

RELAZIONE
DEL PROCURATORE REGIONALE

GUIDO CARLINO

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2005 DELLA
SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA
REGIONE SICILIANA

UDIENZA 5 FEBBRAIO 2005

PRESIDENTE FABRIZIO TOPI

Signor Presidente, Signori Giudici, Autorità, Colleghi, Signore e Signori,

desidero, anzitutto, ringraziare quanti hanno accolto l'invito a partecipare a questa solenne udienza di inaugurazione dell'anno giudiziario per ascoltare la relazione sulla attività svolta in Sicilia dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale.

La cerimonia di apertura dell'anno giudiziario non costituisce un momento per l'esposizione di riflessioni di carattere generale ed astratto, ma è l'occasione per rappresentare ai cittadini, nel cui nome viene esercitata la Giustizia, i risultati conseguiti, le difficoltà incontrate e le prospettive prossime di lavoro.

Oltre un decennio è trascorso dalla emanazione della normativa che ha profondamente mutato l'assetto giurisdizionale della Corte dei conti: alle leggi del 1994, che hanno aperto la strada alla riforma, rendendo uniforme il sistema delle responsabilità per tutti i pubblici dipendenti, sono seguite altre importanti disposizioni che hanno esteso il sistema di tutela affidato alla giustizia contabile e che hanno contribuito a riconoscere alla Corte il ruolo di "giudice del buon andamento della pubblica amministrazione" ed al Pubblico ministero presso di essa il compito di tutore del corretto esercizio delle funzioni amministrative, anche

con fini di prevenzione generale dell'integrità della finanza e del patrimonio pubblico.

All'incisivo intervento del legislatore è seguita una costante evoluzione della giurisprudenza, che ha conferito coerenza istituzionale al ruolo esercitato dalla Corte, nell'ambito di un sistema caratterizzato da profonde trasformazioni istituzionali.

A modifica di un indirizzo giurisprudenziale, contrario alla estensione della giurisdizione contabile e protrattosi per oltre venti anni, la Corte di cassazione, muovendo dalla evoluzione della nozione di pubblica amministrazione, caratterizzata dalla accelerazione dei processi di privatizzazione e dall'impiego di moduli organizzativi propri del diritto privato, sin dal finire del 2003 (SS. UU. 19667 del 22 dicembre 2003), aveva affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici, superando la tradizionale distinzione che la escludeva per le attività c.d. imprenditoriali, limitandola soltanto a quelle che fossero espressione di poteri autoritativi e pubblicistici.

Con ordinanza n. 3899 del 26 febbraio 2004, la Corte suprema ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile anche nei confronti dei responsabili delle società con partecipazione totalitaria od anche soltanto maggioritaria di un ente pubblico, purché si instauri una relazione funzionale nel perseguimento di interessi pubblici, a prescindere dalla natura privatistica dell'ente affidatario e dallo strumento contrattuale con il quale si è costituito il rapporto.

Di notevole interesse è poi la ordinanza della Corte di cassazione n. 20132 del 12 ottobre 2004, secondo cui il criterio discretivo per l'incardinamento della giurisdizione contabile è quello dell'interesse pubblico perseguito e del profilo

oggettivo legato all'utilizzo delle risorse collettive; di conseguenza, ha ritenuto sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti un amministratore di ente privato destinatario di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal fine pubblico cui erano destinati.

Con gli indirizzi giurisprudenziali del 2004, l'assoggettamento alla giurisdizione contabile deve finalmente ritenersi operante in piena conformità alle norme costituzionali che attribuiscono alla Corte dei conti, con carattere di generalità, il ruolo di giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica.

Non può sfuggire l'enorme rilievo della recente giurisprudenza, ove si consideri che la trasformazione di enti od istituti di diritto pubblico in società per azioni è fenomeno ormai frequentissimo in quanto moltissimi enti privilegiano il ricorso a società di capitali per la gestione dei servizi di loro competenza.

Il vantaggio per gli interessi erariali è, peraltro, evidente, in quanto i limiti prima imposti avevano determinato la sostanziale impunità dei responsabili di rilevanti danni pubblici, poiché l'iniziativa processuale dinnanzi al giudice civile era rimessa alla valutazione degli organi di vertice dell'ente danneggiato (che, talvolta, avrebbero dovuto agire nei confronti di sé stessi) e non ad un organo esterno e neutrale, quale il P.M. contabile, sicché i danni arrecati rimanevano quasi sempre a carico della collettività.

E', pertanto, prevedibile un consistente aumento dei compiti della giustizia contabile che dovrà operare con sollecitudine, non disgiunta dalla cautela imposta dalla complessità e dalla specificità della materia, che postula la necessità di effettuare valutazioni, nell'accertamento delle responsabilità, che non si basano sugli stessi parametri utilizzati per le attività di tipo istituzionale, ma che richiedono l'impiego di parametri di efficienza imprenditoriale.

E' evidente, comunque, che l'azione esercitata dalle procure contabili nei

confronti di responsabili di società partecipate rimane pur sempre un'azione pubblica, obbligatoria ed ufficiosa, avente finalità di garanzia della finanza pubblica, caratteristiche, queste, che consentono di non assimilarla alle coesistenti azioni di responsabilità previste in materia societaria dal codice civile, caratterizzate da una disciplina sostanziale divergente rispetto a quella prevista per l'azione di responsabilità amministrativa: è, tuttavia, ipotizzabile che possano insorgere questioni in merito al rapporto tra il giudizio civile societario ed il giudizio di responsabilità in ordine ai medesimi fatti illeciti, ma sarà la giurisprudenza a dare risposta a tali problemi.

Insieme al recente ampliamento della platea dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, va, con interesse, segnalata la individuazione, avvenuta negli ultimi anni, di nuove forme di danno risarcibile accanto a quelle tradizionalmente perseguite.

La giurisprudenza, infatti, di fronte a gravi patologie dell'azione amministrativa, che tanto scalpore hanno destato in tempi recenti nell'opinione pubblica, si è posta il problema della lesione del diritto all'immagine dell'ente pubblico e della sua risarcibilità a seguito di condotte illecite di pubblici dipendenti.

Numerose sono ormai le decisioni emesse da tutte le Sezioni giurisdizionali sul punto, dopo che le Sezioni unite della Corte di cassazione (25 giugno 1997 n. 5668) hanno ritenuto che trattasi di danno patrimoniale la cui cognizione è devoluta al giudice contabile e le Sezioni riunite della Corte dei conti (23 aprile 2003 n. 10) hanno affermato la ascrivibilità di tale danno alla categoria del danno esistenziale, svincolato dall'esistenza del reato ex art. 2059 c.c.

La giurisprudenza contabile ha, altresì, configurato il danno da tangente, quando la dazione illecita abbia comportato una diminuzione di valori finanziari, individuabile nel costo occulto che si trasla in capo all'amministrazione per effetto

del mercimonio della pubblica funzione; ed il danno da disservizio, che si realizza nelle ipotesi in cui il servizio reso diviene inutile perché esula dai fini istituzionali, con una conseguente minore produttività della pubblica amministrazione, in quanto l'azione svolta è stata inefficace o inefficiente e non produttiva di benefici per la collettività amministrata.

Va, altresì, segnalato quell'indirizzo giurisprudenziale che ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile nell'attività di contrasto ai fatti dannosi per la finanza dell'Unione europea, avendo riconosciuto la immediata azionabilità, innanzi alla Corte dei conti italiana, di un danno direttamente subito dall'Unione in relazione ad indebito utilizzo, da parte di amministratori comunali, di un contributo comunitario nel settore dei fondi strutturali.

Tale giurisprudenza, in applicazione dell'art. 1, comma 4, della L. 14 gennaio 1994 n. 20 ha annoverato nella nozione di "amministrazione ed ente pubblico diverso da quello di appartenenza" anche l'Unione europea ed ha ritenuto che l'intervento del giudice contabile trovi fondamento nell'art. 280 del trattato di Maastricht, nella parte in cui dispone "che gli stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari".

Si tratta del c.d. "principio di assimilazione", che ha trovato ampia applicazione sul piano penalistico e che ha consentito di estendere alle sovvenzioni comunitarie talune forme di tutela della corretta erogazione di risorse pubbliche nazionali.

Tutti questi sono temi su cui è fortemente impegnata la giurisdizione contabile e che, oltre a costituire oggetto di cognizione giudiziaria e di costante affinamento giurisprudenziale, hanno stimolato un rinnovato ed apprezzato interesse da parte della dottrina giuspubblicistica, che comincia a proporre una

ricostruzione sistematica degli istituti, contribuendo ad individuare soluzioni interpretative coerenti con il sistema generale delle responsabilità.

Le attività giudiziarie della Corte dei conti non sono state interessate, nel corso dell'anno, da provvedimenti legislativi di particolare rilievo. Talune norme, tuttavia, in funzione di una più efficace tutela della finanza pubblica, hanno stabilito che il mancato rispetto di specifiche prescrizioni possa ingenerare responsabilità amministrativa.

Il decreto legge 12 luglio 2004 n. 168 (c.d. decreto taglia spese), convertito in legge 191/2004, ha previsto (art. 1, comma 4) che la stipulazione di un contratto, avvenuta in violazione delle disposizioni in materia di acquisti a mezzo di imprese che, per convenzione, praticano prezzi competitivi, costituisca causa di responsabilità amministrativa e che, ai fini della determinazione del danno erariale, si debba tenere conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto .

Intervenendo, opportunamente, per porre un freno al fenomeno dilagante delle consulenze, materia che impegna intensamente le procure contabili, il decreto ha poi previsto (art. 1, comma 9) che 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, sia consentito - previa adeguata motivazione - soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari e che l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti determini responsabilità erariale.

Ha, infine, previsto che la spesa annua sostenuta nell'anno 2004 dalle pubbliche amministrazioni per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, debba essere non superiore alla spesa annua

mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15 per cento, e che gli atti e i contratti posti in essere in violazione determinino responsabilità erariale.

Le norme sopra indicate presentano elementi di novità, in quanto il legislatore, nel ritenere che specifiche violazioni di legge configurino responsabilità amministrativa e nell'indicare i criteri di valutazione del danno, tipicizza l'illecito contabile.

L'illecito contabile rifugge, al contrario, da ogni tipizzazione, essendo configurabile con ricorso ad una clausola generale di responsabilità; evidentemente, occorre tenere presente che le norme in esame intendono rimarcare con maggiore intensità la gravità della condotta posta in essere in violazione delle stesse ma, ovviamente, non può essere consentito al giudice di prescindere dalle necessarie valutazioni sulla sussistenza dei presupposti per l'affermazione della responsabilità amministrativa, con particolare riferimento alla qualificazione della gravità della colpa, che postula un giudizio di valore che non può essere definito per legge, ma che va effettuato dal giudice mediante il raffronto tra la condotta esigibile e quella osservata in concreto dal soggetto agente.

Ometto di prendere in considerazione i disegni di legge ancora all'esame del Parlamento che riguardano la giustizia in generale e la Corte dei conti in particolare; non posso, tuttavia, esimermi dal manifestare preoccupazione per talune disposizioni del nuovo ordinamento giudiziario (in particolare, per le disposizioni che introducono concorsi interni e profili di gerarchizzazione delle funzioni o per quelle concernenti il sistema disciplinare o le procedure di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti) che, pur non essendo immediatamente applicabili, potrebbero in prosieguo dispiegare effetti per la magistratura contabile.

Viva preoccupazione va, altresì, manifestata per la disposizione (art. 41), contenuta nel disegno di legge per la revisione dello Statuto speciale della Regione siciliana che prevede che i magistrati della Corte dei conti (ed anche il presidente del CGA) siano assegnati previo accordo tra i governi dello Stato e della Regione: si tratta di disposizione assolutamente incompatibile con lo status e le garanzie dei magistrati e che, seppure in parte riprodotiva di analoga disposizione contenuta nello Statuto del 1946, non tiene conto della evoluzione della normativa costituzionale ed ordinaria avutasi in materia.

Devo, infine, segnalare la improcrastinabile necessità che si ponga finalmente mano alla riforma del regolamento di procedura per i giudizi dinnanzi la Corte dei conti; l'attuale testo, risalente al 1933, non coordinato con il codice di procedura civile del 1942 e con tutte le successive riforme, ed assolutamente non in linea con le norme sul giusto processo, determina rilevanti questioni interpretative e seri inconvenienti sul piano della corretta applicazione degli istituti processuali.

Passo ora all'esposizione degli elementi informativi dello stato della giustizia contabile e pensionistica in Sicilia a conclusione dell'anno 2004.

ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE

Il costante impegno dei magistrati ha consentito il raggiungimento, nel corso del 2004, di apprezzabili risultati: vi è stata, infatti, una sensibile riduzione delle istruttorie in carico che, a fine dell'anno, tenuto conto delle sopravvenienze (4.746), ammontano a 6.417, a fronte delle 7.171 pendenti ad inizio dell'anno.

Notevole è stato il numero delle vertenze archiviate a seguito di attività istruttoria per insussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa (3559); altrettanto alto il numero delle denunce archiviate in sede di esame preliminare per evidente insussistenza degli elementi necessari per l'avvio di una attività istruttoria (1778).

Sono stati depositati 149 atti di citazione, a fronte dei 76 emessi nel precedente anno.

Ha impegnato l'ufficio anche l'attività istruttoria sui ricorsi ad istanza di parte, che ha dato luogo al deposito di n. 105 atti conclusionali, contro i 23 depositati nel 2003.

L'elevato numero delle istruttorie ancora pendenti (molte delle quali in corso da anni), nonché la rilevanza di tante sotto il profilo della entità del danno erariale denunciato e/o della gravità dei comportamenti illeciti individuati, impone necessariamente l'intensificazione della attività dell'Ufficio.

A fronte di ciò, va rilevato che la Procura regionale della Sicilia presenta vistose e preoccupanti carenze di organico: le piante organiche - già palesemente sottodimensionate rispetto alle effettive esigenze - prevedono l'assegnazione di dodici magistrati; poiché nel 2004 due magistrati sono stati assegnati ad altra funzione, attualmente ne risultano in servizio soltanto sette e, pertanto, l'organico è sceso ben al di sotto della soglia di copertura minima, prevista nella misura del 75% dai criteri fissati dall'organo di autogoverno.

E', allora, evidente l'assoluta sproporzione tra i compiti da assolvere ed i mezzi di cui si dispone e ciò, inevitabilmente, rischia di vanificare i sacrifici dei colleghi, condizionando la attività dell'Ufficio del P.M., in termini di effettivo contrasto alla illegalità finanziaria.

Su questo devo chiedere una forte attenzione da parte dell'organo di autogoverno a cui rinnovo, anche in questa sede, la richiesta di provvedere a coprire i vuoti in organico: in considerazione del notevole numero di istruttorie individualmente assegnate ai magistrati (in media : 950), vi è l'indifferibile necessità di avviare le procedure concorsuali e ricoprire, anche con trasferimenti di ufficio, almeno tre posti di funzione, in modo tale da assicurare la copertura minima, necessaria per la definizione in tempi ragionevoli delle vertenze pendenti.

Denunce di danno erariale

Si è avuto modo di rilevare, negli ultimi anni, un costante decremento delle denunce di danno erariale, determinato dalla abolizione dei controlli preventivi di legittimità e dalla conseguente soppressione degli organi (Co.Re.Co.) che assicuravano la regolare comunicazione delle denunce di danno, anche in assenza di adempimento da parte del soggetto obbligato alla segnalazione.

Va, pertanto, fortemente ribadita l'obbligatorietà, sancita dalla vigente normativa, della denuncia di fatti che abbiano dato luogo a responsabilità amministrativa, la cui omissione trova sanzione nelle disposizioni di legge che prevedono una specifica ipotesi di responsabilità per i soggetti che, con l'omettere o ritardare la denuncia, abbiano impedito la tempestiva attivazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, facendo maturare la prescrizione del diritto al risarcimento (art.1, comma 3, legge 14 gennaio 1994 n. 20).

Né l'obbligo può assolutamente ritenersi limitato a quelle disposizioni che individuano, di volta in volta, specifici doveri di denuncia, integrando esse un mero rafforzamento dell'obbligo stesso, dettato da valutazioni del legislatore

motivate da finalità di prevenzione.

Si richiama, in particolare, l'attenzione degli organi di revisione degli enti, soprattutto nei casi in cui essi ravvisino omissioni da parte dei titolari degli organi tenuti alla denuncia.

Al contrario dei revisori, gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico non hanno - per espresso disposto di legge - obbligo di denuncia di danno erariale (art. 1, decreto legislativo n. 286/1999). Ciò, ovviamente, non significa che essi non debbano rappresentare eventuali illeciti contabili a chi è obbligato alla denuncia di danno.

Con riferimento alla sottoposizione alla giurisdizione contabile delle ipotesi di danno arrecati ad enti pubblici economici, ad aziende municipalizzate ed a società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, deve rilevarsi che gli amministratori, i sindaci, il direttore generale e, non ultimi, gli organi dell'amministrazione vigilante o che detiene il pacchetto azionario, sono tenuti, a seconda della riferibilità soggettiva del danno, alla presentazione della denuncia a questa Procura regionale: nessuna denuncia risulta pervenuta nell'anno da parte dei soggetti tenuti all'obbligo e le istruttorie sin qui avviate risultano essere state aperte d'ufficio.

Sarebbe, altresì, auspicabile una maggiore attenzione da parte di tutti quegli organi pubblici (statali o regionali) che, pur non avendo un formale obbligo di denuncia per illeciti addebitabili a soggetti non appartenenti alla loro amministrazione, perseguono istituzionalmente anche il fine di tutelare la finanza erariale ed il patrimonio pubblico e di salvaguardarne i diritti: per i titolari di tali organi che vengano a conoscenza di fatti di sperpero di risorse pubbliche, non può non ritenersi doverosa la segnalazione a questa Procura regionale.

Nel quadro di una più incisiva e sinergica azione di contrasto alle condotte

di infedele e illecita gestione delle risorse pubbliche poste in essere in spregio dei principi di legalità, efficienza e buona amministrazione di matrice costituzionale, assume sempre maggiore rilievo il rapporto tra gli uffici del pubblico ministero della giurisdizione contabile e della giurisdizione penale, regolato da norme che impongono l'obbligo di informativa al procuratore regionale, in ipotesi di esercizio di azione penale per reati che abbiano cagionato danno all'erario. Nell'auspicare una sempre maggiore interazione nell'interesse dell'ordinamento, segnalo, in particolare, la necessità di coordinamento anche per il perseguimento di quella vasta area di illiceità amministrativa, non più sussumibile nel reato di abuso di ufficio per effetto della riforma introdotta con legge 234/1997, ma ancora rilevante sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

Analogo auspicio va rivolto per una maggiore attivazione dei canali informativi da parte degli Organi della giustizia civile, amministrativa e tributaria nei confronti della Procura della Corte dei conti ove, dagli atti dei giudizi dinnanzi ad essi in trattazione, dovessero emergere ipotesi di responsabilità per danno all'erario.

Durante il corso dell'anno, sono pervenuti numerosi esposti di semplici cittadini (spesso anche in forma anonima), associazioni, gruppi politici che, forse anche in conseguenza della carenza di controlli interni alle amministrazioni, denunciano a questa Procura asseriti vizi di legittimità di provvedimenti amministrativi: va osservato che la illegittimità di un atto può essere sintomo della esistenza di comportamenti gravemente colpevoli che producono danno, ma mai può esistere una equazione tra danno ed illegittimità, con la conseguenza che spesso non vi sono i presupposti per l'instaurazione di una istruttoria.

Attività istruttoria e giudizi di responsabilità instaurati nell'anno

L'attività istruttoria svolta nel corso dell'anno dalla Procura regionale ha consentito di disporre la citazione a giudizio di n. 232 soggetti (n. 211 persone fisiche; n.21 persone giuridiche), ritenuti responsabili di danno erariale per un ammontare complessivo di € 14.593.499,00¹.

Sono stati eseguiti sequestri conservativi per un importo complessivo di € 3.030.400,68.

Le citazioni hanno riguardato danni arrecati alle seguenti amministrazioni: Stato n. 77; Aziende sanitarie locali od enti ospedalieri n. 16; Enti locali n. 45; Regione ed altri n. 17.

Va, altresì, segnalato il recupero di somme di rilevante entità costituenti danno a seguito di adempimento spontaneo da parte degli obbligati, in conseguenza dell' apertura dell'istruttoria o della emissione di invito a dedurre.

Di notevole rilievo appaiono le questioni trattate; sono episodi di devianza finanziaria che si manifesta sia nella mancata conformazione alle regole d'azione imposte all'agente pubblico, sia nell'inquinamento dei processi decisionali determinato dal perseguimento di profitti illeciti in danno dei pubblici bilanci, situazioni rese possibili anche per le evidenti carenze dei controlli interni.

La Procura è attenta a tali tematiche ed intende contribuire, con un forte e costante controllo di legalità, all'azione di contrasto a fatti di malaffare

¹ Nell'allegato A sono descritte le fattispecie di danno che, per l'anno 2004, hanno dato luogo a citazione a giudizio

amministrativo, che inevitabilmente agevolano il rafforzamento della mafia, come recentemente ha rilevato il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Palermo in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario.

A tal proposito la Procura regionale ha avviato giudizi di responsabilità a carico di dipendenti infedeli, appartenenti alle forze dell'ordine che fornirono notizie riservate a favore di mafiosi, ostacolando in tal modo l'azione di contrasto alla criminalità organizzata: il danno è stato quantificato in relazione alle somme corrisposte a titolo di retribuzione per l'attività distratta da fini pubblici e indirizzata verso il perseguimento di fini illeciti, nonché per la lesione all'immagine ed al prestigio dello Stato.

Altre citazioni sono state emesse nei confronti di pubblici dipendenti che percepirono tangenti in relazione a gravi omissioni nell'espletamento di attività di servizio.

Impegnative e delicate sono le indagini condotte nel settore dei pubblici appalti, dove il rischio di infiltrazioni mafiose e di condizionamenti di pubblici dipendenti o amministratori è più forte e dove in presenza di opere incompiute o inutilizzate, si ha, talvolta, la sensazione della carenza ab origine della utilità dell'opera stessa.

Particolarmente complesse si presentano le indagini svolte nel settore della sanità: esse riguardano, tra le tante in corso, gli illeciti nelle forniture di apparecchiature per strutture ospedaliere ed il loro effettivo utilizzo, nella concessione di rimborsi a cliniche private che forniscono trattamenti sanitari in regime di convenzione, nel sistema di accreditamento delle strutture sanitarie, nella crescita esponenziale della spesa farmaceutica, nella corretta distribuzione delle risorse.

Anche la materia del personale costituisce motivo di approfondimento, sia

per gli illeciti individuati nella fase di formazione e di svolgimento del rapporto di impiego (nomine illegittime, inquadramenti non consentiti in qualifiche superiori, etc.), sia per gli aspetti connessi al riconoscimento di indennità relative al raggiungimento di specifici obiettivi, che vedono l'Amministrazione procedere a generalizzate liquidazioni, talvolta sulla scorta di mere autocertificazioni circa il raggiungimento dei risultati od il conseguimento della produttività e che prescindono da seri accertamenti sull'effettivo adempimento della prescritta obbligazione di risultato. Sempre nella stessa materia, appare lesiva degli interessi erariali la proliferazione di posti di funzione la cui istituzione sembrerebbe, talvolta, essere disposta per consentire l'attribuzione delle connesse indennità, piuttosto che per la realizzazione di finalità istituzionali.

Proseguono varie istruttorie sulla gestione del patrimonio pubblico: tra queste segnalo quelle relative alla mancata o ritardata acquisizione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

Numerose le istruttorie in merito al conferimento di incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione: il fenomeno delle consulenze, per il quale il Procuratore generale della Corte dei conti ha, nei giorni scorsi, manifestato vivissima preoccupazione, è uno degli strumenti clientelari più abusati, facendosi ad esso ricorso in assenza dei prescritti presupposti e con evidenti aggravii per i bilanci pubblici, anche per la conseguente sottoutilizzazione del personale di ruolo.

La problematica in esame ha determinato, per l'estensione del fenomeno, l'intervento del legislatore che - con la legge finanziaria per il 2005 - ha previsto che i provvedimenti di affidamento di incarichi di collaborazione, da effettuarsi con carattere di assoluta necessità, debbano essere motivati dall'assenza di adeguate professionalità all'interno dell'ente e che debbano essere trasmessi alla Corte dei conti.

Un fenomeno ormai diffuso e preoccupante riguarda, soprattutto presso enti locali, la stipula di contratti di assicurazione, con oneri a carico del bilancio dell'ente pubblico, a favore di personale dipendente o amministratori per la copertura del rischio derivante da condanne delle Corti dei conti per danno arrecato all'ente stesso. La Procura, in sede di citazione a giudizio, ha rilevato che la spesa, già inutile ex se, diventa ancora più dannosa perché crea una immunità che si riverbera sull'obbligo di buona amministrazione ed efficienza ricadente sui funzionari dell'ente, garantendo soltanto la tutela di interessi individuali, contrastanti con quello primario dell'ente al corretto operato dei propri amministratori e funzionari.

Altrettanto impegnative sono le indagini in materia di formazione professionale, dove un ingente flusso di denaro pubblico viene talvolta distratto per la realizzazione di esigenze non istituzionali: preoccupa anche la perdurante mancata segnalazione da parte del competente assessorato regionale di eventuali esiti negativi circa il riscontro della rendicontazione prodotta dagli enti gestori dei corsi.

Anche l'attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali è stata frequentemente oggetto di indagini istruttorie a carico di soggetti che, per effetto di comportamenti gravemente colposi, hanno determinato la perdita dell'entrata attesa o del tributo dovuto.

Pervengono, in adempimento di specifico obbligo di trasmissione, numerosi decreti emessi dalle Corti d'appello in applicazione della legge 24 marzo 2001 n. 89, in materia di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo.

Le valutazioni effettuate da questa Procura inducono a ritenere che - salvi pochissimi casi - i ritardi sono da attribuire alle notorie carenze dell'apparato

giustizia in Italia e non a comportamenti gravemente colpevoli di singoli operatori della giustizia: ovviamente, spetta al legislatore, di fronte alle continue condanne al risarcimento del danno, individuare gli opportuni interventi strutturali con adeguate riforme del sistema giustizia nel suo complesso.

Le amministrazioni trasmettono, inoltre, numerosi provvedimenti di revoca di provvidenze economiche a favore di titolari di assegni o pensioni di invalidità: gli accertamenti espletati non determinano, se non in ipotesi limite, significative iniziative giudiziarie in quanto non sempre è facile accertare la colpa grave da parte dei sanitari che nel tempo hanno effettuato valutazioni sul grado di infermità; spesso, poi, ogni accertamento diviene inutile in quanto il lungo tempo trascorso impedisce - salve le ipotesi di occultamento doloso del danno - l'esercizio di una azione nei termini prescrizionali quinquennali. Il fenomeno dei c.d. falsi invalidi appare, comunque, più contenuto negli ultimi anni, per effetto di una più attenta verifica della sussistenza delle condizioni invalidanti o degli altri presupposti.

Una rilevante massa di denunce di danno (circa 1500) ha riguardato il riconoscimento di debiti fuori bilancio delle amministrazioni locali e delle aziende sanitarie, trasmesse ai sensi dell'art. 23 della legge n. 289/2002.

Si tratta di una patologia gestionale assai diffusa, che trae origine nella sistematica violazione delle norme contabili che impongono l'assunzione della spesa secondo il principio della competenza e che evidenzia un gravissimo indebitamento da parte degli enti locali, causa anche di squilibri politici, posto che gli amministratori debbono spesso utilizzare le risorse disponibili per fare fronte a spese volute dai predecessori, omettendo di soddisfare le esigenze derivanti dalla attuazione dei programmi correnti.

Si ricorre a tale strumento prevalentemente per i pagamenti di forniture o

di lavori disposti senza l'osservanza delle norme di legge o per fare fronte ai notevoli debiti emersi a seguito di mancata definizione delle procedure espropriative nei termini di legge.

La verifica di questo Ufficio inquirente è finalizzata ad accertare se dalla spesa sia conseguito un utile e, per gli oneri aggiuntivi, se il mancato ricorso alle procedure contabili abbia determinato un ulteriore danno.

Mentre numerose sono le segnalazioni per danni cagionati da dipendenti conducenti di autoveicoli delle amministrazioni statali, nessun incidente risulta segnalato da altre amministrazioni: poiché è improbabile che i mezzi di servizio delle amministrazioni locali non siano stati mai coinvolti in incidenti stradali, si ritiene che vi sia una sistematica omissione nella prescritta segnalazione di danno, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Esecuzione delle sentenze

Con DPR 24 giugno 1998 n. 260 è stata adottata una nuova disciplina per la esecuzione delle sentenze di condanna; la norma assegna al Procuratore regionale il compito di vigilare sulla corretta esecuzione del giudicato da parte della amministrazione danneggiata, titolare del diritto di credito.

In ossequio a tali disposizioni, è stato esercitato un sistematico monitoraggio che ha consentito di rilevare numerosi ritardi, soprattutto presso le amministrazioni diverse dallo Stato (regione, enti locali, asl).

Si è, pertanto, provveduto a sollecitare le amministrazioni inadempienti, e ciò ha determinato un notevole incremento sia di sentenze eseguite che di importi recuperati, sicché può affermarsi che le amministrazioni, opportunamente vigilate, effettuano gli adempimenti ad esse assegnati (l'omissione, che determina prescrizione del credito, è oltretutto, causa di responsabilità a carico di chi lo ha

consentito).

In merito alla entità dei recuperi, va, però, rilevato che, mentre può dirsi soddisfacente per i crediti di importo esiguo, altrettanto non può ritenersi per quelli di ingente importo, per i quali il soggetto debitore risulta, all'atto della procedura esecutiva, sprovvisto di beni o di altra fonte di reddito, se non quello, e non sempre, della pensione o dello stipendio.

Va, allora, segnalata la necessità che le amministrazioni provvedano, all'atto della formazione del titolo esecutivo, quando già non si sia provveduto anteriormente o in corso di causa con il sequestro conservativo, all'adozione delle opportune misure di conservazione della garanzia patrimoniale, nelle more dell'espletamento delle complesse procedure di recupero.

In materia di esecuzione, va segnalato che il concessionario della riscossione ha erroneamente ritenuto di applicare ai debiti iscritti a ruolo derivanti da sentenze di condanna le disposizioni sul condono ex art. 12 della legge 289/2002 (la norma riguarda le entrate tributarie), consentendo l'estinzione del debito con il pagamento di una somma pari al 25 per cento dell'importo iscritto a ruolo e senza corresponsione di interessi di mora.

In merito a tale vicenda, questa Procura ha avviato le opportune iniziative per l'accertamento di responsabilità a carico del concessionario stesso.

ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Palermo ha in organico n. 14 magistrati (1 Presidente di Sezione e n. 13 giudici). Sono attualmente in servizio n. 11 magistrati.

Nel corso dell'anno, sono state complessivamente pubblicate n. 3885 sentenze, n. 565 ordinanze e n. 647 decreti.

Sono state celebrate n. 56 udienze collegiali e n. 205 udienze del giudice monocratico.

A) Giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica

Giudizi di responsabilità amministrativa

Nel corso del 2004, la Sezione ha emesso n. 92 sentenze (53 di condanna e 39 di assoluzione o di rito) e 23 ordinanze. L'importo complessivo delle condanne ammonta ad € 4.470.505,99.

Sono state emesse n. 7 ordinanze presidenziali con le quali - previa accettazione dell'addebito da parte degli interessati - è stato applicato il c.d. procedimento monitorio a carico di altrettanti soggetti citati a giudizio. In considerazione della evidente utilità dello strumento deflativo del contenzioso, sarebbe opportuno aumentare l'importo, attualmente modesto, entro il quale è possibile farvi ricorso.

Con riferimento alla tempistica per la definizione dei processi pendenti, si rileva che i giudizi di responsabilità amministrativa vengono rapidamente iscritti a ruolo: infatti, dal deposito dell'atto di citazione trascorrono pochi mesi per la celebrazione del dibattimento e soltanto i tempi tecnici per la redazione, il deposito e la pubblicazione della sentenza.

Nel corso del 2004, la Sezione giurisdizionale ha avuto modo di pronunciarsi in numerose significative fattispecie di danno erariale ².

In materia di gravi violazioni di obblighi di servizio connessi allo svolgimento del rapporto di pubblico impiego, vanno citate le sentenze (14, 995 e 1264) con le

² Nell'allegato B è riportata una rassegna delle principali sentenze di affermazione della responsabilità amministrativa

quali è stata ritenuta la responsabilità di alcuni appartenenti alle forze dell'ordine, già condannati in sede penale con sentenza passata in giudicato per avere prestato aiuto, fornendo notizie riservate, ad appartenenti ad associazioni mafiose ricevendone in cambio illecite dazioni di denaro. I convenuti sono stati condannati per il danno patrimoniale insorto per il venir meno della sinallagmaticità tra la prestazione di lavoro, caratterizzata dalla violazione dei fondamentali obblighi di servizio, e la retribuzione percepita, nonché per il danno all'immagine della pubblica amministrazione, compromessa dagli effetti distorsivi derivati dalla illecita condotta dei dipendenti. Il danno all'immagine è stato determinato, in via equitativa, in relazione allo specifico bene tutelato, alla reiterazione e persistenza nel tempo dell'illecito, alla entità del vantaggio conseguito, alla collocazione del soggetto nell'organizzazione amministrativa nonché alla capacità di rappresentare l'amministrazione, alla rilevanza interna delle funzioni intestate al soggetto ed alla ampiezza e diffusione del risalto ricevuto dall'illecito.

In materia di gestione del personale sono significative le sentenze (3483 e 3513) con le quali è stata ritenuta la responsabilità di amministratori di ente pubblico per avere liquidato l'indennità di risultato ai dirigenti dell'ente senza avere verificato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi gestionali preventivamente ed analiticamente programmati. La Sezione ha affermato l'esigenza che ad una programmazione di obiettivi debba necessariamente fare seguito una valutazione del risultato raggiunto per una corretta remunerazione sulla base dei parametri prefissati. Una diversa interpretazione snaturerebbe il significato della indennità, riducendola a mera componente dello stipendio, in assoluto contrasto con l'intento di responsabilizzazione e coerente remunerazione del personale dirigenziale.

In materia di accertamento e riscossione di imposte, va segnalata, per il carattere di novità che essa presenta, la sentenza (3055) con la quale è stata

disposta la condanna di funzionario dell'amministrazione tributaria in materia di accertamento con adesione. Ha affermato il giudice che in mancanza di previsioni normative circa i parametri cui informare l'adesione, i competenti uffici non devono prescindere da una ragionevole valutazione del quantum dell'obbligazione tributaria, fondata su elementi fattuali e contabili concreti e ragionevoli, che non possono considerarsi scelte di merito e, come tali, sottratte al sindacato del giudice contabile.

Vanno, inoltre, segnalate talune sentenze con le quali, in ipotesi di danno indiretto, è stata dichiarata la prescrizione della pretesa avanzata in giudizio dal procuratore regionale; esse sono motivate sul fatto che i termini prescrizionali non decorrono dalla data del pagamento della somma ritenuta danno, bensì dalla data in cui è insorto l'obbligo giuridico di soddisfare la pretesa del creditore.

La questione, che in passato ha costituito oggetto di controverse posizioni giurisprudenziali, sembra oggi essersi attestata nel senso deciso dalla Sezione, anche a seguito della sentenza delle SS.RR. della Corte dei conti n. 3/2003/QM.

E' ovvio che la tesi sostenuta - pur essendo motivata da condivisibili esigenze di certezza dei rapporti giuridici - determina difficoltà operative da parte della Procura, spesso informata sui fatti all'atto del pagamento ed a notevole distanza dalla data in cui è intervenuto il titolo esecutivo.

In altre sentenze non viene, invece, accolta la richiesta di condanna, per una valutazione sulla intensità dell'elemento psicologico dell'illecito divergente rispetto a quella prospettata dal pubblico ministero, soprattutto in quei casi in cui, con il comportamento colposo del convenuto, concorre anche una grave e dimostrata carenza organizzativa dell'ufficio, sicché si ritiene che il rischio debba rimanere a carico della stessa amministrazione.

Talune sentenze, che pur definiscono le cause in senso non favorevole per il

pubblico attore, sono particolarmente significative in quanto fanno applicazione, anche nell'ambito del processo contabile, delle norme sul giusto processo. In particolare, la Sezione ha ritenuto che il potere c.d. sindacatorio, consistente nella possibilità di un intervento del giudice nella ricerca della prova, e fondato su norme entrate in vigore in epoca anteriore alla Costituzione, sia oggi esercitabile entro limiti più ristretti, spettando soltanto al P.M. di provare integralmente quanto dedotto in giudizio e, soprattutto, di integrare il contraddittorio con altri responsabili del danno.

Tali principi sono condivisibili per quanto riguarda la impossibilità di ordinare d'ufficio la integrazione del contraddittorio, ma non sembra possa rilevarsi contrasto con le norme costituzionali in merito alla possibilità di disporre ulteriori accertamenti istruttori per completare, pur entro certi limiti ed in presenza di fondati indizi, gli elementi di accusa ritenuti carenti.

Giudizi di conto e conti giudiziari

Al 31 dicembre 2003, risultavano pendenti n. 21.108 conti giudiziari; nel corso dell'anno ne sono stati introitati 2.040 e ne sono stati definiti 676.

Alla fine del 2004 risultano in carico n. 22.472 conti giudiziari.

Il giudizio di conto costituisce uno strumento essenziale per garantire non soltanto il formale rispetto della normativa contabile, ma, soprattutto, la correttezza sostanziale di tutte le attività relative alla acquisizione delle entrate ed alla erogazione delle spese, da parte di tutti i soggetti, persone fisiche e giuridiche, pubbliche o private, che abbiano maneggio di fondi o impieghino beni di pertinenza pubblica.

L'attualità del tema è connessa alla constatazione che il giudizio di conto rimane, anche nell'ambito di una rigorosa tutela delle autonomie locali, lo strumento essenziale e forse unico per la verifica obiettiva e neutrale delle operazioni di riscossione e di pagamento effettuate dagli enti pubblici e per la tutela del patrimonio pubblico.

Alla importanza dello strumento non corrisponde - ed i dati lo evidenziano pienamente - una adeguata organizzazione ed efficienza del servizio, attesa la totale carenza di personale qualificato disponibile per la revisione finanziaria del conto, propedeutica alla cognizione in diritto da parte del magistrato istruttore.

Si segnala, tuttavia, l'attività svolta dall'Ufficio conti giudiziari per la costituzione dell'anagrafe degli agenti contabili interni ed esterni degli enti locali, territoriali ed istituzionali (l'esperienza, per il momento, è limitata ad alcune province, ma si ha ragione di ritenere che l'attività verrà estesa anche agli enti ricadenti nelle altre province dell'Isola).