

**INTERVENTO ORALE DEL PROCURATORE REGIONALE ALLA CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023 DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA
REGIONE EMILIA ROMAGNA**

1

Desidero, in primo luogo, unirmi al saluto del sig. Presidente della Sezione Giurisdizionale alle Autorità presenti, religiose, civili e militari, al nostro padrone di casa che ha voluto cortesemente ospitarci convinto, come mi ha detto una volta, che questa è la casa dello Stato, di tutti noi che lo serviamo, e agli ospiti che, accogliendo il nostro invito, hanno voluto dare tangibile dimostrazione della loro sensibile attenzione verso questa Istituzione che, al pari di altre qui presenti, ha la missione unica di rappresentare la legalità, a tutto tondo intesa.

La Corte, fin dalla sua Istituzione, nel 1862, è presidio della tutela delle risorse pubbliche nazionali, del loro corretto impiego, non solo nell'alveo tracciato dai bilanci pubblici ma anche nel rispetto dei principi di legalità e buona amministrazione costituzionalmente sanciti. E questo fa, nella sua duplice funzione di controllo e giurisdizione, da oltre 160 anni.

Oggi, tuttavia, dobbiamo dire che in questa attività di salvaguardia dobbiamo includere anche quella di tutela delle risorse eurounitarie, convinti che la nostra comunità ora ha confini molto più ampi e la cui indiscussa rilevanza ha condotto alla creazione di una Procura Europea che ha, anch'essa, il compito di contrastare - nello specifico ambito di competenza - comportamenti fraudolentemente indirizzati a fare, di quelle risorse, un uso distorto, tutto orientato al soddisfacimento di interessi egoistici.

Una lotta, questa, che richiede un continuo aggiornamento di pensiero, di azione, di strumenti investigativi per cui sarebbe assolutamente sbagliato pensare che la Corte possa e debba agire ancorandosi a normative vetuste o accontentandosi di navigare in acque paludose dove, a volte, un legislatore poco accorto vorrebbe relegarla.

Noi che lavoriamo applicando la legge e non creandola non possiamo però tacere quando la realtà che abbiamo davanti denuncia che stiamo seguendo una rotta che non porta ad un rassicurante atterraggio ma lambisce pericolosamente gli scogli.

Lo abbiamo avvertito negli ultimi anni e lo abbiamo anche denunciato ma non siamo riusciti a far comprendere che la rotta non è quella giusta.

Questa è una cerimonia e, in genere, il suo sereno svolgimento richiede che gli interventi siano formali, magari verbosi, perché no rassicuranti, anche retorici ma io farei offesa alla vostra – e se permettete anche alla mia – intelligenza se mi limitassi ad offrirvi dati e casistiche che, invece, chi ha interesse o anche solo curiosità, può trovare nella mia relazione.

Citerò, poi, solo qualche dato, significativamente rilevante perché auspico che su essi possiate fare una seria riflessione. Non ho la presunzione di convincere nessuno ma vorrei avere la speranza che si ponga, in tutti noi, il dubbio che talune iniziative, in materia di giustizia contabile, non costituiscono la rotta migliore per la salvaguardia degli interessi della comunità tutta, e che si possa continuare a sperare che le indubbie qualità della nostra gente possano finalmente concretizzarsi in opportunità vere, senza pagare dazio ai soliti furbi.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una produzione normativa, acceleratasi negli ultimi tempi, volta a limitare il raggio della nostra giurisdizione che, sicuramente anche per propria incapacità, non ha saputo convincere la collettività che la sua azione aveva, ed ha, il solo ed unico fine di difendere le risorse pubbliche dalle illecite appropriazioni o dai malaccorti utilizzi che si traducevano in un sicuro danno per la collettività.

Così, per fare rapidi esempi, l'art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009 che ha subordinato l'azione di risarcimento del danno all'immagine di un'Amministrazione causato da un proprio dipendente alla condanna definitiva dello stesso per un reato proprio; così, in tempi più recenti, l'art. 21, comma 1 del decreto legge n. 76 del 2020 ha previsto che l'affermazione della responsabilità di un soggetto richiede la prova della volontà dell'evento dannoso, ossia non solo della determinazione a commettere un fatto rivelatosi dannoso ma anche la chiara, consapevole prospettiva che lo stesso fatto produrrà sicuramente un danno all'erario, aggiungendo, nel secondo comma, per ora sino al 30 giugno 2023 che i soggetti, evocabili dinanzi alle nostre

Corti, rispondano al giudice solo nei casi in cui il danno conseguente alla condotta dell'agente sia da lui dolosamente voluto.

Nella collettività quest'ultima norma è passata come una soluzione salvifica, uno strumento per assicurare gli amministratori e i dirigenti pubblici, atterriti dalla c.d. "paura della firma", tacciandoli anche di pavidità – ma la stragrande maggioranza, ve lo assicuro, non lo è – e inducendo nella opinione pubblica il pensiero che la giustizia non era un presidio per chi opera onestamente, gli operatori di giustizia non erano soggetti che intendevano perseguire comportamenti sicuramente illegali ma rapaci in attesa, l'una e gli altri, di perseguire amministratori onesti e laboriosi solo per un errore formale, per una firma appunto.

Noi lo abbiamo detto con voce ferma e in tutte le sedi: non è così! Per quanto riguarda la giustizia contabile – perché solo in questo ristretto ambito io posso testimoniare – non mi risulta che siano state aperte istruttorie e poi celebrati giudizi nei confronti di soggetti che abbiano puramente e semplicemente sbagliato a mettere una firma ma sono stati da noi inquisiti solo perché quella firma (ma anche senza) era preceduta da azioni contraddistinte da una marcata negligenza, da una incomprensibile inosservanza di norme chiare e facilmente osservabili, da una condotta, in sintesi, che sfiorava spesso un vero e proprio dolo.

Le nostre decisioni – e le nostre azioni - sono sempre state molto rigorose al riguardo. Lo testimonia il 90% circa delle decisioni con cui la Sezione, dopo vaglio attento, ha condiviso – in tutto o in parte – le nostre prospettazioni.

Nessun amministratore è stato portato a giudizio per un firma malmessa e la sintesi casistica che è nella mia relazione può rappresentare un utile momento di verifica, se sarete interessati a farla.

Eppure, a volte con grande superficialità, che ha caratterizzato anche qualche articolo di dottrina, si è invocata questa misura come soluzione principe per superare l'immobilismo delle Pubbliche Amministrazioni, auspicandone addirittura un suo recepimento strutturale e non solo transitorio (perché transitorio poi? Si abbia il coraggio di dichiarare la sua essenzialità al raggiungimento del bene comune, se si è convinti di questo).

Come ha ricordato il Procuratore Generale nel suo intervento all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte a Roma, forse sarebbe più corretto parlare di "fuga dalla firma", possibile indizio di una scarsa capacità

di curare, con attenzione e sensibilità, tutti i vari passaggi, politici o amministrativi, che conducono a quella firma. Forse un'impreparazione di fondo, una normativa spesso farraginoso e non chiara, quell'eccesso di burocrazia spesso citata a difesa dell'inerzia come se la burocrazia fosse un prodotto portatoci da alieni e sul quale i nostri legislatori, a qualsiasi livello, non abbiano alcun potere di intervento. Fare, quindi, e fare bene. Vedete, nella metà del secolo scorso operava, nella vicina Toscana, un prete definito "scomodo" (ma tutti quelli che ti costringono a interrogare la tua coscienza lo sono), spesso dimenticato, che solo recentemente Papa Francesco ha richiamato alla memoria di tutti: don Lorenzo Milani. Ebbene don Milani diceva: Se vuoi fare del bene devi sporcarti le mani" ossia agire, lavorare, mettere quelle mani nella terra del tuo essere cristiano. Mi scuserete se voglio fare mia questa citazione dicendo "per fare buona amministrazione bisogna sporcarsi le mani", ossia impegnarsi giorno per giorno, per piantare, coltivare, curare la buona amministrazione, per quella collettività che ha avuto fiducia in te, non far tremare quelle mani per giustificare la tua inerzia.

Anche noi, quando firmiamo un provvedimento che va ad incidere sulla vita delle persone abbiamo timore di sbagliare, così come i colleghi delle altre magistrature. Nessuno di noi assume in maniera irresponsabile decisioni che possono sconvolgere esistenze, assetti patrimoniali magari costruiti in anni, ma vi posso assicurare che, anche quando sbagliamo, nulla è fatto in maniera irragionevole. Non per questo ci trinceriamo dietro una manifestazione di paura e, se sbagliamo, anche noi siamo chiamati a rispondere del nostro operato, anche se nell'opinione pubblica è diffusa una convinzione diversa.

Eppure, dimenticando che la finalità della buona azione amministrativa è conseguire il massimo bene attraverso il miglior utilizzo delle risorse destinate alla collettività, il legislatore si è dedicato non a delineare e sanzionare in modo chiaro, netto, le condotte scorrette per salvaguardare il bene comune ma si è impegnato a delimitare l'azione della magistratura contabile, in una sorta di difesa **dalla** giustizia con l'introduzione di norme e specifiche definizioni che dovrebbero aumentare la serenità degli amministratori, soprattutto di quelli che sbagliano con elevato tasso di negligenza, con grossolana superficialità.

Nella stessa linea di pensiero, **difesa dalla giustizia**, si sono attestate altre misure urgenti come, ad esempio, l'art. 31 ter, comma 3 del d.l. n. 21/2022, che nella considerazione della necessità di adottare opportune

misure ai fini della gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina ha deciso che, la responsabilità dei funzionari dell'Agenzia del demanio sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità fosse limitata ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente, incaricato di quella gestione, sia da questi coscientemente voluta.

Oppure, sempre nella stessa indicazione, si colloca il disegno di legge del nuovo codice dei contratti pubblici nel testo trasmesso alla Camera il 9 gennaio 2023, che da un lato, stabilisce che il principio del risultato costituisce criterio prioritario per valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche (art. 1, comma 4) od anche che, nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti (art. 2, comma 3) "ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli autovincoli amministrativi, e la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, solo se esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze ed in relazione al caso concreto..."

Da ultimo è entrato in vigore anche il nuovo testo dell'art. 445, comma 1 bis, c.p.p. che prevede che "La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, ..., non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano tale sentenza a quella di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna..."

Ora, da un primo esame – ma aspettiamo le interpretazioni dei giudici – sembrerebbe che anche quest'ultima norma rappresenti un incentivo di serenità per "gli amministratori che sbagliano" i quali, patteggiata la loro condanna in sede penale, potevano essere chiamati a rispondere dinanzi al giudice contabile del danno non patrimoniale. Si è voluto così sollevare il nostro amministratore o dirigente pubblico anche da questa

preoccupazione quando agisce commettendo un reato escludendo, così sembra, la prospettiva di una sua chiamata a risarcire questo tipo di danno. Ma attendiamo le pronunce dei giudici.

Altro preoccupante segnale potrebbe essere l'invocata, nuova riforma del reato di abuso d'ufficio ma non è di mia competenza fare valutazioni al riguardo.

Davvero, in sintesi, si vuole sacrificare la buona amministrazione sull'altare del fare, sempre e comunque, a qualsiasi prezzo?

Quanto detto, però, non deve essere percepito come la lamentazione di un P.M. che si vede privato del proprio potere di azione, come se fosse la sottrazione di un privilegio personale da difendere e non un dovere istituzionale quale quello di perseguire le condotte dannose.

I dati che ci sono nella relazione sono o possono essere un'occasione per apprezzare come questa sensazione di colpevole inosservanza delle buone regole sia diffusa.

Nel decorso anno c'è stata una netta diminuzione delle denunce - -20%, distribuite a macchia di leopardo nelle province di questa Regione come se in alcune aree non si siano verificati comportamenti dannosi. Da n. 2385 denunce del 2021 siamo scesi a n. 1908 denunce, di cui n. 578 per risarcimenti derivanti da *malpractice sanitaria*, n. 107 da appropriazioni di denaro, ma solo 5 relative ad opere pubbliche e n. 3 a procedimenti di gara. La metà di queste denunce arrivano dalla città metropolitana di Bologna, il 20% da Forlì Cesena, e solo il 2,4% da Piacenza. Come interpretare questi dati lo lascio alla vostra sensibilità.

Ma anche qui, forse, è scattata la paura dalla firma di una denuncia da parte dei dirigenti preposti, dimentichi però che l'art. 1 della legge n. 20/1994, per ora ancora in vigore, prevede che se la pretesa risarcitoria è prescritta in favore dell'autore del danno a causa della ritardata denuncia, il dirigente che di tale atto aveva l'obbligo di riferire, verrà chiamato a risponderne in luogo di quello.

Ma tantè! Quanto alle fattispecie le esemplificazioni riportate nella relazione sono testimonianze che non vi sono settori indenni. Ne deriva che la contrazione delle denunce può essere un campanello d'allarme che sarebbe sciocco ignorare. Il mio non è un invito alla delazione, ci mancherebbe. È solo un pressante invito affinché si renda premiale la buona amministrazione, liberandosi delle cattive condotte e incidendo nello stesso tempo, con intelligenza, sulle varie normative che presiedono all'azione amministrativa, cosicché la c.d.

politica del fare non si limiti a sterilizzare possibili azioni della giustizia contabile ma sia una soluzione in favore del fare bene e non del fare a tutti i costi, lasciando così il conto da pagare ai cittadini onesti o, quel che è peggio, alle future generazioni.

Chiudo con una speranza. Che non si senta mai il bisogno di difendersi dalla giustizia e che questa possa, sempre, rispondere alle esigenze della collettività modulando, anche in base alle mutate realtà sociali, l'ambito di azione di questa magistratura, ad oggi – tra l'altro - impossibilitata, per esempio, a perseguire danni di grande impatto sociale, che tutta la collettività è chiamata a risanare come, ad es. l'inquinamento e i suoi danni alla salute, i danni ambientali, la deforestazione mediante incendio, solo perché attuate da soggetti privati. Questa sì che sarebbe una riforma auspicabile.

Ecco sarebbe bello percepire la giustizia contabile non come un ostacolo al fare bene ma come uno stimolo a fare sempre meglio, in trasparenza, lealtà e onestà.

Con questo sincero mio auspicio consentitemi di chiudere chiudere questo mio intervento ringraziandovi per l'attenzione prestata.

Bologna, 24 febbraio 2023

Luigi Impeccati