CORTE DEI CONTI
PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL MOLISE

INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO 2012

Relazione

del Procuratore Regionale

Francesco Paolo ROMANELLI

In Copertina:
Quadro raffigurante Vittorio Emanuele II con cartiglio recante il decreto istitutivo della Corte dei conti del Regno di Sardegna.

Sul retro:
Dettaglio del Cartiglio

SOMMARIO

- **1. - Natura, oggetto e limiti delle innovazioni legislative in materia di giurisdizione contabile intervenute nel 2011** **pag. 1**

- **2. - Le novità normative in dettaglio** **pag. 4**

- **3. - L'attività della Procura** **pag. 9**
  - **3.1. - Riassunto statistico** **pag. 9**
  - **3.2. - Principali azioni proposte** **pag. 9**
  - **3.3. - Altre rilevanti indagini istruttorie svolte e in corso di svolgimento** **pag. 14**
  - **3.4. - Sentenze di accoglimento** **pag. 19**

- **4. - La controversa questione della giurisdizione della Corte dei Conti sugli amministratori ed i dipendenti delle Società pubbliche partecipate** **pag. 24**

- **5. - Rapporti fra Procure regionali e Sezioni regionali di controllo** **pag. 31**

1.- Natura, oggetto e limiti delle innovazioni legislative in materia di giurisdizione contabile intervenute nel 2011

Il 2011, com'è noto, è stato caratterizzato - anche in conseguenza dell'insediamento di una nuova compagine di governo nello scorcio dell'anno - da una numerosa serie di c.d. "manovre", tutte volte a riequilibrare, sulla spinta dell'Unione Europea, i conti pubblici e ad assicurare una maggiore responsabilizzazione degli apparati pubblici, a tutti i livelli, nella gestione amministrativa, finanziaria e contabile.

Come nel passato, alcune delle norme introdotte a tal fine nell'ordinamento riguardano specificamente le funzioni svolte dalla Corte dei conti e, tra queste, dunque, anche la giurisdizione di responsabilità.

Il che, se per un verso è sicuro indice della fiducia che il legislatore nutre nei confronti dell'azione svolta dalle Procure regionali presso le Sezioni giurisdizionali della Corte quale efficace strumento per la lotta allo spreco delle pubbliche risorse in prospettiva del risanamento della finanza pubblica, d'altro canto, conferma la tendenza assunta sul punto specifico dalla legislazione negli ultimi anni, che risulta caratterizzata da due ben evidenti tratti distintivi.

Vale a dire:

- la progressiva tipizzazione dell'illecito contabile, soprattutto in materia di violazione delle regole che presiedono alla sana e corretta gestione finanziaria, da perseguire mediante l'applicazione di misure punitive, anche di natura non patrimoniale, nei confronti di agenti ed amministratori pubblici che se ne siano resi responsabili (così, accentuandosi l'aspetto sanzionatorio dell'azione esercitata dalle Procure regionali);
- la previsione di norme che, senza incidere punto sugli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile, qualificano espressamente (ma a scopo chiaramente ed esclusivamente dissuasivo) come illeciti produttivi di danno erariale alcuni comportamenti degli agenti pubblici con riguardo a peculiari settori dell'azione amministrativa (specie nell'ambito delle autonomie locali), laddove l'esigenza di realizzare risparmi o di evitare sprechi viene reputata prioritaria.

Sul piano del metodo, deve, dunque, notarsi che il nostro legislatore, piuttosto che mettere mano ad una riforma organica della responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei dipendenti pubblici capace di rendere l'istituto maggiormente incisivo ed efficace nel perseguimento di condotte causative di danno erariale e di garantire l'effettivo e massimo recupero delle risorse inutilmente o illegittimamente fuoriuscite dalle casse pubbliche, continua a procedere in modo frammentario ed occasionale sulla linea dell'emergenza dettata dalla contingente situazione economica del Paese.

Da un lato, affidando alla giurisdizione contabile nuovi compiti che esulano dalla funzione sua propria (vale a dire, il ristoro del pregiudizio economico patito dal

pubblico erario in dipendenza di comportamenti colposi o dolosi degli agenti pubblici) e, dall'altro, introducendo norme la cui efficacia per il contrasto dei comportamenti contrari al principio della sana, corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche è praticamente nulla, potendosi al massimo riconoscere alle stesse l'intento di sensibilizzare gli agenti pubblici sul rischio di incorrere nella responsabilità amministrativa in caso di inosservanza di norme dettate in specifici settori dell'agire amministrativo ritenuti particolarmente sensibili ai fini del contenimento della spesa pubblica, ovvero, oggettivamente a rischio di comportamenti illeciti.

Trattasi, d'altro canto, di disposizioni – come si avrà modo di dire – che pongono assai spesso problemi interpretativi, atteso che non sempre è chiaro (per il generico richiamo che in esse si fa *tout court* alla Corte dei conti e la mancata previsione di norme procedimentali) quale sia l'ufficio giudiziario o di controllo investito, in concreto, delle nuove funzioni e, conseguentemente, il procedimento da seguire per giungere alla prevista pronuncia.

Sul punto, quindi, e prima di procedere all'illustrazione delle novità normative di rilievo per la funzione giurisdizionale esercitata dalla Corte dei conti intervenute nel 2011, non può che rinnovarsi l'auspicio - già espresso in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario - che il legislatore, piuttosto che ricorrere ad interventi straordinari e sporadici di dubbia efficacia nella lotta allo sperpero delle pubbliche risorse (che è argomento più che mai all'ordine del giorno e – a quanto si legge – ai primi posti dell'agenda di governo), rivaluti adeguatamente l'istituto della responsabilità amministrativa dei dipendenti e degli amministratori pubblici (che è lo strumento giuridico – è bene sottolinearlo - storicamente apprestato dall'ordinamento a tal fine), rimuovendo innanzitutto o, comunque, attenuando quelle limitazioni di ordine sostanziale e processuale introdotte nel tempo, a partire dagli inizi degli anni '90 (sul presupposto, di una pretesa invasività dell'azione delle Procure regionali, soprattutto nei confronti delle autonomie locali), che hanno determinato una progressiva riduzione del perimetro di operatività dell'istituto, conducendo ad una sua sostanziale perdita di incisività e ad una conseguente obiettiva deresponsabilizzazione degli agenti pubblici.

Mi riferisco, tra le più importanti, al contenimento con carattere di generalità della regola di responsabilità esclusivamente al dolo e alla colpa grave, al cosiddetto "condono contabile", che consente ai convenuti condannati in primo grado di definire il giudizio in grado di appello con il pagamento di una minima quota percentuale (dal 10% al 30 %) della somma oggetto di condanna, alla sanzione di nullità degli atti processuali comminabile in ogni stato e grado del giudizio, in caso di indagine iniziata in assenza di una notizia di danno concreta e specifica, alla limitazione dei casi in cui è perseguibile il danno all'immagine della pubblica amministrazione, ovvero quello derivante da transazioni tra i funzionari del fisco e contribuenti infedeli (quest'ultima confinata ai soli casi di dolo, con esclusione, quindi, finanche della colpa grave) e,

addirittura, all'esenzione preventiva da ogni responsabilità, di cui sono stati beneficiati gli amministratori, i sindaci e i dirigenti di importanti società pubbliche.

E' evidente, infatti, che sino a quando i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti sapranno che gli strumenti di cui dispone il magistrato contabile sono pochi e/o poco efficaci al fine dell'accertamento delle responsabilità, della loro azionabilità in giudizio e dell'effettiva ed integrale esecuzione delle sentenze di condanna (che rimane ancora rimessa, contrariamente ad ogni logica di efficacia e di effettività, alla stessa amministrazione danneggiata), il richiamo, pur se reiterato, al rischio di incorrervi, ovvero l'applicazione di sanzioni pecuniarie tutto sommato modeste in rapporto ai consistenti danni procurati dalle condotte illecite poste in essere, si riveleranno mezzi assolutamente inadeguati, di per sé soli, a suscitare comportamenti virtuosi, con la conseguenza assai probabile - a giudicare dai risultati che disposizioni analoghe hanno prodotto in passato - che i danni, gli sperperi, i mancati introiti, continueranno a gravare, per la maggior parte, sui bilanci pubblici e, dunque, in definitiva, sui cittadini contribuenti.

Va, tuttavia, salutata con soddisfazione la circostanza che nel corso nel 2011 non sono state, quanto meno, introdotte norme che hanno ulteriormente ridotto la spazio di azione della giurisdizione di responsabilità amministrativa intestata alla Corte dei conti.

2.- Le novità normative in dettaglio.

Vengono, innanzitutto, in rilievo le disposizioni di cui all'art. 20, comma 12, del d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011 e all'art. 31, comma 11, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità per il 2012), secondo cui le Sezioni giurisdizionali della Corte possono, in caso di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, condannare gli amministratori ed il responsabile del servizio economico-finanziario ad una sanzione pecuniaria rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica ed al trattamento retributivo.

Trattasi di disposizione del tutto analoga, nella struttura, all'art. 30 comma 15 della legge n. 289/2002, che, com'è noto, prevede la possibilità di irrogare agli amministratori degli enti territoriali una sanzione pecuniaria, con identici criteri di commisurazione, nella diversa ipotesi di ricorso all'indebitamento per finanziare spese non di investimento.

Alla previsione in esame sono, dunque, applicabili gli stessi principi fissati dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 12/2007, con la conseguenza che le regole sostanziali e processuali dovrebbero essere le stesse che disciplinano l'ordinaria azione di responsabilità amministrativa (iniziativa processuale del Procuratore regionale, previo invio dell'invito a dedurre ex art. 5 della legge n. 19/1994, ma senza necessità, ai fini della proponibilità dell'azione, della preesistenza di una notizia di danno specifica e concreta ex art. 17, comma 30-*ter* del d.l. n. 78/2009, conv. in legge n. 113/2009).

Meritevole di segnalazione è, poi, il d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*», che, in attuazione della legge-delega sul federalismo fiscale (n.42/2009), ha notevolmente ampliato l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, coinvolgendo quest'ultima nel procedimento di accertamento della responsabilità politica degli organi di vertice degli enti territoriali.

L'art. 2 del decreto, più in particolare, concerne le Regioni assoggettate al piano di rientro dal disavanzo sanitario strutturale (art. 2, comma 77, della legge n. 191/2009).

Secondo la disposizione all'esame, le Regioni vengono a trovarsi in stato di *"…grave dissesto finanziario…"* allorché ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- mancata redazione o attuazione del piano da parte del Presidente della Giunta regionale che sia stato nominato dal Consiglio dei Ministri commissario *ad acta* per lo svolgimento di tali attività;
- mancato raggiungimento degli obiettivi del piano in termini di rispetto del disavanzo

massimo consentito;

- incremento, per due esercizi consecutivi, dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF al livello massimo stabilito dalla legge, in aggiunta agli aumenti d'imposta che scattano automaticamente al mancato raggiungimento degli obiettivi del piano.

Il grave dissesto finanziario, come appena definito *"…costituisce grave violazione di legge e in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione…"*.

Il Presidente rimosso è sanzionato, inoltre, con l'incandidabilità, per dieci anni, a tutte le cariche elettive pubbliche e con la preclusione allo svolgimento delle funzioni di governo a qualsiasi livello territoriale.

Alla Corte dei conti, senza ulteriori specificazioni, la norma attribuisce il compito di accertare la sussistenza delle condizioni che integrano il grave dissesto finanziario e *"… la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale …."*.

Al riguardo, è da notare come l'accertamento in questione implichi necessariamente la verifica, oltre che della ricorrenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, anche dell'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento del Presidente della Regione e le condizioni che integrano il dissesto.

Ciò induce a ritenere che l'articolazione della Corte preposta a un siffatto esame non possa che essere quella giudicante, ossia la competente Sezione giurisdizionale regionale (la previsione all'esame costituisce, invero, un caso emblematico di quella situazione cui si è innanzi accennato, purtroppo assai ricorrente, in cui il legislatore non individua esattamente la struttura dell'Istituto deputata a svolgere la nuova funzione e non detta alcuna disciplina di carattere procedurale).

La verifica in questione, infatti, appare per sua natura estranea alla cognizione delle sezioni di controllo, che valutano l'attività amministrativa sotto un profilo oggettivo, prescindendo, cioè, dall'indagine sull'elemento psicologico che ha caratterizzato la vicenda gestionale.

Una simile conclusione è suffragata dall'esigenza che, specialmente in virtù dell'importanza delle conseguenze dell'accertamento demandato alla Corte, quest'ultimo si svolga nel rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio (artt. 24 e 111 Cost.).

Non si dubita, pertanto, che l'accertamento debba seguire le cadenze di un vero e proprio processo da svolgersi secondo le regole ordinarie dei giudizi di responsabilità, su iniziativa del Pubblico Ministero.

Anche in questo caso tornano, quindi, applicabili i principi di ordine generale affermati dalle SS.RR. con la sentenza n 12/2007 sopra richiamata, in materia di

giudizi aventi natura sanzionatoria, nei quali l'esercizio della giurisdizione è svincolato dall'accertamento di un effettivo nocumento, patrimoniale o non, per l'Amministrazione.

La sentenza che la Corte è chiamata ad emettere ha natura meramente dichiarativa, essendo rimessa ad altri organi (Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri) la decisione in ordine all'applicazione della sanzione, consistente, come si è visto, nello scioglimento del Consiglio regionale e nella rimozione del Presidente della Regione.

La specialità dell'azione di che trattasi non esclude, ovviamente, che il Pubblico Ministero contabile possa esercitare, cumulativamente, sia un'azione volta all'accertamento in parola che un'azione intesa a ottenere, sulla base della medesima condotta materiale, la condanna del Presidente della Regione-Commissario *ad acta* (e degli eventuali corresponsabili) al risarcimento del danno erariale eventualmente procurato.

L'innovativa e, per alcuni versi dirompente, fattispecie di responsabilità politica introdotta nell'ordinamento riveste particolare interesse per la Regione Molise, che rientra nel novero delle Regioni assoggettate al rientro dal disavanzo sanitario in virtù dell'accordo concluso tra il Ministro della Salute, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione nel 2007.

Si ricorda, in proposito, che con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009 il Presidente della Regione è stato nominato commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro, e che nello stesso anno gli è stato affiancato un *sub* commissario.

Nel biennio 2010-2011, tuttavia, gli organi preposti a verificare il rispetto degli adempimenti del piano (Tavolo di verifica degli adempimenti e Comitato per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza) hanno rilevato una serie di gravi criticità, univocamente significative del peggioramento del disavanzo sanitario strutturale e della mancata attuazione del piano stesso.

Ne è seguita la decisione del Governo (deliberazione del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 2011) di potenziare la struttura commissariale, al fine di dare immediato impulso al procedimento di attuazione del piano, attraverso la nomina di un altro *sub* commissario (recentemente sostituito), riservandosi, nondimeno, là dove neppure tale iniziativa avesse consentito di perseguire l'obiettivo del risanamento del servizio sanitario regionale, di adottare esso stesso, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, gli atti necessari all'attuazione del piano (art. 2, comma 84, secondo periodo, della legge n. 191/2009).

La situazione della sanità molisana impone, dunque, a questa Procura, anche a seguito di uno specifico esposto, un'attenta e costante vigilanza in ordine al rispetto degli obiettivi fissati dal piano di rientro e all'eventuale concretizzazione di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie del grave dissesto finanziario.

Ulteriore innovazione introdotta dal d.lgs. n. 149/2011 è, poi, quella contenuta nell'art. 6, comma 1, secondo cui gli amministratori degli Enti Locali in stato di dissesto finanziario che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto, incorrono nella sanzione temporanea dell'incandidabilità e della preclusione temporanea all'esercizio delle funzioni amministrative.

La norma, che modifica sostanzialmente una previsione già contenuta nell'art. 248 del d.lgs. 267/2000, ampliando il novero delle sanzioni applicabili ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia, demanda alla Corte il compito di accertare *"… valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto (…) che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile…"*.

Nessun dubbio sussiste, anche in questo caso, circa la competenza delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte, che potranno pronunciarsi, sempre su iniziativa del P.M., sia all'esito di un giudizio *ad hoc*, che nell'ambito del medesimo procedimento che ha condotto alla condanna al risarcimento del danno.

Analoghe sanzioni di tipo interdittivo, sempre a seguito della dichiarazione di dissesto, sono previste per i revisori dei conti, in caso di gravi inadempienze nello svolgimento delle proprie funzioni (deve ritenersi, dunque, anche di quelle relative agli oneri di informazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte).

Al secondo degli indirizzi legislativi di cui si è detto nel paragrafo precedente vanno, invece, ascritte, le norme di cui agli artt. 11 comma 6, e 12, comma 13 del d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, che qualificano espressamente come illeciti erariali, rispettivamente, il mancato ricorso alle convenzioni CONSIP e la mancata comunicazione all'Agenzie delle Entrate ed al Ministero dell'Economia degli immobili destinati ad uso di enti pubblici.

Meritano, infine, di essere segnalate due ulteriori disposizioni che si collocano in una terza, diversa, tipologia di intervento normativo, cui pure il legislatore ha fatto ricorso in passato: vale a dire, l'imposizione dell'obbligo a carico di Pubbliche amministrazioni e di Uffici giudiziari di trasmissione alle Procure regionali di atti amministrativi o di provvedimenti giudiziari nei quali è potenzialmente ravvisabile la sussistenza di fattispecie di danno erariale (per un precedente del primo tipo, si veda la disposizione dell'art. 23, comma 5 della legge 289/2002, che prevede l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, mentre, per ciò che riguarda il secondo, assumono rilievo, essenzialmente, l'art. 129 3° comma delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale e l'art. 7 della legge n. 97/2001, concernenti, rispettivamente, l'informativa del P.M. penale in caso di esercizio dell'azione penale per reati che abbiano cagionato danno all'erario e la trasmissione di sentenze di condanna per delitti contro la Pubblica amministrazione).

Si tratta degli art. 6, 7 e 17 del d.lgs. n. 199/2001 che prevedono, rispettivamente, l'obbligo di trasmissione alla Procura regionale competente per territorio della deliberazione che abbia dichiarato il dissesto di una Università statale e delle relazioni annuali dei revisori dei conti e dell'eventuale commissario straordinario sull'attuazione del relativo piano di rientro e dell'art. 1 del recentissimo d.l. n. 5/2012 del 6 febbraio scorso che, modificando l'art. 2 della legge n. 241/1990, prevede l'invio telematico all'Ufficio del Requirente contabile delle sentenze passate in giudicato con cui il Giudice amministrativo abbia accolto ricorsi contro il silenzio-inadempimento delle Amministrazioni pubbliche.

3.- L'attività della Procura

3.1.- Riassunto statistico

Al 31 dicembre 2010 risultavano pendenti 1.367 fascicoli istruttori.

Nel corso dell'anno:

- sono stati aperti 414 fascicoli istruttori;

- sono state disposte 446 archiviazioni;

- sono stati formulati 42 inviti a dedurre per un totale di 57 presunti responsabili;

- sono stati introdotti 41 giudizi e 2 istanze di sequestro conservativo;

- è stato proposto un appello avverso una sentenza assolutoria;

- la giacenza finale al 31 dicembre 2011 assommava a 1.293 fascicoli istruttori.

3.2.- Principali azioni proposte

Uno dei casi di particolare interesse affrontati dalla Procura nell'anno 2011 riguarda la posizione di un dirigente del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, il quale, nello svolgimento delle funzioni di Soprintendente ai Beni Archeologici della Regione Molise, ha autorizzato un'impresa privata a *"….sistemare…"* un antico tratturo di epoca sannitica dichiarato di notevole interesse archeologico e, come tale, sottoposto a provvedimento di vincolo ai sensi del Codice dei Beni Ambientali e Culturali.

L'intervento, finalizzato a consentire il passaggio degli automezzi in direzione dell'impianto eolico realizzato dalla stessa impresa nei pressi del tratturo medesimo, è consistito, in concreto, nello stendere su quest'ultimo del misto di cava, successivamente compattato.

Tali lavori, secondo quanto rilevato dal consulente tecnico del P.M. penale nel corso delle indagini preliminari da questi svolte sulla stessa vicenda (che vedono il suddetto dirigente indagato per il reato previsto e punito dall'art. 635, comma 2 del codice penale e che hanno condotto, per altro verso, al sequestro del sito), hanno causato un grave deterioramento del tratto viario alterandone profondamente i caratteri formali e la struttura con indubbie forme di danneggiamento.

A seguito di apposita istruttoria, volta ad accertare i possibili profili di danno erariale, questa Procura ha formulato un'imputazione di responsabilità amministrativa nei confronti del predetto dirigente, invitando quest'ultimo a rendere le proprie deduzioni ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.l. 453/1993, conv. in legge n. 19/1994

e, recentemente, non essendo state ritenute le rassegnate deduzioni idonee a superare i contestati profili di responsabilità, ad introdurre specifica azione risarcitoria per un danno quantificato in 1 milione e 140 mila Euro circa.

Nell'atto si è osservato come la complessiva condotta di servizio tenuta dal Soprintendente si sia caratterizzata per un'evidente macroscopica negligenza e imperizia nell'esercizio delle funzioni di competenza, tradottasi in oggettivi quanto indebiti vantaggi ottenuti dall'impresa privata.

Il comportamento in questione, nel contempo, ha comportato un ingentissimo danno all'Amministrazione di appartenenza ed alla collettività, per effetto della consentita manomissione e alterazione di un bene archeologico tutelato di rilevante importanza, quale è il tratturo in questione, che costituisce una delle poche testimonianze, sopravvissuta nei secoli, di un percorso viario antico risalente ad epoca sannitica, ancora leggibile per la sua gran parte e nei suoi tratti essenziali sul territorio.

La Procura ha, inoltre, evidenziato come il provvedimento che ha autorizzato i lavori di *"…sistemazione…"* del tratturo fosse del tutto coerente con i precedenti atti posti in essere dal predetto dirigente nel corso del procedimento volto all'approvazione ed alla realizzazione del progetto relativo al parco eolico che insiste sulla cornice collinare che contorna l'importantissimo sito archeologico di *Saepinum*-Altilia, anch'essi caratterizzati – ad avviso di questa Procura - da un elevato grado di approssimazione, contraddittorietà, negligenza ed incapacità professionale, nonché da un'obiettiva ed innegabile accondiscendenza nei confronti dell'impresa privata, ancorché gli stessi non abbiano comportato all'attualità ulteriori danni certi e risarcibili, non essendo stato tale impianto ancora realizzato.

Certo ed attuale si è, invece, rivelato il danno subito dal bene archeologico tutelato in conseguenza della sua «*sistemazione*», in due ampi tratti, con *"…misto di cava…"* ai fini del suo successivo utilizzo come pista camionabile: intervento questo, autorizzato dal Soprintendente in palese contrasto con le prescrizioni del precedente provvedimento di vincolo archeologico, che inibivano qualsiasi intervento sull'antico tracciato stradale che ne alterasse la fisionomia o ne mutasse il percorso, o comunque potesse «*danneggiare o obliterare le strutture*».

Più in particolare, quanto alla tipologia e all'entità del danno derivato da siffatta condotta, la Procura ha attribuito rilievo alla circostanza, attestata dal Consulente Tecnico del Requirente penale, che i lavori hanno reso *"…irriconoscibili l'originario profilo e l'originaria ampiezza della sede stradale…"* e che *"…il danno non è irreversibile, ma non è neanche possibile realizzare il ripristino dello stato dei luoghi nelle condizioni in cui erano prima di subire le alterazioni…"*.

Alla luce di queste considerazioni, la Procura ha ritenuto ravvisabile, innanzitutto, un danno patrimoniale pari alla spesa necessaria (€ 140.000 circa) per portare in pristino stato il bene archeologico manomesso e deturpato.

Altro profilo di danno è stato individuato nella circostanza che il bene archeologico in questione ha subito un grave *vulnus* alla sua fruizione e visibilità pubblica, posto che la sistemazione con misto di cava dell'antico percorso tratturale (vale a dire il completo occultamento di due suoi ampi tratti con spessi strati di comune pietrisco), modificandone la fisionomia ed alterandone in modo profondo la struttura, ne ha impedito ed impedirà per un lungo periodo di tempo (dalla data in cui essa è stata effettuata, collocabile intorno alla fine del 2007/inizi del 2008, e sino a quella in cui sarà portato al suo stato originario) la stessa percezione e leggibilità come testimonianza del passato.

Nella valutazione del danno, d'altra parte, questa Procura ha tenuto debitamente conto che non sarà più possibile, pure a seguito dei necessari lavori di ripristino, ricondurre l'antica strada pastorale nelle identiche condizioni in cui era al momento dell'apposizione del vincolo e prima di subire le alterazioni consentite dal Soprintendente, con conseguente impossibilità della sua futura fruizione pubblica nello stesso identico stato in cui era pervenuto all'atto della sua sottoposizione a tutela.

In punto di diritto, si è osservato che i beni culturali sono beni pubblici, non in quanto di appartenenza pubblica (in molti casi, anzi, si tratta di beni di privati), ma in quanto beni di pubblica fruizione, con ciò volendosi significare il valore assoluto e predominante nel loro regime giuridico, della fruibilità e della visibilità e, dunque, in buona sostanza, la particolare rilevanza del momento estetico, quale espressione del sotteso valore storico, artistico, o architettonico a seconda dei casi.

In altri termini, il valore economico dei beni culturali coincide con il loro valore estetico e, quindi, con la loro intangibile capacità di essere visti ed apprezzati nella loro dignità e bellezza, con la conseguenza che ogni lesione di tale valore, ogni diminuzione del pregresso godimento intellettuale, ogni situazione che venga a modificare, come nella fattispecie all'esame, tale sensazione di godimento che essi offrivano alla vista prima dell'atto lesivo, costituisce danno economicamente valutabile, che merita di essere risarcito.

E lo scopo del vincolo – che nel caso di specie è stato sostanzialmente vanificato per effetto dell'illecita condotta di servizio del Soprintendente – consiste per l'appunto, soprattutto in materia di beni archeologici, nella salvaguardia dell'integrità delle testimonianze dell'antichità nello stato in cui sono state rinvenute, onde consentirne la loro visibilità e godibilità e conoscenza da parte della collettività.

E' allora di tutta evidenza, che allorquando tale integrità venga compromessa per effetto di illecite manomissioni, viene, per ciò stesso, a ridursi e, dunque, ad essere irrimediabilmente turbato (*id est*: danneggiato), il valore testimoniale ed estetico del bene culturale e, quindi, il senso di soddisfazione, di compiacimento o di apprezzamento che può trarsi dalla sua pubblica fruizione.

Tale specifico nocumento è stato, pertanto, quantificato, come accade normalmente per danni a beni di valore inestimabile (quali sono quelli culturali), in via

equitativa, *ex* art. 1226 c.c., in 1 milione di Euro in considerazione della natura e vetustà del bene di che trattasi (risalente al V-IV secolo avanti Cristo), della sua armonica collocazione in un contesto territoriale fitto di altri numerosi ed importantissimi siti di epoca sannitica, romana e medievale e, quindi, delle conseguenze pregiudizievoli che il suo deturpamento e la sua impossibile riconduzione alle condizioni originarie riverbererà inevitabilmente sulla fruizione pubblica dell'intero ed unico scenario storico-archeologico dell'area.

In un altro procedimento, che assume rilievo soprattutto sotto il profilo della novità della fattispecie dedotta in giudizio, la Procura si è occupata della tipica ipotesi di responsabilità connessa con la mancata pubblicazione su *web* degli incarichi di consulenza affidati dalle Amministrazioni a soggetti esterni, introdotta nell'ordinamento dall'art. 1, comma 127, della legge 23 dicembre n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), come modificato dall'art. 3, comma 54, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

Come ha chiarito la giurisprudenza della Corte dei conti, la norma delinea un'ipotesi speciale di responsabilità amministrativa, della quale tipizza con esattezza i presupposti oggettivi e soggettivi.

La condotta che dà luogo a responsabilità è individuata nella *"…liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza…"* in assenza della previa pubblicazione sul sito *web* dell'Amministrazione del provvedimento di conferimento dell'incarico, completo dell'indicazione dei soggetti percettori, della ragione del conferimento e dell'ammontare erogato.

L'espressione *"…dirigente preposto…",* con la quale la disposizione designa il responsabile dell'illecito, va, dunque, riferita al dirigente che ha il compito di liquidare il compenso, e non a quello tenuto alla pubblicazione degli incarichi.

La responsabilità discende dalla condotta in quanto tale, indipendentemente dalla legittimità del conferimento dell'incarico e dalla conseguente ricorrenza di un danno ingiusto (*ratio* della norma è, evidentemente, quella di tutelare la trasparenza amministrativa).

Si tratta, quindi, di un'ulteriore ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria, autonoma rispetto alla responsabilità risarcitoria, che eventualmente – in presenza, cioè, di un danno ingiusto – sia derivata dalla medesima condotta.

Nella specie, l'azione è stata esercitata nei confronti di un funzionario comunale, preposto all'erogazione del compenso dovuto a un consulente esterno, che vi aveva provveduto prima che fosse data pubblicità all'incarico sul sito *web* dell'Amministrazione, richiedendosi, in conformità alle prime pronunce intervenute nella soggetta materia da parte di altre Sezioni giurisdizionali, una sanzione pari allo stesso importo del corrispettivo dell'incarico.

Si segnala, poi, un procedimento relativo all'azienda speciale «Molise Acque», esitato nel corso del 2011 in un invito a dedurre notificato all'allora direttore generale.

Esso ha ad oggetto la nomina, in lampante contrasto con la norma del Codice degli appalti disciplinante la soggetta materia, dei membri della commissione giudicatrice per una gara da effettuarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; pur trattandosi di gara per la progettazione esecutiva di acquedotto per un importo di rilevante ammontare, la scelta è caduta su soggetti interni alla stazione appaltante evidentemente privi di qualificazione, in quanto sprovvisti del titolo di studio necessario (laurea in ingegneria) per progettare le opere oggetto dell'appalto (si trattava di 3 geometri e di un altro impiegato privo persino di un titolo di studio di istituto tecnico superiore).

A seguito di tanto, il T.A.R., prima, e il Consiglio di Stato, poi, hanno condannato la Molise Acque ad un risarcimento del danno in favore dell'impresa seconda classificata di oltre € 2 milioni di euro, con ciò determinando un notevole danno erariale di pari importo.

Altre fattispecie degne di rilievo, per cui sono state introdotti specifici giudizi, hanno riguardato:

- l'affidamento da parte del Comune di Pozzilli, senza procedura concorsuale, di un incarico di progettazione di opere comunali ad una società di ingegneria, benché all'interno dell'Ente esistessero professionalità adeguate per svolgere l'incarico (nella specie, trattavasi di un ingegnere, tra l'altro assunto qualche mese prima, con contratto a tempo determinato, proprio per sopperire alla mancanza di personale con laurea specialistica; in questo caso, il danno azionato è stato fatto pari alla differenza tra l'esborso sopportato dal Comune per il pagamento della parcella professionale e il compenso di gran lunga minore che sarebbe spettato, a titolo di incentivo, al suddetto dipendente (€ 17.000 circa);
- la mancata assunzione da parte del Comune di Poggio Sannita di un vincitore di concorso, protrattasi per quasi 8 anni dacché il Giudice amministrativo aveva dichiarato l'illegittimità dell'annullamento della procedura concorsuale, disposto, a sua volta, ben 10 anni prima; il danno azionato ammonta ad € 88.000 circa, pari alle retribuzioni arretrate corrisposte all'interessato in esecuzione del giudicato amministrativo, senza corrispettiva prestazione di attività lavorativa;
- il conferimento da parte del Presidente del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Valle del Biferno di un incarico di consulenza continuativa ad un avvocato penalista; la consulenza è stata ritenuta illegittima, irragionevole, incongrua ed estranea agli interessi dell'Ente amministrato, basata su presupposti contraddittori ed infondati e, pertanto, priva *ab origine,* di alcuna utilità, con un conseguente danno pari all'intero esborso erogato al professionista nei diciotto mesi circa di durata del rapporto (€ 57.000 circa);
- l'illecito utilizzo da parte di ignoti di una tessera carburante intestata al Comitato Provinciale della Croce Rossa di Campobasso, che ha comportato un indebito esborso

di € 12.000 circa (il danno è stato imputato a tre dipendenti che con il loro comportamento gravemente negligente, e, quindi, indipendentemente dagli esiti dall'indagine penale svolta nei confronti di uno di essi, non avevano impedito, a vario titolo, il prodursi e l'aggravarsi del danno medesimo);

- il danno arrecato all'immagine del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali da un funzionario resosi responsabile di molteplici fatti di corruzione (€ 50.000);
- il danno arrecato all'ARSIAM (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura nel Molise) per effetto della liquidazione di indennità non dovute in favore del Direttore Generale (€ 179.000 circa);
- l'ingiustificato pagamento da parte dell'ASREM a due liberi professionisti di un importo forfetario (€ 51.200) a titolo di risarcimento del danno a seguito della cessazione del rapporto, ancorché questa fosse stata legittimamente disposta nei loro confronti;
- il danno arrecato alla *ex* ASL 3 di Campobasso dal pagamento integrale a un appaltatore di servizi dell'intero corrispettivo pattuito in contratto, nonostante fosse stata acclarata la nullità dello stesso per difetto di forma; atteso che all'appaltatore spettava solo l'indebito arricchimento (€ 11.000 circa);
- la liquidazione di rimborsi spese non dovuti in favore del Presidente dell'ARSIAM (€ 11.000 circa);
- il danno arrecato all'ASREM da un medico che, pur essendo soggetto a rapporto di lavoro esclusivo con il Servizio Sanitario Nazionale, svolgeva attività libero professionale *extra moenia* (€ 65.000 circa);
- l'illegittima erogazione di un contributo previsto dalla normativa sull'emergenza post-sismica del 2002 da parte del Comune di Guardialfiera in difetto dei relativi presupposti (€ 4.800);
- il danno arrecato all'immagine del Ministero dell'Interno da un agente della Polizia di Stato resosi responsabile di un fatto di concussione a sfondo sessuale nei confronti di una collega (€ 15.000);
- l'illegittimo conferimento di incarichi di consulenza da parte dell'ASREM (€ 20.000 circa).

3.3.- Altre rilevanti indagini istruttorie svolte e in corso di svolgimento

Oltre a quelle sopra elencate, già esitate in giudizio, sono pendenti, ovviamente, numerose altre istruttorie ancora in corso, che concernono molteplici diversificate fattispecie di danno erariale.

Sicuramente, quella di maggior rilievo numerico riguarda l'illegittimo

conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione.

In questo caso, le segnalazioni provengono essenzialmente dalla locale Sezione regionale di controllo a seguito delle periodiche rilevazioni sul fenomeno previste dalla normativa di settore e riguardano, principalmente, gli Enti territoriali e l'ex Azienda sanitaria regionale.

Si passa dall'affidamento di consulenze che "mascherano" vere e proprie assunzioni di personale per l'espletamento di ordinarie attività istituzionali, ovvero di cui non sono ben chiari i contenuti e l'utilità, alla mancata osservanza dei tetti di spesa fissati dalla legge, all'attribuzione di compensi sproporzionati rispetto alla natura ed all'oggetto dell'incarico, alla violazione del precetto secondo cui il consulente deve essere scelto secondo criteri oggettivi e trasparenti all'esito di una specifica procedura selettiva.

Anche nello scorso anno sono state avviate numerose istruttorie nel settore delle forniture e dei lavori pubblici, con riguardo a variegati aspetti di danno erariale, quali, ad esempio, la lievitazione eccessiva dei costi di realizzazione rispetto alle previsioni di progetto, con conseguente impossibilità di portare a compimento l'opera programmata, l'affidamento degli appalti senza l'espletamento di procedure di evidenza pubblica, mediante lo strumentale frazionamento della spesa, ovvero l'improprio ricorso al criterio della somma urgenza, la redazione di ingiustificate perizie di variante con conseguenti immotivate sospensioni dei lavori che, oltre a determinare il prolungamento del termine di ultimazione, comportano, molto spesso, l'iscrizione di onerose riserve da parte delle imprese appaltatrici.

Con riferimento al terremoto del 31 ottobre 2002, va segnalato che, mentre sono ormai in via di esaurimento i fascicoli concernenti l'illegittima erogazione di finanziamenti per la ricostruzione di immobili urbani e rurali, ne è stato aperto uno specifico con riguardo al crollo della scuola "Iovine" di San Giuliano di Puglia, a seguito del passaggio in giudicato della sentenza della Corte di Appello di Campobasso che ha condannato, tra gli altri, tre pubblici agenti (sindaco, direttore dei lavori e capo dell'ufficio tecnico comunale) ritenuti corresponsabili, a vario titolo colposo, del drammatico evento.

La contestuale condanna del Comune al pagamento, in qualità di responsabile civile, di una consistente provvisionale in favore dei parenti delle vittime, ammontante nel complesso ad oltre 12 milioni di euro, comporta, infatti, il prefigurasi di una responsabilità indiretta dei predetti soggetti, nel momento in cui i risarcimenti verranno effettivamente erogati ai singoli beneficiari.

Nella relazione tenuta lo scorso anno si è dedicato uno specifico paragrafo al danno ambientale, con particolare riguardo alle iniziative dirette alla realizzazione di parchi eolici e fotovoltaici.

E' questa una materia sulla quale, stante l'ampia diffusione del fenomeno sul territorio regionale, risultano avviate numerose istruttorie, alcune delle quali stanno per essere portate a compimento.

Le fattispecie di più frequente riscontro concernono, in estrema sintesi, due ben distinte tipologie di danno.

Innanzitutto, quello propriamente "ambientale", che si concreta per effetto della concessione di un'autorizzazione (c.d. unica) alla realizzazione degli impianti in aperta violazione delle norme che disciplinano il relativo procedimento, ovvero, delle specifiche disposizioni di tutela dei singoli beni ambientali e paesaggistici.

In questo caso le condotte dannose sono, pertanto, riferibili ai funzionari della struttura regionale o statale preposta alla tutela dell'ambiente e del paesaggio che hanno espresso pareri favorevoli in evidente contrasto con le specifiche disposizioni normative di protezione, ovvero a quelli dell'autorità concedente (vale a dire della Regione) che non hanno, al contrario, tenuto in considerazione i pareri negativi espressi nel corso del procedimento dai predetti uffici o hanno addirittura pretermesso quest'ultimi, con infondati argomenti, dal procedimento medesimo (ciò che, invero, accade più di sovente con riguardo alla competente struttura periferica del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali).

A questa tipologia va ascritto il caso del parco eolico che sta per essere realizzato nell'area di Sepino-Altilia, cui si è fatto già cenno, che, infatti, oltre al danno già dedotto in giudizio per il danneggiamento dell'antico tratturo di epoca sannitica in prossimità del quale esso andrà ad insistere, presenta alcune rilevanti anomalie, attualmente oggetto di approfondimento istruttorio, nel procedimento culminato nella concessione dell'autorizzazione unica da parte del *commissario ad acta* nominato dal Tribunale Amministrativo regionale a seguito dell'inerzia della Regione.

La seconda casistica, anch'essa già messa in rilievo nella relazione tenuta lo scorso anno, concerne, invece, situazioni che, pur non essendo censurabili sotto il profilo del danno ambientale, stante la regolarità del procedimento volto alla concessione dell'autorizzazione unica, sono tuttavia strettamente connesse alla realizzazione dei citati impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative.

Ci si riferisce alla concessione da parte dei Comuni di diritti reali di godimento o di natura obbligatoria (locazione) sul territorio destinato ad ospitare gli impianti di produzione a fronte di un corrispettivo da parte dell'impresa concessionaria, variamente determinato.

Nella maggioranza dei casi oggetto di denuncia a questa Procura è stato, infatti, riscontrato che l'iniziativa della installazione di parchi eolici o fotovoltaici è assunta quasi esclusivamente dall'impresa privata, che impone a suo piacimento il regolamento contrattuale e ne governa, nei fatti, la concreta attuazione nel tempo, in assenza di qualsivoglia (o sulla base di un apparente) confronto concorrenziale (come, invece dovrebbe essere e come è stato, peraltro, recentemente prescritto

normativamente, trattandosi di contratti attivi da cui derivano entrate per l'Ente locale) e, dunque, senza che i Comuni abbiano alcuna seria possibilità, nei fatti, di interloquire efficacemente sui termini e sullo svolgimento del rapporto contrattuale.

Ciò si traduce nella stipula di contratti assai poco vantaggiosi per l'Ente locale a fronte del notevole lucro che ne ricava l'impresa privata (stante, peraltro, la permanenza del regime di forte incentivazione economica pubblica di cui beneficiano siffatti impianti) e, dunque, in consistenti danni patrimoniali sotto specie di lucro cessante, ove, peraltro, si ponga mente alla notevole durata (normalmente trentennale) dei rapporti contrattuali che si vanno ad instaurare.

A mo' di esempio, merita di essere citato il caso del Comune di Carpinone in provincia di Isernia, relativamente al quale è stata condotta, con l'ausilio del locale Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, una complessa istruttoria (attualmente in corso di ultimazione, essendosi dovuto attendere il concretizzarsi del danno a seguito del duraturo avvio della produzione) che ha evidenziato come, a seguito di una anomala e del tutto informale procedura selettiva, sia stata scelta un'impresa che, oltre a presentare le minori garanzie in tema di solidità patrimoniale e di *know how*, ha offerto le condizioni meno convenienti, con un danno per le casse comunali che, se riferito all'intero periodo del rapporto contrattuale, può stimarsi in svariati milioni di Euro.

Non va, peraltro, trascurato il rischio (non remoto, stante l'alta remunerabilità dell'investimento) di infiltrazioni della criminalità organizzata in siffatto tipo di *business* e, quindi, la possibilità di accordi illeciti tra le imprese e i pubblici dipendenti o amministratori come, invero, è stato disvelato da inchieste svolte dal Requirente penale in altri contesti territoriali.

In ultimo, va fatto un cenno alle istruttorie, anch'esse in numero discreto, in corso di svolgimento su questioni che attengono a fatti di gestione relativi alle numerose società partecipate o interamente controllate dalla Regione Molise.

All'argomento è stato dedicato, per la sua notevole e attuale rilevanza, il successivo paragrafo, in cui è stata illustrata, con carattere di generalità, la complessa problematica giuridica connessa a tale ormai diffusissimo sistema di gestione delle risorse e dei servizi pubblici, sotto il profilo della perseguibilità da parte delle Procure regionali dei danni al patrimonio pubblico che derivano da comportamenti illeciti degli amministratori e dei dipendenti di tali società.

In questa sede basterà accennare che i fascicoli aperti presso questo Ufficio riguardano sia specifici fatti di gestione di alcune delle suddette società (quali, ad esempio, quelli riguardanti alcuni appalti di servizi conferiti dalla società Molise Dati), sia fattispecie riconducibili, più a monte, a decisioni assunte (o omesse) dagli organi regionali con riferimento a tale specifico settore di attività.

Ci si riferisce, in particolare, alla mancata obbligatoria cessione, prevista della legge finanziaria per il 2008, delle quote azionarie possedute in alcune società (LTM e

Zuccherificio del Molise), all'inosservanza della disposizione di legge secondo cui il socio privato deve essere scelto mediante procedure ad evidenza pubblica (LTM), all'acquisizione di partecipazioni di società ad un prezzo eccessivo e sovrastimato ed in violazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di stato (Zuccherificio del Molise), se non proprio all'inutilità, ovvero, al fallimento di talune iniziative imprenditoriali che hanno comportato un notevole esborso di denaro (ancora, LTM, relativamente alla nota questione del mancato effettivo decollo, ad alcuni anni dalla costituzione della società, del collegamento marittimo merci e passeggeri con la Croazia per il quale tale società era stata costituita).

Il riferimento a quest'ultime vicende - sulle quali, com'è noto, sono pendenti anche indagini e giudizi in sede penale - offre l'occasione per ringraziare pubblicamente il Procuratore della Repubblica di Campobasso e tutti i magistrati del suo Ufficio per la fattiva collaborazione offerta (così come, d'altra parte, con riguardo a molte ulteriori indagini istruttorie, quali, ad esempio, quella relativa al danneggiamento del tratturo sannitico vincolato di cui si è già detto e quelle concernenti frodi e malversazioni perpetrate nel settore dei finanziamenti pubblici o reati contro la Pubblica amministrazione), al fine del pronto e proficuo perseguimento delle condotte dei pubblici amministratori e dipendenti che, oltre a rivestire gli estremi di reato, sono altresì causative di danno erariale.

Si può, dunque, ben affermare che in questa Regione ha trovato più che soddisfacente attuazione la circolare emanata dal Procuratore Generale presso la Corte di cassazione all'inizio dello scorso anno, con cui, ponendosi in evidenza *"…il ruolo determinante…"* svolto dal Pubblico Ministero contabile nella *"…tutela degli interessi finanziari pubblici…"*, sono stati formulati indirizzi di coordinamento in ordine alla corretta ed uniforme applicazione dell'articolo 129, comma 3 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, secondo cui, com'è noto *"…quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione…"*.

Ed invero, non può essere revocato in dubbio, che gli scambi di comunicazioni e la sinergia tra i due diversi uffici del Pubblico Ministero (non è, infatti, infrequente che vi siano flussi informativi anche in senso inverso), pur nel rispetto delle rispettive attribuzioni e competenze, assumono un'importanza fondamentale in una logica di funzionalità reciproca delle tutele giudiziarie apprestate dall'ordinamento, in vista dell'unico e comune obiettivo di un "servizio giustizia" in favore della collettività davvero efficace.

3.4.- Sentenze di accoglimento

In ultimo, appare opportuno dar conto di alcune delle sentenze emesse dalla Sezione giurisdizionale nel 2011 che hanno accolto, condividendole pienamente, le domande risarcitorie formulate da questo Ufficio.

Nel precisare che tale esito ha riguardato gran parte delle azioni, qui di seguito si illustrano le pronunce di maggior rilievo.

Un caso particolarmente interessante sotto il profilo dell'estensione soggettiva della giurisdizione contabile ha riguardato un giudizio di responsabilità proposto nei confronti di un notaio, il quale, secondo quanto emerso all'esito delle indagini svolte dalla magistratura penale, ha omesso di riversare all'Erario le somme che numerosi clienti gli avevano consegnato a titolo di anticipazione delle imposte di registro, ipotecarie e catastali.

In punto di diritto, questa Procura aveva osservato come, in base alla normativa vigente, il notaio, nel rogare un atto pubblico, sia obbligato a effettuare un duplice adempimento nel termine di 30 giorni: la registrazione dell'atto ed il pagamento delle rispettive imposte (di registro, catastali ed ipotecarie).

Queste ultime sono a carico delle parti contraenti, le quali, tuttavia, non adempiono l'obbligazione tributaria mediante pagamento all'ufficio finanziario competente (in questo caso, l'Agenzia delle Entrate), bensì a mani del notaio, che a sua volta è tenuto a versarle all'Agenzia.

In tal modo, il notaio svolge il ruolo di «responsabile di imposta», ossia di soggetto designato dallo Stato – per «comodità operativa» – come legittimato a ricevere il denaro dai privati e ad effettuarne il versamento nelle casse dell'ufficio finanziario (cfr. Cass. civ., Sez. V, 10 agosto 2010, n. 18493).

In virtù della funzione di responsabile di imposta attribuita *ex lege* al notaio, si è quindi sostenuto che in capo a costui può senza dubbio ravvisarsi un rapporto con l'Amministrazione fiscale idoneo a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Si è a tal proposito richiamata la normativa che disciplina la responsabilità – cd. contabile – dei soggetti che hanno l'effettivo maneggio di denaro pubblico (artt. 44 e 54, r.d. 1214/1934; art. 85, r.d. 2440/1923; art. 178, r.d. 827/1924; art. 21, D.P.R. 3/1957).

Infatti, nel momento in cui pervengono nelle mani del notaio, le somme a ciò destinate acquisiscono natura di *pecunia publica* e non possono ricevere altra destinazione se non quella prescritta.

La Procura ha, altresì, sostenuto che non appariva di ostacolo alla proposizione dell'azione di responsabilità contabile il fatto che il notaio, con riferimento alle somme non versate, fosse parallelamente soggetto alla pretesa impositiva dell'Amministrazione finanziaria, rientrante nella cognizione del giudice tributario.

I due profili di responsabilità, infatti, ben possono concorrere, così come vi è concorrenza – sino all'integrale corresponsione all'Erario della somma non versata – tra l'attività delle due distinte giurisdizioni.

A seguito della citazione in giudizio del notaio (con atto depositato in Segreteria il 31 dicembre 2010), il processo di responsabilità si è svolto interamente nel corso del 2011, concludendosi con il pieno accoglimento della prospettazione accusatoria sia in punto di giurisdizione che nel merito, con la conseguente condanna del professionista al pagamento della somma di € 125.744.

Di interesse sono, poi, due sentenze in materia di illegittima erogazione degli incentivi destinati ai progettisti interni all'Amministrazione, ai sensi dell'art. 18, della legge n. 109/1994 (oggi art. 92 del d.lgs. n. 163/2006).

Una di tali pronunce ha avuto per oggetto una serie di lavori, realizzati da un Comune, per i quali le funzioni di R.U.P. erano state svolte, ai sensi dell'art. 7, comma 1, D.P.R. 554/1999, da personale interno all'Ente.

Per l'esecuzione di tali funzioni il dipendente aveva percepito un compenso, aggiuntivo alla retribuzione ordinaria, pari in maniera pressoché costante all'1,5% dell'importo dei lavori a base d'asta.

In tutti questi casi, tuttavia, il medesimo dipendente aveva svolto anche altre attività riconducibili a quelle di cui all'art. 18, comma 1, della legge n. 109/1994, ossia le mansioni di progettista e di responsabile della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione.

L'Amministrazione avrebbe dovuto remunerare la totalità delle prestazioni svolte mediante il sistema degli incentivi e, quindi, contenere la spesa complessiva sostenuta a tal fine entro il limite dell'1,5% dell'importo dei lavori a base d'asta di ciascuna opera, secondo le disposizioni applicabili *pro tempore*.

Al contrario, essa ha destinato l'intero "monte incentivi" al compenso del R.U.P., remunerando le altre prestazioni in modo del tutto indipendente dal sistema degli incentivi e dal connesso limite massimo, e liquidando importi spesso notevolmente superiori al "monte incentivi" stabilito dalla legge.

La Sezione giurisdizionale, facendo propria la prospettazione rappresentata nell'atto di citazione, ha ritenuto che le somme erogate in eccesso costituissero danno erariale e ha condannato i responsabili (individuati nel Responsabile del Settore tecnico dell'ente e nel Segretario comunale) al relativo risarcimento.

L'altra pronuncia, invece, ha dichiarato l'illiceità dell'erogazione dei predetti incentivi da parte di un I.A.C.P. ad alcuni professionisti con i quali l'Ente aveva stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi delle speciali previsioni contenute nelle ordinanze di protezione civile emesse a seguito del sisma del 2002.

Tali ordinanze, infatti, consentivano una deroga per gli Enti locali – tra i quali, secondo quanto ritenuto dalla Sezione, va incluso l'I.A.C.P. – al già citato art. 18 della

legge n. 109/1994.

Ne è conseguito l'accoglimento della richiesta di condanna proposta nei confronti degli organi di vertice dell'Istituto.

Un'importante arresto della Sezione concerne, poi, l'affermazione della natura illecita delle consulenze conferite da parte di un'Amministrazione a propri *ex* dipendenti cessati volontariamente dal servizio, in violazione dell'art. 25, della legge n. 724/1994, secondo cui «*Al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio».*

Nella fattispecie, l'Azienda sanitaria regionale aveva affidato incarichi di consulenza a un *ex* dipendente che aveva convenuto la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro allorché presentava i requisiti per accedere alla pensione di anzianità, mentre non aveva ancora raggiunto l'età per la pensione di vecchiaia, come fissata dall'art. 1 del d.lgs. n. 503/1992.

Nella prospettazione accusatoria era stata ritenuta irrilevante la circostanza che, all'epoca della risoluzione consensuale, il dipendente avesse raggiunto i requisiti per fruire del medesimo trattamento pensionistico di cui avrebbe goduto se avesse atteso la pensione di vecchiaia.

Ciò, infatti - ad avviso della Sezione, che ha accolto integralmente la prospettazione di questo Ufficio - non consente in alcun modo di ritenere che, ai fini dell'applicazione della legge n. 724/1994, la condizione in cui versava il predetto dirigente fosse equiparabile alla pensione di vecchiaia: collocandosi anticipatamente in pensione (di anzianità), costui aveva infatti fruito dell'indennità prevista dall'art. 22 del C.C.N.L. di categoria, calcolata in base al numero di mensilità mancanti per il raggiungimento del limite massimo di età pensionabile, e della quale non avrebbe beneficiato ove avesse atteso la pensione di vecchiaia.

A tal proposito, la Sezione ha, inoltre, osservato che il divieto di cui all'art. 25 della legge n. 724/1994 è finalizzato proprio ad evitare che i dipendenti, dopo essersi collocati in pensione di anzianità allo scopo di fruire delle indennità collegate alla risoluzione anticipata del rapporto, riprendano, *sub specie* di consulenti, a svolgere le medesime funzioni che espletavano in precedenza, rendendo così priva di giustificazione l'erogazione di quelle indennità.

Condividendo pienamente la prospettazione di questa Procura, il Collegio

giudicante ha, conclusivamente, ritenuto gli organi di vertice dell'Azienda responsabili del danno costituito dal compenso del consulente, pur riconoscendo, ai sensi dell'art. 1226 c.c., la sussistenza di un'utilità nelle prestazioni rese dal medesimo in favore dell'Amministrazione.

Un altro versante sul quale è stata riconosciuta la fondatezza dell'azione della Procura è quello delle spese sostenute da enti pubblici per attività non conformi alle finalità istituzionali.

In particolare, con una pronuncia del luglio 2011 è stata affermata la responsabilità di un Soprintendente per i Beni Archeologici che aveva commissionato, a spese dell'Amministrazione, la stampa di n. 1500 copie di un volume di studi – del quale il medesimo Soprintendente era coautore – che riguardavano quasi integralmente antichità rinvenute in aree geografiche diverse da quelle di competenza della Soprintendenza molisana.

Occorre, poi, dare conto della costante emersione di fenomeni di illecita percezione di finanziamenti pubblici, rientranti, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, nella cognizione della magistratura contabile.

La Procura ha ottenuto, nell'anno 2011 e nei primi mesi dell'anno corrente, risultati di assoluto rilievo nei confronti dei soggetti responsabili, a vario titolo, di illeciti di questo tipo.

Si segnalano, in particolare, l'emissione di n. 4 sentenze di condanna e di un provvedimento di sequestro conservativo, per l'importo complessivo di 1 milione e 500 mila Euro circa.

La misura cautelare del sequestro conservativo *ante causam* è stata utilizzata anche in relazione ad altro tipo di fattispecie.

È stato, in particolare, chiesto e ottenuto il sequestro dei beni – per l'importo di € 400.000 – di un *ex* dipendente pubblico convenuto in giudizio, a seguito di applicazione della pena in sede penale per molteplici episodi di concussione, per il risarcimento del danno cagionato all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza.

Merita, infine, di essere posto in risalto l'accoglimento della domanda risarcitoria formulata in relazione ai lavori di realizzazione dell'impianto di imbottigliamento delle acque minerali della sorgente Quarto nel Comune di Pescopennataro (IS), predisposto grazie a un finanziamento erogato dalla Regione Molise e rivelatosi, all'esito dei lavori, di fatto inutilizzabile e non funzionale.

La pronuncia acquista peculiare rilievo non solo per l'entità del danno complessivo – pari a circa € 1.700.000 – e per la risonanza che la vicenda ha avuto a livello locale, ma anche perché la condanna è stata comminata, oltre che nei confronti di amministratori pubblici locali e regionali, a carico del direttore dei lavori e, in proprio, dell'amministratore del consorzio incaricato della realizzazione dell'impianto.

In relazione a quest'ultimo, in particolare, la Sezione ha respinto, sulla base della corrente giurisprudenza della Corte di cassazione, l'eccezione di difetto di

giurisdizione e di legittimazione passiva, non ritenendo ostativa all'affermazione della giurisdizione contabile la circostanza che il soggetto contrattualmente obbligato alla realizzazione dell'impianto fosse il consorzio stesso, e non già la persona del suo amministratore.

4.- La controversa questione della giurisdizione della Corte dei Conti sugli amministratori ed i dipendenti delle Società pubbliche partecipate

La vicenda da ultimo citata offre lo spunto per affrontare una questione assai viva attualmente nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale: quella, cioè, dei limiti della giurisdizione contabile in ipotesi di *mala gestio* da parte di amministratori e dirigenti di società partecipate dalla Pubblica Amministrazione e, più in generale, nei riguardi di privati beneficiari a vario titolo di provvidenze pubbliche.

Nel corso del 2011, infatti, è andato viepiù consolidandosi il *revirement* giurisprudenziale in senso restrittivo della Suprema Corte di Cassazione iniziato con la ormai famosa sentenza n. 26806/2009, ancorché esso sia riferito essenzialmente alla prima problematica (non mancano, tuttavia, casi in cui la giurisdizione della Corte dei conti è stata negata anche in ipotesi di illecito utilizzo di contribuzioni pubbliche, sul presupposto della non ricorrenza del requisito del concorso del soggetto beneficiario al "programma" della pubblica amministrazione erogante o della devianza da quest'ultimo).

Gli snodi essenziali del nuovo approdo della Corte regolatrice - che sembra ormai abbastanza consolidato, essendo stato ribadito in ulteriori arresti degli inizi di questo nuovo anno - possono così riassumersi:

- il rapporto di servizio tra società partecipata e socio pubblico resta un presupposto indefettibile per il radicamento della giurisdizione della Corte dei conti;
- a tali fini occorre, tuttavia, distinguere nettamente il danno inferto al patrimonio del socio pubblico da quello prodotto al patrimonio societario;
- solo nel primo caso (danno che incide direttamente sul patrimonio del socio pubblico) può ritenersi sussistente anche un rapporto di servizio tra il singolo amministratore o dipendente della società che l'abbia prodotto con la sua condotta e l'amministrazione pubblica detentrice della quota societaria, con conseguente giurisdizione della Corte dei conti;
- nell'altro caso, invece (danno prodotto al patrimonio sociale), non è configurabile un danno erariale, la cognizione appartiene al giudice ordinario ed è esclusivamente esercitabile l'ordinaria azione sociale di responsabilità prevista dal codice civile;
- in tal'ultima ipotesi, la giurisdizione della Corte dei conti può radicarsi esclusivamente laddove il rappresentante del socio pubblico negli organi sociali o, comunque, chi sia titolare del potere di decidere per esso, abbia omesso colpevolmente di esercitare l'azione di responsabilità o, comunque, di adottare o sollecitare gli opportuni correttivi per contrastare condotte illecite capaci di condurre ad un depauperamento del patrimonio sociale.

Come si vede, trattasi di principi che hanno in buona parte vanificato l'apertura

che sembrava essere stata operata nel 2004, allorquando la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la nota sentenza n. 3899/2004 ebbe, in contrario, ad affermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice contabile per le ipotesi di responsabilità amministrativa degli amministratori delle società per azioni partecipate *"…in misura assolutamente maggioritaria dalla pubblica amministrazione…"* relativamente a danni procurati al patrimonio sociale, nella duplice considerazione dell'essere siffatte società *"…in relazione non organica, ma funzionale…"* con l'Ente pubblico, *"…caratterizzata dall'inserimento….nell'iter procedimentale…come compartecipe dell'attività a fini pubblici…"* e dell'irrilevanza, in tale prospettiva *"…della natura privatistica dell'ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto…"*.

Indirizzo questo che ha trovato la sua massima espansione con l'ordinanza n. 4511/2006 (pronunciata in materia di società private beneficiarie di contribuzioni pubbliche), con cui è stato superato lo stesso criterio di un precostituito rapporto di servizio quale elemento qualificante e imprescindibile per il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, così avvalorandosi un orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali della Corte dei conti che, partendo proprio da una sentenza della Sezione Molise (n. 234/2002), era andato via via affermandosi.

Con tale ordinanza, infatti, la Corte regolatrice ebbe modo di sancire, tra l'altro, che *"…il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti…"*, dando così sostanziale ed esclusiva rilevanza, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, all'elemento oggettivo della natura pubblica del denaro in relazione alle quali viene a configurarsi il danno, piuttosto che a quello soggettivo della qualificazione giuridica dell'autore del danno e della sua relazione con la Pubblica Amministrazione.

Sta di fatto che, a seguito del surriferito *ius praetorium*, è stata introdotta nell'ordinamento una norma (art. 16-*bis* della legge n. 31/2008 di conversione del d.l. n. 248/2007, c.d. "milleproroghe") che, pur perseguendo l'evidente e prioritario intento di escludere la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti delle società partecipate dallo Stato quotate nei mercati regolamentati (e non sembra imputabile al caso che alcune delle sentenze delle Sezioni regionali della Corte cui si è fatto testè cenno riguardassero amministratori e dirigenti di due delle più importanti *public companies* nazionali, vale a dire ENI ed ENEL), ha paradossalmente finito - argomentando a contrario - per dare rilievo legislativo ai principi giurisprudenziali sopra citati nei confronti di tutte le altre tipologie di società pubbliche (e, quindi, soprattutto, di quelle, assai numerose, anche in questa Regione, partecipate dagli Enti locali).

Ed è a questo punto che si innesta il citato cambio dell'orientamento della

Corte di cassazione nella soggetta materia che fa perno – come si è detto – sulla sottile distinzione tra danno al patrimonio sociale e danno al patrimonio pubblico (del socio pubblico).

Non è questa la sede, ovviamente, per innescare una tenzone giuridica con la Suprema Corte di cassazione, che pure ci ha abituato, assai spesso, a repentini cambi di indirizzo, dovendosi peraltro riconoscere che, sotto un profilo di stretto diritto, la tesi affermata (come, d'altro canto, qualunque teoria nel campo giuridico) ha un suo fondamento.

Quello che, invece, si ritiene di poter osservare è che i supremi giudici della giurisdizione non sembrano aver colto la sostanza del problema e le conseguenze pratiche del loro *dictum*, ancorché assistito da puntuali argomenti giuridici.

E la sostanza è che il fenomeno delle società pubbliche partecipate ha assunto, specie a livello locale, una dimensione preoccupante; che le numerose indagini della magistratura penale e di quella contabile hanno ormai disvelato come, in molti casi, la loro creazione, men che finalizzata ad una più efficiente ed economica gestione di servizi pubblici, sia invece strumentalmente diretta a sottrarsi alle stringenti regole del patto di stabilità, se non proprio ad esclusivi fini clientelari (assunzioni, attribuzioni di cariche sociali, favoritismi nei confronti dei *partner* privati e via dicendo), ovvero a gestire in maniera disinvolta, in assenza di qualsivoglia serio controllo e senza tema di incorrere nelle ferree misure di finanza pubblica imposte dalla contingente congiuntura economica, ingenti flussi di denaro provenienti dalle casse pubbliche.

Non è un caso, infatti, che gli analisti economici e lo stesso governo abbiano riconosciuto nel fenomeno del diffondersi delle società pubbliche (specie in quelle che gestiscono i servizi pubblici locali) un effetto di crescita esponenziale della spesa pubblica (oltreché significativi effetti distorsivi sul mercato e sulla concorrenza), tanto da indurre il legislatore, come è noto, ad intervenire ripetutamente, anche da ultimo, con il c.d. "decreto liberalizzazioni", per disciplinare molteplici aspetti della loro attività.

Ora, se si considera che la maggior parte di queste società (come qui in Molise, dove il fenomeno riguarda soprattutto l'Ente Regione) sono controllate totalmente o maggioritariamente dalla Pubblica Amministrazione, si rivela in tutta e lampante evidenza come l'eventualità che il socio pubblico o il suo rappresentante nell'organo amministrativo o di controllo eserciti l'azione di responsabilità in ipotesi di sperpero delle risorse sociali o di inefficiente gestione che impoverisca il patrimonio societario, appare assai remota, poiché ciò significherebbe, come è abbastanza chiaro, agire, in buona sostanza, contro sé stessi.

Di tanto, d'altra parte, sembra essersi resa conto la stessa Suprema Corte, che, evidentemente consapevole nella mancanza di tutela che in siffatta (assai probabile) evenienza ne deriverebbe per le pubbliche risorse riversate nel patrimonio

delle società partecipate, si è premurata di precisare – come si è già avuto modo di dire – che in tal caso il Pubblico Ministero contabile potrebbe agire nei confronti del rappresentante del socio pubblico nel *board* societario o, comunque, del soggetto titolare del potere di assumere una tale decisione secondo la sua specifica struttura organizzativa, che abbia omesso di proporre l'azione di danno dinanzi al giudice civile o di attivare altri strumenti di tutela del patrimonio sociale.

Sennonché, non sfugge come tale rimedio si appalesi assai poco incisivo, di scarsa utilità pratica e assolutamente farraginoso.

Innanzitutto, perché, a fronte di una contestazione di tal genere mossa dal Pubblico Ministero contabile, sarebbe senza dubbio proposta l'eccezione, assolutamente fondata, incentrata sulla non intervenuta scadenza del termine prescrizionale per proporre l'azione di responsabilità dinanzi al Giudice ordinario, con la conseguenza che l'azione contabile non potrebbe essere esercitata prima dello spirare di tale termine, con inevitabile allungamento dei tempi, che condurrebbe all'accertamento dell'eventuale responsabilità dei soggetti coinvolti nell'omissione a notevole distanza di tempo dalla commissione dei fatti illeciti.

In secondo luogo, perché l'eventuale condanna colpirebbe, non già l'autore del danno (come appare giusto e certamente più etico), bensì un soggetto diverso cui è imputabile una mera inerzia; d'altra parte, l'eventuale azione di rivalsa che dovesse essere riconosciuta al soggetto condannato dalla Corte nei confronti dell'autore del danno, si risolverebbe in una defatigatoria successione di giudizi, per poi giungere, dopo molti anni, ad un risultato che si sarebbe potuto raggiungere in maniera pronta e diretta parecchio tempo prima.

Last but not least, perché l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti diretti dell'autore del danno si rivelerebbe, in molti casi, assai più proficua sotto il profilo della possibilità di un integrale ed immediato ristoro del pregiudizio economico subito dall'erario pubblico, per la notoria maggiore entità degli emolumenti riconosciuti agli amministratori e ai dirigenti delle Società pubbliche rispetto a quelli percepiti dagli amministratori o dai dipendenti delle Pubbliche amministrazioni e, quindi, per la loro più consistente disponibilità patrimoniale.

In definitiva, la Suprema Corte pare non aver percepito quello che il cittadino comune mostra di aver ben compreso, come dimostrano i molti esposti che pervengono a questa come ad altre Procure regionali in ordine a presunti sprechi, ad indebite elargizioni, ingiustificate e clientelari moltiplicazioni nelle assunzioni di personale che si consumano nelle società pubbliche partecipate dagli Enti locali.

Vale a dire, che il denaro pubblico, quello cioè che proviene dal prelievo coattivo nei confronti dei contribuenti, rimane tale anche se a gestirlo è una società per azioni strutturata secondo un modello prettamente privatistico o se a beneficiarne per finalità di carattere pubblicistico è un soggetto privato e che, in caso di cattiva gestione o di indebito utilizzo, siano essi dolosi o colposi, i responsabili devono

risponderne direttamente dinanzi alla magistratura istituzionalmente preposta a tale precipua funzione.

Il *quisque de populo* non è sicuramente attratto da disquisizioni giuridiche e non comprende gli astratti schematismi e i sottili distinguo (quali quelli tra danno al patrimonio societario e danno al patrimonio del socio pubblico): per lui non fa alcuna differenza che il denaro pubblico, preveniente anche dalle imposte da lui versate, sia stato sprecato o elargito indebitamente dall'amministratore della società e che a subire il danno sia giuridicamente il patrimonio di quest'ultima.

Ciò che gli interessa è soltanto che a seguito di ciò la società verosimilmente fallirà o sarà ripianata con ulteriori apporti di risorse pubbliche, con conseguente ennesimo inutile dispendio di denaro pubblico.

Non appare, pertanto, inutile auspicare anche in questa materia, assai delicata per gli equilibri della finanza locale e nazionale, un intervento legislativo chiarificatore, ovvero un ripensamento del Supremo giudice della giurisdizione.

E vorrei aggiungere che non si tratta, ovviamente, di una questione soltanto accademica o, peggio ancora, di un'istanza corporativa, ovvero di una ennesima (come pure è stato affermato da alcuni commentatori) pretesa espansionistica della giurisdizione contabile.

L'esperienza recente ha dimostrato che in caso di danno pubblico, quando l'esercizio dell'azione risarcitoria viene demandata agli stessi apparati pubblici cui appartengono i soggetti che l'hanno arrecato, i risultati sono praticamente inesistenti se non proprio nulli (ci si riferisce in particolare alla materia del danno ambientale o a quella dei danni arrecati agli enti locali dai propri dipendenti ed amministratori, nelle quali il legislatore ha finito, poi, per riconoscere la maggiore tutela offerta all'erario dall'azione officiosa esercitata dalle Procure contabili, riattribuendo la giurisdizione alla Corte dei conti).

D'altra parte, non sarà, anche qui, imputabile ad una combinazione fortuita il fatto che non si ha praticamente notizia di azioni risarcitorie di responsabilità sociale introdotte dinanzi al giudice ordinario nei confronti di amministratori e dipendenti di società pubbliche partecipate (se non di natura strumentale, essenzialmente in caso di cambio della maggioranza politica nell'ambito del "socio pubblico" che aveva espresso i precedenti amministratori) e che le più eclatanti vicende di illecite appropriazioni e di sperpero di risorse che hanno riguardato società pubbliche nazionali e locali siano state portate alla luce dalle inchieste svolte dalle Procure regionali presso le Sezioni regionali della Corte dei conti.

In questa sede corre, comunque, l'obbligo di informare l'opinione pubblica sul fatto che, se tale indirizzo restrittivo della Corte di cassazione non muta, non potrà darsi seguito alle numerose istruttorie avviate da questa Procura su alcune società pubbliche istituite in questa Regione, a cui si è accennato più avanti, dovendosi necessariamente valutare l'opportunità di introdurre azioni che saranno poi vanificate,

con ogni probabilità, da pronunce dichiarative del difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Certo, ci si rende perfettamente conto che *rebus sic stantibus* (consentendo, cioè, per un verso, l'ordinamento la costituzione di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente o minoritaria partecipazione pubblica e rimanendo, per l'altro, immutate le regole generali stabilite dal codice civile per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori) si pone un delicato problema di raccordo tra l'azione ordinaria esperibile dinanzi al giudice ordinario e quella di competenza delle Procure contabili, così come di una possibile interferenza di quest'ultima con le regole proprie del modello societario privatistico e del mercato (ma ciò vale soprattutto per le grandi società pubbliche nazionali quotate, caratterizzate da un cospicuo azionariato diffuso, e da consistenti quote di partecipazione possedute da investitori istituzionali anche esteri, che peraltro - come si è già detto - sono ormai fuori, per esplicito precetto normativo, dalla sfera di cognizione della Corte dei conti).

La giurisprudenza della Corte dei conti non si è sottratta dall'affrontare questa problematica (cfr., tra le tante, Sez. Lombardia n. 114/2006), offrendo soluzioni ragionevoli che non si risolvono in danno ma, semmai, nel senso di una maggiore tutela degli azionisti privati.

Un maggiore approfondimento sull'argomento si richiede, pertanto, anche al massimo Organo regolatore della giurisdizione, il quale saprà certamente trovare una soluzione più soddisfacente che, contemperando i vari interessi in gioco, salvaguardi anche quello, non secondario, all'integrità dell'Erario pubblico.

A tal fine, sarà forse opportuno ed utile cominciare col distinguere le varie tipologie riscontrabili nella variegatissima costellazione di società partecipate esistenti (come pure è stato fatto in passato per le cosiddette società di diritto speciale, cioè quelle fatte oggetto di una speciale e compiuta disciplina legislativa e per la RAI, nei confronti delle quali è stata invece pienamente riconosciuta la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti).

E' del tutto evidente, infatti, che, ai fini che qui interessano, non si possono mettere sullo stesso piano società a totale o prevalente partecipazione pubblica con società dove la quota sociale posseduta dalla Pubblica amministrazione è minoritaria; grandi società che gestiscono servizi strategici di interesse nazionale e che operano anche in mercati internazionali, con società di esclusivo rilievo territoriale che gestiscono un servizio pubblico locale; società con una pluralità di soci privati e società caratterizzate da un partenariato privato ristretto o ristrettissimo, e così via.

Sul punto c'è da essere moderatamente ottimisti se è vero, com'è vero, che con una recentissima ordinanza, depositata il 24 febbraio scorso (n. 2815/12) le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ritenuto opportuno rinviare a nuovo ruolo un giudizio su un regolamento preventivo di giurisdizione proposto da alcuni

amministratori e dipendenti di una società partecipata convenuti in giudizio dal Procuratore regionale per il Veneto, *"…al fine di acquisire…"* le risultanze di un incontro di studio che si sarebbe tenuto sull'argomento presso la stessa Corte qualche giorno dopo la data dell'udienza.

La singolarità della motivazione del rinvio, nonostante il contestuale richiamo alla necessità di acquisire anche una relazione dell'Ufficio del Massimario sui principi enunciati in materia dalle stesse SS.UU. negli ultimi due anni (esattamente quelle in cui si sostanzia il *revirement* restrittivo a cui si è fatto sin qui riferimento) lascia, invero, ben sperare, quantomeno per una rivisitazione *funditus* della complessa problematica.

5.- Rapporti fra Procure regionali e Sezioni regionali di controllo

Altro argomento sempre attuale e che affascina molto gli esperti della materia, ma che è scarsamente percepito dall'uomo della strada, è quello della relazione che deve esistere tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti.

Invero, la Magistratura contabile è percepita dai più come una istituzione unitaria, preposta nel suo insieme e con le varie sue articolazioni (ancorché sconosciute a molti e finanche, a volte, ma meno giustificatamente, allo stesso legislatore, come è dato evincere da alcuni degli interventi legislativi emergenziali di quest'ultimo decennio, cui si è fatto cenno nel primo paragrafo di questa relazione) alla tutela della sana, corretta e proficua gestione delle pubbliche risorse da parte di chi amministra la cosa pubblica.

E' noto che l'attribuzione all'organo di controllo esterno delle Amministrazioni pubbliche anche della funzione giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica (nella quale ampia nozione sono ricompresi i giudizi di responsabilità amministrativa e giudizi di conto) è caratteristica affatto peculiare dei Paesi di tradizione giuridica neolatina che, proprio per questa loro caratteristica, e non solo, si differenziano da quelli di tradizione anglosassone, laddove, invece, l'organo di controllo esterno normalmente non assomma in sé, anche quando abbia natura magistratuale, la funzione giurisdizionale.

L'attribuzione di questa ulteriore funzione risponde storicamente ad una duplice esigenza: da un lato, quella di accentuare la natura neutrale ed indipendente e, quindi, la posizione di terzietà dell'organo deputato all'esercizio del controllo esterno e, dall'altro, quello di assicurare, in una visione unitaria dell'esigenza di salvaguardia della finanza pubblica, il tempestivo perseguimento, in caso di esito negativo del controllo, della responsabilità di coloro i quali abbiano male amministrato o gestito la cosa pubblica.

In quest'ottica ben si spiega l'affermazione con cui la dottrina aveva felicemente sintetizzato nel recente passato la natura del rapporto esistente tra le due funzioni costituzionalmente intestate alla Corte: *"…con la giurisdizione il controllo si completa e nella giurisdizione il controllo si conferma neutrale…"*.

Il controllo e la giurisdizione sono, in altri termini, due aspetti intimamente connessi della stessa funzione, vale a dire quella di salvaguardia della finanza pubblica: più precisamente, la giurisdizione di responsabilità, investendo la valutazione dei comportamenti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, si pone (o dovrebbe porsi anche) quale momento di chiusura dell'attività di controllo che abbia evidenziato condotte causative di danno.

Ora, questo pacifico e condiviso concetto ha cominciato ad entrare in crisi a seguito della riforma del 1994, con cui, com'è noto, sono stati ricalibrati i moduli del controllo affidato alla Corte dei conti, riducendo l'ambito del controllo preventivo di legittimità ai principali atti dell'Amministrazione statale e conferendo nuovo principale rilievo, con riguardo a tutte le Pubbliche amministrazioni, anche territoriali, al controllo sulla gestione, da effettuarsi secondo i noti parametri della efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e della sana gestione finanziaria.

In buona sostanza, è stato da taluni sostenuto (specie dalle autonomie regionali) che in considerazione della valenza sostanzialmente collaborativa nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni che il controllo svolto dalla Corte dei conti aveva assunto per effetto del nuovo assetto delineato dall'operata riforma, dovesse venir meno quello stretto raccordo che aveva sino a quel momento caratterizzato le due funzioni intestate all'Istituto; si è contestato, in altri termini, che l'esercizio della funzione di controllo potesse essere in alcun modo funzionale all'attivazione dell'azione di responsabilità da parte delle Procure regionali, mettendosi persino in dubbio che la Corte dei conti, proprio perché titolare anche della funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori e dipendenti, potesse svolgere il nuovo tipo di controllo affidatogli dal legislatore, in quanto ritenuto concettualmente incompatibile con la contestuale intestazione di quest'ultima.

Tale impostazione, tuttavia, è stata smentita dalla Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 29/95, ha avuto modo di affermare come, anche alla luce del nuovo assetto dei controlli intestato alla Corte con la legge n. 20/1994, era nondimeno *"…incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione…"*, ponendo come unico limite l'utilizzabilità da parte del Requirente contabile e della Sezione giudicante della documentazione acquisita nell'esercizio del controllo.

Tale fondamentale arresto del Giudice delle leggi appare assolutamente logico e del tutto condivisibile, dando ragione, pur nel nuovo, più moderno assetto dei controlli delineato dalla riforma del 1994, della necessità della cointestazione nello stesso Organo anche della funzione giurisdizionale (ciò che – come si è già ricordato – costituisce caratteristica precipua, storicamente consolidata, del nostro Istituto e lo differenzia da analoghi Organismi presenti negli ordinamenti di altri Paesi europei di origine anglosassone).

Ed invero, è del tutto evidente che quella funzione di "chiusura" che la giurisdizione di responsabilità svolge normalmente nei confronti dell'attività di controllo, men che attenuarsi o addirittura scomparire, diventa massima e proficua proprio nei casi in cui all'esito negativo del controllo non segua – com'è tipico nel

controllo successivo sulla gestione – una misura di tipo impeditivo o repressivo come accade, invece, nel controllo preventivo di legittimità su atti.

Benché lo scopo del controllo successivo sulla regolarità, sulla legalità sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità delle gestioni non sia quello di reprimere, di impedire, ovvero di scoprire errori o frodi nello svolgimento dell'attività amministrativa, bensì quello di analizzarne le disfunzioni, per evitare che possano ripetersi e così, attraverso l'attività di referto agli organi rappresentativi, indirizzare la futura attività in vista di un miglioramento dei risultati e di un più proficuo raggiungimento degli obiettivi programmati, è, d'altro canto, evidente come rimanga ferma la necessità di uno stretto raccordo con la funzione giurisdizionale di responsabilità, ove si consideri che ad una valutazione negativa in termini di economicità ed efficienza della gestione esaminata consegue, con ogni probabilità, se non con certezza, un danno economicamente valutabile per la finanza pubblica.

Ciò è oltremodo chiaro, quasi lampante, nel caso di esito negativo del controllo di economicità, il cui obiettivo è quello di verificare tra l'altro, ma essenzialmente, se i servizi o i beni pubblici sono stati acquistati dall'Amministrazione nel momento giusto, nel luogo giusto, nella giusta quantità e, soprattutto, al giusto prezzo.

Altrettanto evidenti appaiono, d'altra parte, i riflessi nel campo della responsabilità amministrativa per danno erariale di un giudizio negativo della gestione in termini di efficienza, atteso che esso si risolve, a seconda dei casi, in uno spreco o in una sottoutilizzazione, altrettanto dannosa di pubbliche risorse.

In definitiva, a me pare che il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo non può essere funzionale esclusivamente al referto agli organi esponenziali e rappresentativi della collettività indicati dal comma 5 dell'art. 3 della legge n. 20/1994, ma deve avere quale referente privilegiato anche le Procure regionali, ogni qual volta vengano in evidenza fattispecie potenzialmente causative di danno erariale, non essendo a ciò di impedimento la natura collaborativa del controllo, ora, peraltro, normativamente sancita dall'art. 7, comma 7 della legge n. 131/2003.

E mi pare doveroso dare in questa sede pubblicamente atto che molti dei fascicoli istruttori pendenti presso questa Procura, specie in materia di incarichi di consulenza conferiti dagli Enti locali, sono stati aperti su segnalazione della locale Sezione regionale di controllo, a seguito delle periodiche rilevazioni sull'andamento del fenomeno formalizzate in puntuali deliberazioni di referto agli organi rappresentativi delle amministrazioni interessate.

Sebbene non manchino, soprattutto in dottrina e nel mondo delle autonomie locali, voci ancora critiche sul descritto assetto attuale dei rapporti tra Procure regionali e Sezioni regionali di controllo (per quanto lo stesso non si appalesi affatto - come affermato dal Giudice delle leggi, invasivo della sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta agli Enti territoriali e si riveli funzionale al raggiungimento di un obiettivo che dovrebbe stare a cuore a tutti, compresi gli

amministratori degli enti locali, specie in questo periodo caratterizzato dalla scarsezza di risorse finanziarie: vale a dire la salvaguardia della finanza pubblica e la certezza che chi spreca o gestisce illegittimamente le risorse provenienti dal prelievo tributario nei confronti dei cittadini, deve risponderne di tasca propria), deve darsi atto che il legislatore non sembra intenzionato, almeno per il momento, a recepirle.

Anzi, alla luce delle nuove ipotesi di responsabilità c.d. sanzionatoria introdotte nell'ordinamento cui si accennava nel primo paragrafo, deve concludersi che venga prefigurata un'ulteriore sinergia e complementarietà tra le due diverse funzioni, anche in questa nuova, ancorché atipica, sfera di giurisdizione affidata alla Corte dei conti.

Ed infatti, poiché le Sezioni del controllo della Corte sono già titolari di funzioni di vigilanza sul rispetto del patto di stabilità interno (art. 7 della legge n. 131/2003), è evidente che la segnalazione, all'esito delle verifiche effettuate, di eventuali manovre elusive adottate a tali fini (uso improprio e strumentale di esternalizzazione di servizi pubblici e di innovative figure contrattuali, sopravvalutazione di entrate e sottovalutazione di spese *et similia*) se, da un lato, non appare confliggere con i principi fissati dalla Corte costituzionale con la soprarichiamata sentenza n. 29/1995, dall'altro costituisce, all'evidenza, una fonte assai qualificata (anzi la più qualificata) ai fini dell'attivazione del procedimento sanzionatorio introdotto dalla legge c.d. di "stabilità" per il 2012.

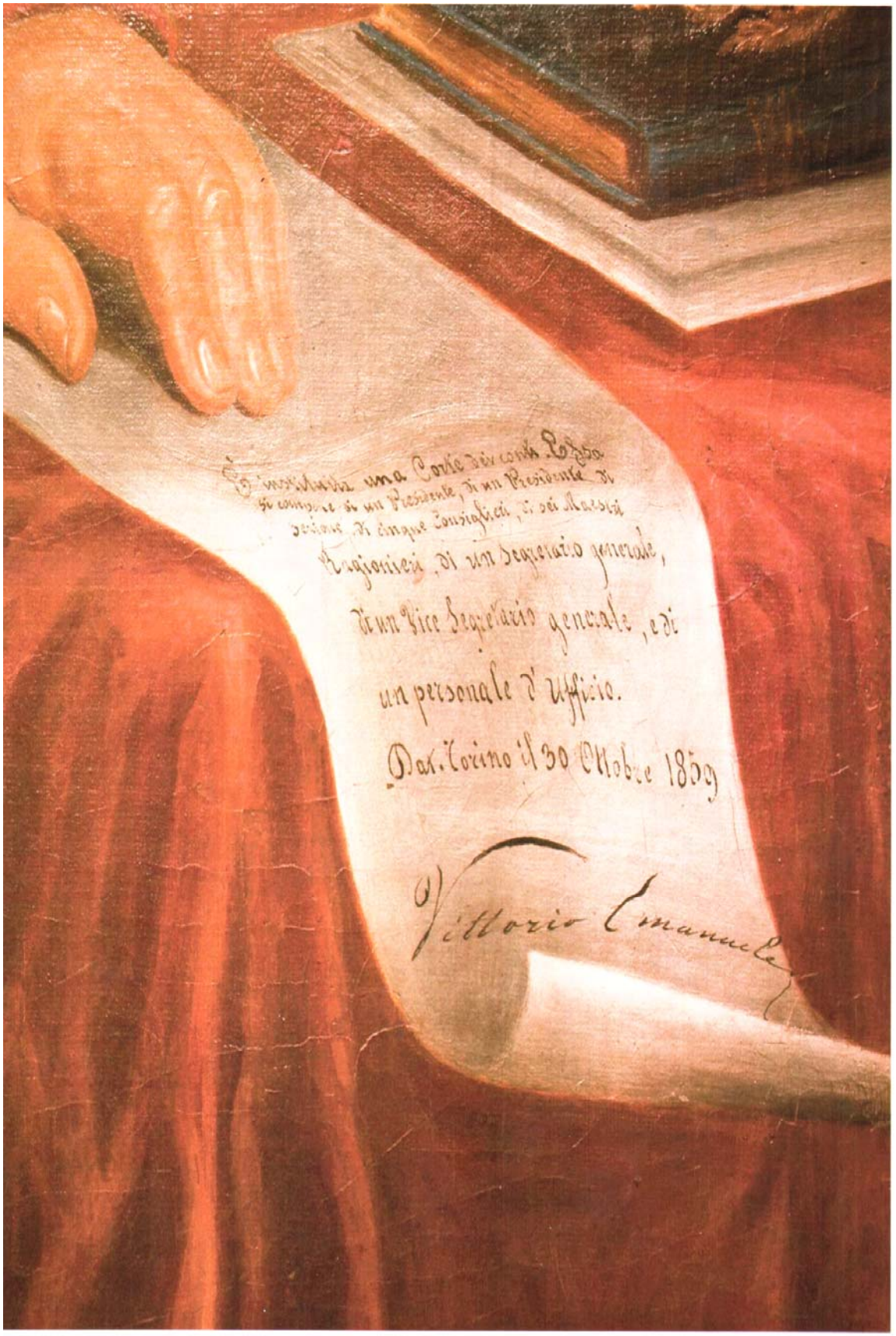
Alle stesse conclusioni, peraltro, deve pervenirsi anche per ciò che concerne i procedimenti sanzionatori di rilievo esclusivamente politico previsti dal sopra citato Decreto c.d. "premi e sanzioni" (d.lgs. n. 149/2011), ove si consideri che nulla vieta alle Sezioni regionali di controllo di inserire nei loro programmi di attività anche il monitoraggio dei piani di rientro dal dissesto sanitario in ambito regionale e che nelle delibere da queste adottate nell'esercizio delle tipiche attività di controllo loro demandate dall'ordinamento vengono frequentemente evidenziate le illegittimità di cui al comma 2 dell'art. 6 del provvedimento legislativo di che trattasi.

In conclusione, non sembra velleitario ritenere che, in nome del superiore e preminente interesse alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (messi seriamente a rischio dalla crisi economica e finanziaria che ancora stringe il Paese) stiano man mano ad essere abbandonati quei dubbi (basati su una non sempre giustificata esigenza di modernizzazione e di acritico recepimento di modelli estranei alla nostra tradizione giuridica, se non proprio, a volte, su veri e propri strumentali preconcetti ideologici) sull'opportunità di conservare in capo al nostro Istituto entrambe le due funzioni che i padri costituenti intesero convintamente di intestargli, certamente con uno sguardo alle sue origini storiche e alle sue tradizioni, ma, anche - non può negarsi - con assoluta lungimiranza, nell'esclusivo interesse dell'integrità finanziaria e patrimoniale dello Stato appena ricostituito.

E' del tutto evidente, infatti - come non ha mancato, peraltro, di evidenziare il

Procuratore generale nella relazione svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario tenutasi a Roma, presso la sede centrale del nostro Istituto, lo scorso 16 febbraio, alla presenza delle più alte autorità dello Stato - che soltanto attraverso un più stretto e sinergico rapporto fra le funzioni di controllo e giurisdizionali ad essa attribuite (fermi restando, ovviamente, i rispettivi, differenti, ambiti di azione), la Corte, com'è nella sua tradizione ultracentenaria e in conformità alla sua missione istituzionale, è in grado di *"…esprimere al meglio le proprie potenzialità, nell'interesse del cittadino-contribuente…"*.

C'è quindi da augurarsi – preme nuovamente ribadirlo in conclusione di questa relazione – che nella stessa ottica (vale a dire quella di assicurare la massima osservanza da parte degli amministratori e dei dipendenti pubblici delle numerose prescrizioni normative dettate per garantire, nell'attuale contingenza economica, l'equilibrio dei bilanci pubblici) venga finalmente ed adeguatamente rivalorizzata la giurisdizione di responsabilità amministrativa attesa, peraltro, la funzione di deterrenza che gli è propria (è noto, infatti, che incidendo essa direttamente sul patrimonio delle persone sottoposte a giudizio è talvolta più paventata di quella penale), ché, altrimenti, vi è il concreto rischio che le previsioni normative, pur numerose, introdotte a tali fini nell'ordinamento in quest'ultimo decennio, si risolvano soltanto in sterili enunciazioni di principio.


È instituita una Corte dei conti
Si compone di un Presidente, di un Presidente di
sezione, di cinque Consiglieri, di sei Maestri
Referendari, di un Segretario generale,
di un Vice Segretario generale, e di
un personale d'ufficio.
Dat. Torino il 30 Ottobre 1859
Vittorio Emanuele