totale di Euro 81.974,83.

Con riferimento a tale ultimo atto di citazione è da evidenziare che nell'ordinamento italiano lo shiatsu non è stato ancora regolamentato

legislativamente, come molte altre pratiche diagnostiche e terapie alternative e/o innovative (es. agopuntura, iridologia, aroma-terapia, musico-terapia, ecc.).

Più in generale, il Consiglio Superiore della Sanità, in un precedente parere del 22 gennaio 1997, ha espresso l'avviso che pratiche innovative e/o alternative possono essere eseguite solo da chi ha "l'abilitazione all'esercizio della medicina in quanto, essendo in possesso di strumenti interpretativi, è in grado di valutare gli effetti assumendosi, nel contempo, la responsabilità sia penale che civile"; in questa prospettiva, inoltre, l'organo di consulenza tecnica del Ministero ha definito "ingiustificabili i corsi pubblici e/o privati sovvenzionati e certificati dallo Stato per forme di "medicines alternative" ove risulti a fondamento di queste una impostazione avulsa o contrapposta alla metodologia scientifica".

Sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale che con sentenza n. 353 del 12 dicembre 2003 – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25 (Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali) che aveva assimilato le pratiche terapeutiche non convenzionali (tra le quali l'art. 2, lett. i, di detta legge regionale ricomprendeva espressamente anche lo shiatsu) alle "professioni sanitarie", ha ricordato, inoltre, che "dopo l'entrata in vigore della Costituzione la disciplina delle funzioni relative all'esercizio delle professioni sanitarie e delle relative professioni ed arti ausiliarie è stata riservata, ai sensi dell'art. 117, nell'ambito della materia "assistenza sanitaria", alla competenza statale, anziché a quella regionale, da una serie di atti legislativi, tra cui: il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112".

Prosegue il giudice delle leggi affermando che "a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la disciplina de qua è da ricondurre nell'ambito della competenza concorrente in materia di "professioni", di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione," con la conseguenza che i relativi principi fondamentali - non essendo intervenuto il legislatore - sono pertanto da considerare quelli risultanti

dalla legislazione statale già in vigore. La conclusione secondo la Corte è che “la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato”.

Sono stati redatti due atti di citazione nei confronti del Sindaco, del Presidente della Comunità montana e del Responsabile del procedimento del patto territoriale Agricoltura e pesca del Ternano-Narnese-Amerino, per non aver vigilato sulla concessione di contributi in favore di operatori agrituristici che non possedevano i requisiti prescritti dalla normativa vigente in materia.

E' stato accertato che i predetti operatori turistici avevano ricevuto contributi sia dalla Regione Umbria e sia dallo Stato attraverso il Responsabile del Patto territoriale. Danno accertato Euro 84.182,48 ed Euro 100.709,10. Per le stessa fattispecie è stato diramato un invito a dedurre nei confronti dei medesimi convenuti per un ammontare di Euro 127.660,40.

Diversi atti di citazione sono stati emessi contro amministratori comunali per aver definito i procedimenti espropriativi con notevole ritardo, procurando ingenti danni per interessi e svalutazione monetaria.

Le espropriazioni sono una fattispecie di danno molto ricorrente e riguardano procedimenti avviati circa 20-25 anni fa e conclusosi solo dopo che gli aventi diritto all'indennità di espropriazione hanno adito il Giudice civile, ottenendo condanne al risarcimento contro gli Enti locali.

La complessità della normativa in materia e i ritardi del legislatore nell'emanazione di norme certe con riferimento alla determinazione dell'indennità di espropriazione non giustificano l'inerzia e le omissioni degli amministratori interessati.

E' da segnalare una istruttoria concernente la c.d. “Truffa dell'ossigeno” dove è stato accertato che alcuni farmacisti, in taluni casi da soli, in altri in concorso con i medici di base, hanno causato un danno patrimoniale al Servizio sanitario Regionale

pari ad Euro 157.166,98 per un totale di 20.278.825 litri di ossigeno soltanto apparentemente erogato.

I medici redigevano le ricette mediche prescrittive quantitativi di O₂ in favore di pazienti non necessitanti la prescrizione, o ignari delle stesse, e consegnando al farmacista direttamente dette ricette al solo fine di consentirgli il rimborso del corrispettivo relativo ai quantitativi falsamente erogati o, ancora, redigendo un numero di ricette eccedenti la necessità dei relativi pazienti e consegnando al farmacista direttamente le ricette al solo fine di consentirgli il rimborso del corrispettivo relativo ai quantitativi falsamente erogati.

Il farmacista, di conseguenza, trasmetteva mensilmente le ricette all'ASL di competenza al fine di ottenere il rimborso.

5. -- Questioni giurisprudenziali

5.1. -- Giurisdizione della Corte dei Conti sugli Enti pubblici economici.

Con sentenza n. 3889/04 le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, confermando un orientamento già espresso con ordinanza n. 19667/03 in materia di responsabilità di amministratori e/o dipendenti di Enti pubblici economici, risolvono la questione di giurisdizione della Corte dei Conti secondo "criteri tradizionali", individuati nella natura pubblica del servizio svolto e nel rapporto di servizio costituitosi tra Società e Comune, pur in presenza della natura privatistica della Società.

La Suprema Corte statuisce che, in presenza di un servizio pubblico espletato da una società, pur escludendo che detta società agisca come *longa manus* del Comune e quindi in una situazione di compenetrazione organica, sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti quando si è in presenza di un rapporto di servizio, ravvisabile ogni qual volta si instauri una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'Ente pubblico come partecipante dell'attività a fini pubblici.

Precisano ancora le SS.UU. che, per costante giurisprudenza, il rapporto di servizio implica l'assoggettamento alla giurisdizione del Giudice contabile in materia di responsabilità patrimoniale per danno erariale, non rilevando in contrario la natura privatistica dell'Ente affidatario e/o lo strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto.

5.2. -- Giurisdizione della Corte dei Conti sulle Aziende Municipalizzate.

La Corte di Cassazione a SS.UU. con sentenza n. 03351/04 ha riconosciuto la giurisdizione della Corte nei confronti dei componenti la Commissione Amministrativa di una Azienda Municipalizzata sulla base della normativa di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, recante norme sulle autonomie locali.

In particolare, la Suprema Corte ha statuito che l'art. 58 della legge n. 142 del 1990 (sostituito con l'art. 93 del T.U. n. 267/2000), prevedendo per gli amministratori degli Enti locali l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, ha avuto l'effetto di estendere al settore della responsabilità per danno erariale arrecato all'Ente locale dal suo amministratore o dipendente le norme di carattere processuale che riservano alla giurisdizione della Corte dei Conti tutte le controversie in materia di responsabilità amministrativa-contabile, con la conseguenza che è venuto meno, anche rispetto agli amministratori degli Enti locali, la necessità di distinguere tra responsabilità formale (riservata alla giurisdizione contabile ai sensi dell'art. 260 del r.d. n. 383 del 1934) e responsabilità amministrativa generica (riservata alla giurisdizione ordinaria ai sensi degli artt. 261-265 del r.d. n. 383/1934), normativa attualmente abrogata dall'art. 64 della legge n. 142 del 1990.

5.3. -- Invito a dedurre ai sensi dell'art. 5 della legge n. 19 del 14 gennaio 1990, termine di 120 giorni per emettere l'atto di citazione.

Le SS.RR. della Corte dei Conti hanno statuito che, nel caso di pluralità di inviti a

dedurre, il termine di cui all'art. 5, comma 1, della legge n.19 del 14.1.1994, nel testo modificato dalla legge n. 639/96, stabilito in 120 giorni per l'emissione dell'atto di citazione, decorre autonomamente per ciascun indagato dalla data in cui l'invito è stato notificato allo stesso, senza alcun collegamento temporale con la notifica ad altri soggetti presuntivamente coinvolti nella stessa vicenda dannosa.

Pur non volendo entrare nel merito della Q.M. decisa, non si può non rilevare che sul piano processuale sarebbe molto utile avere un processo unitario che consenta ed assicuri una piena cognizione dei fatti.

In tal senso soccorre sicuramente la più recente giurisprudenza della Corte dei Conti (sentenza n. 287/A del 2004 della Sezione II centrale di appello) la quale è dell'avviso che, pur non configurandosi un vincolo di litisconsorzio necessario tra i vari convenuti, il concorso di più persone nella commissione di un illecito amministrativo contabile pone, ciononostante, l'opportunità che il P.M. agisca, nell'ambito di un simultaneo processo nei confronti di tutti gli autori dell'illecito, onde valutare la partecipazione di ciascuno alla produzione dell'evento dannoso.

Giova osservare che la disposizione di legge non specifica che il termine di 120 giorni in caso di pluralità di presunti responsabili decorre dalla notifica dell'invito a ciascun convenuto.

L'interpretazione effettuata dalle SS.RR. della suindicata disposizione di legge crea moltissimi problemi sotto il profilo funzionale all'attività della Procura regionale e, d'altronde, considerata l'esigua differenza temporale tra l'ultima notifica e quella fatta ad ogni singolo responsabile in caso di una pluralità di invitati, non si ravvisa una lesione significativa delle garanzie dei soggetti coinvolti nelle indagini tale da giustificare una interpretazione così rigorosa.

Tra l'altro, è da evidenziare che detta interpretazione, nel caso in cui si sia in presenza di più responsabili del danno erariale, obbliga il magistrato requirente ad emettere più atti di citazione per la stessa fattispecie dannosa.

Inoltre, la Sezione giurisdizionale può (e non deve) effettuare la riunione dei

giudizi attinenti la stessa ed identica figura di danno per connessione oggettiva.

Considerato che la predetta riunione di giudizi per connessione oggettiva è facoltativa e non obbligatoria, si potrebbe verificare che, in caso di mancata riunione e sussistendo più giudizi, vi potrebbero essere dei convenuti condannati ed altri assolti in presenza di condotte illecite identiche o similari.

Sempre in ordine al termine di 120 previsto per l'emissione dell'atto di citazione, la giurisprudenza contabile ha precisato che detto termine va rispettato anche se vi è una richiesta di proroga al magistrato requirente da parte del presunto responsabile, poiché il P.M. non può concedere proroghe in quanto detto potere spetta esclusivamente alla Sezione, ovvero la proroga è possibile ma sempre nell'ambito del predetto termine di 120 giorni, ossia a danno dell'arco temporale di cui dispone il P.M. per l'emissione dell'atto di citazione.

Al riguardo, si osserva che l'interpretazione appare in contrasto con le finalità dell'invito poiché, se il termine è fissato per evitare la lungaggine del giudizio a carico del presunto responsabile, con l'assenso di quest'ultimo viene meno tale esigenza; per converso, se l'invito è utile ai fini del migliore accertamento della fattispecie di danno e dei loro responsabili nell'interesse generale, chi meglio del magistrato requirente può valutare detta esigenza processuale, naturalmente se la proroga è contenuta in ristretti limiti temporali.

Su queste questioni interpretative sarebbe auspicabile un intervento del legislatore al fine di dare maggiore certezza a situazioni giuridiche che creano non poche difficoltà operative all'attività delle Procure Regionali.

5.4. - La giurisdizione della Corte dei Conti sulle società a partecipazione pubblica.

La recente evoluzione normativa e giurisprudenziale, nazionale e comunitaria, ha preso atto di due fenomeni che sono destinati ad incidere profondamente nell'ambito della giurisdizione amministrativo-contabile della Corte dei Conti:

a) i flussi finanziari pubblici, alimentati in massima parte attraverso il prelievo fiscale sui cittadini-contribuenti, confluiscono ormai in misura sostenuta verso modelli organizzativi diversi dagli Enti pubblici o dalle Amministrazioni intese in senso classico: Enti pubblici economici, consorzi e, soprattutto, società a partecipazione pubblica (totale, prevalente o maggioritaria) sono i veri titolari del potere di spesa, perché assegnatari di funzioni pubbliche (ad es. nella realizzazione di un'opera pubblica) od in quanto erogatori di servizi ai cittadini (si pensi alle società di gestione dei servizi pubblici in materia di approvvigionamento idrico, raccolta e smaltimento rifiuti, forniture di gas metano, gestione parcheggi, ecc.);

b) la "funzione amministrativa" non viene più esercitata esclusivamente con i mezzi propri del diritto amministrativo, ma viene espletata attraverso strumenti privatistici, senza che ciò muti la natura, ontologicamente pubblica, dell'attività svolta. L'attività amministrativa resta tale indipendentemente dal fatto che la forma giuridica utilizzata e il modulo negoziale in concreto adottato appartengano al diritto privato o al diritto pubblico.

Ed infatti il provvedimento amministrativo è divenuto, oggi, solo uno dei possibili atti che le P.A. possono adottare per il perseguimento dei propri fini; ad esso si accompagnano modelli procedimentali, schemi negoziali e soluzioni organizzativo-finanziarie più vicine al diritto privato, secondo un percorso ideale che va dagli accordi procedimentali alla costituzione di società per azioni per la gestione di servizi pubblici, alla partecipazione del capitale privato nella realizzazione di obiettivi di interesse generale (ad es. le varie forme di project financing), all'utilizzazione di moduli contrattuali di esternalizzazione di talune gestioni, in alternativa allo strumento concessorio, ma con esso largamente confinanti (outsourcing).

In questo contesto, la società di capitali, così conformata quale "impresa pubblica", da tipico modello organizzativo strumentale all'attività imprenditoriale privata, è divenuta oggi uno dei moduli più utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici, in alternativa a quello dell'Ente pubblico strumentale.

La Corte costituzionale, con decisione n. 363 del 19 dicembre 2003, ha ribadito un importante principio, divenuto ormai pacifico nella giurisprudenza nazionale e comunitaria secondo il quale una S.p.a. a totale capitale pubblico è privata esclusivamente per la forma giuridica assunta, ma sul piano sostanziale essa, visto che continua ad essere sotto il controllo pubblico (esercitato soprattutto attraverso la partecipazione maggioritaria al capitale e la nomina degli amministratori), è assimilabile ad un Ente pubblico.

Ciò sulla base della considerazione, difficilmente contestabile, che la tendenza alla privatizzazione diffusasi nell'ultimo decennio non ha comportato in molti casi una cessione effettiva ai privati delle partecipazioni azionarie e con esse del controllo delle società nate dai vecchi Enti pubblici, ma soltanto un mutamento formale della natura giuridica dell'Ente, in molti casi tuttora sotto il controllo pubblico.

Anche il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia ha precisato che neppure la quotazione in borsa cancella la qualità di impresa pubblica, dal momento che tale nozione si fonda su requisiti di carattere sostanziale, come la detenzione della maggioranza del capitale societario da parte dell'Ente o degli Enti pubblici: anche nel nostro ordinamento, in sostanza, ciò che conta è l'influenza dominante esercitata dai pubblici poteri sulla società (tra le tante, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2922).

La recente affermazione della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti sugli amministratori, dirigenti e dipendenti delle S.p.a. pubbliche costituisce ormai un dato indubitabile.

Risulta così del tutto superata la precedente posizione della giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione di responsabilità della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori di Enti pubblici economici, che veniva esclusa per tutti gli atti posti in essere nell'ambito della gestione imprenditoriale con strumenti privatistici; viceversa essa era generalmente ammessa limitatamente agli atti che esorbitavano dall'esercizio dell'attività imprenditoriale propria di tali Enti e configuravano invece espressione di poteri autoritativi, di autorganizzazione ovvero di

funzioni pubbliche svolte in sostituzione di Amministrazioni dello Stato (Cass. Civ. S.U. 2.10.1993, n. 10381; 22.5.1991, n. 5792; 2.3.1983, n. 1282; 21.10.1983, n. 6179).

Questo orientamento è stato scardinato dalla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: dapprima le Sezioni Unite con sentenza 24 febbraio 2000, n. 40, hanno affermato che “ai fini del riparto della giurisdizione il criterio scriminante si trasferisce dal soggetto all’oggetto, intendendo con questo termine la materia controversa e la disciplina applicabile” in modo tale da far leva non più sulla natura pubblica o privata del soggetto agente, ma su quello della materia oggetto di giurisdizione.

Successivamente, la Corte, con la fondamentale ordinanza n. 19667/03 del 22 dicembre 2003, ha completato l’epocale ribaltamento di indirizzo giurisprudenziale attribuendo alla Corte dei Conti i giudizi di responsabilità amministrativa anche nei confronti di amministratori e dipendenti di Enti pubblici economici, per fatti commessi dopo l’entrata in vigore dell’art. 1, ultimo comma della legge n. 20 del 1994, proprio sulla base della considerazione che l’Amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall’ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un’attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato.

Secondo la Suprema Corte, inoltre, l’ampliamento della nozione di “contabilità pubblica” (espressione contenuta nell’art. 103 della Costituzione), derivante dal progressivo ampliamento del concetto di soggetto pubblico, comporta la giurisdizione della Corte dei Conti su tutti gli agenti pubblici per i danni alle pubbliche risorse a prescindere dal modello organizzativo nel quale operano e porta all’individuazione nella formula costituzionale di una vera e propria “materia” utile ai fini del riparto di giurisdizione per materie dando concreta e puntuale applicazione al secondo comma dell’art. 103 della Costituzione.

Con la decisione del 26 febbraio 2004, n. 3899, la Suprema Corte è ritornata sul

punto, affermando che deve essere riconosciuto il rapporto di servizio, necessario per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti, ogni qual volta si abbia una relazione non organica, ma funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'Ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo, a nulla rilevando, in contrario, la natura privatistica dell'Ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto in questione. Con la conseguente affermazione della giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori di una società per azioni il cui capitale è detenuto in misura assolutamente maggioritaria dalla Pubblica Amministrazione.

In sostanza, la Suprema Corte sembra riconoscere in via generale un rapporto di strumentalità necessaria (in senso proprio) tra la società di diritto privato e l'ente-socio pubblico (unico o di maggioranza), ogni qual volta quest'ultimo sceglie il modello privatistico della società di capitali per la realizzazione di un proprio fine o, comunque di un bisogno generale della collettività: ciò significa che le S.p.a. pubbliche, almeno quelle a totale partecipazione pubblica, si atteggiavano a veri e propri Enti strumentali del socio pubblico.

L'esperienza pratica di questo modello impone alcune considerazioni problematiche in termini di rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

In via generale, ad onta della diffusione massiccia del modello societario nella gestione dei servizi pubblici, soprattutto nell'esperienza degli Enti territoriali locali, si deve evitare un'eccessiva sopravvalutazione del modello societario e non considerare la privatizzazione, tanto più quella formale (in assenza del collocamento azionario della maggior parte del capitale), come un bene assoluto: un Ente pubblico, gestito con strumenti moderni e secondo criteri di economicità, efficacia ed efficienza, è in grado di erogare un servizio o di realizzare e gestire un'opera pubblica meglio di una società di capitali.

E' da evidenziare che in caso di costituzione di impresa formalmente mista

(capitale pubblico e privato) per la realizzazione e gestione di una grande opera pubblica, occorre prestare molta attenzione alla distribuzione effettiva, reale, degli oneri finanziari e, dunque, dei costi dell'opera stessa, posto che, attraverso il meccanismo delle partecipazioni azionarie incrociate e delle filiazioni societarie indiscriminate, non di rado si assiste ad un accollo al socio pubblico (e dunque ai cittadini-contribuenti) di una quota effettiva dei costi ben superiore a quella inizialmente pattuita con il socio privato, il quale, a ben vedere, spesso del tutto privato non è, dato che al capitale di quest'ultimo partecipa altro Ente pubblico o addirittura altra società a sua volta partecipata dal medesimo ente socio della società principale. A ciò si aggiunga l'ulteriore anomalia delle prestazioni di garanzia incrociate tra società partecipate, per cui, in caso di società mista a capitale pubblico e privato, si assiste non di rado a fideiussioni del socio pubblico a favore del socio privato della medesima società, o a consistenti cessioni di fideiussioni dalla società madre alla società partecipata.

Infine, va segnalato che vi potrebbe essere la sostanziale assenza di rischio imprenditoriale nel modello della società pubblica in virtù del meccanismo delle continue ricapitalizzazioni di queste società da parte del socio-Ente pubblico (il quale si sobbarca in tal modo l'onere del ripiano delle perdite societarie o del finanziamento di nuove attività, con relativo accollo diretto al bilancio dell'Ente locale), elemento che, tra l'altro, rischia di costituire un fattore potenzialmente distorsivo della libera e sana concorrenza tra le imprese e del principio comunitario delle pari opportunità economiche.

Sullo sfondo di questo scenario si potrebbe profilare il pericolo di rivedere riprodotto in sede locale il lato peggiore dell'esperienza – che ormai si riteneva storicamente conclusa - delle partecipazioni pubbliche statali o gli errori più recenti delle "municipalizzate", con l'aumento indiscriminato – perché sottratto ad ogni controllo esterno - degli oneri e delle spese di queste strutture (per spese di personale, incarichi e consulenze, ecc.), puntualmente da ripianare a carico della

finanza pubblica, con la moltiplicazione e parcellizzazione delle responsabilità, sino al loro sostanziale annullamento, con l'aggravamento dell'indebitamento pubblico complessivo, soprattutto attraverso il sempre più diffuso ricorso all'emissione di titoli obbligazionari locali (BOR, BOP, BOC) che, se hanno il pregio di fare cassa immediatamente, ciò non di meno comportano il pericoloso spostamento sugli esercizi successivi degli oneri derivanti dal rimborso del debito, con pesanti ripercussioni sulle generazioni future e con le devastanti conseguenze in termini di stabilità finanziaria e di sostenibilità dello sviluppo che il nostro Paese, purtroppo, vive da decenni.

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 l'Umbria.