CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

PROCURATORE REGIONALE
ANTONIETTA BUSSI

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
ANTONIETTA BUSSI

CAGLIARI 8 MARZO 2019

PREMESSA

Presidente,

Colleghi Magistrati, illustri Autorità, Avvocati e Cittadini, rivolgo a tutti voi, con sentimento di gratitudine, il saluto dei Pubblici Ministeri dell'Ufficio di Procura di Cagliari.

Un particolare ringraziamento rivolgo al Procuratore generale che ha voluto onorarci con la sua presenza.

Mi sia consentito dedicare ancora un pensiero al Presidente Mario Scano, Magistrato di altissimo valore e di grandissima sapienza, ogni giorno presente nel ricordo di ciascuno di noi.

L'apertura dell'anno giudiziario si pone quale importante momento di riflessione per analizzare il cammino compiuto dalla Magistratura contabile nell'esercizio della sua funzione, informando la comunità dei risultati attesi e degli effetti conseguiti, rispetto alle istanze di cui, secondo l'ordinamento, è - e si è fatta - portatrice.

Essa costituisce l'unica occasione, per giudici e pubblici ministeri, per parlare dentro le aule d'udienza al di fuori dei processi nella consapevolezza che altre forme di esternazione possono mettere a repentaglio i valori di indipendenza e di imparzialità, ma anche di credibilità, e la loro percezione.

Consente altresì di volgere lo sguardo allo scenario di riferimento storico e socio-economico nel quale l'attività è intrapresa, avendo attenzione al ruolo di custode degli interessi economici (finanziari e contabili) assegnato alla Corte dalla Costituzione, a salvaguardia del corretto operare delle pubbliche amministrazioni e dei suoi funzionari, in un'ottica di accresciuta lealtà e trasparenza.

Ciascuna sfera giudiziaria, pur nella sua autonomia, è espressione del sistema di bilanciamento dei poteri e concorre, in una visione armonizzata e unitaria di tutela, a sostenere i percorsi virtuosi del vivere sociale, rispondendo a un "dovere etico", prima che giuridico.

L'impostazione tradizionale chiede, tuttavia, rinnovate letture alla luce delle incalzanti trasformazioni che si registrano nell'attuale periodo storico.

Emergono nuovi bisogni, individuali e collettivi, ormai proiettati verso dimensioni prive di confini, all'interno delle complesse architetture dei *big data* dove masse di informazioni, sempre più connesse e sempre meno coordinate, si contendono tra obblighi di trasparenza e diritti di riservatezza. E' un'evoluzione questa che reca con sé nuove competenze, chiede maggiore rapidità nelle azioni e impone mutati strumenti di protezione, perché sia sempre assicurata l'effettività della giustizia.

Anche il Codice contabile, approvato con Decreto legislativo n. 174 del 2016, elegge tale ultimo principio generale (art. 2[1]), assieme a quello di concentrazione (art. 3), tra i canoni fondanti la riforma di questo speciale settore di presidio erariale[2], collocando le nuove formule processuali in una prospettiva europea, non solo al fine di garantire celerità nella decisione, ma anche per consacrare il "diritto a un rimedio adeguato", cioè corrispondente all'esigenza sostanziale portata dinanzi al giudice[3,4].

Il richiamo ai parametri comunitari, oltre a enfatizzare "l'intima connessione tra il processo e il sistema di garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo"[5], pone come obiettivo il raggiungimento di un livello minimo *standard* di accessibilità e di qualità di difesa, postulando una coincidenza di prospettive tra effettività ed efficienza della giurisdizione.

Su questo tema continuano da tempo a registrarsi accese discussioni sulla ricerca di soluzioni che, sul piano legislativo e dell'organizzazione del lavoro, consentano

[1] Art. 2 CGC (Principio di effettività): "La giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo".
[2] Analogamente, l'art. 1 del Codice del processo amministrativo, rubricato "Effettività", così recita: "La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo".
[3] "Il codice della giustizia contabile – commento articolo per articolo" a cura di Adriano Gribaudo; Maggioli editore- commento all'articolo 2.
[4] Ragionevole durata, contraddittorio tra le parti in posizione di parità, imparzialità e terzietà del giudice, costituiscono pertanto l'intelaiatura alla quale la novella legislativa, in funzione di una più evoluta adesione ai principi dell'art. 111 Costituzione, si è affidata, nell'intento di pervenire all'ammodernamento complessivo dei mezzi e delle tecniche di tutela nella piena attuazione del "giusto processo" dinanzi al Giudice erariale.
[5] "Il codice della giustizia contabile – commento articolo per articolo", cit.

all'universo giudiziario di provvedere nel modo migliore e più solerte.

In un ordine ideale di esigenze da soddisfare, l'esercizio di tale funzione interpreta uno dei momenti essenziali e irrinunziabili nella regolazione dei rapporti umani e sociali, diventati, come è stato efficacemente osservato, *una fonte inesauribile di domande* alle quali, per bene operare, bisogna dare appropriate risposte, preservando la piena uguaglianza di ciascuno, così nei diritti come nei doveri, intesa nella sua accezione opposta a quella di indifferenza o di privilegio (art. 3 Cost.).

La flessione dei tempi di erogazione dell'indispensabile servizio giustizia alla collettività ha rappresentato uno degli obiettivi inseguiti negli ultimi anni dal Legislatore, anche per fronteggiare la dimensione degli oneri sostenuti dallo Stato e derivanti dalle misure risarcitorie accordate ai privati per il superamento dei termini di ragionevole durata dei processi, secondo le regole fissate dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta legge Pinto)[6].

La spinta sulle politiche dell'innovazione, incentrate principalmente su processi massivi di digitalizzazione, abbraccia tutti i settori pubblici[7], proiettati verso un modello ad alta intensità tecnologica, in cui si è giunti persino a teorizzare l'impiego di algoritmi predittivi e di decisioni automatizzate[8], per casi routinari e standardizzati.

In questo ambito si inquadra l'intensificazione dell'informatizzazione della macchina giudiziaria, compresa quella della Corte dei conti: non credo sia necessario oggi, nel 2019, soffermarsi a elencare i numerosi vantaggi che in termini di produttività e di costi ciò può determinare.

Mentre del tutto lontana e, forse, non in concreto, al momento, praticabile è

[6] Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2017 – Volume II. Nel 2017, a livello nazionale, risultano emessi n. 15.367 ordini di pagamento.

[7] Il Codice Amministrazione digitale (CAD) è il testo unico che riunisce le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione. Istituito con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è stato successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217.

[8] Congresso nazionale forense– Tavola rotonda su "Il ruolo della giurisdizione per la composizione dei conflitti nella società contemporanea – Avvento della predittività", Catania - ottobre 2018.

l'attuazione di una giustizia predittiva[9], ossia della capacità di calcolare la probabilità di un esito giudiziario sulla base di un modello matematico, pure evocata in diverse sedi di dibattito, quando si affronta il tema dell'efficienza.

Siamo distanti da quando Piero Calamandrei scriveva del sentimento e della logica nelle sentenze, rilevando che ai Magistrati non basterebbe conoscere a perfezione le leggi come sono scritte, ma sarebbe necessario che altrettanto conoscessero la società in cui queste leggi devono vivere[10]. In queste semplici parole si può riassumere la maggiore criticità, per il vero evidenziata, di una decisione affidata a un algoritmo, insensibile agli aspetti fondamentali della cultura giuridica e al "senso della giustizia", che scaturisce dal libero convincimento del giudice o dal contraddittorio tra le parti[11].

La rapida accelerazione verso sistemi automatizzati genera profondi cambiamenti che, come tali, recano con sé un'inevitabile ambivalenza: accanto alle aumentate potenzialità, vi sono rischi, talvolta nascosti o non agevolmente percepibili, che impongono, da un lato, di innalzare la soglia della sicurezza (per tutelare la riservatezza), dall'altro di non attenuare le conquiste in termini di trasparenza (per garantire la pubblicità e l'informazione).

La forte tensione che si determina diventa terreno di complicati bilanciamenti tra differenti valori fondamentali della persona, che devono essere ridisegnati seguendo mutati schemi interpretativi della realtà economica e sociale, caratterizzati da un'enorme quantità di notizie (volume), con formati assai differenti (varietà), elaborati a ritmi sempre crescenti (velocità).[12]

Ogni interazione del cittadino o dell'impresa con la pubblica amministrazione genera dati: inserirsi con consapevolezza in questo mutato concetto di spazio,

[9] Per le varie accezioni della formula cfr. C.Morelli, "Giustizia predittiva: in Francia online la prima piattaforma europea", in Altalex 3 aprile 2017. Sulla rivista on line Questione giustizia si occupano del tema C.Castelli e D.Piana, "Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi" (2018) e P. Serrao d'Aquino, "Digito ergo sum: la tutela giuridica della persona dagli algoritmi" (2017).
[10] P. Calamandrei "Elogio dei giudici" scritto da un Avvocato.
[11] Convegno di studi – Università di Padova, "Certezza del diritto, prevedibilità della decisione e giustizia predittiva. Verso una nuova calcolabilità del futuro giuridico?" 24 ottobre 2018.
[12] AGCOM- Servizio economico-statistico - Big data - Interim report nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 217/17/CONS.

significa porsi sullo stesso piano delle nuove modalità di gestione delle istanze generali e dei singoli, nonché delle loro deviazioni, che chiedono di essere, più celermente, rimediate, ma che, più difficilmente, possono essere captate e prevenute.

Le nuove frontiere del *cyber* crimine, riferite anche all'impiego e all'abuso degli strumenti informatici di comunicazione o di condivisione per finalità illecite, soprattutto nell'ambito delle azioni con scopi corruttivi o, comunque, dirette a favorire persone, gruppi o poteri, non potranno essere facilmente raggiunte se non rivedendo i metodi di ricerca volti a ricostruire i molteplici punti di connessione di cui un operatore pubblico inconsapevole o infedele può disporre.

Affiorano inesplorate forme di illecito erariale, rimaste talvolta inizialmente prive di *copertura giudiziaria* - confinate in zone grigie in cui più facilmente possono insinuarsi e trovare terreno fertile conflitti di interesse[13] - che aprono prospettive di tutela dei pubblici averi mai battute. In tal modo la funzione della Corte – in particolare quella inquirente - corre sullo stesso filo dell'evoluzione amministrativa, seguendone i processi innovativi e le immancabili disfunzioni, quale "custode vigile della pubblica fortuna", che siede all'apice del sistema finanziario"[14].

***

1. Osservatorio generale. La multiforme natura delle gestioni pubbliche: spostamento dell'asse pubblico-privato e patologie emergenti nel sistema.

Sempre più frequentemente, solo indagini mirate riescono a portare alla luce le strategie di malaffare più raffinate. Nella società contemporanea, anche in questo campo, la condotta illegale, quasi mai, vive isolata rispetto a una "rete" di situazioni che, dando luogo a patologie di contesto, non di rado inquinano l'intera struttura, rendendo poco agevole l'emersione degli illeciti.

Tali realtà, per poter essere fermamente contrastate, necessitano di forme di

[13] Requisitoria orale in sede di parifica del rendiconto generale dello Stato 2016.
[14] Discorso di insediamento del Procuratore generale Michelangelo Troglia del 1° ottobre 1862, in Scritti per i 150 anni della Corte dei Conti – 1862/2012 a cura di Salvatore Sfrecola – Prefazione di Gustavo Zagrebelsky.

cooperazione investigativa e di vigilanza, in cui diverse competenze specialistiche si confrontano e operano, unendo ruoli e saperi.

Il superamento della "mala gestio", intesa come distrazione delle risorse pubbliche dal fine precostituito, richiede, dunque, interventi multidirezionali, di natura non solo repressiva, ma anche preventiva.

La portata degli effetti non è, infatti, circoscritta all'ambito in cui le anomalie, che si sostanziano in abusi o disfunzioni, ritardi o inerzie, sono riscontrate: esse, oltre a ledere direttamente la sfera finanziaria, ingenerano costi riflessi smisurati, sovente connessi alla perdita di efficienza che inevitabilmente accompagna la cattiva conduzione della *res publica*. Non è inusuale, in questi casi, che l'amministrazione sia costretta a fare ricorso a ingenti risorse umane ed economiche per ripristinare il corretto andamento delle attività e dei servizi, anche al fine di ricostituire il rapporto fiduciario con i cittadini, leso dalla perdita di credibilità che sempre permea la scoperta degli episodi di disonestà o, ancor peggio, in cui trova conferma, nell'opinione di parte non irrilevante della collettività, lo stigma da cui, non da ora, è segnato il pubblico ufficio e i suoi operatori.

In termini di reazione giudiziaria, anche nell'anno appena trascorso, non sono mancate iniziative a tutela dell'interesse patrimoniale e non patrimoniale dell'Erario, connesse a forme di risarcimento riconducibili alla fluida categoria del danno "da disservizio" e alla pluri-contestata figura, di conio originariamente 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 corretto funzionamento di un servizio o di un intero settore, la cui regolare ripresa comporta dispendio di energie e di mezzi, che non può non essere accollato al soggetto resosene responsabile.

E' quanto viene comunemente riscontrato nei casi, che non sono mancati anche nel periodo considerato, di **assenteismo** dei dipendenti pubblici, i quali

allontanandosi ingiustificatamente dal posto di lavoro creano pesanti disagi alle funzioni svolte dall'ufficio di appartenenza; o ancora, nell'acquisto **di costosi beni,** tra cui, soprattutto in ambito sanitario, **dispositivi o strumentazioni diagnostiche,** sempre più innovativi e destinati a cadere in disuso sul piano tecnologico, senza essere mai stati messi in funzione. Con maggiore assiduità, ci si imbatte in **casi di distrazione di somme**[15] da parte di pubblici impiegati che, agendo sui sistemi contabili, generano vere e proprie gestioni parallele. Attraverso l'alterazione di documenti o la manipolazione di dati, i soggetti si appropriano, con singolare abilità, di considerevoli importi, disponendo liquidazioni a proprio favore o prelevando direttamente dal denaro che sono incaricati di riscuotere[16].

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**.

A seguito degli interventi legislativi, ormai non più recenti (c.d. *"Lodo Bernardo"*[17]), la fattispecie è stata fortemente circoscritta, essendo stato previsto, quale condizione di proponibilità della domanda, a pena di nullità, che il fatto costituisca 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.

Il rigore, appena mitigato con la riformulazione della disciplina nel codice di giustizia contabile (art. 51 comma 7), non ha fatto venire meno tale forma di "pregiudiziale penale", dai più ritenuta non in linea con il principio di autonomia tra il giudizio erariale e quello penale.

Tuttavia, la disposizione novellata ha determinato un possibile ampliamento delle fattispecie perseguibili da parte del Pubblico Ministero contabile, stante l'abrogazione dell'art. 7 della L. 97/2001, con riguardo alle specifiche figure di

[15] Anche dalla Relazione del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, per la cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario 2019, si evince che i reati di peculato sono in aumento in alcune Procure.
[16] Oltre al pregiudizio patrimoniale derivante dalla sottrazione materiale di beni, il fenomeno richiede molto spesso misure volte a rimediare al disordine amministrativo e contabile rinvenuto dopo l'accertamento dei fatti.
[17] Art. 17, comma 30-ter, d.l. 78/2009, convertito nella L. 102/2009.

reato cui la norma faceva riferimento (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 pubblici o, comunque, dei soggetti legati da rapporto di servizio, in funzione riparatoria dell'offesa arrecata al suo buon nome e alla sua identità.

Sotto tale profilo, infatti, deve tenersi in debita considerazione che la sopraggiunta Ordinanza n. 145/2017 della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle irragionevoli restrizioni pre-codicistiche, al di là dell'esito (inammissibilità per mutato quadro normativo di riferimento), presenta spunti di rilevante interesse ai fini di più ampie prospettive di applicazione della disciplina, con il superamento degli angusti limiti stabiliti per la contestazione del relativo danno.

Di interesse, le decisioni del Giudice contabile che nel corso dell'anno hanno contribuito a chiarire alcuni aspetti, di non incontrastata lettura, di siffatta tipologia risarcitoria, quali l'azionabilità in caso di sentenze, emesse dal giudice penale, di patteggiamento[18] o di non luogo a procedere per prescrizione[19], per le quali è stato ritenuto comunque esercitabile il danno all'immagine connesso alla condotta delittuosa esaminata.

La stretta correlazione tra illecito erariale e illecito penale, che si realizza nelle ipotesi in argomento, nelle quali la conseguenza sul piano economico a carico del responsabile costituisce il risvolto dell'azione criminosa, emerge con tutta evidenza in numerosi altri casi in cui le deviazioni dal pubblico agire offendono l'ordinamento su diversi piani e con diversi gradi di gravità.

Nell'anno trascorso è tornata in primissimo piano la questione legalità *versus* corruzione, il cui dibattito recentemente è approdato in sede legislativa, con l'approvazione parlamentare della Legge n. 3 del 9 gennaio 2019, con la quale sono state adottate misure per il contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione, oltre che di trasparenza dei partiti, dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro

[18] Ex multis II Sez. App. n. 674 del 2018;
[19] Sez. Lombardia n. 284 del 2018;

finanziamento.

Quest'ultimo tema, di perdurante attualità a fronte di non marginali sprechi nel passato legati ai costi della politica e all'uso disinvolto di risorse collettive distolte dai fini istituzionali, che continuano a giungere anche nelle aule giudiziarie di questa Corte, chiama in campo il più rilevante problema della spesa pubblica.

Non da oggi, l'impiego e la destinazione delle finanze statali (in senso lato), soprattutto quelle di parte corrente, così come il debito pubblico su cui si riverberano, sono individuati come uno dei principali ambiti sui quali occorre proseguire con potenti interventi di revisione (si parla di *spending review*), che conducano ad un efficientamento generale del Paese.

Per lungo tempo, tuttavia, è stata curata la sintomatologia piuttosto che la patologia, con non poche ricadute sociali[20]: la frammentazione in multiformi complessi normativi di disposizioni che, *singulatim,* sono intervenute a dettare regole di dettaglio, minute prescrizioni e divieti, accompagnate da sanzioni di varia natura (penale, erariale, disciplinare, dirigenziale e di risultato), ha prodotto di fatto un indebolimento generale delle forme di controllo più incisive, originariamente concepite come parte integrante dell'esplicazione della funzione pubblica e tacciate ingenerosamente di formalismo e di eccesso di burocrazia.

E' invalso nella storia un certo uso dispregiativo di detto termine, in origine pensato per descrivere una formula organizzativa del potere legale, ovvero fondato sulle regole, che ha finito per oscurare il senso profondo della sua genesi, quale metodo di razionalizzazione, posto a garanzia dell'eguaglianza.

Nell'amministrazione burocratica ... *la precisione, la rapidità, l'univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria* (secondo Max Weber).

E quindi, fedeltà all'ufficio, competenza e preparazione, accesso mediante concorso pubblico, sviluppo meritocratico della carriera, professione svolta in via

[20] Discorso del Procuratore Generale Alberto Avoli per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019.

esclusiva, dovere di non divulgazione degli affari d'ufficio e netta separazione con la vita privata dei funzionari, sono i capisaldi su cui si fonda il rappresentato schema ideale: a ben vedere, esso in più punti si identifica con quello tracciato dalla Carta costituzionale, che negli articoli 97 e 51 consacra i principi di imparzialità (ma anche di legalità e di buon andamento) dell'amministrazione e dei dipendenti, nell'art. 98 individua l'accesso mediante concorso pubblico quale regola inderogabile e nell'art. 54 detta una linea di comportamento nell'adempimento dei doveri pubblici, da attendere con disciplina e onore.

Nell'intento di far fronte alle croniche disfunzioni della burocrazia, in realtà legate alla degenerazione del modello a causa (ormai pacificamente riconosciuta) di troppe leggi, troppe competenze, troppi enti, che hanno portato a un continuo logoramento dei ricordati pilastri fondamentali, sono stati avviati negli scorsi decenni imponenti processi di riqualificazione dell'intero sistema istituzionale, diretti a dare un volto nuovo all'esercizio del potere pubblico, principalmente, ridisegnando i rapporti dell'amministrazione con i cittadini e con le imprese.

L'opzione verso moduli improntati ai valori di efficacia e di economicità, intesi quale specificazione del più generale principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 cost. e, dunque, rilevanti sul piano della legittimità della azione[21], è stata accompagnata da una consistente apertura verso concetti e regole di matrice privatistica, nel nome dell'incremento dell'efficienza dei servizi, della produttività e della *performance* delle strutture, che quando non si è tradotta in un cambiamento solo lessicale, ha portato a un rivolgimento dell'intero modo di essere dell'organizzazione, non senza che residuassero tuttavia ampie zone d'ombra.

Tale percorso, comunemente definito di aziendalizzazione, avrebbe dovuto segnare il passaggio dalla logica dell'adempimento a quella del risultato, e quindi approdare a una revisione globale dell'attività, comprese le gestioni privatistiche

[21] Da ultimo la Corte di Cassazione, SS.UU., con sentenza n. 1408 del 2018, nel confermare il potere della Corte *… di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto* ***funzionale****, in ordine, cioè, alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore,* ha ribadito che *… la L. n. 241 del 1990, art. 1, comma 1, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia, costituenti specificazione del più generale principio costituzionale di cui all'art. 97 cost., e rilevanti non solo sul piano della mera opportunità, ma anche della legittimità della azione amministrativa..."***.**

condotte con denaro pubblico (sempre più diffuse), in grado di porsi al servizio di una società in trasformazione, i cui tempi sono spesso dettati dall'esigenza di una crescente integrazione con i canoni europei.

Malgrado il lasso temporale trascorso dall'avvio del processo di ammodernamento, almeno sul piano legislativo (risalente ai primi anni '90), molti degli obiettivi fissati, per quanto concerne l'adeguamento di metodi e contenuti, stentano a definirsi realizzati.

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

Altrettanto, è stata ormai da tempo avvertita netta la sensazione che andasse progressivamente dilagando e intensificandosi *uno stato di crisi, indotto dal sovrapporsi di nuove a vecchie patologie, di disfunzioni e disservizi tali da far dubitare che questo tipo di amministrazione sia veramente adeguato a realizzare gli obiettivi di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi, stabiliti dal Legislatore*[22].

E questo è tanto più vero in considerazione dell'attenuazione delle rigide regole della spesa pubblica nei rinnovati assetti, caratterizzati da un sempre maggiore ricorso alla esternalizzazione di interi segmenti di azione e alla costituzione di società partecipate con capitale pubblico, nonché da un ritorno a logiche di affidamenti in "emergenza" operati in deroga alle procedure ordinarie (è il caso di opere pubbliche di rilevanza strategica o di servizi essenziali).

La fuoriuscita di ingenti risorse dal circuito tradizionale della contabilità e dai suoi precetti, in tali settori, si è spesso tramutata nella fuoriuscita della stessa spesa dal circuito della legalità.

Una particolare attenzione deve pertanto continuare a riservarsi, per l'importanza rivestita dagli interessi erariali implicati, all'incremento di gestioni di inerenza

[22] In particolare, già nell'intervento inaugurale del Procuratore regionale, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2004.

pubblica affidate a figure estranee all'amministrazione, ovvero "delocalizzate"(come accade per le aziende private destinatarie di contributi, per le banche affidatarie di denaro pubblico, per le imprese concessionarie di servizi primari, per le società partecipate), in cui è stato sovente riscontrato un insanabile scollamento tra lo strumento economico-imprenditoriale tipico della loro natura privata (improntata al profitto) e la finalizzazione verso obiettivi generali, di cui sono state rese compartecipi o portatrici.

Il conflitto che ne è scaturito ha assunto forme di vere e proprie deviazioni che, quando non raggiungono la soglia penale, di certo si sostanziano nella grave lesione delle sostanze pubbliche che alimentano le composite realtà.

***

Diversi casi giunti all'esame delle Procure, nel corso degli anni, hanno messo in risalto il descritto fenomeno, particolarmente evidenziabile nell'espansione, che ha caratterizzato il recente passato, di organismi societari a partecipazione pubblica, costituiti con lo scopo di tenere in vita "spazi di potere" e sottrarre interi comparti alle regole di evidenza pubblica o ai vincoli di bilancio, con ripercussioni negative per la collettività, in termini di aumento costante dei livelli di indebitamento e di correlate perdite di esercizio da ripianare.

Analogamente è a dirsi per il ricorso indiscriminato, in tali ambiti, ad assunzioni di personale senza alcuna predeterminazione del reale fabbisogno e al di fuori di ogni procedura selettiva, nonché dei sempre più elevati costi di funzionamento connessi al mantenimento di dispendiose strutture o agli incarichi negli organi di amministrazione, in assenza di una chiara cornice normativa, intervenuta solo gradualmente, a posteriori e in funzione di rimedio [23].

[23] Diverse sono le disposizioni intervenute nel tempo per l'estensione delle norme pubblicistiche a settori tradizionalmente esclusi. Si citano, ad esempio, l'articolo 1, comma 5, legge 30 dicembre 2004, n. 311 e la legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica del dicembre 2009, n. 196, per quanto riguarda la definizione di pubbliche amministrazioni da indicare nell'elenco ISTAT, al fine di specificare quali enti sono tenuti ad applicare le norme volte al contenimento della spesa pubblica. A tale elencazione, fa rinvio l'articolo 2 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, per una definizione di pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione. E ancora, l'articolo 22 della legge 241/1990, così come riformulato dall'articolo 15 della legge 15 del 2005, in materia di accesso, che si rivolge a *tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.* Così pure il Codice dei contratti di cui al Decreto legislativo 50/2016 che estende l'applicazione di disposizioni

L'ampio processo di de-regolazione amministrativa, attuato secondo formule organizzative eterogenee e in continua evoluzione, ha generato dunque non esigue disutilità.

Le finalità poste a sostegno del ricorso alle varie figure societarie per la gestione dei servizi pubblici - in modo che ne fosse assicurata la maggiore snellezza e l'incremento degli standard qualitativi - risultano sulla base dell'esperienza storica registrata largamente disattese, essendosi, per contro, rilevata in molti casi, pur senza giungere a generalizzazioni, una progressiva dequalificazione delle prestazioni, in netta controtendenza con gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza posti a base della soluzione privatistica.

In simili contesti, più che mai, possono essersi determinate le condizioni per un più agevole radicamento di comportamenti corruttivi, di nuove forme di scambio, di non tollerabili sprechi e di ingiustizie, anche a causa della fragilità del tessuto economico e sociale, particolarmente gravato dal problema del lavoro, che porta a oscurare i valori più elementari della legalità e mette a repentaglio la personale dignità del soggetto che vive una situazione di svantaggio.

Di rilievo, su questo versante, le disposizioni introdotte dal D. L.vo 175 del 2016 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - e nel successivo decreto correttivo (D. L.vo n. 100 del 2017), che, recependo gli orientamenti stratificati della Corte costituzionale[24], hanno posto termine al lungo lasso di tempo in cui tali organismi sono rimasti affrancati da qualunque forma di prescrizione paragonabile a quella prevista per i settori amministrativi tradizionali, fissando vincoli in materia di reclutamento e imponendo l'adozione, a pena di sanzioni, di regolamenti in cui siano stabilite le modalità di selezione del personale, nel rispetto dei principi eurounitari di trasparenza, pubblicità e imparzialità (art. 19).

pubblicistiche anche a soggetti prima esclusi dall'area della regola pubblica, nonché le norme in materia di trasparenza e di regole funzionali alla prevenzione dei fenomeni di cattiva amministrazione, che per effetto dell'articolo 3, comma 2 del Decreto legislativo 97/2016 (cd *Decreto FOIA*) si rivolgono a tutta una serie di soggetti di natura privata, ove presenti fonti di finanziamento pubblico in una determinata misura e la totalità dei componenti o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia stata designata dalla P.A.

[24] Ex multis sentenze n. 248 del 2016 e n. 113 del 2017.

Lo spostamento dell'asse pubblico-privato verso gestioni alternative e disomogenee ha posto più di un problema di affermazione della giurisdizione del giudice contabile, considerato il quadro di riferimento regolatorio non sempre lineare ed univoco, con una tendenza generalizzata, tuttavia, a dare maggiore rilevanza alla natura pubblica delle risorse utilizzate, anziché a quella del soggetto cui sono affidate.

E' ormai definitivamente assodato che appartenga alla competenza della Corte dei Conti la materia del danno erariale conseguente alla concessione a privati di finanziamenti pubblici, di derivazione europea e nazionale; le prime decisioni della Corte di Cassazione risalgono al 2006 (SS.UU. ord. n. 4511 del 2006), senza incontrare mai cedimenti[25].

Il contrasto alle frodi e alle irregolarità nella percezione ed utilizzo delle risorse pubbliche erogate per l'attuazione di programmi di intervento infrastrutturale, rientra pertanto nelle attività della Procura, che agisce su un ampio spettro di ipotesi, in corrispondenza della varietà dei casi di malversazione, di sviamento e di sottrazione che, con invariata frequenza, si riscontrano.

Nello stesso arco di tempo, non uguale esito positivo si è registrato per le società a partecipazione pubblica: nell'ultimo decennio si è in realtà rinsaldato, ad opera delle Sezioni Unite della Suprema Corte, un orientamento opposto, volto tendenzialmente a circoscrivere l'azione della Magistratura contabile alle fattispecie di responsabilità accertate nell'ambito della categoria dell'*in house providing*, siccome caratterizzata da un regime *sui generis,* che ne consente la qualificazione di sostanziali enti pubblici [la Corte costituzionale, nell'osservare che, alla stregua della stessa denominazione, si è in presenza di una *longa manus* della pubblica amministrazione ha precisato che… *Il velo che normalmente nasconde il socio dietro la società è dunque squarciato: la distinzione tra socio (pubblico) e società (in*

[25] Nel consolidato orientamento, si inscrive, da ultimo, l'ordinanza n. 14436 del 2018, con la quale la Suprema corte di Cassazione ha ricompreso in questa sfera anche il privato che abbia eseguito, per conto del futuro percettore, perizie o attività preparatorie indispensabili all'ottenimento dei fondi incentivanti, poiché tale condotta si inserisce quale presupposto indefettibile (tanto da potersi definire immancabilmente sostitutiva od integrativa della specifica attività istruttoria incombente alla P.A. erogante) per l'indebita liquidazione dei contributi pubblici, configurando un rapporto di servizio con l'ente erogante.

house) non si realizza più in termini di alterità soggettiva[26]*].*

Molteplici le motivazioni di volta in volta poste a fondamento del diniego della cognizione erariale, a favore di quella ordinaria, tutte sostanzialmente riconducibili all'esigenza di salvaguardare l'integrità del sistema privatistico connesso allo "statuto societario", in mancanza di esigenze derogatorie che possano far superare la formula ordinamentale conformata dal codice civile.

Come già in passato si è avuto modo di sottolineare, nonostante i numerosi sforzi ermeneutici compiuti dalla Corte dei conti, volti al riconoscimento generalizzato dell'assoggettamento degli organi sociali delle società in mano pubblica alla propria attribuzione, è stata mantenuta una sostanziale posizione di "arresto", per ciò che concerne i tipi di società privi dei caratteri dell'*in house*. Nel reiterare i principi più volte enunziati, infatti, la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo all'autonomia giuridica e patrimoniale dell'ente societario rispetto al socio pubblico, ha ribadito la giurisdizione del giudice civile, non essendo, in tal caso, configurabile un danno immediatamente incidente sull'erario (Cass. Sez. Un. ord. n. 23306 del 2015, su Alitalia S.p.a.).

Non così, nell'ipotesi in cui l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un nocumento che – come per il danno all'immagine – sia stato inferto all'ente partecipante direttamente, oppure quando siano state assunte condotte, da parte del rappresentante dell'azionista pubblico, lesive del valore della partecipazione.

Nei termini delineati, si è espressa la disposizione con cui il Decreto legislativo n. 175 del 2016 ha disciplinato la responsabilità in seno alle società a partecipazione pubblica, confermando la giurisdizione della Corte dei conti per le sole società *in house*, nonché per i danni, patrimoniali o non patrimoniali, subiti dagli enti partecipanti, nei confini tracciati dalla Corte di Cassazione.

Tale impostazione tuttavia ha lasciato aperto il problema dell'esclusione dall'area del giudizio contabile dei numerosi comportamenti di cattiva gestione di chi opera in realtà formalmente private, anche se per diversi aspetti assoggettate alle regole

[26] Sentenza n. 46 del 2013.

della finanza pubblica[27], ma comunque sottratti al regime della responsabilità erariale, nonostante la natura, altrettanto pubblica, delle risorse in gioco.

Gli indirizzi giurisprudenziali successivi non hanno risolto gli interrogativi, sinora 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 finanze pubbliche verso gestioni in costante passività[28].

Nel 2018 la Corte di Cassazione non si è discostata dai propri precedenti, che hanno continuato a generare situazioni d'incertezza interpretativa sull'estensione della sfera di pertinenza del giudice contabile. Particolarmente significativa in questi termini è l'ordinanza delle SS.UU. n. 22406/2018, nella quale, oltre a essere confermati i requisiti per la qualificazione di una società *in house*[29], è stata ammessa la possibilità del concorso fra l'azione ordinaria e quella erariale nei confronti degli organi sociali, non configurandosi in simili vicende un inammissibile *ne bis in idem*, stante la diversità di oggetto e di funzione dei due giudizi.

Con la pronuncia in questione, operando un ulteriore ritaglio nell'ambito delle situazioni riscontrabili in materia di *in house providing*, è stato sostanzialmente ribadito come la specifica riconduzione alla giurisdizione della Corte dei conti

---

[27] Cfr. nota 23.

[28] 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 danneggianti; iniziativa peraltro discrezionale e non certo doverosa, giacchè l'azione civile non ha i caratteri dell'obbligatorietà e necessarietà di quella contabile (art. 82 R.D. n. 2440/1923, L. cont. Stato)*". Sez. I App. n. 178/2015.

[29] Cass. SS.UU. n. 6929 del 2018 - i requisiti individuati sono: a) capitale sociale integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e divieto statutario di cessione delle partecipazioni a privati; 2) attività prevalente in favore degli enti partecipanti per statuto, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; 3) gestione 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.

delle iniziative relative al danno erariale, ai sensi dell'art. 12 del D.L.vo n. 175 del 2016, non sia esclusiva e lasci chiaramente intendere la possibilità di un pregiudizio non erariale, al cui ristoro, soprattutto con riferimento alla posizione dei creditori sociali, deve ritenersi deputato, secondo le norme civilistiche, il giudice ordinario.

Le questioni, tutt'altro che risolte e di piana esegesi, 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 societario[30], rispetto alle ricostruzioni ermeneutiche appena delineate.

La stratificazione di disposizioni non omogenee, anche in questo campo, rischia di dar luogo a non controllabili "zone di confine", affrancate di fatto dal controllo di legalità, pur tendendo ad assorbire in modo crescente risorse pubbliche, con non consentiti esoneri di responsabilità.

Il problema è suscettibile di venire in evidenza alla luce della possibilità, contemplata sia nel Testo unico sulle società partecipate sia nel Codice dei contratti, di ingresso di capitali privati nelle compagini societarie delle *in house*, a determinate condizioni[31]. Sullo specifico punto il Consiglio di Stato, con recente parere[32], si è espresso nel senso che siffatta eventualità non snatura la fisionomia di tale tipo di organismo, né impedisce di continuare a ricevere affidamenti diretti da parte dell'amministrazione-socia, tenuto conto del quadro eurounitario e nazionale e delle importanti novità introdotte prima dalla direttiva comunitaria 23 del 2014 e poi dallo stesso Codice dei contratti pubblici.

In definitiva, l'attuale assetto legislativo e giurisprudenziale lascia irrisolta la questione di assicurare una tutela piena ed effettiva degli interessi finanziari, di fronte a fenomeni multiformi e di difficile inquadramento.

I nuovi modelli organizzativi, in vario modo riconducibili all'eterogenea categoria

[30] Art. 16 D. L.vo 175 del 2016- TUSP; art. 5 del D.L.vo 50/2016-Codice dei contratti pubblici.
[31] Ovvero che sia prevista dalla legge e avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza dominante in capo ai soci di minoranza.
[32] Consiglio di Stato – Commissione speciale, parere n. 2583/2018.

del partenariato pubblico-privato, infatti, pur potendo esprimere potenzialità, correlate all'attrazione di risorse private su progetti di valenza generale, non possono mai condurre a oscurare la posizione dominante occupata dall'interesse pubblico, in funzione del quale le attività sono svolte. A corollario di tale affermazione, vi è che la pubblica amministrazione non può abdicare al fondamentale ruolo di regolatore e di titolare di penetranti poteri di controllo, da esercitarsi con efficacia e con intransigenza; né possono ammettersi ingiustificati vuoti di tutela, quando le finalità programmate, a causa di azioni personali colpevoli, che agiscono sulla spinta di utilità egoistiche, rimangono disattese.

***

2. I fenomeni di sviamento delle risorse pubbliche negli interventi di sostegno alle imprese e i necessari rimedi. Le misure di contrasto verso una dimensione sovranazionale.

Si colloca nel quadro tracciato, a rimarcare i punti di interferenza e di sostituzione tra sfera pubblica e sfera privata, uno dei settori più caratterizzati dall'ingente impiego di fondi di provenienza erariale e da rilevanti situazioni di illegalità diffusa.

Si tratta delle azioni per danni correlati a un uso illecito dei finanziamenti a supporto delle attività produttive, i cui dati riferiti all'anno 2018 non contraddicono, anzi rafforzano, tali premesse.

Già in passato, non sono mancate analisi e ricostruzioni, anche nelle stesse sedi inaugurali, tese a evidenziare il consistente impatto sul tessuto economico che l'immissione di grandi liquidità dovrebbe generare, con un indubbio effetto di moltiplicatore e di crescita del sistema, anche dal lato dell'occupazione.

Con altrettanto vigore è stato più volte rilevato che, a causa delle ricorrenti deviazioni riscontrate nella percezione e nell'utilizzo delle somme, le occasioni di rilancio e di sviluppo non hanno affatto raggiunto gli scopi programmati, con la consapevolezza che le forme patologiche giunte a emersione rappresentano solo una parte del variegato mondo delle irregolarità, delle frodi o delle malversazioni,

messe in atto in violazione degli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

La Guardia di Finanza, con importanti azioni investigative, giunte a conclusione nei mesi scorsi, nel solo settore degli incentivi per la gestione di imprese agricole attraverso l'uso di impianti fotovoltaici, ha portato alla luce fatti di presunto danno erariale per circa 40.000.000 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.

Le numerose indagini svolte nel tempo dalla Procura hanno continuato a registrare la persistenza del fenomeno, che non accenna a diminuire, sia sotto il profilo dell'entità delle provvidenze accordate, sia sul piano delle illiceità riscontrate.

Le fattispecie accertate sono di volta in volta caratterizzate dalle condotte più varie, che spaziano dall'utilizzo di dichiarazioni non veritiere, alla simulazione di apporto di capitali propri, dalla presentazione di fatture per operazioni inesistenti o sovrafatturazioni, a più ingegnosi artifici contabili e documentali, per dimostrare sulla carta la corretta esecuzione dell'opera finanziata, o ancora, nei casi più eclatanti, alla costituzione di società di comodo, che risultano cessate dopo aver ottenuto le erogazioni.

Non marginali sono 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 contribuzioni, singolarmente considerate, fa da contrappeso la loro pervasività. Usualmente, le irregolarità si sostanziano nella falsa attestazione, da parte dei beneficiari, delle condizioni per accedere alla sovvenzione, *in primis*, lo stato di agricoltore o la disponibilità dei terreni, che talora risultano persino locati da soggetti deceduti.

Nella maggior parte delle ipotesi descritte, oltre a determinarsi pesanti ricadute nel territorio interessato, si rivela difficile conseguire l'effettivo e integrale recupero delle somme erogate, posto che le iniziative, quando fraudolente, 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.

In conclusione, come per altri settori, per così dire, sensibili, in cui il livello di spesa si mantiene su soglie piuttosto elevate, il 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 e generalizzati riscontri, sin dalla fase di concessione del contributo.

Molto si è detto 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 nella sola fase di collaudo, che molto spesso si esaurisce in un riscontro sul piano formale, rende non più utilmente esperibile un intervento successivo allorquando la maggior parte delle liquidazioni (che avviene per *tranches*) è ormai 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 monitorare il corretto andamento dell'attuazione del progetto finanziato si basa prevalentemente sul riscontro documentale dei dati, non di rado oggetto di autocertificazione da parte dei richiedenti.

Anche con specifico riguardo alle disponibilità di provenienza europea le mutate metodologie di verifica, che hanno visto l'introduzione di nuovi "attori", quali l'Autorità di gestione, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di AUDIT, hanno comportato senza dubbio un miglioramento degli standard di programmazione, sebbene gli obiettivi in termini di corretto impiego delle risorse non siano ancora pienamente raggiunti.

Un recente monitoraggio[33], in ordine all'utilizzazione di fondi comunitari, ha fatto emergere il persistere di importanti criticità nella gestione del settore, disvelando

[33] CdC - Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.

che molti dei nodi già segnalati risultano irrisolti.

Le sollecitazioni verso una maggiore effettività nell'impiego delle somme non consentono infatti lacune e limitazioni, che possono portare, nel senso rappresentato, nocumento al pubblico erario e al sistema nel suo complesso.

Problema questo che potrebbe profilarsi anche sul fronte dei più moderni strumenti finanziari o di ingegneria finanziaria, i quali rappresentano, nel contesto europeo e nazionale, le nuove frontiere in termini di misure di sostegno, in sostituzione dei contributi a fondo perduto, per conseguire uno o più obiettivi strategici. Essi possono assumere forme diversificate, che vanno dagli investimenti azionari o quasi-azionari, ai prestiti o garanzie, o altre tipologie di condivisione del rischio.

La peculiarità di queste operazioni, caratterizzate sovente da situazioni di particolare "rischio di impresa" o di "fragilità economica" dei beneficiari (come nel caso della finanza inclusiva), impone un pronto adeguamento dei presidi di vigilanza, con rinnovati moduli organizzativi di controllo, idonei a monitorare sia la reale ricaduta che si potrà liberare in termini di sviluppo produttivo ed occupazionale, sia la conforme destinazione delle risorse da parte dei percettori.

Lo sconcertante scenario registrato nel passato, con riguardo a tutti gli ambiti di intervento - in cui l'elevatissima consistenza dei danni venuti alla luce è talvolta connessa a condotte spregiudicate di eccezionale gravità[34], non può che indurre a ricercare, per il futuro, metodi sempre più incisivi di contrasto alle molteplici forme di irregolarità e, in particolare, di frode, agendo efficacemente sul piano delle regole e ancor più, su quello operativo.

Il sindacato giudiziario, nelle sue differenti espressioni, non può rimanere l'unica forma di reazione a fronte di situazioni ad alta intensità di abuso e di illegalità, dovendo invece promuoversi un sistema integrato di tutele, in grado di

[34] 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 mi-la 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.*"

intercettare prontamente la patologia e di adottare ogni strumento correttivo utile (quale il blocco immediato delle erogazioni).

In questo generale contesto, si collocano le iniziative che vedono la cooperazione delle diverse istituzioni, 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) [35-36], con il compito di combattere le frodi transfrontaliere e i danni al bilancio comunitario.

Sullo specifico versante, deve richiamarsi il potere già in capo al 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 ormai consolidato[37] 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).

***

[35] Relazione della Procura generale – Inaugurazione Anno giudiziario 2019 "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 e dovrà essere recepita dagli Stati membri entro due anni. Dal momento del suo recepimento la disciplina della direttiva sostituirà quella disposta dalla "convenzione PIF" del 1995 e dai sui 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. Nel corso del 2018 sono inoltre proseguite le attività nazionali e della Commissione UE per dare attuazione al Regolamento n. 2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2017, entrato in vigore il 20 novembre 2017, che stabilisce l'istituzione del Procuratore europeo (EPPO)".

[36] Sul punto cfr. parere reso in data 12 novembre 2108 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".

[37] Sezione I Appello n. 385 del 2010.

3. I punti di convergenza tra le norme sulla corruzione e le norme sui contratti con le pubbliche amministrazioni. Alcune novità legislative.

I profili critici riscontrabili nelle circostanze sempre più numerose in cui il privato fa ingresso nelle gestioni pubbliche sono destinati ad assumere dimensioni non sostenibili, quando da essi generano o si alimentano fenomeni corruttivi, nella loro più ampia accezione, comprendenti oltre alle condotte penalmente rilevanti, anche quelle più generalmente ascrivibili a "cattiva amministrazione" (*maladministration*).

Come altrove rilevato[38], tale ultima categoria interpretativa, che prescinde dalla commissione di reati, presenta una sua utilità in chiave di prevenzione in quanto l'individuazione di condizioni di anormalità negli assetti organizzativi e procedimentali consente di definire il livello di rischio di contegni lesivi degli interessi pubblici.

A tale finalità di deterrenza tende la stagione legislativa aperta nel 2012 con la legge 190[39], in cui domina l'esigenza di superare un approccio prevalentemente punitivo per un sistema in cui misure strutturali e funzionali siano indirizzate a contrastare persino l'insorgenza degli episodi di illegalità (o di corruzione), mirando altresì a un profondo risanamento culturale e ambientale delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, alla luce degli strumenti introdotti (tra i quali il Responsabile della prevenzione o il Piano per la prevenzione della corruzione) e delle esperienze maturate, non sono mancate voci dirette a evidenziare il pericolo che tali adempimenti si traducano in passaggi formali, senza esplicare appieno una reale funzione di deterrenza, insita nel vaglio delle situazioni da cui possono scaturire prassi scorrette o comportamenti infedeli.

Con analogo intento, è stata introdotta una particolare disciplina per il cosiddetto *whistleblower*, a tutela del dipendente che si trovi ad essere testimone, all'interno dell'organizzazione in cui opera, di condotte irregolari o disoneste, potenzialmente

[38] Intervento di chiusura del Presidente dell'ANAC al Seminario G7 "High level Workshop on Corruption Measurement"- 27 ottobre 2017.
[39] Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

dannose, e decida di segnalarle.

La protezione accordata[40] ha lo scopo di facilitare l'emersione dei casi illeciti che altrimenti rimarrebbero celati per la condizione di timore in cui viene a trovarsi il soggetto che, quando non allineato al contesto, ben può diventare vittima di emarginazione e di altre iniziative ostili.

Una lettura trasversale delle risultanze del lavoro svolto dalle Procure erariali porta a dover considerare l'aumento, all'interno delle strutture pubbliche, di anomalie che spesso sfociano in fatti di *mala gestio,* nel senso chiarito, non facili da arginare. Certo non si può affermare che ci troviamo di fronte a eventi nuovi e mai sperimentati, ma piuttosto rinnovati rispetto ai quali gli orientamenti investigativi devono essere mutati al fine di poterne comprendere l'essenza.

Per molti osservatori – anche internazionali - un alto tasso di corruzione costituisce un importante fattore di destabilizzazione in ragione del rilevante impatto che può avere sul sistema economico nazionale, nonché per la sua capacità di alimentare la sfiducia del cittadino verso l'istituzione[41].

Non senza ribadire che la difficoltà maggiore risiede nella stessa individuazione e misurazione del fenomeno a causa della natura occulta e diffusiva delle transazioni utilitaristiche che lo caratterizzano (c. d. *dark number:* lo scarto tra denunciato e sommerso raggiunge livelli elevati).

Un passo in avanti per una più efficace azione di contrasto è segnato dall'introduzione, a opera della stessa Legge 190 del 2012, del reato di **corruzione tra privati**, oggetto di recente modifica con la Legge n. 3 del 2019, **che ne ha sancito la procedibilità d'ufficio**. L'intervento normativo presenta aspetti di sicuro interesse, da più parti evidenziati, legati alla crescente privatizzazione che ha

[40] Art. 54 bis del D.L.vo 165 del 2001 e successive modifiche e integrazioni. In tale solco, la Legge 190/2012 ha imposto alle amministrazioni pubbliche di individuare un regime di tutela speciale del lavoratore, che denunci all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti (o anche all'A.N.AC.), ovvero riferisca al soggetto gerarchicamente sovraordinato, condotte illecite di cui sia stato spettatore diretto in ragione del rapporto di lavoro, ribadendo l'esigenza di garantirlo da possibili misure discriminatorie (art. 54 bis del d. lgs. 165/2001, recante il Testo unico sul pubblico impiego).

[41] A livello mondiale, il World Economic Forum ha stimato che il costo della corruzione ammonti ad almeno 2,6 trilioni di dollari, ovvero il 5% del prodotto interno globale.

caratterizzato il sistema amministrativo italiano negli ultimi decenni e che ha visto sfumare sempre più le tradizionali categorie giuridiche, basate su una netta divisione tra pubblico e privato. L'assenza di una specifica ipotesi punitiva, distinta da quella storicamente riservata alla condotta dell'agente pubblico, rischiava infatti, anche per tale aspetto, di produrre un vuoto di tutela nei casi non riconducibili in via interpretativa alle fattispecie criminose esistenti.

Sul piano preventivo, in linea generale, la sfera dei contratti pubblici costituisce l'ambito in cui le strategie di protezione dal rischio di corruzione necessitano di maggiore attenzione, tanto che in tale settore si sono sviluppati, prima che altrove, indicatori di anormalità (c.d. "*red flags*"), utili ad attivare la funzione di vigilanza.

In questo campo, soprattutto con riguardo agli appalti di opere infrastrutturali, tale esigenza è evidente, se si considera che ogni dinamica di deviazione dal principio di concorrenza per dar luogo a negoziazioni di natura illegale con operatori privilegiati (non sempre i più affidabili), si riverbera pressoché inevitabilmente sulla corretta e tempestiva realizzazione dei lavori, dilatandone costi e tempi a spese della collettività.

A prescindere, infatti, dal risvolto penale che caratterizza specifici comportamenti di "mercimonio" della pubblica funzione, tali situazioni, riconducibili quanto meno a una cattiva gestione nel senso prospettato, presentano rilevanti profili erariali, producendo gravi perdite, dirette o indirette, per il patrimonio pubblico.

La configurazione di un autonomo pregiudizio, da parte della giurisprudenza contabile, in termini di "danno alla concorrenza", conseguente alla lesione dei principi dell'evidenza pubblica e al mancato risparmio che ne discende (per l'assenza o l'alterazione del meccanismo del ribasso), costituisce indubbiamente un ulteriore progresso verso la maggiore tutela della "legalità sostanziale" dell'agire pubblico.

Tuttavia, per i molteplici caratteri di offensività insiti in simili vicende, l'approccio al problema, come già rilevato in altre occasioni, non può che essere pluridirezionale, con il coinvolgimento di tutte le componenti di un sistema

integrato di controlli, attraverso l'allargamento e la specificazione dei segnali rivelatori di quelle storture[42] che, nella sequenza degli atti o nell'attribuzione dei compiti, possono essere espressione o di una realtà che favorisce la devianza o, addirittura, essere esse stesse l'estrinsecazione di una rete di connivenze e di favori con finalità illecite.

In questo ambito, non può essere trascurato che il fenomeno delle "opere pubbliche incompiute"[43] è fonte di rilevanti diseconomie, che i ritardi e le inefficienze determinano, al di là delle cause e del differente grado di violazione dell'ordinamento. Non è inconsueto, infatti, che la Procura, spesso sulla base delle notizie provenienti dalla stessa cittadinanza, trovi a occuparsi 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 alla spesa sostenuta.

La gestione degli appalti costituisce uno dei settori più sensibili alle tematiche sinora rilevate, soprattutto in relazione all'elevata complessità normativa, che è andata via via incrementandosi a causa di ripetuti provvedimenti di modifica e di regolazione integrativa (demandata a decreti attuativi e linee guida), intervenuti nel giro di pochissimo tempo nella disciplina dei contratti pubblici (a partire dall'approvazione del Codice di contratti con D. L.vo n. 50 del 2016, emendato dal D.L.vo n. 56 del 2017).

---

[42] Sono stati individuati indicatori di rischio "soggettivi" od "oggettivi". I primi misurano la percezione del fenomeno sulla base di sondaggi, interviste di soggetti qualificati, valutazioni di esperti. Rientrano, in questo ambito, non solo il noto Corruption Perception Index (CPI), elaborato da Transparency International ma anche, tra gli altri, l'indice di controllo della corruzione (CCI) della Banca Mondiale e indicatori più ampi come l'Index of Public Integrity (IPI), che valuta la capacità complessiva di un sistema di resistere alla corruzione, tenendo conto di aspetti come l'apertura dei mercati, la libertà della stampa, la trasparenza pubblica. L'Italia non occupa posizioni di primo piano nelle classifiche risultanti dall'applicazione di questi indici e la sua posizione nel tempo non mostra miglioramenti. Gli effetti conseguenti a tali percezioni sono di immediata comprensione sotto il profilo della capacità di orientamento delle scelte economiche e di investimento in ambito internazionale, pur con tutti i limiti e i margini di errore ad essi intrinseci.
Accanto agli indicatori di tipo soggettivo sono stati elaborati altri indicatori cd. "oggettivi", calcolati su dati reali (economici e giudiziari). Tra gli indicatori economici collegati alla corruzione rientra, ad esempio, il confronto tra i costi sostenuti per l'acquisto di beni e lavori e l'effettiva realizzazione di infrastrutture. Anche con riferimento a questi indici, l'Italia presenta una posizione di criticità con differenziali significativi tra le diverse aree geografiche. - da Relazione annuale 2016 dell'ANAC alla Camera dei deputati- Roma 06.07.2017.

[43] 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 quasi 90 opere non definite (aggiornamento al 25/06/2018; www.regione.sardegna.it/servizi/enti/anagrafeopereincompiute/).

Per quest'ultimo aspetto, la stabilità dell'assetto legislativo costituisce infatti uno dei nodi critici dell'articolata materia. Lo stesso Consiglio di Stato, nell'esprimere il parere su alcune disposizioni correttive al Codice medesimo, ha messo in luce l'incertezza applicativa causata dalla *stratificazione e frammentazione* della disciplina, tale da incidere anche in termini di aumento del contenzioso e dei costi, sia per le imprese, soprattutto piccole e medie, sia per le amministrazioni[44].

Nel corso dell'anno, le notizie di danno conseguenti ad attività illegittime da parte 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) confermano le fragilità del sistema.

Per altro, l'esigenza di prevenzione e di contrasto, che vede un ruolo centrale nelle funzioni della Procura erariale, anche per i risvolti economico-finanziari connessi ad azioni *contra legem,* diviene ancora più imprescindibile a fronte di una revisione della materia degli appalti che, recependo le direttive europee, e nella prospettiva di semplificazione, ha dato spazio a soluzioni flessibili nelle procedure di negoziazione, rispetto agli automatismi del passato.

Mi riferisco a istituti che privilegiano la professionalizzazione delle amministrazioni contraenti (con la previsione di centrali di committenza) e la valutazione ponderata nella selezione dei concorrenti, quali il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa come metodo ordinario di scelta (in luogo del prezzo più basso).

Le questioni prospettate continuano a non trovare compiuta soluzione a fronte delle parziali modifiche, qualche mese fa, apportate al corpus normativo (D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 e Legge 30 dicembre 2018, n. 145), dirette, da un lato, a introdurre restrizioni in materia di illeciti professionali dell'appaltatore, per garantire maggiore affidabilità delle imprese, dall'altro, ad attenuare i limiti in

[44] Consiglio di Stato - Commissione speciale, 30 marzo 2017, n. 782

capo alle stazioni appaltanti per gli acquisti diretti o con procedura negoziata.[45]

Il riconoscimento di una maggiore operatività, nell'ottica dell'accelerazione 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), 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 pratiche di illegalità foriere di danno, non facilmente controllabili.

***

4. I casi di responsabilità finanziaria.

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 2018, tuttavia, permane la scopertura dell'organico dei Pubblici Ministeri, già segnalata, che continua a registrare la mancanza di due unità, a fronte delle sei previste. Devo comunque dare atto al Consiglio di Presidenza di aver disposto l'immediata sostituzione di un magistrato di recente trasferito ad altra sede.

Alla luce delle misure attuate dalla Corte per il progressivo incremento del contingente magistratuale, è auspicabile che la rilevata scelta di potenziamento delle sedi regionali[46], volta a fronteggiare l'accrescimento di attribuzioni, ma anche la maggiore complessità delle stesse, sia confermata, nella convinzione che la vicinanza al territorio delle funzioni, in particolare quelle inquirenti, conferisce

[45] Art.1, comma 912, L. 145/2018: "*Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50,* ***fino al 31 dicembre 2019****, le stazioni appaltanti, in deroga all'art 36, comma 2, del medesimo codice, possono procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 e inferiore a 150.000 mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di 3 operatori economici e mediante le procedure di cui al comma 2, lettera b) dell'art 36 del d.lgs n. 50 del 2016 per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 e inferiore a 350.000.*"

[46] Discorso del Presidente della Corte dei Conti per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018.

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 35 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.

Nella specifica prospettiva, 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 correttamente esercitati.

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 giudiziaria, per effettuare la prima delibazione, con obiettività e indipendenza, dei fatti indagati.

Al proposito, 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) hanno posto le premesse per una riconfigurazione in senso dinamico del ruolo, valorizzandone la funzione di promotore di giustizia, che agisce nell'interesse della legge e nel rispetto della dignità dei soggetti coinvolti.

Anche l'anno 2018 è stato caratterizzato da un'intensa e articolata attività

investigativa, che ha impegnato l'Ufficio nei vari settori delle gestioni pubbliche.

Mi soffermerò brevemente solo su determinate tematiche che appaiono più meritevoli di attenzione.

Numerose sono le fattispecie affrontate in **materia di danni erariali** conseguenti a **eventi di peculato e altre forme di illecito sviamento di risorse erariali**.

Diverse indagini avviate, con particolare riferimento al settore delle **entrate pubbliche**, hanno riguardato l'omesso riversamento di importi introitati per conto dell'erario e si sono concluse con l'emissione di atti di citazione. Di rilievo, il procedimento di responsabilità nei confronti di più **Compagnie di navigazione**, per un danno di euro 3.977.905,25, corrispondente ai proventi delle tariffe portuali pagate dagli utenti, indebitamente trattenuti dalle società incaricate della riscossione, in violazione dell'obbligo di riversamento a cui erano tenute in forza delle disposizioni dell'Autorità pubblica. Il pregiudizio accertato è stato quasi interamente rifuso (per oltre 3.600.000 euro) dalle società destinatarie dell'invito a dedurre. Per la residua somma, nei confronti di due Compagnie è stata invece esercitata l'azione giudiziale.

Con riguardo al differente fenomeno **dell'illecita appropriazione di denaro**, vengono in evidenza i casi di sottrazione di somme da parte dei responsabili dei servizi finanziari di alcuni enti, i quali attraverso la sistematica e reiterata alterazione di mandati di pagamento ovvero di cedolini stipendiali hanno conseguito un ingiusto profitto, liquidando a proprio favore non modesti importi. Per alcune di queste fattispecie, già definite con sentenze di condanna (nn. 19-74-107-109-240 del 2018), è stato contestato anche il **danno da disservizio**, attribuendo ai dipendenti infedeli la responsabilità per le spese affrontate dall'ente per il ripristino del regolare andamento delle attività.

Le vicende riscontrate che, purtroppo, continuano a ripetersi e, anzi, si registrano in allarmante aumento, si connotano per le particolari modalità artificiose attraverso le quali è consumato l'illecito (falsificazione di mandati telematici e intestazione fittizia dei beneficiari): ciò induce a riflettere sulla necessità di

adeguare le attività di controllo interno alle nuove forme di gestione informatica degli atti, per evitare che strumenti volti a garantire maggiore speditezza si traducano in una minore capacità di monitoraggio sulla regolarità delle procedure e di intercettazione di eventuali anomalie.

Nel medesimo settore, è intervenuta altresì pronuncia a carico di un appartenente a un Corpo di Polizia Municipale che, nell'esercizio delle sue funzioni di agente accertatore delle infrazioni del codice della strada, avendo per ragione del suo ufficio la disponibilità di denaro frutto dei pagamenti in contanti effettuati dai contravventori, se ne impossessava.

Rilevano, nella sfera considerata, **gli atti di citazione** emessi nei confronti di diversi **Consiglieri regionali**, ai quali è stato imputato di avere illecitamente utilizzato i fondi erogati per il funzionamento del gruppo consiliare di appartenenza, per cui non è stata rinvenuta alcuna documentazione idonea a rivelare non solamente le finalità ordinamentali cui i contributi potevano essere indirizzati, ma finanche la loro stessa destinazione. In tutti i casi, è stata attivata la misura cautelare per l'intero importo azionato (pari a euro 2.287.767,46).

In materia di **danno all'immagine**, su cui in apertura si è ampiamente riferito, le azioni esercitate riguardano:

- un Consigliere regionale, nei confronti del quale era stata emessa sentenza di patteggiamento, divenuta irrevocabile, per peculato, con riferimento alle risorse assegnate ai gruppi consiliari, vicenda che ha avuto notevole eco mediatica, anche in ragione della peculiarità dell'istituzione interessata. Nel corso della prima fase processuale, che precede la trattazione del merito, al convenuto non è stato accordato di accedere alla definizione "agevolata" del giudizio, con il pagamento di una somma non superiore al 50% del danno contestato, tramite rito abbreviato, ai sensi dell'art. 130 del Codice di giustizia contabile. Per tale misura alternativa, il Pubblico Ministero aveva espresso parere contrario, in forza del comma 4 dell'articolo medesimo, che ne sancisce l'inammissibilità nei casi di doloso arricchimento dell'agente. Non è ancora intervenuta decisione;

- un dipendente di una cooperativa che gestiva il servizio di parcheggio estivo presso il litorale ricompreso nel territorio comunale, condannato per peculato, in quanto aveva trattenuto reiteratamente parte delle somme di denaro riscosse durante lo svolgimento dell'attività, omettendo di riversarle nelle casse dell'ente;

- un funzionario, appartenente al personale civile della polizia di stato, già dichiarato responsabile dalla Sezione giurisdizionale per indebita appropriazione di denaro, nei cui confronti è stata altresì pronunciata sentenza di condanna per peculato, passata in giudicato.

Nello stesso ambito, sono altresì intervenute due sentenze (n. 3 e n. 21 del 2018) nei confronti di amministratori e funzionari di enti locali, chiamati a rispondere delle lesioni causate all'immagine dell'amministrazione, a seguito delle condanne penali pronunciate a loro carico per più fattispecie di reato contro la P.A (tra le quali turbativa d'asta e corruzione, oltre ad associazione per delinquere).

Ulteriore sentenza è stata pronunciata a carico di un addetto al servizio ambulanze di un ospedale, per le assenze ingiustificate dal servizio, con alterazione dei sistemi di rilevazione delle presenze. La Sezione, accogliendo le richieste della Procura, ha condannato il convenuto a prescindere da un previo pronunciamento sulla responsabilità penale, in applicazione della speciale previsione di cui all'art. 55 *quinquies* del D. L.vo 165 del 2001.

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

- In relazione **all'acquisizioni di beni e servizi**, è stata contestata a un Sindaco la spesa posta a carico del Comune per la fornitura di materiale di propaganda politica disposta in prossimità di due consecutive consultazioni elettorali (per l'elezione diretta del sindaco ed il rinnovo del consiglio comunale), 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) e malgrado i plurimi interventi correttivi e sanzionatori da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per identiche iniziative.

• Per le conseguenze derivanti dalla mancata esecuzione di lavori su **beni di proprietà pubblica**, è stata esercitata l'azione erariale nei confronti del Dirigente dell'Ufficio Tecnico di un Comune, chiamato a rispondere dell'ingente pregiudizio subito dall'ente (euro 749.865,90) a seguito della definizione di un giudizio civile risarcitorio, attivato da una parte privata per ottenere il ristoro del danno arrecato dal crollo della muratura di un edificio comunale che aveva cagionato la morte di un giovane. Dalle indagini svolte, era emerso che nonostante la grave pericolosità della struttura fosse stata accertata dall'amministrazione, nessun intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria era stato in concreto disposto.

Si registrano, inoltre, sentenze di condanna (n. 53 e n. 133 del 2018), in ordine **all'acquisizione al patrimonio pubblico di beni immobili,** nei confronti:

• degli amministratori di una Camera di Commercio per il danno connesso alla spesa sostenuta per l'acquisto di un immobile da destinare a uffici e invece rimasto negli anni inutilizzato. Il danno è stato riconosciuto a cagione dell'indebitamento occorso per il pagamento del prezzo, pari agli interessi sulla somma capitale ottenuta a credito; a dimostrazione dell'ulteriore **danno da immobilizzo finanziario**, dagli accertamenti istruttori svolti dalla Procura era emerso che i predetti organi, pur avendo sostenuto l'indispensabilità dello stabile, per le esigenze di funzionamento dell'ente, in realtà non avevano mai assunto iniziative o atti di carattere programmatorio, organizzativo e logistico per l'utilizzo;

• del direttore generale e del direttore amministrativo di una ASL per un rilevante onere prodotto sull'erario a causa della **maggiorazione del prezzo di acquisto** di un immobile, rispetto al valore che si sarebbe dovuto attribuire secondo corretta valutazione estimativa.

Per i ricorrenti profili di inefficienza che vengono in evidenza in simili fattispecie, si considera prioritario affrontare in senso risolutivo il problema dei costi legati alla gestione dei beni pubblici, sia per ciò che concerne l'acquisizione, sia per quanto riguarda il loro utilizzo e conservazione. Come osservato lo scorso anno, le criticità riscontrabili in tale ambito necessitano di crescente cura, per le consistenti conseguenze che ne derivano sui bilanci degli enti, in termini economici e

finanziari. L'impoverimento del valore patrimoniale, in uno con le scelte irrazionali nella tenuta delle proprietà immobiliari, non sempre ispirate dall'interesse generale, dalla funzionalità e dall'ottimizzazione, costituisce un punto nevralgico, anche per gli effetti intergenerazionali che possono scaturirne, in termini di perdita di "dotazione di capitale" pubblico.

Per i danni erariali riconducibili alla materia della sanità e della **responsabilità medica,** per errori che si manifestano **nel processo clinico assistenziale** (a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 24 del 2017, cosiddetta Legge Gelli-Bianco), si conferma costante l'attenzione dell'Ufficio requirente, per i complessi e variegati profili che il comparto presenta, in ragione dell'elevato assorbimento di risorse pubbliche e delle non poche problematiche che si riscontrano nella gestione sia delle strutture, sia dei servizi erogati alla collettività.

Si è in passato, ripetutamente, sottolineato che il settore soffre di un'informazione ancora carente: il numero delle denunce pervenute da soggetti qualificati, a fronte dell'importanza dei centri di spesa e della 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-, costi della medicina difensiva, misure riparatorie per i casi di malasanità, sistemi di copertura assicurativa, spesa farmaceutica) costituisce un'evidente anomalia che chiede, ancora oggi, particolare considerazione.

Il problema non è di poco conto soprattutto con riferimento ai casi di "malpractice" per i pregiudizi prodotti all'erario dai risarcimenti liquidati, in via diretta o in franchigia, alle vittime di errore professionale, per i quali risulta evidente che ricorre un preciso obbligo di denunciare i fatti alla Procura della Corte dei Conti, 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 nella vicenda.

Allo stato, pur rilevando un leggero incremento di segnalazioni qualificate, gran parte dei fascicoli risulta aperta sulla base di informazioni provenienti da canali alternativi, istituzionali (quali Procure penali, Tribunali, Organi investigativi) e

non (esposti presentati da cittadini o articoli di stampa).

Non può che rimarcarsi che la sostanziale mancanza di notizie da parte degli organi a ciò tenuti, oltre a costituire violazione di uno specifico precetto (art. 52 del Codice di giustizia contabile), è essa stessa fonte di responsabilità, quale sancita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 in capo a coloro che abbiano determinato, serbando un atteggiamento omissivo, la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale.

In varie occasioni, è stata rappresentata agli enti interessati tale circostanza e gli effetti negativi che potrebbero conseguirne, affinché fossero assunte iniziative per una maggiore sensibilizzazione delle strutture sullo specifico tema. Di recente, risultano emanate al livello regionale direttive in tale senso, che si auspica contribuiscano a diffondere la consapevolezza della doverosità di tale adempimento.

Sul piano degli oneri informativi che incombono sugli uffici aziendali, emergono alcuni profili piuttosto delicati, anche per le responsabilità che possono scaturirne, sui quali è necessario porre la massima accuratezza: ci si riferisce agli effetti connessi alle previsioni dell'art. 13 della legge Gelli, secondo cui l'omissione, la tardività o l'incompletezza delle comunicazioni all'esercente la professione sanitaria, autore dell'asserito errore medico, della citazione in giudizio dell'Ente o dell'avvio delle trattative stragiudiziali, inciderebbero in senso preclusivo anche sull'azione giuscontabile.

Consistenti sono i **danni erariali** accertati dalla Procura con riferimento **alle società partecipate, comprese quelle in house**:

- è stata esercitata azione nei confronti di una società privata per l'ingente pregiudizio, pari a **euro 22.106.813,86,** arrecato alla G.S.E. Gestore Servizi Energetici S.p.a., avente capitale azionario di proprietà al 100% del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La vicenda ha avuto a oggetto le attività poste in essere da un'azienda, la quale ha indebitamente beneficiato di cospicui finanziamenti pubblici, per la realizzazione di una impresa agricola strutturata in

serre con sovrastanti pannelli fotovoltaici. È stato tuttavia accertato che lo scopo della società destinataria dei contributi non era la produzione agricola, ma l'accesso al mercato delle energie alternative, ottenendo sia fondi dal competente Ministero, sia il diritto di vendere, a tariffa agevolata, l'energia elettrica alla società pubblica medesima. Contestualmente all'invito a dedurre, è stata depositata istanza di sequestro conservativo dei beni immobili e dei crediti;

- analogo caso ha riguardato gli amministratori di una società operante in un diverso ambito territoriale, ai quali è stato addebitato di aver conseguito illecitamente un profitto di **oltre euro 6.000.000**, avvalendosi degli incentivi per le attività serricole, con modalità del tutto simili a quelle appena descritte;

- è stato contestato agli amministratori di una società partecipata il danno per indebito riconoscimento di **compensi aggiuntivi a favore di un dipendente per l'incarico di responsabile per la prevenzione della corruzione**, in violazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190, che ha posto la clausola di invarianza finanziaria per l'espletamento di quel compito, e dei richiami all'osservanza di quella disposizione contenuti nelle linee guida emanate in materia dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Le richieste della Procura sono state accolte dalla Sezione che con recente sentenza ha riconosciuto la validità dell'impostazione accusatoria, con la riaffermazione del principio che le amministrazioni devono provvedere allo svolgimento delle attività previste con le risorse disponibili e senza oneri ulteriori;

- è stato altresì contestato agli amministratori di società a partecipazione pubblica il pregiudizio erariale derivante **dall'indebito riconoscimento ai propri dipendenti di un elevato numero di ore di lavoro straordinario** fatturate dalla società somministratrice di manodopera, mai effettuate;

- è stato chiamato a rispondere del danno causato a una società in *house providing*, di proprietà regionale, l'Amministratore unico, per essersi attribuito **compensi e benefici non spettanti**, in difformità da quanto deliberato dal socio pubblico e in violazione della disciplina in materia. All'esito dell'indagine delegata alla Guardia di Finanza è emerso che il convenuto ha indebitamente fatto gravare sui bilanci

della società, per diversi anni, le spese necessarie per il proprio alloggio e ha destinato un'autovettura di proprietà dell'ente a un uso personale;

- sono stati citati in giudizio il Sindaco e gli Assessori di un Comune, ai quali è stato imputato di aver arrecato un danno erariale corrispondente alle spese di giudizio conseguenti a un contenzioso insorto con l'lNSAR s.p.a, socia assieme all'ente di una società pubblica locale, costituita per la gestione di servizi comunali. La controversia aveva a oggetto l'inadempimento dell'obbligo contrattuale, assunto al momento della nascita dell'organismo partecipato, di acquisizione delle quote temporaneamente detenute dalla società regionale con finalità di sostegno all'occupazione.

I convenuti sono stati riconosciuti responsabili per avere con colpa grave deciso di resistere alle legittime richieste dell'INSAR, in occasione del previsto trasferimento della propria quota di partecipazione (sentenza n. 293 del 2018).

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

Come già rimarcato, tale ambito è da sempre oggetto di interessamento da parte della Procura in ragione dell'elevata offensività delle fattispecie, lesive oltre che delle ragioni erariali anche del comune senso civico.

I risvolti negativi che accompagnano simili episodi hanno dato luogo nell'ultimo periodo a un inasprimento delle misure legislative[47], volte a colpire i dipendenti che ingiustamente si avvantaggiano di benefici economici o di posizione, con estensione dell'area dei pregiudizi risarcibili (danno all'immagine).

In sintesi, si riportano **gli atti di citazione** più significativi, rientranti nelle categorie maggiormente ricorrenti:

- sono state esercitate azioni di responsabilità per le somme indebitamente percepite da medici in servizio presso una ASL, a titolo di **rimborso per trasferte**

[47] Decreto legislativo n. 75 del 2017.

mai effettuate (il pregiudizio è connesso alla percezione di emolumenti, ottenuta omettendo di far rilevare all'Amministrazione la propria residenza effettiva, diversa da quella anagrafica, allo scopo di conseguire indennità aggiuntive, legate alla distanza percorsa per il raggiungimento della sede di lavoro);

- altra fattispecie ha riguardato un militare che presentando **certificazioni mediche attestanti la sussistenza di una patologia,** successivamente **esclusa** dagli accertamenti disposti, ha usufruito di un lungo periodo di malattia e ha illecitamente beneficiato del trattamento stipendiale.

Rilevano, inoltre, le diverse azioni promosse per i pregiudizi connessi **all'esercizio di attività lavorativa esterna non autorizzata**.

- E' stato citato in giudizio 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.

- Altro atto ha riguardato 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, oltre che per essersi appropriato di un macchinario, utilizzandolo a fini privati.

Nei predetti episodi, la delineata figura di illecito è caratterizzata dall'espletamento di seconde attività lavorative, in contrasto con la regola di esclusività, di matrice 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.

E' questa una sintomatologia che è andata delineandosi alla luce delle numerose denunce che, soprattutto da qualche anno a questa parte, sono pervenute e che hanno rivelato la diffusione del fenomeno, che non stenta a definirsi ancora

considerevole.

Non sono, infatti, 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).

Al di là del profilo sanzionatorio-economico, è stato già rilevato che le vicende di tal genere si accompagnano sovente a disfunzioni nell'organizzazione degli uffici, in grado di condizionare in maniera determinante, a seconda del settore in cui si verificano, il rendimento complessivo della struttura e, in quanto tali, meritevoli di una rigorosa vigilanza.

- Al Direttore generale di un Ente Parco è stato imputato di essersi **illegittimamente liquidato** emolumenti a titolo di **indennità di risultato**, in assenza della valutazione della performance e in mancanza della necessaria attività di verifica da parte del competente organismo di valutazione (OIV) degli obiettivi conseguiti rispetto a quelli assegnati.

- Una fattispecie di responsabilità erariale ha riguardato, infine, la condotta di un funzionario di un'Azienda sanitaria, al quale è stato ascritto di aver posto in essere atti finalizzati ad **emarginare e dequalificare professionalmente un dipendente**. Il danno è derivato da uno specifico accertamento da parte del Giudice del Lavoro, il quale ha riscontrato nel comportamento tenuto ai danni del soggetto medesimo un **trattamento mobbizzante**. La condanna dell'amministrazione al risarcimento ha determinato l'insorgenza di un'ipotesi di danno indiretto, fatto valere nei confronti dell'autore delle condotte lesive.

Le sentenze intervenute nel 2018, nell'ambito in trattazione e relative a giudizi attivati anche negli anni precedenti, concernono:

- condanna per indebito pagamento di sanzione amministrativa comminata a un Comune da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali per la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione di dati personali idonei a rivelare

lo stato di salute di una dipendente (è stato condannato il Segretario generale dell'Ente per non aver posto in essere le attività necessarie affinché gli atti deliberativi fossero emendati dei dati sensibili non consentiti; sentenza n. 73/2018);

- condanna di un agente di polizia penitenziaria per aver formato certificati falsi al fine di giustificare l'assenza dal servizio per malattia, procurandosi l'ingiusto profitto pari alla retribuzione illecitamente percepita (art. 55 *quinquies* del D. L.vo 165/2001; sentenza n. 131/2018);

- condanna di Vigile del fuoco per esercizio abusivo di attività imprenditoriale, attraverso l'utilizzo del nominativo di società cessate per l'emissione di fatture, in violazione della disciplina relativa all'incompatibilità e al cumulo degli impieghi di cui all'art. 53 del D. L.vo 165 del 2001 (sentenza n. 130/2018).

***

5. L'obbligo di resa dei conti giudiziali.

Nel corso del 2018 è stato portato a compimento un impegnativo lavoro di ricognizione nel panorama 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 agenti contabili e nuovi obblighi di rendicontazione, non sempre di agevole rilevazione.

Rispondono ai nuovi 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 hanno trovato accoglimento nei decreti della Sezione giurisdizionale, con i quali sono stati fissati i termini a carico dei predetti soggetti entro i quali provvedere.

A sostegno delle pronunce, oltre alle norme vigenti in materia[48], 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 enucleata[49].

Di rilievo, in un differente ambito giuscontabile, il ricorso proposto nei confronti di una **società concessionaria delle aree demaniali** e degli impianti facenti parte di un Terminale Marittimo per i proventi derivanti dalla corresponsione, da parte degli utenti, delle **tariffe** stabilite dall'autorità competente per i servizi di **imbarco e sbarco di passeggeri, veicoli e merci da navi e traghetti** facenti scalo in quel porto.

La Sezione, con decreto monocratico (n. 4/2018) ha riconosciuto che nell'attività espletata dalla società incaricata della riscossione si configuri una gestione contabile in ragione della destinazione delle entrate alla copertura delle spese di carattere generale, necessarie per assicurare il corretto funzionamento del porto, e

[48] 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.
[49] Cass. SS.UU. ordinanza n. 19654 del 2018.

dunque di pertinenza dell'ente pubblico concedente.

Nel corso dell'anno, è stato inoltre promosso regolamento preventivo di giurisdizione dinanzi alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 16 C.G.C. e dell'art. 41 c.p.c., da parte di una società privata incaricata di gestire il servizio di illuminazione votiva presso un cimitero comunale, nei cui confronti era stato accertato l'obbligo di rendere il conto giudiziale per le somme riscosse nell'ambito di detta concessione.

Nel controricorso, predisposto dalla Procura ai sensi dell'art. 367 c.p.c., è stata sostenuta l'infondatezza del difetto di giurisdizione sollevato dalla ricorrente, sulla base dell'indubbia natura di entrata pubblica delle tariffe corrisposte dall'utenza per la fruizione del servizio, in ragione sia della loro determinazione e sia della loro destinazione.

In continuità con l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 12367/2001 e l'ordinanza n. 12192/2004, concernenti il servizio della sosta a pagamento in aree comunali affidato a una società, è stato ribadito che la conformazione privata del concessionario e delle sue regole di azione non esclude che lo stesso possa rivestire la qualifica di agente contabile, e quindi di soggetto sottoposto a giudizio di conto.

A tale proposito, è stato altresì sottolineato che i canoni tariffari, stabiliti dall'ente locale, sono destinati alla copertura delle spese di carattere generale necessarie per assicurare il funzionamento degli impianti cimiteriali - e dunque, sul piano finalistico, a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti.

***

6. Analisi di sintesi dell'attività e conclusioni.

L'attività della Procura Regionale per la Sardegna ha conseguito, nell'anno 2018, i risultati esposti nei prospetti allegati; mi limito a riprendere i dati più significativi.

I procedimenti definiti sono stati pari a 1.027 a fronte di 1.208 nuovi fascicoli

istruttori aperti nel periodo, con un indice di smaltimento in costante equilibrio.

L'importo delle pretese risarcitorie è stato pari a euro **26.966.543,17,** mentre le richieste di condanna, precedentemente avanzate dalla Procura, hanno trovato accoglimento nelle pronunce della Sezione nella misura percentuale di circa l'86%, calcolato in termini assoluti sul numero di sentenze.

Si deve considerare positivamente, 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.

La vigilanza sull'esecuzione delle sentenze di condanna ha visto un ampliamento delle attività facenti capo ai Magistrati titolari del fascicolo, in ragione dei nuovi compiti intestati dagli articoli 212 - 216 del Codice di Giustizia contabile (D. L.vo n. 174/2016), sia monitorando lo stato delle riscossioni, sia sollecitando le amministrazioni nei casi di inerzia o di ritardo, sia fornendo un costante supporto, attraverso apposite istruzioni, finalizzate al pronto e corretto svolgimento dell'azione di recupero in via amministrativa o giurisdizionale, anche su richiesta delle stesse.

Diversi sono i pareri forniti ai sensi del comma 5 dell'art. 215, sui piani di ammortamento sottoposti alla previa approvazione del Pubblico ministero competente, quando rispondenti a criteri di ragionevole praticabilità, considerati i tempi e le misure di rateizzazione proposte.

A seguito dell'entrata in vigore del predetto Codice di Giustizia Contabile, sono state rielaborate le direttive operative da rivolgere agli enti interessati, affinché tutte le attività di competenza siano svolte in modo puntuale e tempestivo, tenendo conto delle modifiche intervenute.

Ulteriore elemento di novità, introdotto dal comma 8 dell'art. 214, è rappresentato dall'obbligo di trasmissione, a cura del responsabile del procedimento di ciascuna amministrazione, 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 elettronico a disposizione delle amministrazioni medesime.

Rimane aperta, invece, la problematica sull'esecuzione delle sentenze definitive di condanna 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 del *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 recentissima decisione ha escluso l'automatica trasposizione in capo agli eredi medesimi del debito erariale.

L'incisività e l'efficacia dell'azione dell'Ufficio Requirente sono state rese possibili dall'intenso lavoro prestato dai Magistrati; appare evidente che la ristrettezza di organico rende quanto mai gravoso e difficilmente sostenibile affrontare le sempre più complesse e vaste inchieste avviate nell'arco degli ultimi anni su questioni eterogenee e di consistente valore economico, pur con misure di efficientamento interne attuate e in corso di attuazione.

Sotto questo profilo, non può mancare di rilevarsi che gli ultimi anni sono stati caratterizzati da continue e importanti trasformazioni che hanno interessato il quadro ordinamentale: ciò ha determinato l'avvio di una revisione complessiva degli assetti organizzativi e delle relative funzioni, per corrispondere, in senso sempre più dinamico e propositivo, all'evoluzione delle esigenze di Istituto.

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 allegati, a dimostrazione che le buone pratiche di indirizzo gestionale, in uno con l'impegno profuso, siano potenzialmente in grado di sortire effetti duraturi nel tempo.

Tuttavia, i miglioramenti raggiunti, sulla base di metodiche lavorative sempre più rispondenti ai principi di effettività, di efficienza e di razionalizzazione, non possono prescindere da un parallelo potenziamento delle risorse che, sia sotto il profilo quantitativo sia qualitativo, consentano all'Ufficio di conseguire gli obiettivi prefissati.

Al proposito, deve tenersi conto della situazione di difficoltà che, sul piano numerico, affligge anche la dotazione del personale amministrativo, soggetta a progressive diminuzioni (nel corso dell'ultimo periodo diverse unità sono state collocate in quiescenza e altre lo saranno prossimamente), non pienamente controbilanciate dall'ingresso di nuove figure.

Cionondimeno, tutti i Funzionari e i Collaboratori, validamente coordinati dal Direttore della Segreteria, si sono messi costantemente a disposizione con flessibilità, spirito di servizio e impegno, soprattutto in quest'anno caratterizzato da particolari difficoltà, dovute all'avvio di processi di innovazione tesi alla graduale dematerializzazione e digitalizzazione delle attività. A tutti va il massimo apprezzamento.

Per la prima volta, nel 2018, sono stati attivati tirocini formativi con la Scuola di Specializzazione per le professioni legali dell'Ateneo di Cagliari, giunti a conclusione nel mese di maggio con esiti soddisfacenti, che inducono a riproporre l'esperienza anche nel 2019.

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 de Rettori delle Università italiane.

Oltre a contribuire allo sviluppo di una solida cultura della legalità, in coerenza con la propria missione istituzionale, l'obiettivo è quello di concorrere alla diffusione di una maggiore comprensione della materia contabile, solitamente ritenuta di natura tecnica, ma che invece, come ha avuto modo di ricordare lo stesso Presidente della Corte, costituisce il presupposto necessario per avere piena consapevolezza dell'uso e della destinazione delle risorse pubbliche, realizzando, anche in tal modo, l'affermazione di fondamentali principi di democrazia[50].

Con questo spirito, gli allievi della Scuola avranno dunque l'opportunità di completare la loro formazione giuridico-professionale e di arricchire il proprio patrimonio di conoscenze.

I risultati raggiunti dalla Procura, caratterizzati da elevati standard qualitativi, sono frutto della non comune preparazione e dedizione dei Pubblici Ministeri 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 stima 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.

Non posso che rinnovare sentimenti di considerazione al Presidente e ai Colleghi della Sezione del Controllo, con la consapevolezza che *il raccordo tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale, rappresenta una cerniera importante nel sistema di garanzie della corretta gestione dei mezzi della collettività*[51].

[50] In tale senso, discorso orale del Presidente Angelo Buscema - Inaugurazione anno giudiziario 2019
[51] Cfr. nota 49.

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

Il Procuratore generale della Corte d'Appello di Cagliari, nella sede inaugurale propria, ha richiamato il concetto di cooperazione, al fine di sottolineare la valenza aggregante di quello che è un *modus agendi* per il raggiungimento di un fine comune, pur mantenendo la propria individualità, nettamente definita.

In questa occasione, nell'affidarmi alla stessa formula rilevo con soddisfazione lo spirito con cui lo scambio e il dialogo con tutte le Procure della Repubblica del distretto giudiziario sono proseguiti proficuamente, in ragione del moltiplicarsi delle azioni delittuose perpetrate contro la Pubblica Amministrazione.

A seguito del Protocollo di intesa, siglato nel mese di giugno 2017, con i vertici della Procura Generale e delle Procure territoriali (Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Tempio Pausania e Lanusei), si sono poste le basi per il consolidamento delle indispensabili interazioni funzionali tra Pubblici Ministeri, a garanzia della completezza dell'azione giudiziaria nei confronti dei responsabili, nei casi di reati causativi di danno erariale.

A tutti i Colleghi va il mio più vivo ringraziamento per l'attenzione rivolta, con altissima sensibilità istituzionale, alle esigenze funzionali di questo Organo requirente.

Un augurio e un saluto mi è gradito porgere al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale di recente nominato e al Presidente della Seconda Sezione. Come di consueto, colgo l'occasione per rilevare che la trasmissione delle sentenze che presentano profili di rilevanza erariale consente di conoscere con tempestività i fatti di danno e di procedere, attraverso le iniziative più opportune, all'accertamento delle responsabilità.

Anche nel 2018, la Procura erariale si è avvalsa, nell'espletamento delle indagini, della Guardia di Finanza, che ha continuato a distinguersi per la specifica professionalità, per la capacità e l'elevato senso del dovere dei suoi uomini.

Molteplici attività delegate su vicende complesse sono state portate a conclusione

con tempestività e scrupolo, consentendo di promuovere le azioni a tutela degli interessi dell'erario, anche attraverso l'adozione di misure cautelari, richieste in base all'esito di puntuali accertamenti patrimoniali.

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 dedizione e competenza, non facendo mai mancare il loro qualificato apporto.

Esprimo, inoltre, particolare riconoscenza al Generale Comandante Angeloni, che sin dalla assunzione del suo recente incarico ha manifestato grande riguardo alle richieste investigative di questa Procura, sia intervenendo sul potenziamento dell'organizzazione, sia assicurando un costante e proficuo confronto con tutti gli Ufficiali impegnati nel territorio.

Nel prossimo futuro, sono in previsione incontri operativi, per l'elaborazione condivisa di efficaci metodologie di indagine, che non potranno che giovare ai risultati lusinghieri sempre garantiti.

Analoghe iniziative, in parte già sperimentate, sono di imminente realizzazione con il Generale Comandante della Legione Carabinieri Sardegna, al quale, assieme ai Comandanti provinciali e dei reparti speciali, va tutta la mia massima considerazione; l'Arma non ha mai fatto mancare il proprio contributo, in special modo nelle materie di specifica competenza.

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 anche 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 seguono con attenzione e competenza l'attività della Procura, assumendo 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, come di consueto, pone in primissimo piano la questione dell'etica. Oggi, però, intendo riferirmi a quella particolare accezione che guarda alle conseguenze che derivano dai propri atti, e quindi alle ricadute che essi provocano sulle altrui sfere di libertà, quando si è chiamati ad agire in nome degli interessi pubblici.

E' questa l'**etica della responsabilità**, parlando della quale, però, non si vuole evocare l'effetto punitivo che l'ordinamento sempre appronta per reprimere comportamenti illegali, lasciati all'intervento della magistratura, bensì l'immancabile valore di guida e di argine che ogni soggetto che opera all'interno delle istituzioni o che si rivolge alle istituzioni deve maturare, rifuggendo da storture e compromessi, da silenzi compiacenti e ricerca di consensi, che indeboliscono e deviano le azioni e gli apparati.

Ciascuno di noi deve ritenersi impegnato all'osservanza della irrinunciabile regola, che chiede la doverosità della partecipazione responsabile alla vita della comunità e delle istituzioni, con il superamento di non più percorribili inclinazioni all'individualismo e a forme di auto-referenza, su cui i pubblici poteri non possono essere ancora attestati.

Nell'attuale società dell'evidenza e dell'informazione, la riaffermazione dei principi e delle condizioni su cui si costruisce la vita democratica del Paese e l'attività delle istituzioni non può, pertanto, che seguire la strada del definitivo rafforzamento del sistema legale delle garanzie, della compiuta riorganizzazione degli assetti pubblici e della più incisiva tutela delle risorse collettive.

I percorsi iniqui, le scorciatoie indebite, la tendenza a tollerare anche i piccoli abusi nella quotidianità, costituiscono l'*humus* in cui proliferano posizioni di "potere" e

trasformano prassi odiose in pratiche di normalità, in spregio, persino, dei più elementari diritti della persona e della stessa dignità, che devono invece trovare radice comune nel principio fondante della legalità.

La trasparenza e il potere mal si accordano, ove la prassi del non manifesto è una delle tecniche del potere, che serve a coltivare aree di privilegio e di malaffare: essa lede i valori essenziali dell'umana convivenza e altera la simmetrica relazione che deve intercorrere tra potere e libertà.

In un'aspirazione collettiva al buon governo, già invocata in passato, spetta quindi alle Istituzioni riportare in primo piano proprio il tema della legalità, ma anche quello dell'equità e della giustizia sociale; 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"[52].

Per ogni amministratore, per ogni funzionario, per ogni cittadino ciò si traduce, in sostanza, oltre che nella formale osservanza delle norme poste a protezione del vivere civile, nel costante allineamento della propria condotta ai valori etici essenziali, che costituiscono l'avamposto della tutela e della cura del bene pubblico, che è di tutti e non, come si è portati a ritenere, di nessuno.

Chiudo adattando al contesto fin qui delineato le suggestive parole pronunciate in ben altra circostanza, per l'indubbia valenza generale che sono in grado di assumere quando si tratta di diritti; desidero dedicarle soprattutto ai giovani presenti, perché valgano quale augurio di poter costruire e trovare dinanzi a sé il migliore dei mondi possibili.

"*Ma in fondo da dove partono i diritti umani? Nei piccoli luoghi che non possono apparire nelle mappe del mondo …. il quartiere, la scuola, la fabbrica e l'ufficio…. sono i luoghi nei quali ogni uomo, donna e bambino cerca equità, giustizia, uguali opportunità ….*" Se i diritti non hanno un significato in questi luoghi non hanno significato da nessuna

[52] J. Rawls, A Theory of Justice.

parte[53].

È con questa considerazione Signor Presidente che la Procura chiede di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2019 della Corte dei Conti in Sardegna, al termine degli interventi che seguiranno.

[53] "Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home - so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world. Yet they are the world of the individual person; the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm, or office where he works. Such are the places where every man, woman, and child seeks equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere. " Estratto dal discorso pronunciato da Eleanor Roosevelt il 27 marzo 1958 presso le Nazioni Unite in occasione della celebrazione del decimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

QUADRI RIASSUNTIVI DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL 2018

RESPONSABILITA'

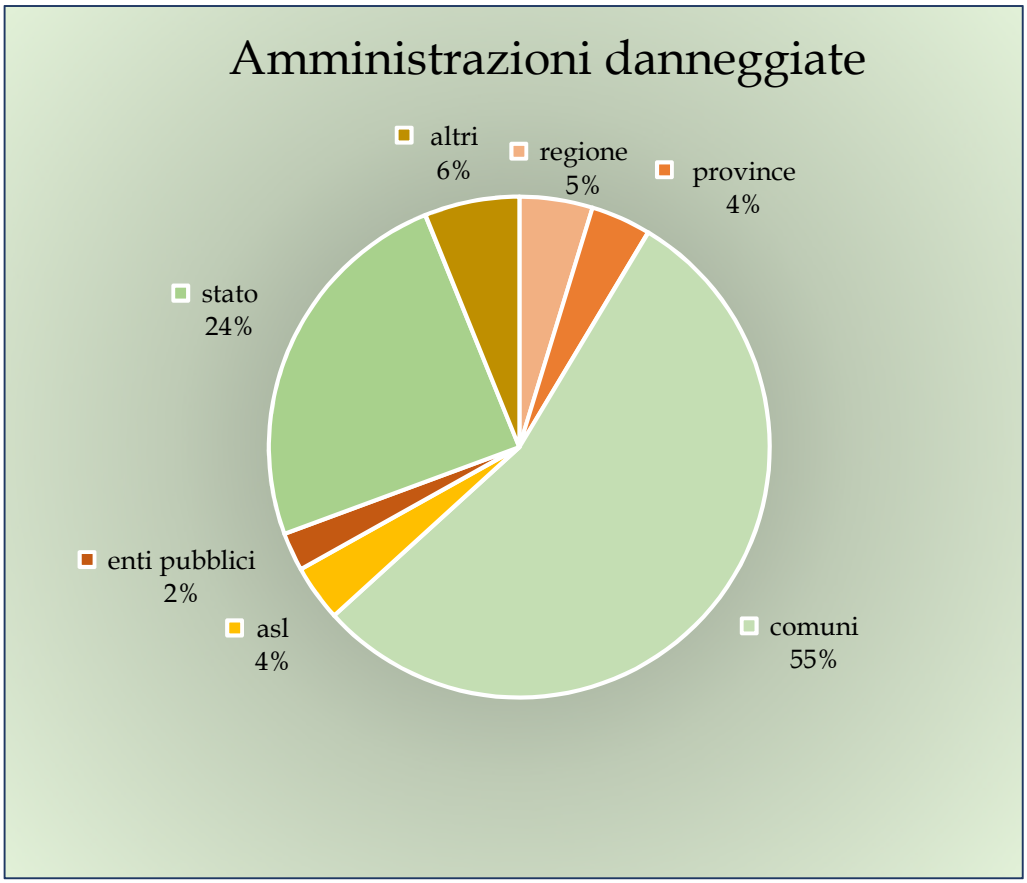
	stato	enti locali	asl	totale
istruttorie aperte	403	766	39	1208
procedimenti definiti	334	679	14	1027
inviti a dedurre	16	22	7	45
audizioni personali	0	3	2	5
atti di indagine				396
atti di appello	1	1	1	3

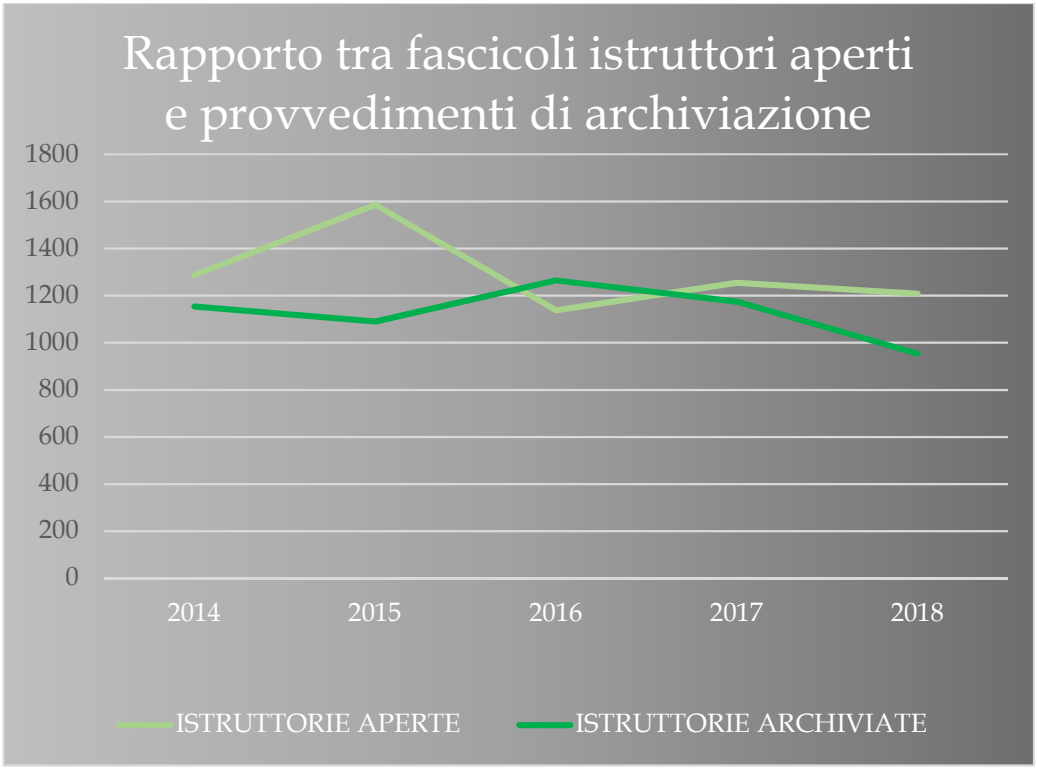
Memorie e requisitorie	2
Giudizi discussi in udienza	92

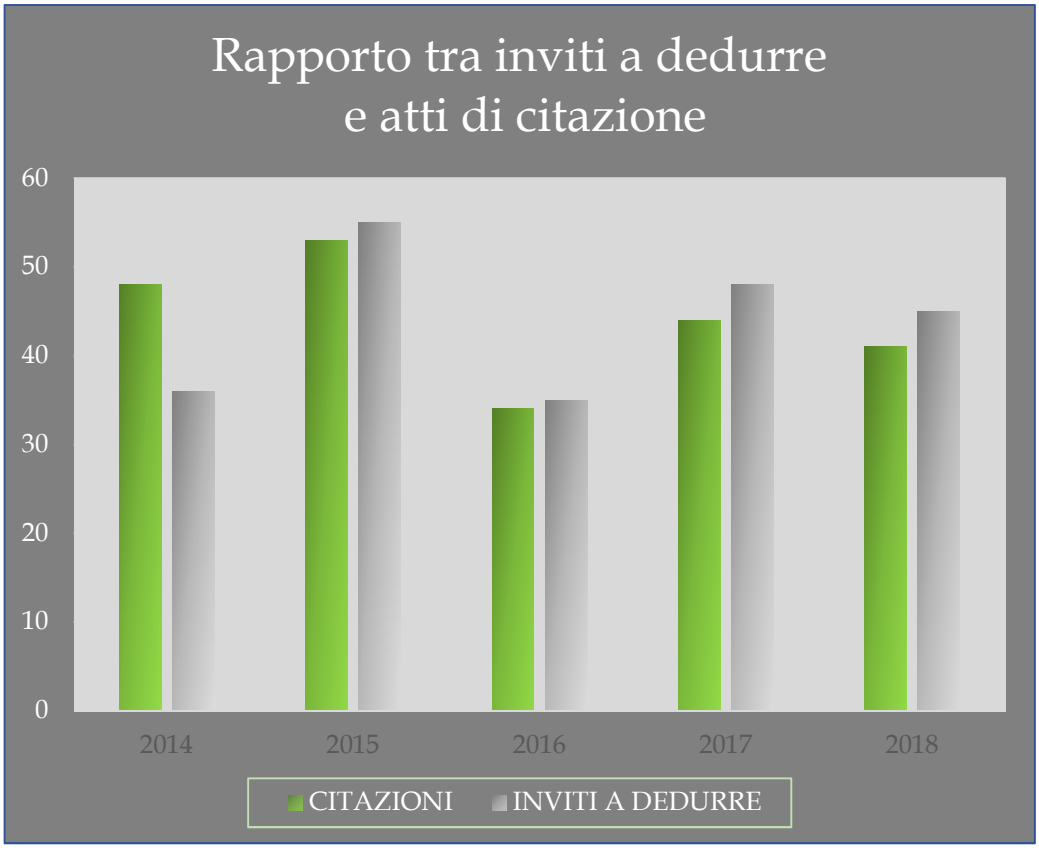
GIUDIZI DI CONTO

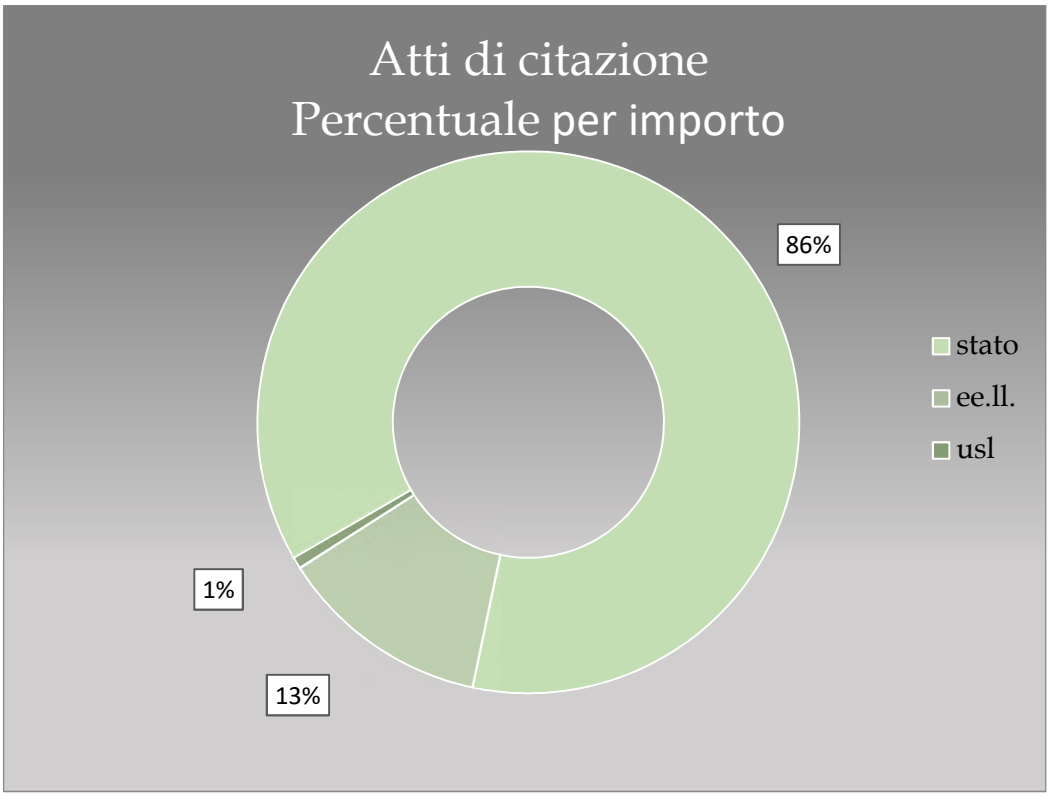
Conti giudiziali esaminati	564
Giudizi per resa di conto	30

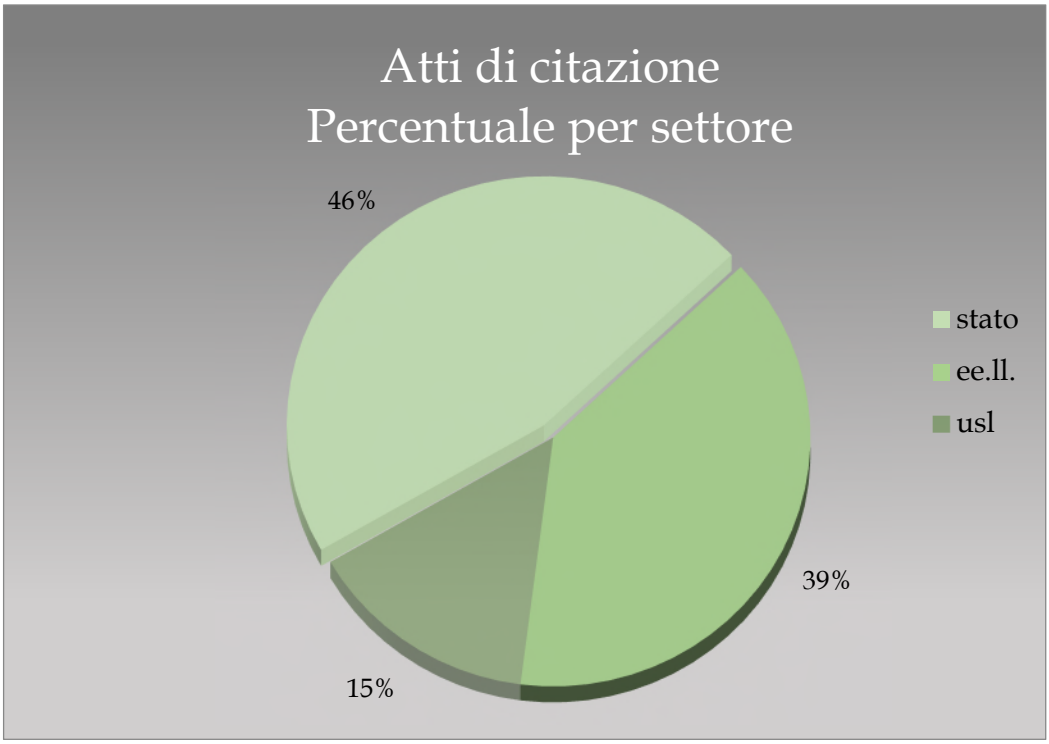
Fonte delle notizie di danno
3%
33%
64%
stato
ee.ll.
asl

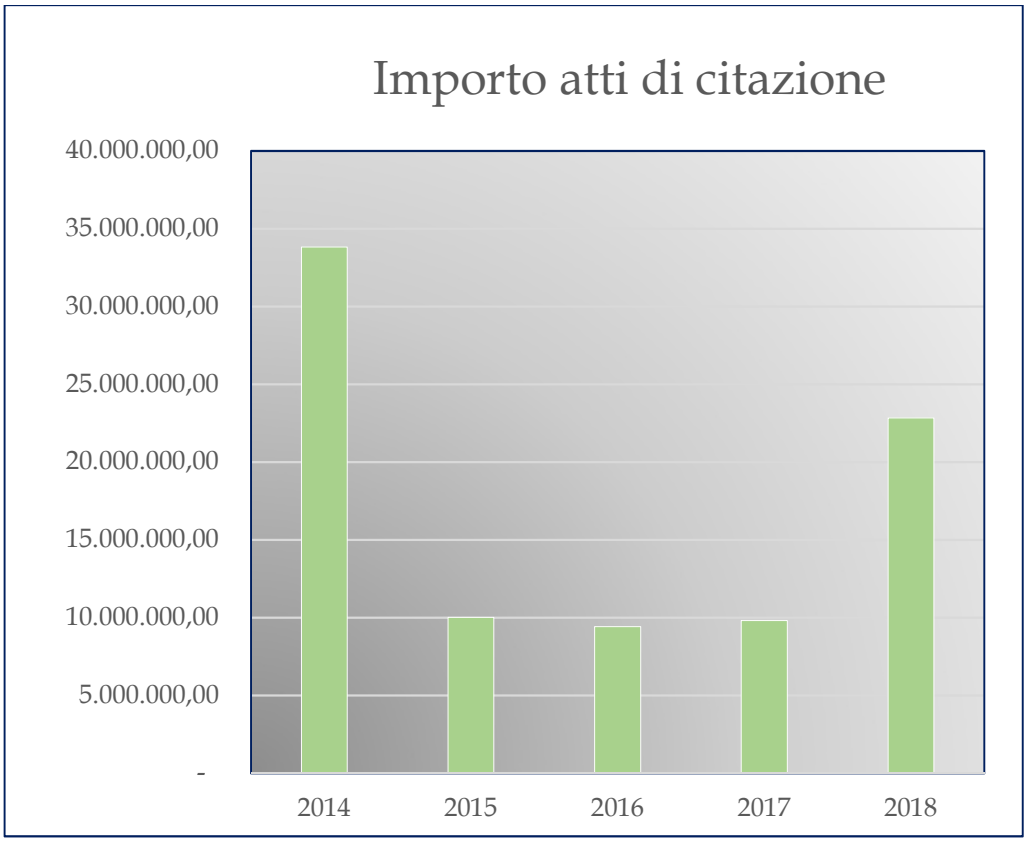

Amministrazioni danneggiate
altri
6%
regione
5%
province
4%
stato
24%
enti pubblici
2%
asl
4%
comuni
55%

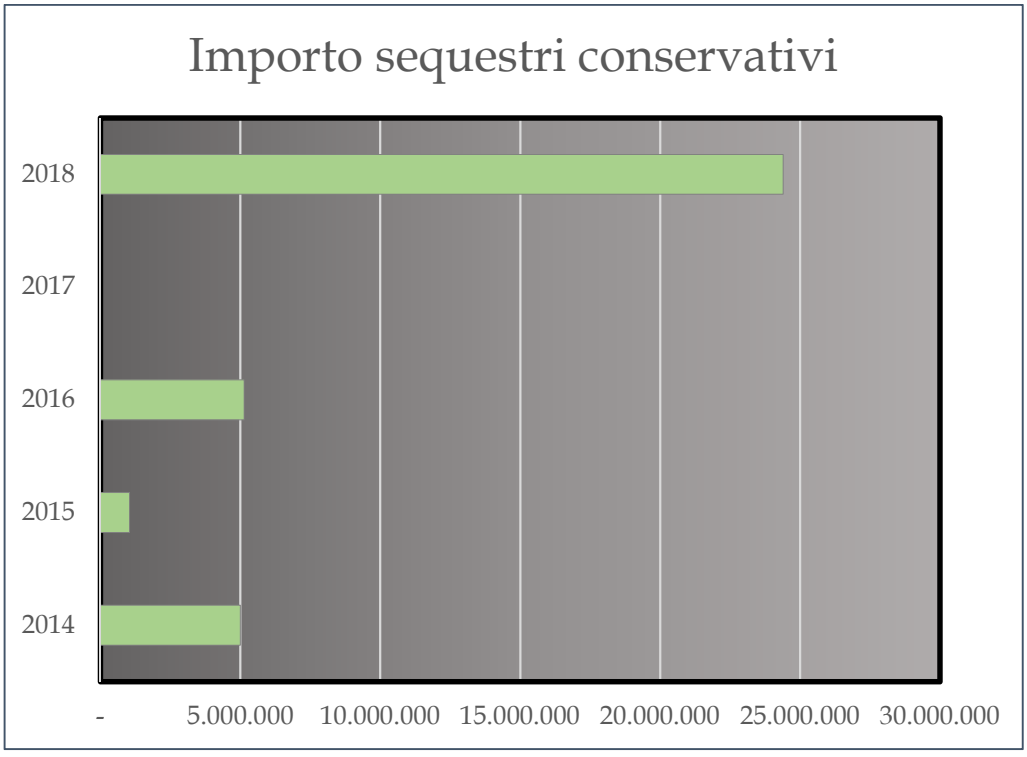

Rapporto tra fascicoli istruttori aperti
e provvedimenti di archiviazione
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
2014
2015
2016
2017
2018
ISTRUTTORIE APERTE
ISTRUTTORIE ARCHIVIATE


Rapporto tra inviti a dedurre
e atti di citazione
60
50
40
30
20
10
0
2014
2015
2016
2017
2018
CITAZIONI
INVITI A DEDURRE


Atti di citazione
Percentuale per importo
86%
1%
13%
stato
ee.ll.
usl


Atti di citazione
Percentuale per settore
46%
39%
15%
stato
ee.ll.
usl


Importo atti di citazione
40.000.000,00
35.000.000,00
30.000.000,00
25.000.000,00
20.000.000,00
15.000.000,00
10.000.000,00
5.000.000,00
-
2014
2015
2016
2017
2018


Importo sequestri conservativi
2018
2017
2016
2015
2014
-
5.000.000
10.000.000
15.000.000
20.000.000
25.000.000
30.000.000

INDICE

1. Osservatorio generale. La multiforme natura delle gestioni pubbliche: spostamento dell'asse pubblico-privato e patologie emergenti nel sistema.

2. I fenomeni di sviamento delle risorse pubbliche negli interventi di sostegno alle imprese e i necessari rimedi. Le misure di contrasto verso una dimensione sovranazionale.

3. I punti di convergenza tra le norme sulla corruzione e le norme sui contratti con le pubbliche amministrazioni. Alcune novità legislative.

4. I casi di responsabilità finanziaria.

5. L'obbligo di resa dei conti giudiziali

6. Analisi di sintesi dell'attività e conclusioni.

7. Quadro riassuntivo dell'attività svolta e grafici

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