



**CORTE DEI CONTI**

---

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2017**

Procuratore Regionale  
Antonietta Bussi



**CAGLIARI 24 FEBBRAIO 2017**



## PREMESSA

Grazie Presidente,

rivolgo il saluto dei Magistrati della Procura ai Colleghi della Corte, ai Colleghi delle altre Magistrature, alle illustri Autorità, agli Avvocati e ai Cittadini che sono intervenuti a questa cerimonia inaugurale.

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

Come di consueto, l'occasione è preziosa per informare la collettività sui temi della giustizia erariale, alla luce dell'esperienza maturata nell'anno appena concluso; ma, più che mai, essa costituisce un momento indispensabile di riflessione, per affrontare importanti questioni che si manifestano nell'esercizio dell'azione pubblica, ovvero per introdurre e stimolare il dibattito, tenendo conto di quanto emerge dalla realtà territoriale in cui l'Ufficio giurisdizionale opera.

In un simile contesto descrittivo, si inquadra anche un doveroso commento sullo stato di attuazione delle più recenti riforme ordinamentali e processuali, di cui l'anno trascorso si è rivelato fecondo, fornendo, ove possibile, un bilancio degli effetti finora prodotti.

Soprattutto, preme individuare le prospettive e le ricadute che si potranno avere nell'ambito della giurisdizione contabile, sempre più chiamata ad attivarsi per fatti e comportamenti che spesso trascendono la sfera di attribuzione storicamente assegnata, per essere riferiti a violazioni di legge o a irregolarità perpetrate nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, anche quando non si sia verificata un'effettiva lesione della sfera patrimoniale, secondo i parametri tradizionali.

Si assiste, già da qualche anno, a una progressiva espansione di forme tipizzate di responsabilità assolutamente eterogenee e, tuttavia, accomunate dal carattere sanzionatorio, che, nella formulazione letterale delle norme istitutive, sembrano essere legate a un rinnovato concetto di pregiudizio.

Più che riferirsi a una matrice risarcitoria tra l'agente e l'amministrazione, tali figure di illecito hanno la loro *ratio* nell'esigenza di salvaguardare interessi più ampi, di portata generale, la cui inosservanza viene colpita, all'esito di un processo, dalla misura pecuniaria, posta a presidio della legalità dell'azione, ma anche tesa a ristabilire l'ordine giuridico e sociale offeso, con effetto interdittivo e di deterrenza, in una dinamica che tipicamente si rinviene nel sistema punitivo.

Diverse delle fattispecie sanzionatorie, introdotte negli ultimi anni, sono in stretto collegamento con le funzioni di controllo della Corte, in una prospettiva di sempre maggiore raccordo tra le due componenti istituzionali<sup>1</sup>.

Al riguardo, suggestivo è l'interrogativo posto dal Presidente della Corte dei Conti, nel suo discorso di insediamento<sup>2</sup>, su quanto meno efficaci sarebbero le varie forme di controllo se non interagissero, una volta raggiunta la soglia dell'illecito patologico, con l'esercizio della funzione giurisdizionale, nonché su quanto poco credibile sarebbe l'azione ristoratrice del danno se non fosse affidata ad un Pubblico Ministero

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo si citano le misure di contrasto all'elusione del patto di stabilità interno nella fattispecie prevista dall'art. 20 comma 12 del decreto legge n. 98 del 2011 e relativa legge di conversione n. 111 del 2011, alle quali è subentrato il nuovo regime previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2016, sulle sanzioni per le condotte elusive del pareggio di bilancio.

<sup>2</sup> Roma, 27 ottobre 2016, Cerimonia di insediamento del Presidente della Corte dei Conti.

indipendente.

In questa prospettiva, è stata quindi tratteggiata la funzione che l'Istituto è andato assumendo nel tempo, per effetto di interventi legislativi e giurisprudenziali di livello costituzionale, quale... *sicuro presidio che riunisce in sé, in una mirabile "reductio ad unitatem", tutte le competenze istituzionali che, mediante una speciale azione sinergica, riescono a garantire la tutela di quella unità economica della Repubblica ormai scolpita dall'art. 120 della Costituzione.*

Tale ruolo di giudice naturale delle materie di contabilità pubblica, posto a presidio dell'integrità di beni di rilievo costituzionale, sotto il duplice profilo degli equilibri di bilancio e della prevenzione e repressione dei danni erariali, è andato infatti espandendosi, parallelamente alle riforme che hanno interessato l'ordinamento e i rapporti tra i soggetti che, a vari livelli, governano il territorio (Stato, Regioni, Enti locali), in un quadro macroeconomico generale per lungo tempo fortemente gravato dalla crisi economica e sociale, ma anche da un progressivo indebolimento dei baluardi dell'etica pubblica.

\*\*\*\*\*

### **1. Osservatorio generale.**

I percorsi evolutivi, intrapresi nel trascorso decennio per pervenire a un sistema più efficiente e che hanno toccato tutti gli aspetti dell'amministrazione, si presentano ancora alquanto impegnativi.

Nonostante il tempo trascorso dalla costruzione di nuove intelaiature, basate su formule di stampo privatistico, strumentali al raggiungimento di

risultati economicamente valutabili e rette da meccanismi di contenimento della spesa, gli obiettivi, in termini di incremento della qualità dei servizi a favore della collettività, di trasparenza e di correttezza, sono lungi dall'essere pienamente soddisfatti.

Infatti, i moderni principi, costantemente evocati, di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica, pur continuando a sorreggere il sovrapporsi di interventi normativi, volti a disciplinare nei minimi dettagli ogni espressione dell'agire, sovente non giungono a garantire quei valori di imparzialità e di neutralità, che non di rado si perdono nei meandri dell'incertezza operativa e della carenza organizzativa, mostrando la loro fragilità, se non accompagnati da adeguati meccanismi di bilanciamento dei poteri, realizzati attraverso pertinenti forme di controllo.

Le misure di revisione degli apparati e dei processi gestionali, talvolta rese necessarie per corrispondere alle esigenze di armonizzazione del sistema italiano con quello europeo, non sempre hanno tenuto in debito conto la piena capacità delle strutture, su cui i nuovi moduli sono stati repentinamente calati, di assorbire e rendere virtuosi i cambiamenti imposti, previo l'effettivo rinnovamento dei comportamenti e delle logiche, da attuare, *in primis*, da parte di amministratori e di dirigenti pubblici.

Negli ultimi anni, nella contingenza di un dilagante fenomeno corruttivo, reso più incalzante dalla contemporanea emergenza finanziaria a carico dei bilanci pubblici, è stato riportato in primo piano il problema della legalità sostanziale degli atti, individuando tra le cause delle deviazioni la mancanza di un ordine sistematico di verifiche, che avesse a oggetto anche

il profilo di legittimità dei provvedimenti.

Attraverso una pluralità di disposizioni normative, che suonano come un ripensamento rispetto al passato, tra le quali si colloca lo stesso decreto legge n. 174 del 2012 (convertito nella L. 213 del 2012), concernente il rafforzamento dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, sono state altresì oggetto di specifica disciplina diverse modalità di riscontro interno di regolarità amministrativa e contabile, ritenute funzionali a garantire la correttezza dell'attività e il sano ed equilibrato utilizzo delle risorse collettive<sup>3</sup>.

L'esigenza di approntare un'efficace funzione di *compliance*, volta a garantire la conformità di tutti i settori dell'attività pubblica, globalmente considerata, alle specifiche prescrizioni legislative e regolamentari, soprattutto in alcune aree particolarmente sensibili (quali gli appalti e l'attività contrattuale, la conduzione dei beni, l'assunzione di personale), appare fondamentale nella dinamica delle azioni politiche e gestionali, chiamate ad assumere differenti responsabilità: la carenza di opportuni filtri di verifica, in particolare di natura preventiva, può alterare il buon andamento dell'amministrazione e comprometterne la rispondenza a legge. Ciò espone a rischi elevati di fatti gestionali patologici, frequentemente realizzati attraverso raffinate tecniche elusive, favorite dalla disomogeneità delle disposizioni che disciplinano le variegate forme privatistiche, cui sempre più si è fatto ricorso per l'espletamento di attività

---

<sup>3</sup> L'art. 148 comma 4 del D. Lgs n. 267/2000, contenente il Testo Unico sugli Enti locali, come modificato dalla L. 213 del 2012, prevede l'applicazione di una sanzione da un minimo di 5 fino a un massimo di 20 volte la retribuzione mensile lorda, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno.

e di servizi (mi riferisco ai diversi tipi di società mista pubblico-privata e ad altri organismi similari).

Ne consegue che il sindacato giudiziario, nelle sue differenti espressioni, erariale o penale, è destinato a rimanere l'unica forma efficace di intervento sull'esercizio della cosa pubblica, con effetti negativi sia sul piano della correttezza operativa, sia sul piano della possibilità di avviare azioni correttive *in itinere*, che solo un valido sistema di controllo, oggi in via di ridefinizione, può garantire.

Sono sotto gli occhi di tutti, e ne riferisce ogni giorno la stampa, i casi di *mala amministrazione*, che si sostanziano in disfunzioni e disservizi, non meno che in ritardi e silenzi, nei confronti dei cittadini; si tratta di gravi anomalie, aventi quasi sempre carattere diffuso e sistemico, che si traducono non solo in una diretta lesione degli interessi erariali, ma che ingenerano costi riflessi, di rilevante portata, giacché il malfunzionamento, che alimenta tale contesto e dal quale è al contempo alimentato, chiede di essere rimediato, con un cospicuo impegno economico da parte dell'istituzione.

Non è ininfluyente, rispetto a situazioni di questa portata, lo stesso meccanismo con cui i Dirigenti sono incaricati della guida di settori cruciali, allorché forme poco garantiste di instaurazione del rapporto di lavoro, attraverso procedure e criteri non oggettivi e trasparenti, in grado di valorizzare le professionalità, possono comportare un elevato rischio di commistione o di ingerenza politica nelle scelte gestionali.

La questione chiama in campo uno dei nodi irrisolti del *management*

pubblico, non essendo ancora stato pienamente definito il processo di separazione tra politica e gestione, né individuate efficaci clausole di salvaguardia che valgano a escludere gli effetti distorti connessi ai legami fiduciari che si creano tra le due sfere dell'agire (sulla materia è tornata la Legge Madia, nonché il relativo decreto attuativo n. 171 del 2016).

La corretta modulazione dei poteri, basata su parametri obiettivi di divisione dei distinti ambiti di azione e delle relative responsabilità e, allo stesso tempo, tesa allo stabile superamento sia di ogni invasione di campo da parte dei soggetti politici, sia della sostanziale inamovibilità dei vertici dirigenziali, non è pervenuta ai risultati sperati, tanto meno con l'introduzione dello *spoils system*, inizialmente contemplato, in forma generalizzata, per tutte le figure apicali.

Tale impostazione ha suscitato da subito ampie riserve da parte della dottrina, in quanto ritenuta, nella sua applicazione estesa, tendenzialmente in dissonanza con il principio costituzionale di “neutralità” dei dipendenti pubblici, di cui all'art. 98 della Costituzione.

La Corte costituzionale, anche in una recentissima sentenza (n. 15 del 2017), confermando le proprie precedenti uniformi pronunce, ha ribadito che, al di fuori delle ipotesi in cui tale opzione è funzionale alla maggiore fluidità e correttezza dei rapporti (come a esempio per gli uffici di staff o di diretta collaborazione), che giustificano la scelta *intuitu personae*, per il rimanente personale dirigenziale, i sistemi di decadenza automatica o meramente discrezionale sono da ritenere incompatibili con l'art. 97 della Costituzione (ex plurimis, sentenze n. 228 e n. 124 del 2011, n. 224 del 2010,

n. 104 e n. 103 del 2007), e quindi contrastanti con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Come incisivamente affermato *la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica* (sentenza n. 104 del 2007).

Su tale sfondo, non sono poi da sottovalutare le evidenti criticità chiaramente individuabili nel perdurante stato di carente attuazione, a distanza di anni, di apprezzabili metodologie di verifica (controllo strategico, valutazione dei dirigenti) dell'attività dirigenziale e dei risultati delle gestioni di pertinenza.

Nella perdita di efficienza, che di regola accompagna le patologie di contesto, quale quello sopra descritto, la giurisprudenza contabile, a tutela delle ragioni erariali, ha, già da tempo, ravvisato una specifica fattispecie di danno patrimoniale, cosiddetto “da disservizio”, concepito come violazione del principio appena richiamato di buon andamento e connesso agli effetti deformanti che si producono sulla legalità, sulla produttività e sull'economicità dell'azione, per via della condotta illecita del dipendente infedele o negligente.

Non è inconsueto che la Procura, spesso sulla base delle notizie provenienti dalla stessa collettività, sempre attenta a segnalare le vicende di sperpero nel territorio, trovi a occuparsi delle rilevanti diseconomie connesse alla realizzazione di opere pubbliche, avviate e mai concluse (cosiddette incompiute<sup>4</sup>) o, ancora, alla fornitura di beni, soprattutto in campo sanitario, quali ad esempio le strumentazioni diagnostiche, destinate a

---

<sup>4</sup> Dall'elenco – anagrafe delle opere incompiute, pubblicato sul sito della Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 44 bis del decreto – legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, risultano, con riferimento all'anno 2015, 80 opere non definite.

divenire ben presto obsolete, senza mai essere entrate in funzione; è evidente che, nelle ipotesi contemplate, l'inevitabile aggravio dovuto al mancato raggiungimento delle utilità, cui l'impiego dei fondi pubblici era finalizzato, si profila talora persino più consistente del danno corrispondente alla spesa sostenuta<sup>5</sup>.

Altrettanto è a dirsi per gli immobili, acquisiti al patrimonio pubblico, spesse volte a un prezzo superiore al loro valore reale, con implicazioni che trascendono il normale andamento delle attività negoziali di vendita (mi riferisco a casi di possibile turbativa d'asta), e lasciati in uno stato di completo disuso, in quanto inadeguati o inservibili rispetto alle esigenze, non sempre fondate, poste alla base dell'operazione.

Né mancano fattispecie, che anzi si registrano in preoccupante aumento, in cui al pregiudizio prodotto dall'appropriazione di somme di denaro, si aggiungono non trascurabili risvolti di danno, correlati al "disservizio" generato nel settore interessato. Di frequente, infatti, si assiste a un inaccettabile dispendio di energie e di risorse, anche maggiore dello stesso decremento patrimoniale, per ripristinare il corretto andamento dell'attività oggetto di lesione, a fronte dello stato di disordine amministrativo e contabile determinato dal comportamento dell'agente disonesto.

Proprio in ragione dell'inaudita gravità dei diversi fenomeni rilevati, la Procura ha ritenuto, e continuerà a farlo per il futuro, di considerare tra le priorità il perseguimento di tali tipologie di illecito, interpretando la

---

<sup>5</sup> Si fa usualmente ricorso al termine "desostanziazione", per indicare che il servizio esiste solo formalmente, come servizio apparente, ma in realtà è privato delle sue caratteristiche essenziali di pubblica utilità.

propria funzione anche in chiave preventiva.

\*\*\*\*\*

## **2. L'impatto della normativa sul sistema.**

*...Nel sistema della legalità fondato sulla divisione dei poteri, la giustizia deve essere rigorosamente separata dalla politica. La politica viene prima della legge: è il travaglio da cui nasce la legge. Ma quando la legge è nata, il giudice non deve vedere che questa; anzi, diceva il Montesquieu, il giudice non ha neanche bisogno di avere occhi per vedere: esso è ... una specie di portavoce attraverso il quale la legge parla da sé: la "bouche de la loi", così si esprimeva Piero Calamandrei, in uno dei suoi famosi scritti<sup>6</sup>.*

Ma come l'insigne Autore precisava, l'applicazione della legge deve essere mediata dall'interpretazione, al fine di risalire alla *ratio* della norma, cioè all'ispirazione politica che circola in essa e la rende socialmente attuale.

Pur nella profonda diversità del contesto storico nel quale le parole sono state concepite, il senso della frase si presenta di forte attualità in un momento caratterizzato da una indiscutibile complessità della stessa produzione legislativa. Questo sia in relazione alla intrinseca disorganicità e disomogeneità delle disposizioni, che sovente contraddicono lo spirito di semplificazione e di trasparenza da cui sono apparentemente animate, sia in relazione alla loro proiezione in un sistema ordinamentale, in cui l'esegesi deve adattarsi al paradigma costituzionale (interpretazione costituzionalmente orientata) o al mutato assetto socio-economico (interpretazione evolutiva), tenendo conto della dimensione europea

---

<sup>6</sup> P. Calamandrei "Elogio dei giudici scritto da un Avvocato".

assunta da alcuni diritti fondamentali, fino a giungere alla disapplicazione delle disposizioni nazionali in contrasto con l'ordine europeo medesimo.

A fronte dell'endemica stratificazione che caratterizza alcuni comparti nevralgici del variegato ambito pubblico, tanto da suscitare serrate reazioni critiche, da parte della sociologia giuridica, a quello che viene definito un vero e proprio "inquinamento legislativo"<sup>7</sup>, si pone pertanto l'esigenza, sempre più avvertita dalla collettività, di chiarezza e di univocità delle regole e delle azioni e, quindi, delle istituzioni.

Gli effetti negativi che un sistema disarticolato e frammentario provoca sulla solidità di un'organizzazione fondata sul diritto positivo, sull'uso efficiente delle risorse, sui costi della giustizia e sull'osservanza della legge, sono noti.

Gli stessi fenomeni corruttivi sono spesso alimentati dall'inflazione normativa (*over-regulation*), in una relazione di diretta proporzionalità, in quanto la proliferazione incontrollata di norme e le difficoltà applicative che ne derivano, possono dar vita a un contesto che indubbiamente favorisce l'atteggiamento spregiudicato di coloro che operano per realizzare vantaggi personali, a scapito degli interessi generali di cui sono portatori, con effetti economici rilevanti a carico della *res publica*.

Come è stato più volte osservato in passato, il principio della *giusta legislazione* chiede pronta e adeguata attuazione, in quanto concetto prodromico del potere di regolazione della sfera sociale, anzi del massimo potere di espressione della volontà dello Stato.

---

<sup>7</sup> Riferito alla redazione (drafting) delle leggi, attraverso formulazioni ambigue, riferimenti criptici ad altre leggi o l'inserimento di cosiddette norme intrusive.

La qualità delle leggi, e quindi, la conoscibilità e l'accessibilità delle stesse, fondamento della civile convivenza e dell'ordinato svolgimento dei rapporti tra *cives*, costituisce un punto di approdo necessario, affinché venga recuperata, nel massimo grado possibile, la certezza del diritto ed evitata, all'opposto, ogni condizione di opacità, che genera negli operatori disorientamento e, come detto, facilita i soggetti che perseguono profitti personali.

La serie diversificata dei fatti dannosi, che vengono alla luce attraverso le inchieste della Procura regionale, evidenzia una sostanziale inadeguatezza dell'amministrazione a prevenire e a reprimere tempestivamente condotte antiggiuridiche produttive di pregiudizi anche ingenti, dei quali gli organi competenti spesso vengono a conoscenza solo al momento dell'avvio delle stesse indagini.

Allo stesso tempo, va rilevata l'emersione, in misura sempre più significativa, di condotte indirettamente elusive del fine pubblico, attuate con provvedimenti e comportamenti apparentemente legittimi, ma sostanzialmente indirizzati a realizzare interessi illeciti o ingiusti, se non anche di natura personale e, comunque, divergenti da quelli individuati dalla norma.

Diverse istruttorie hanno messo in risalto tale fenomeno, particolarmente evidenziabile nell'espansione, che ha caratterizzato il recente passato, di organismi societari, con l'unico obiettivo di tenere in vita nicchie di potere, aventi ripercussioni economiche pregiudizievoli a carico della finanza pubblica, sia per quanto attiene alle assunzioni di personale, senza

procedure concorsuali, sia per quanto riguarda i sempre più elevati costi, che derivano dall'assegnazione di cariche nei vari organi di amministrazione.

L'ampio processo di de-regolazione amministrativa, attuato con la diffusione capillare di organismi di tal fatta, ha generato non esigue disutilità, accompagnate dall'impiego di ingenti risorse finanziarie, per far fronte alle reiterate perdite di esercizio correlate all'aumento costante del livello di indebitamento.

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

Senza entrare nel merito delle singole fattispecie che hanno formato oggetto di indagini, concluse o tuttora in corso, l'utilizzo, spesso consapevolmente surrettizio, di strumenti di diritto privato ha trovato espressione nella creazione di entità di natura privata per lo svolgimento di attività, la cui genericità non appare conciliabile con gli enunciati obiettivi di interesse collettivo o con il perseguimento di scopi istituzionali propri di specifici organi o strutture dell'amministrazione (si parla, in tali casi, di società "insincera", proprio con riferimento allo sviamento dai fini

societari).

Nel corso degli ultimi anni, il Legislatore ha messo in atto importanti interventi di riordino normativo anche nel settore delle partecipazioni societarie pubbliche, culminate nell'adozione del decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), attuativo della Legge delega n. 124 del 7 agosto del 2015 (cosiddetta Legge Madia).

A fondamento dell'iniziativa, è stata ribadita la centralità del settore, “... *quale ambito ottimale per la promozione del processo di efficiente riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato...*”, con l'obiettivo di maggiore chiarezza delle regole, migliore utilizzo delle risorse pubbliche, riduzione delle fonti di spreco (Relazione illustrativa di accompagnamento al disegno di legge).

Non può trascurarsi che le recenti disposizioni, proiettate verso un definitivo riassetto del sistema, si muovono entro una più ampia cornice legislativa e finanziaria, caratterizzata da imponenti meccanismi di revisione della spesa, resi necessari ai fini del riassorbimento delle inefficienze e delle deviazioni gestionali, sempre meno sostenibili.

Esse si pongono in continuità con i percorsi di razionalizzazione delle società degli enti locali, già previsti dalla legge di stabilità per il 2015 (n. 190 del 2014), con il fine di una loro riduzione, sulla base di parametri di funzionalità e di economicità (art. 1, commi 611 e ss.).

Come ha chiarito la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità della legge da ultimo citata, le regole sottese alle operazioni obbligatorie di

riordino dei pacchetti azionari sono senz'altro riconducibili alle prevalenti finalità di contenimento, per la tutela del “coordinamento della finanza pubblica”, nonché all'esigenza di evitare abusi del “tipo” societario, con contestuale divieto di *“parcellizzazione” dello strumento (la partecipazione in società) per il perseguimento delle medesime finalità istituzionali dell'ente* (sentenza n. 144 del 16.06.2016 ).

E' evidente che il complesso normativo, che da tempo interessa il fenomeno, con l'espresso intento di arginarne l'espansione incontrollata, rende ineludibile, da parte degli enti, approntare efficaci strumenti di indirizzo e di verifica su tutte quelle realtà che ruotano attorno al proprio bilancio e che da esso si alimentano, affinché le attività svolte rispondano costantemente a canoni di buon andamento, di imparzialità e di economicità.

Una non corretta attuazione di tali misure può indubbiamente diventare di interesse per la Procura, quanto alla ricognizione del valore reale delle singole partecipazioni, propedeutica all'individuazione degli organismi *non indispensabili*, al fine della loro eliminazione o aggregazione.

E' doveroso, ancora una volta, rimarcare che siffatte situazioni, che spesso presentano aspetti connessi all'inutile dispendio di risorse, esigono di essere affrontate e rapidamente risolte, affinché tutte le gestioni rientrino nell'alveo della piena legalità e convenienza economica, in un'opera di riqualificazione delle strutture e della loro *governance*, alla luce delle recenti modifiche normative.

Da rilevare, sul versante della tutela delle ragioni erariali, che la disciplina

del Testo unico contempla una nuova ipotesi di responsabilità sanzionatoria tipica, prevista quale reazione all'inosservanza dell'obbligo di adozione del piano di razionalizzazione, prescritto con cadenza periodica.

L'art. 20 ha, infatti, previsto che le amministrazioni adottino annualmente un apposito provvedimento, contenente l'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui sono detenute partecipazioni, dirette o indirette.

Alla relativa inadempienza è stata, quindi, collegata una specifica sanzione, di natura pecuniaria, da comminarsi da parte della competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio di responsabilità erariale.

\*\*\*\*\*

### **3. Le novità normative sulla giurisdizione erariale.**

#### **3.1 Nelle società pubbliche.**

Le aspettative che hanno accompagnato il progetto di riforma delle società partecipate da enti pubblici, sul definitivo riconoscimento della cognizione contabile sui fatti integranti danno ascrivibili ad amministratori e dipendenti, non hanno avuto positivo esito nelle disposizioni recentemente varate.

Prima dell'entrata in vigore del nuovo corpo normativo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono rimaste ancorate a un criterio di riparto della giurisdizione alquanto circoscritto, riconoscendo al Magistrato erariale l'attribuzione dell'azione di responsabilità per le sole fattispecie lesive verificatesi a carico delle società in *house providing* (...per tale dovendosi

*intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analogo a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici... Cass. n. 5848 del 2015).*

Nonostante i numerosi sforzi ermeneutici compiuti dalla Corte dei conti, volti al riconoscimento generalizzato dell'assoggettamento degli organi sociali delle società in mano pubblica alla propria competenza (che hanno avuto un positivo riscontro solo per alcuni contesti peculiari, quali l'A.N.A.S, e ancor prima per la RAI<sup>8</sup> e l'ENAV, in cui è stata data prevalenza alla natura indubbiamente pubblica del relativo patrimonio), è stata mantenuta una sostanziale posizione di "arresto", per ciò che concerne gli altri tipi di società partecipata.

Nel reiterare i principi più volte enunciati, la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo all'autonomia giuridica e patrimoniale dell'ente societario, rispetto al socio pubblico, ha ribadito la giurisdizione del giudice ordinario, non essendo, in tal caso, configurabile un danno immediatamente incidente sull'erario (Cass. Sez. Un. ord. n. 23306 del 2015, su Alitalia S.p.a.).

Non così, nell'ipotesi in cui l'azione di responsabilità miri al risarcimento di un pregiudizio che – come per il danno all'immagine – sia stato inferto all'ente partecipante direttamente, oppure siano stati assunti comportamenti, da parte del rappresentante dell'azionista pubblico, lesivi

---

<sup>8</sup> Cfr L. n. 220 del 2015, con la quale è stato previsto che l'amministratore delegato e i componenti degli organi di amministrazione e controllo della RAI italiana Spa sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali.

del valore della partecipazione.

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

Allo stato, non può che evidenziarsi che la norma lascia aperti gli stessi interrogativi, sinora ampiamente dibattuti, sul pericolo che la scelta di un criterio mobile (con riguardo alla qualificazione degli organismi *in house*), quale quello individuato, contribuisca a creare un'area di sostanziale scopertura giurisdizionale (con riferimento alla necessità di un'espressa previsione statutaria del "controllo analogo").

Ciò mostra tanto più le sue criticità, in un settore per il quale più volte è stato lanciato l'allarme, a causa della progressiva contrazione dell'area della legalità osservata nelle attività affidate e del crescente assorbimento di risorse pubbliche verso gestioni in costante passività<sup>9</sup>.

Del tutto condivisibile, per altro, appare l'impostazione seguita in una

---

<sup>9</sup> Sez. I App. n. 178 del 2015 "... aderendo alla tesi negativa della giurisdizione della Corte dei conti, si restringerebbe inaccettabilmente il novero dei responsabili tenuti al ristoro del danno patito dall'Erario, rendendo assai difficoltosa (se non del tutto vana) l'azione di recupero, rimessa all'iniziativa di soggetti in oggettiva posizione di contiguità con i danneggianti; iniziativa peraltro discrezionale e non certo doverosa, giacché l'azione civile non ha i caratteri dell'obbligatorietà e necessità di quella contabile (art. 82 R.D. n. 2440/1923, L. cont. Stato). Verrebbe, insomma, riprodotta la stessa situazione di sostanziale assenza di azioni di responsabilità che si è verificata con riferimento ai responsabili degli enti pubblici economici per tutto il lungo periodo di tempo durante il quale è stata negata la giurisdizione del Giudice contabile, con la conseguenza che non risultano essere state certo numerose le azioni civili nei loro confronti. A tale proposito, va ricordata ancora una volta l'ordinanza n. 19667/2003, con la quale proprio la Suprema Corte ha riconosciuto che "... la timida attività giudiziaria dell'ente danneggiato poteva risolversi in un sostanziale esonero da responsabilità".

recente pronuncia giurisprudenziale<sup>10</sup>, nella quale al fine dell'individuazione della tipologia in discorso è stato ritenuto che, sussistendo tutti gli altri requisiti del modello organizzativo evocato, ovvero la partecipazione totalitaria e l'attività prevalente in favore del socio pubblico, la mancanza della previsione statutaria del “controllo analogo” non precluda una qualificazione in tali termini dell'organismo, e ciò anche ai fini di riconoscere la competenza del giudice erariale per le conseguenti azioni di responsabilità.

Invero, a fronte dell'affidamento diretto dei servizi pubblici a favore della società, sussisterebbe un vero e proprio obbligo giuridico di istituire forme di vigilanza speciale nei suoi confronti, senza che sul punto possa ritenersi sussistere alcuna discrezionalità da parte dell'ente, altrimenti sviante ai fini di una corretta ricostruzione dei rapporti societari.

### **3.2 Nel danno da errore sanitario.**

Incertezze sul rischio di un vero e proprio “vuoto di tutela” erano state manifestate nella cerimonia inaugurale dello scorso anno, con riguardo al tema della responsabilità medica, alla luce delle disposizioni in via di emanazione (d.d.l. n. 2224, avente a oggetto “Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario”), che attribuivano alla struttura sanitaria l'esercizio dell'azione di rivalsa, dinanzi al giudice ordinario, nei confronti del professionista, per danni derivanti da “*malpractice*”. Tale evenienza sembra essere stata evitata a seguito della riformulazione del richiamato testo legislativo, in questi giorni approvato

---

<sup>10</sup> Sezione giurisdizionale Lazio n. 4 del 2017.

dal Senato della Repubblica e in attesa di essere votato alla Camera dei Deputati. Infatti, è stata ripristinata l'opzione, da sempre pacifica nella giurisprudenza della Corte dei conti, che assegna al Pubblico ministero erariale l'esercizio dell'azione di responsabilità, per il danno indiretto risarcito dall'azienda pubblica alle vittime di errori sanitari. E' stato altresì precisato che, ai fini della quantificazione del pregiudizio imputabile, dovrà tenersi conto delle situazioni di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, in cui l'esercente la professione medica ha operato, mentre l'importo della condanna, ad esclusione dei casi di dolo, non potrà essere superiore al triplo della retribuzione annua.

Tale limite costituisce un'eccezione all'ordinaria istanza risarcitoria, sottesa alle fattispecie di responsabilità erariale, ontologicamente e storicamente dirette al recupero integrale del pregiudizio sofferto dall'erario, a parte il generale potere riduttivo, tuttora vigente, che consente, comunque, al giudice contabile di porre a carico del condannato il danno cagionato, in tutto o in parte, sulla base di valutazioni che possono attenere all'intensità dell'elemento soggettivo, alla posizione rivestita dall'agente nell'ambito dell'amministrazione, alle difficoltà eventualmente incontrate nell'esercizio delle sue funzioni.

\*\*\*\*\*

#### **4. Il Codice della giustizia contabile**

In attuazione della legge delega n.124 del 2015, il Governo ha provveduto a emanare, attraverso il decreto legislativo n. 174 del 2016, l'atteso Codice di giustizia contabile, riconducendo in un contesto unitario e organico la

disciplina della materia processuale dei giudizi dinanzi alla Corte di conti, sinora disseminata in una congerie di disposizioni, risalenti a periodi storici estremamente diversificati (dal T.U. n. 1214 del 1934 e dal R.D. 1038 del 1933 alle Leggi 19 e 20 del 1994, successivamente interpolate da numerose altre norme di dettaglio).

Nell'intento di pervenire all'ammodernamento complessivo degli strumenti e delle tecniche di tutela, il decreto delegato, anche per una più evoluta adesione ai principi del giusto processo (art. 111 Cost.) e nell'ottica di tale valore fondamentale, ha dato risalto:

- al rafforzamento delle garanzie della difesa, attraverso la partecipazione piena dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e pre-processuale (artt. 71 e 72);
- alla specifica previsione, ai fini dell'accertamento della verità storica, di attività da parte del Pubblico Ministero, volte all'acquisizione di elementi a favore della persona individuata quale possibile responsabile (art. 55);
- alla fissazione di termini finali certi della prescrizione (art. 66);
- all'esplicitazione delle garanzie di trasparenza e di tempestività nella procedura di archiviazione (artt. 69 e 70).

Per quest'ultimo punto, costituisce una novità l'aver previsto che l'archiviazione di un fascicolo ne inibisca la riapertura, se non per fatti nuovi e diversi, previa adozione di un *decreto motivato* (art. 70).

La necessità di un atto formale per la riattivazione delle indagini, a condizione che sussistano elementi sopravvenuti, evidenzia una sostanziale riconsiderazione dello specifico provvedimento, rispetto alla sua

tradizionale configurazione, oltre a marcare una differenza con i principi della legge delega, che, all'art. 20, non contemplano una precisa direttiva in tal senso.

Infatti, diversamente dai caratteri che l'atto è andato assumendo alla luce della novella legislativa, la Corte costituzionale in diverse pronunce ha costantemente ribadito che, nei giudizi di responsabilità, l'attività anteriore alla citazione non assume natura decisoria e che l'archiviazione, rimessa alla determinazione propria della parte pubblica, *chiude un'attività istruttoria senza che si formi giudicato o che ne derivi un vincolo per lo stesso ufficio del pubblico ministero* (ordinanza n. 261 del 2006 e ancor prima sentenza n. 415 del 1995).

In linea di continuità con la più recente impostazione, l'art. 83, nel disciplinare il divieto di chiamata in causa, su ordine del giudice, di terzi non convenuti, prevede che, ai fini dell'integrazione del contraddittorio, da attuarsi esclusivamente su iniziativa del pubblico ministero, non sia consentito citare in giudizio soggetti già destinatari di un decreto di archiviazione, ovvero rispetto ai quali sia stata valutata l'infondatezza del relativo contributo causale nella fase istruttoria.

Quest'ultimo enunciato, con una formula piuttosto complessa, se proiettata sul piano concreto, preclude al Pubblico ministero di procedere nei confronti di soggetti la cui posizione, pur non essendo stata oggetto di espressa definizione, sia stata di fatto stralciata in sede istruttoria.

La norma, appare indubbiamente di difficile comprensione a fronte della circostanza che l'impedimento alla chiamata in giudizio è legato a una

valutazione di una condotta, sotto il profilo causale, che non trova espressione in alcun atto formale.

Per tale aspetto, la stessa relazione di accompagnamento al codice, pur definendo *la fattispecie... vaga e apparentemente non contemplata nella delega*, ha tuttavia evidenziato che costituirebbe palese discriminazione, rispetto alle posizioni archiviate, procedere nei confronti di colui che il Pubblico ministero, vagliandone il comportamento, abbia ritenuto del tutto estraneo.

L'art. 69, comma 2, del Codice, sempre in materia di archiviazione, fa discendere tale esito dalla evenienza che il soggetto abbia conformato la propria azione a un parere reso dalla Corte dei conti in funzione consultiva. In tale ipotesi si presume l'assenza dell'elemento psicologico, nella specie della colpa grave.

Similmente, l'art. 1 comma 1 della legge 20 del 1994 disciplina il medesimo effetto esimente quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Entrambe le norme, che presentano il carattere di cause di esclusione della responsabilità, seppure con diversi ambiti di estensione, rappresentano chiaramente un limite all'esercizio dell'azione pubblica, ancorate a una presunzione assoluta di assenza di colpevolezza, che non ammette alcuna valutazione da parte dell'Organo requirente sui profili soggettivi della fattispecie.

La formulazione perentoria del decreto delegato, tra l'altro, dovrà essere

attentamente apprezzata, tenuto conto della direttiva contenuta nella legge delega, nella quale la linea tracciata è nel senso che *anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità* occorre assicurare che i pareri in questione fossero tenuti in idonea considerazione.

Di tenore parzialmente simile, seppure con differenti implicazioni, anche per la maggiore aderenza ai principi delegati, è la regola di giudizio rinvenibile nell'art. 95, comma 4, il quale contempla che il giudice valuti, ai fini della decisione (per i profili soggettivo e causale), i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, qualora prodotti in giudizio.

In attesa che intervengano pronunce sul modo di intendere tale disposizione, non può non rimarcarsi che nella pregressa normativa il giudice contabile ha sempre preso in considerazione la sussistenza, nella ricostruzione della dinamica dei fatti, degli atti di natura consultiva (pareri da parte di organi tecnici o pareri *pro-veritate*), idonei a ingenerare nell'agente il legittimo affidamento sulla bontà del proprio operato, al fine di escludere la grave negligenza.

Alcuni aspetti, oggetto di codificazione, da un esame che non può, allo stato, non dirsi sommario, in attesa di letture giurisprudenziali, che conducano a una interpretazione uniforme dei vari istituti, inducono a profonde ponderazioni, affinché, in sede applicativa, sia sempre garantito il corretto bilanciamento dei valori, anche contrapposti, racchiusi nella scelta ermeneutica.

Da un lato, infatti, si colloca la necessità di salvaguardia del principio di

effettività della tutela del bene erariale, affidata all'iniziativa doverosa del Pubblico Ministero, senza tuttavia comprimere, dall'altro, l'esigenza di certezza delle posizioni giuridiche dei cittadini e, per quanto qui interessa, di definizione del procedimento di responsabilità e del relativo giudizio in tempi ragionevoli.

Sotto questa prospettiva, non può mancare di farsi rilevare che l'art. 66 pone un limite al potere di incidere sul decorso del termine prescrizione, anche da parte dello stesso titolare del diritto risarcitorio, fissato ordinariamente in cinque anni e passibile di essere interrotto una sola volta, per raggiungere un massimo di sette anni dall'esordio.

Tale restrizione, che costituisce un'eccezione rispetto ai principi generali, sanciti dal codice civile, può, di fatto, indebolire e rendere più arduo l'esercizio dell'azione, soprattutto in ragione della complessità che ormai caratterizza la maggior parte delle indagini, che spesso stentano a decollare proprio per l'assenza di adeguate e tempestive notizie di danno, dovuta alla scarsa propensione alla denuncia che si registra in taluni ambiti della pubblica amministrazione.

Al di là degli specifici aspetti evidenziati, che dovranno essere affrontati e risolti anche alla luce della giurisprudenza che andrà formandosi, l'intervento legislativo pone le premesse e le condizioni per una riconfigurazione, in senso dinamico, della funzione del Pubblico Ministero, valorizzandone il ruolo di promotore di giustizia, che agisce nell'interesse obiettivo della legge e nel rispetto della personale dignità dei soggetti coinvolti: di tale prerogativa, che trova fondamento, prima e più che nella

norma, nella sensibilità di qualunque Paese civile, si pone, quindi, quale garante equilibrato.

In questo quadro si colloca l'art. 57 del Codice di giustizia contabile, nel quale viene sancito il principio di riservatezza delle attività di indagine fino alla notificazione dell'invito a dedurre: nella relazione illustrativa di accompagnamento al decreto legislativo 174/2016, è stato chiarito che la specifica disposizione mira a evitare non solo che “fughe di notizie” compromettano l'esito delle indagini, ma altresì a scongiurare che ricada sugli individui, interessati dagli accertamenti, il disdoro derivante dalla pubblicizzazione anzitempo dei fatti imputati in via presuntiva.

In quest'ottica, che coinvolge contenuti e canoni di comportamento da parte degli Organi requirenti, ritengo debba continuare a essere interpretata la funzione della Procura erariale, la cui “missione”, anche nel rinnovato assetto legislativo, dinanzi a una notizia di danno, non può che tradursi in un controllo giudiziario di natura eminentemente tecnica a protezione di interessi pubblici lesi, per il perseguimento esclusivo del fine dell'osservanza della legge e, quindi, della realizzazione della giustizia, sulla base degli imprescindibili parametri di imparzialità e di obiettività.

Per quanto riguarda la fase istruttoria ad iniziativa del pubblico ministero, il Codice, dando riscontro normativo a prassi consolidate, ha recepito i principi contemplati dall'art. 20 della citata legge delega, relativamente all'emissione dell'invito a dedurre, ai suoi contenuti essenziali, alle facoltà difensive della parte di esaminare gli atti del fascicolo o di essere sentito a richiesta, a pena d'inammissibilità dell'azione.

In ordine alla modalità di disporre le varie attività di indagine, declinate nel Capo II del Titolo I (Parte II), le specifiche previsioni contenute nei vari articoli, impongono di provvedere con decreti supportati da motivazione.

Siffatta regola risulta sancita in via generale dall'art. 5, comma 1, secondo il quale *...ogni atto del Pubblico ministero...* è motivato.

L'ampia formula utilizzata, riferita indiscriminatamente a tutti gli atti del P.M., è stata ritenuta fonte di *"perplexità applicative"* dalle stesse Sezioni Riunite, allorquando hanno espresso il parere sul codice in corso di emanazione, con delibera n. 4/2016/CONS.

Invero, sono intuibili gli effetti che possono prodursi sulle prerogative dell'Ufficio, fortemente incise da tale onere, dai confini piuttosto incerti, soprattutto per le conseguenze che se ne fanno derivare (art. 65): si tratta, infatti, di una sanzione processuale, capace di determinare esiti demolitori sulle indagini espletate, vanificando, se interpretata rigidamente le risultanze raggiunte ai fini probatori.

La prescrizione, per altro, costituisce un insolito vincolo a carico della parte pubblica, (per il P.M. penale un simile incombente è previsto solo in casi isolati ed eccezionali) i cui atti sono colpiti da nullità in caso di incompletezza motivazionale.

A margine di quanto detto, non certo per la minore rilevanza, occorre inoltre riflettere sull'appesantimento procedurale che potrà scaturirne, sia nell'espletamento delle attività della Procura, il cui organico è notoriamente in costante carenza, sia nella stessa fase del giudizio, in cui ci

si dovrà spesso cimentare sulla “validità” degli atti del P.M., in ragione delle molteplici eccezioni di nullità, che potranno essere avanzate dalla difesa, non senza effetti sulla speditezza e sull’economicità del processo.

\*\*\*\*\*

## **5. La denuncia di danno.**

In questa sede non può procedersi a una disamina dettagliata ed organica delle norme intervenute.

Ritengo tuttavia che un’attenzione, ancora, meriti il tema della denuncia di danno, strettamente connesso all’esigenza, legislativamente espressa, che la funzione requirente sia attivata, a pena di nullità, da una notizia specifica e concreta<sup>11</sup>.

Il Codice di giustizia contabile ha disciplinato, in un contesto unitario e coordinato, l’obbligo di segnalazione alla competente Procura - compresi i casi in cui sono previste sanzioni pecuniarie -, a carico delle strutture di vertice delle amministrazioni, accanto a un parallelo dovere da parte sia degli organi di controllo e di revisione, sia dei funzionari incaricati di attività ispettive (art. 52, commi da 1 a 3).

A fronte dell’omesso o ritardato adempimento, rimane ferma la responsabilità prevista dall’art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994, non inciso dalla novella codicistica, in capo a coloro che, in quanto tenuti, abbiano serbato un atteggiamento inerte, determinando la prescrizione del relativo diritto al risarcimento.

Una lettura integrata e sistematica delle citate disposizioni, attraverso le

---

<sup>11</sup> Articolo 51 del Codice di giustizia contabile.

quali si realizza una sorta di tipizzazione delle categorie di agenti pubblici investiti dello specifico dovere, a salvaguardia degli interessi patrimoniali pubblici, deve essere completata con l'ultimo comma del medesimo art. 52, che impone all'ente denunciante di assumere, in via di autotutela o comunque adottando atti amministrativi, tutte le iniziative strumentali a evitare che l'attività illecita perduri e aggravi il pregiudizio.

Come è stato chiarito nella Relazione illustrativa del Codice, tale previsione, al di là dall'intaccare il principio di esclusività della giurisdizione contabile, è stata congegnata in guisa da impedire che le amministrazioni, una volta inoltrata la segnalazione, non si sentano deresponsabilizzate, ponendosi *...in posizione attendista rispetto all'esito del giudizio contabile.*

All'art. 52, comma 1, è stato stabilito che le generalità del pubblico dipendente, che porti a conoscenza dei propri superiori episodi da cui scaturisce la prescritta denuncia di danno erariale, siano tenute riservate: la disposizione si pone in linea con i recenti interventi legislativi a favore del cosiddetto “*whistleblower*”, termine comunemente utilizzato per indicare il dipendente che si trovi ad essere testimone, all'interno dell'organizzazione in cui opera, di un comportamento irregolare o illegale, potenzialmente dannoso, e decida di segnalarlo.

In tale solco, infatti, la Legge 190/2012 (nota come “legge anticorruzione”) impone alle amministrazioni pubbliche di individuare un regime di tutela speciale del lavoratore, che denunci all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti (o anche all'A.N.AC.), ovvero riferisca al soggetto gerarchicamente

sovraordinato, condotte illecite di cui sia stato spettatore diretto in ragione del rapporto di lavoro, ribadendo l'esigenza di garantirlo da possibili misure discriminatorie (art. 54 bis del d. lgs. 165/2001, recante il Testo unico sul pubblico impiego).

A tale proposito, non posso non richiamare i frequenti casi di "mobbing" che, nel corso degli anni, sono stati portati all'attenzione della Procura, a causa delle azioni di dequalificazione professionale o di discredito, poste in essere dai vertici dell'amministrazione nei confronti di lavoratori che non si sono adeguati o, addirittura, si sono opposti a sistemi radicati di "clientelismo" o a forme di connivenza, instaurate all'interno della struttura.

In simili contesti, caratterizzati da gestioni illegali o, quanto meno, basate su "cattive prassi", sovente, si è riscontrato come il soggetto non allineato sia divenuto vittima di comportamenti di emarginazione, diretti a diminuirne il ruolo e le competenze, e di altre iniziative ostili, volte ad allontanarlo dall'ufficio o dal settore interessato.

Sempre accade, in queste vicende, che l'Ente sia condannato dal giudice civile a risarcire la persona, per i gravi danni inferti nell'ambiente lavorativo all'integrità fisica e morale: le conseguenze economiche sopportate dall'ente, per l'arbitraria condotta dei funzionari responsabili, devono tempestivamente pervenire all'esame della Procura contabile, affinché, valutata la sussistenza dei presupposti, promuova l'azione per i pregiudizi arrecati al patrimonio pubblico.

Non è inconsueto che simili notizie di danno giungano su iniziativa della

stessa Autorità giudiziaria ordinaria, che si sia pronunciata in sede civile o penale; devo dare atto al Presidente della Corte d'appello, nonché ai Presidenti dei Tribunali, di aver sempre mostrato massima attenzione, in questi, come in altri casi, in cui sono coinvolti interessi erariali, nel corrispondere nel modo più completo alle richieste rivolte dall'Ufficio requirente, al fine di poter disporre degli atti processuali.

\*\*\*\*\*

### **5.1 I contenuti della denuncia e i debiti fuori bilancio.**

L'art. 53, innovando rispetto alla precedente disciplina, regola in modo puntuale il contenuto della denuncia di danno, prescrivendo che nella stessa siano oggetto **di precisa e documentata** esposizione i fatti e le violazioni commesse, oltre gli elementi utili ad accertare l'entità del pregiudizio erariale e, ove possibile, i soggetti coinvolti.

Tale disposizione eleva a rango normativo le indicazioni fornite, nel corso degli anni, dalla Procura generale della Corte, che attraverso diverse istruzioni di coordinamento (I.C. n. 2 del 1996, seguita da una nota interpretativa con I.C. 16 del 2007) aveva delineato le modalità per l'inoltro di segnalazioni concernenti fatti e comportamenti causativi di danno.

Non può che essere accolta con favore l'individuazione di esatti parametri idonei a dare impulso alla doverosa azione del Pubblico ministero, nell'esercizio, come detto, di una funzione obiettiva e neutrale, condotta nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico (secondo le definizioni date dalla Corte costituzionale, con le sentenze n. 104 del 1989 e n. 1 del

2007).

Invero, la corretta emersione della fattispecie di danno continua a presentare aspetti problematici, sotto distinti profili, auspicabilmente risolti con l'entrata in vigore del Codice, che almeno sul piano della completezza, ha sicuramente affinato tale ambito, attraverso le disposizioni richiamate.

Con riferimento all'anno concluso, non ancora interessato appieno dalle modifiche normative<sup>12</sup>, seguita a registrarsi, oltre che un considerevole numero di casi in cui la notizia di danno non proviene dai soggetti tenuti alla denuncia bensì attraverso vie istituzionali alternative (la stessa Procura della Repubblica o, molto spesso, il TAR, o l'ANAC), un consistente ricorso a forme generiche di segnalazione, quasi mai supportate dagli elementi minimi, indicati nelle circolari della Procura generale, sopra richiamate.

Come in passato è stato più volte evidenziato, il mancato assolvimento di siffatto obbligo, oltre a essere fonte di autonoma responsabilità, costituisce una grave alterazione del corretto andamento del meccanismo giudiziario di riparazione, obbligatoriamente attivato da una notizia specifica e concreta di danno.

L'azione del Pubblico Ministero contabile, volta alla tutela degli interessi erariali, può essere, in tal modo, compromessa, impedendo anche di adottare, se del caso, nell'immediatezza dei fatti, le misure cautelari necessarie a far sì che non siano disperse le garanzie patrimoniali del

---

<sup>12</sup> Il Codice di giustizia contabile è entrato in vigore il 7 ottobre 2016.

soggetto responsabile.

Nel corso del 2016, sono pervenute alla Procura regionale numerose comunicazioni o segnalazioni (che hanno dato luogo all'apertura di n. 1.138 fascicoli), molte delle quali tuttavia, soprattutto quando provenienti dagli Enti locali, sono prive di qualunque indicazione sulle ipotesi di danno, che è possibile enucleare solo a seguito dell'esame della documentazione, spesso copiosa, allegata e inviata con formule del tutto generiche.

Il fenomeno è particolarmente rilevante nei casi di trasmissione, effettuata ai sensi dell'art. 23, comma 5, della L. n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), dei provvedimenti di riconoscimento di debito fuori bilancio, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001.

I Comuni, da cui prevalentemente provengono tali comunicazioni, spesso, si limitano ad inoltrare copia della deliberazione consiliare, in molti casi priva dei documenti indicati in allegato e del tutto carente nel contenuto, quanto all'individuazione dei presupposti sostanziali, anche ai fini di una prima delibazione della sua rilevanza erariale.

Al proposito, nel ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 64 del 2005, che ha ritenuto che la previsione dell'obbligo fosse funzionale "*...a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno...*", deve ribadirsi quanto più volte sostenuto sulla necessità che tali invii, qualora la delibera di riconoscimento attenga a fattispecie di danno erariale (a titolo esemplificativo, nei casi in cui abbia a oggetto contenziosi conclusi con

sentenze di condanna dell'amministrazione, anche con riferimento alla spese legali in caso di soccombenza, oppure coperture di disavanzi o ripiani di perdite connesse a vicende di dubbia legittimità o regolarità), siano accompagnati da specifica segnalazione contenente gli elementi necessari a integrare una notizia di danno, nel senso chiarito.

Anche in tali circostanze, affinché possa ritenersi assolto l'obbligo di denuncia, nei termini di cui all'art. 52 del Codice di giustizia contabile, è necessario che l'invio predetto avvenga nelle forme e con i contenuti dell'art. 53, fermo restando che la trasmissione di tutte le deliberazioni, anche di quelle in cui non si ravvisino evidenti presupposti dell'illecito erariale deve ritenersi doverosa, sia perché sancita *tout court* dalla legge, sia perché, come affermato dalla Corte costituzionale, tali provvedimenti possono essere indice di patologie nell'ordinaria attività di gestione, valutabili dalla Procura nell'ambito dei diversi contesti investigativi di cui si occupa.

Per concludere sull'argomento in trattazione, non può non rilevarsi una qualche anomalia nel dato numerico relativo ai procedimenti aperti in materia di sanità (57 su 1.138), essendo evidente, come appare dalla semplice lettura delle tabelle allegate, la sproporzione rispetto agli altri settori presi in considerazione. E' quanto meno singolare, infatti, che gestioni quali quelle pertinenti alle Aziende sanitarie locali o a organismi similari, caratterizzati da dimensioni economiche rilevanti e da un'elevata varietà di ambiti di intervento "cosiddetti a rischio" (appalti per lavori, servizi e forniture, casi di malasanità, retribuzioni indebite per violazione

del regime di esclusività), presentino una limitatissima incidenza quanto a inoltro di specifiche di denunce di danno (art. 52 del Codice).

Per quanto attiene alle fattispecie che, nel corso dell'anno, hanno dato luogo all'apertura di fascicoli istruttori, occorre, negativamente, rilevare che, nonostante si tratti di vicende di una certa consistenza, sia per la complessità, sia per l'entità del pregiudizio erariale ipotizzato, l'impulso è giunto da fonti completamente estranee all'amministrazione interessata (dalle Procure penali, dagli organi investigativi, da esposti presentati da cittadini e, persino, dalla stampa, per la risonanza assunta presso l'opinione pubblica).

Raramente risulta, invece, pervenuta dall'ente danneggiato, o dagli organi di vertice, o su iniziativa degli organi interni di revisione o controllo, la correlata forma di comunicazione.

\*\*\*\*\*

## **6. I casi trattati.**

Gli sviluppi normativi, di cui ho appena parlato, pongono in termini rilevanti l'esigenza di adeguare, ai compiti notevolmente più ampi e complessi, le dotazioni del personale di magistratura e del personale amministrativo di questa come di tutte le altre Procure regionali.

Il 2016, che ha visto l'assottigliamento dell'organico dei Pubblici Ministeri, registrando la mancanza di due unità (1/3 di quelle previste), è stato comunque caratterizzato da un'intensa e complessa attività investigativa che ha impegnato l'Ufficio nei vari settori della gestione pubblica.

Mi soffermerò brevemente solo su alcune tematiche che appaiono di

particolare rilievo.

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

Tale ambito è da sempre oggetto di attenzione da parte della Procura, in ragione della peculiare lesività che si riscontra nelle fattispecie, caratterizzate da un'elevata offensività, oltre che del pubblico erario, anche del comune sentire della società civile, che ha dato luogo, nel recente passato, a un inasprimento delle misure legislative<sup>13</sup>, volte a colpire i dipendenti che si avvantaggiano indebitamente di benefici economici e di carriera, a scapito della collettività.

Si evidenziano alcune delle ipotesi:

- **indebita percezione del trattamento economico da parte di militare collocato, a sua richiesta, in aspettativa**, per lo svolgimento di un dottorato di ricerca presso l'università. Dalle indagini espletate è emerso che l'interessato ha usufruito dell'aspettativa retribuita nonostante fosse stato escluso dal corso sin dall'anno 2014, circostanza questa che avrebbe reso necessario l'immediato rientro in servizio e che è rimasta per contro sconosciuta al Corpo di appartenenza (è stato emesso invito a dedurre);
- **assenteismo** di un appartenente al Corpo di Polizia municipale di un Comune, che nel corso di un arco di tempo relativamente breve ha accumulato assenze ingiustificate e debiti orari pari a 104 giornate lavorative, pur percependo la relativa retribuzione, in carenza di qualsiasi

---

<sup>13</sup> Decreto legislativo n. 116 del 2016, in materia di licenziamento disciplinare.

prestazione lavorativa. Oltre all'azione di danno, risulta sia stato disposto nei confronti del responsabile il licenziamento disciplinare;

- **allontanamento quotidiano dalla sede di servizio** da parte di diversi dipendenti di un Ente regionale, i quali senza far rilevare le proprie assenze si trattenevano abusivamente fuori dall'ufficio, come emerso dalle indagini svolte dagli organi di polizia giudiziaria, comprovate attraverso riprese video; un procedimento analogo, quanto agli effetti, che ha riguardato **l'illegale alterazione dei dati del sistema informatico di rilevazione delle timbrature**, per simulare la presenza degli impiegati interessati da tale modus operandi, è stato oggetto di trattazione dibattimentale ed è pervenuto a sentenza di condanna a carico di tutti i soggetti citati;

- **illecita fruizione di permessi sindacali** da parte di un dipendente di una società a totale partecipazione pubblica, il quale si assentava dal servizio, senza che ne ricorressero i presupposti, tra cui il prescritto provvedimento autorizzatorio da parte dell'organizzazione sindacale di appartenenza (è intervenuta sentenza di condanna);

- **mancato riversamento delle somme percepite da alcuni dipendenti di un Ente** a seguito dello svolgimento di attività esterna non autorizzata, ai sensi dell'art. 53 comma 7 del Decreto Legislativo 165/2001.

**Nei casi di assenza ingiustificata dal lavoro** è stata contestata la violazione dell'art. 55 *quinquies* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, 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.*

Interessa notare, al proposito, che l'art. 1 comma 3 quater del D. Lgs. n. 116 del 2016 (contenente le disposizioni in materia di licenziamento disciplinare, in via di ulteriore modifica), intervenendo sull'art. 55 quater del D. Lgs. n. 165 del 2001, prevede la segnalazione al Pubblico Ministero contabile dell'avvio del procedimento disciplinare, per falsa attestazione di presenza in servizio di dipendenti, entro quindici giorni dal suo inizio. Per altro, con una norma di non lineare applicazione, per la sua non chiara formulazione, è stato stabilito, altresì, un termine di 120 giorni dalla denuncia, per l'esercizio dell'azione di responsabilità; è stato, altresì, fissato in tre mesi, dalla conclusione della procedura di licenziamento, il termine per emettere invito a dedurre per l'eventuale danno all'immagine.

Nell'ambito dell'ampio settore, merita infine menzione l'accertamento dei fatti connessi a una singolare vicenda di **mobbing**, in ragione dell'ambiente in cui è maturata. Si tratta di responsabilità per **danno indiretto**, sofferto dall'amministrazione a causa del pregiudizio arrecato da parte di un docente universitario, nei confronti di un assistente, attraverso comportamenti di emarginazione e di dequalificazione professionale, che hanno visto coinvolti gli stessi studenti, intimoriti di subire conseguenze per eventuali contatti con l'insegnante vittima delle vessazioni.

Sempre nella sfera del **danno indiretto**, anche per l'anno di riferimento,

diversi casi hanno riguardato le ripercussioni economiche derivate agli Enti dall'esecuzione di sentenze emesse dal TAR, che hanno definito giudizi attivati da privati avverso atti illegittimi adottati da amministratori o funzionari, conclusi con la soccombenza dell'amministrazione e la conseguente condanna al pagamento delle spese di lite.

In campo **sanitario**, la Procura è stata interessata da vicende di responsabilità in capo a dirigenti medici per differenti aspetti, in prevalenza riferibili all'arbitrario esercizio di attività libero-professionali, in violazione del regime di esclusività con il Servizio sanitario, da cui discende che i corrispettivi a tale titolo percepiti costituiscano lesione degli interessi erariali.

Non è sporadico riscontrare la delineata figura di illecito, caratterizzata dall'espletamento di una seconda attività lavorativa, in contrasto con la regola, di matrice costituzionale (art. 98), secondo la quale il lavoratore non può distogliere le proprie energie, intellettuali e materiali, dal rapporto d'impiego, salvi i casi consentiti, e ciò a tutela del buon andamento dell'amministrazione.

A tale profilo, solitamente, si accompagnano le ulteriori conseguenze, comuni alle altre categorie di dipendenti pubblici, a carico delle risorse collettive, derivanti dall'inosservanza della disciplina autorizzatoria, ai fini dello svolgimento di incarichi retribuiti extra istituzionali, di cui ai commi 7 e 7 bis dell'art. 53 del Decreto legislativo n. 165 del 2001.

Anche in queste ipotesi, la normativa appena richiamata prevede che l'omesso versamento, a favore dell'ente di appartenenza, degli emolumenti

per le prestazioni abusivamente svolte, costituisca ipotesi di responsabilità erariale.

Nel variegato scenario, merita di essere ricordata la vicenda, che ha dato luogo all'esercizio dell'azione di danno, del medico ospedaliero, per aver prodotto un ingente nocumento a causa dell'utilizzo indebito del ricettario unico regionale, per la prescrizione di prestazioni erogabili dal servizio sanitario nazionale, effettuata nell'espletamento di attività presso strutture o ambulatori non pubblici in assenza dei presupposti legittimanti.

Nello specifico caso, è stato verificato che lo specialista faceva sistematicamente uso del "ricettario rosa", al medesimo attribuito in ragione del ruolo rivestito nell'ambito dell'ente pubblico, allo scopo di consentire ai propri pazienti, visitati privatamente, di evitare il pagamento di prestazioni che non sarebbero, altrimenti, spettate in regime di esenzione.

Non è privo di rilievo che tale *modus operandi* era di fatto idoneo a incrementare le prestazioni rese dal professionista nell'esercizio delle attività extra-ospedaliere, fonte di autonomo guadagno, rispetto alla retribuzione stipendiale: sul punto, torna utile soffermarsi su quanto efficacemente evidenziato dalla giurisprudenza contabile, secondo cui *centri di interesse alternativi all'ufficio pubblico rivestito, implicanti un'attività caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, possono turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e il prestigio della p.a.*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sezione Lombardia sentenza n. 216 del 2014.

Segnalo altresì il rilevante pregiudizio conseguito dall'illecita esecuzione di un appalto del valore di oltre 5 milioni di euro, avente a oggetto la sostituzione e la messa a norma di tutti gli infissi di una intera struttura ospedaliera, per cui sono stati contestati danni ai Dirigenti dell'Ufficio tecnico, dovuti alla contabilizzazione e al pagamento di forniture mai eseguite e di lavori mai realizzati.

Secondo le ricostruzioni del Pubblico Ministero, attraverso una perizia di variante, dichiaratamente rivolta a fronteggiare situazioni non prevedibili *ab origine*, è stata sostenuta, da parte dei responsabili, la necessità di soluzioni tecniche del tutto inadeguate, oltre che deteriori rispetto alle iniziali previsioni di contratto (mantenere i vecchi supporti, al prezzo dei nuovi), da cui è derivato un ingente aggravio per le casse dell'ente, non compensato da alcuna utilità.

Simili episodi fanno risaltare l'estrema vulnerabilità del sistema, che si realizza proprio nella fase esecutiva dei lavori pubblici, in cui il ricorso alle modifiche progettuali, non supportate dalle reali condizioni che, in forma stringente, sono sancite dal codice degli appalti, ma talvolta motivate da virtuosismi tecnici, non agevolmente riconoscibili, determina la facile dispersione dei fondi pubblici destinati all'opera.

Nonostante il rigore normativo che ormai caratterizza la materia delle **collaborazioni esterne**, seguitano a registrarsi episodi in cui, malgrado l'elevato numero di personale presente nelle dotazioni organiche delle amministrazioni, si fa ricorso a incarichi a privati professionisti, per l'affidamento di compiti strettamente istituzionali, privi del carattere di

eccezionalità.

E' quanto è stato riscontrato nell'attribuzione, da parte di un Ente, del ruolo di delegato del datore di lavoro, a un soggetto esterno; per le prospettazioni della Procura, tali attività, prive del carattere di straordinarietà, dovevano essere assicurate dal personale dirigenziale interno.

Analoghe considerazioni possono essere riservate al conferimento di un incarico libero – professionale per lo svolgimento di attività di supporto al Servizio Finanziario di un organismo sanitario, disposto in violazione dei rigori normativi e prorogato a più riprese nel corso del tempo.

In questo, come in casi simili, gli atti di citazione fondano la richiesta di condanna sull'inosservanza dei restrittivi limiti legislativi e giurisprudenziali che governano la materia, oltre che sulla basilare circostanza che la consulenza, affidata a soggetti individuati con criteri affatto fiduciari, ha avuto a oggetto lo svolgimento di incombenze ordinarie, che l'amministrazione avrebbe dovuto garantire con la propria organizzazione e con i propri dipendenti (principio di autosufficienza).

E' pacifico, infatti, che il provvedimento di incarico, oltre a dare conto dei criteri di scelta del soggetto, debba avere quale indefettibile requisito la reale ricognizione e l'attestazione dell'assenza effettiva delle professionalità richieste dentro la struttura burocratica (in tal senso SS.RR. n. 6 del 16.2.2005).

In allarmante aumento si registrano i casi di **appropriazione di somme e valori** da parte di dipendenti, che ne hanno la disponibilità in ragione del

servizio. Nell'anno concluso, sono state accertate gravi irregolarità nei procedimenti di erogazione dei contributi economici assegnati per affidi familiari e appoggio di adulti e minori, consistiti nella indebita percezione di rilevanti quote di denaro. Dalle indagini è emerso che un impiegato di un Comune, approfittando del suo ruolo di addetto all'inserimento nella procedura informatica degli atti di liquidazione delle provvidenze pubbliche e dei relativi beneficiari, variava i nominativi dei soggetti individuati dai servizi sociali, introducendo negli elenchi dei destinatari delle contribuzioni e dei quietanzanti nominativi di persone sconosciute. La Procura ha chiamato a rispondere del danno, seppure in via sussidiaria, anche il funzionario preposto al coordinamento della gestione amministrativa e contabile di quelle provvidenze pubbliche, per aver omesso qualunque controllo sull'attività, che avrebbe consentito, attendibilmente, di intercettare gli illeciti perpetrati nel corso di svariati anni.

Nell'ampia gamma, riferita all'illecito utilizzo di risorse pubbliche, si inquadrano anche le vicende connesse ai contributi erogati ai gruppi consiliari, costituiti all'interno del Consiglio regionale.

Le complesse attività, necessarie a determinare le specifiche responsabilità e pervenire all'esatta quantificazione del danno, hanno impegnato anche il 2016.

Per il giudizio incardinato a carico di un Consigliere regionale, si sono riproposte le dibattute questioni relative alla competenza giurisdizionale della Corte.

Sul punto, le stesse Sezioni Unite della Cassazione, sulla scorta di quanto già affermato negli anni precedenti, hanno ribadito la sussistenza della potestà cognitiva del giudice erariale per danni derivanti da illecita gestione dei fondi assegnati per il funzionamento dei gruppi consiliari e devianti dall'uso loro proprio (Sez. Un. n. 6026 del 2016).

E' stato altresì sottolineato che non vale ad escludere la giurisdizione il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti sancito dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che non può estendersi all'utilizzo dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

Con la decisione richiamata è stata, pertanto, riaffermata l'applicazione, anche nei casi di specie, dei consolidati precedenti giurisprudenziali, per i quali ove un soggetto, ancorché privato, cui siano affidati beni appartenenti alla collettività, per sue scelte li distolga dalle finalità segnate dalla legge, deve rispondere, davanti al giudice contabile, del relativo pregiudizio (Cass. SS.UU. n. 10062/2011 e ancor prima n. 4511/2006 e n. 3367/2007).

Tale principio costituisce la ragione di fondo del radicamento dinanzi alla Corte di tutti i casi, generalmente di ingente entità finanziaria, derivati dall'illegale utilizzo, da parte di imprenditori, di finanziamenti pubblici di origine comunitaria e nazionale.

Anche nell'anno trascorso sono state numerose le azioni scaturite da episodi di indebita acquisizione delle risorse, erogate a favore di soggetti privati per incentivare le iniziative produttive, per il rilancio delle zone svantaggiate, ma in realtà fuorviate dal fine loro proprio, per importi

complessivamente attestati, per quanto concerne le condanne intervenute su euro 19.155.491,18.

Le irregolarità venute alla luce, sulla base di numerose indagini condotte dalla Guardia di Finanza, tutte di eccezionale gravità, attengono prevalentemente all'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti o ad altri artifici contabili e documentali, volti a simulare la realizzazione, nei termini convenuti, dei programmi di investimento, mentre in realtà, a parte i casi più eclatanti in cui non risulta neppure avviata la costruzione degli impianti, l'impegno finanziario assunto si è rivelato di gran lunga inferiore a quello rendicontato e quasi mai supportato dal prescritto intervento di risorse da parte del privato, chiamato per legge a concorrere con il proprio patrimonio all'attuazione dell'iniziativa.

Tra i giudizi attivati nel periodo, un posto di rilievo occupano i molteplici casi registrati nel **comparto agricolo**, i quali pur presentando una minore rilevanza economica, trattandosi di importi singolarmente più contenuti, fanno emergere una preoccupante espansione del fenomeno, contrassegnato dalla capillare diffusione di situazioni illegali, che si traducono sostanzialmente nella fraudolenta attestazione del possesso di terreni, fattore questo indispensabile per essere ammessi alle sovvenzioni. Come emerge dalle indagini condotte, anche in questo ambito, dalla Guardia di Finanza, nelle domande di aiuto prodotte è ricorrente che il beneficiario dichiara di utilizzare compendi di cui, in verità, non ha alcuna disponibilità.

Non può sottacersi, ancora un volta, che l'attivazione di più adeguati

strumenti di verifica, congiunta a un altrettanto efficiente sistema di filtro preventivo - con il coinvolgimento anche dei CAA (Centri di assistenza agricola), chiamati a validare i dati trasmessi all'organismo pagatore - costituisce un'esigenza ineludibile, affinché il fenomeno, sia tenuto costantemente sotto controllo e quanto più arginato.

Sul piano della lotta alle attività di impiego a fini personali delle risorse pubbliche, ottenute a fini produttivi, è stato attivato un giudizio per l'illecito conseguimento, da parte di un soggetto privato, di fondi pubblici per l'acquisto di una imbarcazione a vela da adibire ad attività turistica nell'ambito del progetto per la valorizzazione dell'Area Marina protetta dell'Asinara; imbarcazione invece utilizzata per scopi esclusivamente privati.

Di particolare interesse, si è altresì rivelato il conseguimento di indennizzi economici previsti per il mancato esercizio dell'attività di pesca nelle zone interessate da esercitazioni militari, corrisposti a favore dei soggetti richiedenti, nei confronti dei quali è risultato che non svolgevano alcuna attività nel settore beneficiato, come dimostrato dalla circostanza che il relativo natante, privo di motore e persino danneggiato, non fosse neppure ormeggiato in acqua, ma stazionasse in un'area urbana.

\*\*\*\*\*

L'attività della Procura Regionale per la Sardegna ha conseguito, nell'anno 2016, i risultati numerici esposti nel prospetto allegato; mi limito a far rilevare i dati più significativi.

I procedimenti definiti sono stati pari a 1.300 a fronte di 1.138 nuovi

fascicoli istruttori aperti nel periodo.

L'importo delle pretese risarcitorie ha assommato a euro **9.433.229,85**, mentre le richieste di condanna, precedentemente avanzate dalla Procura per complessivi **22.665.414,49**, hanno trovato accoglimento nelle pronunce della Sezione nella misura di circa il 90%, corrispondente a un totale di euro **20.083.230,23**.

Si deve considerare positivamente, sotto il profilo degli interessi erariali, l'esito conseguito da alcuni inviti a dedurre, formulati ai presunti responsabili che hanno provveduto spontaneamente a rifondere il danno.

La vigilanza sull'esecuzione delle sentenze di condanna si è mantenuta su livelli di massima operatività, sia monitorando le attività di recupero, sia sollecitando le amministrazioni danneggiate nei casi di inerzia o di ritardo, sia fornendo un costante supporto, attraverso informazioni e chiarimenti, in merito alle modalità attuative.

A seguito dell'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile (artt. 212-216), sono in corso di definitiva rielaborazione le direttive operative da rivolgere agli enti interessati, affinché tutte le attività di competenza siano svolte in modo puntuale e tempestivo, tenendo conto delle novità intervenute.

L'incisività e l'efficacia dell'azione dell'Ufficio Requirente sono state rese possibili dall'intenso lavoro prestato dai Magistrati, se si considera, come detto, l'ulteriore riduzione di un'unità, a fronte di una mole di lavoro sostanzialmente incrementata, quanto meno sul piano della sua complessità.

Non può mancare di rilevarsi, infatti, che l'anno appena trascorso è stato costellato da profondi cambiamenti normativi, di cui ho sopra riferito, che hanno chiesto, e chiederanno ancor più nel prossimo futuro, una revisione globale degli assetti, dell'organizzazione del lavoro e, soprattutto, dell'approccio, verso una programmazione dinamica, che abbia riguardo al continuo divenire dello spirito etico pubblico e della società civile.

Tale scenario, in crescente evoluzione, dovrà, però, essere affrontato tenendo conto della situazione di difficoltà, sul piano numerico, che del pari affligge la dotazione del personale amministrativo, già di per sé sottodimensionata e soggetta a progressive diminuzioni, non controbilanciate dall'ingresso di nuove figure, reso più urgente, in vista degli imminenti collocamenti a riposo.

La Segreteria ha sempre garantito l'indispensabile e delicata attività di supporto, grazie alla consueta dedizione assicurata dai Funzionari e dai Collaboratori, egregiamente coordinati dal Direttore, al quale rivolgo la mia particolare considerazione.

A tutti va un sincero ringraziamento, non senza chiedere, ancora una volta, di non far mancare l'abituale attenzione e puntualità, con cui ciascuno ha fornito ogni utile apporto, ma anche di assicurare, alla luce dei ridefiniti contesti, un rinsaldato entusiasmo, per il potenziamento delle attività.

Alle rinnovate istanze potrà farsi adeguatamente fronte con l'aggiornamento professionale costante, auspicabilmente su iniziativa del Segretariato generale, ma già in programmazione, per quanto concerne la formazione interna, con l'ausilio dei Magistrati, e con l'ammodernamento

della struttura organizzativa, basato, quest'ultimo, sulla ottimizzazione e sulla interscambiabilità dei ruoli, sulla fungibilità dei compiti, sull'apertura verso nuovi modelli di azione, essendo ormai in via di superamento i tradizionali criteri di ripartizione per attività singole.

Tra le misure di auto-organizzazione è all'esame, anche avvalendosi dell'esperienza maturata in seno ad altre Procure, la possibilità di attivare tirocini formativi attraverso le competenti scuole per le professioni legali, iniziativa che, oltre a essere rivolta a un miglioramento della funzionalità della struttura, presenta l'ulteriore pregio, nella peculiare congiuntura occupazionale, di dare un'opportunità di crescita professionale ai giovani laureati.

Nonostante la descritta situazione segnalo, con soddisfazione, che gli elevati standard qualitativi e quantitativi sono stati ampiamente confermati, grazie alla indiscussa professionalità, competenza e dedizione dei Pubblici Ministeri dell'Ufficio: costante e proficuo è il dialogo quotidiano tra noi tutti, con la consapevolezza che esso costituisce un abito indispensabile per preservare e accrescere lo spirito di condivisione che da sempre caratterizza questa Procura.

Rivolgo un sincero ringraziamento al Presidente e ai Colleghi della Sezione giurisdizionale, per l'equilibrio sempre dimostrato nello svolgimento delle delicate funzioni.

Sentimenti di grandissima considerazione esprimo al Presidente e ai colleghi della Sezione del Controllo, con i quali sono costanti i momenti di ricordo, particolarmente rilevanti ai fini della celebrazione del giudizio di

parifica del rendiconto della Regione, che vede l'intervento della Procura dinanzi alle Sezioni riunite.

Anche nell'anno da poco concluso non sono mancate le occasioni di collaborazione con le altre Magistrature. Rinnovo i sensi della mia gratitudine al Presidente della Corte d'Appello, al Procuratore Generale, ai Procuratori della Repubblica e ai Colleghi tutti.

In particolare, in ragione dell'incremento numerico dei reati commessi in danno della Pubblica Amministrazione, è proseguito il proficuo dialogo operativo con tutte le Procure della Repubblica del distretto giudiziario, già in precedenza assai intenso. La cooperazione, che si è svolta con carattere di continuità e nell'ottica di un sempre maggiore raccordo nell'espletamento di indagini comuni, dà concretezza e realizza il fondamentale principio dell'unicità della funzione del Pubblico Ministero, garantendo la completezza dell'azione giudiziaria nei confronti dei responsabili, nei casi di reati causativi di danno erariale.

Sotto tale profilo, lo stesso Procuratore generale, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha evidenziato come ... *siano ormai maturi i tempi per l'adozione di quelle limitate riforme normative che, senza alcun costo aggiuntivo, possono rafforzare le interazioni tra l'Autorità giudiziaria ordinaria e le Procure regionali, consentendo anche di ridurre i costi operativi degli organi investigativi.*

Il mio più vivo ringraziamento va al Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale e al Presidente della Seconda Sezione: occorre rilevare che dalla trasmissione delle sentenze sono scaturiti, nel corso

dell'anno, diversi procedimenti di responsabilità erariale. Non è sporadico che il contenzioso dinanzi al Giudice amministrativo trovi origine nel comportamento doloso o gravemente colposo di amministratori o dipendenti, i quali, con atti posti in essere in violazione dei propri doveri di servizio, espongono l'amministrazione a conseguenze negative, risarcitorie e di condanna alle spese giudiziali, delle quali, quindi, sono chiamati a rispondere dinanzi al Giudice contabile.

Anche nel corso del 2016 la Procura erariale si è avvalsa, nello svolgimento di numerose indagini, della specifica competenza e professionalità della Guardia di Finanza nelle materie di contabilità pubblica.

Molteplici attività, condotte per delega su delicate e complesse vicende, sono state definite con esiti altamente qualificati, che hanno consentito di intervenire con tempestività a tutela degli interessi dell'erario, anche attraverso l'adozione di misure cautelari, richieste in base all'esito di puntuali e precisi accertamenti patrimoniali.

Sono lieta di dare grato riconoscimento al Generale Comandante della Regione della Guardia di Finanza, al Generale Comandante Provinciale di Cagliari e a tutti i Comandanti Provinciali, al Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Cagliari, ai Comandanti degli altri Nuclei, agli Ufficiali ed ai Sottufficiali tutti, che operano con dedizione e senso del dovere, fornendo il loro importante contributo.

Un particolare ringraziamento desidero esprimere per l'alta sensibilità dimostrata dal Generale Comandante Bartoloni nel corrispondere alle iniziative promosse dalla Procura, nell'imminenza dell'entrata in vigore

del nuovo Codice, al fine di attuare i primi interventi formativi e di confronto con gli Ufficiali impegnati nel territorio.

Analoghe attività son state avviate e sono di prossima realizzazione con il Generale Comandante la Regione Carabinieri Sardegna, al quale va tutta la mia riconoscenza per la particolare attenzione con la quale l'Arma ha sempre risposto alle richieste della Procura erariale, segnatamente nelle materie di specifica pertinenza.

Desidero far giungere le espressioni di massima stima all'Avvocatura tutta che, con comprovata competenza, in un contraddittorio sempre leale e pacato, contribuisce all'affermazione della verità processuale e, quindi, all'assolvimento della funzione di giustizia.

Non posso che manifestare il mio plauso, infine, per la professionalità e la correttezza con i quali gli organi di informazione seguono il lavoro della Corte.

Concludo con un'ultima breve riflessione.

Si è registrata nel tempo una certa tendenza a considerare mere "leggerezze" e a tollerare quelle deviazioni del sistema, fatte di legami, di reti di connivenze, di commistioni tra pubblico e privato, di fedeltà in cambio di favori, che costituiscono il substrato su cui si regge la manifestazione del "potere" e che trasformano in metodo di azione le anomalie.

Il contrasto a tali fenomeni di illegalità diffusa, nella salvaguardia dell'interesse generale al corretto esercizio delle funzioni, e cioè al rispetto dell'ordinamento giuridico, si esprime non solo nella repressione degli

illeciti, quando si raggiunga la soglia di offensività, ma anche nell'imprimere un crescente impulso alla complessiva capacità di amministratori e funzionari di condurre il proprio compito al servizio delle istituzioni, senza rischi di conflitti di interesse o di interferenze esterne che inquinano il sano operare.

L'azione della Procura erariale si colloca in questo contesto quale presidio fondamentale a protezione dell'amministrazione della cosa pubblica, intesa come risorsa comune, ove ogni sperpero e ogni abuso costituiscono una lesione delle istanze e delle attese, non solo della collettività, ma di ciascun cittadino che ne è membro.

L'uomo delle istituzioni può tornare a essere tale, attraverso la piena riaffermazione del principio di legalità, che vuol dire anche riposizionamento di un maggiore grado di fiducia tra i corpi sociali e i suoi rappresentanti; ciò si traduce, in sostanza, oltre che nella formale osservanza della regola, nel rivolgere costantemente la propria condotta ai valori etici essenziali, che costituiscono l'avamposto della tutela e della cura del bene pubblico.

L'etica non per rendere "etiche" le persone ma per aiutare a prendere migliori decisioni.<sup>15</sup>

E' con questa considerazione Signor Presidente che la Procura chiede di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2017 della Corte dei Conti in Sardegna, al termine degli interventi che seguiranno.

---

<sup>15</sup> European Court of Auditors; TFA&E VI MEETING- Corte dei Conti, Roma, 20-21 Aprile 2015.

**QUADRI RIASSUNTIVI  
DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL  
2016**

## RESPONSABILITA'

|                        | stato | enti locali | asl | totale |
|------------------------|-------|-------------|-----|--------|
| istruttorie aperte     | 322   | 759         | 57  | 1138   |
| procedimenti definiti  | 306   | 889         | 105 | 1300   |
| inviti a dedurre       | 15    | 18          | 2   | 35     |
| audizioni personali    | 4     | 7           | 1   | 12     |
| atti di indagine       | 71    | 198         | 18  | 287    |
| sequestri conservativi | 0     | 1           | 1   | 2      |
| atti di appello        | 0     | 0           | 1   | 1      |

Memorie e requisitorie

2

Giudizi discussi in udienza

79

## GIUDIZI DI CONTO

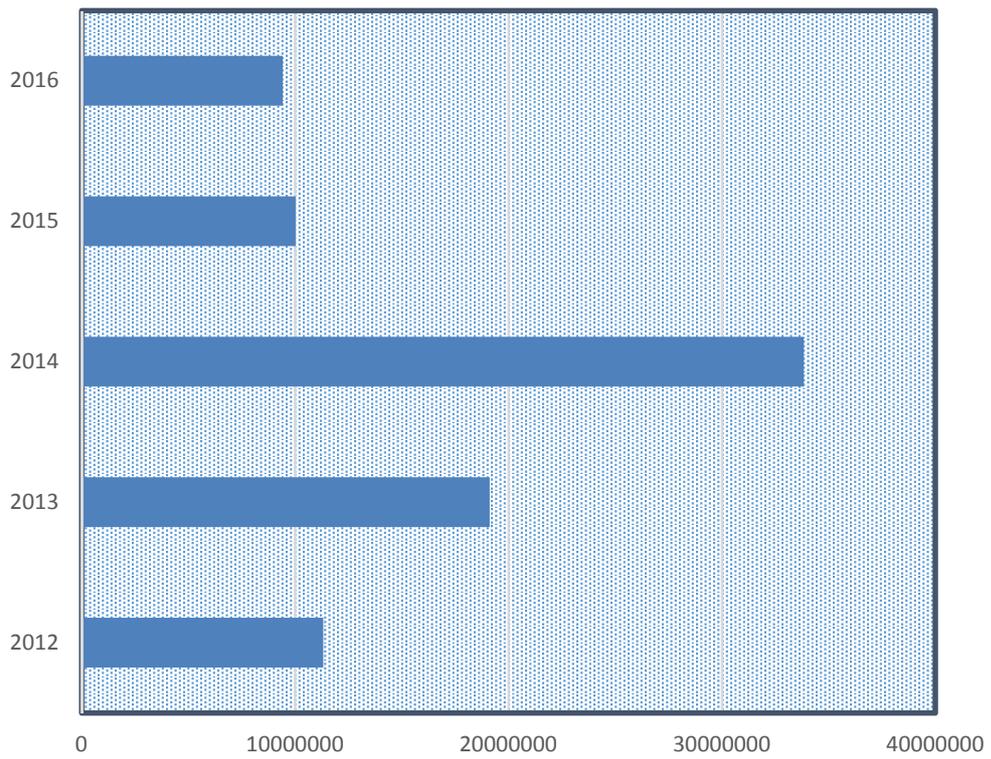
Conti giudiziali esaminati

910

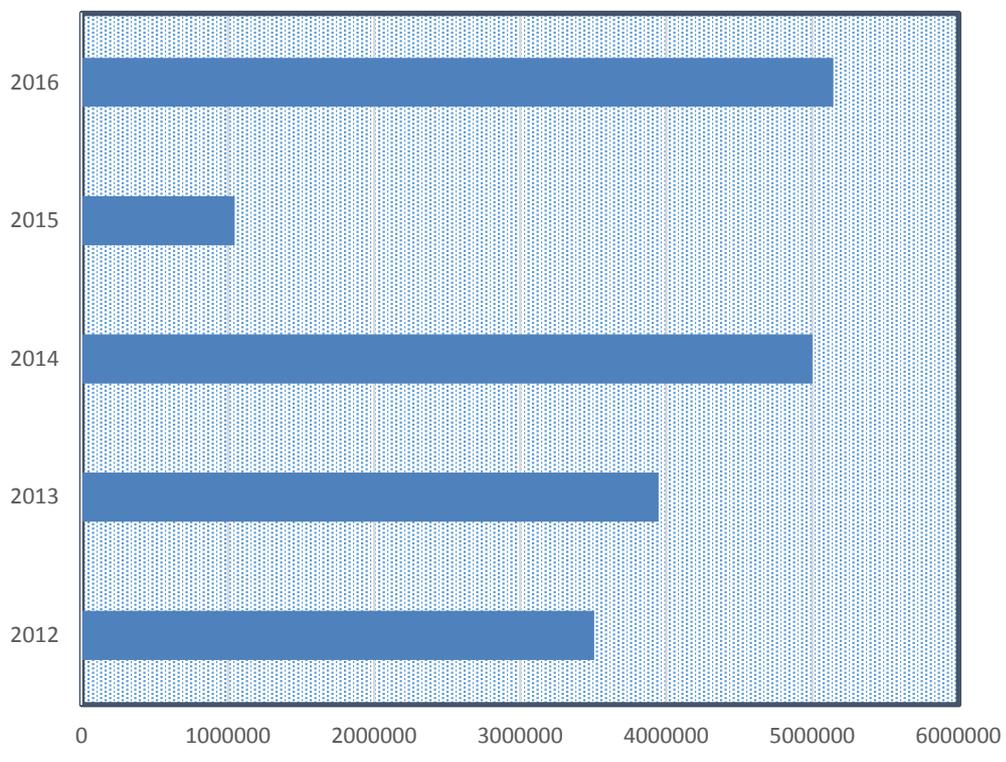
Giudizi per resa di conto

2

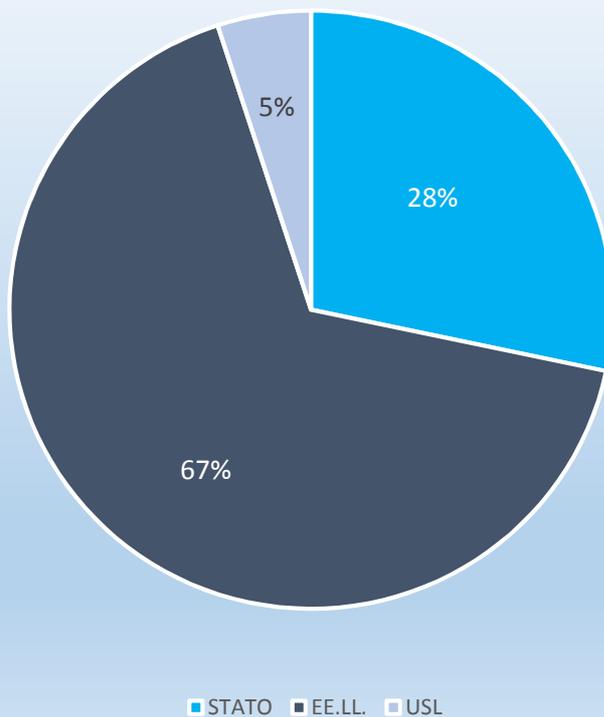
### IMPORTO ATTI DI CITAZIONE



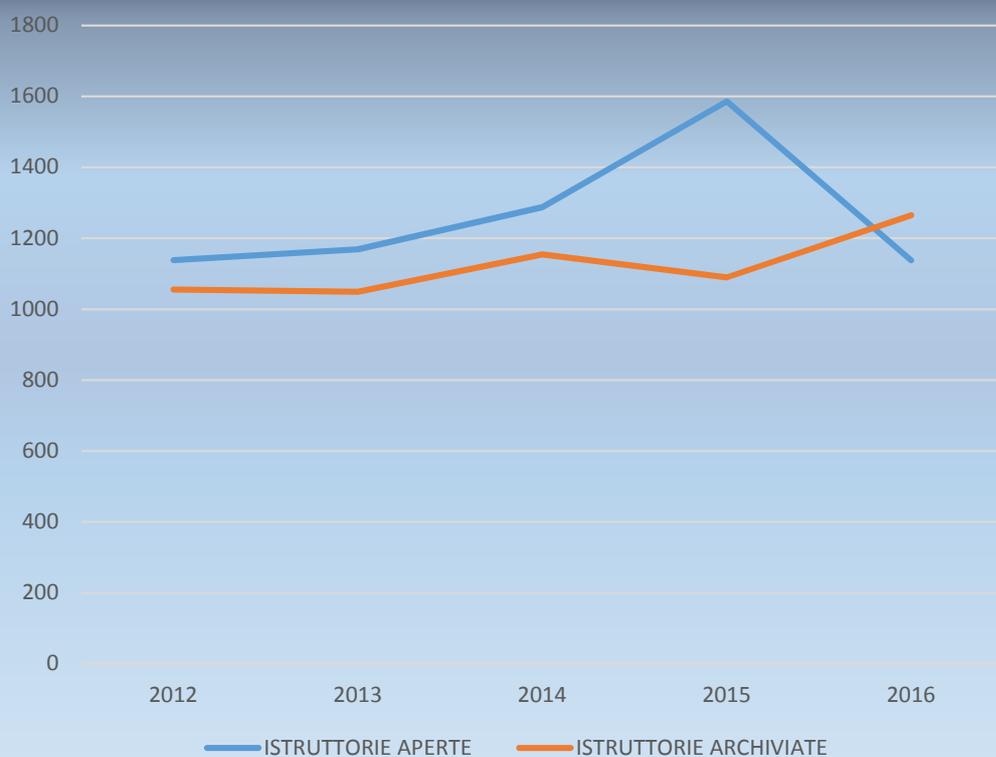
### IMPORTO SEQUESTRI CONSERVATIVI



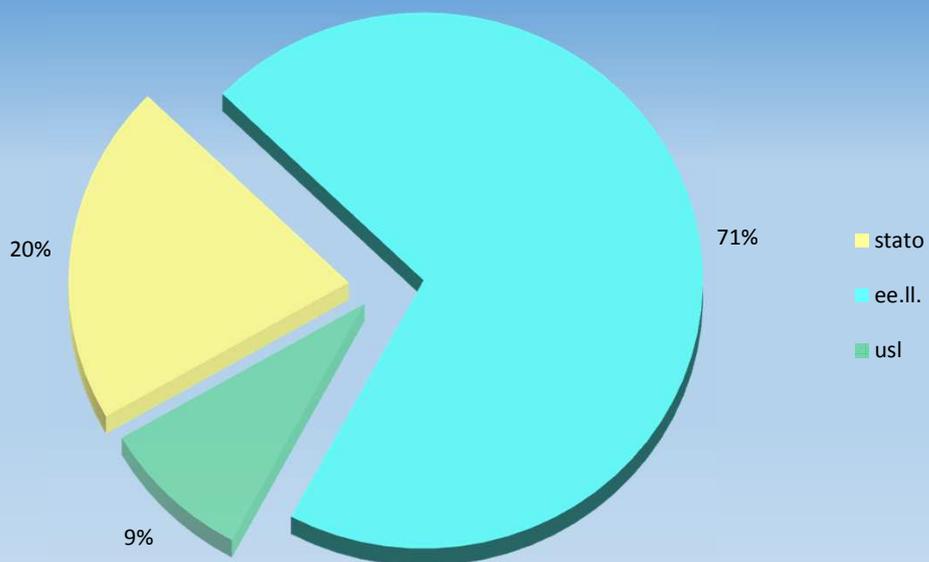
### Fonte notizie di danno



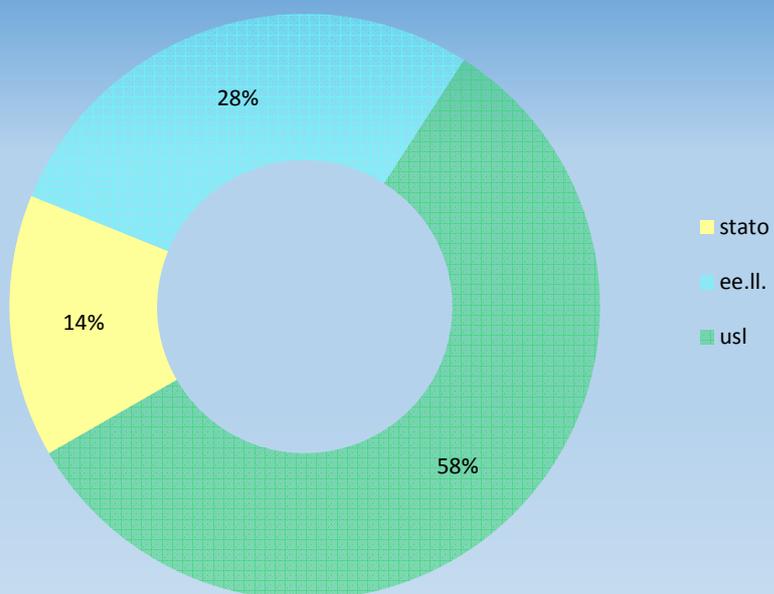
### Rapporto tra istruttorie aperte e archiviazioni



Atti di citazione  
Percentuale per settore



Atti di citazione  
Percentuale per importo



# INDICE

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Osservatorio Generale .....                                   | 3  |
| 2 | L'impatto della normativa sul sistema.....                    | 10 |
| 3 | Le novità normative sulla giurisdizione erariale .....        | 16 |
|   | 3.1 Nelle società pubbliche .....                             | 16 |
|   | 3.2 Nel danno da errore sanitario .....                       | 19 |
| 4 | Il Codice della giustizia contabile.....                      | 20 |
| 5 | La denuncia di danno.....                                     | 28 |
|   | 5.1 I contenuti della denuncia e i debiti fuori bilancio..... | 31 |
| 6 | I casi trattati.....  | 35 |

