

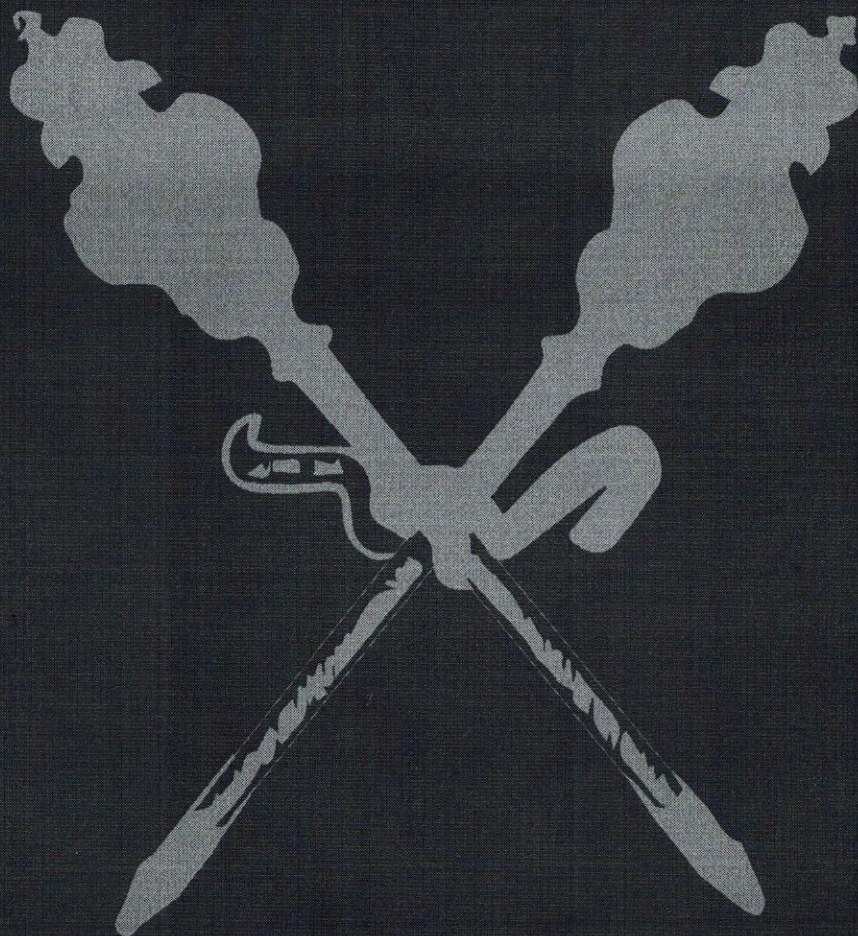


CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2016**

Procuratore Regionale Donata Cabras



CAGLIARI 25 FEBBRAIO 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2016**

PROCURATORE REGIONALE DONATA CABRAS

CAGLIARI 25 FEBBRAIO 2016

La cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario costituisce il momento nel quale trovano spazio, da una parte, la sintesi del lavoro svolto dall'Ufficio nell'esercizio da poco concluso e, dall'altra, una prima riflessione sui mutamenti in atto nel quadro normativo, in grado di incidere sul perimetro, il contenuto e le modalità di svolgimento dell'attività di competenza.

Le modifiche sinora intervenute si sono mosse nel solco della lotta a tutti quei fenomeni – richiamati anche dal Capo dello Stato in occasione del discorso di fine anno - che sono espressione della attuale crisi della legalità e dell'etica e che contribuiscono a determinare la grave e perdurante situazione di difficoltà dell'economia nazionale di cui, al contempo, si alimentano.

In tale contesto si inserisce la complessiva riforma della Pubblica Amministrazione - delineata dal decreto legge 24 giugno 2014, n.90, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito con la legge 11 agosto 2014, n. 114, e dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, contenente *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* - destinata a concretizzarsi nel 2016.

Nelle intenzioni del Legislatore, la rivisitazione dell'apparato amministrativo dovrebbe risultare funzionale all'insieme degli interventi ritenuti basilari per far fronte a carenze e vischiosità intese come elementi oppositivi della produttività e,

conseguentemente, della ripresa economica del Paese; il tutto in una visione più ampia che non esclude differenti assetti ordinamentali - dal nuovo Senato delle Regioni, alla revisione del titolo V della Costituzione - frutto di valutazioni e ponderazioni degli ultimi anni.

Con l'adozione dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella legge n. 124/2015, da emanare entro un anno dalla sua entrata in vigore, si prospettano novità in diversi contesti operativi, destinate a svilupparsi sostanzialmente intorno a obiettivi di semplificazione procedurale e organizzativa da perseguire, principalmente, attraverso misure di accelerazione dei procedimenti amministrativi e di potenziamento del controllo sociale a garanzia del contrasto ai fenomeni di corruzione, in virtù della trasparenza dell'azione amministrativa.

Nell'ambito della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche trova spazio la delega governativa per il riordino della procedura dei giudizi davanti alla Corte dei conti, da realizzare sulla base dei principi e dei criteri individuati dall'art. 20 della legge n. 124/2015.

Registrato l'inconsueto inserimento di norme processuali in un articolato riguardante la semplificazione normativa nella pubblica amministrazione, non può non condividersi l'esigenza di ricondurre ad unità una materia la cui disciplina di base, risalente al 1933, si è avvalsa sinora del rinvio dinamico alle disposizioni del

rito civile (art. 26 del R.D. n. 1038/1933), rimettendo alla giurisprudenza della Corte di reinterpretare in chiave evolutiva adeguatrice le disposizioni che regolano il proprio contenzioso.

Una autonoma e generale codificazione del processo contabile rappresenta, infatti, una esigenza da tempo avvertita, anche alla luce dei disorganici interventi legislativi via via succedutisi. Peraltro, una prima lettura della riforma complessiva, delineata nel richiamato art. 20, induce a qualche riflessione in ordine a taluni aspetti che sembrerebbero potenzialmente in grado di affievolire in qualche modo il principio di effettività della tutela degli interessi pubblici, fulcro del giudizio amministrativo-contabile.

Intendo riferirmi, in particolare, alla disciplina dei termini di prescrizione delle azioni del pubblico ministero contabile; alla definizione del giudizio con rito abbreviato alternativo a quello ordinario; alla revisione delle disposizioni relative all'esecuzione delle pronunce di condanna della Corte dei conti.

Preso atto che prassi procedurali oramai consolidate - in osservanza della giurisprudenza costituzionale, della funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e in materia di "giusto processo" secondo l'art. 111 della Costituzione - vanno finalmente a trovare un riscontro normativo e che la prevista inclusione del credito erariale tra quelli assistiti da privilegio rappresenta e costituisce sicuramente una garanzia per l'effettivo ristoro del danno, risulterà però necessario inquadrare il previsto

esercizio dell'azione esecutiva da parte del pubblico ministero contabile nel giudizio civile di esecuzione dinanzi al giudice ordinario.

Infatti, la nuova norma attribuisce alle Procure erariali specifiche funzioni in sede esecutiva, da conciliare in un possibile diverso contesto, rispetto a quello attuale, nel quale sono ben distinti i ruoli istituzionali di “promotore di giustizia” attribuito al PM contabile e quello di parte, nel processo civile di esecuzione, proprio dell'amministrazione creditrice.

Una notazione conclusiva al riguardo non può che scaturire poi dalla prevista attuazione della riforma senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, nella ben nota situazione di carenza negli organici.

Ulteriori considerazioni sollecitate dalla recente normativa, sia quella richiamata, sia quella dettata con l'ultima legge di stabilità, riguardano taluni aspetti del giudizio amministrativo-contabile, già osservati nel corso degli ultimi anni con riferimento all'affievolimento della finalità risarcitoria e alla presenza di sempre più numerose ipotesi tipizzate nell'ambito del giudizio di responsabilità erariale.

L'ampliamento della platea delle fattispecie di responsabilità sanzionatoria e della possibilità di definizione del contenzioso con una parziale riparazione del danno, se per un verso risponde sicuramente a obiettivi di natura contabile (di cassa), dall'altro,

contrae lo spazio entro il quale l'esercizio dell'azione del pubblico ministero va a perseguire la realizzazione dell'integrale rifusione del documento subito dalle pubbliche finanze.

Mi riferisco all'accennata introduzione, in entrambi i gradi di giudizio, del rito abbreviato in funzione deflattiva e di incameramento certo e immediato di una quota del danno (L. n. 124/2015, art. 20, lett. f), ma anche alla previsione dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori per l'elusione delle regole che disciplinano il rispetto del pareggio di bilancio degli enti territoriali (comma 727 della legge di stabilità 28 dicembre 2015, n. 208).

Sul versante della tutela delle ragioni dell'erario, il decreto legislativo attuativo dell'art. 18 della L. n. 124/2015, ancora in discussione, concernente le società a partecipazione pubblica, offre una importante occasione per fare chiarezza sull'attribuzione della giurisdizione di responsabilità nella materia, nel tempo oggetto di oscillazioni giurisprudenziali.

Come ha osservato il Presidente Squitieri nella sua relazione inaugurale, *la diffusa consapevolezza della necessità di una più accurata regolazione dei presupposti di assoggettamento al controllo e alla giurisdizione contabile delle società di diritto privato che impiegano ingenti capitali pubblici, fa sì che la Corte guardi con favore l'intervento del Legislatore che ha delegato il Governo al "riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni*

pubbliche”.

Qualche perplessità ha, peraltro, suscitato il testo, non ancora definitivo, delle disposizioni attuative, nella parte in cui sembrerebbe, invece, escludere la giurisdizione della Corte dei conti nei riguardi dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate delle amministrazioni pubbliche, in controtendenza, tra l'altro, rispetto all'orientamento di apertura espresso dalla Corte di Cassazione, ancorché limitatamente alle società *in house*.

Ad analoghe preoccupazioni inducono le disposizioni in itinere riguardanti la responsabilità del personale sanitario (d.d.l. Gelli) e, in particolare, di quelle che, sottraendo espressamente tale materia alla Corte dei conti, rimettono alla struttura sanitaria o socio sanitaria soccombente nel giudizio civile promosso dal danneggiato, l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del medico che abbia agito con dolo o colpa grave, da attivare dinanzi al giudice ordinario.

Mette conto sottolineare che le nuove norme non si risolvono in un mero riparto di giurisdizione, ma potenzialmente determinano un vero e proprio vuoto di tutela.

Occorre considerare, infatti, che attribuire all'amministrazione danneggiata la titolarità dell'azione in sede civile nei confronti di un medico dipendente o, in modo più eclatante, rimetterla al socio unico di una società partecipata per il

ristoro del danno erariale sofferto ad opera degli amministratori, non comporta semplicemente lo svolgimento del processo dinanzi ad un diverso giudice, ma interviene sulle modalità di accesso alla tutela giurisdizionale, sottraendola all'impulso della procura contabile e finendo per vanificarla.

Confido, pertanto, nell'azione di sensibilizzazione svolta al riguardo dai Vertici del nostro Istituto e dalla Associazione magistrati, affinché possa incidere positivamente sull'iter normativo tuttora in corso, così che vengano salvaguardati gli interessi dell'erario e, conseguentemente, quelli della collettività, messi a rischio anche da una eventuale non chiara formulazione delle norme.

E' auspicabile che si possa evitare il ripetersi di quanto accaduto con la recente modifica normativa (intervenuta con l'art. 3 della legge 220 del 2015), che ha attribuito al Giudice ordinario la giurisdizione nei confronti dell'Amministratore delegato e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo della RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a. - stabilendo che sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali.

Tra le deleghe indicate nel progetto di riforma, ispirato alla semplificazione e al consolidamento della normativa vigente è ricompresa anche la materia del lavoro alle dipendenze delle

amministrazioni pubbliche e dei connessi profili organizzativi, nonché della dirigenza.

Alcuni fra gli interventi previsti - che riguardano norme per lo snellimento e l'accelerazione del procedimento amministrativo, l'accorpamento di uffici periferici, la previsione di un ruolo unico della dirigenza, l'accentramento dei concorsi pubblici - richiamano aspetti delle riforme strutturali degli anni '90, sulla cui linea di continuità si colloca il tentativo di ricondurre a sistema le misure adottate nel recente passato in ragione di obiettivi, spesso emergenziali, imposti dalle circostanze.

Non mancano, peraltro, profili di criticità che potranno essere meglio chiariti attraverso l'esame dei corrispondenti decreti attuativi, soprattutto nell'ambito della disciplina della dirigenza.

La previsione di un unico comparto, seppure articolato su tre ruoli facenti capo allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, mentre amplia sicuramente le opportunità di individuare le figure professionali più qualificate, non sembra escludere il rischio di un rafforzamento del legame fiduciario con il vertice politico, alimentato anche dalla esclusiva imputabilità alla figura amministrativa apicale della responsabilità per l'attività gestionale, in un contesto che annovera, tra i principi della riforma, la *piena mobilità tra i ruoli*.

A fronte di una sorta di "precarizzazione" del dirigente, per il quale viene meno il diritto all'incarico, con la possibilità

dell'estromissione dal ruolo unico, la generica previsione dell'art. 11 della legge delega n. 124/2015 in merito al sistema valutativo non consente, all'attualità, di bilanciare vantaggi e svantaggi della nuova disciplina.

La metodologia di valutazione appare quanto mai il punto nevralgico di un sistema che, in disparte i risultati non eccellenti conseguiti sinora, va probabilmente calibrato avendo ben presenti le finalità pubblicistiche proprie delle strutture amministrative.

Le nuove disposizioni normative introdotte nel corso degli ultimi anni si sono mosse con l'obiettivo del contrasto ai fenomeni corruttivi, alla evasione fiscale, alla cattiva gestione della cosa pubblica da conseguire anche attraverso la semplificazione e la razionalizzazione dell'intero sistema delle regole.

In tale prospettiva la riforma della Pubblica Amministrazione è stata intesa come un passaggio fondamentale e imprescindibile, che sta prendendo forma con le disposizioni assunte nel decorso esercizio e nel recente passato: è auspicabile che, con il completamento della normativa di attuazione, si possa pervenire ad una disciplina complessiva e stabile, in grado di rispondere alle esigenze di certezza del quadro normativo e di efficacia degli strumenti messi in campo.

Non può sottacersi, infatti, che interventi frammentari di continua manutenzione del sistema di riferimento, dettati da

esigenze contingenti ed in assenza di una visione globale, o l'adozione di disposizioni di eccessivo dettaglio, si possano persino risolvere in un intralcio al regolare e sollecito svolgimento dell'attività e, in definitiva, non raggiungano lo scopo voluto, ma giochino a favore di quanti intendano agire in spregio dell'interesse della collettività e dei principi costituzionali di legalità e di buon andamento della cosa pubblica.

Nel senso di una semplificazione della disciplina e dell'organizzazione degli uffici appare orientata l'amministrazione anche nella adozione, al proprio interno, degli strumenti finalizzati alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità.

A tale riguardo, il Piano di Prevenzione della Corruzione 2016-2018, adottato dalla Corte dei conti il 1° febbraio 2016, sottolinea *i rischi connessi su un livello generale, nell'ambito della pubblica amministrazione, all'eccesso di norme particolareggiate e al rispetto di procedure molto articolate e complesse*, precisando di voler scoraggiare una “cultura dell'adempimento”, volta quindi a una mera osservanza formale delle disposizioni.

Nel medesimo documento viene evidenziato che, come confermato nell'Aggiornamento 2015 al P.N.A., la nozione di corruzione va intesa non soltanto in termini più ampi dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma si identifica con la “maladministration”, cioè con la “assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse

generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”, intaccando il principio di imparzialità fondamentale per l’attività delle pubbliche amministrazioni.

Al di fuori delle fattispecie di rilevanza penale, e comunque per i connessi aspetti di tutela delle pubbliche finanze, a garantire il rispetto dei canoni costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità cui deve essere improntato l’agire pubblico è chiamata la Corte dei conti, sia sul versante della prevenzione, attraverso la funzione del controllo, sia su quello della repressione, che si sviluppa in ambito giurisdizionale. Al pubblico ministero contabile, titolare dell’azione di responsabilità risarcitoria nei confronti di quanti, con dolo o colpa grave, abbiano causato danni all’erario, spetta il compito di dare effettività a tale tutela.

Il lavoro condotto dall’Ufficio offre un’ampia casistica dei comportamenti illeciti e di *mala gestio* della cosa pubblica.

Nel corso dell’anno una particolare attenzione è stata riservata ai casi di **assenteismo** o di **indebito riconoscimento di benefici retributivi o di carriera**, segnalati a carico di dipendenti pubblici, attesa l’elevata offensività delle condotte illecite riscontrate. Infatti, soprattutto nell’attuale fase storica, simili abusi incontrano il generale disfavore della collettività, cui il Legislatore sta rispondendo con i numerosi interventi legislativi tesi a rendere sempre più rigorose le reazioni dell’ordinamento a quello che, per molto tempo, è stato considerato un diffuso e

tollerato malcostume.

In tale ambito, richiamo alcune delle fattispecie affrontate:

1) danno derivante dalla **indebita riscossione di somme** da parte di alcuni medici operanti presso il servizio 118 di una ASL, i quali hanno omesso di far rilevare all'Amministrazione la propria residenza effettiva, diversa da quella anagrafica, allo scopo di conseguire elevati compensi, a titolo di rimborso spese di viaggio asseritamente sostenute per il raggiungimento della sede di lavoro. I diversi giudizi scaturiti dalle istruttorie avviate nel periodo, in parte sono già pervenuti a decisione dinanzi alla Sezione Giurisdizionale, con condanna dei convenuti;

2) **illegittimo inquadramento, con effetti retroattivi, in un livello professionale superiore**, rispetto a quello di appartenenza, di alcuni dipendenti di un Consorzio industriale, attuato tramite transazione stragiudiziale da parte del vertice dell'Ente, con conseguente indebita erogazione di retribuzioni arretrate. E' dell'inizio del mese la pubblicazione della sentenza con la quale la Sezione, in accoglimento della pretesa azionata, ha condannato i responsabili in solido, a titolo di dolo, per l'intera somma richiesta in citazione;

3) **illecita fruizione di permessi sindacali retribuiti** da parte di un dipendente di società "*in house*" di una Provincia. Nel caso di specie il sindacalista si è ripetutamente assentato dal luogo di lavoro sulla base di proprie autonome determinazioni, senza che

l'Organizzazione sindacale di appartenenza fosse a conoscenza delle funzioni asseritamente espletate ed avesse di conseguenza attivato il prescritto procedimento autorizzativo. Nei confronti del dipendente è già intervenuto il provvedimento di licenziamento disposto dall'amministrazione;

4) **simulazione di presenze in ufficio** da parte di personale appartenente a un Ente regionale, attraverso la materiale alterazione del sistema informatico di rilevazione, messa in atto dagli operatori abilitati e con il concorso degli altri dipendenti per mezzo di modifiche o di inserimenti manuali delle timbrature da effettuarsi tramite badge;

5) **allontanamento quotidiano dalla sede di servizio** da parte di diversi dipendenti di un Ente di formazione regionale, i quali, senza registrare i propri spostamenti, si trattenevano abusivamente fuori dall'ufficio per lungo tempo, come emerso dalle indagini svolte dagli organi investigativi, comprovate attraverso riprese video.

In questi ultimi due casi è stata contestata la violazione dell'art. 55 quinquies del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dall'art. 69, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15) il quale sancisce che *... il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della*

presenza o con altre modalità fraudolente ... ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

Nell'ultimo anno sono state come sempre numerose le istruttorie relative alle fattispecie concernenti l'**illecito utilizzo di finanziamenti pubblici**, dalle quali sono scaturite contestazioni di danno per complessivi euro **8.486.630,00**.

Si tratta di casi connessi all'indebita acquisizione e all'impiego, per fini diversi da quelli voluti dal Legislatore, di ingenti somme corrisposte in applicazione di leggi statali e regionali a sostegno dello sviluppo dell'economia nelle zone depresse, ottenute attraverso la produzione di documentazione contabile, riferita ad operazioni inesistenti o sovralfatturate, volta a rappresentare la realizzazione, nei modi e nei termini convenuti, del programma imprenditoriale, allo scopo di conseguire la liquidazione del contributo.

Il fenomeno, che ci occupa ormai da anni, non accenna a diminuire e, accanto alle fattispecie relative a investimenti di rilevante entità, cui corrispondono indebite erogazioni assai cospicue, si devono registrare anche quelle talora di minore importo, se singolarmente considerate, ma che hanno una

significativa incidenza in ragione della loro diffusione. E' quanto si verifica soprattutto per i contributi cosiddetti "de minimis", o per le agevolazioni a favore dell'agricoltura o dell'allevamento. In tale settore gli accertamenti, generalmente effettuati dai militari della Guardia di Finanza, hanno consentito di riscontrare, in capo ai beneficiari delle sovvenzioni pubbliche, l'inesistenza delle condizioni per accedervi, falsamente attestate, tra cui lo status di agricoltore o la disponibilità dei terreni sui quali esercitare l'attività finanziata, in realtà mai svolta o condotta in difformità dalle modalità prescritte per accedere ai benefici di legge.

Di rilievo, tra le altre, l'istruttoria relativa all'erogazione di un contributo - a valere sul bilancio della Regione Sardegna nell'ambito di uno specifico programma di sostegno all'agricoltura (finanziato dalla Legge Regionale n.21/2000) - in favore di un consorzio per la tutela dell'indicazione geografica protetta di una produzione tipica locale.

Sulla base di una segnalazione di danno erariale, in questo caso pervenuta dal Comando Carabinieri per le Politiche Agricole e Alimentari - Nucleo Antifrodi di Roma, e a seguito dei successivi approfondimenti investigativi, è emerso che il consorzio avrebbe beneficiato di un finanziamento (complessivamente di circa 150.000,00 euro) finalizzato a dare corso al progetto di ricerca, omettendo, invece, di porre in essere le attività programmate e producendo all'autorità regionale un elaborato scientifico che ha

ripreso in larga misura una tesi di dottorato (presentata presso l'Università degli Studi di Sassari nell'anno accademico 2008/2009). La rendicontazione delle spese sostenute sarebbe pertanto priva di giustificazione sostanziale e fondata sulla falsa attestazione dello svolgimento di attività propedeutiche alla realizzazione e definizione del progetto di ricerca, con la conseguenza che l'intervenuto incameramento del finanziamento costituisce danno erariale a carico delle finanze pubbliche in quanto ottenuto *sine titulo*.

La Procura ha già proceduto a contestare il pregiudizio erariale nei confronti del consorzio e dei suoi vertici gestionali con invito a fornire deduzioni (notificato nello scorso mese di ottobre).

La vicenda pregiudizievole si inserisce, invero, in un più vasto ed articolato scenario illecito che ha coinvolto gli amministratori sia del consorzio, sia dell'organismo consortile di controllo, oltre a numerosi allevatori muniti della certificazione I.G.P., i quali avrebbero posto in essere una reiterata attività di falsificazione e manipolazione della documentazione certificativa del possesso, in capo alle proprie aziende, dei requisiti previsti dall'ordinamento per ottenere le provvidenze pubbliche.

I medesimi fatti formano oggetto anche di un procedimento penale (pendente presso il Tribunale di Sassari) per i reati di associazione a delinquere, falso ideologico, falso materiale e truffa aggravata, contestati ad un cospicuo numero di soggetti per i quali

è già intervenuta la richiesta di rinvio a giudizio (in data 20.7.2015).

Nella materia degli **appalti pubblici** si è riscontrata l'elusione delle disposizioni che regolano lo svolgimento delle gare, attuata attraverso l'indizione di una procedura solo esteriormente idonea a realizzare un sistema concorrenziale, ma in realtà diretta e conclusa attraverso l'individuazione di requisiti di partecipazione decisamente abnormi rispetto alla durata e al contenuto del servizio da affidare, il tutto abbinato al ridotto numero di ditte in grado di formulare un'offerta e al tempo esiguo (pochi giorni) per presentarla.

Nell'ambito degli enti locali, i giudizi promossi hanno riguardato le pesanti ricadute sui bilanci delle amministrazioni determinate dalle gravi violazioni degli obblighi di servizio da parte del personale dipendente. Le azioni risarcitorie sono state spesso originate dai **comportamenti omissivi tenuti dai funzionari incaricati o preposti ai vari servizi che non hanno provveduto a fondamentali adempimenti di competenza**, quali il versamento dei tributi, o che si sono resi responsabili dell'ingiustificato ritardo nella definizione di procedure abblative; o ancora che, con la loro inerzia, hanno determinato l'impossibilità di attivare la copertura assicurativa per i danni derivati all'amministrazione dalle condanne risarcitorie disposte dal giudice civile in favore di privati. Sempre in una fattispecie omissiva l'ente ha dovuto sopportare gli oneri della procedura ingiuntiva attivata dai creditori per ottenere l'adempimento dell'obbligazione pecuniaria afferente a prestazioni regolarmente rese,

ripetutamente sollecitata, ma non soddisfatta, pur in presenza dei presupposti per pervenire alla tempestiva definizione della richiesta senza aggravì per l'amministrazione.

Consistenti pregiudizi erariali sono derivati anche dalla **gestione del patrimonio comunale**, imputabili alla macroscopica inosservanza della normativa di riferimento da parte dei competenti uffici.

Nel corso delle istruttorie, che hanno portato alla chiamata in giudizio dei responsabili, si è potuto riscontrare che le condotte illegittime hanno connotato l'iter procedurale sin dalla fase di predisposizione degli atti di gara per l'affidamento in concessione ai privati, sono proseguite con l'indebito pagamento, da parte dell'ente, dei consumi idrici ed elettrici e delle forniture di beni contrattualmente a carico del concessionario, fino all'omessa riscossione del canone annuo.

Non sono mancate, anche nel decorso esercizio, le **fattispecie di danno indiretto**, derivante da condanne dell'amministrazione pubblica pronunciate in sede civile o amministrativa per fatti che, a seguito delle indagini svolte dall'Ufficio, sono risultati attribuibili a dolo o colpa grave dei funzionari che hanno adottato gli atti e posto in essere le condotte antigiuridiche, determinando così l'azione di rivalsa a loro carico. Sono venuti in evidenza soprattutto ritardi, inadempienze e omissioni del tutto inammissibili, serbati persino dinanzi a sentenze esecutive, tanto da rendere necessaria l'attivazione del giudizio di ottemperanza, con inevitabili quanto ingiustificabili aggravì di spesa. Le pronunce del giudice civile hanno riguardato, tra gli altri, anche episodi di mobbing

che hanno determinato condanne risarcitorie decisamente pesanti, soprattutto se rapportate ai bilanci dell'ente soccombente.

Alcune citazioni hanno avuto ad oggetto **indebiti rimborsi**, come quelli conseguiti da un amministratore provinciale che ha ottenuto le somme attestando falsamente spese di viaggio connesse all'espletamento del proprio mandato, in realtà mai sostenute, o come nel caso di quelli liquidati ad amministratori e dipendenti di una istituzione comunale, relativi a viaggi, pernottamenti e pasti, in assenza di qualsiasi autorizzazione preventiva, nonché dei giustificativi da cui desumerne l'ammissibilità e l'inerenza ai fini propri dell'ente.

Rammento anche i casi di **appropriazione di somme e valori** da parte di dipendenti pubblici che ne avevano la disponibilità in ragione del servizio, come è accaduto in una azienda regionale di trasporti, o l'istruttoria che ha determinato la citazione in giudizio del dipendente di un ente previdenziale il quale, alterando i dati presenti nel sistema informativo dell'amministrazione, ha disposto illecitamente la liquidazione del trattamento di fine rapporto a soggetti che non ne avevano titolo.

Nell'anno sono proseguite le indagini relative all'**illecito utilizzo dei fondi ai gruppi consiliari regionali** con emissione della citazione al termine dei complessi approfondimenti istruttori necessari per determinare le specifiche responsabilità e pervenire all'esatta quantificazione del danno.

Nel decorso esercizio, come in passato, è stato significativo

l'impatto positivo dell'attività svolta dall'Ufficio, reso evidente dall'attivazione di misure di autocorrezione da parte delle amministrazioni.

Al riguardo rammento i benefici acquisiti a seguito delle indagini, condotte per delega di questa Procura dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, che hanno portato l'amministrazione a revocare spontaneamente i provvedimenti di attribuzione ai dipendenti di aumenti stipendiali disposti mediante illegittimo rinnovo del C.C.N.L., effettuato in violazione del divieto normativo (D.L.78/2009); da tale revoca è derivato un risparmio di spesa che l'ente erogatore ha stimato in euro 6.369.000 annui.

Sempre in ambito di violazione delle disposizioni del C.C.N.L., l'esito dell'istruttoria svolta anche in questo caso con l'ausilio dei militari della Guardia di Finanza, relativamente alla indebita attribuzione di fascia retributiva a personale dipendente di una ASL, ha indotto i vertici di altre Aziende Sanitarie Locali, che avevano operato allo stesso modo, a revocare le procedure in corso, con ciò evitando la corresponsione di ingenti somme, la cui quantificazione non è stata determinata con precisione, ma può essere stimata in non meno di un milione di euro annui sulla base dei dati relativi alla ASL oggetto dell'istruttoria.

L'attività della Procura Regionale per la Sardegna ha

conseguito, nell'anno 2015, i risultati numerici esposti nel prospetto allegato.

Nel primo semestre l'Ufficio ha continuato a operare con quattro magistrati sui sei previsti; nel mese di luglio ha assunto servizio, per trasferimento, un altro collega la cui assegnazione è così andata a colmare parzialmente la scopertura che durava ormai da oltre 4 anni e mezzo.

Al riguardo devo dare atto al Consiglio di Presidenza della sensibilità dimostrata verso le esigenze rappresentate, e ciò risulta particolarmente apprezzabile in un contesto, quale quello attuale, di diffusa, grave carenza di personale di magistratura.

Permane, per contro, una situazione di difficoltà con riguardo alla dotazione di personale amministrativo, destinata ad aggravarsi già fra qualche mese.

Anche in questo caso si tratta di un male comune, che affligge anche la magistratura ordinaria, come è stato sottolineato dalla Presidente della Corte d'Appello in occasione dell'ultima cerimonia inaugurale.

Per quanto attiene alla Procura, col passare degli anni il numero degli addetti assegnati alla Segreteria è andato progressivamente a ridursi, senza che vi siano state nuove assunzioni o trasferimenti in mobilità e in assenza, quindi, del necessario ricambio generazionale idoneo a garantire la continuità del servizio attraverso un affiancamento, in vista della sostituzione

del personale che sarà collocato a riposo a partire dall'anno in corso.

Nella descritta situazione non ottimale degli organici segnalo, con soddisfazione, che il numero dei giudizi di responsabilità avviati nell'anno si è incrementato di oltre il 55%; nel complesso sono stati definiti 1.145 procedimenti. Nel periodo si è registrato un sensibile incremento delle nuove istruttorie che hanno assommato a 1.586.

L'importo delle pretese risarcitorie azionate è stato pari a euro 10.029.440,81.

I giudizi venuti a definizione lo scorso anno si sono conclusi con pronuncia di condanna per una cifra complessiva di euro 10.070.775,47.

A seguito di istruttoria o di invito a dedurre, comunque prima dell'instaurazione del giudizio di merito, si sono registrati versamenti per un totale di euro 80.484,23.

I dati esposti, indubbiamente molto positivi, non solo per il sensibile incremento in termini numerici ma, al contempo, per la conferma di standard qualitativi decisamente elevati, rappresentano il risultato della indiscussa professionalità, competenza e dedizione al servizio dei Magistrati dell'Ufficio che, come di consueto, hanno operato con la collaborazione del Direttore, dei Funzionari e degli Impiegati della Segreteria che, da anni, con impegno, forniscono il loro valido e qualificato supporto.

A tutti loro rivolgo, quindi, il mio più sentito ringraziamento.

Anche nell'anno da poco concluso non sono mancati i momenti collaborativi tra la Procura erariale e le altre Magistrature. I sensi della mia gratitudine vanno, perciò, al Presidente della Corte d'Appello, al Procuratore Generale e ai Colleghi tutti.

In particolare, in ragione dell'incremento numerico dei reati commessi in danno della Pubblica Amministrazione, è proseguito e si è intensificato il dialogo operativo con tutte le Procure della Repubblica del distretto giudiziario, già in precedenza assai proficuo, soprattutto con quella di Cagliari. La collaborazione si è svolta con carattere di continuità e con significativi momenti di raccordo confluiti anche nell'espletamento di indagini congiunte, con evidente riduzione dei tempi e delle risorse impiegati, a tutto vantaggio dei risultati raggiunti.

Un ringraziamento desidero rivolgere al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale e al Presidente della Seconda Sezione: è, infatti, proseguita la trasmissione delle sentenze da cui sono scaturiti diversi procedimenti avviati da questa Procura. L'azione è stata esercitata a carico dei soggetti – amministratori o dipendenti - che, con la loro condotta, connotata dall'inosservanza, dolosa o gravemente colposa, dei doveri imposti dall'ufficio o dalla carica, hanno esposto l'amministrazione al contenzioso dinanzi al Giudice amministrativo e alle conseguenze negative che ne sono derivate, delle quali sono stati, quindi, chiamati a rispondere dinanzi al Giudice contabile.

Anche nel corso del 2015 la Procura erariale si è avvalsa, nello svolgimento di numerose istruttorie, della specifica competenza e professionalità della Guardia di Finanza nelle materie di contabilità pubblica.

Le indagini, condotte per delega su delicate e complesse vicende, hanno consentito di intervenire tempestivamente a garanzia degli interessi dell'erario, anche attraverso l'adozione di misure cautelari, richieste in base all'esito di puntuali e precisi accertamenti patrimoniali.

Un sentito ringraziamento intendo perciò rivolgere al Generale Comandante della Regione della Guardia di Finanza, al Generale Comandante Provinciale, al Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Cagliari, ai Comandanti degli altri Nuclei provinciali, agli Ufficiali ed ai Sottufficiali tutti, che operano nel territorio, con dedizione e senso del dovere, fornendo il loro importante contributo.

Devo dare atto, con soddisfazione, al Generale Comandante la Regione Carabinieri Sardegna della particolare attenzione con la quale l'Arma dei Carabinieri corrisponde alle richieste della Procura erariale, segnatamente nelle materie di specifica competenza.

Rappresento, inoltre, che nello scorso anno, come già in passato, numerose indagini dell'Ufficio hanno preso l'avvio sulla base di specifiche notizie di danno riportate dalla stampa.

Gli Organi di informazione, infatti, non solo seguono con

attenzione l'attività della Corte, ma spesso consentono anche che vengano portate a conoscenza della Procura erariale fattispecie di danno, non altrimenti segnalate.

In tal senso svolgono una importante funzione, in qualche modo di supplenza, rispetto all'obbligo di denuncia, non sempre puntualmente osservato.

Desidero, poi, esprimere la massima considerazione ai Legali che, con indiscussa professionalità, patrocinano le ragioni dei convenuti in questa Sede giudiziaria.

Nei rapporti tra i Pubblici Ministeri e i Difensori, pur nella naturale dialettica delle posizioni, non sono mai venuti meno il rispetto e la stima reciproci.

In conclusione, un particolare ringraziamento intendo indirizzare ai cittadini che, sempre numerosi - anche in questo momento così complesso e problematico, contrassegnato dal moltiplicarsi dei fenomeni di cattiva gestione, tanto diffusi ed allarmanti - vedono nella Procura erariale un fondamentale presidio a tutela della corretta amministrazione della cosa pubblica, intesa come bene comune, nella consapevolezza che ogni sperpero e ogni abuso costituiscono una lesione degli interessi, non solo della collettività, ma di ciascuno.

Tutto ciò traspare dalle istanze che quotidianamente pervengono all'Ufficio e che, in un clima in cui tende ad affievolirsi anche la fiducia nelle Istituzioni, testimoniano della posizione di

assoluta centralità riconosciuta al nostro Istituto, nel sistema di garanzia della legalità, nell'ambito della finanza pubblica.

E' con questa considerazione Signor Presidente che, al termine del mio intervento, Le chiedo di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2016 della Corte dei Conti in Sardegna.

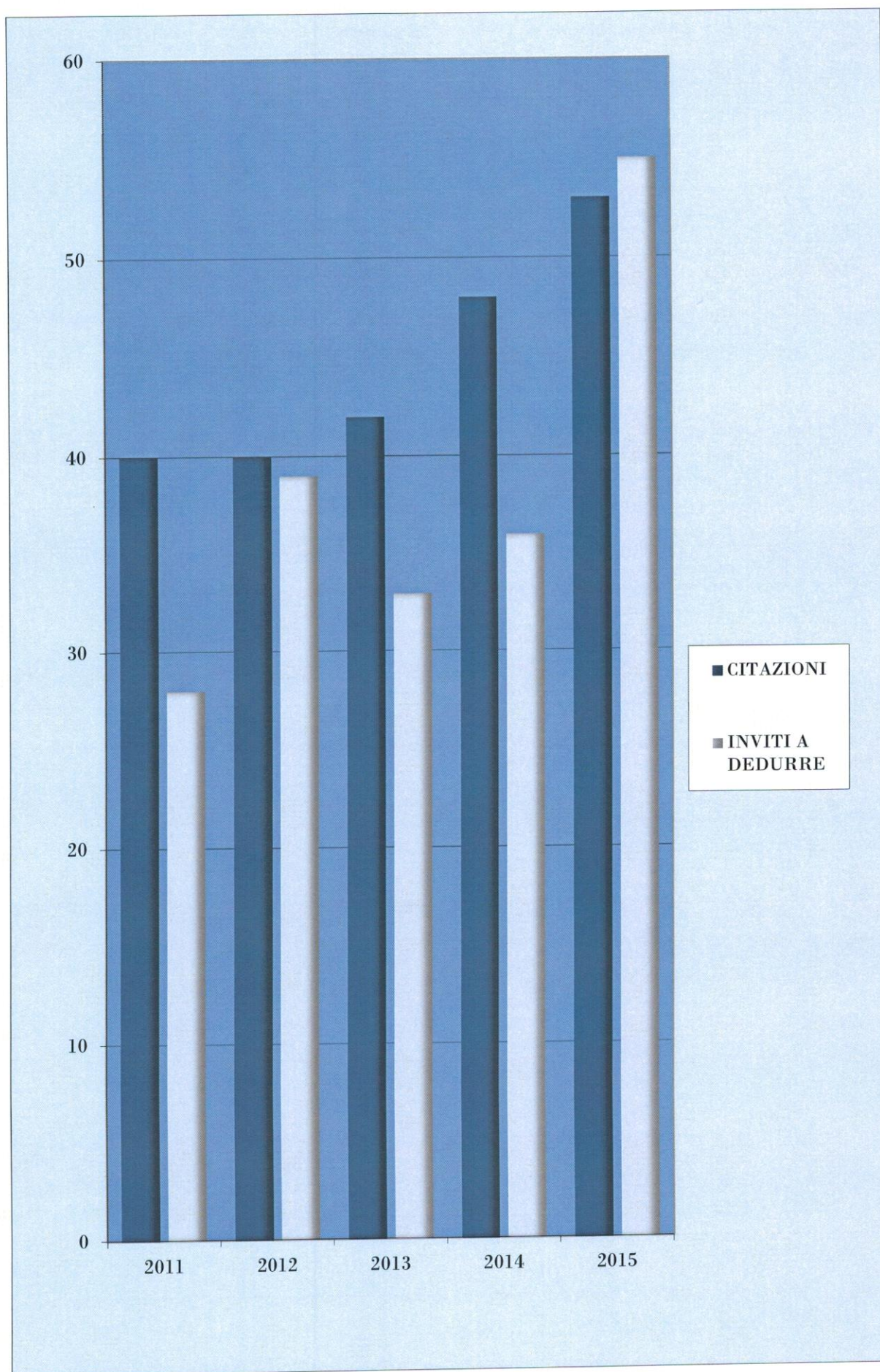
**QUADRI RIASSUNTIVI
DELL'ATTIVITA'
SVOLTA NEL 2015**

RESPONSABILITA'

	stato	enti locali	asl	totale
istruttorie aperte	783	759	44	1586
procedimenti definiti	361	731	53	1145
inviti a dedurre	20	34	1	55
audizioni personali	6	20	0	26
richieste istruttorie	180	121	9	310
sequestri conservativi	2	1	0	3
atti di appello	1	1	0	2
memorie e requisitorie				2

GIUDIZI DI CONTO

Conti giudiziali esaminati	1442
Giudizi per resa di conto	2
Conclusioni in udienza	73



■ ISTRUTTORIE APERTE

■ ISTRUTTORIE ARCHIVIATE

