CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LOMBARDIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

PROCURA REGIONALE

Relazione di sintesi

MILANO, 8 MARZO 2019

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

PROCURA REGIONALE
RELAZIONE DI SINTESI

MILANO, 8 MARZO 2019

PARTE PRIMA
I TEMI E LE QUESTIONI GENERALI

1. Introduzione

1.1. La crescita progressiva della domanda di Giustizia economico-finanziaria. Per una felice coincidenza dalla quale possono trarsi importanti significati, l'udienza di apertura dell'anno giudiziario 2019 presso la Corte dei conti di Milano si svolge nella data della *Giornata Internazionale della Donna*, che ricorda le conquiste sociali, economiche e politiche, per l'eliminazione di inique e gravose discriminazioni tra generi ed indica i percorsi di Cultura necessari alla costruzione di una società autenticamente libera, democratica, solidale e spontaneamente orientata verso la prevenzione di qualsiasi forma di violenza fisica e morale.

Dal contesto generale dell'anno trascorso emergono molti temi e questioni -eterogenei ma sempre reciprocamente collegati- che coinvolgono tutte le attività svolte dalla Corte dei conti nel territorio regionale della Lombardia, e che condizionano -con peso incisivo- i percorsi di applicazione e di esecuzione degli istituti di garanzia, processuale e non processuale, orientati alla tutela della buona amministrazione.

Il quadro introduttivo è occupato dalle costanti linee di tendenza che accomunano il triennio precedente, tra le quali deve annotarsi la tendenza crescente dei bisogni di protezione dei diritti fondamentali della Persona (segnati dai plessi costituzionali: Istruzione, Lavoro e Impresa, Sanità e Ambiente), i quali reclamano una qualità delle prestazioni dei servizi pubblici sempre più adeguata non solo ai disagi, agli svantaggi ed alle fragilità sociali, ma anche alle condizioni del mercato per il sostegno degli investimenti a favore della crescita economica.

I mutamenti irreversibili di tali bisogni obbediscono a precise spinte ed a specifiche e puntuali esigenze, le quali richiedono tempi rapidi nelle risposte sollecitate a protezione dei diritti del Cittadino.

In tale contesto, è collocata in rilievo la relazione di dipendenza finanziaria tra i diritti fondamentali ed i diritti sociali -da un lato- e le

condizioni di fattibilità e di eseguibilità delle prestazioni e dei servizi pubblici, necessari ed indispensabili alla effettiva realizzazione della dimensione solidaristica nei rapporti quotidiani tra cittadini e pubblica amministrazione.

La crescita della domanda di Giustizia sollecita la continua attenzione sulle valutazioni delle attività svolte e dei risultati conseguiti in relazione allo stato dell'organizzazione degli Uffici.

1.2. La clausola generale di diritto pubblico nel decorso dei primi venticinque anni. L'effettività della tutela economico-finanziaria degli interessi pubblici nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti dipende da molteplici fattori normativi, tra i quali un ruolo fondamentale deve attribuirsi alla responsabilità amministrativa che è divenuta la categoria giuridica necessaria ed indispensabile per il contrasto dei fenomeni di illegittimità e di devianza finanziaria, sempre più spesso generatori di ingenti danni, patrimoniali e non patrimoniali al bilancio della pubblica amministrazione.

La responsabilità amministrativa è un istituto giuridico fondato sulla clausola generale di diritto pubblico, tendenzialmente aperta, la quale è stata introdotta nel primo ciclo della legislazione nazionale risalente agli anni '90, dedicata al contrasto della devianza finanziaria ed alla tutela della economicità e dell'efficienza nella gestione dei bilanci pubblici.

In quel contesto normativo, palesemente contraddistinto dalla necessità di contrasto di gravi fenomeni di cattiva amministrazione, la legge n. 20/1994 (art. 1) - la quale compie, quindi, il venticinquesimo anno nel corrente anno -, ha configurato ed introdotto una disciplina uniforme ed indifferenziata, applicabile a tutte le attività di diritto pubblico e/o di rilevanza pubblica.

La coerenza logica e l'utilità giuridica dei principi utilizzati per la ricostruzione dei lineamenti normativi della clausola generale di diritto pubblico, nella prospettiva ultra-ventennale con decorrenza dal '94, è periodicamente messa in discussione con argomenti critici, fondati su

una impropria lettura degli effetti reali, rilevati nell'analisi dei risultati conseguiti con le esperienze applicative.

Da tale tipologia di analisi, incentrata sul rischio di responsabilità amministrativa (*e non sul rischio d'amministrazione*) emerge la eccessiva divaricazione tra la massima consistenza del *rischio percepito* dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, ed il *rischio reale* valutabile sul fondamento dei dati quantitativi pluriennali degli esiti giurisdizionali, considerati dalla fase pre-processuale alla fase dell'esecuzione delle sentenze definitive di condanna.

Nelle opinioni critiche la causa fondamentale dell'eccesso di distanza tra il *rischio percepito* ed il *rischio reale* di responsabilità amministrativa è stata individuata nella confluenza di tre fattori. Il primo elemento che compone il quadro critico, deriva dall'incessante estensione del rapporto di servizio, il secondo elemento discende – poi – dalla moltiplicazione giurisprudenziale della ricerca e della selezione dei danni risarcibili, il terzo elemento è connesso – infine – alla possibile coesistenza di una contemporanea pluralità di giudizi sul medesimo fatto dannoso, ispirata dalla convinzione – tutt'altro che dimostrata – che il numero delle giurisdizioni attivabili sia direttamente proporzionale alla effettività della tutela risarcitoria delle risorse pubbliche .

Invero, lo sviluppo dell'analisi del diritto giurisprudenziale formato su ciascuno dei fattori indicati quali indicatori di presunta instabilità ed in-effettività della responsabilità amministrativa, dimostra – al contrario – che il rapporto di servizio, il danno pubblico risarcibile, ed il cumulo di azioni a tutela dell'integrità della finanza pubblica, rappresentano le aree interpretative maggiormente esposte all'oscillazione degli indirizzi giurisprudenziali, ma al contempo costituiscono le *chiavi di volta* per conseguire un significativo incremento di effettività nelle strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità amministrativa.

1.3. L'attualità della clausola generale di diritto pubblico sul danno all'erario. L'attività svolta con l'esercizio della funzione inquirente investe tutti gli aspetti della gestione finanziaria ed economica

delle pubbliche amministrazioni, e si confronta con tipologie di condotte ad alta complessità d'accertamento e con fattispecie di interesse sociale, rilevanti per il contenuto e per il pregiudizio economico spesso ingente.

La clausola generale di diritto pubblico, concepita negli anni '90 quale strumento portante di reazione alla diffusione dei fenomeni di mala-amministrazione, è un valore giuridico che la magistratura contabile ha la responsabilità di conservare ed accrescere, nella consapevolezza che la giurisdizione contabile non è soltanto -come affermato erroneamente nel recente passato-, *un momento residuale di chiusura rispetto al controllo*, poiché possiede -viceversa- piena autonomia ed originalità, con la possibilità di un'azione più ampia e completa, rafforzata dai rapporti fra le due funzioni attribuite alla Corte dei conti, da improntare ad un reciproco scambio di professionalità e di esperienze.

Infatti, nel contrasto alla diffusione dei fenomeni corruttivi intesi in senso lato, la responsabilità amministrativa -nelle esperienze del diritto giurisprudenziale- occupa un'ampia e sempre più larga area intermedia tra la repressione penale e la prevenzione generale, poiché il risarcimento del danno compartecipa proattivamente ai fini della tutela criminale ed al contempo produce effetti di deterrenza e di contrasto della cattiva amministrazione, contraddistinta dall'incremento della finalità predatoria delle risorse pubbliche (mala-administration e bad-administration).

2. La giurisprudenza costituzionale sulle funzioni della Corte dei conti. L'ampliamento dell'accesso al sindacato di legittimità costituzionale

Le materie di finanza e di contabilità pubblica costituiscono il crocevia degli istituti che recano i principi fondamentali per il buon andamento e l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche.

Nel panorama della giurisprudenza costituzionale per l'anno 2018 emerge la sentenza n.196, la quale ha ampliato le norme-parametro che legittimano la Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di le-

gittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (nella specie, Liguria), includendo oltre alle disposizioni poste a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della copertura effettiva della spesa (art. 81 Cost.), anche le disposizioni attributive di competenza legislativa esclusiva allo Stato (art. 117 Cost.).

L'estensione della legittimazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti ad accedere alla Corte Costituzionale è giustificata anche dall'esigenza di ammettere alla verifica di costituzionalità leggi che, altrimenti, difficilmente potrebbero essere sottoposte al sindacato costituzionale, con una soluzione interpretativa che è stata ripresa nella più recente sentenza 18/2019 affermativa di importanti principi sulla natura e sull'ambito del sindacato operato della Corte dei conti nel controllo di legittimità dei bilanci degli enti locali per la prevenzione del rischio di dissesto finanziario.

Nella importante decisione, operando una ricostruzione profondamente innovativa del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali affidato alla Corte dei conti, il Giudice costituzionale, -a superamento delle distinzioni enunciate nella sentenza n. 37/2011-, ha riconosciuto la sussistenza di un "sistema giustiziale connotato da norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa".

3. Il valore aggiunto nelle materie di contabilità pubblica. La concezione "unitaria" della giurisdizione sull'economia pubblica

Il valore aggiunto dalla Corte dei conti nella specificità dell'ordinamento italiano, discende dalla contemporanea presenza di un controllo-garanzia degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, e di una giurisdizione finanziaria con competenze esclusive, non derogatorie ma aggiuntive alle competenze della giurisdizione ordinaria

ed amministrativa, le quali operano secondo principi informati al concorso di azioni a tutela della finanza pubblica, per effetto della clausola generale del danno pubblico.

In particolare, sul valore aggiunto della clausola generale, il più recente diritto giurisprudenziale elaborato dagli orientamenti della Corte di Cassazione, ha evidenziato la funzione conformativa dell'azione di responsabilità amministrativa, la quale concorre a segnare itinerari di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria, e rappresenta un istituto di garanzia per la finanza pubblica in favore della collettività (Cass. Sez. Un. Civ. ord. 10094/15, nonché sentenze n. 21927 del 7 settembre 2018 e n. 32618 del 17 dicembre del 2018).

Le più recenti riflessioni dedicate ai temi della giurisdizione sull'economia pubblica costituiscono un terreno particolarmente fertile per evidenziare la necessità strategica di un sistema di garanzie poste a protezione della legalità amministrativa e finanziaria, con una qualità normativa che assicuri la effettività e l'efficienza degli strumenti processuali redistribuiti tra le diverse giurisdizioni.

L'effettività della tutela giurisdizionale nei complessi rapporti finanziari che compongono l'economia pubblica, non può conseguirsi senza sinergie processuali da sviluppare in un quadro organizzativo che conferisca pienezza, efficacia ed efficienza agli strumenti ed agli istituti di garanzia.

Nelle più moderne letture della costituzione vigente, il riconoscimento della pluralità delle giurisdizioni è ricondotta al principio della unitarietà della giurisdizione, intesa nel senso dell'*unità funzionale* alla quale tende la organizzazione di ciascuna Magistratura, in sé e singolarmente considerata.

4. Il sistema di prevenzione e di tutela della legalità amministrativa e finanziaria

4.1. **Sinergie e raccordi nella cooperazione istituzionale e nella collaborazione giudiziaria.** Le misure di reazione all'illegalità amministrativa tendono a costituirsi in un sistema unitario, nel quale gli interventi

di contrasto repressivo, e la strategia del contrasto preventivo appartengono ad un sistema integrato di garanzie, poste a tutela dell'integrità dei bilanci pubblici.

La continuità giuridica tra il contrasto preventivo ed il contrasto repressivo, affida alla tutela finanziaria-contabile di natura risarcitoria/sanzionatoria, un ruolo non solo conseguenziale, ma anche complementare alla tutela penale.

I collegamenti processuali, e la cooperazione istituzionale tra le diverse giurisdizioni, hanno formato -soprattutto- negli anni più recenti un complesso sistema di relazioni, nell'ambito del quale sono confluite le dinamiche attivate dalla legislazione anticorruzione con la nuova ed ampia fisionomia delle competenze attribuite all'Anac.

È necessario e fondamentale, la realizzazione di un ordinamento unitario delle garanzie di legalità finanziarie ed economiche, predisposte per l'integrità e per l'efficienza della gestione delle pubbliche risorse.

4.2. Alcune considerazioni sullo stato della legislazione anticorruzione e sul ruolo dell'Anac. Esaurita la fase "costituente" caratterizzata nell'ultimo triennio da una continua implementazione normativa di poteri e funzioni, e da una fase di "correzione di rotta" sulla pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione, l'Anac -nella configurazione definitiva dei propri lineamenti istituzionali- ha ricevuto la conferma della natura di autorità amministrativa indipendente, in forza della funzione di garanzia assolta negli interessi finanziari di rilevanza strategica, sottesi alla disciplina degli appalti pubblici adottata in conformità alle più recenti direttive comunitarie in materia.

La centralità occupata nel dibattito pubblico dalla questione della corruzione, e l'emersione di fatti gravemente aggressivi dell'integrità della finanza pubblica con evocazione di fenomeni analoghi alla mala-amministrazione degli anni '90, ha indotto il legislatore nazionale alla costituzione - per la prima volta nella storia del Paese-, di un organismo amministrativo anticorruzione, con poteri reali ed effettivi.

Tuttavia, il ciclo della legislazione anticorruzione, anche per l'andamento indotto dalla natura dei fenomeni emergenziali, -per un verso-

ha generato diffuse aspettative di immediati e stabili effetti di prevenzione e di ripristino della legalità, ma -per altro verso- ha aperto una serie complessa di questioni normative connesse al collegamento ed alla interazione con le competenze inquirenti orientate all'accertamento ed al contrasto della devianza finanziaria nella gestione delle risorse pubbliche.

4.3. La prevenzione finanziaria dei nuovi fenomeni corruttivi. Alcuni profili critici sul "furto di futuro e di democrazia". La maggiore consapevolezza dei danni sociali ed economici dei fenomeni corruttivi, espressa dal riferimento al "furto di futuro e di democrazia", è associata e sovrapposta alla constatazione della permanenza, della dilatazione e della trasformazione della devianza finanziaria che inficia il buon andamento delle gestioni pubbliche.

In tale consapevolezza è compresa l'analisi condivisa delle cause e dei fattori di agevolazione dei fenomeni espansivi dell'illegalità amministrativa, i quali – in una moderna ricognizione, aperta agli indicatori internazionali – possono essere distinti in tre fondamentali ambienti giuridici che riguardano: la qualità della regolazione (*regulatory quality*), intesa come capacità di adottare regolazioni (leggi o altri atti normativi) idonee a permettere e a promuovere lo sviluppo economico; il ruolo della legge (*rule of law*), intesa come livello di osservanza delle norme e come qualità di esecuzione delle transazioni, efficienza della polizia e delle corti di giustizia; ed infine, l'assetto dei controlli (*control of corruption*) che verifica i livelli di *bribery (scambio di vantaggio)* e di cattura delle istituzioni pubbliche da parte degli interessi privati forti.

La ricognizione delle questioni critiche rilevate nello sviluppo del sistema di prevenzione della corruzione, incentrato sul ruolo dell'Anac, e nelle dinamiche peculiari di funzionamento del sistema dei controlli esterni sulle gestioni pubbliche, affidati alla Corte dei conti, pone in evidenza la sussistenza di temi strategici al rafforzamento dell'azione di contrasto amministrativo, tra i quali – da un lato – il raccordo delle competenze conferite ad Anac con la missione istituzionale della Corte dei conti *ex* art. 100 Cost., e – dall'altro lato – il raccordo tra il controllo e la giurisdizione riservata alla stessa Corte dei conti *ex* art. 103 Cost.,

per il recupero dell'effettività degli strumenti di contrasto della devianza finanziaria.

La revisione del sistema di prevenzione amministrativa può fondarsi -oggi- sullo scatto di avanzamento della cultura giuridica, agevolato dal superamento dello stato di tolleranza implicita nei confronti dell'illegittimità finanziaria, considerata nei tempi passati quasi come una condizione inevitabile per il superamento dei pesi e delle inerzie burocratiche, insuperabili senza un costo complementare ed occulto.

Invero, la moderna percezione sociale dei fenomeni corruttivi è contraddistinta dall'opinione comune della assimilazione cumulativa agli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", la sussistenza dei quali genera il "compito della Repubblica" di operare per la immediata ed efficace rimozione (art. 3, comma 2, Cost.).

Pertanto, nonostante la difficoltà di rinvenire parametri dotati di attendibile certezza sulla misurazione dei fenomeni corruttivi e sulle relazioni statistiche tra *fatti emersi* e *fatti sommersi*, lo sviluppo del sistema integrato tra repressione penale e prevenzione amministrativa procede oltre i criteri della *percezione sociale* e si fonda sulla mappatura delle aree di rischio (*red flags*), sulle quali intensificare l'intervento delle misure di deterrenza e di contrasto.

5. Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità sui temi strategici della responsabilità amministrativa

5.1. L'atipicità della devianza finanziaria e la nozione evolutiva del rapporto di servizio. Il diritto giurisprudenziale ha consolidato percorsi molto complessi ed articolati, per adeguare il rapporto di servizio alle nuove forme organizzative ed ai nuovi modelli normativi di gestione e realizzazione degli interessi pubblici.

Infatti, i fenomeni di devianza finanziaria dalla corretta e sana gestione della finanza pubblica propongono situazioni soggettive di condizionamento esterno della decisione discrezionale della P.A.

Pertanto, allo stato degli orientamenti consolidati della giurisprudenza di legittimità, riscontrati anche nella giurisprudenza della Corte dei conti, può ritenersi che la responsabilità amministrativa si estenda a tutte le figure soggettive di c.d. intermediazione e/o agevolazione d'affari, che per la particolare ed alquanto insidiosa gravità dei comportamenti illeciti commessi, si ingeriscano nella gestione dei fondi pubblici, compartecipando al programma di devianza finanziaria in un sistema concepito, ideato e realizzato per il conseguimento di ingenti lucri personali.

5.2. La concezione unitaria della discrezionalità amministrativa. Il sindacato sostanziale-funzionale di economicità. Uniformi, consolidati ed esenti da margini d'incertezza interpretativa ed applicativa sono i principi elaborati dalla Corte di Cassazione sul sindacato di economicità nella scelta discrezionale della Pubblica Amministrazione.

La Suprema Corte, infatti, ha affermato che la discrezionalità sindacabile nel giudizio di responsabilità amministrativa non può consistere nel mero accertamento della "conformità formale" del comportamento ai fini istituzionali dell'ente, poiché il sindacato giurisdizionale assume i più estesi connotati del controllo di "conformità sostanziale" dell'azione amministrativa ai profili funzionali che la caratterizzano.

L'inammissibilità della "riserva d'amministrazione" nell'area della discrezionalità, costituisce l'elemento di chiusura del sistema giurisdizionale preposto al sindacato sulle attività della P.A.

5.3. L'ampliamento dell'area del danno risarcibile. La concezione sostanziale nelle nuove categorie. È indubbio che la clausola generale di diritto pubblico abbia impresso nel diritto giurisprudenziale una specifica forza espansiva dell'area del danno risarcibile, per ricomprendere – progressivamente, di volta in volta che si manifestavano – tutti i nuovi fenomeni di gestione dei bilanci pubblici, viziati da patologia finanziaria per la macroscopica distanza dai principi di economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, e dalla regola generale, di matrice costituzionale, del buon andamento nell'esercizio

della funzione pubblica. Pertanto, il diritto giurisprudenziale ha concepito una molteplicità di nuove categorie di danno pubblico, le quali non sempre hanno conseguito un livello consolidato di certezza giuridica nei lineamenti costitutivi, non solo per la eterogeneità dei fenomeni di devianza finanziaria da ricondurre tendenzialmente in categorie unitarie, ma anche per la difficoltà di rinvenire dei criteri uniformi ed attendibili di stima del valore economico-patrimoniale perduto o non conseguito dall'amministrazione danneggiata.

Tuttavia, una lettura non superficiale degli indirizzi della giurisprudenza finanziaria dimostra la sussistenza di completi, articolati ed alquanto significativi percorsi argomentativi, puntualmente dedicati ai temi non solo del danno da disservizio, ma anche del danno alla concorrenza, del danno da perdita da chance, del danno all'immagine, e del danno da tangente. Dunque, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte dei conti, il danno non è una mera categoria formale-ragionieristica, arbitrariamente utilizzata per fini di prevenzione e di contrasto finanziario, ma costituisce – viceversa – una categoria sostanziale, idonea a ricevere qualsiasi fenomeno lesivo dell'interesse pubblico al buon andamento ed all'efficienza amministrativa, intesi quale sommatoria di "beni materiali" e "beni immateriali" appartenenti alla P.A. ed alle comunità amministrate.

6. Le società pubbliche: la giurisprudenza di legittimità dopo il Testo unico. I profili critici nel quadro attuale

La disamina degli orientamenti giurisprudenziali sulle società pubbliche, dopo l'entrata in vigore del testo unico e delle disposizioni integrative e correttive (d.lgs. n. 175/2016, d.lgs. n. 100/2017), evidenzia la permanenza delle aree critiche che riguardano l'applicazione specifica dei criteri di riparto della giurisdizione.

Ad avviso della Corte di Cassazione la tendenza del legislatore è rivolta, sul piano generale, a riconoscere alle società in mano pubblica lo statuto delineato dal diritto societario, con il conseguente assoggettamento delle relative controversie alla giurisdizione ordinaria.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite, formatasi a partire dalla sentenza n. 26283/2013 e ripresa, tra le altre, dalla più di recente sentenza n. 22409/2018, si è oramai consolidata nei principi secondo i quali la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio della società, solo quando possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica rispetto all'ente pubblico, ossia quando la società possa definirsi in house, per la contemporanea presenza di tre requisiti: 1) il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati; 2) la società esplichi statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; 3) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile.

La conferma nel testo unico delle società pubbliche dei nuovi criteri normativi di riparto della giurisdizione (art. 12 TUSP), con particolare riferimento ai requisiti necessari per la qualificazione della società *in house*, se – da un lato – chiude gli spazi per ulteriori incertezze negli orientamenti del diritto giurisprudenziale, – dall'altro lato – non risolve le questioni di effettività della tutela pubblica e di prevenzione finanziaria nell'insorgenza di fattispecie di danno erariale.

7. La stagione normativa del codice contabile e lo stato dell'organizzazione giudiziaria

L'approvazione del codice di giustizia contabile (D. Lgs. 174/2016) pur appartenendo ad una stagione normativa di fondamentale rilevanza per la revisione ed il consolidamento del ruolo della Corte dei conti nel sistema delle tutele giurisdizionali, a differenza delle altre riforme processuali che hanno interessato nel recente passato le altre giurisdizioni, non è inserito in un disegno normativo dotato di completezza, organicità e sistematicità nell'impatto della legislazione processuale sull'organizzazione degli uffici giudiziari, e sulla proporzionalità

ed adeguatezza dei rapporti tra le funzioni, i carichi di lavoro e le risorse disponibili. Pertanto, il nuovo (*primo*) codice di giustizia contabile poteva rappresentare l'occasione, ma può ancora costituire il momento istituzionale opportuno, per l'individuazione dei profili organizzativi sui quali operare nella direzione della razionale revisione dei lineamenti funzionali dell'Ufficio del Processo e dell'Ufficio del Magistrato, considerato contestualmente ed al contempo nel doppio profilo di organo giudiziario e di apparato destinatario/utilizzatore di risorse finalizzate al Servizio Giustizia.

L'analisi delle questioni emergenti nelle prime esperienze applicative dei nuovi istituti processuali evidenzia la sussistenza di molteplici profili critici, discendenti dalla prevalente impronta garantista che ha dominato la redazione dell'articolato normativo. In tale contesto di riflessioni è più che ragionevole l'auspicio che i percorsi di revisione e di emendamento del codice di giustizia contabile non si arrestino sulla soglia del semplice *restyling* o dell'ancora più minimale *lifting* normativo, ma procedano oltre con il riesame dei veri punti di equilibrio da ricercare nell'assetto dei rapporti tra i poteri istruttori del Pubblico Ministero ed il sistema delle garanzie difensive. È alquanto chiaro che non è in discussione l'appartenenza del processo contabile al modello processual-civilistico, poiché la dimensione della revisione giuridica riguarda – invece – le relazioni di proporzione e di adeguatezza tra il regime della clausola generale nel diritto sostanziale, ed i corrispondenti strumenti di tutela processuale.

PARTE SECONDA
LE ATTIVITÀ INQUIRENTI NELL'ANNO 2018

1. La gestione dell'archivio istruttorio e l'andamento ciclico delle notizie di danno

1.1. L'andamento delle attività istruttorie e gli indicatori di produttività. La descrizione delle tendenze sull'andamento generale nelle attività istruttorie e negli accertamenti probatori, e dei risultati conseguiti con l'esercizio delle funzioni inquirenti nell'anno 2018, si avvale dell'ausilio esplicativo dei quadri di sintesi e delle tabelle di raffronto, che reiterano i medesimi schemi ed i criteri già utilizzati nelle impostazioni degli anni anteriori, con le opportune innovazioni di complemento informativo.

Gli esiti, di segno ampiamente positivo, riconducibili alle innovazioni aggiunte nei processi di lavoro -i quali hanno definitivamente superato la fase di transizione-, sono esposti negli allegati e nelle informazioni statistiche predisposte anche con criteri storico-comparativi (v. *per il 2016: n. 1940 istruttorie aperte, n. 7846 istruttorie complessivamente pendenti; nel 2017 n. 2272 istruttorie aperte, n. 6242 istruttorie pendenti; nel 2018 n. 2293 istruttorie aperte, n. 5266 istruttorie pendenti*).

Infatti, la valutazione globale dell'andamento e dell'esito delle attività inquirenti e requirenti, espletate dalla Procura Regionale per la Lombardia nell'anno 2018, consente con immediatezza la individuazione delle caratteristiche di specificità dei flussi di lavoro, e la presenza di diversi e convergenti indicatori virtuosi sulla quantità e sulla qualità del lavoro svolto.

La valutazione comparativa (v. tabelle), espletata con riferimento all'organizzazione degli accertamenti e delle investigazioni, nonché con riferimento ai risultati conseguiti nelle diverse aree d'intervento, evidenzia la sussistenza di un diffuso indice positivo di miglioramento che coinvolge tutti i dati statistici ed informativi, i quali espongono -in termini assoluti- significative percentuali incrementali dei più importanti indici di rendimento della produttività.

1.2. I dati statistici generali sulle attività 2018. La disamina complessiva dei dati informativi raccolti ed elaborati sulle attività svolte dalla Procura regionale per l'anno 2018, evidenzia la sussistenza di indici di incremento dell'efficienza nello smaltimento dei carichi di lavoro, i quali sono utilizzati nella programmazione delle attività da svolgere nell'anno 2019.

In relazione ai dati statistici generali, rilevanti per la valutazione complessiva dell'andamento delle attività inquirenti, si osserva che:

- il programma di revisione e di riordino dell'archivio istruttorio, evidenzia il miglioramento dell'indice globale di smaltimento delle denunzie di danno, che supera la sopravvenienza annuale in percentuali significative che incidono sul carico complessivo di lavoro (*per il 2016: n. 1940 istruttorie aperte, n. 7846 istruttorie complessivamente pendenti; nel 2017 n. 2272 istruttorie aperte, n. 6242 istruttorie pendenti; nel 2018 n. 2293 istruttorie aperte, n. 5266 istruttorie pendenti*), e pertanto il carico complessivo dell'archivio istruttorio è stato ridotto da n. 9.588 nel 2015 a n. 7.846 nel 2016, a n. 6242 nel 2017, ed a n. 5266 nel 2018, nonostante la maggiore sopravvenienza delle notizie di danno;

- in percentuale moderata, ma molto significativa se valutata con criteri qualitativi, è stato incrementato l'indice di deposito degli atti di citazione (n. 95 nel 2015, n. 98 nel 2016, n.104 nel 2017, n. 112 nel 2018), con un margine complessivo di produttività qualitativa e quantitativa, che si presenta -in termini assoluti- il più elevato di tutte le precedenti statistiche, ed espone l'esito di una costante tendenza in aumento; anche l'indice di deposito degli inviti a dedurre espone un lieve incremento numerico sul 2017 e contiene un maggiore valore finanziario degli importi contestati e tutelati con l'esecuzione del sequestro conservativo (n. 118 nel 2015, n. 112 nel 2016, n. 137 nel 2017, n. 138 nel 2018); pertanto è incrementata -anche- la percentuale delle fattispecie di devianza finanziaria trattate con la misura del sequestro conservativo (n. 13 nel 2017, n. 16 nel 2018).

Ovviamente tutti i dati statistici di tipo meramente quantitativo, devono essere integrati da criteri di rilevanza qualitativa, al fine di esprimere le conseguenti considerazioni incidenti, sulle cause e sui

fattori d'incremento o di decremento percentuale, e sul metodo di programmazione delle attività per l'anno 2019.

2. Le citazioni ed i giudizi nelle materie di particolare rilevanza ed interesse processuale. Molteplici sono le istruttorie definite con citazione in giudizi, tuttora in corso di trattazione processuale. Tra di queste, a conferma degli indici di qualità delle istruttorie definite, sono in evidenza diverse tipologie di fattispecie viziate da grave offensività finanziaria, la quale ha richiesto lo svolgimento di accertamenti probatori di natura complessa.

2.A. Citazioni in casi di particolare interesse per rilevanza finanziaria, amministrativa e/o ambientale delle singole fattispecie per giudizi in corso di trattazione

- ***Giudizio n. 29123/18 –*** instaurato con atto di citazione preceduto dalla esecuzione del sequestro conservativo, per una ipotesi di danno erariale di oltre 60 milioni di euro in pregiudizio del bilancio della Regione Lombardia.

- ***Giudizio n. 29153/18*** – introdotto con l'atto di citazione per una ipotesi di danno erariale quantificato nella misura pari a circa 2 milioni di euro, ed accertato nella gestione dei fondi destinati alla realizzazione dell'evento EXPO 2015, in relazione alla fornitura complementare delle essenze arboree.

3. **Quadro di sintesi delle citazioni in evidenza per importo finanziario**

3.A. Contratti pubblici, danni patrimoniali diretti ed indiretti, danni da disservizio e all'immagine

G.28947- DANNO DA TANGENTE E ALL'IMMAGINE PER CORRUZIONE PROVVEDITORATO OO.PP. **€ 935.741,70**; G.28955- DANNO IMMAGINE MARESCIALLO CARABINIERI PER ATTI DI VIOLENZA SESSUALE **€ 309.795,47**; G.28965- DISTRAZIONE FONDI COMUNITARI EROGATI DA REGIONE LOMBARDIA **€ 933.763,60**; G.29017- ILLEGITTIMITA' ED ERRORI PER REALIZZAZIONE PALAZZINE ALER **€ 1.684.675;** G 29041- DANNO IMMAGINE PER CONDOTTE PENALMENTE RILEVANTI DEL SINDACO **€ 418.592,45;** G 29043- ILLEGITTIMO RICONOSCIMENTO DI DEBITO FUORI BILANCIO **€ 390.757,27**; G.29048- ILLEGITTIMITA' APPALTO RACCORDO FERRIOVIARIO **€ 1.913.708,25**; G.29065- ILLEGITTIMA REVOCA E NOMINA DI D.G. CITTA' METROPOLITANA **€ 141.003,83**; G.29070- DANNO IMMAGINE E DISSERVIZIO PER CORRUZIONE AMMINISTRA-

TORI COMUNE **€ 4.070.772,22**; G.29073- INDEBITA EROGAZIONE SOMME IN FAVORE DI REVISORI AFOL **€ 470.983,91**; G.29123- ILLEGITTIMO FINANZIAMENTO REGIONALE A FONDAZIONE MAUGERI **€ 59.383.107,00**; G.29140- MANCATO RECUPERO SOMME ECCEDENTI EROGATE A CLINICA DA ASL BG **€ 191.091,20**; G.29153- ILLECITO CONFERIMENTO FORNITURA ESSENZE ARBOREE PER EXPO **€ 2.274.206,43**; G.29176- MANCATA RISCOSSIONE TICKET AZIENDA OSPEDALIERA **€ 229.615,00**.

3.B. Omessi versamenti

G.29102- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO € **200.233,35**; G.29055- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO **€ 196.254,09**; G.29053- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO **€ 177.851,95**; G.29251- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO **€ 100.535,18**; G.29180- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI MARCHE DA BOLLO **€ 93.236,77**; G.29092- MANCATO INTROITO ASSEGNI ONERI DI URBANIZZAZIONE **€ 80.226,00**; G.29078- MANCATO INTROITO ONERI DERIVANTI DA PARCHEGGI **€ 51.660,87**; G.29020- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI ACI **€ 42.432,66**.

3.C. Malpractice medica

G.29171- RISARCIMENTO DANNI PER GRAVI LESIONI CEREBRALI **€ 2.592.828,85**; G. 29269- RISARCIMENTO DANNI PER LESIONI CEREBRALI DURANTE IL PARTO **€ 1.576.683,62**; G. 29187- RISARCIMENTO DANNI PER IMPERIZIA E NEGLIGENZA DI PERSONALE MEDICO **€ 900.000**; G.29174- RISARCIMENTO DANNI PER GRAVI LESIONI CEREBRALI DURANTE IL PARTO **€ 865.000,00**.

4. Sequestri conservativi

In relazione alle misure di cautela patrimoniale adottate nel corso del 2018, si segnala l'incremento numerico-statistico e qualitativo-finanziario dei sequestri conservativi, sulle quali si evidenzia la sussistenza di molteplici fattispecie viziate dalla gravità dei fatti lesivi dell'integrità della finanza pubblica.

5. Sentenze in fattispecie di particolare interesse anche con specifico riferimento ai danni per fatti corruttivi in genere ed alla materia degli appalti pubblici

5.A. Sentenze con significative affermazioni di principi in diritto

Per i casi di particolare interesse, in relazione alla complessità della fattispecie e degli accertamenti probatori, ed all'entità del danno

finanziario ed all'eventuale condanna, si ritengono meritevoli di evidenza le seguenti sentenze:

- ***sentenza n.190/18*** - condanna al pagamento in favore dell'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.), per importi superiori a 60 ml. di euro;

- ***sentenza n.145/18*** – condanna al pagamento della somma pari all'importo di euro 1.000.000 in favore della Guardia di Finanza, pronunziata nei confronti di un ex generale GdF, già destinatario dell'invito a dedurre (V. 2014/00811) con contestuale istanza per sequestro conservativo, autorizzato fino alla concorrenza della medesima somma liquidata nella decisione di condanna cit.;

- ***sentenza n.34/18*** – condanna al pagamento in favore dell'Azienda lombarda edilizia residenziale (Aler) della somma di euro 9.616.488,00 per danno patrimoniale diretto, oltre al danno all'immagine determinato rispettivamente e distintamente in euro 179.815,00 ed in euro 89.907,00 a carico di un dirigente e di un funzionario della medesima azienda.

6. Altre sentenze rilevanti per materia e per ambiti di attività

6.A. Danni nella gestione delle società a partecipazione pubblica

- ***sentenza n. 210/18*** – condanna in favore del Comune di Trenzano degli amministratori comunali, nonché dei componenti del Consiglio e dell'amministratore della società in house Trenzano Servizi, al pagamento dell'importo complessivo di euro 176.316,59 (con dichiarazione di prescrizione della parte di danno pari ad euro 127.981,14), per gli oneri finanziari (interessi passivi) sostenuti dal Comune a seguito di una fittizia operazione di alienazione di un'area comunale con illecita interposizione della società in house, affinchè questa potesse accedere ad un mutuo e riversare tale provvista al Comune-socio quale acconto prezzo.

Le decisioni finanziarie elusive del pareggio di bilancio oppure del divieto d'indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento, possono costituire -allo stesso modo- un comportamento sanzionato per

violazione di un precetto finanziario tipizzato, ed un fatto di gestione -al contempo- generatore di un danno pubblico risarcibile. La concorrenza tra i profili sanzionatori ed i profili risarcitori, assoggettati a separate e diverse valutazioni di giudizio, è dimostrata dalla citata sentenza della Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia n. 210/2018, di accertamento del danno erariale addebitato nei confronti degli amministratori comunali e dell'amministratore di una società in house.

6.C. Giudizi per responsabilità nella gestione e nei rimborsi di spesa dei consiglieri regionali. Numerose sentenze di condanna afferiscono i danni patrimoniali diretti, imputati ai consiglieri regionali che hanno richiesto ed ottenuto indebitamente rimborsi per spese non inerenti il mandato istituzionale, ed ai consiglieri-capigruppo che si sono succeduti in ragione della durata degli incarichi, talvolta con addebito di quota anche nei confronti dei componenti dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale per l'omesso controllo.

7. Le responsabilità tipizzate e sanzionatorie

Tra le altre fattispecie a regime tipizzato, si evidenziano le numerose -e talvolta molto gravi- fattispecie d'incompatibilità e di cd. doppio lavoro (art. 53 Tupi), sulle quali sono state pronunziate le seguenti sentenze per il riversamento dei compensi da attività professionali non autorizzate e la eventuale restituzione di indennità di cd. esclusiva indebitamente percepite nel comparto sanitario: ***sentenza 117/18***- condanna 77.746,09; ***sentenza 154/18***- condanna euro 4.750; ***sentenza 160/18***- condanna 78.000; ***sentenza 199/18***- condanna euro 20.000; ***sentenza 208/18***- condanna euro 1.500; ***sentenza 216/18***- condanna euro 221.300; ***sentenza 217/18*** danno contestato in euro 144.451,88 pagati in corso di giudizio.

Numerose sono le citazioni depositate nel corso dell'anno 2018, per le incompatibilità in fattispecie di cd. doppio lavoro viziate dalla violazione dell'art. 53 Tupi, talvolta per importi di danno rilevanti, accertati anche in attività di docenza universitaria (citazione V. 1/2015-G. 29029- danno contestato in euro 1.899.887,13 oltre ad euro 88.088,81 per trattamento retributivo indebitamente percepito; su altre fattispecie di analogo importo è stato già emesso l'invito a dedurre).

Per le fattispecie sanzionatorie cd. pure, si menziona:

- ***decreto n.7/2018*** del Giudice monocratico-Sezione giurisdizionale Lombardia, che ha comminato la sanzione pecuniaria pari a due mensilità stipendiali (euro 10.000 circa) nei soli confronti del direttore del settore finanziario della Provincia di Varese per comportamenti elusivi del patto di stabilità accertati nell'esercizio finanziario 2012, escludendo la responsabilità concorrente degli organi di rappresentanza politico-amministrativa.

8. Altre informazioni in evidenza

8.A. Frodi e irregolarità in finanziamenti comunitari. Sugli accertamenti relativi alla gestione illecita dei finanziamenti comunitari, si segnalano diverse sentenze che hanno definito in primo grado i giudizi, in prevalenza relativi all'indebita percezione di contributi a carico del Fondo Europeo per lo sviluppo regionale (FERS) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) nell'ambito della politica agricola comune.

In particolare, si menzionano:

- **sentenza 285/18**, di condanna al risarcimento del danno quantificato in un importo superiore ad euro 500.000, per la gestione illecita di contributi comunitari a carico del FESR;

- **sentenze n. 137, 138, 139, 148, 209 e 212** di condanna per importi compresi tra 5.000 e 10.000 euro, da percezione illecita di contributi comunitari nel settore agricolo (Progetto Bonifica- FEAGA); le azioni attivate si inseriscono nell'ambito della complessa attività istruttoria, intrapresa a seguito di n. 186 denunce trasmesse dalla Guardia di Finanza nell'ambito di specifiche analisi di rischio, inserite nel cd. Progetto Bonifica, per la verifica sostanziale delle domande di aiuto. Le fattispecie illecite introdotte per citazione a giudizio -non sanate da pagamento spontaneo successivo all'invito a dedurre o da compensazione con i successivi contributi spettanti-, afferiscono a domande di aiuto per particelle catastali annotate in contratti di affitto verbale, stipulati da soggetti, danti causa e locatori, in realtà deceduti in data anteriore alla

sottoscrizione negoziale, peraltro disconosciuta dagli eredi e/o dai comproprietari. Al tal fine si segnala la novità della questione che ha portato nelle sentenze di condanna a superare l'esimente della mera conduzione di fatto, applicando il complesso quadro normativo nazionale e comunitario.

***

G. 28965- V. 2017/01751- citazione preceduta da invito a dedurre con istanza contestuale per sequestro conservativo fino alla concorrenza di euro 933.763,60

La misura di cautela patrimoniale è stata autorizzata ed eseguita per fatti illeciti viziati dalla gestione dolosa di fondi comunitari, dai quali è derivato l'illecito arricchimento a vantaggio di un dipendente regionale e dell'impresa beneficiaria della liquidazione indebita dei contributi pubblici.

Il danno patrimoniale diretto è stato quantificato in misura equivalente all'importo dei fondi agricoli comunitari illecitamente liquidati per euro 933.763,60 oltre accessori.

8.B. Danni nella gestione del personale

Sono stati elaborati i dati relativi ai giudizi introdotti su molteplici ipotesi di indebita liquidazione seriale di indennità di risultato, sui quali sono pervenute istanze di definizione con rito abbreviato; in particolare, con riferimento ai giudizi pendenti si menzionano:

- atti di citazione depositati in V. 2013/02343 (Provincia di Pavia- illecita corresponsione retribuzione di risultato), per i fatti di gestione denunziati a seguito dell'attività d'ispezione espletata dalla RGS per la verifica dei presupposti di pagamento della retribuzione premiante, avvenuta con il sistema cd. *a pioggia* in assenza dei necessari requisiti procedimentali e sostanziali di valutazione delle prestazioni dirigenziali da parte del Nucleo di valutazione; l'importo del danno complessivamente contestato è pari ad euro 220.000,00 in corso di parziale riscossione, poiché numerosi convenuti hanno depositato l'istanza per il rito abbreviato.

8.D. La sentenza Cass. SS.UU. 33365/18

Con tale decisione il giudice di legittimità ha dichiarato l'inammissibilità, del ricorso proposto per un presunto eccesso di potere giurisdizionale nel sindacato di economicità della spesa per incarichi di consulenza conferiti dal Comune di Milano.

Pertanto, la pronunzia della sentenza cit. ha determinato la formazione del giudicato di condanna su una complessa fattispecie per un danno erariale di rilevante entità (oltre 1 ml di euro), connesso al conferimento di incarichi professionali e di consulenza presso il Comune di Milano, nella quale il Giudice d'appello ha utilizzato i criteri del sindacato di ragionevolezza economica sulla scelta discrezionale della pubblica amministrazione (v. sentenza Cdc II Centr. App. n. 1391 del 22.12.2016).

***

8.E. Dati economico-finanziari relativi alla esecuzione delle sentenze di condanna. I dati relativi alla esecuzione sono stati raccolti, elaborati e più volte verificati. All'esito delle operazioni di verifica finora espletate il carico complessivo dell'esecuzione è pari ad euro 28.759186,98 per le sentenze di primo grado dotate di efficacia di giudicato, e ad euro 22.386.243,03 per le sentenze di secondo grado.

Salvo ulteriori verifiche ed aggiornamenti, sul carico complessivo dell'esecuzione, i recuperi effettivi sono pari ad euro 8.462.695,45 di cui euro 2.929.973,47 incassati nel 2018, con percentuale migliorativa sugli anni anteriori.

9. Metodi ed orientamenti per materia

9.1. I contratti pubblici e la economicità della spesa. Nell'ampio ed articolato ambito dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti ricorrono con una rilevante frequenza ad affidamenti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 63 ed art. 125 per i settori speciali, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50- codice contratti pubblici), adducendo motivazioni legate all'esistenza di privative, all'infungibilità dei prodotti o servizi da ac-

quistare, ed ai costi eccessivi che potrebbero derivare dal cambio di fornitore. Si tratta di situazioni che caratterizzano diversi settori, tra i quali il settore sanitario, le acquisizioni di servizi e forniture informatiche, i servizi di manutenzione e gli acquisti di materiali di consumo per determinate forniture/macchinari. Pertanto, gli affidamenti contrattuali mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, le proroghe dei precedenti contratti per presunti ritardi nell'indizione della nuova gara per il rinnovo del medesimo servizio o della medesima fornitura e le situazioni di presunta dipendenza contrattuale da imprese che producono o forniscono prestazioni in posizione di oligopolio tecnico, impegnano le attività inquirenti in complessi accertamenti che comprendono i presupposti della privativa e la congruità economica dei prezzi liquidati dalla p.a. Le continue revisioni e rivisitazioni della materia dei contratti pubblici, con le recenti novità introdotte dalla legge 30 dicembre 2018 n.145-legge di bilancio 2019 e dal D.L. 14 dicembre 2018 n.135- decreto semplificazioni, hanno contribuito ad incrementare il livello di complessità e d'instabilità normativa nelle tipiche aree di rischio per la legalità finanziaria dei comportamenti contrattuali.

9.2. Le spese dei gruppi consiliari. La materia continua ad assumere rilevanza ed attualità, non solo per la connessione tipologica a fattispecie emerse con connotati di particolare gravità nei diversi ambiti regionali, ma anche per la introduzione normativa di un apposito controllo della Sezione regionale della Corte dei conti sulla rendicontazione annuale dell'esercizio di spesa da parte di ciascun gruppo consiliare del Consiglio regionale, da predisporre secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1 comma 9 legge n.213/2012).

9.3. Le società a partecipazione pubblica. Il fenomeno del disavanzo finanziario delle società per azioni a partecipazione pubblica

locale, le quali hanno beneficiano di operazioni finanziarie di ricapitalizzazione, richiede l'incremento degli accertamenti documentali e probatori, al fine di verificare la effettiva utilità dei costi di gestione.

9.4. Il giudizio di conto a garanzia della economicità e della trasparenza finanziaria. Sull'estensione del giudizio, e sui requisiti formali e sostanziali per l'adempimento dell'obbligo di resa del conto, nella formazione dell'anagrafe degli agenti contabili (art. 138 CGC) che rappresenta una delle più importanti innovazioni del codice di giustizia contabile, è fondamentale l'adozione di una concezione allargata, che comprende tutte le amministrazioni finora rimaste ai margini del riscontro giurisdizionale, ed anche i soggetti privati che abbiano di fatto maneggio di danaro pubblico, in armonia con l'art. 103 Cost., la cui forza espansiva costituisce criterio regolatore della materia.

9.5. Le situazioni di incompatibilità e di conflitto d'interesse nell'esercizio non autorizzato di attività professionali extra-lavorative (violazione dell'art.53 d.lgs. n.165/2001-TUPI). Per le situazioni di cd. doppio lavoro si rileva l'incremento degli accertamenti, con una tendenza che conferma l'andamento rilevato negli anni anteriori. Numerose sono le fattispecie correlate all'obbligo di riversamento di somme di rilevante entità finanziaria. Nelle fattispecie più gravi è stato eseguito il sequestro conservativo nella misura corrispondente agli importi indebitamente trattenuti dal soggetto beneficiario e non riversati all'erario.

10. Alcune notazioni su temi di rilevanza organizzativa ed istruttoria.

10.1. Gli obblighi di denunzia nell'anticorruzione. I rapporti con il sistema dei controlli interni. Nell'osservazione delle materie di gestione della finanza pubblica, meritevoli di monitoraggio e di particolare attenzione investigativa emergono una molteplicità di fattispecie contrattuali, sulle quali deve essere intensificato e perfezionato lo scambio informativo ed il network investigativo, al quale partecipano attivamente l'Anac e l'Arac di recente sostituita con l'Orac (v. legge Regione Lombardia 13/2018).

10.2. Il collegamento con le indagini penali. I rapporti tra gli uffici del pubblico ministero. I caratteri della lacunosità e della inadeguatezza, si estendono alla disciplina dei rapporti tra il Pubblico Ministero ordinario ed il Pubblico Ministero contabile, poiché le disposizioni adottate nel nuovo codice della giustizia contabile (artt. 52 comma 5, 58 seconda parte), non sono idonee al rafforzamento dell'esigenza, sempre più avvertita, di tutela degli interessi finanziari pubblici e di recupero delle risorse finanziarie illecitamente sottratte al bilancio della p.a. nell' ottica di una efficace repressione, in termini sanzionatori e riparatori, dei fenomeni corruttivi in senso lato e di un ottimale impiego delle risorse investigative. Pertanto, l'anticipazione del coordinamento tra i due uffici del pubblico ministero alla fase dell'apertura delle indagini, pur essendo la soluzione organizzativa essenziale per ottimizzare le risorse investigative, e per conseguire risultati più efficaci sul piano del contrasto della corruzione e degli illeciti economico-finanziari contro la p.a., rimane affidata alle buone prassi ed ai protocolli d'intesa per la gestione condivisa delle competenze investigative, secondo principi di leale e corretta cooperazione informativa.

10.3. I danni da reato. La più recente disciplina di revisione e di modifica dei delitti contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019 n.3, "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") è fondata sulla constatazione espressa nei lavori preparatori che "il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica europea; nel 2017 è venticinquesima su n. 31 Stati, con un voto complessivo di 50 su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi". La riscoperta ed il recupero di risposte alternative e/o collaterali all'incriminazione penale attraverso modelli sanzionatori-risarcitori e di dissuasione preventiva dall'illecito finanziario, non può prescindere dall'effettività della clausola generale di diritto pubblico, idonea a coprire tutti i fenomeni di devianza finanziaria, intesi in senso lato. La spinta verso una stagione normativa, alternativa e diversa dal ritorno

del *pan-penalismo*, richiede una efficace svolta culturale, poiché la efficienza dei sistemi sanzionatori/recuperatori/risarcitori, che si originano in circuiti diversi dal processo penale, costituisce una condizione imprescindibile per la tutela dell'integrità della finanza pubblica.

11. L'organizzazione dell'ufficio e delle funzioni. La utilizzazione delle risorse disponibili

Nella revisione dell'organizzazione dell'ufficio, la Procura Regionale si avvale di ottime potenzialità di risultato, in considerazione del costante impegno e della dedizione professionale dei Magistrati, che con entusiasmo, capacità ed elevato senso delle istituzioni, applicano abilità, conoscenze ed energie intellettuali. Nell'aggiornamento dei fattori organizzativi, le competenze professionali del personale amministrativo assumono un ruolo fondamentale, sotto il profilo della fattiva collaborazione, alla redistribuzione ed allo smaltimento dei carichi di lavoro, ed alla elaborazione di nuovi protocolli interni per lo svolgimento delle attività d'ufficio, con logiche di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alla complessità dei servizi affidati.

Un fattore relazionale di fondamentale rilevanza per l'orientamento strategico delle indagini risiede nel modello di collaborazione instaurato con la Guardia di Finanza, ispirato da principi di efficienza e di ottimizzazione del rendimento investigativo, che risulta valorizzato dall'ordine di priorità processuale espresso nel nuovo codice di giustizia contabile (v. art. 56 CGC-deleghe istruttorie), il quale costituisce un modello di riferimento di recente prescelto ed adottato per la estensione della collaborazione metodologica alle altre Forze di Polizia.

Allo stato degli atti, risultano delegate alla Guardia di Finanza le indagini sui più complessi ed importanti settori di attività delle pubbliche amministrazioni. L'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile ha determinato l'adozione della Circolare del Comando generale della GdF n.212112/2017, la quale contiene disposizioni importanti sull'impatto delle nuove disposizioni processuali nell'esercizio delle funzioni di polizia economico-finanziaria.

Le nuove forme di manifestazione della criminalità economico-finanziaria in pregiudizio dei bilanci pubblici hanno attivato meccanismi di contrasto fondati sull'immediata attenzione delle attenzioni investigative sui rapporti diseconomici e sulle clausole patrimonialmente svantaggiose, con un network informativo alquanto ampio che coinvolge le Prefetture e le Questure.

Importanza analoga assumono i rapporti di collaborazione con il servizio NAS dell'Arma dei Carabinieri, soprattutto per gli accertamenti di competenza nella materia sanitaria.

Efficienti protocolli di collaborazione sono stati instaurati con le Procure della Repubblica operanti nel territorio regionale, poiché le buone prassi hanno compreso il coordinamento fra le attività di polizia economico-finanziaria e le attività di polizia giudiziaria.

Le collaborazioni di lavoro sono fondate sull'immediato collegamento informativo e documentale a carattere di reciprocità, con soluzioni che superano le letture formali e burocratiche insite nella interpretazione ampiamente superata dell'art. 129 disp. att. cod. proc. pen.

I rapporti tra il processo penale ed il processo di responsabilità amministrativa si avvalgono – dunque – di forme di coordinamento investigativo funzionali alla reciproca interazione ed integrazione tra le fonti di prova, pienamente utilizzabili con le garanzie del contraddittorio nel giudizio dinnanzi alla Corte dei conti.

L'interazione e l'integrazione tra i distinti fenomeni processuali e/o investigativi si è estesa anche alle ipotesi definite dal Giudice penale con rito alternativo, quale la sentenza di «patteggiamento», oppure ancora alle indagini concluse con semplice decreto di archiviazione.

Il coordinamento investigativo è agevolato dalla considerazione che il danno erariale nella giurisprudenza della Corte dei conti ha assunto dimensioni economiche e patrimoniali eccedenti il profitto od il provento da reato. Ciò perché l'illiceità erariale rappresenta un cerchio concentrico molto più ampio dell'illiceità penale, in quanto la clausola

generale di diritto pubblico sulla quale si fonda il regime della responsabilità amministrativa occupa un perimetro molto più esteso rispetto a quello garantito dalla tipicità dei fatti di reato contro la P.A.

Tra le linee-guida di organizzazione dell'ufficio, sussiste la tendenza a realizzare la completa attualizzazione delle attività investigative su fatti ed informazioni correnti, al fine di garantire lo svolgimento di accertamenti quasi concomitanti alle fattispecie denunziate. Tuttavia, su tale linea d'indirizzo organizzativo incidono i limiti di compatibilità con le risorse umane disponibili.

Gli elementi statistici relativi allo stato della esecuzione e dei recuperi si annoverano tra i fattori incidenti sulla qualità della tutela finanziaria degli interessi pubblici (v. CGC artt. 212 ss.), nella quale confluiscono gli strumenti di deflazione previsti dalle nuove disposizioni processuali (artt.130 ss. CGC). Infatti, la verifica dello stato dei procedimenti di recupero esecutivo appartiene ad un contesto di valutazioni sempre più condizionato e dipendente dal bisogno di ricercare gli indicatori di effettività del servizio della Giustizia.

I risultati conseguiti dall'organizzazione del servizio di monitoraggio sulle attività esecutive delle pubbliche amministrazioni per il recupero delle somme quantificate nelle sentenze di condanna dimostrano – con indicatori dotati di certezza documentale – l'importanza della vigilanza amministrativa, e l'accrescimento dell'effettività della tutela pubblica.

Anche per il decorso anno, come già per l'anno anteriore, non può omettersi di considerare che le misure di auto-organizzazione trovano il loro limite naturale nelle risorse disponibili, sulle quali è possibile operare una programmazione per obiettivi, con criteri di proporzionalità e di adeguatezza, rispetto alla difficoltà qualitativa dei carichi di lavoro, che segnano un costante indice di crescita nella complessità degli accertamenti da svolgere.

Le misure e gli strumenti di etero-organizzazione, dipendenti dai fattori contingenti che incidono sulla vita dell'Istituto con andamenti che finora sono sfuggiti ai criteri di prevedibilità, devono sopravvenire

con entità e dimensioni adeguate alla crescita progressiva della domanda di Giustizia economico-finanziaria.

12. Conclusioni

L'esercizio delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, è quotidianamente contraddistinto dalla costante percezione di condividere momenti di vita collettiva nei quali è particolarmente insistente, pressante e diffuso il bisogno di integrità e di efficienza nella utilizzazione delle risorse pubbliche.

Nella gestione delle risorse finanziarie, di provenienza e/o di destinazione pubblica, gli sprechi, gli sperperi, e le diseconomicità di qualsiasi genere, ed ancora le dispersioni, i disservizi e le sottrazioni dei vantaggi e delle utilità patrimoniali, richiedono interventi di urgente ripristino del buon andamento, in favore del benessere comune, e del legittimo e lecito benessere individuale.

La tutela dell'efficienza e dell'integrità della finanza pubblica, deve necessariamente appartenere ad un sistema organico e razionale, di garanzie effettive, reciprocamente integrate tra loro, tra le quali non devono sussistere contraddizioni, sovrapposizioni, conflitti e principi o regole reciprocamente incompatibili.

Pertanto, destano molte perplessità, – non solo – le opinioni favorevoli alla predisposizione di una *rete di contenimento*, collocata a protezione dell'arbitraria ed eccessiva espansione del danno pubblico, – ma anche ed allo stesso modo – le opinioni che hanno indotto a soluzioni limitative e di garanzia preventiva in tutte le questioni processuali riconducibili alla configurazione dei poteri istruttori del pubblico ministero finanziario, nella transizione dal regolamento di procedura al nuovo codice di giustizia contabile.

Al contrario, lo sviluppo del diritto giurisprudenziale dedicato alle categorie ed alle tipologie del danno pubblico ed alle misure di prevenzione e di contrasto finanziario, determina -con piena evidenza- l'emersione della necessità di perfezionare ed ottimizzare le sinergie tra le nozioni sostanziali e gli istituti procedimentali e processuali, al fine di pre-

disporre un'efficiente *sistema di resistenza* alla diffusione dei nuovi fenomeni di devianza economica, che incrementano di continuo la propria capacità di aggressione della finanza pubblica.

È necessario tenere ben distinti il rischio d'amministrazione dal rischio della responsabilità amministrativa, poiché il primo (*rischio d'amministrazione*) costituisce l'elemento primario che opera a vantaggio dell'operatore od amministratore pubblico nei contesti organizzativi ad elevata difficoltà gestionale, mentre il secondo (*rischio della responsabilità amministrativa*) grava sui fenomeni di cattiva amministrazione con effetti immediati di contrasto e di deterrenza e con la contestuale e parallela salvaguardia della sana e buona e gestione finanziaria degli interessi pubblici, la quale è -pertanto- incentivata, e non viceversa inibita nei procedimenti di azione e di decisione amministrativa. È dunque palesemente errato ritenere che la Giustizia amministrativo-contabile possa essere annoverata tra le cause di inerzia, inibizione o rallentamento dell'agire e del decidere ammnistrativo.

Pertanto, sul fondamento delle superiori considerazioni, con la serena e consapevole coscienza professionale, condivisa con Tutti i Colleghi Magistrati ed il Personale amministrativo, di avere conferito e di continuare a conferire, il massimo impegno consentito dalle risorse disponibili, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la Procura Regionale

SIG. PRESIDENTE

- chiede alla Sezione Giurisdizionale di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2019 della Corte dei conti presso la Regione Lombardia.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA