

CORTE DEI CONTI
PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
per la Regione ABRUZZO

RELAZIONE

del Procuratore Regionale

dott. Giuseppe Palumbi

in occasione dell'inaugurazione

dell'anno giudiziario 2005

Signor Presidente della Sezione Giurisdizionale, Signori Componenti del Collegio, Autorità religiose e civili, Colleghi, Signore e Signori,

1. Introduzione.

L'odierna relazione, come le tre che l'hanno preceduta negli anni, riferisce alla comunità ed alle istituzioni sulle attività giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti nella Regione Abruzzo nell'ambito delle materie di cui all'art. 103, 2° comma, della Costituzione, e cioè di quelle concernenti la contabilità pubblica e le responsabilità derivanti dalla gestione delle risorse della finanza pubblica, così come nella materia delle pensioni.

La presente circostanza consente, infatti, una pubblica verifica sugli orientamenti seguiti nelle procedure inquirenti e requirenti, sugli oggetti e sugli esiti dei giudizi e sulle numerose altre iniziative di varia tipologia, tutte rivolte alla tutela della finanza pubblica.

Per quanto le funzioni giurisdizionali e quelle di controllo

intestate alla Corte dei conti vengano generalmente percepite dall'opinione pubblica in modo tendenzialmente unitario, il sistema dei controlli non costituisce oggetto di trattazione, nemmeno sommariamente, tenuto presente il diverso contesto nel quale la Sezione Regionale del Controllo della Corte dei conti esprime pubblicamente gli esiti della propria attività nelle sedi istituzionali.

Per riguardo alla coerenza ed alla contiguità delle attribuzioni unitarie dell'Istituto, si accenna soltanto alla stretta interrelazione che corre tra l'effettività della funzione giurisdizionale – nel duplice profilo del giudizio di responsabilità e di quello di conto – e l'efficacia dei controlli sulle amministrazioni pubbliche, pur nell'evoluzione degli assetti organizzativi, ed anche in conseguenza dei processi di privatizzazione.

Cosicché le tendenze evolutive del sistema delle autonomie, rappresentate anche dai recenti adeguamenti costituzionali, si accompagnano, e trovano concretezza e garanzia, nella funzione giurisdizionale.

Questa continua, comunque, ad assicurare un regolare e sicuro recupero patrimoniale, non soltanto di fronte ad attività immediatamente prevaricatorie dell'erario attuate da amministratori, dipendenti e consegnatari di beni e denaro, ma altresì davanti a deliberazioni e determinazioni, consapevolmente assunte in pregiudizio dell'interesse pubblico, ogni qualvolta esse comportino grave trascuranza degli obblighi di sana e corretta amministrazione.

La funzione giurisdizionale della Corte dei conti, quale giudice esclusivo nelle materie di contabilità pubblica ed in quanto esercitata ai sensi degli artt. 100 e 101 Cost., non può, tuttavia, non risentire delle evoluzioni in corso, che riguardano la tendenziale trasformazione della Repubblica verso un organismo federale di autonomie articolate e complesse, con la conseguente

moltiplicazione dei centri di responsabilità decisionale, individuati nell'ampia accezione recepita dalla sentenza costituzionale n. 113 del 2003 ed ai livelli degli organi delle regioni e degli enti locali, così come degli organi territoriali dello Stato.

La coesione del sistema, perciò, presuppone, nella condivisione dei valori, il rafforzamento della funzione giurisdizionale a garanzia non soltanto degli enti-persone e dei diritti di cittadinanza ma, anche e soprattutto, delle comunità rappresentate, oltrechè una diffusa consapevolezza che le attribuzioni di controllo vengano finalmente assunte dagli stessi enti come rafforzamento dell'effettività organizzativa in termini di risultato e di ausilio alla migliore gestione. Di questa, infatti, il cosiddetto patto di stabilità rappresenta soltanto uno strumento significativo e concorrente alla applicazione generale del principio costituzionale del buon andamento.

Non si indulgerà nella presente relazione alla ripresa delle talora concitate riflessioni che si vanno tenendo sulla recente, e non ancora definitivamente approvata, riforma dell'ordinamento giudiziario, la quale dovrà pur sempre essere tradotta negli ordinamenti magistratuali della Corte dei conti secondo la peculiarità delle funzioni costituzionalmente a questa attribuite.

Infatti, la caratterizzazione del processo contabile, dovuta alla funzione monitoria e risarcitoria che gli è propria, consente, da un lato, la stretta correlazione delle iniziative del Pubblico Ministero agli interessi patrimoniali delle amministrazioni danneggiate e, d'altro canto, prescinde da una fase di confronto giudiziale preliminare tra la parte pubblica ed il giudice, che costituisce uno dei punti critici e controversi del ricorrente contrasto sulla separazione delle funzioni e delle carriere.

Nondimeno, non possiamo tacere che una compiuta e convinta attuazione del giusto processo, predicato dal novellato art. 111

Cost., non può prescindere da una separazione funzionale del Giudice dal Pubblico Ministero, sotto la duplice ed inderogabile condizione delle garanzie di legalità e di indipendenza della funzione inquirente e, comunque, preservando l'unicità della cultura e dei valori di giustizia.

Abbiamo più volte sottolineato nelle precedenti, solenni circostanze che la riforma della giurisdizione della Corte dei conti, gradualmente intervenuta negli anni dal 1990 al 1996, e per vari aspetti anche in epoca successiva, ha costituito una risposta sostanzialmente adeguata all'evoluzione della finanza pubblica e delle strutture amministrative, così come della nuova impostazione aziendale della gestione e delle responsabilità che vanno sempre più caratterizzando le attività dirigenziali, gestionali, organizzative ed operative.

Peraltro, gli approfondimenti e gli affinamenti, che pur si vanno conducendo in varie sedi, incluse quelle costituzionali e di legittimità, meritano di essere segnalati, tanto più che essi hanno trovato autorevole conferma in numerose pronunce delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, con orientamento ormai sufficientemente consolidato a partire dall'ordinanza n. 19667 del 22.12. 2003 e proseguendo con le sentenze nn. 3899 del 26.2.2004 e 10979 del 9.6.2004, oltrechè con l'ordinanza n. 20132 del 12.10.2004, hanno sancito non soltanto la riaffermata finalità delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti in termini di tutela del patrimonio delle amministrazioni e degli enti pubblici e così, in definitiva, degli interessi pubblici nel contesto dell'ordinamento giuridico, in conformità delle disposizioni di cui agli artt. 100 e 103, 2° comma, Cost., ma hanno stabilito altri e rilevanti principi.

In particolare, è stato affermato che l'art. 1, u.c., legge 14 gennaio 1994, n. 20 di riforma delle attribuzioni della Corte dei conti,

ha attuato compiutamente le richiamate norme costituzionali, delle quali rappresenta oggettiva intermediazione, cosicché la giurisdizione contabile si estende ai casi nei quali l'amministrazione non esercita pubbliche funzioni mediante poteri autoritativi, ma anche quando essa persegue le proprie finalità istituzionali mediante attività disciplinate in tutto o in parte dal diritto privato; e ciò, fondando la responsabilità sulla base d'una relazione funzionale, ancorché non organica, caratterizzata dalla compartecipazione dell'attività ai fini pubblici dell'ente, del quale gli enti pubblici economici – incluse le aziende municipalizzate – e le strutture di modello societario, o comunque privatistico, rappresentano promanazione.

In tal modo, risultano ricomprese nelle ipotesi di danno risarcibile quelle inerenti alla scorretta gestione di contributi pubblici – anche di provenienza comunitaria – finalizzati agli interessi pubblici generali, in tal modo confermando le precorse iniziative risarcitorie azionate dalla Procura Regionale e recepite dalla Sezione Giurisdizionale.

Il contesto evolutivo della giurisprudenza della Corte regolatrice si è arricchito di ulteriori affermazioni in termini di verifica della legittimità dell'attività amministrativa, secondo valutazioni che investono anche il rapporto tra obiettivi perseguiti e costi sostenuti, essendo ormai assunti tra i requisiti "normativi", che regolano l'attività amministrativa, anche i criteri d'economicità e d'efficacia, cosicché, come abbiamo ricordato nella precedente relazione, rientra tra i poteri della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di responsabilità, anche quello di verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati, in rapporto agli obiettivi conseguiti (Cass. SS. UU. 29.9.2003, n. 14488).

Pur sorgendo delicate questioni di merito e di giurisdizione circa la coesistenza di azioni di responsabilità nei riguardi degli

amministratori delle società a capitale maggioritariamente pubblico, attivabili in base alle normative civilistiche, così come in relazione alla legittimazione attiva del soggetto pubblico o privato danneggiato, riteniamo che la lungimirante interpretazione dell'ordinamento giuridico ed economico-finanziario del settore pubblico, offerta dalla Corte Suprema, sia destinata ad attuare sul piano sostanziale, più che su quello formale, l'interesse oggettivo delle comunità a vedere conservato il compendio delle pubbliche risorse; sollecitato l'impegno degli amministratori al loro migliore impiego; rafforzato l'obbligo generale della buona e proficua destinazione della finanza proveniente dagli onerosi prelievi tributari, cosicché ne venga preclusa la destinazione – purtroppo prevedibile e possibile – al soddisfacimento delle pretese provenienti dalle burocrazie o dalle pressioni clientelari.

Sullo sfondo di siffatta evoluzione, assume sempre maggiore pregnanza l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, predicato dall'art. 97 Cost., in un contesto purtroppo caratterizzato dalla simmetrica involuzione del sistema dei controlli locali.

Nemmeno possiamo tralasciare l'accento ad un tema raramente affrontato, ma ben presente dopo l'emanazione della legge n. 205 del 2000, qual è quello della responsabilità dei soggetti agenti in settori nevralgici dell'amministrazione per la lesione degli interessi legittimi, soprattutto dopo l'intervenuto ampliamento dei margini di discrezionalità amministrativa, alla stregua delle conseguenti valutazioni dell'ingiustizia del danno arrecato all'Amministrazione e del grado d'imputabilità per colpa.

2. Le più significative innovazioni normative ed i più rilevanti apporti interpretativi.

Il più rilevante evento normativo nella Regione è rappresentato dall'intervenuta, definitiva approvazione dello Statuto della Regione Abruzzo che stabilizza l'ordinamento regionale, dettando i principi in tema di relazioni tra Regione ed autonomie locali e di garanzia in materia di adeguatezza ed efficienza dei servizi. Taluni aspetti, all'attualità deferiti al giudizio della Corte Costituzionale, non sfiorano il carattere oggettivamente costituente dell'evoluzione delle autonomie.

Nemmeno risulta attenuata la portata delle iniziative normative già adottate in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica (L. R. n. 23 del 2004, per taluni profili sottoposta all'esame della Corte Costituzionale), fissando i principi di garanzia socio-economica e d'efficienza; in materia di contrasto dei fenomeni di stress psico-sociale nei luoghi di lavoro (L. R. n. 26 del 2004, per taluni aspetti all'esame della Corte Costituzionale); di regolazione dell'esecuzione in economia di lavori, forniture e servizi (Decr. n. 2/Reg. del 2004); in materia di valutazione dei risultati delle prestazioni dei dirigenti e dei direttori della Giunta Regionale (Del. n. 186 del 2004), mentre risulta stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003.

In particolare, il predetto contratto collettivo costituisce anche la base di valutazione di fronte a qualche constatata, indebita proliferazione di indennità nell'ambito degli enti locali territoriali.

Sul piano nazionale, va segnalata la legge n. 191 del 2004, che ha disposto vari ed incisivi interventi correttivi della finanza pubblica, anticipando alcune più incisive disposizioni di contenimento della spesa, recentemente reiterate nella legge finanziaria 2005.

Tra queste, si segnala, ai fini della configurabile responsabilità amministrativo-contabile, il ricorso ad acquisti diretti dal mercato di beni e servizi senza rispettare i parametri di prezzo-qualità rilevabili dalle coesistenti convenzioni nazionali, norma questa che sostituisce le più severe limitazioni poste dalla legge finanziaria 2003, ma praticamente soppresse dalla legge n. 191 del 2004.

Sono ugualmente degne di menzione, anche per la risonanza dei tentativi di soppressione in occasione dell'iter approvativo della legge finanziaria 2005, le limitazioni poste all'affidamento delle consulenze ad estranei all'amministrazione, in materia ed oggetto rientranti nelle attribuzioni della struttura burocratica degli enti. Tali consulenze non possono avere origine diversa dalle espresse previsioni legislative o dalle ipotesi di eventi straordinari, con esplicita responsabilizzazione degli organi di controllo e dei revisori degli enti.

D'altra parte, è noto che l'estendersi delle consulenze risponde sovente ad istanze non tecnicamente amministrative e produce altrettanto spesso l'emarginazione o la mortificazione professionale della dirigenza e, in definitiva, l'abbattimento del livello d'efficienza della struttura.

L'accelerazione e l'agevolazione delle procedure volte al risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario è stata perseguita dal D. L. n. 80 del 2004 (convertito dalla legge n. 140 del 2004), che ha consentito l'accensione di mutui per investimento e per ripiano di passività anche da spesa corrente, purchè anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sul versante regolamentare, è stata finalmente disciplinata l'operatività dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme d'illecito nella pubblica amministrazione (D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258), dando concretezza

alla previsione della legge 16 gennaio 2003, n. 3, in termini di denuncia alla Procura Regionale della Corte dei conti dei danni derivanti da attività criminose in pregiudizio degli enti pubblici.

L'anno trascorso è stato ricco di significative pronunce rifluenti sulla giurisdizione della Corte dei conti.

Iniziando con la giurisprudenza costituzionale, ricorderemo le sentenze nn. 36 del 26 gennaio 2004 e 345 del 15 novembre 2004, dalle quali si evince che i vincoli alle politiche di bilancio degli enti pubblici – incluse le regioni –, consistenti in limitazioni dell'autonomia di spesa anche nell'acquisto di beni o servizi, non ledono l'autonomia regionale in quanto attinenti al coordinamento della finanza pubblica, mentre l'obbligo di comunicare le violazioni alla Corte dei conti, per la derivante responsabilità, trova legittimo fondamento nella potestà dello Stato di regolare il mercato e, comunque, nell'esclusiva competenza dello Stato stesso di disciplinare la materia della giurisdizione.

D'altra parte le regioni possono disciplinare, a loro volta, il rapporto d'impiego o di servizio dei dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, purchè senza interferenze sull'ordinamento procedurale e processuale della stessa responsabilità.

Anche la Corte Suprema di Cassazione, a Sezioni Unite, si è occupata più volte della giurisdizione della Corte dei conti, sulla base d'una ricostruttiva, aggiornata ed illuminata revisione della propria risalente giurisprudenza ed in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, come testè si è illustrato.

3. Attività della Procura Regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo.

Una volta completati il riordinamento e la riorganizzazione delle

attività della Procura Regionale, era lecito attendersi anche il raggiungimento dei più ambiziosi livelli di produttività. Va, peraltro, registrato il trasferimento d'un sostituto Procuratore generale ad altra sede sin dal dicembre del 2003, cosicché il Procuratore Regionale, per l'intero anno 2004, si è potuto avvalere soltanto di un sostituto Procuratore generale.

Nondimeno, l'impegno costantemente e profittevolmente profuso sul versante inquirente delle attività ha ugualmente consentito non solo di raggiungere, ma altresì di superare il numero delle iniziative risarcitorie sviluppate nell'anno precedente.

Tale progressione, se può offrire una realistica proiezione del grado di trasgressività nella gestione delle risorse pubbliche, rappresenta altresì un significativo risultato del livello di soddisfacente collaborazione sviluppato dalle Amministrazioni e Corpi dello Stato, della Regione e degli Enti locali, ed in particolare dagli Organi appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, il quale ha dimostrato una vigile sensibilità attuativa del proprio nuovo ordinamento, conferendo adeguato risalto all'obiettivo della salvaguardia della finanza pubblica e delle risorse comunitarie.

Le potenzialità del lavoro preparatorio ed istruttorio devono essere ulteriormente incrementate. Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, condividendo tale esigenza, ha a suo tempo bandito una procedura concorsuale per l'invio d'un magistrato in doppia assegnazione, andata deserta, ed è stato pressantemente interessato per un'assegnazione definitiva.

Le attuali difficoltà generali di organico fanno presagire tempi non brevi e conseguenti all'esito dei concorsi di primo accesso in carriera.

Nel frattempo, andremo avanti con le nostre forze, contando sulla dedizione e sullo spirito di sacrificio dei collaboratori

amministrativi, oltrechè sull'efficiente funzionalità organizzativa.

Si consideri che nell'arco dell'anno 2004 sono state aperte n. 1107 nuove istruttorie, in un serrato contesto procedimentale e processuale che, nelle attuali circostanze, deve ormai ritenersi fisiologico.

Nel corso delle istruttorie, sono stati recuperati direttamente, a beneficio delle amministrazioni danneggiate, € 14.236,17; il diretto recupero, oltrechè rappresentare un alleviamento delle procedure risarcitorie, è indice di consapevolezza delle persone responsabili, nonché, sovente, di vigile autotutela da parte delle stesse amministrazioni.

Il valore degli atti di iniziativa assunti in sede giustiziale per l'anno 2004 ammonta complessivamente ad € 4.049.036,35, a vantaggio dello Stato, della Regione, dei Comuni, delle Aziende U.S.L., di vari Enti pubblici, inclusi i Consorzi.

Si richiama che le attuali e garantistiche procedure, precedute da diligenti e laboriosi accertamenti ed accompagnate dalla previa contestazione, riservatamente notificata agli interessati in omaggio al diritto alla protezione dalla possibile divulgazione, hanno interessato preliminarmente n. 108 persone fisiche o giuridiche, coinvolgendo all'attualità in istanze risarcitorie giudiziali n. 52 persone fisiche o giuridiche, a tutti i livelli delle istituzioni territoriali e no, previdenziali e sanitarie.

Sono stati altresì archiviati, allo stato degli atti, n. 1302 fascicoli istruttori.

Al riguardo, si richiama che la non definitività delle archiviazioni istruttorie interne, disposte sempre allo stato degli atti, è finalizzata a garantire sempre le Amministrazioni danneggiate, nei limiti della prescrizione e sulla base dei nuovi elementi acquisiti, in ordine al soddisfacimento delle ragioni erariali, mentre eventuali omissioni o

ritardi negli obblighi di denuncia del danno da parte dei responsabili dei servizi producono il trasferimento della responsabilità a carico di chi ha occultato o ritardato la notizia, quando ne sia derivata la prescrizione dell'azione risarcitoria.

Uguualmente, si richiama che, ai sensi della legge n. 97 del 2001, per i danni conseguiti a taluni gravi reati, il termine iniziale della prescrizione decorre dall'invio della sentenza irrevocabile di condanna penale e ciò, prescindendo dalla comunicazione che l'art. 129 disp. att. cod. proc. pen., pone comunque a carico dei magistrati delle Procure della Repubblica all'atto dell'esercizio dell'azione penale e rilevando danni erariali.

Sono altresì state svolte n. 64 formali audizioni personali.

Tale articolata attività è stata supportata dall'attività amministrativa ed informatica degli Uffici degli Enti interessati, nonché affidata all'attività di notificazione per il tramite degli Organi della giurisdizione ordinaria, resa talora soverchiamente laboriosa dalle ben note difficoltà organizzative registrate da questi ultimi, nell'ambito ed al di fuori del territorio regionale.

In questa sede, occorrerà limitarsi ad un richiamo tipologico delle fattispecie di maggior rilievo, circoscritte alle iniziative risarcitorie depositate nell'arco cronologico dell'anno 2004.

Presso alcuni Comuni, è stata accertata una abnorme, quanto illegittima, propensione ad annullare discrezionalmente le sanzioni pecuniarie, applicate dagli uffici e derivanti da illeciti amministrativi accertati e contestati, e talora, riconosciute dagli stessi destinatari.

Siffatta benevolente discrezionalità, abusivamente esercitata da amministratori e da dirigenti, prossima all'amministrazione tipica piuttosto di uno Stato assoluto, che di un ordinamento ispirato a principi di diritto, è stata sempre censurata, e principalmente quando le trasgressioni riguardavano carenze sanitarie o veterinarie,

fino alla macellazione clandestina - refluenti, come tali, anche in danno della salute pubblica - e per un ammontare risarcitorio di valore sicuramente inferiore alla valenza monitoria del giudizio ed a quella rifluente sull'organizzazione e sulla legalità amministrativa comunale.

Nello stesso filone si colloca un atto di citazione emesso nei confronti di una giunta comunale che ha trasferito sulla collettività l'importo di due sanzioni amministrative irrogate personalmente al sindaco per violazione delle norme per la tutela delle acque dall'inquinamento.

Sul piano del tardivo adempimento degli obblighi scaturiti da sentenze, fino alla nomina di commissari ad acta per l'esecuzione coattiva del giudicato, questa Procura Regionale ha vagliato tanto il profilo dell'aggravio finanziario per l'Ente, quanto le finalità della legalità dell'agire e dell'effettività della giurisdizione.

Invero, il giudizio di disvalore connesso alla latitanza dell'amministrazione nell'adempimento delle giuste pretese dei cittadini finisce con l'intaccare la fiducia nelle istituzioni e compromettere le stesse basi della convivenza democratica. In un caso, la richiesta del fornitore privato è scaturita dall'inadempito versamento d'un corrispettivo per spese di rappresentanza autocelebrativa, per di più illegittimamente assentite.

Di particolare delicatezza è il richiamo all'iniziativa concernenti l'ampio e ormai dilagante ricorso alle convenzioni con estranei all'amministrazione per consulenze.

In siffatta prospettiva, le iniziative assunte concernono, in generale, consulenze conferite senza minimamente considerare la presenza di idonee risorse nell'apparato, ovvero prive della necessaria professionalità.

Un altro aspetto delle attività amministrative censurate concerne

le liquidazioni di compensi professionali per la difesa legale sostenuta da amministratori e dipendenti imputati di reati in sede penale e successivamente assolti, ogni qualvolta sia emersa una evidente esistenza d'un conflitto d'interessi, non potendo configurarsi – sul piano dei valori e su quello normativo – che l'ente assuma le spese sostenute da chi ha tentato d'attuare, ovvero ha attuato, comportamenti finalizzati a sacrificare interessi generali rispetto a quelli privati, o contrastanti con gli obiettivi dichiarati ovvero stabiliti da norme, anche soltanto regolamentari.

In alcuni casi, dipendenti di un Ente previdenziale hanno alterato i dati del sistema anagrafico e contabile, introducendo dati artatamente finalizzati alla costituzione di indebite posizioni pensionistiche a favore di congiunti, ovvero alterando i titoli di pagamento.

L'Ente previdenziale è stato attivato per il conseguimento d'un più efficiente sistema di controlli, tenuto conto della rilevante entità del danno contestato al dipendente.

Gli aspetti diffusi, ma non per questo meno criticabili, d'inefficienza, di difettosa attenzione o, addirittura, di corrività nell'esecuzione d'appalti e di forniture di beni e servizi, hanno costituito oggetto di iniziative in varie circostanze, tanto più che ai disservizi fa spesso riscontro un elevato ed altrettanto ingiustificato arricchimento degli appaltatori e dei fornitori.

Una fattispecie, per il passato alquanto frequente e consistente nell'affidamento di progettazioni d'opere e lavori in carenza dei presupposti di finanziabilità, è stata rilevata in un Comune, i cui amministratori hanno frustraneamente acquisito attività progettuali da parte di professionisti, con una totale carenza di coordinamento circa la corrispondente certezza di conseguire la disponibilità dell'area e con un danno imputato agli amministratori dell'epoca.

Su un piano più direttamente correlato a violazioni del diritto penale, sono stati perseguiti gli ammanchi contabili discendenti da scorretto o infedele maneggio di denaro ed altri valori inclusi i buoni pasto, di pertinenza di enti pubblici.

Uguualmente discendente da accertamenti svolti in sede penale, si richiama l'atto di citazione concernente la finalizzazione dei controlli burocratici – condotti fino all'exasperante reiterazione delle visite ispettive nella materia della medicina del lavoro – allo scopo di sospingere gli imprenditori a rivolgersi ad una società di servizi gestita da un familiare. Condotta, questa, strumentalmente tanto più odiosa, in quanto fonte di favoritismi in un settore che notoriamente richiede equilibrata severità per contrastare l'alta sinistrosità nelle attività lavorative, cosicché il professionista dirigente del settore è stato convenuto in giudizio anche per il pregiudizio arrecato all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione sanitaria.

Per quanto concerne talune fattispecie dannose connesse alla costituzione di società a partecipazione maggioritaria di enti locali, si segnalano gli atti di citazione emessi a carico di amministratori regionali e comunali per omissione dei poteri di vigilanza e di correzione, rispettivamente su una società di capitali originariamente destinata alla gestione informatica, cartografica ed ambientale sul territorio, peraltro dissestata per vicende politico-gestionali, nonchè per una ricapitalizzazione di società per azioni, finalizzata alla realizzazione d'impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani ed al relativo trasporto, trattamento e valorizzazione, una volta che, in assenza di attività operativa, il rifinanziamento aveva prodotto, alternativamente, il trasferimento della maggioranza azionaria al socio privato, con grave perdita per l'ente, ovvero l'insorgenza d'un debito fuori bilancio non autorizzato, né coperto, ai

sensi di legge.

Un'iniziativa risarcitoria è stata, poi, attivata nei confronti d'una società privata, che aveva destinato finanziamenti regionali e comunitari a ristrutturazione d'immobile di privata proprietà.

Si ricorda, altresì, la citazione in giudizio del direttore di un'istituzione comunale, costituita per finalità celebrative cittadine, i cui bilanci presentano consistenti carenze di riscontri di spesa.

In tali settori, è stata constatata la permanente utilità del giudizio per resa del conto promosso dalla Procura Regionale, al di là delle finalità censitarie, dal quale è talora scaturito anche il distinto giudizio di responsabilità.

Incidentalmente, si segnalano due atti di citazione per interpretazione di sentenze di condanna, pronunciate nel 2004 rispettivamente dalla Sezione Giurisdizionale e dalla III Sezione Centrale d'Appello, e soltanto per sottolineare la complessità applicativa delle statuizioni che richiedono sempre estrema puntualizzazione e chiarezza interpretativa al fine di agevolare le amministrazioni nel recupero del danno subito.

Nel corso del 2004, la Procura Regionale ha proposto quattro appelli avverso sentenze di responsabilità, uno dei quali parzialmente incidentale.

Gli appelli concernono, rispettivamente:

- a. profili attinenti al termine di decorrenza della prescrizione dell'azione risarcitoria, nei casi nei quali l'azione penale si sia conclusa con l'archiviazione;
- b. la rilevanza della condotta professionale dirigenziale ai fini dell'imputabilità per colpa grave;
- c. l'esigenza di congrua motivazione per l'applicazione del c.d. "potere riduttivo";
- d. il vaglio del grado di diligenza delle funzioni dirigenziali in

sede di qualificazione della condotta omissiva.

Ovviamente, la natura e la rilevanza intrinseca delle questioni giuridiche contestate prescinde dall'entità del danno giudicato.

Infine, si richiamano un reclamo contro un'ordinanza istruttoria, per taluni profili attinenti ai poteri del Pubblico Ministero, ed altri numerosi atti di riassunzione e di comparizione in giudizio ad istanza di parte, mentre un regolamento preventivo di giurisdizione, prospettato da una società per azioni convenuta e non ancora definito, ha richiesto la proposizione di un controricorso per sostenere la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di soggetti che, attingendo indebitamente alle risorse pubbliche destinate all'innovazione ed allo sviluppo, ne abbiano frustrato le finalità.

Se è possibile, allo stato delle iniziative avviate o programmate, fornire indicazioni sulle linee di politica giudiziaria che, pur nel delineato contesto del mandato istituzionale, la Procura Regionale si propone di approfondire, presenta carattere prioritario l'accertamento delle distonie del sistema sanitario.

Quest'ultimo, operando nell'ambito della finanza di trasferimento, assorbe percentuali di risorse assai elevate, il cui impiego, da quanto risulta dalle significative indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, non appare ancora in generale sintonia con i criteri normativi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Altro profilo meritevole di attenzione è rappresentato dalla finalizzazione dei contributi e degli altri incentivi all'effettiva promozione dell'impresa e del lavoro, reprimendo le esistenti distorsioni coonestate dai periodici rapporti della Procura Generale.

4. Attività della Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei

conti l'Abruzzo.

Nella materia della responsabilità amministrativo-contabile, la Sezione Giurisdizionale ha reso n. 34 sentenze, delle quali 27 di condanna per complessivi € 2.113.886,64 e 7 di assoluzione, con un addebito complessivo di spese di giustizia di € 17.253,43.

Anche quest'anno, dunque, si è registrato un sensibile incremento nella produzione giudiziaria, in simmetria con l'aumento del contenzioso di responsabilità.

Inoltre, sono state pronunciate n. 8 ordinanze istruttorie; definiti n. 2 procedimenti monitori per complessivi € 1.100,00; emanata una pronuncia su istanza di sequestro conservativo; adottata una ordinanza su reclamo.

Sono stati scaricati n. 98 conti giudiziali ed estinti n. 595 conti giudiziali.

Sul piano della rilevanza dei principi giurisprudenziali affermati, si offre una breve e significativa rassegna.

Anticipando le linee legislative cui si è fatto cenno e facendo applicazione di principi consolidati in giurisprudenza, sono state accolte le richieste di condanna nei confronti degli amministratori per l'antigiuridicità del conferimento di incarichi per consulenze esterne, in presenza di risorse professionali all'interno della struttura burocratica degli enti.

E ciò, perché la sussistenza del danno per l'ente discende dall'inderogabile valutazione che l'ordinamento effettua in ordine alla profittevolezza dell'opera dei pubblici impiegati, senza la possibilità di ponderare una utilitas quantificabile in presenza di una violazione di legge, con impossibilità di dare ingresso al criterio del c.d. spoyl system di fronte a scelte d'origine personalistica, fiduciaria, o addirittura di scarso livello di professionalità.

Ugualmente, sono stati sanzionati gli incarichi continuativi di

consulenza legale, quanto questi si siano risolti nella creazione di una struttura parallela e non temporanea e straordinaria.

La Sezione Giurisdizionale ha, inoltre, fatto applicazione del principio della legittimazione passiva dell'amministratore di una società di capitale, quale conseguenza del paradigma dell'immedesimazione organica, addebitando alla stessa persona giuridica la responsabilità per il colpevole inadempimento degli obblighi derivanti da un affidamento di direzione di lavori.

La dolosa alterazione degli archivi informatici d'un ente previdenziale a fini di interesse privato ha comportato una condanna per violazione di regole di condotta doverose.

In materia di rimborso di spese legali, la Sezione Giurisdizionale, approfondendo articolate tematiche, ha condiviso la non rimborsabilità nei confronti dei dipendenti, ancorché assolti da imputazioni discendenti da fatti commessi in attività di servizio, quando questi ultimi siano stati riconosciuti confliggenti con l'immagine, le direttive generali, la normativa o gli interessi pubblici riferibili all'ente.

E' ciò, ancorché l'ente abbia inizialmente concordato sulla nomina dei legali, dovendo assumersi carico, all'esito delle procedure, di verificare accuratamente l'esistenza di conflitti di interesse rispetto alle proprie istanze istituzionali.

Uguualmente, è stata ritenuta fonte di danno ingiusto per l'ente l'ingerenza di un sindaco in campo strettamente amministrativo, mediante ordine di archiviazione di verbali per infrazioni amministrative impartito in base all'influenza ed all'autorità della carica.

E' stata affermata la responsabilità del tesoriere comunale nell'imputazione di somme al conto fruttifero, anziché infruttifero, della Tesoreria unica. Con la stessa pronuncia è stata fatta

applicazione del principio della compensazione con l'utilità derivata per l'ente, ancorché siffatta utilità abbia comportato un corrispondente aggravio a carico della stessa Tesoreria unica.

La responsabilità degli eredi nei casi di arricchimento illecito del dante causa è stata, poi, ritrovata anche negli esiti dei trasferimenti monetari effettuati in vita a favore dei successori, non essendo l'arricchimento degli eredi da riferire a singoli cespiti patrimoniali, bensì all'incremento dell'universalità patrimoniale globalmente considerata, la cui consistenza risulta determinata anche dall'illecita locupletazione del de cuius.

L'inefficienza ed il disordine della gestione amministrativa sono stati addebitati al sindaco di un Comune, una volta che i ritardi, dai quali era scaturita una soccombenza in sede civile, dovevano ricondursi a comportamenti omissivi dei doveri del Capo dell'amministrazione locale, consistenti nella prevenzione e nella correzione dell'incuria organizzativa, trattandosi di una vera e propria colpa grave con previsione.

Ad un magistrato onorario, pur sempre appartenente all'ordine giudiziario, è stata addebitata la disarticolazione di decisioni omogenee e, quindi, l'omissione della pronuncia in unica soluzione, con conseguente maggiore percezione dei proventi.

La ripetizione d'una gara per l'aggiudicazione di una fornitura, così come le spese legali della causa proposta da una ditta ingiustamente esclusa per violazione delle norme procedurali poste a tutela della correttezza e trasparenza del procedimento, sono state addebitate alla intera commissione aggiudicatrice.

In una analoga ipotesi di gara, annullata dal giudice amministrativo con pronuncia pervicacemente elusa dall'amministrazione comunale, sono stati chiamati a risarcire il danno tanto la commissione aggiudicatrice, quanto il segretario

comunale.

Numerose sentenze sono state rese in relazione ad ammanchi e ad appropriazioni di varia entità, una delle quali caratterizzata dall'interferenza di profili contabili e gestionali con distonie d'ordine direzionale ed organizzativo. A carico del principale responsabile e per garantire l'urgenza e l'efficacia dell'esecuzione, veniva introdotto, su richiesta dell'Amministrazione, un sequestro in corso di causa, dichiarato inefficace per effetto della sopravvenuta emanazione della sentenza di condanna, peraltro seguita a distanza di oltre due anni dal radicamento del giudizio.

Una pronuncia concernente un Parco nazionale ha censurato una improvvida convenzione sulle anticipazioni di tesoreria, in quanto carente della preventiva fissazione dei tassi passivi di interesse, così integrando una giurisprudenza che ha investito lo stesso ente con interventi correttivi sistemici di contenuto risarcitorio.

Sul versante dello sviamento delle pubbliche risorse e recependo anche recenti pronunce delle SS. UU. della Corte di Cassazione, la Sezione ha confermato la responsabilità del gestore di corsi di formazione professionale, affermandone l'assoggettamento alla giurisdizione di responsabilità patrimoniale per danno erariale, non rilevando né la natura privatistica dell'ente affidatario, né il carattere privatistico dello strumento contrattuale di attuazione del rapporto.

La mancata attivazione della copertura assicurativa da parte d'una Azienda U.S.L. ed il conseguente esborso d'un risarcimento discendente da pur gravi negligenze professionali di alcuni sanitari dipendenti, in occasione d'un intervento d'urgenza, è parsa idonea ad interrompere il nesso di causalità con l'evento dannoso, riferendone la responsabilità al presidente del Comitato di gestione

ed al coordinatore amministrativo, peraltro nei limiti della transazione successivamente stipulata.

Sul piano del rapporto tra costi e benefici e sulle valutazioni circa l'adeguatezza dei risultati, si colloca la pronuncia che ha sanzionato una dispendiosa, quanto incontrollata acquisizione di telefoni cellulari da parte del dirigente di una complessa struttura organizzativa, tra l'altro e per costi gestionali ed operativi, contrastante con le esplicite direttive restrittive dell'Amministrazione centrale.

Nel contesto delle valutazioni sui lavori non approvati nelle forme di legge e conseguenzialmente produttivi d'oneri di interessi, riconosciuti come debiti fuori bilancio, si colloca l'affermazione che siffatte anomale procedure costituiscono pacifica fattispecie di danno erariale, senza alcuna possibilità di compensazione con eventuali, configurabili utilità.

Ugualmente, è stata ravvisata la responsabilità d'un sindaco per inerzie riscontrate nella gestione amministrativa e giudiziaria d'una controversia in materia espropriativa, negligenzemente curata nelle vicende contenziose.

Va ricordato, inoltre, l'orientamento giurisprudenziale che riconosce all'invito a produrre deduzioni ex art. 5, legge n. 19 del 1994, formulato dal Pubblico Ministero all'atto della contestazione preliminare, efficacia interruttiva della prescrizione.

Numerose sentenze e decreti hanno riguardato l'esito delle istanze per la resa del conto, proposte dalla Procura Regionale nei confronti delle società di capitale a partecipazione maggioritaria pubblica, allo scopo di accertare, nel capitale e nel patrimonio societari, la permanenza delle risorse conferite all'atto della costituzione da parte degli enti locali, in quanto tratte dalle entrate delle comunità amministrare.

Occorre richiamare che ben poche società hanno eccepito la carenza di giurisdizione, genericamente e solo preliminarmente sollevata, salvo che in un caso, nel quale è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione davanti alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, sul quale la Procura Regionale, come si è ricordato, è intervenuta con proprio controricorso.

Si attende la pronuncia regolatrice, dalla quale deriveranno ulteriori aggiornamenti dell'orientamento di costruttiva revisione dei limiti della giurisdizione contabile, tenuto conto che l'ordinanza delle SS. UU. n. 19667/03, alla quale si è fatto già cenno, contiene su questo punto una riserva, sia pure obiter dicta.

Peraltro, l'esigenza di accertare che le società di capitale, i consorzi, le cooperative e le altre formule organizzatorie dei servizi pubblici non costituiscano strumento per l'elusione dei controlli interni ed istituzionali, con la conseguente dispersione di risorse finanziarie e patrimoniali degli enti partecipanti, rappresenta una necessità reale, e non meramente virtuale, secondo quanto s'è detto a proposito delle iniziative assunte dalla Procura Regionale, le quali hanno avuto anche l'esito di censire le società più importanti.

Risultano rare le integrazioni del contraddittorio, e soltanto ad istanza di parte, atteso anche l'indirizzo restrittivo conestato dalla riforma dell'art. 111 Cost. sul giusto processo.

Più frequenti gli approfondimenti istruttori durante lo svolgimento del giudizio, nel corso di uno dei quali la Sezione Giurisdizionale ha sollevato d'ufficio la questione della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, per contrasto con gli artt. 2 e 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, ravvisando, nelle norme regolanti l'attività della Procura Regionale e che non prevedono un generalizzato dovere di conclusione formale delle istruttorie, una

disparità di trattamento tra i casi conclusi, dopo i necessari approfondimenti e valutazioni, con archiviazione istruttoria interna, rispetto a quelli seguiti da un atto di invito a produrre deduzioni che, invece, sono legislativamente disciplinati anche per i profili formali attinenti al provvedimento di archiviazione, per quanto sempre in sede istruttoria e previo esame e visto di concordanza del Procuratore Regionale.

Il deferimento della delicata questione di legittimità alla Corte Costituzionale impone a questo Pubblico Ministero di non esprimere, in questa sede, opinioni di parte, se non per riaffermare la consapevolezza che l'osservanza dell'equilibrio e degli obblighi deontologici professionali rappresentano requisiti indefettibili del Ministero Pubblico, e non soltanto del Giudice, nella vigile difesa degli interessi dell'Amministrazione.

Per quanto concerne le sentenze in materia pensionistica, per le branche civili, militari e di guerra, continua ad essere elevata la produttività della Sezione Giurisdizionale, che ha definito con sentenza di accoglimento n. 442 ricorsi e con sentenza di rigetto n. 198 ricorsi, emanando n. 96 ordinanze istruttorie, mentre risultano in corso di deposito n. 69 pronunce, nonché n. 117 pronunce in corso di pubblicazione.

Il dato complessivo risulta viepiù significativo, quando si tenga conto che, sul carico al 1° gennaio 2004 di 2291 ricorsi, si sono aggiunti nel corso dell'anno 2004 n. 452 ricorsi, mentre i ricorsi pendenti al 31 dicembre 2004 risultano n. 1821.

La Sezione ha altresì definito con decreti di estinzione n. 282 ricorsi.

Per quanto concerne gli orientamenti emersi, risulta ormai consolidato l'indirizzo del duplice riconoscimento della 13^a mensilità e dell'indennità integrativa speciale per i casi di contemporaneo

godimento di due trattamenti pensionistici, ancorché, successivamente all'analogo consolidamento della giurisprudenza di appello, si ritrovi in quest'ultima qualche sporadica indicazione dissonante.

In linea generale risulta confortato – con rare eccezioni – l'indirizzo che vede affermata la giurisdizione della Corte dei conti solo successivamente all'intervenuto – e non soltanto virtuale – collocamento in quiescenza.

Si pone in risalto che la Sezione Giurisdizionale, come si evidenziò nella relazione dello scorso anno, promosse presso le Sezioni Riunite della Corte dei conti una questione di massima relativamente alla maggiorazione del 18%, stabilita dall'art. 53 del T.U. n. 1092 del 1973, nel testo sostituito dall'art. 16 della legge n. 177 del 1976, da calcolare sulla base pensionabile, inclusiva delle sole indennità ed assegni ivi previsti, dubitandosi della sua chiara interpretabilità nel senso della dinamica inclusione di altri assegni ed indennità comunque pensionabili.

Successivamente alla decisione n. 6/2004/QM resa dalle SS. RR., la Sezione Giurisdizionale ha adottato l'indirizzo restrittivo, peraltro discostandosene in un caso di ricorso collettivo e ponendo, così, ancora una volta il tema dei limiti dell'efficacia conformativa delle pronunce del massimo Collegio centrale e, forse, l'esigenza di ulteriori ed evolutive riflessioni nella prospettiva della stabilizzazione nomofilattica della giurisprudenza della Corte dei conti.

Esito, questo, tanto più auspicabile, di fronte ad un indirizzo delle Sezioni Centrali di Appello che circoscrive il ricorso in appello del Pubblico Ministero, in materia pensionistica, ai casi coincidenti con la previsione dell'art. 363 c.p.c., e cioè soltanto all'ipotesi dell'interesse della legge, eppertanto senza effetti in favore delle parti, stante l'espresso divieto della norma citata.

5. Conclusioni.

Ancora una volta, l'odierna circostanza rappresenta il momento appropriato per esprimere un apprezzamento nei confronti degli Uffici territoriali del Governo, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, della Polizia di Stato, del Corpo forestale dello Stato e delle altre Autorità ed Istituzioni il cui impegno e collaborazione hanno agevolato le attività e le iniziative, della Procura Regionale.

Un vivo saluto rivolgo ai rappresentanti dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato e dell'Avvocatura tutta per il contributo che la professione offre nella comune, serena, operosa e dialettica missione di garanzia nell'attuazione dei valori e delle istanze di giustizia.

Inoltre, esprimo un apprezzamento per tutto il personale amministrativo della Corte dei conti operante nella Regione Abruzzo, che concorre all'espletamento delle funzioni giurisdizionali e del controllo.

Nel ringraziare tutte le Autorità e le Rappresentanze intervenute all'odierna rassegna delle attività giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Abruzzo, Le chiedo, Signor Presidente, di dichiarare aperto a nome del Popolo Italiano l'anno giudiziario 2005.

L'Aquila, 28 gennaio 2005