



Rubano, 23 marzo 2012

c 36

IL PRESIDENTE

- Alle Sig.re Sindache ed
Ai Sigg. Sindaci,
dei Comuni Soci del Veneto

LORO INDIRIZZI

Oggetto: relazione del Presidente della sezione giurisdizionale e del Procuratore Regionale - inaugurazione anno Giudiziario 2012 della Corte dei Conti 16.03.2012.

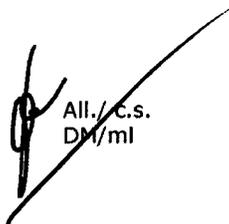
Care Colleghe, Cari Colleghi,

per opportuna conoscenza Vi unisco la relazione del Presidente Angelo Buscema della Corte dei Conti del Veneto nonché del Procuratore Regionale, Carmine Scarano, documenti particolarmente illuminanti sull'attività svolta dell'Organo stesso e sugli indirizzi assunti nei confronti dei Comuni.

Poiché questa Associazione ritiene significativo l'orientamento che tale Organo ha assunto nei confronti dei Comuni, non mancheremo di continuare ad interloquire con gli stessi.

Buon lavoro e molte cordialità.

Giorgio Dal Negro



All./c.s.
DM/ml



Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto



Scuola Grande di San Rocco – Venezia

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE
ANGELO BUSCEMA
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012**

16 marzo 2012

**VENEZIA
SCUOLA GRANDE DI SAN ROCCO**



CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

ANGELO BUSCEMA

IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE

DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012

16 marzo 2012

VENEZIA
SCUOLA GRANDE DI SAN ROCCO

Signore e Signori

L'inaugurazione dell'anno giudiziario avviene in coincidenza con la ricorrenza dei 150 anni dall'istituzione della Corte dei conti nel Regno d'Italia, evento di grande significato nel quadro ordinamentale del nostro Paese. L'occasione mi è particolarmente gradita per rivolgere un saluto cordiale, anche a nome dei colleghi, alle autorità civili, militari e religiose intervenute alla cerimonia, che nella sua intenzione vuole assolvere alla funzione di referto, verifica e confronto in ordine all'attività esercitata nella Regione Veneto, nel nome e nell'interesse dell'intera collettività nazionale.

In tale ottica intendo esprimere anzitutto un particolare ringraziamento a quanti, nei rispettivi ruoli istituzionali, hanno reso un insostituibile apporto al concreto esercizio dell'attività della Sezione.

Ringrazio il Procuratore Regionale e i colleghi della Procura, il Presidente della Sezione Regionale di Controllo, Enrica Del Vicario, e gli altri colleghi ivi operanti, nonché il personale amministrativo tutto.

Un significativo ringraziamento al Corpo della Guardia di Finanza che con il suo nucleo per l'accertamento del danno erariale svolge le indagini di pertinenza su delega della Procura Contabile.

Un convinto ringraziamento all'Arma dei Carabinieri, per la fattiva collaborazione, e a tutti coloro che concorrono nei compiti della Sezione.

Desidero, inoltre, ringraziare il professor Angelo Pandolfo, la cui

gradita presenza alla Cerimonia inaugurale, in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, è significativa della particolare attenzione riservata dall'Organo di autogoverno per la Sezione giurisdizionale, alla quale da circa un anno sono stato assegnato, il Procuratore Generale Aggiunto Maria Teresa Arganelli, la cui presenza è preceduta dal qualificato apporto professionale dato all'esercizio della funzione giurisdizionale dell'Istituto, e il Presidente Anna Maria Giorgione, componente la Giunta dell'Associazione Magistrati, cui sono legato da uno schietto rapporto di stima e di trentennale amicizia.

Saluto e ringrazio anche i rappresentanti del Libero Foro qui presenti, nonché il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Venezia il cui intervento secondo una prassi ormai consolidata seguirà quello del Procuratore Regionale Contabile, quale suggello dell'indiscutibile ruolo che la difesa tecnica svolge per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Mi è gradito, infine, rivolgere un ringraziamento a tutti i colleghi della Sezione che con encomiabile laboriosità, serietà e professionalità svolgono le funzioni loro assegnate.

Al Presidente Morgante, cui mi lega un rapporto di affetto e di stima, la mia riconoscenza per il qualificante apporto di esperienza e di equilibrio reso nel periodo in cui ha presieduto questa Sezione.

Un particolare e caloroso saluto al Presidente Sergio Zambardi, anch'egli mio predecessore nel delicato compito di titolare della Sezione, che ringrazio per l'apporto fornito nel corso degli anni nel

raggiungimento di un eccellente livello di funzionalità e di laboriosità.

A tutto il personale amministrativo della Sezione, infine, il personale apprezzamento per i lusinghieri risultati raggiunti e per la dedizione e operosità che continuano a porre nel quotidiano lavoro.

* * *

La relazione che mi accingo a svolgere non può prescindere da alcune considerazioni di carattere generale sull'attuale assetto ordinamentale relativo alle funzioni della Corte dei conti in generale e di quelle giurisdizionali in particolare.

E, invero, da un lato l'Istituto svolge funzioni di garanzia e di tutela già pensate 150 anni fa atteso che sin dal disegno originario era organo indipendente deputato a vigilare sulla gestione del bilancio, sulle spese, sulla sana amministrazione, fornendo, altresì, un concreto contributo nella redazione delle regole contabili.

Le sue caratteristiche corrispondono, oggi, ai modelli internazionali delle Istituzioni superiori di controllo: in particolare l'indipendenza e lo status magistratuale dei suoi componenti sono presidio di garanzia per una corretta valutazione e formulazione dei giudizi sull'andamento delle gestioni pubbliche.

Dall'altro, l'attuale fase economica, proiettata all'adozione di interventi per lo sviluppo e per il rilancio della stessa economia del Paese, rende necessarie misure selettive di gestione delle risorse pubbliche con un'accresciuta legittima domanda di giustizia da parte delle collettività, diretta a sanzionare comportamenti di agenti e

amministratori pubblici che hanno violato le regole di sana gestione finanziaria.

La terzietà e la neutralità, elementi indispensabili per la tutela della finanza pubblica allargata, sono caratteristiche che la Corte dei conti ha gelosamente conservato nel corso dei 150 anni dalla sua istituzione e che ne fanno una obiettiva garanzia, difficilmente riproducibile.

La sua reale capacità operativa risulta in parte condizionata non solo dall'insufficienza delle risorse, soprattutto di personale, ma anche dalla disorganicità della produzione legislativa degli ultimi anni e dalle limitazioni poste dalla normativa in sede di responsabilità amministrativa, come ad esempio in tema di perseguibilità di danno all'immagine; molti interventi legislativi del recente periodo sono, in ogni modo, diretti a tutelare gli equilibri dei bilanci pubblici e a maggiormente responsabilizzare tutti i livelli di governo, valorizzando così il ruolo della Corte dei conti, quale primaria Istituzione di controllo e di garanzia della finanza pubblica.

A parte la regolamentazione e il rafforzamento delle procedure di controllo, per quanto riguarda la funzione giurisdizionale gli interventi legislativi si sono concretati, ai fini del contenimento della spesa pubblica, nella introduzione di forme di responsabilità tipizzate e nella previsione di specifiche limitazioni gestorie la cui violazione viene configurata come illecita, con espressa previsione di conseguente responsabilità patrimoniale in forma risarcitoria ovvero sanzionatoria.

Tale tendenza assume un particolare significato in un momento, come quello attuale, in cui le Istituzioni sono impegnate a conseguire gli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, del contenimento della spesa pubblica, del contrasto ai fenomeni di corruzione e di illegalità.

Appaiono necessari, in tale quadro, momenti di arbitraggio e di autorevole composizione degli interessi erariali in gioco. Da un lato, l'adozione di misure dirette al rilancio dello sviluppo economico, che tengano comunque conto degli obblighi comunitari, dall'altro, il forte impegno chiesto alle Istituzioni - e richiamato dal Capo dello Stato nel messaggio di fine anno - per colpire corruzione, parassitismo e inquinamento criminale, richiedono un intervento autorevole e indipendente, certificatore del necessario rigore nella utilizzazione delle risorse collettive.

Tutela che viene esplicata dalla Corte dei conti, organo nazionale che agisce in posizione obiettiva nell'interesse dell'ordinamento generale, a garanzia delle regole e dei principi che devono guidare la sana e proficua gestione delle risorse pubbliche.

Scopo dell'azione del giudice contabile deve essere non solo quello di reintegrare il patrimonio lesa o di sanzionare il responsabile del danno, ma anche quello di concorrere all'agire lecito con la riscoperta di una più meditata etica pubblica; i soli processi non bastano ed è, quindi, indispensabile seguire e accompagnare l'operato del pubblico dipendente o, comunque, del soggetto incaricato dell'attuazione dell'azione amministrativa, indirizzandolo al corretto

perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalla normativa e rispetto ai quali vi è stata sovente la destinazione di pubbliche risorse.

Un valido sistema di garanzie migliora il dialogo tra le istituzioni e i cittadini e ne costituisce un modulo rafforzante e ravvivante.

* * *

Venendo, in particolare, alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, nell'anno in corso sono proseguiti interventi legislativi diretti all'individuazione di comportamenti *contra legem* di pubblici funzionari, qualificati come illeciti erariali.

Difatti, l'art.20, comma 12, del d.l. n.98/2011, convertito con la legge n.111/2011, contenente disposizioni per la stabilizzazione finanziaria, ha previsto, a tutela degli obiettivi posti per il patto di stabilità interno, che le Sezioni giurisdizionali della Corte, in caso di artificioso conseguimento del rispetto del predetto patto, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, irroghino agli amministratori e al responsabile del servizio finanziario degli enti locali che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del Patto di stabilità interno una sanzione rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica e al trattamento retributivo.

Altra rilevante disposizione è quella prevista dall'art.2 del decreto legislativo n.149 del 2011, che, in attuazione della delega legislativa in materia di federalismo fiscale, ha previsto l'accertamento da parte della Corte dei conti, verosimilmente con le

procedure del contenzioso di responsabilità, dell'inadempimento all'obbligo di attuare i piani di rientro dal debito delle gestioni sanitarie a carico dei Presidenti delle Giunte regionali, nominati a tal fine commissari: si tratta di funzione tecnico-accertativa dell'avvenuta omissione dei previsti adempimenti, con attribuzione di responsabilità personale, con applicazione della sanzione politica dell'ineleggibilità, a causa di condotta dolosa o gravemente colposa agli stessi ascritta.

Parzialmente identica è la disciplina di cui all'art.6 del d.lgs n.149/2011 che prevede la sanzione della non candidabilità per amministratori e revisori dei conti degli enti territoriali sub regionali che, con ripetuti comportamenti dannosi, abbiano causato il dissesto dell'ente locale.

Vengono così a rafforzarsi gli strumenti di garanzia del pubblico erario, affidati alla Corte, prevedendo forme di integrazione e di complementarità tra le funzioni di controllo e quelle di giurisdizione di responsabilità.

Espressione dello stesso intento legislativo, alla tipizzazione di specifiche forme di responsabilità, è sia l'invio alle Procure regionali degli atti relativi al dissesto delle Università e ai piani di rientro, sia l'analogo obbligo con riferimento alle sentenze che accolgono i ricorsi proposti avverso il "silenzio inadempimento dell'amministrazione", con la previsione di responsabilità amministrativo-contabile di dirigenti e di funzionari.

La tendenza a tipizzare forme di responsabilità, in settori ritenuti

a rischio e con effetti dissuasivi e repressivi di comportamenti che si caratterizzano per una obiettiva potenzialità lesiva degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, va valutata in relazione al carattere atipico dell'illecito amministrativo-contabile, la cui previsione è posta a tutela generale delle risorse finanziarie pubbliche, anche di quelle affidate a soggetti privati per la gestione di attività o di servizi di pubblico interesse.

L'affiancamento alla tradizionale responsabilità risarcitoria di forme tipiche di responsabilità sanzionatoria richiede interventi di natura organica, e non settoriale, con la fissazione di principi generali e con la previsione di sanzioni per comportamenti dannosi o comunque lesivi del patrimonio delle pubbliche amministrazioni.

Non mancano tuttavia ambiti nei quali l'attività giurisdizionale potrebbe essere rafforzata con positivi riflessi sul sistema delle garanzie obiettive.

Voglio riferirmi al richiamo, contenuto nel Messaggio di fine anno del Capo dello Stato, sui fenomeni di dilagante corruzione e parassitismo, di diffusa illegalità e anche di inquinamento criminale e al forte impegno richiesto alle istituzioni per colpire corruzione ed evasione fiscale, nella consapevolezza che ciò richiede previsione di strumenti efficaci e di continuità nell'azione.

In tal senso risulterebbero auspicabili, per una più adeguata salvaguardia degli interessi erariali, possibili sinergie tra giudice penale e giudice contabile specie nell'ambito dei processi per

corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nelle società a capitale pubblico, per le quali occorre riaffermare la piena validità dei principi di economicità, di efficacia e di legittimità nella gestione.

In materia di responsabilità amministrativo-contabile permangono le difficoltà connesse all'applicabilità e alla compatibilità degli strumenti processuali a disposizione del Giudice Contabile, anche alla luce della riforma attuata con la L. n. 69/2009, strumenti costituiti, come è noto, dalle antiche norme contenute nel T.U. delle leggi sulla Corte dei conti e nel Regolamento di procedura approvato con R.D. n. 1038/del 1933, pur se integrate con il rinvio dinamico alle norme del codice di procedura civile, ove compatibili, disposto dall'art. 26 del testé citato Regolamento di procedura contabile.

Si ripropone ancora una volta l'esigenza di una rivisitazione del vigente Regolamento di procedura, resa indispensabile dall'evolversi della realtà giudiziaria ed economica, nel quadro di un disegno normativo che, fissati i criteri e i principi direttivi, venga incontro alle carenze del processo contabile e ne soddisfi la peculiarità con adeguamento al nuovo sistema processuale, anche tenendo conto delle prescrizioni del giusto processo e della sua ragionevole durata, quali dettate dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Quanto alla ragionevole durata dei processi, dai dati ufficiali della Corte emerge con chiarezza che, allo stato, i processi dinanzi la Giustizia Contabile, sia in primo che in secondo grado, mantengono in

modo assorbente tempi di contenuta e ragionevole durata.

In tal senso, va osservato che sono state soppresse, in sede di esame parlamentare, le disposizioni che prevedevano termini sollecitatori per la realizzazione di un processo contabile c.d. breve nell'ambito del disegno di legge riguardante il c.d. processo breve.

Quanto al processo espansivo della giurisdizione contabile, che si impone per adeguare i mezzi di garanzia propri delle materie di contabilità pubblica alle innovazioni introdotte dal legislatore ai modelli organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni e alle connesse procedure gestionali, occorre tenere conto del concetto di danno erariale anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale.

Il frequente ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche, specialmente locali, alla costituzione di società partecipate per lo svolgimento di servizi e attività pubbliche ha posto delicati problemi circa l'intreccio tra il modello societario, le regole di mercato e l'oggetto sociale.

La Suprema Corte di Cassazione è intervenuta con diverse pronunce nel 2011 (nn. 8492, 10062, 10063, 14655, 14957, 20940, 20941 e 22379) stabilendo una linea netta di discriminazione tra il danno inferto direttamente al patrimonio del socio pubblico e quello causato invece al patrimonio sociale.

La ricorrenza della responsabilità erariale, originariamente definita in stretta connessione con la gestione patrimoniale e contabile (e quindi correlata all'uso e alla destinazione delle risorse finanziarie),

è stata esclusa, poiché pregiudizio al patrimonio societario, nel caso di danni cagionati dalla cattiva gestione degli organi sociali o da atti illeciti imputabili a detti organi o ai dipendenti della società partecipata.

Ciò nondimeno possono essere chiamati a rispondere a titolo di danno erariale i soggetti incaricati di gestire la partecipazione pubblica, che hanno omesso di esercitare i poteri e i diritti sociali destinati ad indirizzare, al rispetto dell'interesse pubblico, l'azione degli organi sociali o a reagire agli illeciti perpetrati.

Il rapporto di servizio si configura con riferimento alla società partecipata, coinvolgendo personalmente i componenti della struttura societaria e i dipendenti della società di diritto privato allorquando, come nell'ipotesi di danno all'immagine, venga arrecato direttamente un danno al patrimonio pubblico.

Infine, si è fatta chiarezza, anche sulla base della pronuncia di massima n. 12/2011 delle Sezioni Riunite della Corte, sulle questioni interpretative afferenti i limiti posti dal legislatore ai poteri istruttori delle Procure regionali con riguardo alla corretta lettura dell'endiadi "*specifica e concreta notizia di danno*" e che ove non soddisfatta può determinare la nullità degli atti svolti, nullità che "può essere fatta valere in ogni momento da chiunque vi abbia interesse".

* * *

In tale contesto normativo ha operato la Sezione Giurisdizionale nel corso dell'anno 2011, nel settore contenzioso della responsabilità

amministrativo contabile.

La materia del contenzioso pensionistico sarà trattata appresso.

Per quanto riguarda i dati numerici rappresentativi del contenzioso contabile faccio rinvio alle tavole sinottiche allegate a questa mia relazione, limitandomi a un commento esplicativo delle stesse.

Anzitutto, ritengo doveroso confermare, al pari dello scorso anno, il mio lusinghiero apprezzamento per l'elevato livello di produttività raggiunto dai Magistrati della Sezione sia nel settore della responsabilità sia nella materia pensionistica, per i tempi brevi mantenuti nel deposito delle sentenze e degli altri provvedimenti giurisdizionali assunti dopo la trattazione all'udienza pubblica, collegiale e monocratica.

Tempi brevi risultano rispettati dalla Sezione anche per l'intervallo tra il deposito delle citazioni, dei ricorsi e delle istanze e la fissazione delle udienze o delle sedute camerali di trattazione.

Per quanto attiene il contenzioso di responsabilità amministrativa, nel corso del 2011 sono state pronunciate sentenze di condanna per importo complessivo rilevante.

La tipologia degli illeciti lesivi azionati dal Procuratore Regionale evidenzia una casistica variegata sia per soggetti convenuti che per Amministrazioni danneggiate che ricalca sostanzialmente le modalità attraverso le quali negli anni pregressi si è concretata l'aggressione al patrimonio pubblico.

Le fattispecie decise dalla Sezione hanno riguardato conferimenti di emolumenti indebiti al personale, rimborsi ai componenti di organi di amministrazione, conferimenti di incarichi esterni di studio e/o di consulenza, contemporaneo svolgimento di prestazioni lavorative per Amministrazioni diverse, assenze ingiustificate dal servizio, ritardati od omessi versamenti di contributi, mancata riscossione dei canoni per uso di beni pubblici e omesso versamento di tasse automobilistiche e di proventi del gioco del lotto.

La Sezione ha ritenuto sussistente il rapporto di servizio con la pubblica amministrazione dei soggetti incaricati di riscuotere imposte di bollo, tasse automobilistiche e ricavati del gioco del lotto.

L'attivazione dei giudizi di responsabilità si è mantenuta nel corso del 2011 pressoché nella consistenza numerica degli anni precedenti, grazie al notevole impegno profuso dalla Procura Regionale.

Va segnalata una drastica diminuzione dei giudizi ad istanza di parte, il cui notevole afflusso aveva caratterizzato gli anni trascorsi e che, si ricorda, la pertinente azione ha natura accertativa del credito vantato in relazione alla partita di conto contestata, vertendo, quindi, la cognizione del Giudice sull'intero rapporto, avendo ad oggetto la definizione delle ragioni di dare e avere in essere tra le parti.

In tema di giudizio per quote inesigibili di una partita a ruolo per diritti doganali, di cui una quota a titolo di dazio, il Collegio ha ritenuto parzialmente fondata la domanda di discarico per la quota

parte di tributi nazionali, mentre l'ha respinta con riguardo all'importo per dazio, quale quota tradizionale di pertinenza del bilancio Comunitario, non disponibile dallo Stato membro né in sede di procedure agevolate né in sede di normativa premiale e di condono.

Sul versante dei giudizi di conto è da evidenziare che l'assenza di arretrato in materia di contenzioso di responsabilità e pensionistico ha consentito alla Sezione di indirizzare significativi sforzi sull'attività istruttoria e decisionale dei conti giudiziali consentendone una maggiore produttività con riorganizzazione delle risorse amministrative e magistratuali disponibili.

L'impegno della Sezione continuerà in tale direzione al fine di assicurare, da parte degli agenti contabili, l'assolvimento all'obbligo della resa del conto giudiziale, del quale, anche a seguito di diverse iniziative istruttorie, le Amministrazioni pubbliche, specialmente le Camere di commercio e le Unità locali socio sanitarie, sembrano avere acquisito maggiore consapevolezza, denotando interesse e intendimenti collaborativi nello svolgimento del giudizio di conto, obiettivo e neutrale.

Il maggior impulso a tale attività si rende indispensabile, oltre che per l'obbligatorietà e l'ufficialità dei giudizi di conto, al fine di una verifica della regolarità e correttezza del maneggio del denaro e dei valori pubblici e per così meglio ovviare alle conseguenze lesive di possibili ammanchi e/o deficienze, consentendo una più celere reintegrazione degli ammanchi causati dagli agenti contabili a mezzo

di paralleli giudizi di conto da trattare anche con riunione a quelli di responsabilità.

* * *

In tema di responsabilità amministrativa richiamo, di seguito, le più significative questioni e fattispecie lesive definite dalla Sezione :

- in punto di incarichi di consulenza o di studio affidati a soggetti esterni all'Amministrazione, è stato ribadito l'orientamento secondo cui presupposto indispensabile per il lecito ricorso a tali professionalità è che deve trattarsi di attività richiedenti un alto grado di specializzazione nella ricorrenza delle condizioni imposte dalla legge, quali: la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di personale interno, il carattere limitato nel tempo, l'oggetto circoscritto della consulenza, il rispetto delle regole di efficienza ed economicità.

- in coerenza con la consolidata giurisprudenza della Corte è stata affermata la giurisdizione contabile in materia di omessi versamenti da parte dei concessionari delle ricevitorie del lotto e dei titolari delle delegazioni dell'ACI in quanto soggetti che rivestono il ruolo di fattivi compartecipi dell'attività amministrativa di riscossione di somme dell'Amministrazione e che assumono la qualifica pubblicistica di agenti contabili in ragione del maneggio di pubblico denaro.

In entrambe le fattispecie è stata affermata la responsabilità dolosa degli agenti della riscossione per violazione dell'obbligo del

riversamento delle somme riscosse per conto dell'Amministrazione, precisando che gli stessi agenti contabili sono tenuti a rispondere in ogni caso delle somme stesse salvo prova contraria che l'inadempimento all'obbligo di riversare non sia imputabile in alcun modo alla propria condotta e derivante da forza maggiore.

- è stato, altresì, affermato che il rapporto di servizio, atto ad attrarre la giurisdizione contabile, sussiste non solo quando l'attività illecita del soggetto responsabile è posta in essere nello svolgimento diretto del servizio, ma, altresì quando la stessa si riveli strumentale rispetto a quest'ultimo, sempre che tale attività rinvenga nel rapporto di servizio l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti una illecita deviazione dalle attribuzioni di servizio e il comportamento sia indirizzato al perseguimento di finalità illecite estranee e negatorie della funzione istituzionale assegnata;

- in punto di scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione è stato chiarito che è sempre sindacabile l'azione amministrativa sotto il profilo della illegittimità - illiceità, oltre che dell'irragionevolezza, in ragione della incongruità, illogicità ed irrazionalità della scelta dei mezzi rispetto ai fini.

Con una prima decisione la Sezione ha affermato che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali disposta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996) non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare

la conformità alla legge dell'attività amministrativa anche sotto l'aspetto funzionale, in relazione, cioè, alla congruenza dei singoli atti compiuti (o correlativamente dell'omessa adozione di atti doverosi), rispetto ai fini imposti in modo specifico dal legislatore, anche attraverso un sindacato indiretto, quale quello classico dell'eccesso di potere.

Ha precisato la Sezione che, rispetto agli atti e alle attività discrezionali, la verifica deve concernere la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, e che “le concrete iniziative dei soggetti sottoposti al suo giudizio non devono essere palesemente irrazionali, ovvero manifestazione di assoluta e incontrovertibile estraneità rispetto ai fini dell'ente”.

Con altra decisione è stata affermata l'ammissibilità del sindacato del Giudice Contabile sulle scelte operate dagli amministratori atteso che in ipotesi la scelta effettuata non avveniva all'interno di varie opzioni tutte ugualmente lecite e consentite bensì in violazione della legge di cui erano travalicati il principio di competenza e le condizioni legittimanti il lecito esercizio del potere di scelta.

- sono stati ravvisati i presupposti legittimanti la responsabilità di un dipendente dell'Ordine Giudiziario per rottura del sinallagma negoziale con ingiustificato arricchimento e per disservizio in conseguenza di aspettativa non giustificata in base all'ordinamento ed è stato affermato che l'aspettativa serve al lavoratore per ristabilire

quello stato di salute che gli consenta di attendere alla sua attività lavorativa, non per dedicarsi ad altre occupazioni che nulla hanno a che fare con il recupero fisico o che, addirittura, potrebbero ostacolarlo.

È stato anche affermato che lo svolgimento della “missione” giudiziaria attribuisce a chi ne è investito un valore aggiunto in termini di esempio e di responsabilità, conformante il proprio operare anche esterno alla funzione, che deve indurre alla massima cautela nell’agire in ogni circostanza.

- È stata riconosciuta come illecita sia la corresponsione di aumenti dell’indennità di funzione sia il conferimento di somme a titolo di arretrati verso amministratori di un ente locale.

- In tema di prestazione lavorativa contemporaneamente svolta presso diverse Amministrazioni è stato riconosciuto il danno patrimoniale, con responsabilità del Capo del Personale, per avere fatto decorrere i termini prescrizionali dell’azione erariale tesa al recupero delle somme indebitamente percepite ed è stato affermato che costituisce principio generale per una corretta gestione e per uscire dalla prassi dell’irresponsabilità di fatto, quello di individuare un soggetto procedimentale che controlli, segua e verifichi il buon fine di un atto (costituzione in mora), la cui rilevanza non può sfuggire all’attenzione di un alto dirigente.

- Per omessa comunicazione all’Istituto Previdenziale dell’avvenuto decesso di una pensionata è stata riconosciuta la

responsabilità del Responsabile dell'Ufficio Anagrafe di un Comune, causativa di danno erariale conseguente a grave inosservanza di obblighi di servizio.

* * *

In tema di rapporti tra responsabilità contabile ed amministrativa è stato affermato che la responsabilità contabile costituisce una species rispetto al più ampio genus della responsabilità amministrativa ed afferisce strettamente agli agenti contabili che si distinguono, rispetto agli altri soggetti sottoposti alla generale responsabilità (amministrativa) per avere “un potere materiale sui beni o valori pubblici”, a differenza dai c.d. “agenti amministrativi che hanno un potere dispositivo” su tali beni.

È stato, anche, ritenuto che il discrimine fra responsabilità amministrativa e contabile deve essere individuato in ragione del contenuto dell'attività svolta dall'agente, secondo la peculiare disciplina di cui all'art. 194 del R.D. n. 827/1924, che delinea rigorose obbligazioni di custodia e di restituzione.

* * *

In tema di rapporti tra giudizio amministrativo-contabile e altri giudizi sono stati confermati i seguenti indirizzi giurisprudenziali:

- è stato affermato che le sentenze pronunciate a seguito di giudizio abbreviato (artt. 438 – 443 c.p.p.) o di patteggiamento (artt. 444 – 448 c.p.p.), poiché scaturenti da cognizione imperfetta, pur essendo improduttive di vincolo nel giudizio contabile, non

precludono tuttavia al Giudice Erariale di ricavare elementi di valutazione, ai fini del proprio convincimento, dal comportamento del convenuto accertato in sede penale, alla luce, altresì, della possibilità offerta alla parte di smentire, con circostanziati elementi, dette conclusioni.

- è stato anche sostenuto che la giurisdizione contabile e quella civile, anche per risarcimento dei danni indotti all'amministrazione da fatti penali e/o comunque illeciti posti in essere dai propri operatori, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali; l'eventuale interferenza, che può determinarsi tra i relativi giudizi, pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità avanti il Giudice Contabile ove il danno risulti in toto o in parte già risarcito in sede civile o che del quantum risarcitorio realizzato in tale ultima sede se ne possa tener conto in fase di esecuzione della pronuncia contabile.

- la giurisprudenza contabile ha anche negato la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità in senso stretto, per l'ipotesi di contestuale pendenza di un giudizio civile di recupero di indebito (nei confronti dei percettori) e di risarcimento del danno in sede contabile (nei confronti degli operatori pubblici responsabili dell'indebito).

* * *

Per quanto attiene all'attività procedimentale prodromica all'avvio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile alla luce della disciplina prevista dall'art.17, comma 30 ter del D.L.

n.78/2009, convertito con la legge n.102/2009 e successivamente modificato dal D.L. n.103/2009 convertito con la legge n.14/2009, vanno segnalati i seguenti indirizzi giurisprudenziali seguiti dalla Sezione :

- è stato affermato, anche alla luce dell'orientamento della pronuncia delle Sezioni Riunite n.12/2011/QM del 25-5/ 3-8-2011, che l'attività istruttoria della Procura Regionale non deve considerarsi affetta da nullità ogni qual volta si attivi, non in base a mere ipotesi e supposizioni di danno, ma in relazione ad una notizia che appaia sufficientemente determinata, realistica e tale da far individuare *prima facie* l'esistenza dei presupposti per l'azione di responsabilità amministrativa;

- è stata rilevata la non necessarietà della corrispondenza tra il contenuto dell' invito a dedurre e l'atto introduttivo del giudizio, stante la duplice funzione assolta dal primo, di garanzia per l'invitato e di compiuta istruttoria per il Requirente Contabile;

- è stato ribadito, ai fini interruttivi del termine di prescrizione dell'azione contabile che, in linea con l'orientamento giurisprudenziale sia civile che contabile, perché si configuri il doloso occultamento del danno e quindi il differimento del decorso del termine di prescrizione, occorre un comportamento che, pur potendo comprendere l'attività antiggiuridica pregiudizievole, deve tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire il disvelamento di un danno ancora in fieri oppure a nascondere un danno ormai prodotto;

- è stato riaffermato che l’invito a dedurre può assolvere a tale funzione sempreché contenga gli elementi indispensabili per integrare un atto di costituzione in mora del soggetto destinatario dello stesso;

- in tema di incidenza nel giudizio contabile del regime di nullità introdotto dal recente “decreto anticrisi” n°78/2009, come da ultimo modificato dalla L. n°141/2009, la Sezione ha avuto modo di chiarire che l’avvio dell’attività istruttoria e dell’azione di responsabilità, da parte del requirente contabile, presuppongono l’esistenza di una specifica e concreta notizia di danno e non di mere, generiche ed evanescenti ipotesi di danno che involgano interi settori di attività.

Ciò onde evitare che l’attività propria del requirente contabile si trasformi, come più volte precisato dalla Corte Costituzionale (cfr., per tutte, sentenze n°104/1989, n°209/1994; n°10/1995; n°337/2005) in un’impropria attività di controllo generalizzato e permanente dell’Amministrazione propria di altri Organi istituzionali.

* * *

Una sia pure sintetica carrellata dell’attività svolta dalla Sezione deve necessariamente fare riferimento al settore specifico dell’esame dei conti giudiziali. Si tratta in sostanza dei conti che i tesoreri e tutti gli altri agenti contabili che hanno “maneggio di denaro pubblico” sono tenuti a sottoporre all’esame necessario e continuo della Corte dei conti. Essa costituisce, infatti, una funzione di innegabile

importanza sia pure nei limiti, assai più ristretti rispetto al passato (quando l'esame del conto costituiva un'occasione per l'accertamento di responsabilità degli amministratori), della verifica in ordine alla correttezza ed alla legittimità della gestione.

Attività che soprattutto dopo il decentramento regionale realizzato con la riforma del 1994 è stata in buona parte negletta per far fronte all'arretrato pensionistico, ma che superata tale emergenza deve e può essere assolutamente rivitalizzata.

Lo scorso anno vi è stato un significativo recupero delle Amministrazioni pubbliche con riguardo agli adempimenti di legge sulla presentazione dei conti giudiziali, ad iniziare dalla stessa Regione, di cui ho avuto modo di apprezzare la disponibilità e la collaborazione nello svolgimento di tale attività.

In particolare nel corso del 2011, al fine di costituire l'anagrafica degli agenti contabili operanti nel territorio della Regione, è stato chiesto alle Camere di Commercio ed alle Unità Locali Socio Sanitarie l'elenco degli agenti contabili di diritto e di fatto preposti alla gestione del denaro, dei beni e/o dei valori, con l'indicazione dell'Ufficio di assegnazione e/o dell'Ente strumentale presso cui sono incardinati.

In risposta alle predette richieste, le Camere di Commercio di tutte le province venete ed alcune Unità Locali Socio Sanitarie hanno trasmesso l'elenco degli agenti contabili ed hanno inviato alcuni conti giudiziali.

La Sezione con sentenze orientative si è pronunciata sui principi generali applicabili agli agenti contabili delle Camere di Commercio e delle Unità Locali Socio Sanitarie, decisioni sulle quali modulare gli adempimenti e le procedure consequenziali all'interno dei predetti enti, di cui ci si riserva di esaminare i conti giudiziali sulla base delle risposte fornite alle richieste istruttorie nel contempo formulate.

Di tutta evidenza che la mancata presentazione del conto non si traduce solo in un mero inadempimento di obblighi di legge: la pratica giudiziaria ha infatti evidenziato, anche nel corso dell'anno, che tali inadempimenti si ricollegano comunque a gestioni irregolari, anche per il non soddisfacente funzionamento dei meccanismi di controllo interno, produttive di danno erariale.

La Sezione nel 2011 ha definito oltre 1400 conti giudiziali con decreto di discarico o per estinzione, mentre 111 sono stati iscritti a ruolo di udienza, non ritenendo i magistrati relatori, dopo un esame del contenuto dei conti stessi, sussistere i presupposti per il discarico dei contabili, proponendo, quindi, l'esame collegiale dei medesimi.

Sono state, inoltre, emesse diverse pronunce che hanno dichiarato la regolarità di conti giudiziali relativi ai servizi di bancoposta, che chiudevano tutti in passivo a ragione esclusivamente di fatti delittuosi (furti o rapine) ai danni degli uffici postali.

Di detta attività onerosa, anche e anzitutto in termini di specificità professionale, mi corre l'obbligo di ringraziare sia i colleghi sia il personale amministrativo tutto, per l'impegno profuso

anche in detto settore.

Per quanto riguarda la responsabilità strettamente contabile, indotta cioè da maneggio di denaro e valori pubblici, è stato ribadito l'orientamento secondo cui, anche a seguito dei ripetuti interventi della Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 371/1998), detta responsabilità, quanto ad elementi costitutivi, a prescindere dalle specifiche obbligazioni che incombono su coloro che hanno il predetto maneggio, si modella sostanzialmente sullo stesso paradigma che caratterizza la responsabilità amministrativa.

È stato, altresì, confermato che, alla stregua del vigente ordinamento, la qualificazione di agente contabile risulta correlata meramente alla disponibilità materiale, concreta ed effettiva, di denaro, beni mobili, valori e materie di pertinenza pubblica, nel senso che l'attuato maneggio genera *ex se* l'imprescindibile obbligo dell'agente di rendere documentale e giudiziale ragione della gestione; di modo che è l'attuata gestione che astringe l'agente alla resa del conto giudiziale, mentre non è la mera presentazione del conto a qualificare l'agente come contabile, né il diverso *nomen iuris* utilizzato anche dal legislatore nel denominare la rendicontazione dovuta (conto della gestione, della riscossione, etc.), alla quale sono soggetti anche i contabili c.d. di fatto.

In applicazione di tali principi giuscontabilistici, la Sezione ha ritenuto soggetto all'obbligo del riversamento dei proventi ricevuti a titolo di tasse automobilistiche il titolare di una ricevitoria autorizzata

con conseguente sottoposizione alla rigorosa disciplina contabile.

* * *

Per quanto attiene la materia pensionistica, sono da ricordare gli interventi operati dalla L. n. 69/2009 di riforma del processo civile.

È così previsto all'art. 42, comma 1, ad integrazione della disciplina dettata dalla L. n. 205/2000, il potere dei Presidenti delle Sezioni giurisdizionali territoriali di procedere, al momento della ricezione dei ricorsi pensionistici, alla assegnazione degli stessi ai singoli Giudici Unici secondo criteri predeterminati.

Ho quindi provveduto ad assegnare i ricorsi ai singoli Giudici nel rigoroso rispetto dell'ordine cronologico del loro arrivo, secondo l'ordine di anzianità, senza alcuna distinzione per materia, demandando ai singoli Magistrati di stabilire, in ossequio alla richiamata normativa, per ogni semestre, il calendario delle udienze monocratiche, stabilendo, con proprio decreto, la data di trattazione dei relativi giudizi.

In tal modo ho inteso garantire il rispetto dell'autonomia e del libero convincimento dei singoli Magistrati, senza specializzazioni settoriali di professionalità, indirizzandoli, per le ipotesi di giurisprudenza differenziata, all'eventuale deferimento alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, al fine di pervenire a pronunce definitive di massima.

Al riguardo è stata di notevole ausilio la disposizione introdotta dal comma 2 del citato art. 42 della L. 69/2009, ove, nell'avvertita

esigenza di nomofilachia, è intestata al Presidente della Corte dei conti la già menzionata facoltà di deferimento alle Sezione Riunite di giudizi che presentano questioni di diritto già decise in senso difforme dalle Sezioni Giurisdizionali Centrali o Regionali o su questioni di massima di particolare importanza.

In direzione rafforzativa della funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite è previsto che ove una Sezione di appello ritenga di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite, deve rimettere a queste ultime, con motivata ordinanza, il riesame della sola questione di diritto.

Per quanto attiene alla trattazione dei giudizi pensionistici, è stato mantenuto il risultato, a lungo perseguito e raggiunto già nell'anno 2008, dell'assorbimento dell'arretrato ereditato dal decentramento della giurisdizione contabile.

L'anno 2011 è stato caratterizzato da un cambiamento per così dire "di rotta" rispetto a una tematica la cui risoluzione era ormai cristallizzata in orientamento più che consolidato.

Mi riferisco in particolare alla c.d. Indennità Integrativa Speciale ridotta di cui i ricorrenti, cessati anticipatamente dal servizio a domanda, chiedono la rideterminazione dalla data del compimento dell'età massima pensionabile prevista dall'ordinamento di appartenenza, con attribuzione rapportata alla sua intera misura.

Detta problematica è stata oggetto di esame da parte della giurisprudenza della Corte dei conti che, con orientamento pressoché

costante e uniforme, da ultimo ribadito con decisione n. 10/2011/Q.M. delle Sezioni Riunite, ha interpretato la disposizione di cui all'art. 10, comma 1, della legge 25 marzo 1933, n. 79, nel senso che, al raggiungimento dell'età massima per il collocamento a riposo d'ufficio, al pensionato spettasse l'indennità integrativa speciale in misura ridotta in ragione del principio di proporzionalità, maggiorata delle variazioni calcolate sull'importo "figurato" dell'indennità non decurtato, ritenendo che la finalità della disposizione di cui all'art. 10, 4° comma del d.l. n. 17/1983 fosse quella di attenuare l'effetto restrittivo della riforma per i casi di prepensionamento, e consentendo - ma solo dopo il raggiungimento dell'età pensionabile - che le variazioni dell'indennità integrativa speciale spettassero per intero.

Sulla richiamata norma è intervenuto, fugando definitivamente ogni incertezza ed oscillazione interpretativa, il legislatore che ha esercitato il proprio potere di interpretazione autentica con l'art. 18 commi 6, 7, 8 e 9 del decreto legge 06 luglio 2011, n.98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, stabilendo che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio.

A seguito della novella legislativa sono, oggi, fatti salvi solo i trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di

entrata in vigore del decreto contenente la norma di interpretazione autentica, già definiti con sentenza passata in autorità di cosa giudicata o definiti irrevocabilmente dai Comitati di vigilanza dell'Inpdap, con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici.

La Sezione ha dichiarato inammissibile la richiesta di disapplicazione del predetto art. 18 per pretesa violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4/8/1955 n. 848, richiamando sul punto le numerose decisioni della Corte Costituzionale costanti nel ritenere che le norme della CEDU - nell'interpretazione offertane dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1 della Convenzione) - integrino, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui impone al Legislatore il rispetto degli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale.

La Sezione ha osservato, in linea con l'orientamento giurisprudenziale della Consulta, come il Giudice comune non possa provvedere ad una diretta disapplicazione della norma interna per eventuale contrasto con una norma della CEDU.

È stata poi respinta la richiesta di deferimento alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, in relazione all'art.117, primo comma, della

Costituzione ed agli artt. 2, 24 e 111 della Costituzione.

La Sezione ha evidenziato che la Corte costituzionale, nella decisione n. 311/2009, ha affermato come le norme di interpretazione autentica debbano essere sottoposte sia ad un attento vaglio di conformità, sotto il profilo del rispetto del principio di affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, sia ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza per assicurare il rispetto della indipendenza della funzione giurisdizionale che si esplica per il Legislatore nel limite dell'insuperabilità del giudicato.

Altre pronunce in materia di contenzioso pensionistico hanno riguardato le seguenti tipologie di problematiche:

- fattispecie di indebito pensionistico decise, anche con procedimento abbreviato ex art. 9 della L. n. 205/2000, in Camera di Consiglio in sede cautelare, alla stregua dei principi dettati in materia di indebito dalle Sezioni Riunite con la sent. n. 7/Q.M./2007 ai quali i Giudici Monocratici si sono conformati;
- fattispecie di doppia Indennità Integrativa Speciale su pensione e stipendio o su plurimi trattamenti pensionistici, definite alla stregua dei criteri ermeneutici dettati dalle SS.RR. con la sentenza n.1/Q.M./2009;
- pronunce di rigetto delle domande volte alla valorizzazione nella base pensionabile, ai fini della maggiorazione del 18%, di accessori che, pur pensionabili, nessuna norma prevede aumentabili figurativamente di tale percentuale;

- pronunce declaratorie della non valorizzazione, in quota A) di pensione, dell'indennità di amministrazione o indennità similari;
- pronunce su questioni varie in materia pensionistica civile, militare e di guerra;
- merita una particolare menzione una pronuncia con la quale viene riconosciuta la maggiorazione pensionistica conseguente a patologia contratta per esposizione all'amianto, anche prescindendo dalla esposizione ultradecennale, tenuto conto della gravità del morbo e dei suoi effetti invalidanti.

In materia pensionistica ritengo doveroso evidenziare che la quasi totalità dei giudizi è stata decisa con deposito contestuale delle sentenze in Segreteria al termine dell'udienza, ai sensi dell'art. 429 c.p.c. come novellato dall'art. 53 della L. n. 133/2008.

A conclusione di questa mia relazione, che è stata complessa a motivo della molteplicità e varietà delle argomentazioni esposte, desidero ringraziare tutti i presenti per l'attenzione prestata.

Venezia, 16 marzo 2012

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Angelo Buscema

TABELLE

CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

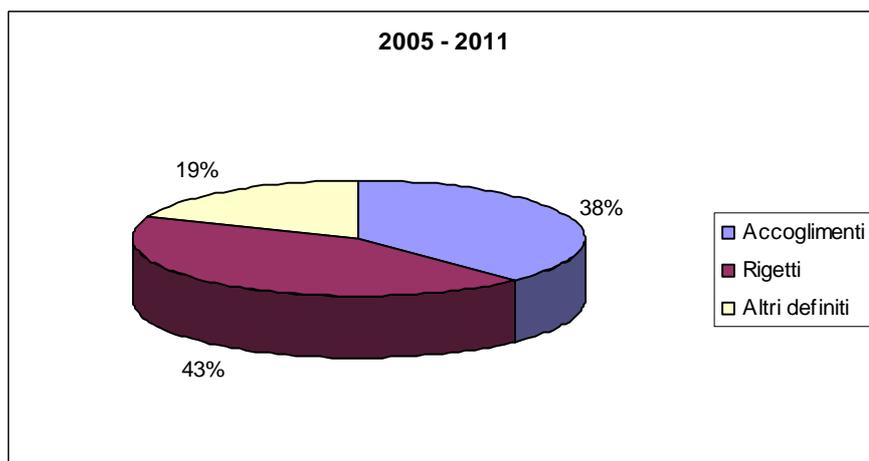
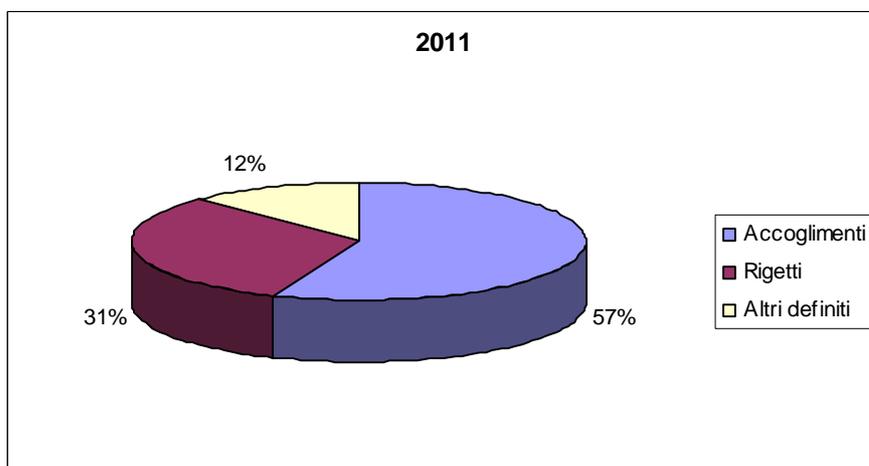
Udienze collegiali (responsabilità e conto)	20
Camere di consiglio per istanze di proroga	4
Udienze monocratiche di comparizione	-
Camere di Consiglio per revoca sequestri	1
Udienze del Giudice Unico delle Pensioni	77
Camere di Consiglio in materia pensionistica (istanze di sospensiva)	58

PENSIONISTICA	
Ricorsi in carico all'1/1/2011	666
Ricorsi pervenuti nell'anno 2011	762
Ricorsi iscritti a ruolo di udienza nell'anno 2011	813
Ricorsi definiti con sentenza di accoglimento	356
Ricorsi definiti con sentenza di rigetto	200
Altri definiti	79
Ordinanze istruttorie	11
Ordinanze sospensive	66
Ordinanze di remissione alla Corte Costituzionale	-
Ricorsi pendenti al 31/12/2011	793
RESPONSABILITA'	
Giudizi pendenti all'1/1/2011	25
Giudizi pervenuti nell'anno 2011	39
Giudizi iscritti a ruolo d'udienza nell'anno 2011	29
Giudizi definiti	33
Ordinanze istruttorie	1
Giudizi pendenti al 31/12/2011	27
ISTANZE DI PARTE	
Giudizi pendenti all'1/1/2011	1
Giudizi pervenuti nell'anno 2011	2
Giudizi iscritti a ruolo d'udienza nell'anno 2011	1
Giudizi definiti	1
Ordinanze istruttorie	-
Giudizi pendenti al 31/12/2011	2
CONTI GIUDIZIALI (Erariali - EE. LL. - ASL)	
Pendenti all'1/1/2011	11.875
Pervenuti nell'anno 2011	3.322
Discaricati nell'anno 2011	94
Estinti nell'anno 2011	1.417
Deferiti a giudizio	111
Pendenti al 31/12/2011	13.686

CORTE DEI CONTI				
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO				
ATTIVITA' IN MATERIA PENSIONISTICA				
ATTIVITA' GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI:	PENSIONI CIVILI	PENSIONI MILITARI	PENSIONI DI GUERRA	TOTALI
A) RICORSI IN CARICO AL 01.01.2011	505	154	7	666
B) RICORSI PERVENUTI DAL 01.01.2011 AL 31.12.2011	591	164	7	762
C) RICORSI ISCRITTI A RUOLO DI UDIENZA NEL PERIODO	611	192	10	813
D) RICORSI DEFINITI CON SENTENZA DI ACCOGLIMENTO	293	63	0	356
E) RICORSI DEFINITI CON SENTENZA DI RIGETTO	143	50	7	200
F) ORDINANZE ISTRUTTORIE	6	4	1	11
G) SENTENZE O ORDINANZE IN CORSO DI DEPOSITO				0
I) ALTRI DEFINITI	43	36	0	79
H) RICORSI PENDENTI AL 31 dicembre 2011	617	169	7	793

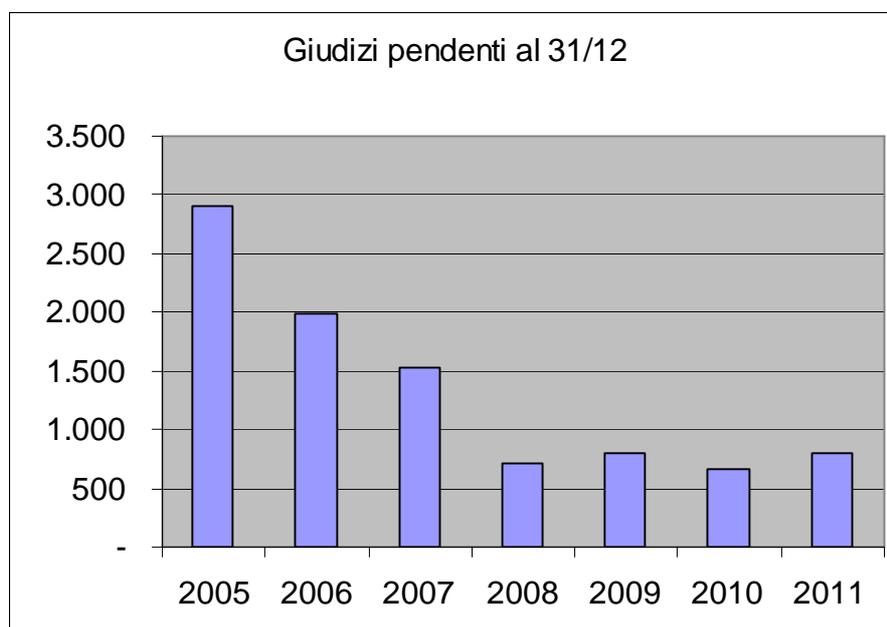
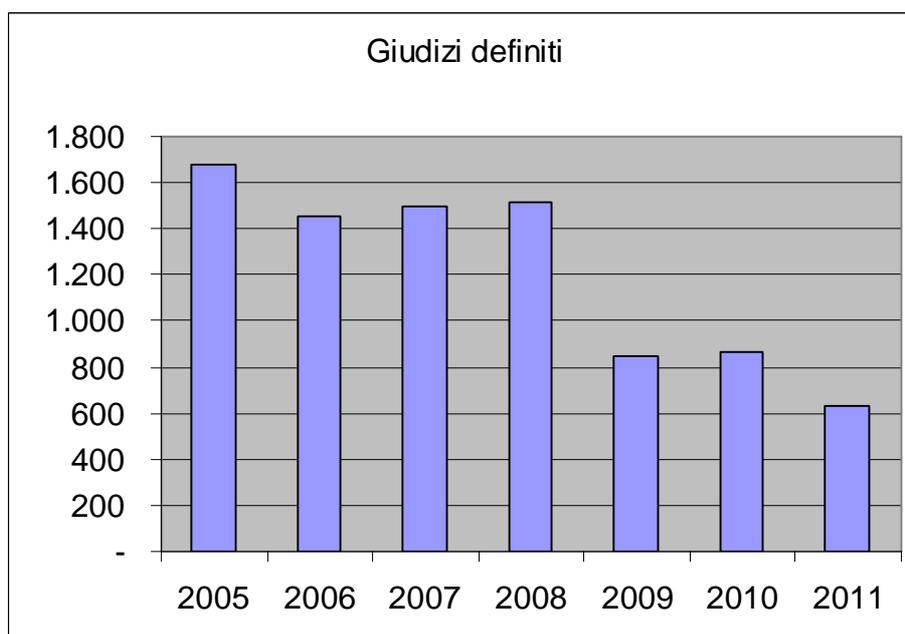
CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO
ATTIVITA' IN MATERIA PENSIONISTICA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Accoglimenti	377	634	393	350	499	601	356	3210
Rigetti	1036	519	760	866	181	107	200	3669
Altri definiti	268	299	347	300	164	160	79	1617



CORTE DEI CONTI SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO ATTIVITA' IN MATERIA PENSIONISTICA							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Giudizi pendenti all'1/1	3.953	2.911	2604	1527	710	804	666
Ricorsi pervenuti	639	533	423	699	938	730	762
Giudizi definiti	1.681	1.452	1500	1516	844	868	635
Giudizi pendenti al 31/12	2.911	1.992	1.527	710	804	666	793

Nel 2007 è stata effettuata una verifica del carico pensionistico.





**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
DELLA CORTE DEI CONTI
DEL VENETO**

**INTERVENTO
DEL PROCURATORE REGIONALE
CARMINE SCARANO
PER L'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012**

**ADUNANZA DEL 16 MARZO 2012
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA**

Sig. Presidente,
Autorità, Signore e Signori

INTRODUZIONE

Il legislatore ha recentemente voluto interessare la Corte dei conti, con **alcune significative novità normative**, in ambiti di particolare rilievo e delicatezza. Si possono ricordare, infatti, le seguenti fattispecie:

1) L'articolo 31, comma 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante legge di stabilità 2012, dispone che qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del **patto di stabilità interno** è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la **condanna ad una sanzione pecuniaria** fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

La norma in questione, si caratterizza per una connotazione indiscutibilmente **sanzionatoria**, deducibile dalla sua formulazione testuale, ma anche dalla **tipizzazione delle condotte illecite** e dalla predeterminazione dell'ammontare delle relative sanzioni, sia pur entro un importo legislativamente predefinito.

La responsabilità sanzionatoria, va differenziata dall'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, poiché prescinde dal verificarsi di un **danno** risarcibile in senso proprio e si può risalire all'**art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289**, al fine di trovare un antecedente normativo di rilievo.

Tale fattispecie è stata ricondotta nell'alveo dei tradizionali canoni della responsabilità amministrativa ad opera delle SSRR, che con la **sentenza 27.12.2007 n. 12 QM**, hanno chiarito che il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione in questione deve essere quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n.19/1994, e non quello dei giudizi ad istanza di

parte e che, ai fini della configurazione del requisito psicologico, è necessario che ricorra nella fattispecie concreta l'elemento soggettivo del **dolo o della colpa grave**.

Sotto altro profilo, si può sottolineare che la norma, delineando una responsabilità di tipo sanzionatorio, non considera quale elemento essenziale della responsabilità il **danno ingiusto**, posto anche che la sanzione è ancorata a parametri legislativi sicuri, all'interno di uno spazio delimitato dalla norma stessa. Gli interessi tutelati dalla norma, quali il coordinamento della finanza pubblica ed i vincoli che derivano dalla sede comunitaria, hanno spinto il legislatore a tralasciare, infatti, il requisito del danno anche in ragione della pregnante lesività delle condotte elusive.

In relazione al **nesso di causalità** si potrebbero considerare lesive le condotte determinanti ai fini del mancato conseguimento degli obiettivi imposti dal patto di stabilità.

Va soggiunto, peraltro, che tale responsabilità non incorre nelle limitazioni di cui all'**art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102**, il quale prevede che le Procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Sul punto, giova ricordare la pronuncia delle **SSRR n. 12/QM del 3 agosto 2011**, che in tema di responsabilità sanzionatoria ha enunciato il seguente principio: *"Per fattispecie direttamente sanzionate dalla legge devono intendersi quelle in cui non soltanto è prevista una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, ma in cui la norma definisce altresì l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie determina responsabilità erariale, o espressioni simili. In ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, di cui sopra, pur escludendosi la sanzione di nullità ex art. 17, cit., in quanto l'attività istruttoria è legittimata direttamente dalla legge, restano fermi i principi fissati dalla Corte costituzionale. Ulteriore corollario di tale criterio interpretativo è che nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la ratio di simili prescrizioni legislative, non superate dall'art. 17 medesimo"*.

Le SSRR, quindi, precisano che, anche nell'ipotesi di responsabilità sanzionatoria, devono tuttavia, essere osservati i principi dettati dalla **Corte Costituzionale** nella sua giurisprudenza che nel tempo si è consolidata, in ordine (**sentenze nn.**

104/1989, 209/1994, 100/1995 e 337/2005), all'attività istruttoria del Pubblico Ministero contabile.

Con riferimento ai rapporti intercorrenti tra le **Sezioni regionali del controllo della Corte dei conti e la Procura contabile**, va menzionata la **deliberazione n. 6/2005/CONTR**, con la quale le stesse Sezioni riunite hanno affermato che: *"Qualora, in tale sede (controllo successivo sulla gestione), si dovesse venire a conoscenza di ipotesi d'illecito contabile si procederà alla segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, secondo le indicazioni della Corte Costituzionale (sentenza n. 29 del 12 - 27 gennaio 1995) che, nell'affermare la netta distinzione fra il controllo sulla gestione e la giurisdizione di responsabilità amministrativa, ha confermato, tuttavia, che il Procuratore della Corte dei conti può promuovere l'azione di responsabilità sulla base di una segnalazione acquisita attraverso l'esercizio dei poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, arrestandosi alla segnalazione il rapporto fra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione"*.

2) Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, all'articolo 2 sanziona la responsabilità politica del Presidente della Giunta Regionale, mentre l'**articolo 6** del medesimo decreto legislativo disciplina la responsabilità politica del Presidente di Provincia e del Sindaco. In entrambe le ipotesi testé enunciate un ruolo rilevante è attribuito alla Corte dei conti. Va precisato che la normativa in parola non specifica l'articolazione della Corte che deve esercitarla.

In ordine alla normativa citata, in seno alla Corte dei conti, si sono profilati due orientamenti, il primo attrae la competenza in parola alla Sezione regionale del controllo, sul presupposto che tale Sezione ha gli strumenti adatti per verificare i profili di dissesto e di disequilibrio grave degli Enti in parola.

Altro orientamento, reso noto anche nel corso della riunione dei Procuratori regionali che si è tenuta il 24 novembre 2011, propende per la tesi che tali competenze debbano essere attribuite alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e, quindi, *in primis* alla Procura contabile, sul rilievo che l'elemento psicologico della colpa grave o del dolo è un elemento della responsabilità amministrativo-contabile che ordinariamente è riscontrato dalla stessa Sezione giurisdizionale della Corte.

In quella sede è stato peraltro, evidenziato che, dalla norma in parola, si evince che la Corte dei conti deve prioritariamente compiere un accertamento tecnico in ordine alla sussistenza del grave dissesto finanziario derivante da disavanzo sanitario ma, successivamente, ha l'onere di valutare la presenza di un nesso di causalità tra il

comportamento del Presidente della Giunta ed il verificarsi delle condizioni in precedenza enunciate, nonché l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave da imputare al medesimo Presidente.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, secondo l'orientamento da ultimo citato, non accertano ordinariamente i profili dell'elemento psicologico e del nesso eziologico ma, al contrario, esprimono valutazioni su atti o su complessive gestioni oggettivamente considerate.

Il disavanzo sanitario è una delle preoccupazioni più pregnanti del legislatore tanto da arrivare ad introdurre la norma in argomento e giova ricordare che, sul versante della ordinaria **responsabilità amministrativo-contabile** con riferimento alla questione delle **frodi in ambito sanitario**, in ragione di indagini svolte dalla Guardia di Finanza, tali frodi sarebbero passate da 30 milioni di euro nell'anno 2010 a 276 milioni di euro nell'anno 2011. Uno dei settori di interesse riguarda proprio la questione dei **doppi incarichi in ambito sanitario**. Sul punto, la **sentenza n. 615 della II Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello del 22 novembre 2011**, stabilisce che integra un danno la maggiore retribuzione percepita dal sanitario in regime di orario "a tempo pieno" che, senza autorizzazione, esercita attività lavorativa professionale privata. Tale comportamento costituisce, infatti, una palese violazione delle norme che regolano lo svolgimento dell'attività libero professionale dei medici con rapporto di lavoro e di servizio esclusivo con il Servizio sanitario nazionale ed, in particolare, una chiara violazione delle elementari regole di correttezza connesse al diligente adempimento dei doveri di servizio.

Considerato che il dovere di esclusività, ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della legge n. 662 del 1996, preclude anche la semplice attività di consulenza e perfino le attività rese a titolo gratuito, appaiono irrilevanti le deduzioni della difesa secondo le quali la presenza del primario nella Casa di cura privata era finalizzata ai fini di ricerca, attività questa, peraltro, che non si desume da alcuna documentazione comprovante l'esistenza di un progetto di ricerca riconducibile all'epoca dei fatti. Secondo la Sezione d'Appello, infatti, il danno deriva dall'alterazione del rapporto sinallagmatico tra le parti. Consiste nella maggiore retribuzione percepita dal sanitario nel periodo considerato per il rapporto di lavoro a tempo pieno in luogo della retribuzione spettante per il lavoro a tempo parziale che sarebbe spettato al primario qualora avesse optato per il regime di orario "a tempo definito", regime che consente di espletare attività lavorativa professionale privata c.d. *extramoenia*.

3) Il decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 199, recante disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei,

all'articolo 6, comma 2, prevede che la dichiarazione di dissesto finanziario dell'Università deve essere trasmessa alla Procura regionale presso la Corte dei conti, unitamente ai bilanci unici d'esercizio degli ultimi due esercizi finanziari approvati. Gli **articoli 9, 17 e 18** del menzionato decreto legislativo disciplinano ulteriori obblighi di trasmissione alla Procura della Corte dei conti, ai fini del controllo sull'attuazione del piano di rientro ed in tema di relazione finale e rendiconto della gestione commissariale.

Sul punto, si può evidenziare che, visto l'obbligo di segnalazione alla Procura contabile, sussiste una vera e propria denuncia di danno erariale, con la conseguenza che la Procura della Corte dei conti avrebbe il compito di quantificare il **danno erariale** e individuare i **responsabili**. Ci si interroga - attesa l'oggettività del dissesto finanziario dell'Università - se l'**elemento psicologico** debba o meno essere considerato *in re ipsa*. In ordine al controllo del piano di rientro, invece, bisognerebbe attendere il rendiconto della gestione commissariale.

4) Il D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante Testo Unico delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, all'articolo 42-bis, in tema di utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico, prevede che l'autorità che emana il provvedimento di acquisizione, di cui al presente articolo, ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.

Sul punto, giova ricordare che la **sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 2010** ha comportato il ritorno alla attualità del sistema normativo, risalente al 1865, sulla sussistenza del potere di esproprio in sanatoria, sistema sul quale si era consolidata la giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato (superata a partire dal 1983 dalla prassi nazionale postasi in contrasto con la CEDU). In assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, infatti, la richiamata giurisprudenza riconosceva il proprietario dell'area ancora come tale, anche alla luce della pacifica giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La giurisprudenza civile, peraltro, riteneva che la tutela restitutoria spettante al proprietario fosse preclusa da un atto tacito di destinazione dell'area al pubblico servizio e dunque dall'art. 4 dell'allegato E della legge del 2248/1865 (sull'abolizione del contenzioso amministrativo), tale preclusione si è posta in contrasto con i principi dello Stato di diritto, in quanto "l'atto di destinazione" non era preso in considerazione dalla legge.

In occasione della redazione del Testo Unico del Consiglio di Stato era stato redatto l'art. 43, poi trasfuso nel Testo Unico sugli espropri, al fine di dare una soluzione legislativa – con l'attribuzione di un potere discrezionale all'Amministrazione - ai casi che oramai stavano comportando la sistematica condanna della Repubblica Italiana innanzi alla CEDU, nei giudizi posti in essere dai proprietari che lamentavano di aver perso il loro diritto di proprietà, sulla base di sentenze pronunciate *ex post* e senza fondamento normativo, e non sulla base di atti amministrativi la cui emanazione fosse consentita dalla legge.

La sentenza della Corte Costituzionale – nel rilevare un eccesso di delega e nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 43 – ha dunque riportato l'ordinamento ad una peculiare situazione, in cui di certo da un lato non poteva disconoscersi il perdurante diritto di proprietà del titolare, malgrado l'avvenuta costruzione dell'opera pubblica o di interesse pubblico e, dall'altro, non poteva negarsi l'immanente potere di disporre l'esproprio in sanatoria, per evitare la demolizione di quanto costruito a spese della collettività e che, se del caso, ancora risultava conforme alle esigenze di questa.

L'art. 34 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111/2011, ha dunque reintrodotta il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, già disciplinato dall'art. 43 del T.U. in argomento: l'Amministrazione - valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto – può decidere se demolire in tutto o in parte l'opera e restituire l'area al proprietario, oppure se disporre l'acquisizione.

In ordine a tale ultima fattispecie, peraltro, la **sentenza del Consiglio di Stato n. 6351 del 2011**, da un lato, ordina al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di attivare e concludere il procedimento volto alla emanazione del provvedimento di acquisizione dell'area, ai sensi dell'art. 42-*bis* del Testo Unico sugli espropri, ovvero alla materiale rimozione del tratto stradale, dall'altro, dispone che copia della sentenza debba essere trasmessa anche alla **Procura regionale della Corte dei conti**.

Si potrebbe palesare, nella fattispecie da ultima menzionata, un'ipotesi di responsabilità per danno c.d. indiretto.

In tema di **danno indiretto** va ricordata la **sentenza n. 467 del 18/10/2011 della I Sez. Giurisd. d'Appello**, la quale ha sancito che la prescrizione inizia a decorrere dalla data del mandato di pagamento e non da quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. La sentenza di condanna, pur passata in giudicato e costituendo titolo esecutivo, non presenta elementi tali da poter qualificare

come definitivo ed irreversibile il danno e non consente di poter ritenere realizzato l'evento necessario per l'esordio prescrizione.

In tema di **danno da espropriazione illecita**, la sentenza in precedenza citata ha ritenuto oggettivamente evidente il comportamento omissivo dei Sindaci che non hanno rispettato i loro obblighi di servizio, essendo i medesimi vincolati al completamento delle procedure di esproprio per competenza sia propria che delegata e ha ulteriormente messo in evidenza che gli stessi Sindaci che si sono succeduti nell'Ente, avevano l'obbligo di seguire le procedure di esproprio, prendendone visione e, quindi, monitorandone gli sviluppi. Gli espropri del resto costituiscono di per sé delle procedure tipicamente "allarmate", ovvero meritevoli di particolare attenzione, anche per le conseguenze dannose che possono derivare da una loro intempestiva o omessa trattazione. Ai Sindaci – secondo la stessa decisione – è stata anche addebitata la mancanza di direttive agli uffici in ordine alla migliore disciplina del funzionamento degli uffici incaricati delle attività di supporto collaborativo.

E' stata affermata la piena responsabilità dei Sindaci, venendo a sussistere sia il nesso di causalità fra la condotta in violazione degli obblighi di servizio e l'evento, sia la colpa grave (con riferimento ai parametri della prevedibilità e prevenibilità del danno ed alla facile percettibilità degli obblighi di servizio e degli adempimenti da porre in essere).

In tema di **prescrizione da danno indiretto**, si veda, nello stesso senso, la **sentenza delle SS.RR. n. 14 del 05/09/2011**, che ha sancito che *"il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato"*. Le SSRR affermano che un soggetto deve essere sottoposto a processo solo quando si sono realizzate tutte le condizioni di certezza, concretezza ed attualità del danno, che sono gli elementi alla cui tutela è posto il presidio della giustizia contabile, poiché non si vede per quali ragioni un soggetto debba essere costretto a subire un processo ed una condanna per poi, eventualmente, doversi nuovamente rivolgere ad un altro giudice per ricondurre il tutto alla situazione *quo ante* in ipotesi di constatato ingiustificato arricchimento.

Da tale *iter* argomentativo scaturisce che, per la regola generale dell'art. 2935 c.c. (richiamata nella **sentenza n. 5/QM/2007 delle Sezioni Riunite**), la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (cioè quando il danno è divenuto certo, concreto ed attuale) e che l'individuazione del *dies a*

quo della prescrizione non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto il semplice obbligo giuridico di pagare, con l'ulteriore conseguenza che la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato assume i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità solo con l'effettivo pagamento.

5) Con riferimento al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante disposizioni per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, la Corte dei conti è richiamata nell'**art. 3**, concernente i **fondi strutturali**, nell'**art. 22** in tema di **riduzione di spesa e dei costi degli apparati**, nell'**art. 23-bis** che riguarda le **società partecipate** del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'**art. 27** in relazione alla **dismissione di immobili**, nell'**art. 41** che disciplina le opere di interesse strategico, riducendo i termini del controllo preventivo sulle delibere CIPE, previsto ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, di un terzo.

Uno dei temi centrali che affronta il **decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201** è il corretto utilizzo dei fondi strutturali e, sul crinale della responsabilità amministrativo-contabile, in tema di **danno da indebita concessione di contributi comunitari**, va segnalata la **sentenza n. 513 dell'11/11/2011 della I Sez. Giurisd. Centrale d'Appello**, la quale ha chiarito che lo sviamento di contributi pubblici sussiste anche in caso di mancanza delle condizioni previste per l'erogazione del contributo. Costituisce, infatti, danno erariale l'indebita percezione di contributi comunitari a carico del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA), quando essa sia dovuta al mancato rispetto delle condizioni di legge a cui è subordinata la concessione dei contributi stessi. E' evidente, infatti, che in casi simili l'indebita percezione del contributo finisce con il risolversi in uno sviamento del medesimo dalle finalità di legge, e dunque in un danno erariale.

Va altresì menzionata la **sentenza n. 180 del 2011 della I Sez. Centr. d'Appello**, la quale affronta il caso dell'**erogazione, nei confronti di soggetti privati, di fondi pubblici nell'ambito di un programma diretto alla promozione dello sviluppo imprenditoriale e dello sviamento, per la mancata realizzazione del predetto programma, dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione**. In questa sentenza, in particolare, il Giudice contabile ripercorre le tappe che hanno segnato l'evoluzione giurisprudenziale relativa ai confini della giurisdizione della Corte dei conti in tale ambito.

La responsabilità della società beneficiaria del contributo, si innesta nell'evoluzione interpretativa compiuta dalla giurisprudenza della **Corte di Cassazione**

ed avviata con l'ordinanza n. 16697 del 22 dicembre 2003, con la quale è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei dipendenti ed amministratori degli **enti pubblici economici**, sul presupposto di un nuovo *modus operandi* della PA mediante un sempre più largo uso di strumenti privatistici; evoluzione che è poi proseguita con il riconoscimento della giurisdizione nei confronti delle **Società per Azioni in mano pubblica (Cass. Sez. Un. n. 3899 in data 26 febbraio 2004)**, delle **Aziende municipalizzate (ordinanza n. 3351 in data 19 febbraio 2004)**, per arrivare infine **(Cass. Sez. Un. 12 ottobre 2004 n. 20132)**, in una prospettiva del pubblico in chiave non più soggettiva ma secondo tesi finalistica, a riconoscere come soggetto all'azione di responsabilità amministrativa anche imprenditori privati per il fatto di essere stati investiti dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione, con inserimento nell'organizzazione della medesima, e con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata, essendo irrilevante sia il titolo giuridico col quale era avvenuto tale investimento, sia l'utilizzo o meno da parte del soggetto investito di tali funzioni di procedure e regimi contabili o di gestione finanziaria di carattere pubblicistico.

Detta evoluzione è culminata nella **sentenza n. 4511 del 1° marzo 2006**, con la quale la Corte Suprema di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di soggetti privati che abbiano beneficiato di fondi pubblici nazionali e comunitari nell'ambito di un programma diretto alla promozione dello sviluppo imprenditoriale ed abbiano prodotto (per la mancata realizzazione del programma) uno sviamento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione così determinando un danno erariale. Con tale decisione, alla base del presente procedimento, si assiste allo spostamento della linea di ripartizione della giurisdizione contabile dalla qualità del soggetto (che può essere un privato o un ente pubblico), alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare (per esempio con un atto di concessione di un contributo finanziario) e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore); di questo danno deve essere chiamato a rispondere dinanzi al giudice contabile.

Nella fattispecie, il comportamento illecito della società è consistito nell'aver posto in essere, per il tramite dei propri amministratori, comportamenti volti a sottrarre risorse pubbliche dai fini di interesse generale per i quali erano state erogate. Dalla ricostruzione dei fatti emerge, invero, che tutta l'operazione (dalla domanda di finanziamento del progetto industriale, sino alla dimostrazione delle condizioni economico-finanziarie poste a suo sostegno, effettuata mediante produzione di documentazione falsa ed operazioni fittizie) è stata posta in essere al solo fine di percepire illecitamente risorse finanziarie pubbliche in danno della collettività; l'intervento programmato e finanziato non è mai stato realizzato, con conseguente, inutile dispersione delle risorse.

Al termine di questa ricostruzione, la Sezione osserva come l'elemento di rilievo è costituito, sulla base di tutte le argomentazioni svolte, dal rapporto fra i fondi pubblici ed il diritto di sequela che l'ordinamento tutela circa l'accertamento dell'aspetto finalistico assicurato dal loro utilizzo, e cioè la ricerca del fine pubblico. Va infine segnalato che, con **sentenza 9846/2011, depositata il 5 maggio 2011, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite** ha nuovamente affrontato il tema della giurisdizione della Corte dei conti in casi quali quello testé osservato.

La **sentenza** da ultimo citata ha chiarito, peraltro, che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi di **contributi pubblici erogati a privati a fondo perduto**, ai sensi dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, in tema di provvidenze a soggetti colpiti da calamità naturali. Le SSUU, infatti, mettono in risalto che l'erogazione dei contributi in questione non era volta alla ripresa delle attività produttive nell'area danneggiata dagli eventi calamitosi, né la società beneficiaria era inserita "di fatto" in un programma finalizzato al perseguimento di un interesse pubblico, ma, al contrario, i medesimi finanziamenti erano stati erogati al fine di indennizzare tutti i soggetti, imprenditori e non che hanno subito danni in conseguenza di gravi calamità naturali, in base a principi di solidarietà sociale.

Da ultimo, una questione che da sempre desta interesse per la Procura contabile, essendo connotata da caratteri di trasversalità con riferimento alle altre problematiche concernenti la responsabilità amministrativa, è quella relativa alla **insindacabilità delle scelte discrezionali**, posto che nell'ordinamento sussiste la limitazione prevista dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, la quale all'articolo 1, comma 1, dispone che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, *ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*.

Sul punto, giova ricordare la **sentenza n. 330 del 18/07/2011**, della **II Sez. giur. centrale d'appello**, la quale ha affermato che non si rientra nell'ambito delle scelte discrezionali e che sussiste il **danno da ricapitalizzazione di una società**, qualora l'investimento si configuri *ex ante* come irrazionale. La sentenza in parola ha specificato che la decisione di ricapitalizzare, senza alcun serio e concreto piano gestionale, una società chiaramente non idonea al raggiungimento degli scopi per i quali era stata costituita, deve essere ritenuta non solo dannosa ma anche gravemente irrazionale.

Va osservato, in conclusione, che il legislatore ha introdotto una serie di previsioni che interessano la Corte dei conti assolutamente prive di organicità, tali norme creano confusione e sono connotate da scarsa chiarezza, anche in ordine alle competenze interne alla medesima Corte dei conti. Si auspica, per quanto riguarda la Procura della Corte dei conti ed il processo contabile, più in generale, che così come è accaduto di recente per la giustizia amministrativa, possa entrare in vigore un nuovo **codice del processo contabile**, che garantisca uniformità di condotte e univocità di interpretazioni che invece, allo stato, sono rimesse al c.d. rinvio dinamico al codice del processo civile, ai sensi dell'art. 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, recante regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Controlli sulla spesa sanitaria Convenzione con la Regione Veneto

Il Consiglio Regionale del Veneto con deliberazione n. 5 del 9 febbraio 2012 ha approvato il protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto e la Procura regionale della Corte dei conti sui rapporti di collaborazione intercorrenti con la struttura ispettiva del predetto Consiglio in materia socio sanitaria per effetto del nuovo quadro normativo previsto dalla L.R. n.21/2010 e dal Regolamento di attuazione 26 maggio 2011 n. 1.

Il passaggio della struttura ispettiva dalla Giunta al Consiglio Regionale ha comportato il rinnovo della precedente convenzione, già in vigore dal 2004, e va dato atto che essa rappresenta il forte impegno della Regione Veneto per rendere quanto più possibile efficaci i controlli nel settore della spesa socio sanitaria.

Finora la struttura, grazie al lavoro dei suoi dirigenti e dei funzionari, pur operando in un ambiente difficile e su questioni delicate, ha dato prova di serietà e competenza, fornendo un contributo collaborativo prezioso alla Procura regionale.

Attività della Procura Regionale per il Veneto – Anno 2011

Rinnovo il mio vivo apprezzamento nei confronti della Guardia di Finanza – per la collaborazione che assicura a questo ufficio con la Sezione accertamento danni erariali in sede ed i nuclei P.T. provinciali. Senza l'ausilio del Corpo l'azione investigativa della Procura risulterebbe notevolmente limitata ed è pertanto doveroso sottolinearne il carattere insostituibile.

Un sentito ringraziamento anche all'Arma dei Carabinieri perché attraverso i Comandi dei NAS fornisce un prezioso contributo nel contrasto alle frodi comunitarie, e nel settore sanitario, ove si concentra il massimo impegno a tutela della spesa pubblica al fine di ridurre gli sprechi ed individuare i comportamenti illeciti.

Per quanto concerne le statistiche:

- le vertenze pendenti per i casi di illecito segnalati alla data del 1 gennaio 2011 ammontavano a 8.345, alle quali se ne sono aggiunte 2.350 sulla base delle denunce pervenute nel corso dell'anno;

- i fascicoli istruttori conclusi con archiviazione sono stati n. 1.592 (n. 3.594 nel 2010);

- nell'anno 2011 sono stati citati in giudizio per danno erariale a vario titolo n. 103 soggetti (n. 102 nel 2010) per un ammontare complessivo di € 2.211.759,49 (€ 5.771.668,74 nel 2010) richiesto a titolo di risarcimento per danno erariale.

Sotto il profilo dell'attività istruttoria sono state emesse n. 2.766 richieste istruttorie (n. 2.392 nel 2010) e notificati inviti a dedurre a n. 155 destinatari (n. 100 nel 2010).

Casi significativi

Anche nel 2011 sono emersi episodi di corruzione che dimostrano la persistenza del fenomeno e la difficoltà di contrastarlo in maniera soddisfacente. La gestione della cosa pubblica comporta un inevitabile intreccio con gli interessi economici, che è terreno di coltura per comportamenti devianti. Nulla di nuovo se pensiamo che la Repubblica di Venezia ricorreva alla pena capitale per punire i responsabili di danno all'Erario. La Serenissima era dotata di un sistema amministrativo di prim'ordine, eppure non sempre riusciva a prevenire gli episodi di *mala gestio*, ma la prospettiva di una severa repressione costituiva comunque un efficace deterrente.

Ai giorni nostri dobbiamo porci la domanda se gli strumenti a disposizione per combattere la corruzione nella P. A, o semplicemente gli sperperi di pubblico denaro, sono idonei e sufficienti.

La risposta di chi opera in una Procura regionale della Corte dei conti non può che essere negativa sotto il profilo organizzativo e funzionale, soprattutto a causa di organici incompleti ed inadeguati.

1) Ministero della Giustizia (danno erariale € 168.576, 14 – n. 1 convenuto in giudizio).

L'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia denunciava, a conclusione dell'inchiesta amministrativa presso l'Unep di Castelfranco Veneto, il danno erariale complessivamente stimabile in € 158.576,14 e riconducibile alla condotta dolosa posta in essere dall'allora Dirigente.

In particolare, il danno erariale risultava dalla somma di una serie di comportamenti illeciti, messi in atto nel periodo novembre 2004-maggio 2009, quali, a titolo esemplificativo, il mancato versamento di tasse erariali, le indebite riscossioni di indennità integrative e di amministrazione, il mancato riversamento all'Erario, in qualità di sostituto d'imposta, delle ritenute Irpef sugli emolumenti imponibili nonché sul Fondo Unico di Amministrazione.

A tale danno erariale si aggiungeva il danno all'immagine, quantificato dalla Procura in € 10.000,00, conseguente alla condanna penale ex art. 444 del c.p.p., passata in giudicato, per il reato di cui all'art. 314 Titolo II, Capo I, del c.p. .

2) Azienda Ulss n. 6 - Vicenza (danno erariale € 302.900,27 – n. 1 convenuto in giudizio).

L'Azienda Ulss n. 6 - Vicenza segnalava alla scrivente Procura Regionale il danno erariale addebitabile ad un medico odontoiatra accreditato *ad personam*, per aver ripetutamente falsificato impegnative riportando prestazioni specialistiche in realtà mai effettuate, ma delle quali chiedeva e otteneva il rimborso dall'Azienda sanitaria.

L'azienda sanitaria quantificava come sopra il danno erariale patito dopo aver esaminato, con l'ausilio di altro medico specialista odontoiatra, i dati riportati nelle cartelle ambulatoriali, sequestrate dai Carabinieri del Nas nello studio in cui l'odontoiatra esercitava la professione medica, e dopo averli confrontati con i dati inviati mensilmente all'Ulss ai fini del relativo rimborso. L'importo pari ad € 302.900,27, comprensivo di interessi, risultava pari al costo delle prestazioni rimborsate dall'Amministrazione sanitaria che non trovavano riscontro alcuno nella documentazione analizzata.

Imputato in sede penale del delitto di truffa aggravata e continuata, nonché del delitto aggravato di falsità ideologica continuata, con sentenza penale irrevocabile veniva applicata al medico, ex art. 444 del c.p.p., la pena di anni uno e mesi otto di reclusione, pena sospesa. L'odontoiatra veniva, altresì, condannato alla rifusione delle spese di lite a favore dell'Ulss n. 6, costituitasi parte civile.

3) Comune di Tombolo (PD) (danno erariale € 85.608,61 - n. 2 convenuti in giudizio).

Un funzionario del Servizio Economato del Comune, formalmente incaricato alla riscossione delle entrate, si appropriava dolosamente di un importo complessivo di € 85.608,61, profittando del suo ruolo privilegiato di agente contabile e del maneggio diretto di somme di pertinenza del Comune, di cui aveva il possesso in ragione del suo ufficio. Allo stesso, questa Procura ascriveva una responsabilità dolosa per l'intero importo del danno accertato, responsabilità a titolo principale, accanto alla quale individuava la responsabilità sussidiaria, gravemente colposa, per omessa vigilanza, del Capo Area dei Servizi finanziari e tributi per un importo pari a 1/3 del danno erariale complessivo, pari a € 28.536,20.

4) Comune di Teolo (danno erariale €. 63.810,63 - n. 1 convenuto in giudizio).

La citazione in giudizio è stata proposta nei confronti di un libero professionista, incaricato della direzione dei lavori di costruzione di un parcheggio nel Comune di Teolo.

Poco tempo dopo la realizzazione del manufatto, un movimento franoso si riversava sul muro di sostegno, provocandone il piegamento e lo spostamento. Le perizie hanno

accertato che l'evento era da ricondurre alla mancata realizzazione del sistema di drenaggio, necessario per lo smaltimento delle acque piovane, con conseguente smottamento del terreno finito a ridosso del muro.

Il Direttore dei lavori è stato quindi chiamato in giudizio per la mancata vigilanza durante il corso dell'intervento.

5) Giudizio in materia di contributi comunitari (danno erariale € 83.820,00 - n. 1 convenuto).

Si tratta di fattispecie relativa ad illeciti in occasione di erogazioni pubbliche (provenienti dalla Regione Veneto) per aiuti ad imprese a prevalente partecipazione femminile.

L'indagine della Guardia di Finanza ha accertato una serie di abusi, anche con imputazioni di carattere penale. Sono state poste in essere operazioni di acquisto di beni con la contribuzione pubblica, fittizie in tutto o in parte; alcuni beni acquistati non sono stati destinati all'azienda beneficiaria, ma distratti per scopi personali; l'impresa è stata ceduta prima del decorso del termine previsto per la concessione dei contributi.

Il settore degli aiuti comunitari è purtroppo spesso terreno fertile per il fiorire di abusi e le energie ad esso dedicate, in termini di vigilanza e repressione, sembrano non essere mai sufficienti.

6) Comune di Trebaseleghe (danno erariale € 32.000,00 - n. 2 convenuti in giudizio).

La vicenda attiene al pagamento di una parcella professionale ad un legale incaricato dal Comune della difesa in giudizio innanzi al Tribunale Amministrativo regionale del Veneto.

L'addebito è per il fatto che si è proceduto al pagamento dell'onorario senza la specifica indicativa delle prestazioni e dei corrispondenti corrispettivi, e in una misura comunque non proporzionata all'impegno, apparso di modesta entità.

La fattispecie è da segnalare soprattutto ad indicazione dei modi di corretta esecuzione del rapporto tra committente e professionista, particolarmente nella fase del pagamento.

In sintesi, liquidazioni del genere non possono essere ammesse, in quanto carenti della vera documentazione rappresentativa delle prestazioni eseguite e dimostrativa dei corrispettivi maturati sulla base di dette attività. Accade invece che gli importi vengano riconosciuti con la semplice emissione della fattura, così che l'ente non è in grado di procedere ad alcun controllo della corrispondenza tra prestazioni rese e importi richiesti.

7) Comune di Bassano del Grappa (danno erariale € 7.470,00 - n. 3 convenuti in giudizio).

La vicenda è relativa alle spese effettuate dall'ex Sindaco di Bassano del Grappa con la carta di credito del Comune, non giustificate attraverso documentazione che ne dimostrasse il collegamento con le funzioni istituzionali.

La fattispecie, seppur non rilevante quanto ad importo addebitato (limitato alla sola parte non prescritta), è tuttavia da segnalare perché porta a ribadire che vale per tutti il principio che ogni erogazione di pubblico denaro deve avvenire nel rispetto delle norme dell'ordinamento e necessita della documentazione che ne mostri la relazione con i compiti di istituto. La sensazione è invece che, non di rado, amministratori e figure di vertice degli apparati pubblici si ritengano in qualche misura o in qualche occasione, esentati da un tale onere.

Il principio, peraltro, è ancor più stringente nel caso in cui venga autorizzato l'uso della carta di credito che consente di effettuare la spesa in via immediata e diretta, ponendo l'utilizzatore in una posizione simile a quella dell'agente contabile, obbligato alla resa del conto.

8) Appropriazione indebita proventi "bollo auto" a danno della Regione Veneto ed ACI (danno erariale € 550.000,00 - n.1 convenuto in giudizio).

Trattasi in un certo senso del "completamento" di una vicenda su parte della quale si era già pronunciata la Sezione Giurisdizionale per il Veneto, con la sentenza n. 584 del 3.12.2007 e la Terza Sezione d'Appello con la sentenza n. 341/2009.

La vicenda è quella dell'appropriazione indebita, quale agente contabile, di un riscossore del tributo regionale del "bollo auto" che nel 2006 sottrasse alla Regione Veneto oltre € 550.000,00.

Successivamente, per effetto di una singolare polizza assicurativa stipulata dall'ACI, la Regione Veneto recuperava circa € 330.000 del predetto importo, mentre la parte restante costituiva una perdita definitiva e dunque un danno erariale causato alla Regione Veneto.

Per effetto della polizza assicurativa la Compagnia che aveva liquidato l'indennità alla Regione Veneto poteva rivalersi sull'ACI, ossia un altro ente pubblico, che dunque avrebbe subito un danno pari all'importo recuperato dalla Regione Veneto.

Con la prima citazione la Procura chiese la condanna dell'agente per l'intero importo sottratto, ancorchè l'ACI ancora non avesse risarcito materialmente la compagnia assicurativa, ma la Sezione Giurisdizionale per il Veneto condannò l'agente per il solo danno restato a carico della Regione Veneto, ritenendo non attuale il danno all'ACI. La Terza Sezione d'Appello confermò tale impostazione.

Con la nuova citazione si documentava l'avvenuto pagamento da parte dell'ACI in favore della Compagnia assicurativa e si chiedeva la condanna dell'agente per l'importo del danno causato indirettamente alla stessa ACI a causa della sua appropriazione indebita.

9) Polesine Acque S.p.A. indebiti rimborsi agli amministratori (danno erariale € 59.662,30 - n.20 convenuti in giudizio).

La vicenda riguarda alcuni danni prodotti alla Polesine Acque S.p.A. con sede a Rovigo, società ad integrale partecipazione pubblica che gestisce il servizio idrico integrato per affidamento da parte dell'ATO Polesine e che, a causa di una prolungata *mala gestio*, ha avuto perdite assai pesanti, tali da costringere i comuni soci a ricostituirne il capitale sociale per circa € 1,6 milioni.

Il Nucleo Polizia Tributaria di Rovigo delegato dalla Procura regionale inviava una relazione nella quale evidenziava, tra l'altro, i danni conseguenti alla corresponsione di compensi e rimborsi illeciti agli amministratori della Polesine Acque S.p.A. per un importo complessivo di € 59.662,30.

Le indennità sono rappresentate: 1) dal doppio rimborso spese ai consiglieri, con diverso importo a seconda delle cariche, per € 51.859,88; 2) dall'indennità per i rapporti con i sindacati data ad un consigliere, di € 3.135,00; 3) dall'indennità per uno pseudo *ufficio di presidenza* a favore di due consiglieri, di € 3.119,03, e 4) dall'indennità per *l'attuazione del Piano industriale* a favore di un consigliere, di € 1.548,39.

A parte la duplicazione dell'indennità di rimborso spese che diventa *di fatto* una ulteriore retribuzione non autorizzata, le indennità in questione risultano erogate su decisione del Consiglio di Amministrazione e non su autorizzazione dell'Assemblea con parere del Collegio sindacale, come pure previsto dallo Statuto della Polesine S.p.A. e dall'art. 2389 c.c.

Sono stati chiamati in giudizio i membri del CdA che hanno approvato le delibere che hanno previsto la corresponsione delle indennità in questione, coloro che le hanno ricevute e i membri del collegio sindacale che hanno omesso la necessaria vigilanza e verifiche dovute.

10) Polesine Città S.r.l. (danno erariale € 39168,42 - n. 3 convenuti in giudizio).

Il Nucleo Polizia Tributaria di Rovigo delegato dalla Procura regionale inviava una relazione nella quale evidenziava, tra l'altro, i danni conseguenti alla costituzione e alla protratta inattività di una società partecipata totalitariamente dalla Polesine S.p.A., denominata "Polesine Città srl".

Risulta dalla Relazione inviata alla Procura e dai relativi allegati che, con delibera del CdA della Polesine Acque S.p.A. n. 402 del 24 aprile 2002, venne decisa la costituzione di una società interamente partecipata dalla stessa Polesine Acque, avente per oggetto le manutenzioni territoriali, le reti e gli impianti della stessa società madre.

Detta società venne prima denominata "Società Manutenzioni Territoriali" poi Polesine Città S.r.l. unipersonale".

Le indagini hanno dimostrato che detta società non ha mai operato per il fine per cui era stata costituita; l'unico dipendente assunto non ha mai prestato alcuna attività.

La prolungata e immotivata inattività della società partecipata ha causato l'accumularsi di costi che non hanno prodotto alcun utile, nemmeno potenziale e che dunque costituiscono un danno pubblico risarcibile.

Responsabili di tale protratta indecisione sono state ritenute le stesse persone che parteciparono, a diverso titolo, ad una sorta di tentativo di giustificazione dell'esistenza della società, pur consapevoli della sua inoperatività, ossia l'amministratore unico della Polesine Città srl, il presidente di Polesine Acque S.p.A. al contempo responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale di Badia Polesine e il segretario – direttore della Polesine Acque al contempo segretario del Comune di Badia Polesine e consulente di Polesine Città srl.

Dall'insieme degli atti l'unica volontà effettiva negli amministratori che si sono occupati della Polesine Città srl appare quella di voler tenere in piedi un organismo utile solo a chi ne trae profitto attraverso i compensi, prescindendo dall'interesse generale.

Tutti e tre i soggetti convenuti in giudizio erano ben consapevoli dell'inerzia e dell'inutilità e dunque della necessità di una rapida chiusura e liquidazione di Polesine Città srl e pertanto gli stessi sono stati ritenuti responsabili del danno a Polesine S.p.A. e agli enti locali proprietari di quest'ultima calcolato in € 39.168,42.

11) Comune di Noventa Padovana - lottizzazione area "Collizzolli" (danno erariale € 315.405,00 + 25.000 - n.14 convenuti in giudizio).

Trattasi di due ipotesi di danno legate alla realizzazione di un piano di recupero (zona C2/8) nel Comune di Noventa Padovana, con potenzialità edificatoria di ca. 40.000 mc. e della convenzione di 10 anni.

La Procura, a seguito di indagini e della perizia del consulente nominato, ne deduceva che v'era stata una **notevole sottostima del valore dell'area ceduta dal Comune**, in quanto **sul libero mercato** il valore al mc. nel 2007-2008 nel comune di Noventa Padovana si attestava più o meno sui **200,00 – 230,00 €/mc.**

Alla data della rilevazione veniva calcolato il danno erariale risarcibile in € **315.405,00.**

Per questa vicenda, ove l'unica motivazione che emergeva dalle controdeduzioni, era quella di "*fare rapidamente cassa*" da parte dell'ente a prescindere dalla economicità o utilità collettiva, venivano chiamati a rispondere del danno il sindaco e i consiglieri comunali che avevano assunto competenze gestorie trattando direttamente con la ditta lottizzante; il tecnico del comune, che non aveva proceduto ad alcuna stima cui era obbligato, né aveva opposto alcuna riserva al modo di procedere degli amministratori, ed il segretario comunale che, a sua volta, non aveva evidenziato ai membri del Consiglio le palesi illegittimità procedurali, peraltro già messe in rilievo dal gruppo di minoranza nella discussione consiliare.

Nella stessa citazione e collegato alla stessa lottizzazione, veniva evidenziato **un secondo e minore danno** legato ad una diversa delibera successiva (C.C. n. 58 del 22/12/2009), alla quale hanno preso parte per lo più gli stessi consiglieri e funzionari del comune.

Nella fattispecie è stata verificata la realizzazione di opere propedeutiche all'esecuzione di una strada di collegamento tra la lottizzazione e la zona industriale di fatto non completata.

12) Comune di Jesolo – illegittima esclusione bando prima casa (danno erariale € 10.000,00 - n. 9 convenuti in giudizio).

Il Comune di Jesolo nel 2009 aveva previsto l'attribuzione di un beneficio economico di € 5.000,00 per l'acquisto della prima casa per i coniugi in possesso del requisito della cittadinanza italiana.

Una coppia composta da una cittadina straniera, regolarmente residente e coniugata con un cittadino italiano, faceva richiesta di erogazione del "buono casa", che veniva negato, pur in presenza di un numero di buoni da assegnare superiore rispetto alle domande pervenute. L'esclusione veniva motivata con la rilevata carenza della cittadinanza italiana dei coniugi.

Dopo il ricorso della coppia esclusa, interveniva sulla questione la stessa Giunta comunale con una pronuncia che manteneva ferma l'esclusione della coppia dal beneficio e a tale pronuncia facevano puntuale acquiescenza i funzionari del Comune.

Successivamente, interveniva anche un parere dell'Ufficio nazionale contro le discriminazioni razziali del Ministero delle Pari Opportunità, che riteneva gravemente discriminatoria la norma che escludeva i benefici sulla base dell'assenza del requisito della cittadinanza. Per l'ufficio ministeriale l'unico requisito su cui poteva farsi distinzione era il possesso di un regolare permesso di soggiorno che non faceva difetto alla moglie in questione, da molti anni in Italia, sposata con un cittadino italiano e in attesa di avere la cittadinanza italiana.

Il Comune non revocava l'esclusione del beneficio, per cui la coppia esclusa faceva ricorso al giudizio previsto dalla legge contro gli atti discriminatori ex art. 44 D. Lgs. 286/98, ottenendo una prima pronuncia favorevole con ordinanza del 5 agosto 2010 del Tribunale Ordinario di Venezia, sez. distaccata di S. Dona' di Piave, con condanna del Comune di Jesolo alla rifusione delle spese legali a favore dei coniugi.

Contro tale ordinanza il Comune di Jesolo opponeva un reclamo, adducendo tra l'altro che nel frattempo era intervenuto un atto di autotutela (preceduto da una delibera di Giunta comunale) con cui il Comune aveva incluso nella graduatoria dei soggetti ammessi al "bonus casa" anche i coniugi prima esclusi.

Il Tribunale Ordinario dichiarava, con l'ordinanza n. 6356 del 7.10.2010, cessata la ragione del contendere, e compensava le spese tra le parti, per cui le spese legali del Comune rimanevano a carico di quest'ultimo.

Per le spese legali il Comune di Jesolo erogava circa € 10.000,00 che la Procura regionale considerava danno erariale ascrivibile ai dirigenti del Comune che avevano escluso la coppia e agli amministratori che erano intervenuti nel procedimento.

13) Comune di Noventa Padovana - Polo scolastico lottizzazione (danno erariale € 405.000,00 (240.000 + 165.000) - n. 14 convenuti in giudizio).

Le fattispecie di danno sono la conseguenza di una permuta realizzata dal Comune di Noventa Padovana avente ad oggetto, da un lato un'area ricevuta da una ditta lottizzatrice e riceduta dal Comune a soggetti privati, dall'altro l'acquisto di un'altra area di proprietà dei soggetti privati medesimi, dovendo destinare il Comune la stessa area a Polo Scolastico.

Dalle verifiche disposte dalla Procura è risultato che il valore dell'immobile ceduto dal Comune è stato sottovalutato (€ 1.320.000,00: valore reale, € 1.080.000,00: la stima di cessione), mentre quello acquistato dall'ente ha ricevuto una valutazione superiore a quella reale (€ 1.080.000,00 in luogo di € 915.000,00) da qui il pregiudizio complessivo di € 405.000,00.

Oltre ai lacunosi metodi di stima seguiti dal Comune per procedere alla permuta con l'impresa lottizzante, emergono nella vicenda una serie di comportamenti anomali ed illeciti che hanno preceduto e accompagnato la predetta permuta.

Nel caso di specie non siamo in presenza né di un procedimento espropriativo né di una trasparente compravendita seguita ad una ricerca di mercato.

L'Amministrazione comunale senza fare alcuna gara per l'acquisto, ha deciso di spostare la realizzazione del Nuovo Polo Scolastico in altra area di proprietà privata, già molto prima di modificare la convenzione con il lottizzante dell'area D1/S3, come dimostrano: la variante al P.R.G. approvata con la delibera di C.C. n. 36/2005, il primo progetto preliminare approvato con delibera di G.C. n. 88/2006 ed il secondo progetto

preliminare approvato con delibera di G.C. n. 03/2007.

In tutti questi passaggi non viene mai dato l'avviso di "avvio del procedimento" previsto dall'art. 11 del D.P.R. 327/2001, nemmeno quando, con delibera di C.C. n. 40 del 26.09.2008, si dichiara la "pubblica utilità" dell'opera, si approva il progetto definitivo e viene dato l'avvio al procedimento espropriativo.

Il Comune oltre ad avere operato una permuta non propriamente autorizzata dal Consiglio comunale con la delibera n. 19/2008, che ha causato un danno erariale nei termini sopradetti, si è posto in una situazione di soggezione e rischio nei confronti della ditta lottizzante e dei privati proprietari dell'area.

Veniva chiamato a rispondere del danno il capo dell'ufficio tecnico del Comune che aveva apposto il parere di regolarità tecnica alla delibera n. 19/2008, oltre ad avere espresso la dichiarazione di equivalenza – in assenza di perizie – per i due immobili oggetto della permuta.

Sono stati poi chiamati in giudizio, in relazione alla delibera n. 19/2008, il sindaco, l'assessore competente e tutti i consiglieri comunali che votarono a favore della stessa, il segretario comunale che assistette alla seduta e il tecnico che aveva dato parere di regolarità sulla delibera di approvazione del progetto definitivo.

14) Controricorsi alle SS.UU. Cassazione Tramvia Verona (danno erariale € 1.094.027,51).

La vicenda della tramvia veronese riguarda AMT Verona, ossia la società comunale veronese che gestisce i trasporti del comune.

Questa società dopo la decisione del Comune di Verona di realizzare una tramvia nel territorio comunale, decideva di realizzare una nuova società partecipata maggioritariamente dalla stessa società pubblica per realizzare progettazioni legate alla tramvia: la SITRAM.

La scelta di realizzare questa società, anziché di utilizzare un semplice ufficio di AMT, come pure era stato ipotizzato tenuto conto della sua struttura, dei mezzi impiegati e dell'attività che effettivamente ha realizzato, è stata ritenuta dalla Procura non economica e del tutto sproporzionata. Come evidenziato anche dalla relazione della Guardia di Finanza delegata, l'ente ha realizzato una società pressoché inutile, o forse "utile" solo a coloro che a vario titolo vi hanno assunto delle cariche percependone i relativi compensi (cariche in presenza anche di evidenti conflitti di interesse). Nessuna utilità si è avuta invece per la comunità pubblica veronese che si è dovuta accollare i pesantissimi costi della SITRAM che sono stati calcolati complessivamente in € 1.094.027,51.

Pertanto sono stati chiamati a risponderne gli amministratori di AMT e del Comune di Verona che hanno in vario modo sostenuto e deciso la scelta di costituire questo nuovo organismo.

I convenuti hanno in gran parte (7 su 10) sollevato con due diversi ricorsi regolamento preventivo di giurisdizione di fronte alle SS.UU. della Cassazione, ritenendo che la Corte dei conti non avesse giurisdizione sui danni alle società partecipate da enti pubblici, come appunto AMT Verona, per cui il giudizio è stato sospeso con decisione della Sezione Giurisdizionale per il Veneto.

La Procura regionale con due diversi controricorsi davanti alle SS.UU. della Cassazione ha contrastato una tale tesi comprovando sia sul piano normativo generale che sul piano delle caratteristiche concrete di AMT Verona (100% pubblica, legata da un contratto di servizio, affidamento in house, tariffe modulate secondo le esigenze pubbliche stabilite anche dal Comune etc.) come sulla stessa invece esista la piena giurisdizione della Corte dei conti.

Con ordinanza interlocutoria del 17/1/2012 il giudizio è stato sospeso e rinviato a nuovo ruolo per acquisire i risultati dell'incontro di studio che si sarebbe dovuto tenere sulla materia il successivo 19/1/2012 presso la stessa Corte di Cassazione.

A conferma dell'importanza della questione, si sottolinea che l'organizzatore del convegno (Ufficio dei Referenti per la Formazione Decentrata della Suprema Corte di Cassazione) pone la responsabilità degli organi delle società a partecipazione pubblica tra le questioni aperte in tema di giurisdizione.

Società partecipate: una parola (forse¹) definitiva della Corte di Cassazione sulla questione della giurisdizione in materia di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti.

Lo spunto per ritornare sull'argomento è offerto, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Se nella precedente relazione il filo conduttore, in materia, appariva costituito da oscillazioni e incertezze, oggi potrebbe forse dirsi che, viste le più recenti decisioni, la strada imboccata dalla Suprema Corte è quella di una sottrazione al giudice contabile della giurisdizione di responsabilità riguardante il personale delle società partecipate da enti pubblici.

Diverse sono le pronunce intervenute, di recente, a negare la giurisdizione della Corte dei conti.

Fra le prime, in ordine di tempo, l'ordinanza n. 14655 del 05/07/2011, relativa ad Autovie Venete S.p.A., partecipata a maggioranza dalla Regione Friuli Venezia

¹ Il dubbio sulla definitività espressa in parentesi appare confermato dall'ultima decisione delle SS.UU. riportata al n. 14 precedente

Giulia attraverso altra società, nonché dalla Regione Veneto, da Province del Veneto e del Friuli e da Comuni contigui.

Nella circostanza, la Corte si è richiamata ai principi affermati nella precedente ordinanza 26806/2009, posti a fondamento dell'esclusione della giurisdizione contabile.

Ha quindi, in particolare, sottolineato il significato dell'art. 2449 cc, in tema di società partecipate dallo Stato o da enti pubblici, nella parte in cui dispone, a proposito degli amministratori della società, che *"Essi hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea"*, deducendone che i medesimi rispondono nei confronti della società, dei soci, dei creditori, dei terzi, a norma degli articoli 2392-2395 cc.

Alla predetta decisione, hanno fatto seguito le ordinanze, n.14957 del 07/07/2011 (relativa ad un giudizio innanzi alla Sezione Veneto); n. 1419 e n. 1420, entrambe dell'01/02/2012. Pronunce tutte rese con richiamo all'ordinanza 26806/2009 e recanti semplicemente l'affermazione *"che spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite dei suoi amministratori o dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio fra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno diretto di quest'ultimo"*.

Pur non restando che prendere atto di un simile, deciso orientamento, appare comunque opportuna una qualche riflessione in merito.

Potrebbe subito osservarsi che non sembra risolutivo della questione il richiamato art. 2449 cc, dal momento che RAI, ENAV, Casinò di Campione d'Italia sono, per l'appunto, società partecipate da Stato ed enti pubblici e, tuttavia, nei casi ad essi relativi è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti.

La maggiore perplessità è però data da quella che può ritenersi la vera motivazione di fondo delle ordinanze; motivazione dalla quale sembra dover trarre una conseguenza radicale, ovverosia che la veste formale di società per azioni è sufficiente a far sì che i casi di responsabilità di amministratori e dipendenti siano regolati dalle norme del codice civile.

In altre parole, viene esclusa la possibilità di un'analisi del caso singolo, dei caratteri e della fisionomia che può assumere la particolare società, dal momento che acquista rilievo dirimente la veste formale di società per azioni.

Un punto che appare in verità contrastare con ordinanze precedenti in cui era stata effettuata una disamina di caratteristiche e circostanze che aveva portato a concludere, proprio in base a concreti elementi, che si trattava, nella sostanza, di enti equiparabili ad amministrazioni pubbliche (casi della RAI, ENAV, Casinò di Campione d'Italia).

Se verifiche nello specifico hanno portato a considerare pubbliche amministrazioni enti con la veste formale di S.p.A., non si comprende l'esclusione aprioristica, senza indagine concreta, solo sulla base dell'enunciazione di un astratto principio.

Eppure, quella dell'indagine in concreto, potrebbe risultare la via maestra per distinguere tra fenomeni diversi, ovvero tra società effettiva e non solo formale, e società qualificabile come ente pubblico.

Questo, non tanto e non solo, come è stato fatto nel caso della RAI e dell'ENAV, andando alla ricerca di elementi esteriori (leggi fondative, controlli della Corte dei conti, ecc.), quanto indagando sul reale modo di essere e di operare della società.

Così, se i caratteri che contraddistinguono la società per azioni sono l'esercizio di un'attività economica e lo scopo di lucro, sembrerebbe lecito ricavarne che non sono da ritenersi società in senso reale quelle la cui struttura non si addice a tali fini.

Per meglio intendersi, se ci si trova di fronte ad un'attività svolta *ab origine* senza possibilità di lucro, se le entrate in bilancio sono essenzialmente e stabilmente limitate a quelle provenienti da ben individuate fonti pubbliche, appare difficile parlare di vera società, alla stregua di quelle contemplate nel codice civile.

Allo stesso modo, se il mantenimento in vita dell'ente è assicurato da continui interventi di ripiano del socio pubblico (sempre e comunque in grado di reperire risorse), non pare possa parlarsi di effettivo rispetto delle regole della concorrenza e del mercato, come se ci si trovasse di fronte ad un'ordinaria S.p.A.

Ed ancora, se presso gli enti territoriali le fonti regolamentari, statuti, prassi consolidate, consentono forme di intervento sull'organismo partecipato ben oltre le normali determinazioni di indirizzo, forme dalle quali traspare la *ratio* di un governo dell'ente ispirato a logiche politico-amministrative piuttosto che imprenditoriali, torna forse più calzante per tale ente la definizione di *strumento* dell'apparato amministrativo, piuttosto che quella di autonomo soggetto privato.

Del resto, spesso, è già la cronaca a fornire esempi concreti di situazioni simili.

Quante volte si è appreso di società partecipate, costituite per rendere servizi non appetibili sul mercato o comunque non remunerativi, le cui vere fonti di finanziamento sono rappresentate da commesse, contratti di servizio, o altre forme di introito stabilmente garantite dalla stessa P.A.?

Quante sono le notizie di interventi o di annunci di interventi del socio pubblico per ripianare perdite della partecipata che puntualmente si riformano?

In quante occasioni accade di leggere di forme di dirigismo politico-amministrativo, di mutamenti societari oggetto di promesse elettorali, di sostituzioni di CdA in corrispondenza di cambi di maggioranze politiche, di contese, prettamente politiche, sugli assetti e gli obiettivi da dare alla società?

Quanto si va dicendo deve essere esaminato anche alla luce delle considerazioni espresse dalla Corte Costituzionale nelle sentenze 326/2008 e 148/2009, rese in occasione di giudizi sui limiti posti dall'art. 13 del DL 223/2006 e dall'art. 3 della L. 244/2007 alle partecipazioni degli enti pubblici e alla costituzione di società pubbliche.

In tali circostanze, la Corte ha distinto fra *"attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici"*, chiarendo che *"l'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso, vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza (Corte Cost. 326/2008)"*.

Il discorso è poi completato con l'altra significativa osservazione sulla ratio dell'art. 3 della L. 244/2007 che sarebbe quella di essere diretta *"ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale"...* *"al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza"* (Corte Cost. 148/2009).

Se il quadro delineato dalla Corte Costituzionale è quello che caratterizza il fenomeno (e non vi è dubbio che tale sia), il riconoscimento, fatto dalla stessa Corte, della permanenza di un'attività amministrativa svolta dalla società sembra una solida base sulla quale fondare una competenza del giudice contabile.

Per un altro verso, è la evocata distorsione della concorrenza attraverso un agire assistito da privilegi che pare già di per sé elemento atto ad escludere che si sia in presenza di una società regolabile dal regime civilistico.

Ed allora, stando così le cose, dopo le ultime decisioni delle SSUU della Cassazione, resta la domanda: vi è ancora uno spazio inteso a verificare se, nel caso concreto, nonostante la veste di S.p.A. si è in presenza di una pubblica amministrazione?

Una questione non di poco conto perché permangono segnalazioni alla Procura (indice di diversa percezione del fenomeno da parte della collettività) e notizie di danno riguardanti società pubbliche (12 le vertenze aperte nel corso del 2011 e tutte di notevole rilevanza), e perché, come si è visto, permane una realtà cui non sembra pienamente adattarsi il vestito cucito dalle ordinanze della Corte.

Ci si può infine domandare se residua ancora, per la giurisdizione contabile, un ambito di intervento certo dopo le sentenze delle Sezioni Unite.

Potrebbe esservi nell'ipotesi di fallimento della società partecipata in rapporto di servizio con l'ente proprietario.

Dove però la responsabilità degli amministratori da far valere innanzi alla Corte dei conti consisterebbe comunque nel danno derivante all'ente pubblico e non alla società. Allo stesso modo, nell'eventualità di perdita di valore della quota per effetto di condotte *contra-legem* degli amministratori.

Altra ipotesi può essere quella di una società solo apparente, uno schermo costituito ed operante unicamente ai fini di aggirare divieti o di creare indebite situazioni di favore o di vantaggio. Un'evenienza nella quale, però, chiaramente, la società sarebbe solo la maschera usata per nascondere una gestione pubblica.

Un intervento del giudice contabile, particolare, e ancora tutto da verificare, è quello che trae origine dal giudizio di conto avente ad oggetto partecipazioni azionarie (diversi enti pubblici, fra questi, sicuramente le Camere di Commercio del Veneto, possiedono quote, anche di rilevante entità). Si tratta di un giudizio per il conto cosiddetto "a materia", nel quale, con riferimento al patrimonio azionario, l'agente contabile rappresenta e giustifica i dati della gestione nel corso dell'esercizio, e la Sezione della Corte competente verifica l'esattezza di tali dati e la conformità della gestione alle norme dell'ordinamento.

Non è facile individuare il punto fino al quale può spingersi un accertamento del genere; una risposta verrà probabilmente con il maturare dell'esperienza.

Le prime pronunce, tuttavia (Sez. Veneto n. 62 del 10/02/2012), sembrano delineare un raggio d'azione piuttosto ampio, fino a comprendere verifiche su atti di gestione e sull'operato di una molteplicità di soggetti (inclusi amministratori della società partecipata).

In una tale prospettiva, l'esito di un simile giudizio potrebbe anche essere quello di accertare forme di pregiudizio connesse a perdite di valore delle quote con responsabilità degli amministratori.

Sulla base delle considerazioni esposte, è lecito concludere che il problema della giurisdizione della Corte dei conti sulle società partecipate è prioritario **se si vogliono contrastare le situazioni di sperpero e di palese danno all'Erario** che emergono quotidianamente e rischiano di veder sottratti gli amministratori responsabili al loro giudice naturale.

Risulta paradossale la situazione in cui la Procura, chiamata ad indagare per danno erariale nei confronti di una società partecipata, sia posta nella condizione di non sapere se il giudizio le verrà sottratto, sia pure in presenza di azionariato totalmente pubblico.

Come paradossale è l'ipotesi in cui la stessa Procura, per non correre tale rischio, debba archiviare l'istruttoria in corso scaricando sull'ente locale l'onere, se non l'obbligo, di agire in sede civile per il risarcimento del danno subito.

Con tempi e costi facilmente immaginabili.

La materia ha bisogno di essere ulteriormente definita e modellata richiedendolo, prima di tutto, il dato reale che la sottende (il binomio risorse pubbliche-gestore formalmente soggetto privato) e sarebbe auspicabile che questa composizione fosse il frutto di un ponderato intervento legislativo.²

² Per evidenziare le dimensioni del problema si ricordano i dati, già citati nella relazione 2011, sul numero delle società partecipate dai comuni e sul personale impiegato nella *governance* (v. pagg. da 47 a 51)

La questione della validità dei certificati medici

Già lo scorso anno ci si era soffermati sulla valenza dei certificati medici rilasciati da medici di assistenza primaria, "cosiddetti convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale".

Sono state espresse riserve circa la valenza assoluta ed indiscutibile attribuita agli stessi ed espressa, in particolare, in due sentenze di assoluzione della Sezione Veneto, la n. 796/2010 e la n. 55/2011, entrambe gravate da appello proposto da questa Procura.

Il certificato medico è un atto che attesta un fatto, riscontrato da un medico, al quale conferisce rilevanza nei confronti di terzi, ivi compreso il soggetto interessato.

Rappresenta un documento che contiene una dichiarazione scritta, attestante la sussistenza di fatti obiettivi, riscontrati dalla percezione visiva, uditiva ed intellettuale del medico, nell'esercizio tipico e peculiare della sua attività professionale.

E' una sorta di fotografia del paziente, basata su riscontri effettuati da un soggetto depositario delle cognizioni scientifiche idonee al rilascio dei certificati.

Il valore dei certificati redatti dai medici è quello proprio delle certificazioni amministrative, non dotate di fede privilegiata.

I certificati medici che attestino patologie non hanno però una valenza probatoria assoluta, ma devono essere letti e interpretati nell'ambito dello specifico contesto storico-ambientale, fattuale e giuridico, entro il quale siano posti in essere.

Accade, viceversa, che le certificazioni sanitarie assurgano a livello di icone sacrali, di "totem", ed assumano in sede processuale una rilevanza assoluta, non contestabile neppure in presenza di elementi di fatto certi e inconfutabili, di segno opposto.

Più correttamente, già nella risalente sentenza n. 483/1997, la Sezione Veneto riconosceva al certificato medico, "quale dichiarazione di scienza prodotta da soggetto legittimato, efficacia probatoria circoscritta ai fatti oggetto di certificazione e non anche agli effetti ulteriori che non potevano essere percepiti, né previsti dal medico certificatore al momento dell'accertamento. Esso costituisce un elemento di prova, che concorre, in una con le altre prove, alla formazione del libero convincimento del giudice".

Tale impostazione è stata confermata dal Giudice d'Appello con la Sentenza n. 36/1998 Sezione Terza.

In questa ultima si ribadisce che... "lo stato di malattia del convenuto per ottenere i congedi non fosse di intensità e di grado tali da giustificare il mancato

svolgimento della sua attività a servizio dell'ente, atteso che esso non gli aveva impedito di svolgere analoghe attività professionali a favore di privati”.

Considerazioni dello stesso segno si rinvencono, ad esempio, nella Sentenza n. 63/2009 della Sezione Umbria, confermata in appello dalla Sentenza n. 355/2011 della Sezione Terza.

Il Giudice di prime cure evidenzia non la falsità ideologica dei certificati medici, fondati sulla verifica delle patologie lamentate dai pazienti, ma la strumentalizzazione di tali patologie, di gravità non tale da consentire di sottrarsi per periodi abbastanza lunghi ai doveri di ufficio.

“E’ un dato pertanto certo ed immutabile che le patologie dichiarate dal convenuto, ancorchè effettivamente esistenti, non fossero tali da impedirgli di svolgere l’attività lavorativa, ma che, tuttavia, l’uso delle relative certificazioni sanitarie abbia assunto decisiva rilevanza agli effetti della sua volontà colpevole.....”

Recentemente, con la sentenza n. 382/2011, la Sezione Veneto ha operato ancora un *revirement* che, ci piace sottolineare, perché totalmente in linea con la impostazione di questa Procura ma, soprattutto, perché rispettoso della giurisprudenza della Corte di Cassazione, nonché di quella contabile appena citata.

In tal senso si valuti la Sentenza n. 883 del 17/07/2008 della Seconda Sezione penale, la quale sostiene che “il certificato prodotto da un medico di una Usl non possa reputarsi ideologicamente falso, non contenendo in sé enunciati contrari al vero, ma potrebbe contenere una valutazione prognostica sulle condizioni di abilità al lavoro che, per elementi acquisiti aliunde, ben si potrebbe dimostrare che non sia corretta”.

Ancora la Corte regolatrice (Cassazione civile Sentenza n. 6236/2001) ha precisato che le risultanze delle certificazioni mediche prodotte dal lavoratore *“possono essere contestate anche valorizzando ogni circostanza di fatto, pur non risultando da un accertamento sanitario, atta a dimostrare l’insussistenza della malattia o la non idoneità di questa ultima a determinare uno stato di incapacità lavorativa, e quindi a giustificare l’assenza, quale, in particolare, lo svolgimento, da parte del lavoratore, di una altra attività lavorativa”*.

Questa lettura sostanzialistica delle certificazioni mediche da parte della Cassazione, che giustifica persino il recesso da parte del datore di lavoro nei casi di attività esterna (lavorativa, sportiva, ludica, etc.) praticata dal lavoratore in costanza di malattia certificata (Cassazione civile Sentenza n. 11355/1995), è alla base, lo si ribadisce, del recente *revirement* della Sezione Veneto.

La Sentenza n. 382/2011 ritiene necessario ai fini della valutazione della condotta del convenuto *“contestualizzare gli avvenimenti nella loro realtà fenomenica e le certificazioni mediche, da correlare al petitum e alla causa petendi della domanda attorea”*.

Nel caso di specie i vari certificati medici, formalmente ineccepibili, erano in netto contrasto con l'attività praticata dalla convenuta.

Conclusivamente, non è consentito al Giudice della responsabilità sostituirsi ai giudizi diagnostici e prognostici formulati dai medici formalmente, ma è suo dovere irrinunciabile operare una valutazione globale della fattispecie sottoposta al suo sindacato, attenta a tutti gli elementi probatori spazio-temporali, che caratterizzano ed identificano la stessa.

La Sezione Veneto ha mostrato la capacità di una lettura delle fattispecie di responsabilità, non statica e formalistica, ma dinamica e precisamente contestualizzata.

E' necessario, cioè, farsi carico di una possibile discrasia tra una rappresentazione formale della situazione patologica descritta al medico dal paziente ed il correlato referto, stilato dal medico medesimo, almeno in parte, sulla base della esposizione sintomatologica espressa dal paziente rispetto alla reale situazione di fatto.

Il valore legale del certificato medico non deve essere blindato, indiscutibile, ma oggetto del prudente ma severo esame del Giudice, in modo tale che ciò che sembra verosimile non debba sempre essere considerato veritiero.

La giurisdizione della Corte dei conti sui periti e sui consulenti con funzioni pubbliche "delegate".

Sono intervenute recentemente due pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione che hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti su periti incaricati dalla P.A. La prima pronuncia è stata quella dell'ordinanza n. 12539 del 09/06/2011 che ha fatto seguito a due pronunce della Corte dei conti di primo e secondo grado.

Il fatto da cui scaturiva il danno era il procedimento con cui la Regione Sicilia aveva acquistato un immobile per rappresentanza in Roma.

La Procura aveva chiamato a rispondere del danno il Presidente della Regione Siciliana, il direttore applicato alla Direzione del personale e dei servizi generali della Presidenza della Regione Siciliana, un dirigente coordinatore in servizio presso l'Ispettorato Tecnico della Regione Siciliana, funzionario dell'Ufficio Tecnico Erariale di Roma e direttore dell'Ufficio Tecnico Erariale di Roma.

La Sezione giur. Sicilia con sentenza n. 1374 del 20 maggio 2008 riconosceva la responsabilità del perito dell'UTE di Roma ritenendo ravvisabile nello stesso un ***rapporto di servizio in senso lato rispetto all'ente danneggiato ossia la Regione Sicilia.***

Detto funzionario, a seguito di una espressa richiesta della Regione Siciliana, è intervenuto nel procedimento dell'acquisizione dell'immobile, sia in termini di valutazione, rendendo il richiesto parere di congruità, sia redigendo il verbale di consistenza dell'immobile medesimo al momento della presa in consegna da parte dell'amministrazione regionale.

In tal modo secondo la Sez. Giurisdizionale siciliana si stabiliva quella relazione funzionale che nello specifico caratterizza un rapporto di servizio, in senso lato.

Il primo giudice concludeva che il perito aveva strumentalizzato le proprie funzioni, concorrendo con altri soggetti alla causazione di un inutile esborso a carico delle casse regionali, considerando che la provvista per il pagamento della tangente, da parte della proprietà dell'immobile, si era ripercossa sul prezzo d'acquisto.

La Sezione d'Appello per la Sicilia, con decisione del 03/05/2010, tuttavia, proscioglieva parzialmente il perito dell'UTE di Roma, dall'imputazione di *danno all'immagine* della Regione Sicilia, osservando che lo stesso, al più, poteva aver leso l'immagine della sua amministrazione (diversa dalla Regione Sicilia).

La Cassazione, nella pronuncia che ne seguiva, ossia la n. 12539 del 09/06/2011, ha evidenziato come, all'epoca dei fatti, ossia nel 1991, non era ancora entrata in vigore la L. 14 gennaio 1994, n. 20, che ha esteso la giurisdizione della Corte dei conti alla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche per il caso in cui il danno fosse stato cagionato ad enti o amministrazioni diversi da quelli di appartenenza.

La Cassazione osservava inoltre che, perchè sussista la giurisdizione della magistratura contabile in relazione a fatti commessi dagli amministratori e dipendenti pubblici anteriormente alla L. n. 20 del 1994, deve essere configurabile una loro responsabilità patrimoniale amministrativa, basata **sull'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato e sui doveri ad esso inerenti**, ricadendo invece nella **giurisdizione ordinaria la responsabilità extracontrattuale verso enti con cui manca tale rapporto di servizio** (Cass. sez. un. 30 gennaio 2003, n. 1472; 25 ottobre 1999, n. 744; 14 maggio 1998, n. 4874; 9 settembre 2008, n. 22652).

In questo secondo caso, il soggetto esterno resta tale, **ma è inserito per la quota di attività che dedica alla pubblica amministrazione, nell'organizzazione funzionale dell'amministrazione o dell'ente** (e ad ogni altra attività restando estranee le regole pubblicistiche della responsabilità).

Solo in questi termini si può ritenere esistere un'ipotesi di inserimento della prestazione resa dal soggetto (pure formalmente estraneo all'amministrazione) nell'attività propria della p.a., che la riceve sulla base di consensi formali o di fatto.

La Cassazione ricorda come a volte si sia parlato di "responsabilità patrimoniale amministrativa di natura contrattuale", rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti, contrapposta a **responsabilità extracontrattuale verso enti terzi**, con cui non vi è alcun legame giuridico o di fatto, sottoposta invece alla giurisdizione ordinaria (Cass. S.U. 25.2.2010, n. 4549).

Nella fattispecie la Cassazione rilevava che il funzionario, per quanto non dipendente della Regione Sicilia ma funzionario dell'Ufficio Tecnico erariale di Roma, a seguito della richiesta espressa della regione Sicilia, **era intervenuto nel procedimento dell'acquisizione dell'immobile** sia effettuando una **perizia estimativa** dello stesso, rendendo il parere di congruità ai sensi della circolare ministeriale n. 5 del 5.2.1990, sia partecipando al **verbale di consistenza dell'immobile** medesimo al momento della presa in consegna da parte di un rappresentante della regione, e dunque, stabilendo quella **relazione funzionale** che caratterizza un rapporto di servizio, inserendosi funzionalmente nella attività propria dell'Ente regionale.

Di nessun rilievo è poi l'osservazione del ricorrente, secondo cui l'attività svolta non era obbligatoria, ma facoltativa, poichè le regioni "*possono avvalersi degli Uffici UTE*".

Infatti ciò attiene alla scelta iniziale della Regione sul punto *se avvalersi dell'attività del funzionario dell'UTE o di un funzionario del proprio ufficio tecnico o di un libero professionista*.

Concludeva la Cassazione: allorchè la Regione Sicilia ha effettuato la scelta del soggetto con cui instaurare il rapporto funzionale per quella specifica attività, **anche ove questo soggetto sia estraneo alla p.a.**, si instaura un rapporto di servizio relativamente all'attività effettivamente prestata dal soggetto e ricevuta dall'Ente.

La seconda pronuncia delle SS.UU. della Cassazione è l'**ordinanza 4 gennaio 2012 n. 11**.

Anche a monte di questa vicenda c'è un fatto molto grave oggetto di un procedimento penale.

Un procuratore della Repubblica aveva posto in essere una sistematica attività delittuosa consistita nel conferimento di incarichi per l'espletamento di inutili consulenze tecniche fiscali sulle società di capitale della zona in difetto di qualsiasi presupposto fondante ed al solo scopo di percepire dai consulenti una frazione dei compensi professionali da lui stesso liquidati.

Da qui i procedimenti penali nei confronti dei numerosi dottori commercialisti (oltre che nei confronti del magistrato e del dirigente della segreteria) che avevano svolto gli incarichi collegiali di consulenza nella consapevolezza della inutilità della loro attività, percependo negli anni tra il 2000 ed il 2005, complessivamente, circa sedici

milioni di euro (e restituendone il 20% a persona che provvedeva poi a consegnare la metà dell'importo al predetto magistrato).

I procedimenti penali si concludevano con l'applicazione concordata della pena o con condanna pronunciata a seguito di rito abbreviato per i reati di associazione a delinquere (commessi da alcuni), di corruzione e di truffa aggravata ai danni dello Stato.

A seguito di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, la **Cassazione**, con la sopra citata ordinanza, osservava che la questione si fondava sulla sussistenza o meno di un rapporto di servizio fra l'amministrazione statale della giustizia ed il consulente tecnico del pubblico ministero nel processo penale.

In merito, l'art. 359 cod. proc. pen. stabilisce, al primo comma, che "*il pubblico ministero, quando procede ad accertamenti, rilievi segnaletici, descrittivi o fotografici e ad ogni altra operazione tecnica per cui sono necessarie specifiche competenze, può nominare ed avvalersi di consulenti, che non possono rifiutare la loro opera.*" e, al secondo comma, che "*il consulente può essere autorizzato dal pubblico ministero ad assistere a singoli atti di indagine*".

Aggiunge la Cassazione come non vi sia dubbio che il consulente possa compiere egli stesso atti di indagine, alla presenza o per conto del pubblico ministero, e che, al contrario di quanto accade per i consulenti dell'imputato o delle altre parti private, abbia il dovere della verità, benché non risponda del reato di falsa perizia o interpretazione di cui all'art. 373 cod. pen.

Quel che assume determinante rilievo è che egli è abilitato a svolgere un'attività tipica del pubblico ministero, che quegli atti potrebbe compiere direttamente se avesse le specifiche competenze volta a volta necessarie; sicché, pur se nei limiti posti dalla disposizione che ne contempla la nomina, il consulente tecnico del pubblico ministero concorre oggettivamente all'esercizio della funzione giudiziaria nella fase delle indagini preliminari.

La possibilità per il pubblico ministero di disattendere le valutazioni del suo consulente è ritenuto dalla Cassazione un elemento del tutto neutro ai fini della connotazione pubblicistica del rapporto di cooperazione, sussistendo tale possibilità anche per il perito nominato dal giudice nel processo penale e per il consulente tecnico d'ufficio nel giudizio civile.

Quanto alla circostanza per cui la Cassazione ha escluso che egli sia un ausiliario del pubblico ministero per affermarne l'estraneità all'ambito applicativo del divieto di testimoniare di cui all'art. 197, lettera d), cod. pen., essa non assume valenza ostativa alla **qualificazione del rapporto di collaborazione come rapporto di servizio**, essendosi in quelle occasioni fatto riferimento al concetto di ausiliario in senso tecnico, come a colui che appartiene al personale della segreteria o della cancelleria dell'ufficio

giudiziario e non già ad un soggetto estraneo all'amministrazione giudiziaria che si trovi a svolgere, di fatto ed occasionalmente, determinate funzioni previste dalla legge, (così Cass. pen., n. 8377/2008, cui *adde, ex coeteris*, Cass. pen., n. 14734/2004).

Aggiunge la Cassazione che lo svolgimento di attività che, **“altrimenti”, avrebbero dovuto essere compiute dalla stessa pubblica amministrazione** basta a postulare l'esistenza di un rapporto di servizio che, per giurisprudenza ormai consolidata, ricorre ogni qual volta un soggetto venga investito del compito di porre in essere un'attività dell'amministrazione **(senza che a tal fine rilevi la natura pubblica o privata del soggetto stesso e la fonte della sua investitura)**. E s'è anche affermato che interpretazioni restrittive delle disposizioni che fissano l'ambito della giurisdizione del giudice contabile appaiono tanto meno giustificabili quanto più siano suscettibili di risolversi nella restrizione del numero degli obbligati a risarcire il danno in definitiva provocato all'intera comunità, addirittura per scopi criminosi (così Cass., SS.UU. n. 23332/2009).

La Cassazione concludeva che deve configurarsi **un rapporto di servizio tra il consulente tecnico del pubblico ministero e l'amministrazione statale della giustizia**, con la conseguente affermazione della giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 52 del r.d. n. 1214 del 1934 in ordine all'azione iniziata.

Considerazioni conclusive

Le due pronunce delle SS.UU. della Cassazione appaiono senz'altro importanti e sembrano dare delle risposte per varie situazioni che possono porsi oggi sempre più frequentemente nei procedimenti di danno erariale.

Sono certamente frequenti le situazioni in cui un danno erariale sia causato da un atto di acquisto o di vendita di beni da parte di pubbliche amministrazioni (non solo immobili ma anche quote di società o rami aziendali) che viene preceduto da una stima effettuata in modo volontariamente scorretto ovvero negligente.

In questi casi la responsabilità non può riguardare solo i soggetti che hanno deliberato l'atto di acquisto o di vendita, ovvero stipulato il rogito notarile in nome e per conto dell'ente pubblico, lasciando sostanzialmente immune il tecnico che con la sua perizia ha fortemente condizionato il prezzo a cui è stata conclusa l'operazione che ha causato il danno erariale, sia lo stesso tecnico un funzionario di un ufficio tecnico ovvero un libero professionista incaricato.

L'irresponsabilità dei tecnici appare stridere con il principio di esclusività della gestione dei funzionari e dirigenti, ossia del corpo burocratico della P.A. che è stato recepito dalle riforme amministrative degli anni '90 a partire dalla legge n. 142 del 1990.

L'esclusione dalla giurisdizione della Corte dei conti del perito a favore del giudice ordinario – a cui si dovrebbe rivolgere con un'autonoma azione civile l'ente

danneggiato magari amministrato proprio dai convenuti nel giudizio contabile – renderebbe il giudizio di danno erariale in un certo senso “monco”, ossia privo della possibilità di verificare una componente fondamentale del procedimento amministrativo cui ha fatto seguito il danno erariale.

La Cassazione afferma, nella sostanza, che è indifferente se a fare la stima sia stato un funzionario appartenente all’organico dell’ente che è parte contrattuale (nella specie era la Regione Sicilia che comprava un immobile) o un funzionario di altro ente pubblico come l’UTE, o un libero professionista. Queste ulteriori figure una volta incaricate vengono comunque inserite in un rapporto di servizio (relazione funzionale rispetto al procedimento di acquisto) relativamente all’attività effettivamente prestata dagli stessi soggetti e ricevuta dall’Ente.

Nell’altro caso dell’ordinanza del 2012 la Cassazione pare ancora più sensibile a questa istanza di *completezza* del procedimento di danno erariale.

E’ vero che il consulente del procuratore della Repubblica non è un consulente qualsiasi e che la legge gli riconosce alcuni poteri propri del magistrato che lo ha incaricato.

Ma se in una esternalizzazione di servizi pubblici un ente pubblico incarica un consulente attribuendogli sostanzialmente poteri propri, forse non si arriva a realizzare la qualificazione del rapporto di collaborazione come rapporto di servizio e dunque a ritenere estesa a tale consulente la giurisdizione della Corte dei conti?

Del resto in un’amministrazione pubblica dove l’utilizzo degli strumenti privatistici e di soggetti privati è sempre più frequente ed in un certo senso *liberalizzato* dalla legge (se si tiene presente il disposto dell’art 1-bis della legge 241/1990 introdotto dall’art. 1, comma 1 lettera b) della legge 15/2005: *la pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente*), deve incanalarsi verso *i soggetti sostanzialmente pubblici* anche la responsabilità amministrativa.

Non deve prevalere una logica meramente formale che, per variabili incidentali attinenti ai diversi soggetti che esercitano un servizio pubblico, o alle modalità con cui viene concretamente gestito, finisca per sottrarre coloro che hanno causato i danni, alle loro responsabilità amministrative verso l’ente danneggiato.

La Cassazione nella sentenza del 2012 ci ha ricordato che vige una regola accrescitiva e non riduttiva nelle responsabilità amministrative.

Seguendo la logica dell’ordinanza n. 11/2012 potrebbe essere riconosciuta la natura di servizio pubblico con nesso funzionale anche ad attività che sempre più spesso vengono attribuite ad avvocati o commercialisti dagli enti, per svolgere fasi prodromiche ad atti amministrativi.

L'esperienza pluriennale delle Procure della Corte dei conti ha messo in luce come l'intervento sotto forma di consulenza del libero professionista, miri spesso a deresponsabilizzare almeno in parte l'amministratore, che dopo aver deciso con atto amministrativo, nel giudizio di danno erariale invocherà, poi, l'assenza della colpa grave per essersi affidato incolpevolmente al parere del consulente.

Se tutto quanto detto è vero, appare possibile considerare l'attività di consulenza fonte autonoma di responsabilità amministrativa.

Le due pronunce della Cassazione inducono alla prospettazione di un procedimento amministrativo che si allarga a figure che di volta in volta vengono inserite dall'esterno, fornendo una visione più elastica del funzionario amministrativo che ricorda (e forse supera) quella del c.d. "funzionario di fatto", senza precludere nei confronti dello stesso neppure quel *danno all'immagine* che - nella prima vicenda - la Sezione d'Appello siciliana ha escluso, con le motivazioni ricordate.

Le norme sul danno all'immagine, a parte la singolare restrizione formale alla sua perseguibilità posta con il c.d. decreto anticrisi del 2009 (ossia la presenza di un reato contro la P.A., o di un semplice reato secondo parte della giurisprudenza, oltre alla condanna definitiva) non pongono altre condizioni perché lo stesso possa ritenersi sussistente.

Pertanto non è necessario un legame organico più stretto rispetto a quello di coloro che abbiano a causare un danno erariale patrimoniale di altro tipo.

Del resto, non è sostenibile che un reato commesso dal funzionario dell'UTE di Roma non abbia danneggiato l'immagine della Regione Sicilia, che è l'ente su cui sono ricadute le conseguenze delle condotte illecite e causative di danno su cui si è concentrata l'attenzione dei media.

E' ipotizzabile che le due pronunce della Cassazione possano rimettere in discussione anche la giurisdizione sui *progettisti privati* (ossia gli autori dei progetti esecutivi posti a base di appalti di opere pubbliche che non siano nello stesso procedimento anche direttori dei lavori) che a causa degli errori progettuali abbiano provocato alla stessa un danno erariale.

Su questa categoria, le SS.UU. della Cassazione, seguendo un'impostazione formalistica, hanno ritenuto che non vi fosse la giurisdizione della Corte dei conti ma quella del giudice ordinario.

Sembrerebbe evidente che in questi casi (non diversamente da quello dei periti o dei consulenti della procura) si tratta di figure di incaricati che vengono *comunque inseriti in un rapporto di servizio* (relazione funzionale rispetto al procedimento di realizzazione di un'opera pubblica).

Conclusioni

Celebriamo quest'anno il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti unica, con L. 14 agosto 1862 n. 800, erede delle Corti contabili che all'atto della proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) avevano, rispettivamente, sede a Torino per lo Stato di Sardegna, a Firenze per il Granducato di Toscana, a Napoli ed a Palermo per il Regno delle Due Sicilie, e delle quali Corti, in quanto esistenti al momento dell'unificazione, l'art. 51 della legge ne decretava la contestuale abolizione, lasciando provvisoriamente in funzione le Sezioni del contenzioso amministrativo di Napoli e Palermo.

L'anno scorso abbiamo avuto occasione di ricordare l'affermazione di Cavour:

“E' assolutamente necessario concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile” ed abbiamo sottolineato l'attualità di quella visione di un istituto preposto al controllo della spesa pubblica ed al buon funzionamento della Pubblica Amministrazione.

La Corte in questi 150 anni ha accompagnato le vicende dello Stato unitario e della Repubblica nata dalla seconda guerra mondiale, dimostrando che le funzioni di controllo e giurisdizione ad essa intestate costituiscono una salvaguardia ineludibile per uno stato moderno che voglia mantenere la propria unità ed al tempo stesso sviluppare l'autonomia dei territori.

La grave crisi economica sopravvenuta nell'ultimo periodo richiede uno sforzo compatto di tutte le componenti del Paese per reperire risorse, contenere le spese e combattere situazioni di illegalità diffusa ed evasione fiscale.

La Corte dei conti è parte integrante ed insostituibile di questa difficile impresa ed il legislatore non manca di affidarle sempre nuovi compiti, anche se in modo disorganico ed improvvisato come abbiamo avuto modo di osservare nel corso di questa relazione.

Emerge necessariamente la richiesta di un potenziamento adeguato rispetto alle nuove sfide, mentre la storia di questi ultimi anni ha segnato una progressiva accentuazione delle carenze di organico, soprattutto di magistratura e di mezzi.

Quanto poi alla funzione giurisdizionale non è un mistero che le Sezioni Giurisdizionali e le Procure regionali siano in grave sofferenza per la mancanza di magistrati e di personale amministrativo.

Nel corso dell'anno trascorso sono emersi nuovi episodi di corruzione nella pubblica amministrazione, segno che l'attenzione non è mai troppo alta nei confronti di questo fenomeno delittuoso che indebolisce ogni sforzo di ripresa dell'economia.

Senza azzardare ipotesi di cifre o percentuali, che sono state fatte in sedi più autorevoli, non c'è alcun dubbio che l'azione repressiva delle Procure della Repubblica, delle forze di Polizia e delle Procure regionali della Corte dei conti riesce ad intercettare una parte rilevante ma non risolutiva del problema.

Per quanto riguarda la Corte è doveroso insistere sul potenziamento degli organici, come si sta facendo per contrastare l'evasione fiscale, perché non esiste altra via per combattere la corruzione e lo sperpero nella Pubblica Amministrazione.

Altrimenti si rischia di emanare inutili grida di manzoniana memoria, destinate ad appesantire il quadro normativo con provvedimenti tanto di difficile lettura, quanto inefficaci.

Ed invece l'attenzione dei cittadini che non mancano di far pervenire le loro denunce per episodi di cattiva amministrazione, sia pure per semplice testimonianza civile; le segnalazioni della stampa spesso fonte di notizie di danno precise e circostanziate, sono la risposta della collettività che non si arrende e non si rassegna, esigendo dai magistrati della Corte il massimo impegno per debellare gli episodi di malaffare nella P. A.

Evasione fiscale e corruzione sono due facce della stessa medaglia su cui è stampata l'effigie di coloro che minano alla base la civile convivenza e sono in stretta relazione con quanti usano la propria posizione all'interno della P.A. o degli Enti locali a fini di arricchimento personale.

La Corte dei conti nei suoi 150 anni di storia ha sempre dato una risposta concreta a questi problemi confermando, anche in prospettiva futura, che giurisdizione e controllo, come prevede la Costituzione, sono ancora funzioni valide ed attuali di questa istituzione fondamentale per il Paese.

Signor Presidente

al termine degli interventi previsti, Le chiedo di dichiarare aperto in nome del Popolo Italiano l'anno giudiziario 2012 della Corte dei conti del Veneto.

CORTE DEI CONTI
Procura Regionale per il Veneto
VENEZIA

Vertenze pendenti al 1° gennaio 2011	8345
Denunce pervenute e aperte nell'anno	2350
Archiviazioni senza invito	1582
Archiviazioni a seguito invito	10
Vertenze pendenti al 31.12.2011	9064
Richieste e deleghe	17
Attività istruttorie	2766
Consulenze e perizie	3
Inviti a dedurre	41
Audizioni personali	40
Citazioni	39
Pareri in materia di conti giudiziali	1968
Appelli	5
Sequestri conservativi chiesti	-

Quante sono veramente le partecipate dei Comuni



ANCI ha estratto dal sistema informativo del registro delle imprese i dati di tutte le imprese tra i cui soci al 31 dicembre 2010 figurava almeno un Comune.

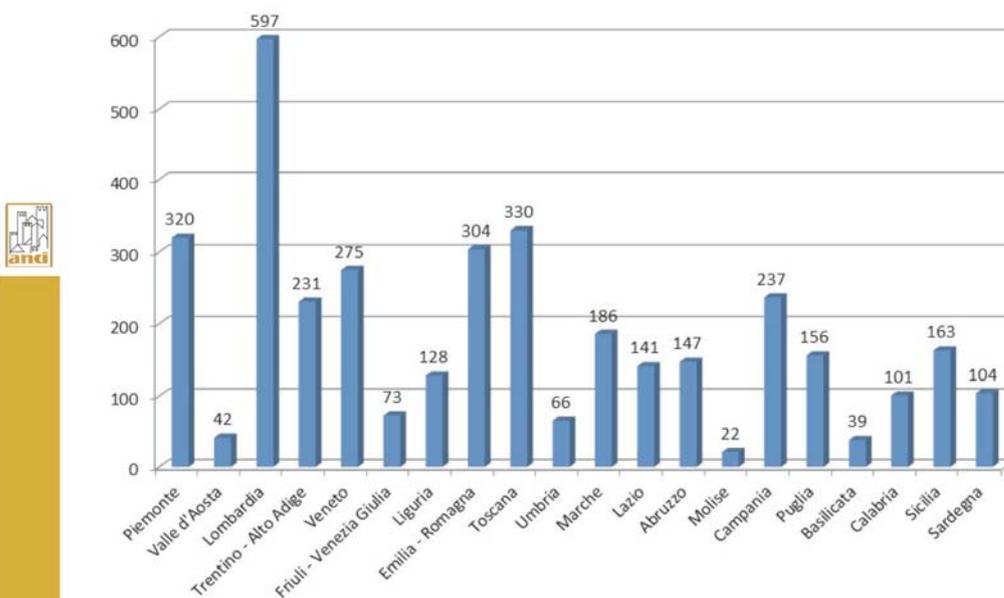
Il risultato dell'estrazione ha dato 4.206 imprese, di cui 460 in liquidazione.

Un primo set di elaborazioni (collocazione geografica, settore di attività, è stato dunque effettuato sulle 3.662 imprese attive (ottenute sottraendo dalle 4.206 imprese dell'estrazione, quelle in liquidazione, quelle sospese e quelle che nei tre anni precedenti non avevano presentato alcun bilancio).

Dall'elaborazione sono state altresì escluse le società quotate che, per le proprie peculiarità, necessitano di analisi a parte e avrebbero distorto i dati di tutte le altre imprese.

A causa di 175 imprese per le quali erano incomplete le informazioni sui soci, si è potuto analizzare la quota di partecipazione dei Comuni su 3.487 imprese.

Le partecipate dai Comuni per Regione



Fonte: data base Anci su dati Infocamere

* al 31 dicembre 2010

3

Le partecipate dai Comuni per Regione

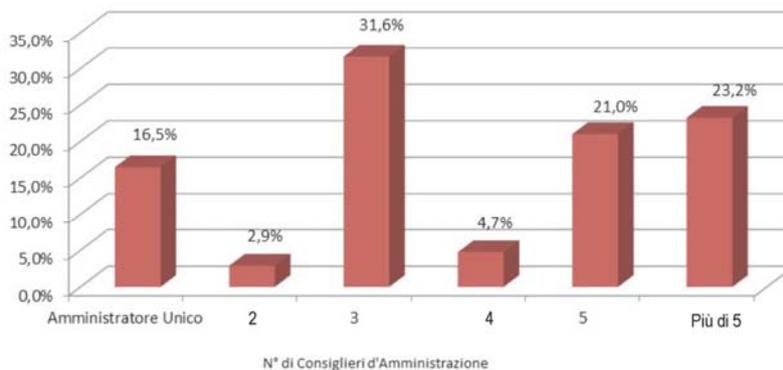
Regione	Società	Comuni con partecipazioni	Comuni soci / Società	Comuni totali
Piemonte	320	1196	3.74	1206
Valle d'Aosta	42	40	0.95	74
Lombardia	597	1,502	2.52	1,546
Trentino - Alto Adige	231	326	1.41	333
Veneto	275	580	2.11	581
Friuli - Venezia Giulia	73	218	2.99	218
Liguria	128	182	1.42	235
Emilia Romagna	304	348	1.14	348
Toscana	330	287	0.87	287
Umbria	66	90	1.36	92
Marche	186	238	1.28	239
Lazio	141	297	2.11	378
Abruzzo	147	296	2.01	305
Molise	22	131	5.95	136
Campania	237	491	2.07	551
Puglia	156	242	1.55	258
Basilicata	39	131	3.36	131
Calabria	101	386	3.82	409
Sicilia	163	377	2.31	390
Sardegna	104	365	3.51	377
Totale	3,662	7,723	2.11	8,094

4

La governance interna delle partecipate

Le cariche interne

Le 3.662 imprese del database fanno registrare un numero complessivo di 15.868 amministratori, con una media di 4,3 amministratori per società. A questi si aggiungono 11.617 soggetti negli organi di controllo e 2.700 individui che ricoprono cariche di altra natura (direttori, procuratori, ecc.). Il 6,24% dei soggetti ricopre cariche in più di un'impresa.



I dati relativi alle presenze di consiglieri di amministrazione sono anomali o mancanti per 36 delle imprese del panel, l'universo di analisi per il grafico si riduce dunque a 3.626 imprese delle quali il 16,5% è dotata di Amministratore unico, il restante 83% di un consiglio di amministrazione: come è evidente, nel 31% dei casi il numero dei Consiglieri di amministrazione non supera i 3.

15

Le imprese partecipate per settore di attività

Dato nazionale



Distribuzione delle Imprese suddivise per Codice ATECO Riclassificato	
ATECO Riclassificato	N° Imprese
Altre attività imprenditoriali	217
Attività di supporto alle imprese (funzioni d'ufficio ed altri)	708
Farmacie ed altre attività commerciali	310
Cultura, turismo e tempo libero	283
Infrastrutture ed Edilizia	538
Istruzione, Ricerca e Sviluppo	136
Servizi Pubblici Locali	1470
Totale complessivo	3662

Sottocategorie di "Servizi Pubblici Locali"	N° Imprese
Trasporti pubblici ed altri spl	368
Ciclo integrato acqua	268
Energia	329
Servizi sociali e assistenziali	210
Ciclo integrato rifiuti	295
Totale complessivo	1.470

Fonte: data base Anci su dati Infocamere

12

Il valore delle partecipate

Le principali voci di Bilancio

Delle 4.206 società partecipate da almeno un Comune, 3.181 hanno depositato nel 2010, al Registro delle imprese, il proprio bilancio consuntivo relativo all'anno 2009, in forma digitale. Dall'analisi di questi documenti di bilancio è possibile riscontrare i seguenti fondamentali economici:

Valore della produzione complessivo	24.893.483.916
Costi del personale	7.254.217.511
Imposte pagate	569.859.701
Utile totale delle società in utile	824.662.289
Perdite totali delle società in perdita	-581.216.033
Risultato di esercizio netto complessivo	243.446.256
Immobilizzazioni materiali e immateriali	36.458.151.188
Patrimonio netto complessivo	27.684.190.625



17

Il valore delle partecipate

Di seguito le voci di bilancio individuate (in termini complessivi, non disaggregati per Ateco) vengono riclassificate su base regionale

	Valore della produzione complessivo	Utile complessivo delle società in utile	Perdita complessiva delle società in perdita	Risultato di esercizio netto complessivo	Immobilizzazioni materiali ed immateriali	Patrimonio netto
Trentino - Alto Adige	1.757.073.671	221.431.502	-18.967.437	202.464.065	2.397.055.032	2.771.532.701
Lombardia	4.241.517.865	122.708.938	-57.942.101	64.766.837	7.144.310.190	6.346.463.080
Toscana	2.590.546.112	86.828.560	-40.950.218	45.878.342	3.820.041.780	2.449.399.331
Emilia - Romagna	2.428.646.154	79.052.870	-47.339.413	31.713.457	3.863.720.675	3.975.713.103
Piemonte	2.283.117.158	55.891.926	-35.016.984	20.874.942	4.207.173.230	2.274.380.782
Veneto	2.607.334.053	99.077.786	-80.219.077	18.858.709	4.357.919.257	2.800.620.892
Friuli - Venezia Giulia	453.478.189	19.010.363	-2.143.618	16.866.745	518.525.031	518.552.822
Liguria	816.111.689	42.749.274	-28.050.222	14.699.052	895.849.588	1.120.143.717
Valle d'Aosta	184.484.788	11.619.762	-2.160.852	9.458.910	195.068.893	112.351.632
Marche	848.466.824	16.992.169	-8.273.119	8.719.050	1.149.484.910	719.015.958
Umbria	465.496.604	6.113.871	-2.690.151	3.423.720	568.742.936	202.279.714
Sicilia	693.520.247	16.012.021	-15.188.977	823.044	518.915.692	422.212.043
Basilicata	71.142.151	344.235	-206.236	137.999	33.644.439	18.767.674
Molise	8.445.554	171.621	-3.204.393	-3.032.772	10.783.701	3.569.301
Calabria	214.099.765	4.877.915	-10.090.287	-5.212.372	161.213.236	100.092.972
Abruzzo	429.357.053	7.692.565	-18.076.844	-10.384.279	712.841.888	448.161.634
Sardegna	431.901.831	1.892.417	-14.420.944	-12.528.527	299.390.557	167.717.489
Campania	1.064.856.338	20.671.417	-38.226.843	-17.555.426	2.033.016.075	1.165.493.387
Puglia	490.675.082	2.420.685	-26.917.357	-24.496.672	663.109.287	229.284.790
Lazio	2.813.212.788	9.102.392	-131.130.960	-122.028.568	2.907.344.791	1.838.437.603
Totale nazionale	24.893.483.916	824.662.289	-581.216.033	243.446.256	36.458.151.188	27.684.190.625

