



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE

PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2019**

**INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
GIANLUCA ALBO**



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE

PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019**

**INTERVENTO
DEL PROCURATORE REGIONALE
GIANLUCA ALBO**

UDIENZA DEL 8 MARZO 2019

PALERMO
AULA MAGNA
SCUOLA DELLE SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICO-SOCIALI

On.le Collegio, Signore e Signori tutti,

per l'analisi dell'attività svolta dalla Procura regionale nel 2018 rinvio alla relazione scritta e ai grafici di riferimento ove i dati statistici sono stati illustrati in aderenza alle tre fasi (istruttoria-giudizio-esecuzione) in cui è ripartita l'attività del pubblico ministero nel codice di giustizia contabile, prediligendo indicatori idonei a una rappresentazione funzionale in termini di effettività e qualità, dall'anno scorso sperimentati da questo Ufficio che crede fermamente nella necessità di superare l'approccio tradizionale ancorato al culto numerico.

I numeri sono importanti ma solo se hanno un contenuto, quel contenuto che quando si parla di azione si deve tradurre in effettività.

La riflessione di quest'anno è, innanzitutto, sul principio di effettività delle tutele.

Rinviando allo scritto, qui solo qualche spunto.

Nell'analisi sull'effettività dell'azione del pubblico ministero della Corte dei conti, due sono i capisaldi:

- a) professionalità e zelo dell'organo requirente sulla fattispecie concreta;
- b) adeguata assistenza normativa agli effetti generalpreventivi (alias: deterrenti) dell'azione del pubblico ministero.

Il primo profilo è soggettivo e non saremo noi a indagare sulla nostra professionalità; possiamo limitarci a fare qualche cenno di come la Procura regionale ha interpretato il principio di effettività.

Innanzitutto, l'azione della Procura siciliana si è rivolta verso i profili qualitativi e più significativi della domanda di giustizia contabile proveniente, con un flusso di macro dimensioni, dal territorio siciliano.

Rinviando per il dettaglio alla relazione, possono ricordarsi le contestazioni di danno erariale in materia di rifiuti, *mala gestio* fondi comunitari, ricorso ingiustificato a professionalità esterne, assunzioni vietate,

indennità e retribuzioni indebite, abuso della facoltà fiduciaria nelle nomine dirigenziali, errori sanitari, strumentalizzazioni funzionali illecite e dolose.

L'avallo, nel 2018 11 volte su 12, da parte della Corte di cassazione di pregresse azioni della Procura siciliana, consente di rilevare un significativo indice qualitativo delle azioni intraprese sui fenomeni siciliani di *mala gestio* e costituisce, al contempo, impulso per ancora cimentarsi in procedimenti istruttori complessi e delicati per l'entità del danno e/o per l'alto livello politico-gestionale dei presunti responsabili tratti a giudizio.

Inoltre, non solo è stata, con decisione, arginata la tendenza delle amministrazioni e degli amministratori a deresponsabilizzarsi investendo con trasmissioni atti la Procura contabile, ma proprio questo Ufficio evitando di incorrere nel "tranello pancontabilistico", cioè l'attrazione di attribuzioni altrui, ha dato impulso al doveroso esercizio delle azioni risarcitorie da parte dell'amministrazione danneggiata, spesso riluttante a farlo.

Risulta emblematica la vicenda della *mala gestio* dell'AMIA spa, ove, è stata la stessa Procura regionale ad investire l'amministrazione danneggiata per l'esercizio dell'azione di responsabilità; la scelta dell'Ufficio è stata recentemente avallata dalle Sezioni Unite (Cass. 22406/2018).

Vanno, comunque, segnalate anche positive e fattive prese di consapevolezza dell'amministrazione, quali le diffide e ingiunzioni di recupero ex articolo 3 r.d. 639/1910 per un ammontare complessivo di oltre 600 mila euro notificate dal Dipartimento della funzione pubblica a dirigenti regionali per incarichi aggiuntivi o non autorizzati.

In un contesto costituzionale di concorrenza delle tutele, proprio laddove il pregiudizio è subito dall'Erario, rileva, quindi, il ruolo del pubblico ministero contabile non solo come titolare esclusivo dell'azione contabile, bensì come organo di impulso al più celere ed esaustivo recupero in autotutela o con azioni restitutorie presso il giudice ordinario.

Proprio il codice di giustizia contabile, infatti, sembra aver ben chiaro anche un ruolo concorrente e integrativo all'intervento del pubblico ministero contabile allorché ha onerato l'Amministrazione danneggiata, non solo dell'obbligo di denuncia (comma 1, art. 52 c.g.c.), ma anche di uno specifico e autonomo obbligo commissivo di neutralizzare la condotta dannosa e, ove possibile, di intervenire in autotutela (comma 6, art. 52 c.g.c.).

In estrema sintesi, un sistema anticorruzione efficace non può affidarsi solo sull'impegno istituzionale del pubblico ministero contabile ma deve poter esigere un ruolo attivo dell'amministrazione incisa, episodicamente, o, ancor più grave, strutturalmente, da fenomeni di spreco di risorse pubbliche.

Passando, infatti, all'altro aspetto di riflessione, e cioè il profilo di assistenza normativa all'effettività dell'azione del pubblico ministero, deve rilevarsi la sostanziale fragilità dell'attuale sistema generalpreventivo e la conseguente necessità di concreti interventi legislativi di *anticorruzione sostanziale* ancorati alla previsione di effetti interdittivi funzionali, seppur temporanei, per amministratori e dirigenti condannati dalla Corte dei conti; tale deficit del Legislatore affiora proprio in Sicilia, ove si è registrato, e si continua a registrare, un singolare fenomeno di eterogenesi dei fini in cui la condanna del Giudice contabile, anche ad ingenti importi, per gravi episodi di spreco di pubbliche risorse non solo non ha pregiudicato il mantenimento di ruoli di responsabilità politico-gestionale per gli amministratori o alti dirigenti condannati, ma, in alcuni casi, sembra avere avuto un "effetto volano" per incarichi più delicati e di superiore rango.

Nell'Isola, più che altrove, non si comprende, o si continua a non volersi comprendere, che la condanna per danno all'Erario è un evento oggettivo sintomatico, quanto meno, di inidoneità a gestire le risorse pubbliche che tramite la fiscalità lo Stato riceve dai suoi cittadini.

Indubbiamente la effettività del contrasto a un fenomeno dipende non solo dalla qualità ma anche dalla quantità delle risorse a disposizione.

Alla data del 1/1/2019 si registra una scopertura di organico di magistrati del 50% rispetto all'organico di diritto.

Non occorre indugiare o rinviare alle tabelle dei grafici per dimostrare che l'esiguo numero di 6 magistrati in servizio presso la Procura regionale non possa considerarsi, né in astratto, né in concreto, adeguato a far fronte ai notori e gravi fenomeni di *mala gestio* che connotano le numerose ed eterogenee amministrazioni siciliane.

Tengo subito però a precisare che la carenza di organico lungi dal costituire fattore di (auto)-giustificazione è divenuta elemento di impulso per una organizzazione qualitativa dell'Ufficio, incentrata:

- sulla selezione qualitativa dei procedimenti da aprire;
- su prestabiliti criteri di priorità della trattazione degli affari ancorati principalmente al valore ponderale (weight) di ciascun fascicolo, in una scala di rilevanza e complessità crescente da 1 a 3 (W1-W2-W3);
- sulla digitalizzazione integrale del flusso di lavoro;
- sul continuo aggiornamento del personale.

Nel 2018 non solo può dirsi ultimata ma è già realtà consolidata l'operatività anche in remoto dell'ufficio del pubblico ministero.

L'elevato livello di informatizzazione è stato valorizzato anche a tutela delle facoltà difensive.

Massima è stata, e continuerà ad essere, l'attenzione per la tutela del diritto di difesa e, a dimostrazione di ciò, figurano le proposte della Procura regionale di modifica al codice, condivise dalle Sezioni Riunite, sulla razionalizzazione dell'intervento del difensore nella fase preprocessuale affidata agli articoli 29 (procura alle liti) e 71 (accesso al fascicolo istruttorio).

Nella consapevolezza del ruolo di parte pubblica e del perseguimento del diritto oggettivo, la Procura Regionale continuerà a valorizzare le

prerogative difensive confidando in una proficua interazione con i difensori connotata da serena, reciproca, lealtà: quest'ultima viene, però, meno con il ricorrere di tecniche difensive meramente dilatorie o con l'uso negli scritti difensivi di frasi inadeguate.

Prima dei saluti, qualche spunto di riflessione ancora sulla funzione, sulla disfunzione e sullo stato del *sistema anticorruzione in Sicilia*.

Innanzitutto va positivamente rilevato un intervento deciso e qualitativo di alcune Procure ordinarie dell'Isola che hanno portato alla luce gravi distorsioni dell'azione pubblica.

E a seguito di alcune vicende giudiziarie venute alla luce nel 2018, ma da tempo percepibili nella loro singolarità, non sembra più rinviabile una riflessione di sistema su una certa cultura della legalità affidata a sterile memoria, simboli e parole, e che per la sua fragilità non solo si rivela inefficace, ma rimane esposta a insidiose e interessate strumentalizzazioni ben lontane da buona fede e genuinità.

Una reale aspirazione all'affermazione di una legalità di sistema nell'Isola non può prescindere dall'affrontare con serena lealtà il tema di un contrasto contemporaneo della criminalità organizzata e con esso l'imprescindibile, in un'ottica di efficienza, problema della corretta allocazione delle risorse che vuol dire investire risorse umane e materiali dove servono, e con la adeguata proporzionalità, cioè per quanto realmente servono.

Anche il dato acquisito nel 2018 di oltre 7 milioni di euro di indennizzo ex legge Pinto desumibile dai decreti di equa riparazione pronunciati dalle quattro Corti di appello siciliane non è rassicurante se si pensa di riflettere su una corretta allocazione delle risorse nel servizio giustizia.

Passando al rapporto tra azione della Procura contabile e gestione delle risorse siciliane in Sicilia, si rileva che anche quest'anno sono state definite articolate istruttorie che hanno confermato un modello di indirizzo politico e

conseguente gestione delle risorse fondati sulla – erroneamente ritenuta – subordinazione del principio di legalità al merito politico, sintetizzabile nella sequenza, disponibilità risorse-libertà di impiego.

In sostanza gli organi di indirizzo-politico e gestione operano non come organi a valle del legislatore, ma identificandosi con lo stesso legislatore nella libertà dei fini e delle scelte; tale errato travisamento di funzioni e attribuzioni espone inesorabilmente amministratori, dirigenti e tutti gli organi funzionali, al sindacato di responsabilità, anche, per danno all'Erario.

Ciò che colpisce nelle fattispecie esaminate non è solo l'improvvisazione di certe scelte, non di rado inserite *ad horas* all'ordine del giorno, ma come la proposta improvvisata non abbia conosciuto reale resistenza e giuridico dissenso da parte, ad esempio, degli altri componenti degli organi collegiali, come se la collegialità fosse incompatibile con il diritto-dovere di opporsi a scelte illegittime e illecite, quanto meno, sul piano della lesività erariale.

Molti episodi di spreco di risorse pubbliche accertati in Sicilia e riconducibili ad organi collegiali non si sarebbero verificati, e non si verificherebbero, se ciascun componente rifuggisse da condotte di mera acquiescenza all'impulso politico-gestionale, onde evitare ciò che con suggestiva sintesi può definirsi la "trappola della collegialità".

Si stenta, purtroppo, in Sicilia a prendere coscienza che i principi di legalità e ragionevolezza costituiscono presidi democratici imprescindibili, sia nella fase di indirizzo politico che nella fase di gestione delle risorse pubbliche, e che, pertanto, non possono ipotizzarsi deroghe riconducibili all'autonomia statutaria o parlamentare.

Un ultimo punto.

Nel 2018 vi è stato un avvicendamento nel governo del Paese, ma anche il nuovo indirizzo politico non sembra preoccuparsi di intervenire non solo a livello di "sistema anticorruzione", ma neanche con semplici, ma urgenti, norme che prevedano conseguenze interdittive politico-gestionali quanto

meno per i casi più gravi giudizialmente accertati di responsabilità per danno all'Erario.

Anzi una recente insidiosa norma interpretativa, poi espunta dal testo convertito in legge del c.d. decreto semplificazione, rischiava di vanificare delicate azioni intraprese da varie Procure contabili della Penisola su compensi percepiti indebitamente da docenti universitari.

In un'ottica di anticorruzione non convince, infine, pur potendosene comprendere la *ratio*, la temporanea deroga alle soglie di affidamento diretto degli appalti.

Si auspica che tra le priorità di indirizzo politico del Paese si faccia divenire il contrasto alla, e della, *mala gestio* un segmento indefettibile del percorso costituzionale verso l'effettività delle tutele ove lo Stato con la corretta gestione delle risorse pubbliche deve assicurare la parità dei diritti dei cittadini rimuovendone gli ostacoli alla loro realizzazione.

Prima di passare ai saluti vorrei ringraziare la giovane artista Annalisa Elena D'Alba (classe 1997) che ci consente di riflettere con l'immagine forte della sua opera del 2017 intitolata "Speranza" e che ho individuato quale sintesi "visiva" della relazione di quest'anno.

E ora i saluti.

Sig. Presidente,

il primo saluto e ringraziamento va a Lei, che con efficiente discrezione ha iniziato un percorso di serena interazione, nella fisiologica diversità dei ruoli, tra Procura e Sezione Giurisdizionale: l'importanza e la difficoltà del Suo compito mi è chiara perché è, e non può non essere, anche il mio compito.

Un grato saluto va a tutti i Giudici della Sezione per l'impegno sempre dimostrato e con l'auspicio che sarà sempre più un impegno sereno e consapevole del delicato compito di far giustizia, nel fare giustizia.

Un gioioso benvenuto ai giovani oggi presenti grazie al lungimirante invito del Presidente Carlino, in linea con le felici indicazioni del Presidente della Corte dei conti; si è finalmente colto che i giovani non possono mai mancare se si discute di legalità.

Ringrazio, quindi, i colleghi magistrati, contabili e non, qui presenti, con un particolare ringraziamento ai colleghi della Procura regionale, dell'Ufficio di Procura Generale, della Sezione di controllo e, last but not least, ai collegi della Sezione di appello per la Sicilia, di cui una pregevole ordinanza in materia pensionistica di rimessione alla Consulta è stata proprio ieri pubblicata sulla Gazzetta ufficiale.

Un saluto particolare va, quindi, al Prof. Balestra, in rappresentanza del Consiglio di Presidenza e al dott. Della Ventura, rappresentante dell'Associazione Magistrati.

Grazie ai Prefetti dell'Isola, delicati e indispensabili organi omnibus, e ai tanti esponenti delle istituzioni pubbliche che hanno condiviso con la Procura regionale il medesimo impegno nel rafforzamento della legalità nell'ambito dell'amministrazione e che hanno collaborato per la realizzazione degli obiettivi di tutela erariale.

Un ringraziamento speciale va riservato alla Guardia di Finanza, sulla cui insostituibilità nelle azioni più delicate della Procura regionale si è già detto, con l'occasione intendo dare il benvenuto al Gen.le Lopez di recente insediatosi nel delicato compito di Comandante Interregionale dell'Italia sud-occidentale ma già rivelatosi accorto e qualificato interlocutore per la Procura regionale siciliana; un ringraziamento particolare va anche alla Capitaneria di Porto che, mettendo a disposizione uomini e mezzi, ha colto la priorità della tutela erariale nel caotico contesto siciliano di gestione

del demanio costiero; vanno rinnovati stima e gratitudine all'Arma dei Carabinieri che sicurezza e ordine assicura nei nostri uffici; un attestato di stima va alla Polizia di Stato che nel 2018 ha felicemente sostenuto delicati impegni di ordine pubblico; grazie anche alla Polizia Municipale di Palermo presente nei nostri uffici; un ringraziamento generalizzato, ma non meno intenso, va a tutte le Forze di Polizia che operano nel vasto territorio di competenza della Procura della Corte dei conti siciliana.

Ringrazio anche gli organi di stampa per avere seguito, con attenzione e competenza, l'attività del mio Ufficio.

Le ultime, e, quindi, più importanti, energie nei ringraziamenti vanno riservate a tutto il personale della Procura regionale che nel 2018 ha ancor più compreso la necessità di coinvolgere nel consolidato impegno quotidiano anche il cuore, indispensabile valore aggiunto per meglio affrontare i compiti funzionali.

Nel ringraziare ancora tutti i presenti per l'attenzione, voglio riservare gli ultimi istanti per ricordare un collega esemplare, un amico caro, il Presidente Mario Scano, mio esempio per tutto.

Scusandomi qualora mi fossi dilungato, Le chiedo, Sig. Presidente, all'esito degli interventi programmati, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2019 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana.

Palermo, 8 Marzo 2019

Il Procuratore regionale
Gianluca Albo

