

Signor Presidente,

mi associo al saluto che Ella, anche a nome del Collegio, ha rivolto a tutti i presenti a questa cerimonia inaugurale dell'Anno Giudiziario 2015, che rappresenta la periodica occasione d'una riflessione pubblica sull'andamento dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti nella Regione Abruzzo.

Quest'annuale appuntamento non costituisce un paludato adempimento autoreferenziale, bensì l'offerta, alla collettività di riferimento, degli elementi di conoscenza dell'azione che l'Istituto – nella sua articolazione territoriale – ha svolto a favore di essa.

È, infatti, nell'essenza stessa delle finalità risarcitorie dei danni erariali perseguite dalla giurisdizione contabile che trova riconoscibilità la natura della Corte dei conti, Organo dello Stato ordinamento che agisce a favore dello Stato comunità, come lo stesso diritto positivo indica esplicitamente, là dove (articolo 1, comma *1bis*, introdotto nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, dall'articolo 3, comma 1, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639) stabilisce che nel giudizio di responsabilità “*deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti*” anche “*dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori e dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio*”.

Ciò è tanto più rilevante in un frangente congiunturale particolarmente critico per l'economia del Paese, con tutte le ricadute – numerosissime e gravi – che esso sta determinando, oramai da qualche anno, sulla vita



quotidiana di molti cittadini.

Di questo dirò un po' più diffusamente in seguito.

Qui mi preme far risaltare che l'azione della Procura contabile è stata costantemente sostenuta dalla collaborazione delle stesse Amministrazioni interessate e da quella delle Forze di polizia.

A tutti deve essere indirizzato un ringraziamento non di prammatica, ma profondamente sentito.

Le richieste di collaborazione ad esse indirizzate – di regola mediante delega istruttoria - sono state sempre corrisposte con la massima dedizione e con notevole efficacia; allo stesso tempo, molteplici sono state le occasioni nelle quali esse hanno indirizzato alla Procura rapporti investigativi ritenuti di interesse erariale, in relazione a fattispecie rilevate nell'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale di rispettiva competenza.

L'esame dell'ampio e variegato novero delle informazioni così acquisite induce a due considerazioni di carattere generale.

Una prima consente di rilevare che l'attenzione dell'attività investigativa è rivolta con prevalenza alla verifica (se del caso con informazione del discostamento dal modello legale) delle condotte dei soggetti attori. Esse – però – rilevano, ai fini della responsabilità amministrativa patrimoniale e contabile, esclusivamente in coesistenza del danno causato. Ciò induce a ritenere necessario che la Procura persista, ulteriormente intensificandolo, nello sforzo comunicativo diretto ad indurre il personale operante meno aduso a questo tipo di attività istruttorie a tenere in considerazione quest'ulteriore aspetto di rilievo giudiziario, fino al conseguimento di un



automatismo istruttorio che induca indefettibilmente a considerare l'eventuale compresenza a condotte illecite anche del pregiudizio patrimoniale attuale e concreto, facendone conseguire la relativa specifica segnalazione. Allo stesso tempo è auspicabile che le Autorità preposte considerino l'opportunità di prevedere apposite attività formative che – ove espletate - certamente produrranno un progressivo e soddisfacente completamento della professionalità del personale in questione nella direzione augurata.

Una seconda considerazione riguarda l'apprezzamento della ricchezza culturale alla quale l'attuale assetto delle Forze di polizia ha consentito di attingere, in relazione alle diverse fattispecie oggetto di approfondimento istruttorio.

Questa ricchezza è frutto d'una tradizione talora risalente d'un paio di secoli, costantemente alimentata dalle diverse professionalità che connotano il personale operante e dalla specifica attività formativa ed addestrativa che esso svolge durante il servizio.

Non è fuor d'opera qui dare testimonianza dell'efficacia operativa che tale assetto tende ad assicurare a fini istruttori e – senza aver la pretesa di formulare alcun suggerimento, non di pertinenza della Procura – può, però, formularsi l'auspicio che esso non sia compromesso da operazioni di riassetto, allo stato, peraltro, solo ipoteticamente annunciate.



1 DELLA TUTELA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

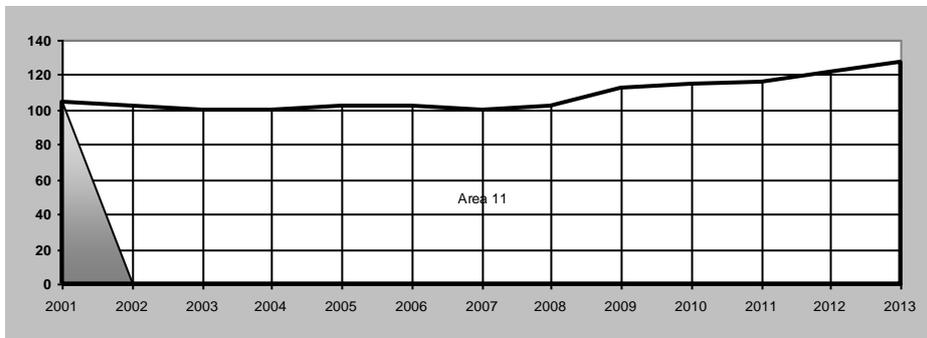
Ho già accennato al frangente congiunturale particolarmente critico per l'economia del Paese, che varie misure di carattere normativo, introdotte negli ultimi anni, intendono fronteggiare e risolvere in positivo.

Lo sforzo espresso dal Legislatore, necessitato da obiettive esigenze di equilibrio finanziario e dagli obblighi conseguenti al patto di stabilità e crescita, è stato di recente reso ancor più arduo dagli obblighi di carattere finanziario che gravano sull'Italia a seguito dell'adesione al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012 (noto come *fiscal compact*), ratificato con la legge 23 luglio 2012, n. 114, nonché dalla revisione dell'articolo 81 della Costituzione, mediante legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che – rispetto all'originaria versione, limitativa delle nuove spese all'indicazione dei mezzi per farvi fronte – ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio, con possibilità di scostamenti di minima misura, temporanei e ammessi in presenza di circostanze eccezionali, inducendo il Legislatore all'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

Questa impostazione si innesta, però, in un panorama complessivo della macrofinanza italiana caratterizzato da un andamento tendenzialmente crescente del rapporto tra deficit e Prodotto interno lordo, come mostrato



dal grafico qui inserito, elaborato su fonte ISTAT.



Gli effetti sulla spesa pubblica conseguenti al gravoso impegno assunto dall'Italia hanno provocato, e verosimilmente provocheranno nel tempo in modo sempre più evidente, un obbiettivo arretramento dei diritti cosiddetti sociali, la soddisfazione dei quali – sebbene essi trovino pieno riconoscimento nella Carta fondamentale del 1948 – è, e sempre più sarà, condizionata dalla penuria finanziaria con la quale le Pubbliche amministrazioni sono obbligate a confrontarsi.

Questa relativizzazione dei diritti sociali rischia di divenire difficilmente tollerabile, anche alla luce dei dati sulla distribuzione della ricchezza disponibile.

Il coefficiente di Gini – elaborato dal famoso e brillante statistico italiano della prima metà del secolo scorso e universalmente riconosciuto come l'indicatore più affidabile per misurare la diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza, costituito da un numero compreso tra 0 (che rappresenterebbe l'equidistribuzione pura) ed 1 (che rappresenterebbe la concentrazione pura) – in Italia mostra, secondo i dati disponibili da fonte



OECD/OCSE, valori più alti di quelli della media dei Paesi aderenti all'Unione Europea e di quelli aderenti alla stessa Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, attestandosi nella fascia più alta e confermando quelle analisi economiche, realizzate dalla stampa specializzata, che – elaborando stime della Banca d'Italia – ci ha informati che il patrimonio dei 12 milioni di italiani più poveri è sei volte inferiore a quello dei 3 italiani più ricchi e che il patrimonio delle 10 famiglie più ricche è uguale al patrimonio dei 20 milioni di italiani più poveri.

In un panorama che si caratterizza – aldilà delle approssimazioni numeriche e dell'enfasi dei commentatori – per una tendenza alla polarizzazione della ricchezza e alla concentrazione patrimoniale, più pregnante è la responsabilità degli Amministratori pubblici ad assicurare la massima attenzione nell'uso delle risorse finanziarie e patrimoniali disponibili, anche per evitare che il condizionamento dei diritti sociali non provochi, acuen-dosi il limite della subordinazione della loro piena soddisfazione alla disponibilità di tali risorse, il condizionamento anche del principio d'eguaglianza e di pari opportunità tra i cittadini, fondamentale e non comprimibile.

È in quest'ottica che – oggi – deve essere riguardata la fondamentale funzione di tutela della finanza pubblica intestata alla Corte dei conti, che si esplica anche mediante l'esercizio della giurisdizione attribuita dall'articolo 103 della Costituzione.

L'azione finalizzata al risarcimento del danno erariale è uno degli strumenti che l'ordinamento ha apprestato per correggere le distorsioni nella



gestione delle risorse pubbliche e per consentire alla collettività di recuperare ricchezze improduttivamente disperse e malversate da parte di amministratori malaccorti.

Nella direzione del rafforzamento di questo strumento e della crescita correlata di aspettative positive nel suo utilizzo conduce non solamente l'ovvio desiderio d'una reazione alla materialità del disagio che comporta la penuria crescente di mezzi finanziari e patrimoniali nella disponibilità della Pubblica Amministrazione, nei diversi livelli di governo.

È lo stesso diritto positivo che ha modificato, improntandolo a maggiore severità, il modello di buona amministrazione, in stretta interdipendenza con l'ottimo utilizzo delle risorse disponibili.

La legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto le già tratteggiate modifiche all'articolo 81 della Costituzione, è intervenuta anche:

- sull'articolo 97, dedicato al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, premettendo un comma che così dispone: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*;
- sull'articolo 119, dedicato all'autonomia finanziaria dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni, subordinandola al *“rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”*, ponendo per tali Enti l'obbligo di concorrere *“ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

Pur avendo presente che alcune delle disposizioni, attuative delle modifiche costituzionali anzidette - contenute nella legge ordinaria n. 243 del



2012 già menzionata e riguardanti i bilanci delle Regioni e degli Enti Locali, nonché il concorso dei medesimi Enti alla sostenibilità del debito pubblico – avranno vigore dal 1 gennaio 2016, emergono con chiarezza le linee di condotta che gli amministratori pubblici debbono assumere nella gestione finanziaria e patrimoniale degli Enti di riferimento.

L'assicurazione degli equilibri di bilancio, l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e la sostenibilità del debito sono obiettivi non formali, ma sostanziali, conseguibili esclusivamente mediante condotte virtuose ed attente nell'impiego delle risorse disponibili, sindacabili anche in via sanzionatoria.

Ciò deve indurre, per il profilo di più stretto interesse della giurisdizione contabile, ad una riconsiderazione dei dati distintivi dell'elemento psicologico necessario all'affermazione della responsabilità amministrativa.

È noto infatti che, tra i suoi elementi costitutivi, quello soggettivo è limitato alle ipotesi del dolo e della “colpa grave” nella condotta di chi abbia causato il danno.

Gli impegni più stringenti che le norme riferite hanno prefigurato in capo agli amministratori pubblici costituiscono, infatti, elementi in base ai quali verificare l'eventuale scostamento, e la misura dello stesso, dai parametri di doverosità cui esse hanno conferito dignità legale ed il giudizio da esprimere sulla condotta con il parametro dell'*ex ante*, ricostruttivo della “condotta attesa virtuale” degli amministratori, ne sarà, di necessità, condizionato. Perché se è vero che i danni erariali collegati a fatti di rilievo penale (corruzione, concussione, truffa, abuso d'ufficio e via dicen-



do) sono quelli che – per l’allarme sociale suscitato, appunto, dalla componente criminale – maggiormente diffondono il senso di degrado dell’etica pubblica, ciò non è, però, sinonimo di maggiore gravità dal punto di vista erariale. Non tanto e non solo per le dimensioni quantitative del pregiudizio sofferto dalle finanze o dal patrimonio della pubblica amministrazione (è abbastanza comune che danni connessi alla commissione di reati, derivanti da condotte turpi, a volte siano d’entità modesta), quanto per la stessa riprovevolezza della negligenza e dell’incuria, nel commettere o nell’omettere, delle condotte che abbiano consentito che il danno potesse realizzarsi, anche se la percezione della perdita di valore risulta molto attenuata e l’elemento soggettivo degli autori è suscettibile di raffinate disquisizioni sul grado di intensità.

Ebbene, la linea tracciata dalle disposizioni sin qui riassunte ha il pregio – se non altro – di affermare con nettezza che il limite di tollerabilità di negligenze e incurie è, oggi, più nettamente demarcato, potendosi giovare della demarcazione tanto gli amministratori, nel connotare il loro quotidiano impegno, quanto gl’interpreti istituzionalmente deputati a controllare gli effetti di tale impegno e, se del caso, a censurarlo.

Questa riflessione non presume alcun intento monitorio.

È che, però, la cerimonia inaugurale dell’anno giudiziario della Corte dei conti nella Regione costituisce una pertinente ed adeguata occasione di chiarimento e di richiamo alla consapevolezza sulle tematiche proprie della sede giudiziaria contabile. Farne qui menzione è, poi, d’utilità per percepire più a fondo quanto nei capitoli che seguono.



2 DELLE PRINCIPALI QUESTIONI TRATTATE DALLA PROCURA REGIONALE NELL'ANNO 2014.

Nell'intento di tenere fede alla premessa, seguirà qui un seppur sommario riepilogo delle attività svolte nell'anno 2014 dalla Procura regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo, delle quali non sia stata già fatta indiretta menzione nella relazione tenuta dal Signor Presidente a proposito dell'attività della Sezione giurisdizionale.

2.1 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo – esercizio finanziario 2012.

La legislazione in materia di tutela degli equilibri di finanza pubblica, della quale s'è detto in precedenza menzionando solo quella di più recente introduzione nell'ordinamento, è stata, invero, connotata negli ultimi anni da molteplici interventi, tra i quali deve richiamarsi – per l'importanza che ha assunto, anche con riferimento alle funzioni della Corte dei conti – il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Sebbene in sede di conversione talune delle misure originariamente previste dal testo del Governo siano state, poi, oggetto di sostanziali variazioni, è stata confermata la previsione, contenuta nell'articolo 1, comma 5, in base al quale il rendiconto generale delle Regioni a statuto ordinario



dev'esser parificato dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del R.D. 22 luglio 1934, n. 1214. In tal modo è stato esteso anche a queste Regioni un istituto in precedenza riservato esclusivamente al rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale secondo i rispettivi statuti, secondo le richiamate norme del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, e la scelta è stata confortata anche dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 39 del 2014, ha ritenuto compatibili con l'ampia autonomia che la Carta Fondamentale ha conferito agli Enti territoriali le disposizioni introduttive di controlli esterni ed imparziali *“dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”*, allo scopo di *“evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio”*.

Nella nuova – rispetto alle Regioni a statuto ordinario - funzione intestata alla Corte dei conti, l'intervento del Procuratore regionale si fonda sull'articolo 18 del Regolamento di procedura approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 e sull'articolo 72 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ai sensi dei quali, nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, è sempre sentito il Pubblico Ministero. Questi interviene nel giudizio di parifica in veste di garante obiettivo e neutrale dell'ordinamento finanziario e degli interessi



generali della collettività.

Secondo l'indirizzo generale dettato dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, oggetto specifico del giudizio sul Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'anno 2012 - composto dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio e relativi allegati - è stata l'analisi contabile della proposta di legge, approvata con delibera della Giunta regionale del 24 marzo 2014, n. 194/C. A seguito di tale analisi la Procura, mediante la memoria predisposta per l'udienza pubblica tenutasi il 10 luglio 2014, ha dato rilievo alle patologie e alle criticità del sistema individuate, che ha trovato puntuale riscontro nella decisione di dichiarazione di regolarità del Rendiconto - con alcune esclusioni riguardanti voci del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario, di alcuni capitoli e di alcune voci del conto del patrimonio - adottata con Delibera della Sezione regionale di controllo n. 116/2014/PARI.

2.2 I conti giudiziali e la resa di conto

Sulla tematica dei conti giudiziali, la prevalente competenza della Sezione giurisdizionale – presso la quale operano i Giudici istruttori – non consente alla Procura che brevi osservazioni di contorno, limitate alla funzione che la legge attribuisce in materia al Pubblico Ministero.

In questi confini deve, però, evidenziarsi che l'espansione del novero degli agenti contabili, l'esigenza di operare le dovute distinzioni tra agenti di diritto ed agenti di fatto, nonché quelle fondamentali e conseguenti che riguardano l'esistenza o meno dell'obbligo della resa del conto alle rispet-



tive Amministrazioni e dell'assoggettamento al giudizio, sta provocando un ampio e articolato dibattito che, nell'anno giudiziario che si sta aprendo, consentirà verosimilmente di stabilire parametri certi e generalizzati, resi estremamente complessi dalla legislazione sopravvenuta e dall'estensione, mediante mero rinvio, delle regole proprie degli agenti contabili dello Stato a quelli degli Enti locali.

Nel 2014 una delle relazioni istruttorie riferita a profili applicativi particolarmente problematici ha riguardato gli obblighi contabili degli agenti della riscossione dell'imposta di soggiorno, a partire dalla loro esatta individuazione, in ragione d'un contesto normativo, sul punto, incerto e reso ancor più complesso dalla mancata emanazione del Regolamento governativo previsto dalla legge, al quale s'è sostituita la necessariamente frammentata normazione affidata ai singoli Enti.

Queste difficoltà di individuazione si estendono anche sulla verifica della puntuale soddisfazione dell'obbligo di resa del conto da parte di ogni agente che ne sia onerato, con conseguente parziale assottigliamento delle segnalazioni alla Procura regionale per l'instaurazione del relativo giudizio.

A completamento delle riflessioni sul punto deve, peraltro, evidenziarsi che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con sentenza n. 30 del 28 maggio/4 agosto 2014, hanno affermato, a proposito della controversa questione dell'obbligo di resa di conto da parte dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali, che *“non è attivabile il giudizio di conto”* nei loro confronti *“relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regio-*



nali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853". Questa esclusione, però, non s'estende alla giurisdizione della responsabilità amministrativa patrimoniale, come hanno chiarito le Sezioni Unite della Corte Regolatrice, con ordinanza n. 23257, del 31 ottobre 2014, affermando che la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali "è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, che può giudicare, quindi, sulla responsabilità erariale del componente del gruppo autore di «spese di rappresentanza» prive di giustificativi; né rileva, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, la natura - privatistica o pubblicistica - dei gruppi consiliari, attesa l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo, o il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità".

Come è dato rilevare, le sottili differenziazioni che scaturiscono dai percorsi interpretativi di sedi decisorie di tale rilievo non agevolano un'applicazione delle regole fondata su semplici automatismi, trasferibili *sic et simpliciter* ad ogni fattispecie, o categoria di fattispecie, e richiedono, invece, all'interprete di merito ogni cautela ed approfondimento, atto ad evitare impropri sconfinamenti dai limiti esterni delle proprie competenze.

2.3 La responsabilità amministrativa patrimoniale

Dei giudizi in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale riferiti all'anno 2014 ha fatto ampio riferimento la relazione del Signor Presidente della Sezione giurisdizionale.



Alla Procura resta di dare conto di quelli che sono stati introdotti nell'anno 2014 e debbono essere ancora discussi, ovvero di quelli che, già discussi in pubblica udienza tra la fine dell'anno 2014 e quest'anno, sono in attesa del deposito della relativa decisione. Tra essi alcuni sono stati introdotti con atto di citazione emesso nei confronti di soggetti privati ritenuti responsabili di malversazione di contributi pubblici, frazione d'un fenomeno del quale si dirà più diffusamente nel capitolo che segue. Allo stesso modo costituiranno oggetto di una trattazione generale quei giudizi introdotti con citazioni emesse nei confronti di medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, operanti nella Regione, che hanno esercitato attività libero professionale, trasgredendo l'obbligo d'esclusiva su di loro gravante e deformando illecitamente gli spazi concessi all'esercizio di tale attività mediante l'istituto dell'attività intramuraria.

In aggiunta a tali fattispecie vanno segnalate le vicende relative:

- al presunto danno sofferto dal comune de L'Aquila in dipendenza dell'inadeguata gestione, da parte di alcuni amministratori e funzionari comunali in spregio alle regole poste dal Comune medesimo, delle abitazioni destinate all'ospitalità alla popolazione colpita dal terremoto del 2009, che – già in locazione, pubblica o privata, al momento della perdita dell'abituale dimora a causa del sisma – è stata ospitata con obbligo di corrispondenza del relativo canone e delle spese di gestione generali, a pena di decadenza dal diritto al beneficio. Nella tesi della Procura, una corretta gestione avrebbe determinato consistenti risparmi sull'erogazione del Contributo di Autonomia Sistemazione erogato a quei nuclei familiari



che avrebbero potuto essere ammessi all'alternativa provvidenza dell'assegnazione d'un'abitazione nei complessi appositamente edificati, in sostituzione dei nuclei morosi decaduti;

- al presunto danno patrimoniale arrecato all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione d'appartenenza da alcuni agenti della Polizia Stradale delle Sezioni di Teramo e di Ascoli Piceno, che sono stati condannati nella sede penale con sentenza definitiva, per concussione continuata, perpetrata a danno d'una ditta di inerti;

- al presunto danno arrecato alle finanze comunali da un Sindaco che, nella tesi della Procura, ha illegittimamente attribuito al Segretario comunale anche la funzione di Direttore Generale, con inutilità della spesa connessa all'erogazione della relativa retribuzione aggiuntiva;

- al presunto danno arrecato alla datrice di lavoro dalla dipendente d'una Amministrazione statale per quanto percepito a titolo di retribuzione in occasione di assenze dal servizio che, nella tesi della Procura, solo in apparenza erano giustificate da motivi di studio;

- al presunto danno arrecato al patrimonio comunale dal Sindaco d'un Comune montano che, nella tesi della Procura, ha consentito che un mezzo meccanico di proprietà comunale entrasse materialmente nella disponibilità permanente d'un'impresa privata appaltatrice del servizio di rimozione della neve e che tale servizio aveva svolto con il mezzo comunale, non disponendo d'uno proprio;

- al presunto danno arrecato alle finanze della Regione dal gestore di una delegazione dell'ACI che ha omesso di riversare le tasse automobilisti-



che riscosse e che per tale condotta risulta esser stato rinviato a giudizio dall'a.g. penale per il reato di peculato.

Sono state, invece, depositate in prossimità di questa cerimonia inaugurale – tra le altre - le sentenze relative:

- al caso di un alto funzionario della Croce Rossa Italiana, operante in Abruzzo, che aveva fatto uso dell'auto di servizio a finalità diverse da quelle istituzionali, causando danno patrimoniale e danno all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione, connesso all'ampia risonanza mediatica che la vicenda aveva avuta ed alla condanna patteggiata in sede penale;

- al caso d'un funzionario tecnico comunale che ha negligenemente operato in una vicenda nella quale ha consentito il pagamento all'impresa appaltatrice di lavori pubblici che risultavano – in larga parte - già liquidati per intero, coinvolgendo nella responsabilità il Sindaco e l'Assessore al Ramo, che hanno sottoscritto l'atto transattivo giustificativo della spesa, senza operare i dovuti controlli sulle ragioni che avevano indotto il Comune a modificare il precedente orientamento, volto a resistere alle pretese della richiedente.

In entrambe le occasioni la Sezione, sostanzialmente condividendo l'impostazione della Procura, ha condannato i convenuti al risarcimento del danno causato, seppure in misura inferiore a quella contenuta nella domanda attrice.

Al termine di questa parte della trattazione, dedicata alla concreta attività svolta dalla Procura, ritengo doveroso sottolineare quanto già accennato in apertura, circa la collaborazione ricevuta dalle Amministrazioni civi-



li interpellate e dalle Forze di Polizia.

Le varie articolazioni territoriali della Guardia di finanza – collaboratore d'elezione della Corte dei conti, come sancito dalla legge n. 203 del 1991, di conversione del decreto legge n. 152 del 1991 recante “*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*” – hanno costantemente e proficuamente informata la Procura delle ipotesi di danno erariale riscontrate nell'esecuzione della loro attività d'istituto e hanno corrisposto con sollecitudine e precisione alle deleghe istruttorie conferite, consentendo accurati accertamenti, atti ad offrire al Giudice quadri probatori completi.

Allo stesso modo hanno offerto una più che pregevole collaborazione il Corpo Forestale dello Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato e la Capitaneria di Porto, tutti dotati, al loro interno, di competenze specialistiche atte ad offrire risultanze istruttorie non generiche, ma adeguatamente sostenute da idonei approfondimenti, possibili solamente ad esperti dei vari settori d'intervento.

Tutto quanto da loro reso disponibile – in concreto e nelle intenzioni – rischia, però, di non essere adeguatamente valorizzato nel tempo dalla penuria di personale, di Magistratura ed amministrativo, che affligge la Procura abruzzese.

Sarebbe impropria, per l'occasione, una più approfondita disamina del problema, ma almeno un accenno ad esso è inevitabile.



3 DELLE LINEE DI INTERVENTO SULLE PATOLOGIE RISCONTRATE NELLE ISTRUTTORIE

L'obbligo di riservatezza che contraddistingue l'attività della Procura non consente di fornire alcuna anticipazione in ordine alle linee di intervento – e, ancor più, alle singole fattispecie – che impegneranno l'azione Requirente nell'anno giudiziario in apertura. Ciò non toglie, però, che l'aver offerto – in allegato alla relazione – anche i dati relativi alle istruttorie in trattazione, ripartite per “macroeventi”, impone che se ne spieghino, seppur per sommi capi, le ricadute operative che suggeriscono.

Essi sono tradizionalmente redatti secondo un criterio che descrive bene l'entità e la natura delle istruttorie, ma non dice molto sul loro flusso nell'anno di riferimento.

È dal flusso, però, che ci si può rendere meglio conto dell'andamento di alcune “patologie” amministrative, della persistenza, della crescita o della diminuzione che le caratterizza, potendosene trarre, poi, gli elementi utili per orientare l'azione requirente nella direzione più efficace.

Dunque, è con lo scopo di supplire alla necessaria sintesi delle tabelle allegate che debbono essere intese le considerazioni che seguono, concernenti i principali fenomeni d'interesse della Procura contabile:

- **i contributi pubblici.** Sembra essere inesauribile la costanza con la quale la Procura acquisisce notizie di danno collegate a malversazioni di contributi pubblici, di regola per originaria (celata) mancanza o successivo venir meno dei requisiti stabiliti nei bandi che avevano consentito alle



imprese richiedenti di ottenerli dagli Enti erogatori. La fonte di conoscenza prevalente è l'attività della Guardia di finanza, che riferisce con continuità in tutte le circostanze riscontrate, che siano connotate da violazioni di rilievo penale o, semplicemente, amministrativo. La giurisprudenza della Sezione nella materia – non difforme da quella delle altre territoriali e centrali – è pacificamente orientata nel senso dell'affermazione della giurisdizione contabile. Questa linea interpretativa, consolidandosi anche nella percezione delle Amministrazioni destinatarie del risarcimento, sta producendo un apprezzabile incremento delle informative di danno direttamente provenienti anche da queste ultime. Resta ancora, piuttosto incomprensibilmente, insensibile a questa affermata ripartizione della giurisdizione, la società statale INVITALIA s.p.a., benché molte siano le evenienze nelle quali varie Sezioni territoriali si sono pronunciate per il risarcimento del danno erariale collegato a contributi che essa aveva attribuito a soggetti risultati, poi, a vario titolo inadempienti con gli impegni assunti. L'auspicio è che, stante la natura pubblica delle risorse finanziarie impegnate, anche INVITALIA s.p.a. si uniformi alle altre Amministrazioni colpite da danni di tal fatta. Nel merito, la preoccupazione che la crescita del fenomeno suscita è da riferire non solo all'incertezza del recupero concreto ed integrale del denaro speso, ma alla perdita di (tante) occasioni di sviluppo economico che i contributi intendono conseguire e che, invece, risultano frustrate;

- **L'attività professionale *intra mœnia* dei medici pubblici.** C'è già innanzi un richiamo a questo fenomeno, sul quale la Procura acquisisce



con continuità notizie di danno dalla Guardia di finanza e dal Nucleo Antisofisticazioni e Sanità dei Carabinieri. Le vicende ricostruite - con qualche differenza di dettaglio, che riguarda soprattutto le modalità della scoperta - replicano uno stereotipo secondo il quale il medico dipendente pubblico, in regime di esclusiva, risulta aver richiesto autorizzazione - assentita dall'Azienda Sanitaria datrice di lavoro con atto formale o, semplicemente, ignorata - a svolgere l'attività libero professionale cosiddetta *intra mœnia* che, però, con singolare ossimoro lessicale, è stata per un certo tempo ammessa allo svolgimento anche al di fuori delle strutture aziendali, fermi gli obblighi d'ordine amministrativo e patrimoniale (riversamento d'una quota alla datrice di lavoro) gravanti sul medico esercente. L'azione investigativa delle Forze di Polizia impegnate su questo fronte ha consentito di accertare numerosi casi nei quali: per carenza d'autorizzazione; per esercizio concomitante di attività autorizzate e attività non autorizzate; per mancata ottemperanza agli obblighi amministrativi e contabili; alcuni sanitari hanno violato i limiti che il rapporto esclusivo con l'Azienda pubblica imponeva loro. La gravità del fenomeno, in disparte gli aspetti etici rapportati alla categoria professionale della quale si tratta, è insita sia nella perdita patrimoniale a discapito del sistema pubblico, sia nell'osservazione che quasi mai le segnalazioni provengono dalla stessa Azienda danneggiata. Ciò mostra quantomeno l'inefficacia dei meccanismi di controllo interno ed autocorrezione di questa branca delle Amministrazioni pubbliche, a non voler presumere anche l'esistenza di forme di tolleranza connivente o, peggio, di complicità inter-



na tra soggetti interessati;

- **i debiti fuori bilancio.** Anche dalle tabelle allegate emerge la rilevanza del fenomeno dei debiti fuori bilancio riconosciuti dagli Enti del territorio, rappresentando essi circa un terzo dell'insieme delle istruttorie esistenti in Procura. Il Testo unico n. 267 del 2000, all'articolo 194, limita le ipotesi relativamente alle quali gli Enti possono riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio, benché – in concreto – il novero sia piuttosto ampio. Ed infatti, le varie delibere adottate sono riferite a vicende amministrative di diverso contenuto – trattando spese che vanno dal ripristino della viabilità dopo nevicate eccezionali al completamento di procedure espropriative per la realizzazione d'opere pubbliche – tutte, però, caratterizzate da obbligazioni sorte senza il rispetto delle regole contabili. Le conseguenze sui bilanci degli Enti interessati dalla soddisfazione di tali obbligazioni – non di rado per vicende molto risalenti nel tempo, con ovvia non coincidenza tra gli Organi di governo dell'Ente del tempo in cui i presupposti originarono e quelli del tempo in cui il debito ottiene il riconoscimento e gli oneri sono sostenuti – sono oggetto dell'attenzione della Sezione regionale di controllo. Alla Procura compete la verifica della coerenza della spesa riconosciuta con i limiti di legge (la spesa per l'acquisizione di beni e servizi non riconoscibile fa carico all'amministratore o al dipendente che abbia consentito la fornitura), nonché la verifica delle condotte tenute dagli amministratori e dai dipendenti in occasione della vicenda per la quale il debito s'è verificato. Non di rado emergono fatti dannosi – a prescindere dallo specifico aspetto del mancato rispetto delle regole con-



tabili ordinarie – dai quali sono desumibili profili di responsabilità erariale;

- **le spese per i contenziosi ed i commissariamenti.** Le Amministrazioni del territorio – non solo quelle di rilievo locale, ma talora anche le periferiche di quelle nazionali – risultano talora soccombenti nei contenziosi pendenti dinanzi ai vari Tribunali e Corti abruzzesi. Questa osservazione, in sé attinente alla fisiologia dei rapporti giuridici, assume rilievo per la Procura contabile in presenza di vicende nelle quali le Amministrazioni stesse abbiano tenuto atteggiamenti processuali temerari, caratterizzati dalla pervicacia nella difesa delle proprie presunte ragioni anche al cospetto di evidenti elementi di contrarietà. È facile rendersi conto dell'estrema difficoltà, per l'interprete, a stabilire l'incerto confine tra necessaria e dovuta resistenza a pretese ritenute infondate e mera dilazione del definirsi del giudicato, con i costi – spesso molto cospicui - inutilmente sostenuti a tale ultimo fine. Tuttavia in alcuni casi – sovente conosciuti proprio a seguito della trasmissione della delibera di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio collegato alle spese stesse, incluse quelle per la difesa dell'Ente in giudizio, quando non dotato d'una propria Avvocatura – è palese lo squilibrio esistente tra il fondamento delle ragioni delle controparti processuali e quelle sulle quali l'Amministrazione ha deciso di assumere l'alea del processo. Segnatamente ciò è stato riscontrato in quelle vicende – segnalate puntualmente alla Procura dal Tribunale Amministrativo Regionale – nelle quali varie Amministrazioni hanno inteso affrontare processi nei quali venivano contestate condotte inerti (si-



lenzio/rifiuto a provvedere) e, oltre che alle spese processuali, ai diritti della controparte ed a quelle per la propria difesa, esse hanno poi inteso non uniformarsi alle decisioni giudiziali (benché non gravandosene), così da innescare successivi processi per esecuzione o ottemperanza, col connesso onere di pagamento di ulteriori spese e di compensi ai Commissari nominati per l'attività sostitutiva. Si tratta di tutte vicende nelle quali le Amministrazioni, per mera noncuranza e senza alcun beneficio per la collettività, hanno sostenuto spese che – a prescindere dalla loro entità – risultano sottratte inutilmente a proficue destinazioni. È auspicabile che, alle prossime osservazioni periodiche, il fenomeno risulti in diminuzione;

- **il mancato accertamento di entrate.** Le vicende nelle quali il danno erariale è conseguente al mancato accertamento delle entrate costituiscono una categoria del tutto peculiare. Notoriamente, l'azione della Procura contabile è condizionata alla preventiva conoscenza di *“specifica e concreta notizia di danno fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”* (così l'articolo 17, comma 30^{ter}, del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 3, del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141), così che, per la stessa natura interna agli Enti che caratterizza il fenomeno, la realizzazione della condizione legale per l'esercizio dell'azione incontra innegabili difficoltà. Ciò non toglie che – oltre a quanto può emergere in sede di controllo contabile – alcuni osservatori più attenti (ad esempio, una Sezione della Polizia stradale con riguardo alla pubblicità viaria e al collegato tri-



buto locale) hanno dato corso ad iniziative istruttorie, informando – poi – la Procura regionale delle risultanze, per quanto d’interesse. Poiché è verosimile che si tratti di ipotesi di dimensioni quantitative non trascurabili, non può che auspicarsi che – essendo il danno erariale parimenti verificabile per effetto di mancate entrate, oltre che di illegittime spese - eventuali negligenze riscontrabili con riferimento a questa importante voce attiva del bilancio degli Enti siano sistematicamente segnalate da tutti i soggetti istituzionali che abbiano occasione di rilevarle;

- **l’equa riparazione.** A chiusura di questa sintetica e, per certi versi, incompleta rassegna, è da evidenziare un fenomeno che, nell’anno 2014, ha mostrato una regressione di segnalazioni di presunto danno altamente rilevante (2 in tutto l’anno, contro le oltre 130 del 2013). Esse riguardano la trasmissione delle sentenze della Corte d’appello di Campobasso – competente a giudicare per fatti avvenuti in Abruzzo – di condanna dello Stato a risarcire soggetti danneggiati da procedimenti giudiziari eccedenti il termine di durata ragionevole del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (nota come “legge Pinto”). Una consistente diminuzione delle segnalazioni che si consolidi negli anni corrente e prossimi e non sia meramente riconducibile all’organizzazione del lavoro presso la Corte d’appello molisana, attesterebbe lusinghieri esiti dell’operosità dei Giudici dei Tribunali e delle Corti dell’Abruzzo.

A questi ultimi, ed a tutti quelli che esercitano la nostra professione in una fase così difficile e controversa per chi deve interpretare il diritto, è giusto qui dedicare un pensiero tratto *dall’Etica nicomachea* di Aristotele



“[Gli uomini] pensano che il conoscere le azioni giuste e le azioni ingiuste non richiede una particolare sapienza, perché non è difficile capire le azioni di cui parlano le leggi (ma queste non sono giuste se non per accidente). Ma come bisogna agire e come bisogna distribuire perché siano giuste, questo è un compito superiore che conoscere le cose che fanno bene alla salute. Ché, anche qui è facile conoscere il miele e il vino e l’elleboro e la cauterizzazione e l’incisione, ma conoscere come bisogna applicarli per avere la salute, e a chi e quando, è un compito così grande quanto soltanto un medico può compiere”.



4 CONCLUSIONI

Signor Presidente, il garbo istituzionale e l'esperienza impongono di non abusare dell'attenzione dell'uditorio, al quale rivolgo un sentito ringraziamento finale.

Mi consenta, però, prima di invitarLa a pronunciare la formula di rito, di inviare ulteriori, particolari indirizzi di saluto, agli Avvocati del Libero Foro ed a quelli del Foro Erariale, questi ultimi a noi vicini non solamente perché coabitano lo straordinario "condominio" che è questa sede monumentale; ai Colleghi della Sezione di controllo, alla cui attività deliberativa, refertale e consultiva la Procura presta sempre molta attenzione, per gli acuti spunti interpretativi che ne provengono ; ai Magistrati della Sezione giurisdizionale che – sotto la Sua guida – hanno offerto un eccellente riscontro processuale alle iniziative assunte dalla Procura, anche nei casi, invero rari, di fisiologico dissenso nelle conclusioni che ne hanno tratte.

Ho omesso volutamente ogni riferimento alla Collega Sostituto Procuratore Generale, che è qui al mio stesso banco, ed al personale della Procura regionale, perché qualunque richiamo all'armonia degli intenti che ci lega, espresso in sede pubblica, risulterebbe stucchevole. Con loro, le attestazioni di stima sono parte del lavoro di tutti i giorni.

È, invece, con senso di nostalgia che rivolgo il saluto della Procura a coloro che hanno lasciato l'Ufficio nel 2014:

a Fausta di Grazia, Procuratrice regionale fino alla fine dell'anno, assunta



con pieno merito alla funzione di Presidente di Sezione in appello;

a Massimo Perin, Vice Procuratore Generale, che dopo ben 15 anni di permanenza presso la Procura abruzzese, travalicata quasi nell'identificazione, ha scelto di porre le sue sperimentate, eccellenti capacità professionali al servizio della Procura romana;

a Domenico D'Agù, funzionario della Procura per molti anni, che ha guadagnato il collocamento in quiescenza, lasciando tutti noi privi, nel quotidiano, del sostegno costituito dalla sua collaborazione e, soprattutto, dalle sue veramente eccezionali doti di carattere.

A tutti loro va anche l'augurio sincero d'un futuro ricco di gioie e soddisfazioni.

È su queste considerazioni e premesse, Signor Presidente, che Le chiedo, in nome del Popolo italiano, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2015 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti.



L'attività della Procura regionale per l'Abruzzo in cifre

Anno 2014

SITUAZIONE DELLE ISTRUTTORIE	n.
Pendenti al 1° gennaio 2014	2.515
Aperte	1.100
Riaperte a seguito nuovi eventi	35
Archivate <i>di cui n. 8 archiviazioni a seguito di invito a dedurre</i>	508
Definite con atti giudiziari	40
Pendenti al 31 dicembre 2014	3.102

ORIGINE DELLE DENUNCE	n.
Amministrazioni statali	313
Amministrazioni locali	17
Amministrazioni regionali, provinciali, comunali	483
Privati – associazioni	128
Notizie stampa	122
Anonimi	20
Enti pubblici	10
Collegi revisori, sindacati	7
TOTALE	1.100

ATTIVITA' ISTRUTTORIA E INTRODUTTIVA DEL GIUDIZIO ANNO 2014	n.
Richieste istruttorie	306
Deleghe alla Guardia di Finanza e Carabinieri	73
Perizie e consulenze	0
Inviti a dedurre	67
Soggetti destinatari dell'invito a dedurre	126
Audizioni personali	48
Archiviazioni a seguito di invito a dedurre	8
Istanze di proroga	4
Atti di citazione	40
Condanne richieste per l'importo di Euro	15.491.792,00
Appelli	31
Appelli di parte	31
Appelli del Procuratore Regionale	0
Istanze di definizione agevolata	0



	CITAZIONI E ISTRUTTORIE PERIODO 2010 – 2014	Istruttorie pendenti
2010	32	1.417
2011	23	1.494
2012	27	1.799
2013	39	2.515
2014	40	3.102

Istruttorie in trattazione per macroeventi - Anno 2014

Abbuoni crediti erariali	1
Acquisto o Locazione a prezzi maggiorati	5
Artificioso frazionamento forniture, lavori ecc.	1
Assenteismo	2
Assunzioni illegittime - falsi invalidi	49
Attività contenziosa	376
Attività contrattuale	50
Attività istituzionale, organizzazione	16
Attività limitative o ablativo della proprietà	3
Bilancio, conto del patrimonio	27
Canoni per concessioni e locazioni di beni demaniali e patrimoniali	26
Codice provvisorio	5
Comodato d'uso e leasing	1
Compensi, assegni, indennità, tratt. economico personale	75
Concorsi	19
Conferimento incarichi professionali e consulenze	123
Contributi CEE	31
Contributi pubblici	140
Convenzioni (sanità formazione professionale, tesorerie, ecc.)	12
Cumulo impieghi	10
Danno al patrimonio	18
Danno al patrimonio immobiliare	26
Danno al patrimonio mobiliare - beni e materie	14
Danno al patrimonio mobiliare - denaro	94
Danno ambientale e abusi edilizi - inquinamento	43
Debiti fuori bilancio - pagamento passività arretrate	827
Dissesto	3
Entrate	30
Equa riparazione legge 89/2001 art. 5	62
Erogazione contributi	2
Erogazione somme non dovute	17



Espropriazioni, occupazioni, confische	21
Incidenti automobilistici	15
Infortuni	1
Infortuni alunni	4
Infortuni sul lavoro	2
Inquadramenti illegittimi	27
Interessi passivi per ritardato pagamento	3
Invalidi civili revoca assegni	1
Lesioni da attività sanitaria	76
Mancata esecuzione giudicato	5
Mancata presentazione bilanci preventivi o consuntivi	5
Mancata utilizzazione	21
Mancata utilizzazione personale	1
Mancata utilizzazione risorse finanziarie	1
Mancato pareggio finanziario-Disavanzo di amministrazione	3
Omessa difesa in giudizio	1
Omesso recupero crediti	9
Opere non realizzate o incomplete	38
Opere pubbliche	65
Ordinazione spese non autorizzate - non deliberate nei modi di legge	22
Organizzazione servizi	14
Personale	40
Piani regolatori e piani lottizzazione	15
Procedimento di gara e scelta del contraente	117
Progetti non realizzati	2
Reati in generale commessi da pubblici dipendenti	265
Rendicontazione	56
Responsabilità messi notificatori per tardive notifiche	1
Revisione prezzi - riserve	1
Ritardati o mancati accertamenti o riscossione tributi	21
Ritardi nel procedimento	2
Sanzioni amministrative - contravvenzioni	31
Sanzioni pecuniarie per abusi edilizi ed oneri di urbanizzazione	3
Scomputo degli oneri di urbanizzazione	1
Sentenze di condanna Corte europea	1
Sospensione lavori	2
Spese di giustizia	41
Spese rappresentanza	3
Variatione lavori	3
Verifiche amministrative e contabili, ispezioni, relazioni revisori dei conti	54
Totale	3.102

