



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020**

**PROCURATORE REGIONALE
ANTONIETTA BUSSI**



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO
2020**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
ANTONIETTA BUSSI

PREMESSA

Stiamo attraversando un momento storico molto difficile che ha progressivamente, quanto inaspettatamente, coinvolto l'intero pianeta, assumendo i contorni di una emergenza sanitaria e sociale senza confini.

La sfida comune che siamo chiamati a fronteggiare presenta un prezzo altissimo: dolore e lutti improvvisi, che rattristano le nostre giornate, ma anche difficoltà economiche per molti e profondi cambiamenti di vita per tutti.

In questo frangente, si è inserita la decisione condivisa con il Presidente della Sezione Giurisdizionale di rinviare la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2020.

La successiva iniziativa assunta dal Presidente della Corte e dal Consiglio di Presidenza, di procedere alla pubblicazione delle relazioni sui siti web istituzionali, risponde pienamente all'orientamento di questo Ufficio Requirente che ritiene doveroso offrire la rappresentazione dell'attività svolta dalla Procura regionale in una proiezione positiva di prossima ripresa del Paese.

Non tenendosi la cerimonia pubblica, il testo originario è stato adattato eliminando i saluti iniziali, riferiti necessariamente a un contesto di persone presenti.

Mi sia consentito, in questa virtuale apertura di intervento, richiamare una frase pronunciata dal Presidente della Repubblica in un suo recente discorso per la simbolica sintesi di unità, coesione e solidarietà che da essa sprigiona: "Il senso di responsabilità dei cittadini è la risorsa più importante su cui può contare uno stato democratico in momenti come quello che stiamo vivendo".

Raccogliendo l'invito, che corrisponde al dovere etico sempre invocato dalla Corte, desidero, a nome di tutte le persone che lavorano in questo Ufficio, rivolgere un pensiero a quanti lottano ogni istante per superare l'insopportabile avversità, ma soprattutto a coloro che, pur lottando con tutte le proprie forze, non ce l'hanno fatta.

Attorno al tema giustizia continuano ad agitarsi due ordini di questioni, che da sempre accompagnano il mutevole, e per sua natura asimmetrico, rapporto tra diritto e società: da un lato, nella sua portata oggettiva, è essenziale che la funzione sia costantemente adeguata alle emergenze della collettività, quale entità in perenne divenire, dall'altro, nella connotazione soggettiva, è altrettanto vitale che, in queste complesse e continue metamorfosi "di costume", siano salvaguardati i valori di autonomia e di indipendenza dei giudici ¹.

Anche per la Magistratura contabile, tale ultima fondamentale esigenza è affidata a un Organo di garanzia (così qualificato dalla Corte costituzionale) che, al pari di tutti gli altri plessi giudiziari, concorre a tenere distinte le sfere di potere in cui si attua la forma dello Stato e a mantenere l'integrità dell'ordinamento².

La relativa disciplina, rigorosamente affidata alla legge, che variamente affonda le radici nei presidi supremi della Costituzione, è concepita per dare concreta applicazione ed effettività ai principi di imparzialità appena ricordati, affinché l'esercizio delle stesse attribuzioni rimanga preservato da ogni rischio di condizionamento e di interferenza ³.

In realtà, la protezione delle prerogative identitarie dell'ordine giudiziario non può mai essere scissa dalla sua vera essenza, in quanto presupposto

¹ Cfr. "Il ruolo del Giudice nella società che cambia" - Rosario Livatino - Intervento presso il Rotary Club di Canicatti, 7 aprile 1984.

² L'art. 105 della Costituzione, che disciplina le competenze del CSM menziona, a tal fine, i provvedimenti riguardanti lo status dei magistrati, quali «le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari».

³ E' oggetto di articolato dibattito il problema dell'incidenza delle norme sull'organizzazione della magistratura sull'effettività e qualità di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, per gli inevitabili riflessi che ne discendono nei delicati equilibri tra indipendenza (del giudice) ed efficienza (con riguardo alla funzione).

fondamentale per la realizzazione del buon andamento delle attività (art. 97 Cost.), per l'esercizio della funzione in nome del popolo (art. 101 Cost.) e per l'indefettibile relativa attuazione attraverso il giusto processo e le sue regole (art. 111 Cost.).

La ricerca costante di un non scontato punto di equilibrio tra indipendenza del magistrato (nell'amministrazione della giurisdizione) ed efficace funzionamento degli uffici (nella somministrazione della giustizia) non può non tener conto, in un contesto storico quale quello attuale, caratterizzato da progressive e repentine trasformazioni, dell'aumentata consapevolezza nella generalità dei cittadini del valore dell'efficienza del servizio giustizia, come parte integrante della tutela dei diritti.

Se l'imparzialità del giudice è il titolo che legittima il suo ruolo di garante degli interessi della comunità, la qualità e i tempi dell'azione svolta sono gli elementi che ne determinano la validità complessiva, riguardata sotto il profilo della prestazione resa alla collettività, affinché siano assicurati un processo giusto e una ragionevole durata ma, soprattutto, una giusta decisione, ove il comando astratto contenuto nella Legge si materializza.

Si sono moltiplicati, nell'ultimo decennio, studi e ricerche comparati, volti a promuovere la diffusione, anche in tale sfera del pubblico agire, di tecniche di gestione finalizzate a far risaltare la componente dell'utilità e della soddisfazione dell'utente, preconizzando un cambiamento culturale, che postula l'adozione e la concreta attuazione di criteri di economicità, di produttività e di razionalità organizzativa, e in ultima analisi di efficienza ed efficacia.

Si tratta di temi delicati, che lasciano aperto il problema, particolarmente dibattuto a livello europeo, del contemperamento dell'ineludibile bisogno di

assicurare il miglioramento complessivo degli affari della giustizia con l'indipendenza dei giudici, valore che riceve massima protezione dalla Carta costituzionale.

L'intero settore, in quanto erogatore di servizi pubblici, continua a essere oggetto di attenzione da parte del Legislatore, in prevalenza attraverso processi di modernizzazione, tesi a determinare una riduzione dei tempi di risposta alle molteplici istanze: questo aspetto ha costituito uno degli obiettivi maggiormente perseguiti negli ultimi decenni, tenuto conto anche delle numerose condanne subite dallo Stato italiano dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e delle consistenti risorse annualmente destinate al risarcimento dei soggetti privati, per il superamento dei termini di "ragionevole durata" dei processi, secondo le regole dettate dalla Legge Pinto (L. n. 89 del 24 marzo 2001) ⁴.

Proprio sul fattore temporale, come su altre rilevanti questioni, continua a registrarsi acceso il confronto tra le diverse componenti istituzionali, organizzative e normative in cui si esplica l'universo giudiziario, nell'ottica di un approccio contestuale e congiunto verso le plurime variabili coinvolte, per l'evoluzione globale del sistema.

E' oramai riconosciuto che incidere solo sul piano quantitativo, senza tener conto delle realtà operative degli uffici, non garantisce che si producano benefici sotto il profilo dell'efficienza della funzione, la quale interpreta, oggi come mai, uno dei momenti irrinunciabili nella regolazione dei rapporti umani, economici e sociali, diventati, come già osservato, una fonte inesauribile di domande.

Mutuando espressioni coniate in settori caratterizzati da non minore complessità,

⁴ Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018 - Volume III. - Nel 2018 sono stati emessi n. 13.890 ordini di pagamento riferiti ad indennizzi *ex lege* Pinto (legge n. 89 del 2001), per un totale di euro 43.380.237,70, cui si aggiungono ulteriori euro 19.061.577,91 a seguito di pronunce della Corte EDU, per un totale complessivo di euro 62.441.815,61.

si è fatto riferimento alla “giurisprudenza difensiva”, per descrivere gli effetti distorsivi correlati alla misurazione del mero dato numerico (rilevamento degli output individuali), e alla “giustizia come servizio”, per innescare processi innovativi ai fini di una maggiore razionalizzazione delle attività in termini di qualità, nel senso di fornire rimedi adeguati e tempestivi al cittadino.

Con l’introduzione graduale di formule manageriali (cosiddetto *judicial management*), nella gestione del lavoro, hanno trovato affermazione metodi e definizioni (rendimento degli uffici, carichi esigibili, programma per obiettivi, buone prassi) per lungo tempo ritenuti distanti dal peculiare ambito e, oggi, a seguito di un profondo mutamento di prospettiva, divenuti strumenti ordinari per un’organizzazione al passo con le realtà europee, funzionali ad assicurare l’effettività dei diritti.

Dall’intima connessione di valori di efficienza ed effettività, necessariamente riletta alla luce del contesto sovranazionale, emerge la loro natura polisemica, ponendosi entrambi, da un lato, quale parametro di valutazione del corretto andamento dell’ordinamento giudiziario e, dall’altro, come mezzo per la più appropriata protezione delle posizioni individuali.

Così delineati, essi si collocano in una concezione unitaria, impegnando alla ricerca di soluzioni che, tanto sul piano legislativo, quanto ai fini della pianificazione dei compiti, consentano di giungere a un assetto in grado di corrispondere alle situazioni che chiedono tutela, in una visione rafforzata dei meccanismi costituzionalmente garantiti (art. 24 Cost.).

Il richiamo alle regole comunitarie, oggi consacrate nella Carta di Nizza (art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), che esalta il legame tra il processo e il sistema di garanzia dei diritti fondamentali, pone pertanto, quale

traguardo sostanziale, il raggiungimento di un livello *standard*, sia attraverso la riduzione dei tempi di indagine e sia attraverso l'accesso a un giudice terzo, con un processo equo, definito entro un termine adeguato.

In questo contesto, in cui pure è stato evidenziato l'impatto che scelte basate sulla produttività possano avere sull'indipendenza e sull'essenza stessa della funzione, rimane aperta la questione del costante bilanciamento tra l'efficienza del sistema e l'autonomia dei magistrati che vi appartengono, quale emblema di un ordine di legalità fondato sulla divisione dei poteri, in cui la giustizia è rigorosamente separata dalla politica⁵.

E' passato poco più di mezzo secolo da quando Dante Troisi, egli stesso magistrato, nel "Diario di un giudice" (1955), ne disegnava un contorno di *uomo oppresso dalla solitudine cui lo costringe l'esercizio stesso della professione... in lotta con il peso dell'abitudine che lo logora sino a fargli credere che il decidere della vita altrui è diventato per lui un atto di ordinaria amministrazione* ⁶.

E' amplissima la distanza che separa la fisionomia consegnataci dalle pagine letterarie, rispetto all'attuale conformazione dell'attività e ai più moderni tratti della figura, secondo le istanze di trasformazione realizzate su plurimi piani, di cui si è sopra accennato.

Con la rapida accelerazione verso sistemi sempre più automatizzati, si va intensificando il dibattito sull'apertura, per ora in prospettiva, verso soluzioni giudiziali basate su algoritmi e su procedure per così dire "robotiche", a supporto della decisione finale.

⁵ Come si esprimeva Piero Calamandrei, in uno dei suoi famosi testi, "Elogio dei giudici scritto da un Avvocato" ...*Nel sistema della legalità fondato sulla divisione dei poteri, la giustizia deve essere rigorosamente separata dalla politica. La politica viene prima della legge: è il travaglio da cui nasce la legge. Ma quando la legge è nata, il giudice non deve vedere che questa; anzi, diceva il Montesquieu, il giudice non ha neanche bisogno di avere occhi per vedere: esso è ... una specie di portavoce attraverso il quale la legge parla da sé: la "bouche de la loi".*

⁶ Dante Troisi - Diario di un giudice - 1955 - Giulio Einaudi editore.

L'utilizzo di intelligenza artificiale muove già i suoi passi pionieristici nell'attività amministrativa, facendo registrare le prime pronunce⁷, che ne riconoscono la percorribilità, a patto che non siano elusi i principi generali di pubblicità e trasparenza, di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione, e tenuto conto che, neppure in questo ambito, la discrezionalità può essere demandata a un *software*.

Tanto meno ciò è concepibile nel settore della **giurisdizione** (*iuris-dictio*), considerato un campo minato, posto che a un essere umano, un giudice appunto, è rimessa l'individuazione del diritto applicabile al caso singolo; uno dei difetti ontologici nell'elaborazione di formule a elevata informatizzazione è del resto costituito proprio dalla difficoltà di riempire di significato concreto clausole generali come la negligenza, l'imprudenza, la buona fede, definite *come finestre aperte sulla vita dei consociati, ... strettamente collegate alla lettura tutta contingente e transitoria dell'interprete magistrato* ⁸.

Per altro verso, occorre fare i conti con inesplorate frontiere, nelle quali le realtà illegali assumono fattezze tutte nuove (si parla di *computer crimes*) - riferite anche all'impiego e all'abuso degli strumenti informatici di comunicazione o di condivisione per finalità proibite, soprattutto nell'ambito delle azioni con scopi corruttivi o, comunque, dirette ad avvantaggiare persone, gruppi o poteri - che, per essere raggiunte, dovranno determinare profonde revisioni nei metodi investigativi, per inoltrarsi nei percorsi immateriali attraverso i quali il soggetto agisce e si muove.

Anche gli illeciti economici subiscono, dunque, il costante variare delle forme che implicano la gestione delle risorse pubbliche: l'affacciarsi nel mondo della finanza di inusitati attori, il moltiplicarsi dei centri di spesa, la pluralità di

⁷ Consiglio di Stato - sentenza n. 2270 del 2019.

⁸ AGENDA DIGITALE - Alberto Gambino - I sette vizi capitali dei giudici-robot (tra blockchain e AI);

modelli organizzativi impongono un progressivo processo di adattamento, tra il mutare dei parametri e l'attrezzarsi delle Procure contabili, al fine di comprendere gli emergenti fenomeni, raggiungendo quelle zone grigie, altrimenti prive di *copertura giudiziaria*, e aprendo orizzonti di tutela dei pubblici averi mai battute.

PARTE I

Osservatorio generale.

1.1. Il rapporto con le altre giurisdizioni, dal lato normativo e giurisprudenziale.

Per il particolare rilievo che assumono i compiti affidati alla Corte dei conti, risalta la vocazione del Magistrato erariale quale giudice naturale della tutela dell'integrità degli interessi finanziari e contabili - nell'esercizio delle funzioni sia giurisdizionali, sia di controllo.

Da questa prospettiva, l'Ufficio di Procura, quale destinatario di una crescente richiesta di legalità, diventa il luogo, uno dei possibili luoghi, ove l'etica della responsabilità prevale sull'etica della convinzione e l'esigenza di giustizia subentra alla logica della convenienza.

Una giustizia, quella della Corte, che non ha come unico scopo quello di dare attuazione a istanze repressive e punitive nell'eterogeneo "sistema integrato di tutela", del quale è parte attiva, ma di concorrere, in un'ottica preventiva e deterrente, all'agire legittimo, seguendo l'evoluzione dell'attività amministrativa e restando sempre in collegamento con gli interessi della comunità civile.

Fenomeni quali la corruzione, nelle sue più ampie accezioni, le frodi, i danni

ambientali, l'evasione fiscale, taluni "costi" della politica, gli sprechi negli appalti, nella sanità, nella miriade di società pubbliche, diffuse in tutti i livelli territoriali, toccano direttamente gli interessi della collettività, sia perché incidono sulle risorse erariali - così sottratte alle loro "missioni" - sia perché ingenerano una generalizzata sfiducia e disaffezione verso le istituzioni.

La funzione requirente è costantemente impegnata nella repressione di molteplici situazioni di *mala gestio*, che si manifestano con una varietà sorprendente: vi è sempre maggiore contezza che gli episodi di malaffare, quando sono mossi da profitto personale o da vantaggi di parte, per essere perseguiti efficacemente, devono necessariamente determinare la restituzione, a carico dell'autore, dei beni appresi o, comunque, dissipati, sancita all'esito di un giusto processo promosso da un organo neutrale, quale è per l'appunto il Pubblico ministero erariale.

Con questa premessa, che muove da un quadro costituzionale che riconosce alla Corte un ambito di generale competenza (ancorché tendenziale) nelle materie di contabilità pubblica, ogni tentativo, normativo o giurisprudenziale, di delimitare l'azione delle Procure, ritagliando ipotesi, categorie, frazioni o interi settori di intervento, finisce con il creare dissonanze e alterazioni al sistema, che non trovano compiute alternative di protezione.

Una questione mai tramontata involge la natura esclusiva della giurisdizione contabile (art. 103 Cost.); essa è tornata di rilevante interesse alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione che ribadiscono la concorrente esperibilità, nei confronti dell'agente pubblico, dell'azione erariale, su impulso dell'Organo requirente, e dell'azione civile, su decisione della stessa Amministrazione offesa, per un fatto generatore di danno⁹.

⁹ In particolare, Cass. SS.UU. n. 4883 del 2019 e n. 30007 del 2019.

La conferma della tradizionale impostazione del “doppio binario”, basata sulla reciproca indipendenza tra i due giudizi, sopraggiunge, tuttavia, in un contesto caratterizzato da approcci ermeneutici in profondo mutamento, che sollevano interrogativi sulle conseguenze del diverso regime sostanziale e processuale applicabile allo stesso soggetto chiamato a rispondere nelle due differenti sedi.

Già in passato, sono state, in prevalenza, offerte letture rigorose e tassative dell’art. 103 della Costituzione, volte a circoscrivere la competenza del giudice finanziario ai casi espressamente previsti dalla legge (c.d. “*interpositio legislatoris*”), ovvero a riconoscere la relativa iniziativa come concorrente (se non alternativa) a quella proponibile dinanzi al giudice ordinario, senza approfondire, tuttavia, le criticità da ciò derivanti rispetto all’esigenza di unitarietà della fattispecie.

Per quest’ultimo aspetto, sono state rilevate le asimmetrie nella disciplina dell’illecito, se considerato sotto i distinti profili (erariale o civile), con inevitabili riflessi in termini di ragionevolezza e di disparità di trattamento, a fronte dell’*eadem res* giudicata.

E’ stato, altresì, paventato il pericolo, rispetto a specifiche situazioni, di sostanziale *vulnus* nella repressione dei fenomeni illegali, che potrebbe di fatto determinarsi, affidando al solo ente danneggiato la protezione degli interessi economici e rinviando l’intervento del Pubblico Ministero ai casi di omissione o di inerzia, per condotte successive e diverse da quelle originariamente lesive (a tale assetto è approdato il percorso giurisprudenziale che ha riguardato le società a partecipazione pubblica).

Al cospetto di rilevanti variazioni di indirizzo interpretativo, in cui non sono

mancati espliciti assensi all'esclusività della giurisdizione contabile¹⁰, occorre oggi dare atto del complessivo processo evolutivo che sta investendo la funzione della Corte con l'avvento del Codice di giustizia contabile.

Si fa leva sui principi fondamentali della responsabilità erariale, di natura personale, per inquadrarla in una logica di diritto pubblico, che travalica i termini della sola garanzia patrimoniale.

La peculiarità dell'istituto è tale che, al fine di determinare quanto del rischio dell'attività del dipendente debba restare a carico dell'apparato, il Legislatore, nel regolarne gli elementi costitutivi, ha individuato una serie di attenuazioni, rispetto al sistema ordinario (colpa grave, regime prescrizione, potere riduttivo del giudice, acquisizioni probatorie da parte del Pubblico Ministero, anche a favore dell'indagato, intrasmissibilità agli eredi), nel quale siffatti caratteri non rilevano.

La scelta normativa di creare uno "statuto speciale" per la particolare categoria, che ha il suo presupposto indefettibile nel rapporto di servizio - considerato ad ampiezza variabile¹¹- con la pubblica amministrazione, come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, ha la sua finalità nell'esigenza di ricercare *"un punto di equilibrio tale da rendere, per amministratori e dipendenti pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo"*, approntando un assetto di garanzie, sostanziali e processuali, in cui il timore delle conseguenze non esponga all'eventualità di rallentamenti e inerzie nello svolgimento dell'attività¹².

Non si è mancato di individuare nello stesso Codice di giustizia contabile (Art. 1

¹⁰ Cass. SS.UU. n. 22059 del 2007.

¹¹ In virtù delle sempre nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato, sono andate allargandosi le situazioni soggettive in cui si rinvencono forme di compartecipazione alla gestione degli interessi pubblici, che implicano l'inserimento funzionale e operativo nelle attività destinate a finalità istituzionali.

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 371 del 1998.

- “Ambiti di giurisdizione contabile”) una conferma alla competenza esclusiva della Corte sui danni arrecati dal pubblico agente, che realizza al contempo un espresso riconoscimento normativo generale della giurisdizione e della sua effettività (art. 2 - “Principio di effettività”), attraverso la concentrazione dinanzi al giudice erariale di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi, indipendentemente dalla circostanza che la condotta dannosa si riferisca ad attività nelle quali siano stati adoperati strumenti giuridici pubblicistici o privatistici¹³.

Come rimarcato in sede di inaugurazione dell’anno giudiziario, dallo stesso Procuratore generale, *“la responsabilità amministrativa, almeno entro certi limiti, dovrebbe avere una capacità di assorbimento di quella civile, così da evitare, anche a monte, ogni possibilità di duplicazione.... Dalla sovrapposizione dei giudizi deriva un inasprimento ingiustificato del regime di responsabilità a carico degli agenti pubblici, in contrasto con i principi di buon andamento”*¹⁴.

Può considerarsi in linea con quanto evidenziato l’attestazione, a opera del Giudice delle Leggi¹⁵, dell’appartenenza al giudice contabile dell’accertamento dell’entità del pregiudizio subito dall’amministrazione (*quantum*), in caso di costituzione di parte civile nel processo penale a carico del dipendente, potendo ammettersi in questa sede la sola condanna generica, limitata all’*an debeatur*, in applicazione dell’art. 538 c.p.p.

Va sottolineata la portata innovativa della sentenza che, nel precisare che spetta alla Corte dei conti la quantificazione del danno erariale provocato da condotte costituenti reato, ha attuato uno dei principi fondamentali dell’ordinamento, basato sulla pluralità delle giurisdizioni e sulla separazione delle rispettive sfere,

¹³ Relazione Procura generale - Inaugurazione anno giudiziario 2018.

¹⁴ Relazione Procura generale - Inaugurazione anno giudiziario 2020.

¹⁵ Corte costituzionale - sentenza n. 272 del 2007.

al rilevante fine di garantirne il corretto funzionamento, con il coordinamento delle azioni orientate alla protezione degli interessi finanziari delle pubbliche amministrazioni.

L'oscillante andamento registrato nella giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla tematica del riparto giurisdizionale ha riguardato in modo particolare la complessa materia delle società a partecipazione pubblica, dove nel tempo è prevalso, con l'eccezione delle società *in house*, un arretramento rispetto alle iniziali aperture, essenzialmente motivato sulla distinta personalità giuridica dell'organismo societario e sull'autonomia del suo patrimonio, rispetto al socio pubblico. Tale schema risulta infine recepito, con non poche incertezze applicative, di cui si è dato conto nelle precedenti inaugurazioni, nel Testo unico disciplinante la materia, adottato con D. L.vo n. 175 del 2016, modificato con D. L.vo n. 100 del 2017.

L'impostazione, oggetto di conferma nelle pronunce della Corte di cassazione che si sono registrate nel corso del 2019, lascia aperto il problema dell'esclusione dall'area giuscontabile dei numerosi comportamenti di cattiva gestione di chi opera in realtà formalmente private, anche se per diversi aspetti assoggettate alle regole della finanza pubblica e nonostante la natura, altrettanto pubblica, dei mezzi in gioco.

Gli indirizzi interpretativi seguiti, inoltre, non hanno sciolto gli interrogativi, tuttora ampiamente dibattuti, sul pericolo che l'adozione di un criterio mobile per la qualificazione di un organismo *in house* (ci si riferisce alla necessità di un'espressa previsione statutaria del "controllo analogo") contribuisca a creare un'area di sostanziale scopertura di tutela pubblica.

Ciò mostra tanto più le sue criticità in un settore per il quale più volte è stato

lanciato l'allarme a causa di una progressiva contrazione dell'area della legalità osservata nelle attività affidate e del crescente assorbimento di risorse verso gestioni in costante passività¹⁶.

Le questioni, tutt'altro che chiarite e di agevole soluzione, sono destinate a essere complicate dalle formule normative con le quali, a seconda dell'ambito di incidenza (è il caso degli affidamenti senza gara a favore delle in house), sono stati introdotti tratti distintivi e differenziali dello speciale modello societario¹⁷, rispetto alle ricostruzioni ermeneutiche appena delineate.

Punti di contiguità e di potenziale interferenza possono, infine, configurarsi con l'introduzione dell'art. 322 *quater* del codice penale¹⁸, in forza della Legge n. 69 del 2015, contenente la disciplina della "Riparazione pecuniaria", che prevede il pagamento di una somma di denaro a favore dell'ente di appartenenza, quale sanzione ulteriore e accessoria rispetto alla condanna penale, per alcuni dei delitti contro la pubblica amministrazione.

La disposizione, che sin dalla sua prima formulazione aveva dato luogo a significativi problemi di esegesi, è stata oggetto di modifica con la Legge n. 3 del 2019, la quale ha stabilito che la conseguenza patrimoniale a carico del soggetto condannato sia commisurata al prezzo o al prodotto del reato (e non più, come nel precedente testo, all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto).

In entrambe le stesure, risulta inserita una clausola di riserva, essendo precisato che resta *impregiudicato il diritto al risarcimento del danno*.

¹⁶ E' utile, sul punto, riproporre quanto affermato in sede giurisprudenziale dalla stessa Corte dei conti, la quale ha sottolineato che, negando l'impulso della Procura contabile "...si restringerebbe inaccettabilmente il novero dei responsabili tenuti al ristoro del danno patito dall'Erario, rendendo assai difficoltosa (se non del tutto vana) l'azione di recupero, rimessa all'iniziativa di soggetti in oggettiva posizione di contiguità con i danneggiati; iniziativa peraltro discrezionale e non certo doverosa, giacchè l'azione civile non ha i caratteri dell'obbligatorietà e necessità di quella contabile (art. 82 R.D. n. 2440/1923, L. cont. Stato)". Sez. I App. n. 178/2015.

¹⁷ Art. 16 D. L.vo 175 del 2016- TUSP; art. 5 del D.L.vo 50/2016-Codice dei contratti pubblici.

¹⁸ L'art. 322 *quater* è stato introdotto dall'art. 4 della L. 69 del 2015 e modificato dall'art. 1, comma 1, della L. n. 3 del 2019.

La stretta correlazione tra illecito erariale e illecito penale, che si realizza nelle ipotesi in oggetto, nelle quali la conseguenza sul piano economico a carico del responsabile costituisce il risvolto dell'azione criminosa, emerge con tutta evidenza a fronte dei numerosi casi, che giungono all'attenzione di questo Requirente, in cui le deviazioni dal pubblico agire offendono l'ordinamento sui diversi piani.

L'enunciato dell'articolo, anche a seguito delle modifiche, rimane tuttavia di non piana lettura per i possibili ambiti di sovrapposizione tra lo strumento punitivo di nuovo tipo, che si risolve nel versamento di un importo a titolo di riparazione, e l'azione di responsabilità erariale, per i pregiudizi conseguenti alla commissione dei reati elencati (come, ad esempio, nei casi di danno da tangente connesso a un fatto di corruzione o di danno da sottrazione di risorse, per il peculato).

Permangono, infatti, a oggi, inesplorati i margini entro cui si rinvengono spazi di pertinenza del giudice contabile, a fronte dell'espressa salvaguardia del risarcimento del danno, atteso comunque che lo scopo della legge è quello di sottrarre al reo il provento degli illeciti commessi, senza alterare il profilo del ristoro per la lesione degli interessi collettivi.

Nel rilevare che il complesso sistema punitivo, scaturito dalle recenti revisioni normative, mira a potenziare le esigenze repressive per quei reati in cui è particolarmente elevata l'attenzione dell'opinione pubblica, restano però oscuri gli evidenti problemi di raccordo con altre norme dell'ordinamento, cui si è fatto cenno.

Non è trascurabile, tuttavia, l'azione deterrente prodotta da un possibile effetto moltiplicatore, connesso alla congiunta applicazione dei differenti esiti sanzionatori che, seppure aventi diverso titolo, sono parametrati sullo stesso

criterio - sostanzialmente coincidente con il "maltolto" - quando si traduce anche in una diminuzione patrimoniale o di immagine dell'ente danneggiato.

In merito, non sono mancate ricostruzioni che, valorizzando i caratteri tipici della responsabilità erariale, confermano l'autonoma esperibilità dell'azione, in ragione dell'ontologica eterogenea finalità, rispetto alla parallela conseguenza pecuniaria di cui all'art. 322 quater del codice penale.

Sotto questo profilo, è stato sottolineato che gli aspetti risarcitori della condanna del giudice contabile la tengono ben distinta dal carattere prettamente punitivo della misura penale, come riconosciuto dalla stessa Corte europea dei diritti dell'Uomo (sentenza del 13 maggio 2014 - caso Rigolio).

Nella fattispecie trattata dalla CEDU, si è esclusa la violazione del divieto del *ne bis in idem*, sul rilievo dell'inammissibile equiparazione tra giudizio contabile e processo penale e sulla considerazione per cui la somma che il soggetto è condannato a pagare non ha natura di pena, nella sua accezione rigorosa.

Sul piano generale, va comunque rilevato che la disposizione è inserita in una riforma, attuata in più tempi - si parla di "cantiere normativo permanente" - volta a colpire i fenomeni in senso lato corruttivi, con un inasprimento dell'apparato punitivo.

Nell'anno appena trascorso, la questione "legalità *versus* corruzione" è tornata, infatti, in primissimo piano con l'approvazione della citata Legge n. 3 del 9 gennaio 2019¹⁹, con la quale sono stati adottati ulteriori provvedimenti per il contrasto alle condotte delittuose di particolare offensività per la sfera pubblica, nonché in materia di prescrizione, oltre che di trasparenza dei partiti, dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento.

¹⁹ "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".

Quest'ultimo tema, per la sua rinnovata attualità, chiama in campo il più rilevante problema della necessità e dell'efficacia di un sistema unitario di prevenzione e di reazione dell'ordinamento, rispetto ai gravi episodi di devianza finanziaria che insidiano e assillano ogni settore dell'agire pubblico.

1.2 I rapporti tra Uffici investigativi. Le misure di contrasto agli illeciti finanziari in una dimensione europea.

La peculiare conformazione che assume l'Istituzione contabile sul fronte degli illeciti contro l'economia pubblica ne ha determinato una posizione di rilievo rispetto ai partner europei, tenuto conto degli ampi poteri di accertamento e di cognizione a confronto degli omologhi uffici presso le Corti dei conti di altri Paesi dotate di analoghe funzioni giurisdizionali.

Il ruolo di spicco assegnato alle Procure, nell'ambito della lotta alle illegalità che si riverberano sulle finanze pubbliche, è da tempo considerato, a livello sovranazionale, un valido modello di reazione e di deterrenza, in forza dei poteri di intervento cautelare e di autonomia investigativa, qualora ricorrano anche profili di reato.

Per tale ultimo aspetto, il Codice contabile, approvato con Decreto legislativo n. 174 del 2016 e modificato con Decreto legislativo n. 114 del 2019, ha introdotto un'assoluta novità, proprio nell'ottica di favorire, in caso di procedimenti correlati, da un lato, la cooperazione tra uffici inquirenti, dall'altro, la perseguibilità e la completezza delle indagini erariali, che non subiscono pertanto le limitazioni e le scadenze temporali imposte dalle esigenze penali.

L'art. 58 (C.G.C.) ha, infatti, previsto che il Pubblico ministero contabile possa acquisire atti e documenti coperti da segreto istruttorio - ai sensi dell'art. 329

c.p.p. - seppure con particolari accortezze, quanto alla loro ostensibilità a terzi, comunque sottoposta al consenso del Pubblico ministero ordinario, titolare della relativa inchiesta.

Tale meccanismo di bilanciamento, tra il tempestivo avvio dell'azione erariale e la tutela delle indagini preliminari, è ancora più rafforzato dall'eventualità che nella sede della Procura finanziaria gli atti ricevuti, con decisione non *rivedibile*, siano valutati come inutilizzabili (salva richiesta dell'interessato, *ex art. 57*).

La norma è sostanzialmente espressione dell'ormai indiscussa unicità dell'ufficio del Pubblico ministero, ancorché con organizzazione differenziata ed autonoma presso le varie sedi in cui è dislocato (Cass. SS.UU. n. 1282 del 1982 e n. 12866 del 1992), ed è tesa a migliorare le tecniche di tutela degli interessi generali affidati alle sue plurime articolazioni; essa lascia intravedere il primato di un'esigenza di coordinamento per il contrasto al malaffare, alla stregua di tutte le disposizioni finora richiamate, considerata l'intrinseca relazione che le forme delittuose, che ledono la sfera pubblica, presentano con i risvolti di natura patrimoniale.

Le interpretazioni più evolute sul segreto di indagine, quale strumento di protezione degli stessi atti di ricerca dei reati, hanno sempre posto l'accento sulla circostanza che gli scambi informativi verso un organo qual è il Pubblico ministero erariale non implicano alcuno svelamento, in caso di parallele attività.

Per altro, è da tempo in atto un modello collaborativo tra Procure, fondato su prassi comportamentali e su intese o accordi, con il fine di innescare utili flussi di comunicazione e proficue interazioni, nell'ottica di razionalizzare le funzioni di rispettiva competenza, al fine di evitare duplicazioni o rallentamenti.

Da qualche anno, anche in questo distretto regionale, vige un Protocollo di intesa con la Procura generale della Corte d'Appello e le Procure della Repubblica del

territorio, nel quale hanno trovato ingresso sia le modalità operative volte a dare seguito alle disposizioni introdotte dal Codice di giustizia contabile, sia le possibili forme di collegamento nelle attività delegate alle Forze di polizia, per ricerche di comune interesse²⁰.

Prosegue dunque, su queste basi e con metodi sempre più consolidati, il dialogo tra Inquirenti, destinato ad assumere maggiore intensità per il moltiplicarsi delle azioni criminose perpetrate contro la Pubblica Amministrazione, a garanzia della completezza dell'azione giudiziaria nei confronti dei responsabili per i danni da reato, in una visione organica ed efficace di vigilanza sulle risorse pubbliche.

In questo contesto, si collocano le iniziative che vedono la cooperazione delle diverse autorità, di polizia e giudiziarie, tra cui la Corte dei Conti, in funzione antifrode, a protezione degli interessi di ordine finanziario, anche dell'Unione Europea, fino all'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo (EPPO)²¹⁻²², con il compito di combattere le frodi transfrontaliere e i danni al bilancio

²⁰ Il documento è stato siglato nel 2017.

²¹ Il 5 luglio 2017 è stata adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla "Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (GUUE L 198, 28 luglio 2017, pagg. 29 e ss.), che è entrata in vigore il 17 agosto 2017 ed è stata recepita con legge n. 117 del 4 ottobre 2019, con la quale è stata conferita delega al Governo per la sua attuazione, la cui disciplina sostituirà quella disposta dalla "convenzione PIF" del 1995 e dai suoi tre protocolli. La direttiva opera un ampliamento della definizione di "frode", che ora riguarderà non solo i profili strettamente finanziari ma anche i pregiudizi "patrimoniali". Inoltre, la stessa precisa che le sue disposizioni non devono pregiudicare le altre tipologie di azioni dirette alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, quali quelle di carattere amministrativo o civile. La legge 117 del 2019 prevede inoltre la delega all'emanazione entro nove mesi, di uno o più decreti legislativi diretti all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura antifrode europea - «EPPO». Sono indicati principi e criteri direttivi specifici, che riguardano in primo luogo le modalità procedurali per pervenire alla nomina del procuratore europeo di designazione italiana, la definizione dell'accordo da stipulare con il procuratore capo europeo, finalizzato a individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi, con le conseguenti modifiche da apportare all'ordinamento giudiziario nazionale per la costituzione, "presso uno o più uffici inquirenti", di un ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell'EPPO (articolo 22 del regolamento UE n. 2017/1939). Cfr Cerimonia inaugurazione anno giudiziario 2020-Procura generale.

²² Sul punto cfr. parere reso in data 12 novembre 2018 dal Consiglio superiore della Magistratura, avente a oggetto il disegno di legge delega contenente i principi ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi nell'adozione della normativa interna finalizzata a dare attuazione al Regolamento istitutivo dell'Ufficio del Procuratore Europeo, nonché alla Direttiva (UE 2017/1371), in tema di "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione".

comunitario.

Sullo specifico versante, deve richiamarsi il potere del giudice erariale di conoscere dei pregiudizi arrecati direttamente alla Comunità europea (per l'illecita percezione di fondi che non transitano nel bilancio delle amministrazioni italiane), secondo un indirizzo giurisprudenziale consolidato²³ che fonda tale affermazione sul **principio di assimilazione** sancito dall'art. 280 del Trattato CE (ora art. 325, Capo 6° del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

In forza del criterio enunciato, gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che devono essere adottati gli stessi mezzi e le stesse misure, previsti dal diritto interno, per la difesa dei medesimi beni (Cass. SS. UU. n. 20701/2013).

Parte II

La multiforme natura delle patologie nel sistema delle gestioni pubbliche.

2.1 L'illecito utilizzo dei finanziamenti pubblici e lo sviamento delle risorse nell'economia assistita. Le necessarie misure preventive e di repressione.

E' stato rilevato in passato come, sempre più frequentemente, si impongano strategie investigative mirate, per portare alla luce talune aree di illegalità che altrimenti rimarrebbero celate.

Nello scenario odierno, si assiste all'espansione di metodi di azione più sofisticati e meno appariscenti, in cui la mimetizzazione e la ramificazione delle attività illecite si traducono in un inquinamento del tessuto economico e amministrativo,

²³ Sezione I Appello n. 385 del 2010.

che appare esteriormente integro, sebbene al suo interno si consumino guadagni e vantaggi ingiusti, a favore di autori mediati e immediati, e sprechi e improduttività, a carico dell'erario pubblico, che non sono di minore impatto per gli interessi della collettività.

In questi termini, la società diventa liquida²⁴ anche nelle illegalità, dove la fluidità degli affari, la circolazione anche solo virtuale dei capitali e la concentrazione degli investimenti nei settori imprenditoriali in cui è possibile accedere a cospicui finanziamenti pubblici, sono più difficilmente percepibili, secondo gli schemi tradizionali.

Da tempo, proprio nel campo delle contribuzioni nazionali e comunitarie, si è prospettata l'urgenza di un intervento delle stesse amministrazioni, con più penetranti controlli, che si pongano oltre il monitoraggio "sulla carta" dell'impiego delle somme assegnate ai privati. I documenti, non di rado formalmente ineccepibili, esibiti per dimostrare il corretto uso delle risorse, se valgono a escludere la responsabilità del "controllore", non sono una garanzia assoluta del buon esito delle iniziative, con la conseguenza che la comunità subisce il doppio pregiudizio, per il denaro disperso e il sistema produttivo non arricchito.

Per quest'ultimo aspetto, non può mancare di rilevarsi che dall'illecito sviamento dei fondi dai fini pubblici, che costituiscono il presupposto per cui importanti liquidità sono immesse nel circuito dell'imprenditoria privata, deriva oltre al danno emergente, correlato all'inutilità dell'uscita, anche il maggior aggravio, se si vuole ancora più nocivo, cagionato all'economia locale, in cui non si attiva quell'effetto moltiplicatore, su sviluppo e occupazione, cui la disposizione economica tendeva.

²⁴ L'espressione "società liquida" è stata coniata da Zygmunt Bauman.

Nello specifico ambito, nel corso del 2019, sono state ottenute condanne dalla Sezione per circa **25 milioni di euro**. Su cifre altrettanto ragguardevoli si sono attestate le pronunce degli ultimi anni (**circa 40 milioni nei precedenti 4 anni**), nei quali è stata portata avanti dalla Procura un'azione ad ampio spettro, volta a cogliere le variegate forme in cui si manifestano le deviazioni nell'uso delle erogazioni di differente provenienza (comunitaria, statale, regionale) e in aree estremamente diversificate.

Anche tale dato fa risaltare il rilevante peso che l'economia assistita ha nel territorio e quanta parte nei programmi di crescita è affidata alle iniziative autonome che, solo raggiungendo gli scopi aziendali e di investimento, concorrono a realizzare gli obiettivi macroeconomici legati a quella quota consistente della spesa pubblica.

Su questo versante, una particolare attenzione è stata dedicata alle ingenti **agevolazioni** che vengono concesse in ambito della cosiddetta "**Green economy**", un settore fortemente attrattivo per l'Isola, anche per investitori d'oltremare e stranieri.

Il monitoraggio, svolto da Istituzioni internazionali da qualche anno a questa parte, ha fatto emergere che il comparto, a livello mondiale, è in grado di catalizzare fenomeni di grave devianza, per i notevoli interessi finanziari che lo caratterizzano ²⁵.

In linea con quanto risultato in plurime sedi di analisi, i casi portati all'esame di questa Procura confermano la persistente attenzione verso la materia, in cui gli illeciti accertati sono mossi da finalità personali e di profitto da parte di soggetti che spesso rimangono celati dietro articolati schermi societari.

²⁵ Transparency International Italia – Corruzione e Frode nella Green economy - 2013

Nelle ultime relazioni sull'Attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia²⁶, è stata, dunque, evidenziata, per la regione, la necessità di una continua vigilanza nella sfera delle energie rinnovabili, con specifico riferimento agli impianti per la produzione dell'energia eolica, in quanto, oltre a richiedere investimenti particolarmente significativi, essi consentono l'accesso a consistenti finanziamenti, sia nazionali sia comunitari, e, proprio per questo, diventano terreno fertile per pericolose forme di abuso.

La Guardia di Finanza, con importanti azioni di polizia giudiziaria, alcune delle quali già oggetto di giudizio nel corso del 2019, nel solo ramo degli incentivi per la gestione di imprese agricole attraverso l'uso **di impianti fotovoltaici**, ha portato alla luce fatti di presunto **danno erariale per decine di milioni di euro**, connessi all'ingiusto profitto legato alla produzione e alla vendita di energia elettrica, a fronte di esigui redditi derivanti dalla coltivazione in serra, per la quale i finanziamenti erano stati invece concessi.

Come per altri settori, per così dire, sensibili, in cui l'impegno finanziario pubblico si mantiene su soglie piuttosto elevate, anche in questo ambito, un punto di nevralgica debolezza deve individuarsi nella limitatezza di un efficace sistema di prevenzione e di contrasto, che intercetti le illegalità tempestivamente, attraverso l'esecuzione di puntuali ed estesi riscontri, sin dalla fase di concessione del contributo.

Molto si è detto nelle passate inaugurazioni, sulla necessità di un adeguamento degli strumenti di controllo, dal lato anche normativo (nazionale, regionale, settoriale), ai fini di un rafforzamento delle attività di vigilanza, soprattutto quando l'iniziativa è in corso di realizzazione, poiché una verifica, spesso solo formale nella fase di collaudo, rende non più utilmente esperibile un intervento

²⁶ Relazioni del Ministero dell'Interno al Parlamento sul secondo semestre 2018 e sul primo semestre 2019.

risolutivo allorquando la maggior parte delle liquidazioni (che avviene per *tranches*) è avvenuta.

Senza contare che molte delle leggi di incentivazione prevedono l'affidamento delle attività istruttorie a soggetti estranei all'amministrazione, spesso Istituti di credito, talvolta depositari degli stessi stanziamenti, per i quali il previsto onere di testare il corretto andamento dell'attuazione del progetto finanziato si basa prevalentemente sul riscontro documentale dei dati, comunemente oggetto di autocertificazione da parte dei richiedenti.

Tali problematiche chiedono particolare attenzione sul fronte dei cosiddetti **strumenti di ingegneria finanziaria**, che rappresentano, nel contesto europeo e nazionale, le nuove misure di sostegno alle iniziative economiche, e si sostanziano in molteplici forme di partecipazione di capitale pubblico in investimenti privati (in sostituzione dei tradizionali contributi a fondo perduto).

Il profondo mutamento che si registra nella rinnovata fisionomia delle azioni a favore delle imprese, che trova attuazione attraverso partecipazioni azionarie o quasi-azionarie in capitali societari privati, *capital venture*, prestiti e garanzie ad aziende, fa sì che debbano essere messe in atto, da parte degli stessi operatori pubblici tenuti alla verifica della corretta finalizzazione delle risorse, competenze altamente specialistiche in grado di cogliere i fenomeni patologici, in termini di irregolarità o di frode, che possono annidarsi in tali più rarefatti ambiti.

La stessa concessione della agevolazione, che ha quale presupposto situazioni caratterizzate da particolare "rischio di impresa" o da "fragilità economica" dei beneficiari, come si è già avuto modo di dire, impone un pronto adattamento dei presidi di controllo sulle condizioni che consentono l'accesso agli aiuti, idonei ad accertare la reale produttività e la conforme destinazione dei capitali da parte dei

percettori.

Nuove figure di illecito vanno emergendo anche su altre importanti aree di intervento economico pubblico, nel vasto ambito dei cosiddetti **ammortizzatori sociali**.

L'elevatissima spesa affrontata in tali comparti costituisce un elemento caratteristico della tipologia di contribuzione e l'entità delle fattispecie giunte all'esame di questo Requirente è riprova dei notevoli interessi finanziari che ruotano attorno al fenomeno.

I sussidi a favore delle aziende che si trovano in crisi e che prospettano finalità di riorganizzazione della loro struttura, ridimensionando il costo del lavoro, hanno costituito negli ultimi anni una opzione piuttosto diffusa, anche per società di grandi dimensioni, per superare le condizioni di difficoltà, che possono aver riguardato il territorio o alcuni settori specifici (come per la cassa integrazione guadagni straordinaria o in deroga).

Dalle investigazioni svolte dalle forze di polizia (prevalentemente Guardia di Finanza) è stato delineato, nei casi segnalati, quanto meno, un utilizzo distorto delle misure, rispetto agli scopi di risanamento o di riduzione dichiarati dall'imprenditore, rivelatisi non realizzabili o, persino, simulati (con conseguente attivazione di iniziative da parte dell'Autorità penale).

Non si registrano nell'attualità casi correlati alla percezione e all'utilizzo in materia di **reddito di cittadinanza**. E' opportuno, tuttavia, riportare quanto evidenziato in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario, da parte del Procuratore generale²⁷, che nel suo intervento si è soffermato su alcune "istruttorie-pilota" avviate sul piano nazionale.

²⁷ Relazione 2020, cit.

Merita soffermarsi sulle conclusioni cui si è giunti, nel qualificare come contributo di scopo le erogazioni concesse al privato, escludendo che esse siano sorrette da generiche finalità assistenziali. Anche in tali vicende, non ancora giunte al vaglio del Giudice, la fattispecie erariale è stata ricostruita individuando nel beneficiario una parte attiva di un progetto di rilevanza pubblica volto all'incentivazione delle politiche occupazionali, con la conseguenza che lo stesso ... *entra in rapporto di servizio con l'amministrazione ed è assoggettato agli oneri e ai vincoli che ciò comporta.*

Non marginali, anche nell'anno trascorso, sono stati i casi di indebita percezione segnalati dalla polizia giudiziaria (Guardia di Finanza o Carabinieri) in materia di agricoltura o di allevamento: alla minore incidenza dell'importo delle agevolazioni, singolarmente considerate, fa da contrappeso la loro pervasività. Usualmente, le irregolarità si sostanziano nella falsa attestazione, da parte dei richiedenti, delle condizioni per accedere alla sovvenzione, *in primis*, lo stato di agricoltore o la disponibilità dei terreni, che talora risultano persino locati da soggetti non più in vita.

Nella maggior parte delle ipotesi sinora descritte, oltre a determinarsi pesanti ricadute nel territorio, si rivela difficile l'effettivo e integrale recupero delle somme erogate, posto che le iniziative, quando fraudolente²⁸, sono spesso accompagnate dal trasferimento della sede della società all'estero o dal fallimento dell'impresa, se non dall'occultamento dei capitali, definitivamente distratti dalla loro destinazione.

²⁸ In uno studio dell'Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica del maggio 2018, relativo alle frodi comunitarie si legge che "Secondo la Guardia di Finanza - che ha svolto, dal 2014 al 2016, quasi 13 mila controlli - in 6 casi su 10 i contributi sono chiesti od ottenuti in maniera fraudolenta. E la percentuale sale ancora per la PAC (politica agricola comune): 64%. Il picco delle irregolarità è nel Mezzogiorno, dove si concentra l'85% delle frodi su fondi strutturali e spese dirette della Ue."

2.2 L'illegale utilizzo dei dispositivi di gioco (cd slot machines) e le ricadute sulle entrate pubbliche.

Sul fronte delle segnalazioni di fatti di rilevanza erariale, ha costituito oggetto di approfondimento il preoccupante fenomeno di illecito utilizzo, all'interno di esercizi pubblici e di circoli privati, di apparecchi elettronici da gioco e di intrattenimento non autorizzati, scoperti a seguito di più articolata attività di contrasto alla ludopatia.

L'ambito è stato oggetto di reiterate analisi anche nelle relazioni della DIA, già menzionate, poiché caratterizzate da rilevanti risvolti per aspetti legati a diverse forme di trasgressione delle disposizioni vigenti in materia.

In linea generale, sotto il profilo più propriamente contabile, è da registrare che l'omesso riversamento, nella percentuale prevista, delle giocate effettuate presso i dispositivi (cosiddette *slot machines*), da parte del soggetto affidatario, costituisce nocumento all'erario perseguibile dalla Procura (per la questione, portata dinanzi al giudice nel corso del 2019, si è in attesa dell'esito).

Le ipotesi sottoposte al vaglio di questo Requirente documentano indubbiamente il richiamo esercitato dal **business del gioco illegale e delle scommesse**, tenuto conto dei profitti generati dalle relative attività, spesso impiegate come tramite per flussi finanziari vietati, in analogia con quanto rilevato in altre parti del territorio nazionale²⁹.

Soggetto a verifiche è l'uso di congegni in assenza di titolo abilitativo³⁰, ove il mancato collegamento alla rete telematica (rete AAMS), in violazione di legge, oltre a vanificare il servizio pubblico di prevenzione e di repressione dell'impiego

²⁹ Direzione Investigativa Antimafia – Relazione al Parlamento secondo semestre 2018 – primo semestre 2019

³⁰ Le fattispecie sono riconducibili all'art. 110, comma 6, lett. a (con vincite in denaro), e 7, lett. c (senza distribuzione di premi) del T.U.L.P.S.

illegale dei dispositivi, impedisce l'immediato accertamento degli importi riscossi dal gestore, da riversare secondo le regole generali relative al maneggio di denaro pubblico alla competente amministrazione statale.

Di rilievo, nell'argomento, è anche la pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione intervenuta nel 2019 (sentenza n. 14697), con la quale è stata riconosciuta la qualifica di agente contabile al concessionario incaricato dell'attivazione e della conduzione operativa della rete informatica pubblica, destinata alla gestione del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art.110, comma 6 (T.U.L.P.S.), tenuto, in quanto tale, alla presentazione del conto giudiziale, al fine di *...assicurare la corretta contabilizzazione del flusso di denaro proveniente dalle giocate, trattandosi di somme di diretta appartenenza pubblica, raccolte nell'esercizio dei compiti di riscossione di entrate.*

2.3 I danni in materia di assenteismo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Dall'osservatorio privilegiato dell'Inquirente può spesso cogliersi il contesto in cui si verificano gli episodi di cattiva amministrazione, facendo così emergere le patologie o le criticità di sistema; l'analisi delle responsabilità individuali, non di rado, consente di intercettare più estese manifestazioni di inefficienza o anomalie, determinate da carenze di regolamentazione, da prassi deviate o inutili, da rigidità strutturali che lo stesso apparato dovrebbe essere in grado, rendendo operativo lo strumentario di cui è dotato, di riconoscere e correggere.

Più volte è stato rimarcato come la portata degli effetti della negativa gestione non è circoscritta all'ambito in cui le disfunzioni o gli abusi, i ritardi o le inerzie, sono riscontrati: essi, oltre a ledere direttamente la sfera finanziaria, ingenerano

costi riflessi smisurati, sovente connessi alla perdita di funzionalità che inevitabilmente accompagna l'errata conduzione del bene pubblico.

Non è inusuale, in questi casi, che l'organizzazione sia costretta a fare ricorso a ingenti risorse umane ed economiche per ripristinare il corretto svolgimento delle attività e dei servizi, compromesso dalle condotte di operatori infedeli o negligenti.

Sul punto, in termini di reazione giudiziaria, anche nell'anno appena trascorso, non sono mancate iniziative a tutela dell'Erario, connesse a forme di risarcimento riconducibili alla fluida categoria del danno "da disservizio" e alla figura, di derivazione giurisprudenziale, del danno all'immagine.

E' scontato, infatti, che a causa della lesione delle norme di buon andamento, sancite dalla Costituzione all'art. 97, si realizzi una diminuzione in termini di produttività e di regolarità di un servizio o di un intero settore, la cui ordinata ripresa comporta dispendio di energie e di mezzi, che non può non essere imputato al soggetto resosene responsabile.

E' quanto viene comunemente riscontrato nei casi, numerosi anche nel periodo considerato, di **assenteismo dei dipendenti pubblici**, per i pesanti disagi all'esercizio delle funzioni determinato dall'indebito allontanamento dall'ufficio al quale sono assegnati.

Su questo versante, come già riferito in passato, con la modifica del comma 3 dell'articolo 55 *quater* del D.L.vo 165 del 2001, è stata introdotta una regolamentazione più rigorosa, quale strumento di deterrenza e di sanzione, del fenomeno delle **assenze ingiustificate dal lavoro**, accertate anche mediante sistemi automatici e di videoregistrazione.

Invero, è stato rilevato come simili eventi incrinino fortemente il rapporto

fiduciario tra i cittadini e le istituzioni, consegnando un'immagine della Pubblica amministrazione alterata dal comportamento disonesto di pochi soggetti: la portata delle ricadute economiche, che incidono direttamente sull'erario, è amplificata dall'impatto che le vicende producono sulla sensibilità collettiva, in termini di perdita di credibilità e di reputazione dell'ente.

In risposta, la norma, oltre a prevedere un procedimento disciplinare accelerato nei confronti dei lavoratori colpevoli, nonché la responsabilità penale ed erariale per l'illecito perpetrato, estende l'azione per il danno all'immagine, in precedenza riferita solamente alla falsa attestazione della presenza, a tutte le condotte punibili con il licenziamento, colte in flagranza.

I casi trattati nel 2019, secondo quanto riferito nella parte relativa, testimoniano la persistenza del fenomeno che, lungi dal potersi considerare debellato, non manifesta alcuna attenuazione, come si può trarre anche dai fatti di cronaca.

Nelle vicende azionate, è stato contestato anche il pregiudizio all'immagine, in ragione del disvalore sociale che ha accompagnato le singole vicende, trovando applicazione l'art. 55 *quinquies* del D. L.vo n. 165/2001, avente carattere speciale rispetto alla disciplina generale (e perciò disancorato dalla cosiddetta pregiudiziale penale, per diversi aspetti: rigida scansione temporale, valutazione sulla ricorrenza del danno effettuata dal legislatore e limite minimo di quantificazione, che non può essere inferiore a sei mensilità della retribuzione in godimento).

2.4 Sul danno all'immagine quale conseguenza di reato.

Di non minore gravità sono le vicende illecite caratterizzate da un'eco sociale tale da costituire un'offesa al prestigio e alla personalità pubblica dello Stato, che

determinano azioni di responsabilità a titolo **di danno all'immagine**, in questo caso, quale ulteriore conseguenza di fatti costituenti reato.

La fattispecie, a seguito degli interventi legislativi, ormai non più recenti (c.d. "*Lodo Bernardo*"³¹), è stata fortemente circoscritta, potendo essere promosso il giudizio dinanzi alla Corte, a pena di nullità, solo per fatti costituenti uno dei reati contro la Pubblica amministrazione (codificati nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale) accertato con sentenza di condanna passata in giudicato.

Tale forma di "pregiudiziale", dai più ritenuta non in linea con il principio di autonomia tra il giudizio erariale e quello penale, non è venuta meno con la riformulazione della disciplina nel codice di giustizia contabile (art. 51 comma 7).

Come è stato sottolineato in precedenti occasioni, la disposizione novellata ha tuttavia determinato un possibile ampliamento delle fattispecie perseguibili da parte del Pubblico Ministero contabile, stante l'abrogazione dell'art. 7 della L. 97/2001, che - in ragione del rinvio disposto dall'art. 17, comma 30-ter, del D.L. 78/2009 -restringeva il campo alle specifiche figure di reato richiamate (cosiddetti reati propri); pertanto, qualsiasi delitto commesso in danno all'amministrazione pubblica, accertato con sentenza penale definitiva, è idoneo a configurare i presupposti per agire nei confronti dei dipendenti o, comunque, dei soggetti legati da rapporto di servizio, in funzione riparatoria dell'offesa arrecata al suo buon nome e alla sua identità.

Tale lettura non risulta contraddetta dalla sentenza n. 191 del 2019 della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle irragionevoli restrizioni mantenute dal codice; al di là dell'esito (inammissibilità per non compiuta rappresentazione

³¹ Art. 17, comma 30-ter, d.l. 78/2009, convertito nella L. 102/2009.

del quadro normativo di riferimento), la decisione presenta spunti di rilevante interesse ai fini delle più estese prospettive di applicazione, riferibili a tutti i reati commessi in pregiudizio della pubblica amministrazione, con il superamento degli angusti limiti originariamente fissati.

2.5 La giurisprudenza sulle società a partecipazione pubblica.

Nelle varie occasioni inaugurali, si è riservato ampio spazio ai processi di trasformazione, in chiave modernizzatrice e di semplificazione, che hanno riguardato apparati e metodi dell'universo amministrativo, evidenziando come spesso si è trattato di un rinnovamento di facciata. La "fuga dal pubblico" ha determinato l'incontrollata propagazione di organismi di natura privatistica, prevalentemente a struttura societaria, anche in enti di ridottissime dimensioni, per l'esercizio delle più disparate attività.

Sotto quest'ultimo profilo, alla diffusione di gestioni affidate a figure estranee all'organizzazione, ovvero "delocalizzate" (come accade per le aziende private destinatarie di contributi, per le banche affidatarie di denaro pubblico e per le imprese concessionarie di servizi primari), non ha corrisposto un incremento dell'efficienza dei servizi, della produttività e della *performance* delle strutture.

Anzi, in molti casi, queste si sono rivelate luoghi ideali per tenere in vita nicchie di potere, con ripercussioni economiche pregiudizievoli a carico della finanza collettiva, sia per quanto riguarda le politiche assunzionali, sganciate da procedure concorsuali, sia per quanto attiene ai sempre più elevati costi che sono derivati dall'assegnazione di cariche nei vari organi di amministrazione.

Una particolare attenzione va pertanto ancora rivolta alle varie forme di co-gestione tra pubblico e privato, in cui è stato sovente riscontrato un insanabile

scollamento tra lo strumento imprenditoriale (improntato al profitto) e la finalizzazione verso obiettivi generali, di cui sono state rese compartecipi o portatrici.

Si è già detto che il complesso normativo, che da tempo investe il fenomeno societario, con l'intento di arginarne l'espansione incontrollata, rende indifferibile, da parte degli enti, il ricorso a efficaci strumenti di indirizzo e di verifica. In disparte l'accertamento di specifiche ipotesi di danno erariale e di conseguente responsabilità, infatti, è da rimarcare che il dispendio di ingenti risorse che caratterizza alcuni interventi, solo apparentemente volti a realizzare fini di natura collettiva, postula l'esigenza di una migliore ponderazione della validità delle iniziative e di un più rigoroso controllo sulla loro utilità.

Come osservato in altre circostanze, una non corretta attuazione delle misure di contenimento, imposte dall'attuale normativa di settore, di cui al D.L.vo 175 del 2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - e al successivo decreto correttivo (D. L.vo n. 100 del 2017), può indubbiamente diventare di interesse per la Procura, quanto alla ricognizione del valore reale delle singole partecipazioni pubbliche, propedeutica all'eliminazione o all'aggregazione degli organismi *non indispensabili*, nonché per una riqualificazione degli assetti e della loro direzione.

Da rilevare, sul versante della tutela erariale, che detto Testo unico (n. 175 del 2016) contempla una nuova ipotesi di responsabilità sanzionatoria tipica, di natura pecuniaria, azionabile dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale, per inosservanza dell'obbligo di adozione del piano di razionalizzazione delle società partecipate, prescritto con cadenza periodica (art. 20).

2.6 Le forme di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

A distanza di alcuni anni dall'avvio dell'accennato processo di "deregolazione amministrativa", i risultati raggiunti non appaiono del tutto in sintonia con i principi di trasparenza e di buon andamento che la Costituzione pone a presidio del governo degli interessi comuni.

La difficoltà nel conseguimento degli obiettivi posti a base del cambiamento ha riguardato anche le "politiche del personale", ovvero quella branca che guarda al reale fabbisogno quantitativo e qualitativo delle risorse umane dell'organizzazione e alla loro preparazione, in termini di requisiti culturali e professionali adeguati ai compiti da espletare.

In un passato ancora non lontano, si è assistito, per tali profili, a un andamento altalenante che ha sicuramente inciso sulla compiuta realizzazione dell'obiettivo perseguito dal Legislatore di rendere maggiormente funzionante l'apparato burocratico.

In realtà, al protratto blocco del *turn over* degli anni scorsi è stato fatto fronte con l'avvio di una varietà di formule alternative di nomine e incarichi che, pur sopperendo nell'immediato alle gravi carenze di organico determinatesi nel tempo, non è certo stata immune da profili di illogicità e da diseconomie, rispetto all'esigenza di diminuzione della spesa e di incremento della produttività (ma anche rispetto al problema della disoccupazione, considerato drammaticamente limitante ai fini dell'inserimento sociale della persona e della realizzazione del proprio progetto di vita).

In parallelo, è stata registrata la drastica riduzione dei concorsi pubblici ai fini

dell'assunzione di personale, ovvero dell'unico sistema di selezione in grado di garantire neutralità, trasparenza e parità di trattamento secondo i principi sanciti dalla Costituzione (articoli 97 e 98); d'altro canto, la normativa di settore ha previsto una serie di istituti di re-inquadramento dei dipendenti, con percorsi di riqualificazione e di progressioni di carriera, che si sono spesso risolti in un generalizzato scorrimento verso l'alto delle categorie lavorative esistenti.

Con ciò non sempre ha coinciso un concreto efficientamento delle amministrazioni, ogni qualvolta dette misure si sono tradotte nell'attribuzione di qualifiche o di posizioni stipendiali più elevate, a prescindere da una reale valutazione dei requisiti culturali, di capacità e di esperienza dei soggetti.

E', questa, una sintomatologia che è andata delineandosi alla luce delle denunce che continuano a pervenire alla Procura. Alcune indagini, giunte a definizione nell'ultimo periodo e condotte con l'ausilio della Guardia di Finanza, hanno rivelato, nelle situazioni esaminate, il ricorso, negli anni, al riconoscimento indiscriminato di mansioni superiori al personale in servizio, disattendendo i prescritti vincoli di legge: ciò ha permesso a coloro che ne hanno beneficiato di conseguire un deciso miglioramento della propria posizione economica (ottenendo l'attribuzione di uno o più livelli salariali) o giuridica (passando dalle più basse mansioni esecutive all'apice delle mansioni impiegatizie), rispetto a quella contrattuale di appartenenza.

Occorre, tuttavia, positivamente rilevare che, in molti casi, l'attività espletata e le risultanze emerse hanno determinato una limitazione del danno, attraverso l'adozione di iniziative di "auto-correzione" da parte dell'amministrazione, che hanno visto l'annullamento o la revoca dei provvedimenti retributivi e di carriera

illegittimi.

Ai meccanismi di reclutamento evidenziati, si sono affiancati altri istituti, di cui è importante riferire anche nell'odierna occasione, in quanto destinati a influire, direttamente o indirettamente, sui costi del personale: mi riferisco alle nuove forme di "esternalizzazione del lavoro" (si è parlato di lavoro extrapubblico), da parte di enti verso organismi privati, persino per funzioni istituzionali non delegabili, o il conferimento delle collaborazioni esterne, che ha avuto nel tempo una crescita esponenziale, più di recente arginata attraverso la rigorosa definizione dei presupposti, nonché dei controlli sulla loro osservanza, anche al fine di far valere le responsabilità per gli incarichi inutilmente assegnati (art. 7 del D. L.vo 165 del 2001).

Il Legislatore, con il D. L.vo n. 75 del 2017 (di modifica al testo unico del pubblico impiego), ha ulteriormente riaffermato il criterio della concorsualità nelle assunzioni e circoscritto il ricorso a forme di lavoro flessibile, vietando la stipula di contratti basati su "prestazioni di lavoro esclusivamente personali"³².

Al proposito, occorre ancora ricordare i principi più volte affermati nella giurisprudenza della Corte sulla necessità, al fine di instaurare un rapporto subordinato o autonomo con la pubblica amministrazione, di rispettare *requisiti procedurali di selezione e di successiva trasparenza degli incarichi e, soprattutto, possedere assai elevati requisiti culturali-professionali*, da vagliarsi in modo rigoroso e obiettivo, con riferimento alle qualità aggiuntive che si intendono reperire, in

³² Art. 7, comma 5-bis: "È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, *comma 1*, del *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, non si applica alle pubbliche amministrazioni".

mancanza di risorse disponibili all'interno della struttura³³.

Tale regola non può essere violata approntando procedure comparative solo nella forma, basate su criteri tutt'altro che oggettivi, che possono talvolta celare profili di ingerenza politica e legami di tipo fiduciario.

2.7 Il *management* pubblico.

E' stato più volte lanciato il monito, da questa aula, sulla lacunosa e incoerente applicazione di alcuni principi e istituti cruciali della riforma della P.A., in particolare la separazione tra politica e gestione e il mancato decollo delle più moderne forme di controllo, che si sono tradotte per troppo tempo in un'assenza totale di vigilanza.

L'intento di superare i problemi disfunzionali, rappresentati da un lato dalla ingerenza e pervasività della parte politica nell'attività gestionale e, dal lato opposto, dalla posizione di sostanziale inamovibilità acquisita nel tempo dagli alti burocrati, si è concretizzata nella delimitazione delle rispettive sfere di competenza, tale da renderle tendenzialmente impermeabili da reciproche interferenze.

L'adeguamento dello "statuto dirigenziale" al nuovo assetto, ancorato a riformati parametri di divisione degli ambiti di azione e delle relative responsabilità, non è tuttavia pervenuto ai risultati sperati.

L'introduzione dello *spoil system*, inizialmente contemplato in forma generalizzata per la nomina delle figure apicali, non ha di fatto contribuito a realizzare la piena autonomia dell'area, cui erano tese le misure legislative di

³³ Sezione Lombardia n. 91 del 2017, concernente incarichi extra dotazione a favore di soggetti privi della qualificazione professionale particolarmente elevata imposta dall'art. 19 del D. L.vo n. 165 del 2001.

riforma.

Non è influente, rispetto a situazioni di questa portata, l'ampia discrezionalità nella scelta e nella nomina dei dirigenti degli Enti, allorché forme poco garantiste di instaurazione del rapporto di lavoro, attraverso procedure e criteri non oggettivi e trasparenti, in grado di valorizzare le professionalità, possono comportare un elevato rischio di commistione o di ingerenza politica nelle decisioni gestionali.

La questione chiama in campo uno dei nodi irrisolti del *management* pubblico, non essendo state ancora individuate efficaci clausole di salvaguardia idonee a escludere gli effetti distorti connessi ai legami fiduciari che si creano tra le due sfere dell'agire (la materia è stata oggetto di disciplina anche nella cosiddetta Legge Madia, nonché il relativo decreto attuativo n. 171 del 2016 e successive modifiche).

Già da qualche anno, si evidenzia la non univocità di vedute sulla conciliabilità di tale impostazione con il principio costituzionale di "neutralità" degli apparati pubblici, di cui all'art. 98 della Costituzione, in forza del quale *i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*.

Nel 2019, è tornata sulla questione la Corte costituzionale, la quale in una recentissima sentenza (n. 23 del 2019), confermando proprie precedenti pronunce, ha ribadito che al di fuori delle ipotesi in cui tale opzione è funzionale alla maggiore fluidità e correttezza dei rapporti (come a esempio per gli uffici di staff o di diretta collaborazione, che giustificano la scelta *intuitu personae*), per il rimanente personale dirigenziale, i sistemi di decadenza automatica o meramente discrezionale sono da ritenere incompatibili con l'art. 97 della Costituzione (*ex*

plurimis, sentenze n. 15 del 2017, n. 228 e n. 124 del 2011, n. 224 del 2010, n. 104 e n. 103 del 2007), e quindi contrastanti con il **principio del buon andamento della pubblica amministrazione**.

Su tale sfondo, non sono poi da sottovalutare le evidenti criticità chiaramente individuabili nel perdurante stato di carente attuazione, a distanza di anni, di apprezzabili metodologie di verifica (controllo strategico, valutazione per obiettivi) dell'attività dirigenziale e dei risultati delle gestioni, valorizzati anche dal Giudice delle leggi nelle sentenze richiamate.

Il non integrale perfezionamento di riscontri basati su criteri garantistici, sia per la stessa amministrazione sia per il dirigente interessato, renderebbe infatti troppo ampia la discrezionalità nella scelta e nella conferma degli incarichi di direzione, che solo in presenza di specifiche misure di tutela sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei canoni costituzionali sopra richiamati (imparzialità e buon andamento)³⁴.

2.8 Le tipologie di danno nel settore sanitario.

Il "comparto sanitario" rappresenta un nevralgico ambito di interesse, in ragione dell'elevato assorbimento di risorse destinate al finanziamento del servizio e delle non poche criticità che si riscontrano sia nel funzionamento delle strutture, sia nell'erogazione delle prestazioni alla collettività.

Notevole è, dunque, l'attenzione su sprechi e disfunzioni, a fronte dei molteplici aspetti di rilevanza erariale che dal settore possono generare, i quali vanno dalle illegalità più propriamente correlate ad attività gestionali ("*maladministration*"), ai

³⁴ Cfr. Ord. Corte costituzionale n. 11 del 2002.

casi di responsabilità medica, per errori che si manifestano nel processo clinico assistenziale (“*malpractice*”), con conseguenze, in entrambi i casi, negative per le casse pubbliche, non meno che per gli stessi servizi forniti.

Tuttavia, a fronte di un panorama in continua evoluzione, che vede in espansione le fattispecie dannose, deve continuare a rilevarsi che la materia soffre di un’informazione assai limitata: come detto più volte in passato, il numero delle denunce pervenute alla Procura da soggetti qualificati, rispetto all’importanza dei centri di spesa e alle molteplici aree di intervento cosiddette “a rischio” (appalti e contratti per servizi e forniture, opere di edilizia ospedaliera, gestione di personale - assunzioni, incarichi e nomine-, misure riparatorie per i danni clinici, sistemi di copertura assicurativa, spesa farmaceutica) costituisce un’evidente singolarità che chiede, ancora oggi, di essere osservata.

Tale aspetto è particolarmente marcato per i casi di cosiddetta “malasanità” in cui si registrano risarcimenti anche di consistente ammontare per lesione legate a errore medico.

Nella lettura dei dati relativi al numero di fascicoli istruttori aperti nella peculiare area, appare amplissima la sproporzione rispetto agli altri settori esaminati (29 su 1228). Sebbene si rilevi un incremento di comunicazioni, limitatamente ad alcune aziende del settore, gran parte dei procedimenti risulta aperta sulla base di notizie pervenute da fonti estranee all’amministrazione interessata (dagli organi investigativi, da esposti presentati da cittadini o dalla stampa).

Da atti trasmessi dalla Guardia di Finanza emerge la sussistenza di vicende connesse a errori terapeutici o diagnostici presso diverse articolazioni del territorio, che non trovano corrispondenza nella doverosa segnalazione da parte

dei relativi vertici.

Occorre, quindi, una volta ancora ribadire che la sostanziale mancanza di denuncia da parte dei soggetti a ciò tenuti costituisce violazione a uno specifico precetto di legge, sancito dall'art. 52 del Codice di giustizia contabile.

Non senza ricordare che l'omissione è essa stessa fonte di responsabilità, quale stabilita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 in capo a coloro che abbiano determinato, serbando un atteggiamento inadempiente, la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale.

Il problema riveste la massima importanza con riferimento ai casi di "malpractice" per i pregiudizi prodotti all'erario dai risarcimenti liquidati, in via diretta o in franchigia, alle vittime di pratiche professionali scorrette, per i quali risulta evidente che ricorre un preciso obbligo di portare a conoscenza della Procura della Corte dei Conti i fatti, affinché possano essere attivati gli accertamenti volti a ricostruire le responsabilità, o anche l'assenza di esse, nello stesso interesse del medico o dell'operatore coinvolto.

Da segnalare, infine, la norma di cui all'art. 13 della Legge Gelli-Bianco (L. n. 24 del 2017), secondo la quale le strutture devono portare a conoscenza dell'esercente la professione sanitaria, entro il termine di 10 giorni, l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato, ovvero l'avvio di trattative stragiudiziali. Conseguentemente, l'omissione, la tardività o l'incompletezza della comunicazione, se preclusive dell'azione erariale, possono dar luogo ad autonome forme di responsabilità a carico dei soggetti tenuti agli obblighi informativi medesimi.

2.9 Le criticità in materia di contratti con le pubbliche amministrazioni.

Il settore degli appalti e dei contratti pubblici continua a rappresentare uno dei temi centrali sui quali la Corte si confronta, soprattutto in relazione alla complessità del quadro normativo di riferimento e alle sue ripetute evoluzioni, anche laddove animate da esigenze di semplificazione.

Le riforme intervenute nell'ultimo anno al Codice (approvato con D. L.vo n. 50 nel 2016 ed emendato prima nel 2017 con il D.L.vo n. 56 e poi nel 2019 con il DL. 32/2019 convertito in L. 55/2019³⁵), forse opera di una continua mediazione, non sono riuscite a produrre un sistema di regole unitario ed univoco, in grado di conferire stabilità all'assetto legislativo in un ambito dove le "zone grigie" possono diventare facile "humus" per il proliferare di illegalità foriere di pregiudizio erariale.

Lo stesso Consiglio di Stato, nell'esprimere il previsto parere sulle disposizioni correttive, ha messo in luce l'incertezza applicativa causata dalla *stratificazione e frammentazione* della disciplina, tale da incidere anche in termini di incremento del contenzioso, nonché dei costi per le imprese e per le amministrazioni.

Non senza sottolineare, poi, *"l'aumento della regolamentazione rispetto a quanto richiesto dalle Direttive europee, in contrasto con il divieto di c.d. gold plating"*, realizzato attraverso la congerie di normazione secondaria, quali le numerose linee guida e i decreti ministeriali.³⁶

Ciò produce, al momento, il permanere dell'indeterminatezza prescrittiva e della correlata fragilità del sistema, già in passato segnalate, di cui costituiscono ampia

³⁵ Legge 14 giugno 2019, n. 55 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici. (19G00062) (GU n.140 del 17-06-2019).

³⁶ Consiglio di Stato - Commissione speciale, 30 marzo 2017, n. 782, e 30 aprile 2019, n. 1312

dimostrazione le notizie di danno affiorate nel corso dell'anno, conseguenti ad attività illegittime nell'ambito degli enti committenti (dalle spese legali di giudizio per le controversie che scaturiscono dalla violazione delle regole sul procedimento, alle misure risarcitorie riconosciute agli aspiranti o potenziali contraenti e ancora ai maggiori costi legati agli affidamenti senza gara o disposti in violazione della *par condicio competitorum*, anche a seguito di turbativa d'asta, ovvero a provvedimenti di proroga di mero fatto adottati dopo la scadenza del precedente rapporto).

Pertanto, l'esigenza di prevenzione e di contrasto, che vede un ruolo centrale nelle funzioni della Procura, per i risvolti economico-finanziari connessi ad azioni *contra legem*, diviene ancora più imprescindibile, a fronte di una revisione della materia degli appalti che, nella prospettiva di semplificazione, ha dato spazio a soluzioni più agili della procedura concorsuale e di quella progettuale.

Mi riferisco a istituti che privilegiano la professionalizzazione delle amministrazioni contraenti (con la previsione di centrali di committenza) e il ritorno al criterio di aggiudicazione al massimo ribasso (in luogo dell'offerta economicamente più vantaggiosa) come metodo ordinario di scelta, che può presentare i rischi connessi sia alla diminuzione della qualità del prodotto sia a quelli, eventuali, di una strumentalizzazione della procedura concorsuale.

Il riconoscimento di una maggiore operatività, nell'ottica della semplificazione e dell'efficienza, per una rapida ripresa economica del paese (innalzamento della soglia, seppur temporanea, per l'affidamento diretto di lavori e per il ricorso al MEPA nell'ipotesi di acquisto di beni e servizi e a centrali di committenza che migliori la *qualità di public procurement*), non potrà tuttavia non essere opportunamente conciliato con l'esigenza di salvaguardare i meccanismi di trasparenza e di congruità delle procedure, per evitare che i margini di

discrezionalità insiti in tali forme di trattativa facilitata si traducano in illegalità produttive di danno, non facilmente controllabili.

Non solo. Da un punto di vista sostanziale è obbligatoria un'ulteriore riflessione: mancano, nell'attuale disciplina codicistica, disposizioni atte a tutelare la qualificazione della spesa pubblica per i contratti, così da garantire che l'uso delle risorse non sia solo legittimo, ma anche proficuo.

L'attenzione riposta prevalentemente sulla fase di selezione del contraente non ha consentito un'adeguata considerazione *ex ante* delle finalità cui mira l'intervento e dei bisogni che si intendono soddisfare attraverso di esso ed *ex post* dell'avvenuto perseguimento di tali obiettivi. In una fase, come quella attuale, caratterizzata da esigenze di risparmio e dalla necessità di adeguare e rinnovare la dotazione infrastrutturale generale, emerge con chiarezza la necessità di dedicare al processo di spesa pubblica un impegno pari a quello rivolto alla selezione del miglior contraente³⁷.

A tale riguardo, non può essere trascurato il fenomeno delle "opere incompiute" fonte di rilevanti diseconomie oltre che espressione di un importante grado di violazione dell'ordinamento. Non è inconsueto, infatti, che, spesso sulla base di esposti provenienti dalla stessa cittadinanza, ci si occupi dell'inevitabile aggravio dovuto al mancato ottenimento delle utilità cui l'impiego dei fondi pubblici era finalizzato, che si profila, talora, persino più consistente del danno corrispondente ai costi sostenuti.³⁸

³⁷ Audizione della Corte dei Conti sul disegno di legge (A.S. n. 1248) di "Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi strutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici".

³⁸ Dall'elenco - anagrafe delle opere incompiute, pubblicato sul sito della Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 44 bis del decreto - legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, risultano per l'anno 2018 quasi 80 opere non definite (aggiornamento al 25/06/2019; https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_422_20190703115751.pdf).

PARTE III

Le attività della Procura.

3.1 I giudizi di responsabilità e di conto.

Le recenti trasformazioni che hanno interessato le istituzioni e il loro funzionamento inducono a ribadire, ancora una volta, la necessità che le dotazioni del personale di magistratura siano adeguate ai compiti notevolmente più ampi e articolati che sono chiamate a svolgere, in questa come in tutte le altre Procure.

Anche per il 2019, tuttavia, permane la scopertura dell'organico dei Pubblici Ministeri, che continua a registrare la mancanza di due unità, a fronte delle sei previste.

Alla luce delle misure attuate dalla Corte per il progressivo incremento del contingente magistratuale, si dà atto che è stata confermata la scelta di potenziamento delle sedi regionali³⁹, volta a fronteggiare l'accrescimento di attribuzioni, ma anche la maggiore complessità delle stesse, nella convinzione che la vicinanza al territorio delle funzioni, in particolare quelle inquirenti, conferisce maggiore incisività all'azione preventiva e di contrasto.

Nella descritta situazione non ottimale, segnalo comunque due elementi di tutto rilievo, che hanno contrassegnato l'attività svolta nell'anno appena concluso: da un lato l'incremento dei giudizi attivati (tra citazioni e ricorsi, si è avuto un aumento di oltre il 150 per cento); dall'altro, il miglioramento degli standard qualitativi, sia sul piano dell'eterogeneità e delle difficoltà, sia sul piano delle novità e dell'entità, dei casi trattati.

³⁹ Discorso del Presidente della Corte dei Conti per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 (pag. 290).

Nella specifica prospettiva, anche per l'anno esaminato, alla mera esposizione di dati quantitativi, riportati come per prassi in questa occasione, deve fare da giusto contrappeso l'analisi degli elementi sostanziali e di merito che li caratterizzano, rilevabili anche sulla base dell'esito (assoluzioni - condanne) delle azioni promosse. Al di là di situazioni anomale, eccezionalmente rinvenibili e che pur devono essere portate in emersione, un elevato numero di condanne, in rapporto alle richieste giudiziarie attivate dalla pubblica accusa, non può che avere un'univoca chiave di lettura, ovvero che i compiti inquirenti e requirenti sono stati esercitati con obiettività ed equilibrio.

Negli ultimi cinque anni, che può essere un tempo di osservazione attendibile, la Procura di Cagliari ha registrato un rapporto costante positivo, in termini percentuali (che si confermano mediamente superiori all'85%), tra giudizi di responsabilità e sentenze di condanna intervenute, il che dimostra che il primo "filtro" che, nell'amministrazione della giustizia, compete ed è svolto dal Pubblico ministero, risponde a una interpretazione ponderata e rigorosa del *munus* di Magistrato, posto che tale figura entra nella sequenza giudiziale, per effettuare la prima delibazione, con neutralità e indipendenza, dei fatti indagati.

Al proposito, non può non ricordarsi ancora che gli stessi interventi legislativi messi in atto nel trascorso quinquennio (in primis, l'atteso codice di giustizia contabile, approvato con D. L.vo n. 174 del 2016 e oggetto di recente modifica correttiva con D.L.vo n. 114 del 2019) hanno posto le premesse per una riconfigurazione in senso dinamico delle funzioni del procuratore erariale, quale titolare di un controllo giudiziario di natura squisitamente tecnica a garanzia degli interessi pubblici lesi, che agisce per la realizzazione della giustizia, conformando la propria attività, sia nella fase istruttoria sia in quella processuale, ai fondamentali canoni di imparzialità e obiettività.

Anche l'anno 2019 è stato caratterizzato da un'intensa e articolata attività investigativa, che ha impegnato l'Ufficio nei vari settori delle gestioni pubbliche.

Mi soffermerò brevemente sulle tematiche che appaiono più meritevoli di attenzione.

Numerose sono state le fattispecie di responsabilità a carico di soggetti privati, connesse **all'indebita acquisizione di contributi pubblici** in materia di agricoltura e di attività produttive in genere, erogati in forza di leggi statali e regionali, sulle cui criticità si è ampiamente riferito.

In particolare, rilevano:

- il giudizio promosso a carico di alcuni operatori nel settore nautico, beneficiari di fondi di provenienza comunitaria, concessi per l'acquisto di una barca a vela da destinare all'avvio di iniziative di valenza turistica nelle aree marine protette, di fatto mai realizzate. L'imbarcazione, del valore di oltre 200.000 euro, è stata sistematicamente utilizzata per finalità di carattere sportivo o ricreativo, anche attraverso la partecipazione a molteplici regate veliche da parte dei titolari, in palese contrasto con le specifiche finalità per cui il finanziamento pubblico era stato accordato (danno erariale contestato pari a euro 103.875,00);
- l'atto di citazione emesso nei confronti di una società produttrice di macchine per industrie chimiche e petrolifere, per aver illecitamente ottenuto agevolazioni finanziarie, a valere sulle misure per lo sviluppo imprenditoriale locale del Programma Operativo Nazionale (Leggi n. 46/1982 e n. 488/1992). Le erogazioni sono state indebitamente conseguite attraverso la creazione di un articolato corredo documentale e contabile, teso a simulare l'attuazione, nei termini convenuti, dell'obbligo finanziario imposto al soggetto privato di concorrere con mezzi propri alla realizzazione del piano di investimento. È stato contestato un

danno di euro 1.765.768,00, pari all'importo assegnato.

Per quest'ultimo aspetto, in linea con la prevalente giurisprudenza, è stato ritenuto che la violazione del dovere di compartecipazione, con il patrimonio personale, all'esecuzione del programma oggetto di sovvenzione, da parte del beneficiario, sia causa della perdita dell'intera contribuzione. Il mancato adempimento dello specifico onere, che concretizza un profitto per il privato rimasto indenne da ogni esborso, è tale da alterare la stessa ratio sottesa alle provvidenze pubbliche, concesse per il raggiungimento, attraverso le iniziative imprenditoriali, degli obiettivi di sviluppo economico e di occupazione;

- citazione in giudizio di una società e degli amministratori **per indebita percezione di incentivi, per oltre sei milioni di euro, finalizzati alla costruzione e gestione di un impianto serricolo-fotovoltaico.** La vicenda ha riguardato le attività illecite poste in essere per ottenere ingenti risorse per l'avvio di un'impresa agricola, strutturata in serre sovrastate da pannelli fotovoltaici. E' stato, tuttavia, accertato che lo scopo reale della società non era la coltivazione e commercializzazione di prodotti, bensì l'accesso al mercato delle energie alternative, acquisendo sia le sovvenzioni previste dal Ministero competente, sia il diritto di vendere a tariffa agevolata, alla società pubblica Gestore Servizi Energetici S.p.a., l'energia generata dai pannelli solari, con conseguente notevole guadagno correlato a tale attività, destinata invece, nell'ottica del finanziamento statale, a rimanere accessoria. **Il danno è stato azionato a favore dell'organismo in house (GSE).**

Per analoghi fatti di responsabilità, è intervenuta **sentenza di condanna** (n. 217 del 2019) con la quale la Sezione, accogliendo integralmente le istanze della Procura, ha riconosciuto la responsabilità erariale, **per oltre 22 milioni di euro**, di altra società convenuta in giudizio. Nello specifico, si trattava di un'iniziativa

diretta alla produzione di piante da fiore, che avrebbe dovuto far raggiungere, nelle previsioni progettuali del soggetto richiedente, remunerazioni idonee a giustificare il sovvenzionamento dell'investimento per finalità agricole. Invero, le stesse condizioni fisiche e strutturali dell'impianto e la situazione di mercato erano tali da rendere proibitivi, *ab origine*, gli obiettivi di produzione prospettati, facendo emergere che l'intervento programmato era in effetti strumentale a conseguire i ben più agevoli, per quanto rilevanti, ricavi per la vendita di energia;

- citazione in giudizio di più soggetti privati e di dipendenti dell'AGEA per un'attività illecita che ha interessato varie Regioni, tra cui la Sardegna, riguardante l'illegittima erogazione e percezione di contributi, finalizzati a incoraggiare il ritiro di particolari seminativi dalla produzione agricola, per limitarne la coltivazione. Il meccanismo utilizzato prevedeva l'avvio di pratiche istruttorie, da parte dei pubblici funzionari, sulla base di documenti falsi e con la compiacenza di agricoltori locali, che pur non avendo diritto agli aiuti, avevano messo a disposizione la propria identità e un conto corrente bancario destinato all'accreditamento dei fondi, che venivano pertanto dagli stessi incassati.

In accoglimento delle prospettazioni accusatorie, con sentenza n. 389 del 2019, i diversi soggetti citati in giudizio, che hanno concorso a determinare un evento di danno pari a circa 2,5 milioni di euro, sono stati condannati per l'intero importo azionato.

Non sono diminuite per il 2019, le ipotesi di danno, patrimoniale e all'immagine, conseguenti a eventi di peculato e ad altri reati in danno della pubblica amministrazione.

In tale ambito, si inquadra l'azione nei confronti di un militare della Guardia di Finanza, chiamato a rispondere per il grave danno all'immagine inferto al Corpo

di appartenenza, a seguito di condanna penale irrevocabile intervenuta a suo carico. Al Sottoufficiale, che svolgeva compiti di polizia giudiziaria presso un Tribunale del territorio, è stato imputato di aver compiuto atti contrari ai suoi doveri, consistiti nel rivelare a soggetti estranei notizie coperte da segreto d'ufficio, riferite a indagini penali a loro carico, consentendogli di venire a conoscenza di dati investigativi di interesse. Il militare è stato condannato a rifondere il danno come chiesto dalla Procura (sentenza n. 290 del 2019).

È stato, inoltre, emesso atto di citazione nei confronti di **dipendente dell'INPS che nell'arco di pochi mesi ha effettuato quasi 100.000 accessi non autorizzati** nel sistema informatico dell'Istituto, allo scopo di fornire a terzi non legittimati dati personali e sensibili, relativi a posizioni previdenziali e contributive di privati cittadini. Il danno patrimoniale è stato commisurato alle retribuzioni percepite per tutte le giornate lavorative (pari a 75) nelle quali sono state effettuate le interrogazioni abusive alle banche dati dell'Ente.

Con riguardo al fenomeno dell'illecito sviamento di **risorse erariali**, molteplici le vicende connesse all'illegittima gestione, da parte di **Consiglieri regionali**, dei fondi erogati per il funzionamento dei Gruppi consiliari. Tali fattispecie, che rilevano, oltre che per il numero dei casi trattati e l'entità complessiva dei danni contestati, per la peculiare qualifica rivestita dai convenuti, hanno dato luogo, nel corso del 2019, alla notifica di 26 inviti a dedurre e al deposito di 25 atti citazione. A tutti i soggetti chiamati in giudizio è stato imputato l'indebito utilizzo delle somme ottenute a titolo individuale, mentre ad alcuni è stato contestato l'uso illegittimo delle quote amministrate per l'intero gruppo, in qualità di tesorieri, in ragione del fatto che non è stata rinvenuta alcuna documentazione idonea a rivelare non solamente le finalità istituzionali cui i contributi potevano essere indirizzati, ma anche la loro stessa destinazione. In casi specifici, per i quali è

stata chiesta e ottenuta la misura cautelare del sequestro conservativo e per cui è intervenuta sentenza di condanna (sentenze n. 15 e n. 145 del 2019), sono stati rilevati gravi fatti appropriativi, consistiti nell'impiego delle risorse ricevute dal bilancio regionale per scopi del tutto estranei alle esigenze pubbliche e palesemente personali.

Con sentenza n. 379 del 2019, è stata riconosciuta la responsabilità di un Consigliere regionale per l'impiego non consentito di risorse ricevute dal Gruppo consiliare di appartenenza, per la gran parte corrispondenti al rimborso chilometrico asseritamente spettante per la partecipazione a eventi vari nel territorio. La Sezione, aderendo alla impostazione della Procura, ha escluso che tali esborsi inerissero alle necessità dell'organismo consiliare, ritenendole riconducibili *a finalità politiche, anche di visibilità personale*.

Si richiama altresì la condanna per danno all'immagine, anche in questo caso di un Consigliere regionale (sentenza 66/2019), in considerazione del *clamor fori* che ha caratterizzato la vicenda. Nella decisione della Sezione Giurisdizionale è stato riconosciuto che dai comportamenti illeciti tenuti dal convenuto sia derivato un grave *vulnus* al prestigio della Regione, comportando il convincimento nell'opinione pubblica che anche coloro che dovrebbero rappresentare, ai più alti livelli, gli interessi della collettività operino, invece, per realizzare illecitamente propri fini personali.

Il danno complessivamente azionato ammonta a euro 1.363.982,14; le condanne pronunciate son pari a euro 2.238.035,70.

Nell'arco di tempo rilevato, sono state trattate fattispecie eterogenee per danni erariali in materia di **contratti, concessioni e gestione di beni pubblici**.

- In relazione al **mancato riversamento di proventi riscossi in regime di concessione** è stato emesso atto di citazione nei confronti di un gestore della attività di raccolta dei proventi del gioco mediante gli apparecchi di cui all'art. 110 comma 6 del TULPS (danno di euro 86.307,94). Il convenuto, affidatario di c.d. *slot machines*, è rimasto totalmente inadempiente rispetto all'obbligo di riversamento alla competente Agenzia delle Dogane, nei termini e nelle percentuali stabiliti, delle giocate effettuate presso i dispositivi in dotazione, causando un nocumento all'erario.
- In materia di **lavori pubblici** è stato citato in giudizio il responsabile del Servizio Tecnico nonché responsabile unico del procedimento di un Comune, per il danno derivato dal mancato completamento di un impianto sportivo, tuttora rinvenuto allo stato grezzo e, dunque, totalmente inservibile. Il pregiudizio, per oltre 500 mila euro, è stato ritenuto correlato alle spese prive di utilità pagate all'appaltatore per la realizzazione parziale dell'opera, rimasta per lungo tempo in completo stato di abbandono, proprio a causa delle anomalie e delle inefficienze riscontrate nella gestione dall'appalto, per cui non risultavano applicate le penali contrattuali stabilite (altra voce di danno).
- In ordine all'**acquisizione di beni e servizi**, è stata esercitata azione nei confronti del responsabile dell'Area Vigilanza di un Ente locale per il danno cagionato per il rimborso, pur in assenza dei corrispondenti incassi, delle somme pagate da automobilisti destinatari di multe comminate a seguito dell'istallazione di un autovelox fornito e gestito, anche ai fini della riscossione, da una società privata. Al funzionario è stato ascritto di aver stipulato detto contratto, foriero di irregolarità e, dunque, di oneri a carico del Comune, in violazione delle prescritte disposizioni normative, che ne hanno determinato l'annullamento da parte del giudice ordinario, interessato della vicenda dalla stessa amministrazione.

- Nello stesso ambito, relativo all'acquisizione di beni, è stata esercitata azione nei confronti degli Amministratori e funzionari di una società in house, per l'aggravio erariale, pari a oltre 1.500.000, 00 euro, prodotto dalla locazione di un immobile da adibire a sede, di dimensioni eccedenti rispetto alle effettive esigenze operative dell'ente e in assenza di una ponderata valutazione dei presupposti da porre a base dell'operazione. Ai convenuti è stato addebitato, anche alla luce dell'esito di concorrenti indagini penali aventi a oggetto gli stessi fatti, di aver acquisito lo specifico bene, sebbene presentasse caratteristiche tali, in ragione degli ampi spazi di cui risultava dotato (quali parcheggi e altre aree di servizio), non funzionali alle necessità proprie di un pubblico ufficio.

Sui distinti aspetti sinora delineati, sono intervenute alcune sentenze di condanna concernenti:

- il danno conseguente all'illegittima spesa disposta da un Sindaco per la fornitura di materiale di propaganda politica in prossimità di due consecutive consultazioni elettorali comunali (per il rinnovo delle cariche elettive) in violazione di legge (articolo 9, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28; articolo 29, sesto comma, della legge 25 marzo 1993, n. 81) - sentenza n. 255 del 2019;
- la responsabilità del Dirigente dell'Ufficio Tecnico di un Comune, chiamato a rispondere del danno economico subito dall'ente a seguito della definizione di un giudizio civile risarcitorio per il ristoro del pregiudizio arrecato dal crollo della muratura di un edificio comunale che aveva cagionato la morte di un giovane. Dalle indagini svolte, era risultato che nonostante la grave pericolosità della struttura fosse stata accertata dall'amministrazione, nessun intervento di manutenzione ordinaria o straordinaria era stato in concreto disposto (sentenza n. 64 del 2019);

- l'azione promossa nei confronti degli amministratori di una società partecipata da un ente pubblico per l'indebito riconoscimento di compensi aggiuntivi a favore di un dipendente per l'incarico di responsabile per la prevenzione della corruzione, in contrasto con la Legge 6 novembre 2012, n. 190, che ha posto la clausola di invarianza finanziaria per la specifica funzione, e dei richiami all'osservanza di quella disposizione contenuti nelle linee guida emanate in materia dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (sentenza n. 52 del 2019);
- il danno correlato all'attribuzione, disposta a proprio favore dall'Amministratore unico di una società in *house providing*, di proprietà della Regione, di compensi e benefici non spettanti, in difformità da quanto deliberato dal socio pubblico e in violazione della disciplina normativa regionale in materia. All'esito dell'indagine delegata alla Guardia di Finanza è emerso che il convenuto aveva indebitamente fatto gravare sui bilanci della società, per diversi anni, le spese necessarie per il proprio alloggio e destinato un'autovettura di proprietà dell'ente a un uso personale (sentenza n. 215 del 2019).

Di interesse, infine, l'azione esercitata **in materia di mancata acquisizione delle entrate**: il giudizio attivato nei confronti del Comandante della Polizia Municipale e del Segretario Generale di un ente territoriale ha a oggetto l'illecita gestione delle procedure di riscossione delle pene pecuniarie derivanti dall'accertamento di violazioni del Codice della Strada. Secondo quanto appurato con le indagini, i responsabili avrebbero reiteratamente ommesso, nel corso degli anni, di iscrivere le somme dovute al termine della procedura ex Legge n. 689/81, nei ruoli esattoriali ed avrebbero quindi causato la maturazione dei termini prescrizionali dei relativi crediti. Il danno erariale contestato ammonta, per i verbali emessi dal 2007 al 2012, a circa a 700 mila euro.

Nel più ampio settore delle entrate, la sentenza n. 147 del 2019 ha riconosciuto la

responsabilità erariale di alcune **Compagnie di navigazione**, per il danno corrispondente ai proventi delle tariffe pagate dagli utenti dei servizi portuali, illecitamente trattenuti dalle società incaricate, in violazione dell'obbligo di riversamento a cui erano tenute in forza delle disposizioni dell'Autorità Portuale. Nella decisione, in accoglimento delle domande formulate con l'atto di citazione, è stata riconosciuta la natura pubblica di tali somme, configurabili quali vere e proprie tasse, volte a concorrere al funzionamento generale del porto, tra cui la manutenzione e la sicurezza nell'ambito di competenza.

Anche nell'anno trascorso sono stati affrontati numerosi casi nella **materia del personale**, alcuni dei quali definiti con l'avvio dell'azione di responsabilità, altri con la celebrazione del relativo giudizio.

- È stato emesso atto di citazione nei confronti di due dipendenti di un Commissariato, ai quali è stato imputato di avere falsamente attestato la loro presenza in servizio. A entrambi è stato contestato di essersi allontanati ripetutamente dalla sede di lavoro coprendosi reciprocamente, in modo tale da indurre in errore i soggetti preposti al controllo sulla loro effettiva presenza e sul conseguente calcolo degli importi da erogare a titolo retributivo (è intervenuta sentenza di condanna).

- Sono state esercitate distinte azioni nei confronti di 17 dipendenti civili di una Caserma per danno da **assenteismo**, da **disservizio** e **all'immagine** in conseguenza della falsa attestazione della loro presenza in servizio ai sensi degli articoli 55-*quater* e 55-*quinquies* del D. Lgs. n.165 del 30 marzo 2001.

Per tali giudizi, le pretese risarcitorie hanno riguardato le somme corrisposte per le ore di lavoro non espletate, nonché quelle corrispondenti al disservizio prodotto dalle reiterate assenze accertate; a ciascuno è stata inoltre addebitata la

lesione derivata all'immagine dell'Amministrazione a causa dell'illecita condotta, tenuto anche conto della diffusione mediatica della vicenda, peraltro oggetto di procedimento penale.

Con riguardo a tale tipologia di evento, viene in rilievo il peculiare regime dettato dall'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del D. Lgs. 165/2001, sia in ordine ai termini di esperimento dell'azione di responsabilità, sia per la quantificazione del danno all'immagine correlato al comportamento gravemente sanzionato dalla legge.

- Altra fattispecie ha riguardato un medico di una ASL che attestava falsamente la presenza in servizio nella sede ospedaliera in cui prestava la propria attività, sia per il danno conseguente all'ingiusta retribuzione percepita durante l'assenza, sia per il danno all'immagine connesso alla condotta scorretta tenuta.

- È stato promosso giudizio a carico di un medico del "Servizio 118" per avere indebitamente percepito rimborsi chilometrici per gli spostamenti tra la residenza dichiarata e la sede di servizio, sebbene non ne ricorressero i presupposti. Infatti, all'esito delle indagini condotte dall'Arma dei Carabinieri è stato accertato che il dipendente risiedeva in località diversa, ovvero meno distante, da quella comunicata al datore di lavoro e considerata al fine della liquidazione del beneficio economico a titolo di trasferta. Su analoghe vicende, nel corso dell'anno, sono intervenute n. 4 sentenze di condanna (nn. 155, 156, 159 e 213 del 2019) a carico di diversi professionisti che, con modalità similari, hanno conseguito somme non dovute, legate all'utilizzo di una residenza anagrafica diversa da quella effettiva.

Con riferimento all'esercizio di attività lavorativa non autorizzata da parte di dipendenti pubblici, rilevano gli atti di citazione emessi nei confronti di due

funzionari di un Ente provinciale per il danno erariale cagionato all'Amministrazione di appartenenza in conseguenza dello svolgimento di **incarichi extra retribuiti**, consistenti in consulenze prestate a favore di soggetti privati e pubblici per la promozione di eventi turistici nel territorio, in assenza di autorizzazione (art. 53 comma 7 D. Lgs. n.165/2001).

In tale specifico settore sono intervenute sentenze di condanna relative a:

1) un funzionario di un ente locale al quale è stata contestata la conduzione di un *bed and breakfast*, senza l'assenso del Comune di appartenenza; al medesimo è stato addebitato l'ammontare delle somme reddituali percepite al di fuori del rapporto di impiego e in violazione dello stesso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 53 del D. L.vo 165 del 2001 (sentenza n. 144 del 2019);

2) un medico ospedaliero al quale è stato ascritto il danno cagionato per lo svolgimento di attività professionali non autorizzate, in contrasto con il rapporto di esclusività intercorrente con la struttura sanitaria, nonché per essersi allontanato illecitamente dall'ospedale durante il turno di lavoro, pur risultando presente sulla base della timbratura con badge (sentenza n. 157 del 2019).

Nei predetti episodi, la delineata figura di illecito è caratterizzata dall'espletamento di seconde attività lavorative, in contrasto con la regola di esclusività, di fonte costituzionale (art. 98), secondo la quale il dipendente non può distogliere le proprie energie, intellettuali e materiali, dal rapporto di impiego, salvi i casi consentiti, e ciò a tutela del buon andamento dell'amministrazione.

Da qualche anno a questa parte, continuano a pervenire denunce sul fenomeno che ne confermano la diffusione in tutti i settori.

Non sono, neppure, mancati casi relativi all'esercizio della professione sanitaria

non autorizzata che, come per tutte le altre categorie di dipendenti pubblici, hanno come conseguenza l'obbligo di versamento, a favore dell'ente di appartenenza, degli emolumenti percepiti per le prestazioni abusivamente svolte (art. 53 del D. L.vo 165 del 2001, commi 7 e 7 bis).

Anche nel corso del 2019 è stato portato a compimento un impegnativo lavoro di ricognizione nel panorama degli agenti contabili, ai fini della verifica dell'adempimento degli obblighi di resa dei conti giudiziali.

Come è noto, l'esame dei conti ha rappresentato la "funzione primigenia" della Corte. L'evoluzione dei modelli organizzativi ha però generato nuove figure di soggetti e nuovi obblighi di rendicontazione, non sempre di agevole rilevazione.

Rispondono ai più recenti indirizzi, maturati in via giurisprudenziale, le diverse iniziative condotte in materia di **imposta di soggiorno**, finalizzate a promuovere i giudizi, ai sensi dell'art. 141 C.G.C., nei confronti dei gestori delle **strutture alberghiere**, operanti nei vari Comuni nei quali è stato istituito il tributo, incaricati della riscossione delle somme a tale titolo.

Il fenomeno si è rivelato piuttosto esteso soprattutto negli Enti a elevata vocazione turistica, in cui sono risultate attive molte società e organizzazioni imprenditoriali, esercenti **servizi ricettivi di notevoli dimensioni, quali villaggi vacanze e resort**. Sulla base dell'attività svolta sono stati depositati numerosi ricorsi per la resa del conto giudiziale nei confronti delle aziende qualificabili come agenti contabili, per cui è stato riscontrato l'inadempimento del relativo obbligo.

Tutte le istanze della Procura, che hanno riguardato 122 gestori nei diversi Comuni interessati, hanno trovato accoglimento nei decreti della Sezione

giurisdizionale, con i quali sono stati fissati i termini a carico dei soggetti entro i quali provvedere.

A sostegno delle pronunce, oltre alle norme vigenti in materia⁴⁰, sono state richiamate le statuizioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che nella decisione n. 22 del 22 settembre 2016 hanno affermato il principio di diritto secondo cui *i soggetti operanti presso le strutture ricettive, ove incaricati- sulla base dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4 comma 3, del D. L.vo n.23/2011 della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in date strutture, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta.*

Anche la Corte di Cassazione, premettendo che il maneggio di denaro pubblico genera *ex se* l'obbligo della resa del conto, ha nuovamente ribadito che il gestore della struttura ricettiva (o "albergatore") che incassa per conto del Comune la tassa di soggiorno partecipa della funzione impositiva dell'ente e rientra a pieno titolo nella categoria sopra enucleata⁴¹.

3.2 Analisi di sintesi dell'attività e conclusioni.

L'attività della Procura Regionale per la Sardegna ha conseguito, nell'anno 2019, i risultati esposti nei prospetti allegati; mi limito a riprendere i dati più significativi.

I procedimenti definiti sono stati pari a 943 a fronte di 1.228 nuovi fascicoli istruttori aperti nel periodo, con un indice di smaltimento in sostanziale equilibrio.

⁴⁰ Art. 74 del R.D. 2440 del 1923, art 610 e ss. del R.D. n. 827 del 1924, artt. 93 e 233 del D. L.vo n. 267 del 2000.

⁴¹ Cass. SS.UU. n. 19654 del 2018.

L'importo delle pretese risarcitorie è stato pari a euro **15.468.248,67**, mentre le richieste di condanna, precedentemente avanzate dalla Procura, hanno trovato accoglimento nelle pronunce della Sezione nella misura percentuale di circa l'85%, calcolato in termini assoluti sul numero di sentenze.

Si deve considerare utilmente, sotto il profilo degli interessi erariali, l'esito conseguito da alcuni inviti a dedurre, formulati ai presunti responsabili che hanno provveduto spontaneamente a rifondere il danno.

Continua è la vigilanza sull'esecuzione delle decisioni di condanna, da parte dei Magistrati titolari dei fascicoli, in ragione dei nuovi compiti intestati dagli articoli 212 - 216 del Codice di Giustizia contabile (D. L.vo n. 174/2016), sia attraverso il monitoraggio sullo stato delle riscossioni, sia sollecitando le amministrazioni nei casi di inerzia o di ritardo e sia fornendo un costante supporto, con apposite istruzioni, finalizzate al pronto e corretto svolgimento dell'azione di recupero in via amministrativa o giurisdizionale.

Un elemento di novità, introdotto dal comma 8 dell'art. 214, è rappresentato dall'obbligo di trasmissione, a cura del responsabile del procedimento di ciascun ente, di un prospetto informativo, entro tre mesi dalla chiusura dell'anno finanziario, sullo stato di esecuzione delle sentenze; la necessità di uniformare le modalità di rendicontazione da parte della pluralità di strutture che hanno procedure in corso, ha reso opportuna la predisposizione di un modello in formato digitale a uso delle amministrazioni medesime.

Rimane aperta la problematica sull'esecuzione delle condanne definitive in caso di decesso del soggetto nei cui confronti sia stata riconosciuta la responsabilità a titolo di dolo, da cui possa derivare una posizione debitoria in capo all'erede. Si è potuto constatare che l'amministrazione creditrice incontra ostacoli

nell'espletamento delle procedure esecutive nei confronti degli aventi causa, nel caso in cui sia opposta la mancanza dei presupposti dell'illecito arricchimento *de cuius* e dell'indebito arricchimento degli eredi ai fini della trasmissibilità del debito (art. 1, comma 1 della legge n. 20/1994). Su uno specifico caso inerente alla questione, è stata chiamata a pronunciarsi la Sezione giurisdizionale, la quale con decisione intervenuta nel corso dell'anno (n. 44 del 2019) ha escluso l'automatica trasposizione in capo agli eredi medesimi del debito erariale.

Anche per l'anno giudiziario appena concluso, preme riferire della grave situazione di scopertura e del sottodimensionamento degli organici sia di Magistratura sia del personale amministrativo, rimarcando ancora una volta, con orgoglio, che l'impegno di tutti ha consentito di raggiungere gli esiti registrati.

Sotto questo profilo, molto è stato fatto negli ultimi anni, costellati da profondi cambiamenti normativi, per una revisione complessiva degli assetti, dell'organizzazione del lavoro e, soprattutto, dell'approccio verso una pianificazione dinamica delle funzioni, in linea con l'evoluzione dei compiti di Istituto, in corrispondenza al continuo divenire della società civile.

Su questi presupposti, è proseguito il consolidamento delle misure introdotte lo scorso anno, attraverso specifici programmi orientati all'incremento della produttività. L'obiettivo è il rafforzamento di attività investigative su alcuni settori, particolarmente delicati, meritevoli di tempestive iniziative, sulla base di quanto emerge dal vaglio selettivo delle molteplici notizie di danno.

I dati statistici evidenziano standard più che positivi, come si evince dai grafici elaborati in chiusura, a dimostrazione che le buone pratiche di indirizzo gestionale, in uno con la competenza sempre assicurata da ciascuno, siano

concretamente in grado di ottenere effetti destinati a durare nel tempo.

Tuttavia, i miglioramenti realizzati, sulla base di metodologie sempre più rispondenti ai principi di effettività, di efficienza e di razionalizzazione delle attività, non possono prescindere da un parallelo rafforzamento delle risorse, consentendo all'Ufficio di continuare a conseguire gli obiettivi individuati.

Al proposito, deve tenersi conto della situazione di difficoltà che, come detto, sul piano numerico, affligge anche la dotazione del contingente amministrativo, soggetta a progressive diminuzioni, non pienamente controbilanciate dall'ingresso di nuove figure, reso più urgente in vista degli imminenti collocamenti a riposo.

Tutti i Funzionari e i Collaboratori hanno sempre garantito il massimo supporto con puntualità, soprattutto in quest'anno caratterizzato da particolare impegno dovuto all'avvio di processi di innovazione tesi alla graduale dematerializzazione e digitalizzazione delle attività. A tutti va il più sentito apprezzamento per il lavoro svolto con grande dedizione.

Un particolare ringraziamento desidero rivolgere al Direttore di Segreteria, che mi ha sempre affiancato con lealtà, serietà e competenza nell'espletamento di tutti i compiti attribuiti all'Ufficio, sin dall'inizio di questa mia esperienza.

Sono proseguiti, nel 2019, i tirocini formativi con la Scuola di Specializzazione per le professioni legali dell'Ateneo di Cagliari, giunti a conclusione nel mese di giugno con esiti soddisfacenti, con l'obiettivo fondamentale, tenuto presente da questa Procura, di contribuire a dare un'opportunità di crescita professionale ai giovani laureati.

Nel periodo considerato, gli specializzandi hanno affiancato i Magistrati, in ausilio e a supporto delle attività di esame del fascicolo, anche attraverso ricerche

di legislazione, dottrinali e giurisprudenziali, e di collaborazione, assistendo alla conduzione delle varie fasi istruttorie e alla eventuale successiva redazione degli atti giudiziari.

L'iniziativa può essere oggi inquadrata nel più ampio percorso di apertura al mondo accademico e del lavoro che, di recente, ha altresì visto la definizione da parte della Corte dei Conti di nuove intese con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane.

Sono in atto interlocuzioni con il Magnifico Rettore e il Direttore della Scuola dell'Università di Cagliari, ai quali è rivolto il mio ringraziamento, per il rinnovo dei rapporti convenzionali, attraverso i quali concorrere allo sviluppo di una solida cultura nella materia della contabilità pubblica, in coerenza con la missione istituzionale della Corte medesima.

In tale nuovo contesto, non si mancherà di dare impulso ad attività formative che coinvolgano gli allievi della Scuola, ai quali sarà data dunque l'opportunità di completare il loro percorso di studi e di arricchire il proprio patrimonio di conoscenze.

I risultati raggiunti dalla Procura, caratterizzati da elevati standard qualitativi, sono frutto dell'esemplare impegno e della preparazione dei Pubblici Ministri dell'Ufficio. Il prezioso confronto quotidiano tra tutti, come abito mentale di ciascuno, costituisce una costante spinta per la crescita professionale e personale e allo stesso tempo alimenta un clima positivo e di condivisione.

Parole di massima considerazione desidero esprimere al Presidente e ai Colleghi della Sezione giurisdizionale, che sui casi portati alla loro cognizione hanno sempre dimostrato grande equilibrio, nel nome dei valori fondamentali della

giustizia.

Sentimenti di profonda stima desidero far giungere al Presidente della Sezione del Controllo e ai Colleghi tutti; fa parte della tradizione di questi Uffici, separati nelle funzioni ma uniti nella posizione di garanzia della corretta gestione degli interessi della comunità locale, procedere con proficua e leale collaborazione nelle attività di comune interesse.

Anche nell'anno da poco concluso non sono mancate le occasioni di raccordo con le altre Magistrature.

Il Protocollo di intesa tra le Procure del distretto giudiziario ha determinato il progressivo potenziamento dei rapporti di cooperazione, nella prospettiva di una sempre più solida integrazione funzionale a salvaguardia dei valori economici e di buona amministrazione, lesi da comportamenti penalmente rilevanti.

A tutti i Procuratori, con la più ampia considerazione personale, rinnovo il mio ringraziamento per l'attenzione rivolta alle esigenze investigative di questo Organo requirente.

Nel ringraziare il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale e il Presidente della Seconda Sezione, come di consueto, colgo l'occasione per rilevare l'indispensabile funzione di informazione qualificata, per fonte e contenuti, connessa alla trasmissione delle sentenze che presentano profili di rilevanza erariale. In tale ottica, sarebbe quanto mai proficuo intensificare il flusso delle comunicazioni, nella valorizzazione degli avanzati strumenti tecnologici di cui la giustizia amministrativa e contabile dispongono.

Nel 2019, la Guardia di Finanza si è distinta nell'espletamento di numerose e complesse indagini, confermando l'elevatissima professionalità che sempre caratterizza i suoi uomini.

Molteplici azioni, condotte per delega dagli Ufficiali e dai Sottoufficiali delle varie articolazioni del territorio, sono state portate a conclusione con celerità e scrupolo, così contribuendo all'accertamento tempestivo di numerose vicende illecite e al promovimento dei necessari provvedimenti giudiziari, volti a tutelare gli interessi dell'Erario.

Con animo di gratitudine perciò mi rivolgo al Generale Comandante Regionale della Guardia di Finanza, al Generale Comandante Provinciale di Cagliari e a tutti i Comandanti Provinciali, al Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Cagliari, ai Comandanti degli altri Nuclei, agli Ufficiali ed ai Sottufficiali tutti, che hanno operato con competenza e senso del dovere, fornendo il loro qualificato e indispensabile apporto.

Esprimo, inoltre, particolare riconoscenza al Generale Comandante Angeloni, per il grande riguardo sempre riservato alle esigenze investigative di questa Procura, consentendo la costante operatività e il proficuo confronto con tutti gli Ufficiali impegnati nel territorio.

Nel corso del 2019 sono state avviate importanti interlocuzioni con il Generale Comandante della Legione Carabinieri Sardegna, dirette a intensificare le attività di indagine.

Un grato riconoscimento va dunque al Generale Truglio, per la sensibilità dimostrata nel corrispondere alle istanze di questa Procura erariale, per l'avvio, a seguito del mutato quadro normativo, di un percorso condiviso di aggiornamento, in parte già realizzato e in parte di prossima attuazione, con la partecipazione dei comandanti Provinciali e dei Nuclei speciali (NAS e NOE), che ringrazio.

Un attestato di stima desidero inoltre rivolgere al Questore di Cagliari e alla Polizia

di Stato che nel 2019 ha sostenuto delicati impegni di ordine pubblico, anche in quei settori di interesse della Procura, di cui ho riferito, che segnano l'avvio di una collaborazione nella difesa di valori rilevanti per la comunità.

Non posso che manifestare vivo apprezzamento nei riguardi dell'Avvocatura tutta che, nel rispetto della dialettica delle posizioni, comunque funzionale al perseguimento degli obiettivi primari di verità e giustizia, rappresenta con indiscussa professionalità le ragioni dei convenuti.

Rappresento, inoltre, che nello scorso anno, come nel passato, le notizie riportate dalla stampa, relative a vicende di danno, hanno dato luogo a diverse indagini, anche di un certo spessore.

Devo dare atto che gli organi di informazione, anche ai fini dell'attività della Procura, assumono un ruolo di utile divulgazione. La puntuale pubblicazione di fatti di cronaca costituisce, infatti, un'importante fonte di conoscenza di situazioni rilevanti sotto il profilo erariale, che sarebbero destinate, a causa della limitata propensione alla denuncia, a rimanere ignote.

Concludo con un'ultima breve riflessione, che riconduce al tema centrale del mio intervento.

E' stato in passato rilevato come nelle istanze di giustizia, che quotidianamente pervengono a questa Procura, trovino testimonianza le crescenti tensioni tra i bisogni fondamentali della persona - salute, benessere, lavoro, istruzione - e il buon uso delle risorse disponibili; da esse, si coglie il senso di sfiducia che il cittadino è andato maturando verso gli apparati nell'ultimo tratto di storia, in cui la logica del mercato e le sue distorsioni hanno preso talvolta il sopravvento.

Non può, tuttavia, essere affidato alla sola Magistratura il ruolo di guardiano del rispetto dei principi e delle regole, ma anche dei valori, che promanando dalla

Costituzione si tramutano per gli individui in diritti sociali e libertà.

Si troverebbe, se così fosse, ad assumere una funzione inusuale, atta a sopperire a lacune ordinamentali, ma non coerente con il compito assegnatole di contrastare le patologie, né con l'equilibrato bilanciamento dei poteri, su cui si fonda, in sostanza, la vita democratica del Paese e lo stesso ordinamento.

Occorre, pertanto, da parte di ognuno, riportare in primo piano proprio la questione della legalità, ma anche quella dell'equità e della giustizia; come è stato autorevolmente affermato "le Istituzioni sono giuste quando non viene fatta alcuna distinzione arbitraria tra le persone nell'assegnazione dei diritti e dei doveri fondamentali e quando le norme determinano un appropriato equilibrio tra pretese contrastanti riguardo ai vantaggi della vita sociale"⁴².

Su questo pilastro, eminentemente etico, che rappresenta una pre-condizione per la tutela e la cura del bene pubblico, devono essere dunque improntati i comportamenti e le scelte che amministratori e funzionari sono chiamati a compiere nell'interesse comune, indossando, ora più che mai, l'abito dell'imparzialità e della neutralità, così evitando rischi di conflitti di interesse o di interferenze esterne che inquinano il sano operare e compromettono il buon governo e la buona amministrazione, rispettivamente quale aspirazione collettiva e diritto fondamentale della persona⁴³.

⁴² J. Rawls, A Theory of Justice.

⁴³ Art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

QUADRI RIASSUNTIVI
DELL'ATTIVITA'
SVOLTA NEL 2019

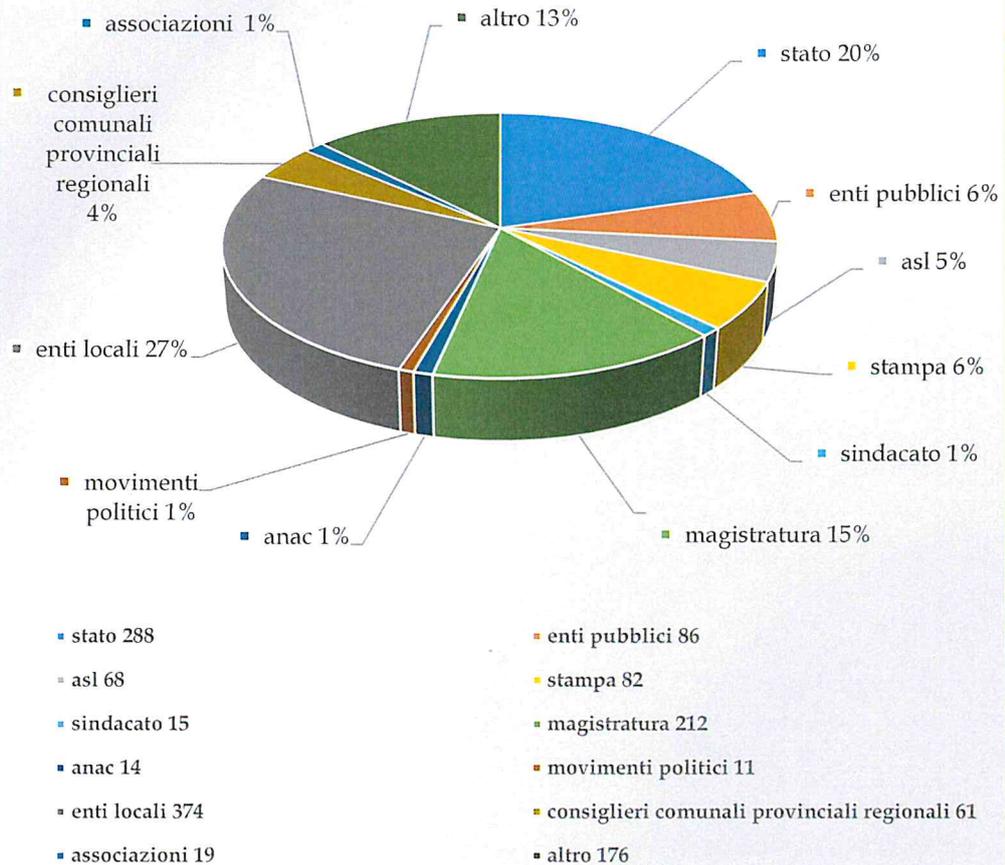
RESPONSABILITA'

istruttorie aperte	1228
procedimenti definiti	187
atti introduttivi del giudizio	187
archiviazioni	754
inviti a dedurre	71
audizioni personali	9
atti di indagine	541
sequestri conservativi	1
atti di appello	1
Memorie e requisitorie	3
Giudizi discussi in udienza	206

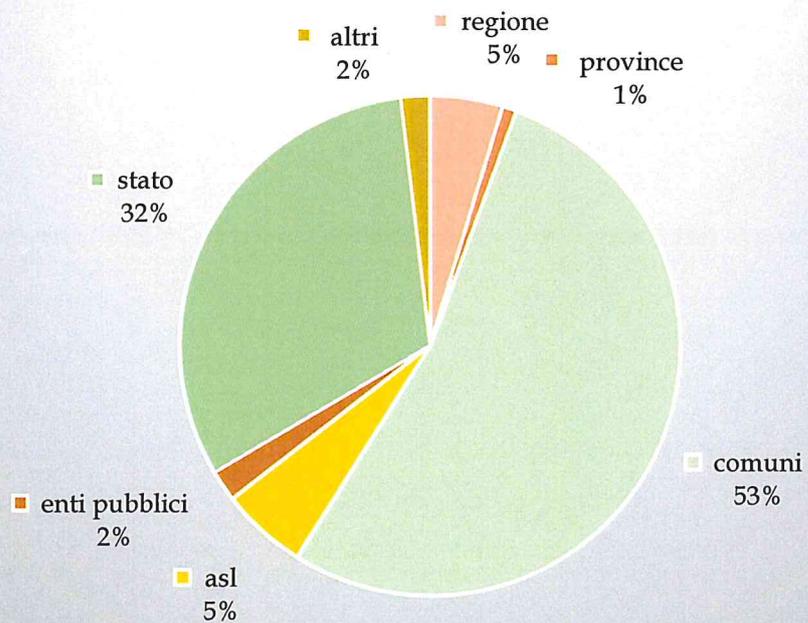
GIUDIZI DI CONTO

Conti giudiziali esaminati	1.889
Giudizi per resa di conto	122

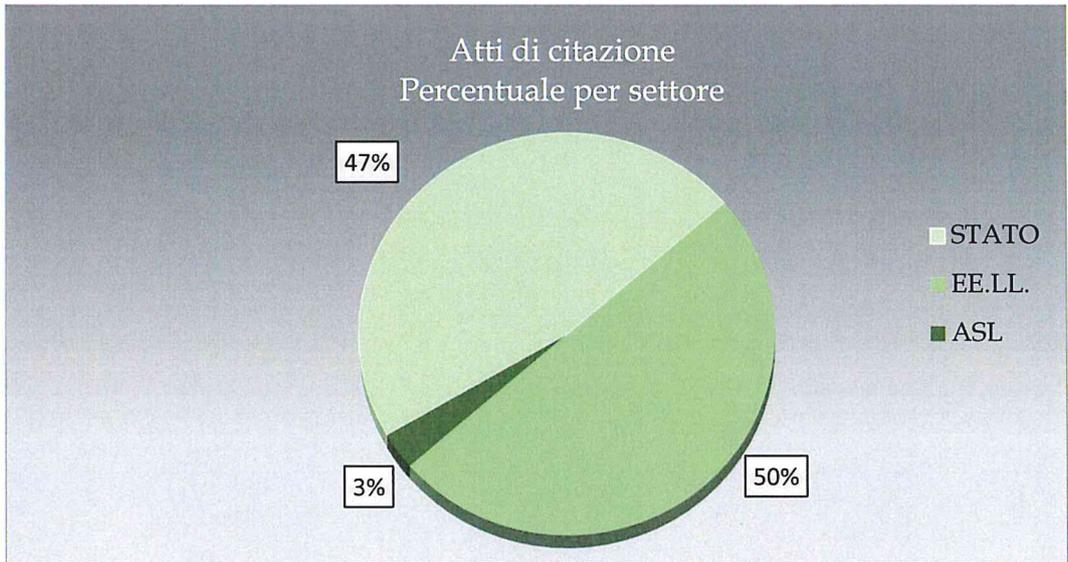
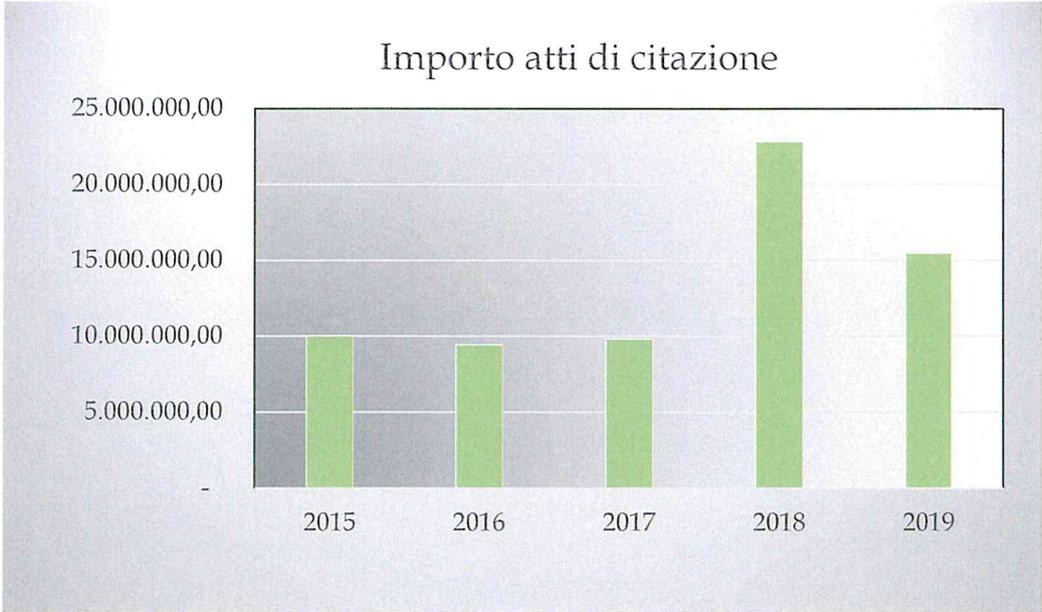
Origine delle denunce



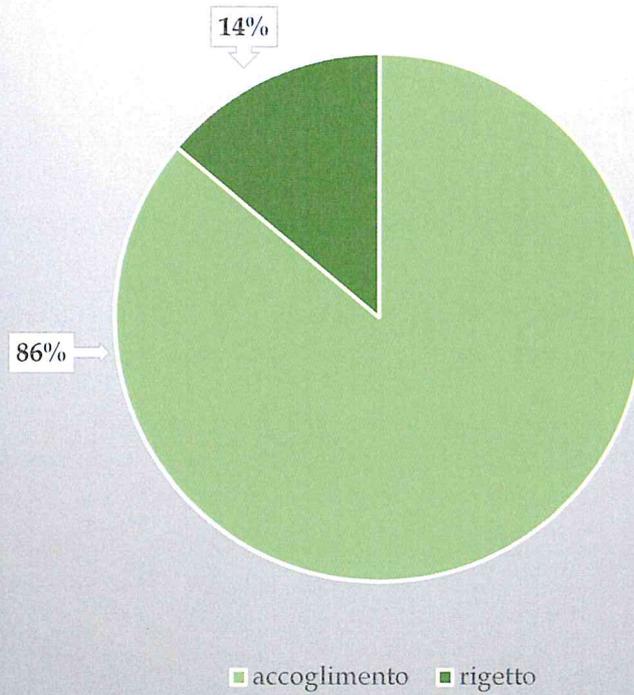
Amministrazioni danneggiate



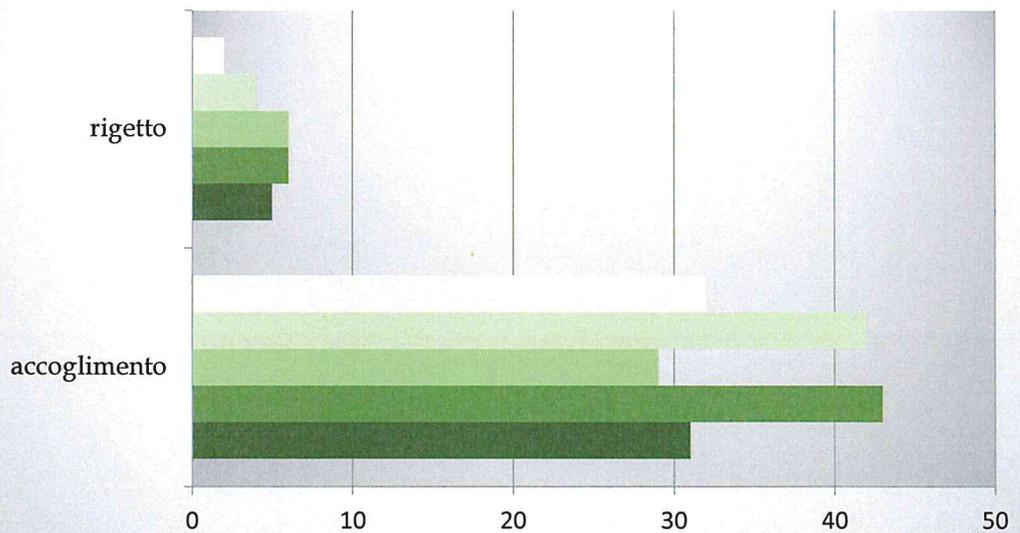




Esito giudizi nel 2019



Esito giudizi nell'ultimo quinquennio



	accoglimento	rigetto
2015	32	2
2016	42	4
2017	29	6
2018	43	6
2019	31	5

INDICE

Premessa.

Parte I

Osservatorio generale.

1.1 Il rapporto con le altre giurisdizioni, dal lato normativo e giurisprudenziale.

1.2 I rapporti tra Uffici investigativi. Le misure di contrasto agli illeciti finanziari in una dimensione europea.

Parte II

La multiforme natura delle patologie nel sistema delle gestioni pubbliche.

2.1 L'illecito utilizzo dei finanziamenti pubblici e lo sviamento delle risorse nell'economia assistita. Le necessarie misure preventive e di repressione.

2.2 L'illegale utilizzo dei dispositivi di gioco (cd slot machines) e le ricadute sulle entrate pubbliche.

2.3 I danni in materia di assenteismo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

2.4 Sul danno all'immagine quale conseguenza di reato.

2.5 La giurisprudenza sulle società a partecipazione pubblica.

2.6 Le forme di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

2.7 Il *management* pubblico.

2.8 Le tipologie di danno nel settore sanitario.

2.9 Le criticità in materia di contratti con le pubbliche amministrazioni.

Parte III

Le attività della Procura.

3.1 I giudizi di responsabilità e di conto.

3.2 Analisi di sintesi dell'attività e conclusioni.

Quadro riassuntivo dell'attività svolta e grafici.