



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE SARDEGNA**

**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2015**

**Procuratore Regionale Donata Cabras**



**CAGLIARI 27 FEBBRAIO 2015**

Gli ultimi anni sono stati pesantemente scanditi dall'aggravarsi della crisi economica e dal dilagare dei fenomeni corruttivi che, al contempo, ne sono causa e se ne alimentano.

E' apparso sempre più evidente che un percorso di ripresa non potesse prescindere dalla riforma della Pubblica Amministrazione, in termini di snellimento e di semplificazione normativa e procedurale, da attuarsi attraverso la rimodulazione degli apparati e con la riduzione dei passaggi burocratici che, talora, rischiano di rappresentare altrettante occasioni per intervenire deviando dalla finalità pubblica e perseguire, invece, interessi particolari o personali, in danno della collettività e in dispregio dei canoni di legalità e di etica pubblica.

Il perdurare delle criticità strutturali che hanno segnato le economie europee in questi difficili tempi di recessione, oltre a costituire il fulcro delle decisioni politiche nell'ambito delle regole dell'Unione Europea, ha, infatti, evidenziato profonde discrasie sistemiche nell'apparato pubblico nazionale. I pur timidi segnali di ripresa su cui è stato prefigurato il Documento di Economia e Finanza per il 2015 e gli aggiornati obiettivi programmatici<sup>1</sup> non sono stati ritenuti tali da consentire di incidere sull'osservanza dei vincoli di bilancio. Come evidenziato dal Presidente della Corte dei conti in occasione dell'audizione del 3 novembre 2014 sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2015, presso le Commissioni Bilancio riunite delle Camera e del Senato, *il ritorno alla crescita allevia, ma non elimina lo*

---

<sup>1</sup> Relazione di variazione alla nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2014 deliberata dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2014.

*sforzo fiscale.*

Il favorevole ciclo economico che apre al percorso programmatico 2014-2018 in una prospettiva di crescita, non intacca, pertanto, il quadro finanziario di riferimento con riguardo al perseguimento dell'Obiettivo di Medio Termine, rappresentato dal miglioramento del saldo strutturale risultante dal rapporto debito-PIL. Ma i margini di flessibilità legati al posticipo al 2017 del raggiungimento del principio di pareggio di bilancio<sup>2</sup> consentirebbero di avviare, comunque, le necessarie riforme strutturali.

Un processo di riforme che liberi risorse e segni un'inversione di tendenza sul versante della competitività non pare possa realizzarsi se non attraverso la semplificazione dell'insieme di norme, che si sono sovrapposte nel tempo con disegni non sempre omogenei e, soprattutto, parcellizzati all'interno di ampi provvedimenti emergenziali.

Il tema della semplificazione, declinato sul doppio versante normativo e amministrativo, è sicuramente presente nei diversi testi legislativi di questi ultimi anni. Si considerino al riguardo e a mero titolo esemplificativo: il decreto legislativo "taglia-leggi" 13 dicembre 2010, n. 212 *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'art. 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n.24*; il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 coordinato con la legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35 recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*; il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito, con modificazioni, con la legge 9 agosto 2013, n. 98 *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*; il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90

---

<sup>2</sup> Art. 81, sesto comma della Costituzione, attuato con la Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114 *Misure urgenti per la trasparenza e la semplificazione amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*; il decreto-legge "Sblocca Italia" 12 settembre 2014, n. 133 coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164 contenente *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*.

Dal punto di vista operativo, vuole dare una risposta alle esigenze dell'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione l'*Agenda per la semplificazione 2015-2017*, prevista dall'art. 24 del decreto legge n. 90/2014. Il Documento, approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2014 e già condiviso nella Conferenza Unificata del 13 novembre 2014, persegue l'obiettivo di apportare concrete misure di semplificazione in cinque settori di intervento ritenuti strategici: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa per i quali individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

Nonostante gli intenti del Legislatore, non sembra, però, che, a tutt'oggi, si possa considerare concluso lo sforzo di riordino della normativa vigente e, conseguentemente, di snellimento burocratico. La riduzione del numero degli atti non implica necessariamente, di per sé, la razionalizzazione delle corrispondenti disposizioni - basti considerare i diversi commi di cui spesso si compone un solo articolo di legge - né è sempre idonea a incidere positivamente sugli adempimenti amministrativi. Occorre, infatti, fare riferimento al valore intrinseco del riassetto ordinamentale, che può effettivamente considerarsi tale solo se privilegia la qualità, la funzionalità e la chiarezza del sistema e purché non sia esclusivamente fine a se stesso,

dato lo scarso impatto che, in questo caso, produrrebbe sulla vita delle istituzioni, dei soggetti amministrati, oltre che sui conti pubblici. D'altronde è risaputo che procedure farraginose e talvolta sovrapponibili alimentano comportamenti antisociali, quale è il fenomeno corruttivo, che trovano modo di insinuarsi ed espandersi soprattutto nel sommerso delle attività che ruotano attorno alle amministrazioni pubbliche.

La legge 6 novembre 2012, n.190<sup>3</sup> scaturisce dalle raccomandazioni del Gruppo degli Stati Contro la Corruzione (GRECO), costituito nel quadro dell'Accordo Parziale Allargato dal Consiglio d'Europa nel 1999, con lo scopo di uniformare agli standard dell'organizzazione le misure di contrasto contro la corruzione elaborate dagli stati membri. Passata al vaglio positivo di Strasburgo (rapporto del 17-21 giugno 2013) la Legge n. 190/2012 è stata preceduta dalla ratifica (Leggi 110/2012 e 112/2012) delle Convenzioni penale e civile della corruzione del 27 gennaio e del 4 novembre 1999 e rappresenta, pur nelle sue criticità, unitamente al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 di *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, una risposta alla profonda crisi valoriale, oltre che economica, di questi anni. La complessità del testo anticorruzione che si compone di due soli articoli, dei quali il primo è costituito da ottantatré commi e il secondo riguarda l'invarianza della spesa, richiede sicuramente un'opera di coordinamento tra le diverse disposizioni - che hanno suscitato anche qualche dissenso e commenti non sempre favorevoli – e solo con la sedimentazione delle procedure e

---

<sup>3</sup> Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

delle buone pratiche se ne potranno apprezzare gli effetti sull'agire pubblico.

Al nostro Istituto è da sempre assegnato un ruolo di spicco nell'ambito della lotta alle situazioni di *mala gestio* delle risorse pubbliche.

Al riguardo, va dato atto che, con l'intento di arginare il fenomeno criminale, la Corte dei conti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) hanno recentemente costituito<sup>4</sup> un tavolo permanente contro la corruzione. Si tratta sicuramente di un'iniziativa di rilievo, in grado di avviare azioni congiunte anche grazie alle opportunità offerte dalla tecnologia informatica.

Le generalizzate aspettative di moralizzazione, che non possono comunque prescindere dal coinvolgimento del comune senso civico di una intera collettività, attualizzano sicuramente i temi etici e, soprattutto nei periodi di crisi economica, accentuano l'attenzione sui fenomeni patologici in grado di ripercuotersi sulla pubblica finanza. E' anche per questo motivo che devono essere considerate con grande attenzione, in una dialettica costruttiva, le prospettive applicative delle norme di nuova elaborazione. Il riferimento è agli emendamenti al testo di riforma della pubblica amministrazione attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato (S1577): in particolare a quelli concernenti la soppressione del ruolo del segretario comunale, il ripristino della figura del direttore generale nei comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti e, infine,

---

<sup>4</sup> 21 gennaio 2015

l'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale, sulla base del rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione.

Nell'ambito di quello che si configura come un complessivo disegno di rinnovazione degli apparati e di rimodulazione della spesa pubblica dei settori nei quali maggiormente si riscontrano disutilità, con ampi margini di intervento al fine di una maggiore attenzione nell'utilizzo delle risorse disponibili, un posto di particolare rilievo è occupato dalle società a partecipazione pubblica.

La relativa disciplina ha formato oggetto di rivisitazione da parte del Legislatore, sia per quanto attiene alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165/2001, art. 1, c. 2, sia per quelle che ruotano attorno agli enti locali. Con riguardo alle prime, il recente decreto legge n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, è andato ad occuparsi, quanto alle misure in materia di organizzazione della P.A., della nomina dei dipendenti (art. 16), dettando altresì disposizioni relative alla ricognizione degli enti pubblici e all'unificazione delle banche dati (art. 17). In relazione alle seconde, già l'anno passato si è dato conto dell'impianto normativo<sup>5</sup> teso a ridisegnare il rapporto tra ente locale e i diversi soggetti che gravano sul suo bilancio, in un difficile percorso di risanamento e consolidamento complessivo dei conti.

---

<sup>5</sup> Legge 27 dicembre 2013, n. 147 di stabilità 2014, commi da 551 a 562 relativi alla *Nuova disciplina sui rapporti finanziari e sul contenimento dei costi del personale tra amministrazioni locali e società partecipate*.

La legge di stabilità 2015 riaffronta le problematiche sulle partecipate degli enti locali e costituisce un recepimento di alcune proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016) avanzate<sup>6</sup> con riguardo alla riduzione del numero, alla messa in efficienza, al contenimento dei costi amministrativi, all'adozione di misure di trasparenza e di riforma di tali soggetti giuridici. Nello specifico è previsto l'avvio, dal 1° gennaio 2015, del processo di razionalizzazione, sulla base degli indicati criteri guida, delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, con l'obiettivo di una loro riduzione al 31 dicembre 2015. L'attuazione del disposto è demandata ad un piano operativo di dettaglio da sottoporre alla *Sezione Regionale Corte dei conti* che dovrà verificare anche i risultati conseguiti. L'opera di razionalizzazione prevede incentivi fiscali per le operazioni di scioglimento e alienazione e per le conseguenti procedure di mobilità del personale. I richiami applicativi alle disposizioni previste, nel caso di specie, dalla legge di stabilità 2014<sup>7</sup> escludono che la mobilità possa avvenire tra le società e le pubbliche amministrazioni in senso proprio.

Su questo particolare aspetto del trasferimento del personale alle amministrazioni pubbliche in senso proprio, anche di recente e nello specifico relativamente a società in house della Regione Sardegna (sent.7/2015), la Corte Costituzionale ha ribadito il consolidato orientamento in base al quale il reclutamento del personale della

---

<sup>6</sup> Dal Commissario Straordinario Carlo Cottarelli, nella audizione sul processo di revisione della spesa con particolare riferimento alle Regioni e agli enti locali, tenutasi dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

<sup>7</sup> Legge 27 dicembre 2013, n. 147. commi da 563 a 568 ter.

pubblica amministrazione deve avvenire nella forma generale e ordinaria del pubblico concorso, nel rispetto dell'art. 97 Costituzione, cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Va ricordato, inoltre e per quanto direttamente interessa la Procura erariale, che gli ambiti giurisdizionali della Corte dei conti non si estendono a tutte le società partecipate. Infatti, allo stato, l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione è ancorato all'attribuzione, in via generale, al Magistrato contabile dell'azione di responsabilità limitatamente alle fattispecie di danno verificatesi a carico delle società *in house providing*. La giurisprudenza, al riguardo, non ha subito le modifiche ampliative da noi auspiccate e richiamate anche in occasione della scorsa cerimonia inaugurale.

Invero, nell'anno appena concluso è proseguita, da parte della Procura generale della Cassazione, l'attività finalizzata ad una possibile espansione degli spazi di configurabilità della giurisdizione contabile sotto tre nuovi e distinti profili: la verifica di ulteriori eccezioni all'impostazione pancivilistica; la rivisitazione della questione dell'esistenza di un rapporto di servizio in capo agli amministratori delle società partecipate; l'attribuzione della qualifica di norma interpretativa all'art. 4, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2012, n° 95<sup>8</sup> convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n° 135, il quale espressamente prevede un'ipotesi di responsabilità

---

<sup>8</sup> Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

contabile per gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n° 165 del 2001, in caso di assunzione ed erogazione di compensi in violazione delle disposizioni poste dal medesimo articolo, nei commi 9-11.

Non si sono, tuttavia, registrati significativi passi avanti. Infatti, le richieste formulate dalla Procura generale hanno avuto positivo riscontro solo per ciò che concerne la responsabilità dei dirigenti e amministratori della società A.N.A.S. s.p.a., nella considerazione che la sua trasformazione in società per azioni<sup>9</sup> non ne ha intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria, senza per questo incidere sui connotati pubblicistici del suo patrimonio, con la conseguenza che, per ragioni inerenti al regime legale suo proprio, l'A.N.A.S. s.p.a. - al pari della R.A.I s.p.a. e dell'E.N.A.V. s.p.a., per le quali fu già affermata in passato la natura pubblica e l'assoggettamento alla giurisdizione contabile di responsabilità - non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato.

Si tratta, evidentemente, di un riconoscimento della giurisdizione da "conquistare" caso per caso, mentre non si è ancora pervenuti, nonostante le richieste in tal senso formulate dalla parte requirente dinanzi alle sezioni Unite della Cassazione, ad una

---

<sup>9</sup> Disposta dall'art. 7 del decreto legge n° 138 del 2002, convertito dalla legge n° 178 del 2002.

attribuzione alla Magistratura contabile dell'azione risarcitoria per i danni cagionati da amministratori o dipendenti delle società partecipate, con carattere di generalità o, comunque, sulla base di criteri uniformi, predeterminati in modo certo e chiaro.

Permane, così, un'area di sostanziale scopertura giurisdizionale in un settore nevralgico, che impegna cospicue risorse pubbliche e che meriterebbe, evidentemente, la dovuta attenzione.

\*\*\*\*\*

Nell'anno da poco concluso, numerose sono state le fattispecie trattate dalla Procura, per le quali è stata esercitata l'azione risarcitoria.

Tra i giudizi avviati nel periodo, un posto di rilievo occupano quelli in materia di **illecito utilizzo di contributi pubblici**, erogati a favore di imprese individuali o di società, a valere su diversi programmi di intervento di rilevanza regionale, nazionale e comunitaria.

Si va dal caso di agevolazioni conseguite, in forza di legge regionale a sostegno delle imprese esercenti l'allevamento ovino e caprino da latte, da parte di un imprenditore che ha falsamente attestato la proprietà di circa trecento capi (in realtà alienati precedentemente alla richiesta delle sovvenzioni), producendo autocertificazioni non veritiere e campioni di latte messi a disposizione da un allevatore compiacente<sup>10</sup>, ad un altro in cui il danno, pari ad euro 67.183,99, è stato sofferto da INVITALIA, a

---

<sup>10</sup> Il danno complessivo, di euro 52.974,56, per euro 50.474,56 è a carico di A.G.E.A. - Agenzia per l'Erogazione in Agricoltura - per euro 2.500,00, a carico di A.R.G.E.A. - Agenzia Regionale per il sostegno all'Agricoltura.

seguito della corresponsione di tale somma a favore di una società di persone esercente l'attività di noleggio di materiale audiovisivo. Le attrezzature acquistate dalla società con l'ausilio dei contributi, sono state vendute, in violazione degli impegni assunti con la pubblica amministrazione, a seguito dello scioglimento anticipato senza liquidazione e della cancellazione della società, per volontà di tutti i soci.

Per quanto concerne questa tipologia di illeciti, la maggior parte dei giudizi ha riguardato erogazioni corrisposte in forza delle leggi 488/1992 e 662/1996, o di leggi regionali, per importi, anche singolarmente assai elevati, complessivamente attestati nell'anno in euro 24.333.678,13.

Tali fattispecie sono generalmente caratterizzate dal falso apporto di capitali propri da parte del beneficiario, dalla presentazione di fatture per operazioni inesistenti o da sovrapproduzioni, dalla produzione di autocertificazioni non veritiere relativamente al completamento dell'opera finanziata, al suo funzionamento e al numero delle unità lavorative impiegate. Si è potuto constatare che, normalmente, le somme concesse sono state distratte dalla loro destinazione, l'iniziativa finanziata non è stata realizzata, non si è conseguito l'incremento occupazionale previsto e, spesso, è persino intervenuto il fallimento dell'impresa.

Talora, accanto a quella della società e degli amministratori, si è riscontrato sussistere anche la **responsabilità dell'istituto di credito concessionario**, incaricato dell'istruttoria della pratica e delle verifiche

sull'esecuzione delle opere nel rispetto del programma agevolato.

E' quanto si è verificato nel caso del giudizio promosso nei confronti di una società di capitali che aveva ottenuto contributi per euro 2.875.273,08, erogati in successive quote, ai sensi della legge regionale 15/1994, per l'ampliamento di un'attività di fabbricazione di minibus.

In particolare, il fabbricato oggetto di agevolazione era stato realizzato con una considerevole riduzione delle dimensioni (di 2/3 rispetto alle previsioni), non segnalata dalla società beneficiaria, né evidenziata dal funzionario della banca concessionaria, incaricato del sopralluogo, il quale aveva, invece, attestato la regolarità dell'intervento realizzato con la contribuzione pubblica. Conseguentemente, la banca è stata chiamata a rispondere del danno per avere disatteso gli obblighi di verifica e di controllo che, se doverosamente osservati, avrebbero impedito l'erogazione dell'ultima *tranche* di contributo e avrebbero determinato, altresì, l'immediata revoca delle quote già corrisposte. E' della scorsa settimana la pubblicazione della sentenza che ha disposto la condanna, per l'intero importo contestato, di tutti i convenuti, ivi compresa la banca, riconosciuta responsabile in via sussidiaria (sent. n° 24/2015).

Sul versante delle **entrate pubbliche**, numerose citazioni hanno riguardato i concessionari della riscossione dei tributi locali che hanno omesso di far affluire ai bilanci dei comuni le tasse e le imposte regolarmente corrisposte dai cittadini.

Questo fenomeno, che continua purtroppo a ripetersi nel

tempo, è particolarmente odioso perché sottrae le risorse necessarie per il funzionamento di fondamentali servizi da erogare in favore di coloro che hanno regolarmente assolto al proprio obbligo tributario e va ad impattare su una realtà già fortemente penalizzata dai tagli ai bilanci degli enti locali, imposti dalle misure di revisione e di contenimento della spesa pubblica.

Sempre in tema di mancata acquisizione di entrate anche nello scorso anno si sono riscontrati diversi casi di omesso riversamento dei proventi del gioco del lotto.

Complessivamente, in questo settore di indagine, sono stati contestati danni per complessivi euro 113.111,39.

Nella materia della **gestione del personale** e, nello specifico, della contrattazione decentrata integrativa, è stata depositata una citazione (per un danno pari ad euro 7.521.219,85, su cui è già intervenuta sentenza), con la quale è stato contestato il danno conseguente all'indebita attribuzione di fascia retributiva a personale dipendente ASL, in violazione delle disposizioni del C.C.N.L. e dei limiti e vincoli in esso contenuti. Nel caso in esame si era proceduto alla stipula di un accordo integrativo decentrato, palesemente illegittimo, che prevedeva l'ampliamento della platea dei soggetti destinatari della progressione economica ben oltre gli aventi diritto e attingeva le risorse necessarie, tra l'altro, attraverso lo spostamento dal fondo per la produttività collettiva e individuale.

Ancora in **ambito sanitario**, da segnalare anche i danni, per complessivi euro 121.495,00, cagionati da diversi medici del 118 che

hanno indotto in errore la ASL di appartenenza, procurandosi un ingiusto profitto rappresentato da rimborsi per carburante, non spettanti, per aver rappresentato dolosamente di percorrere il tragitto per raggiungere le postazioni di servizio da una residenza fittizia, non corrispondente all'effettiva dimora.

Altra citazione di rilievo, concernente la **gestione del patrimonio pubblico**, è quella relativa alla contestazione di un danno erariale (di euro 257.629,80) rappresentato dalle spese per consumi idrici ed elettrici, per il funzionamento della piscina comunale, sostenute da un ente locale in luogo della società affidataria della gestione (ora in fallimento) la quale, secondo l'atto di indirizzo a suo tempo impartito dalla Giunta ai competenti uffici – e da questi totalmente disatteso per un lungo arco temporale – avrebbe dovuto assumere a proprio carico gli oneri di funzionamento.

Diversi casi hanno riguardato fattispecie di **responsabilità per danno indiretto**, sofferto da enti locali in esecuzione di sentenze TAR che hanno definito giudizi attivati da privati avverso atti illegittimi adottati da funzionari e dipendenti, conclusi con la soccombenza dell'amministrazione e la conseguente condanna al pagamento delle spese di lite.

Nell'anno è stata avviata e conclusa (sent. 229/2014) anche un'azione nei confronti del Presidente di un gruppo consiliare regionale, in relazione al **danno (di euro 252.471,73) cagionato alla Regione Sardegna per l'indebito utilizzo dei fondi a disposizione**. Nella fattispecie era stato contestato l'elemento psicologico del dolo

(ritenuto sussistente) a carico del responsabile per aver gestito, direttamente e illecitamente, il denaro contante e la carta di credito intestata al gruppo di cui aveva la piena disponibilità.

\*\*\*\*\*

Il 2014 è stato caratterizzato da un'intensa e complessa attività investigativa che ha impegnato l'Ufficio nei vari settori di competenza.

Mi soffermo, quindi, brevemente solo su alcune tematiche che appaiono di particolare rilievo.

Nei procedimenti in corso di trattazione sono emerse, in misura sempre più significativa, soprattutto negli Enti di maggiori dimensioni, condotte indirettamente elusive dei divieti e dei vincoli imposti dalle norme in materia di **sponsorizzazioni, pubblicità, rappresentanza, mostre e convegni** (art. 6 commi 8 e 9 del D.L. 78/2010).

Comune alle restrizioni di spesa, dettate dalla legge per far fronte all'impellente esigenza di salvaguardare le ormai carenti risorse, rispetto all'abuso da sempre registrato per tale tipologia di "costo" a carico del pubblico erario, è, senza dubbio, la limitazione imposta agli interventi di sostegno economico a favore di eventi promozionali effettuati, sia direttamente, sia attraverso le attività di soggetti terzi.

Le diverse inchieste, condotte dalla Procura con l'ausilio della Guardia di Finanza, stanno rivelando un quadro piuttosto eterogeneo, caratterizzato da numerose erogazioni di somme di denaro

per finanziare le iniziative più disparate, da quelle sportive, a quelle culturali, da quelle gastronomiche a quelle di produzione televisiva o di pubblicità. Tali interventi risultano tutti accomunati dal dichiarato intento di promuovere il territorio, con operazioni di marketing - concetto rimasto quanto mai indefinito – dietro cui si è tentato di legittimare ogni tipo di elargizione, se non di mera liberalità.

Si è trattato, spesso, di fondi assegnati con obiettivi ampi e generici, in assenza di una seria verifica, a monte, della qualità dei progetti ammessi a finanziamento e di un riscontro reale dei risultati conseguiti, sulla base di parametri misurabili in termini di ritorno economico e di sviluppo del territorio (il cui incremento è sempre frutto di fattori eterogenei e di variabili anche casuali). Senza contare che, sovente, i criteri di verifica sono stati elaborati ex post dallo stesso beneficiario, con un'inconcepibile inversione dei corretti processi gestionali, volti a garantire il buon esito delle risorse pubbliche.

Com'è stato uniformemente ribadito dalle diverse articolazioni della Corte dei Conti - sia in sede giurisdizionale, sia in sede di controllo, in numerosi pareri - con il divieto di sponsorizzazione la legge ha inteso precludere qualunque forma di contribuzione che sia diretta semplicemente a valorizzare il nome o l'immagine dell'Ente, ovvero eventi di interesse per la collettività locale.

Unica eccezione: le sovvenzioni finalizzate al sostegno di attività rientranti tra le funzioni istituzionali, che concorrano

all'erogazione o all'ampliamento di un servizio pubblico, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Su altro versante è venuta in evidenza la diffusa prassi di erogare ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni **compensi e indennità non previsti dal contratto nazionale**.

Si assiste, infatti, diffusamente ad un ampliamento a dismisura dell'ambito dei contratti decentrati integrativi che si estendono, quanto a materie trattate, ben al di là di quelle ad essi rimesse dai contratti nazionali; danno luogo a scelte che non sono contemplate, generando oneri maggiori e ingiustificati.

Ricordo che il d.lgs. 165/2001, con una previsione che è ribadita nei vari CCNL, stabilisce che le clausole dei contratti decentrati in contrasto con le previsioni di quelli nazionali o che intervengono su materie non di competenza sono nulle e non possono essere applicate. Il contenuto dei contratti integrativi, dunque, è fissato direttamente dal quello nazionale, che ne detta anche i limiti.

L'applicazione concreta di importanti previsioni contrattuali, invece, ha evidenziato la difficoltà delle amministrazioni locali nello svolgere il proprio ruolo di datori di lavoro nel rispetto degli ambiti normativamente stabiliti.

E' emersa la tendenza verso un'applicazione distorta delle regole dettate dal contratto nazionale che si manifesta col ricorso a forme di impropria e generosa utilizzazione delle indennità di disagio, di rischio, di quelle connesse a specifiche responsabilità, attraverso una inammissibile erogazione "a pioggia" e senza alcun riferimento a

criteri meritocratici e selettivi di progressioni economiche e di indennità di produttività.

Continua, evidentemente, a sussistere la propensione a superare finanche le stesse richieste delle organizzazioni sindacali, allo scopo di ricercare l'improprio consenso dei dipendenti, e di rinvenire una solo apparente soluzione ai problemi organizzativi che rimangono, in tal modo, sistematicamente irrisolti.

Si deve anche sottolineare che talvolta, nei soggetti a cui la norma attribuisce "le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro", si riscontra un deficit di professionalità che si manifesta sia in termini di conoscenza delle scelte contrattuali, che di concreta capacità di gestione delle relazioni sindacali.

Nel corso dell'anno, è stato dato, altresì, notevole impulso alle attività di verifica dell'eventuale inosservanza dell'obbligo di resa del conto giudiziale, nell'ambito degli enti locali, da parte dei soggetti, spesso società private, incaricati della riscossione dei proventi dei parcheggi su aree pubbliche.

La dimensione del fenomeno, decisamente rilevante in quanto concernente l'acquisizione di consistenti fette di entrate, ha indotto la Procura a effettuare una ricognizione dell'esistenza di rapporti concessori, in essere con organismi di varia natura, affidatari del servizio.

Attraverso le indagini, che hanno coinvolto oltre 70 comuni, ha trovato conferma uno scenario piuttosto eterogeneo, quanto a modalità di gestione, ma pressoché generalizzato quanto a violazione

del dovere di dare conto del “maneggio” del pubblico denaro.

Occorre sottolineare, al riguardo, che tale obbligo discende direttamente dalla legge<sup>11</sup>, come affermato anche dalla Corte di Cassazione, con riferimento alla natura pubblica delle somme riscosse (SS.UU. n. 12367 del 2001).<sup>12</sup>

Sull'argomento si è già espressa la Sezione giurisdizionale della Sardegna (decreto n. 15/2014),<sup>13</sup> imponendo a un'associazione non riconosciuta, nella sua veste di agente contabile, di depositare il conto relativo all'attività di riscossione delle tariffe, esercitata per conto del Comune.

\*\*\*\*\*

I dati numerici relativi all'attività svolta nell'anno dall'Ufficio sono esposti nei quadri riassuntivi allegati, ai quali rimando per una più specifica rappresentazione.

Mi limito in questa sede a riferire dei procedimenti definiti nella materia della responsabilità, che nel 2014 sono stati 1.202, a fronte di 1.288 nuove istruttorie avviate nel periodo.

L'importo delle pretese risarcitorie azionate ha assommato ad euro 33.839.875,98.<sup>14</sup>

I giudizi venuti a definizione lo scorso anno si sono conclusi con pronuncia di condanna per un importo complessivo di euro 18.278.816,58.

---

<sup>11</sup> Articoli 74 del R.D. n. 2240/1923, 610 e ss. del R.D. n. 827/1924, 44 del T.U. n. 1214/1934, 93 e 233 del D. Lgs. N. 267/2000.

<sup>12</sup> Con richiamo all'art.7, comma settimo, del codice della strada (d.l.vo 30 aprile 1992, n. 285).

<sup>13</sup> Si veda anche Sez. giur. Lazio n. 1212/2012, che ha riconosciuto la qualità di agente contabile della società incaricata dal Comune di Roma per la riscossione dei proventi per la sosta.

<sup>14</sup> Cifra che comprende le richieste formulate in sede di procedimento monitorio, pari a euro 3.677,60.

A seguito di istruttoria o di invito a dedurre, comunque prima dell'instaurazione del giudizio di merito, si sono registrati versamenti o si sono evitati esborsi per complessivi euro 716.452,56. Tale dato conferma l'effettiva funzione di deterrenza e di correzione che accompagna l'attività svolta dalla Procura erariale, istituzionalmente indirizzata a reprimere le condotte causative di danno, ma che, non di rado, induce le amministrazioni a recedere dalle posizioni precedentemente assunte, o i responsabili a provvedere al rimborso senza attendere il processo.

Anche grazie all'attenta e continua funzione di monitoraggio svolta dall'Ufficio, le somme recuperate in esito a sentenze esecutive di condanna hanno registrato un significativo incremento.

Sul versante dei conti giudiziali, nell'esercizio si è proceduto ad esaminarne 1.168, sono state formulate 111 conclusioni in udienza e promossi 14 giudizi per resa di conto.

Nonostante l'accresciuto numero delle istruttorie, anche quest'anno si è dovuta registrare la **persistente carenza nell'osservanza dell'obbligo di denuncia** dei fatti costituenti danno erariale da parte dei soggetti che, per legge, vi sono tenuti.

Basti osservare, al riguardo, che delle nuove vertenze aperte nel periodo, oltre il 10% (n° 138) sono scaturite da segnalazioni di privati, e delle restanti, circa il 50% (n° 463) concernono la trasmissione delle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Appare, quindi, quanto mai necessario che in tutti i settori della P.A. si ponga effettivamente maggiore attenzione alla

tempestiva segnalazione alla Procura regionale dei casi di danno pubblico, ciò sebbene l'Ufficio si attivi costantemente per recepire le notizie di danno attraverso le altre possibili fonti e, in primo luogo, dagli articoli di stampa e dai dati acquisibili anche attraverso i mezzi informatici, che in questi ultimi anni sono andati assumendo un ruolo sempre più rilevante, pur nella limitata valenza che tali notizie presentano, dovendo, poi, essere obiettivamente vagliate attraverso una attenta verifica dei presupposti e dei contenuti, indispensabile perché si proceda all'apertura di una istruttoria.

Non va, infatti, dimenticato che la Procura, al di fuori degli illeciti oggetto delle denunce provenienti dai soggetti qualificati, può attivarsi solo a seguito di notizia specifica e concreta di danno. Ciò vale a dire, secondo l'insegnamento delle Sezioni Riunite in proposito (SS.RR. n. 12/2011), che la segnalazione può essere acquisita anche da strumenti d'informazione di pubblico dominio o da esposti di privati, purché sia circostanziata e attinente a fatti obiettivi e non a mere ipotesi o supposizioni.

\*\*\*\*\*

Anche nell'anno appena concluso, l'Ufficio ha continuato a operare con appena quattro Magistrati, a fronte dei sei previsti, e con la dotazione minimale del Personale amministrativo. Solo recentemente il Consiglio di Presidenza ha deliberato di indire la procedura per uno dei posti vacanti. Questa è una notizia da salutare con grande soddisfazione, nella consapevolezza della attuale grave situazione di scopertura che si registra negli organici della Magistratura contabile e delle difficoltà che si

incontrano per trovare adeguate risposte alle esigenze rappresentate dai tanti Uffici che vivono situazioni di disagio.

Nonostante la carenza di personale, la sintesi dell'attività svolta dalla Procura nel 2014 rappresenta, ancora una volta, risultati molto positivi, sia sotto l'aspetto meramente numerico, sia, e soprattutto, dal punto di vista delle fattispecie trattate e della novità delle questioni oggetto di indagine.

Ciò è stato possibile grazie alla grande professionalità, all'esperienza e alla non comune dedizione al lavoro dei Colleghi che hanno, in tal modo, consentito, da un lato, di mantenere gli standard qualitativi raggiunti e, dall'altro, di incrementare il numero dei procedimenti definiti, operando col valido supporto del Direttore, dei Funzionari e degli Impiegati della Segreteria, che hanno svolto con la consueta puntualità e competenza le funzioni affidate.

A tutti loro va, quindi, il mio sentito ringraziamento.

Negli anni la Procura ha svolto la propria attività con l'apporto collaborativo delle altre Magistrature nel territorio; il che ha consentito di acquisire fondamentali elementi conoscitivi, in un'azione sinergica quanto mai preziosa dato il perdurare della restrizione di risorse e di mezzi, anche investigativi.

I miei sensi di gratitudine vanno, perciò, al Presidente della Corte d'Appello e al Procuratore Generale, che hanno sempre prontamente corrisposto alle istanze di questo Ufficio.

Un particolare ringraziamento rivolgo al Procuratore della Repubblica di Cagliari e ai Sostituti con i quali è presente un intenso e

proficuo scambio di informazioni nello svolgimento di indagini congiunte, con risultati rilevanti in tutti i casi di fattispecie criminose perpetrate in danno della pubblica amministrazione. Anche i rapporti con le altre Procure del Distretto sono improntati alla massima collaborazione, che si estrinseca nella comunicazione delle notizie di reato e nella trasmissione degli atti disponibili, ove possibile ancor prima che sorga l'obbligo di cui all'art. 129 disp. att. c.p.p..

Desidero, inoltre, esprimere la mia gratitudine al Presidente del T.A.R. e al Presidente della Sezione seconda che non mancano di trasmettere, per l'esercizio dell'azione rimessa alla Procura erariale, le sentenze nelle quali le amministrazioni sono risultate soccombenti a causa degli atti illegittimi adottati dai propri funzionari.

Come di consueto, anche nello scorso anno, l'Ufficio si è avvalso, per lo svolgimento di numerose e complesse istruttorie, del fondamentale apporto fornito dagli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza che, con professionalità e competenza, hanno condotto le delicate indagini loro delegate. Con soddisfazione, perciò, devo dare atto al Generale Comandante della Regione della Guardia di Finanza, al Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Cagliari e agli Ufficiali e Sottufficiali tutti, in servizio presso i vari Nuclei e Comandi dislocati sul territorio, del prezioso contributo offerto, con dedizione e senso del dovere, all'attività investigativa dell'Ufficio.

Un ringraziamento va anche al Generale Comandante della Legione Carabinieri Sardegna; l'Arma non ha mai fatto mancare il proprio contributo, in special modo nell'espletamento delle indagini in materia

sanitaria affidate al N.A.S..

Un grato pensiero desidero rivolgere agli organi di stampa, che ci seguono con interesse e contribuiscono, con la loro attività, anche a fornire notizie che talvolta consentono di avviare istruttorie di rilievo su fatti dannosi che altrimenti non verrebbero in evidenza.

La massima considerazione va ai Legali che, con elevata professionalità, patrocinano in questa sede giudiziaria le posizioni dei convenuti.

Un ruolo di grande impulso esercitano, poi, tutti quei cittadini che, con fiducia, si rivolgono alla Procura erariale per segnalare situazioni di sperpero di denaro pubblico e di cattiva gestione del patrimonio da parte delle amministrazioni locali. Oltre a portare a conoscenza fattispecie di danno, svolgendo una funzione di attenta vigilanza su sprechi e fatti corruttivi, essi rappresentano la dimostrazione tangibile della forte presenza di una coscienza civile che non si rassegna dinanzi al diffondersi di fenomeni che talora inducono al pessimismo e, persino, a far ritenere che stiano abbandonando i valori etici, travolti dal dilagare della corruzione, dell'evasione fiscale e degli episodi di mala gestio.

A loro, quindi, e a quanti si spendono per il rispetto della cosa pubblica, che è bene comune e, perciò, da tutelare e salvaguardare come bene di tutti e di ciascuno, vuole essere rivolto il mio conclusivo ringraziamento, in quanto essi danno senso concreto all'impegno quotidiano di coloro che, istituzionalmente, si adoperano affinché alla legalità e all'etica pubblica sia garantito quel ruolo di centralità che talvolta sembrano aver perso.

**Al termine del mio intervento, Signor Presidente, Le chiedo di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2015 della Corte dei Conti in Sardegna.**

**QUADRI  
RIASSUNTIVI  
DELL'ATTIVITA'  
SVOLTA NEL 2014**

## RESPONSABILITA'

	stato	enti locali	asl	totale
istruttorie aperte	325	898	65	1288
procedimenti definiti	341	813	48	1202
inviti a dedurre	11	20	5	36
audizioni personali	2	3	0	5
richieste istruttorie	208	73	23	304
sequestri conservativi	1	0	0	1
memorie e requisitorie				2

## GIUDIZI DI CONTO

Conti giudiziali esaminati	435
Giudizi per resa di conto	14
Conclusioni in udienza	151





