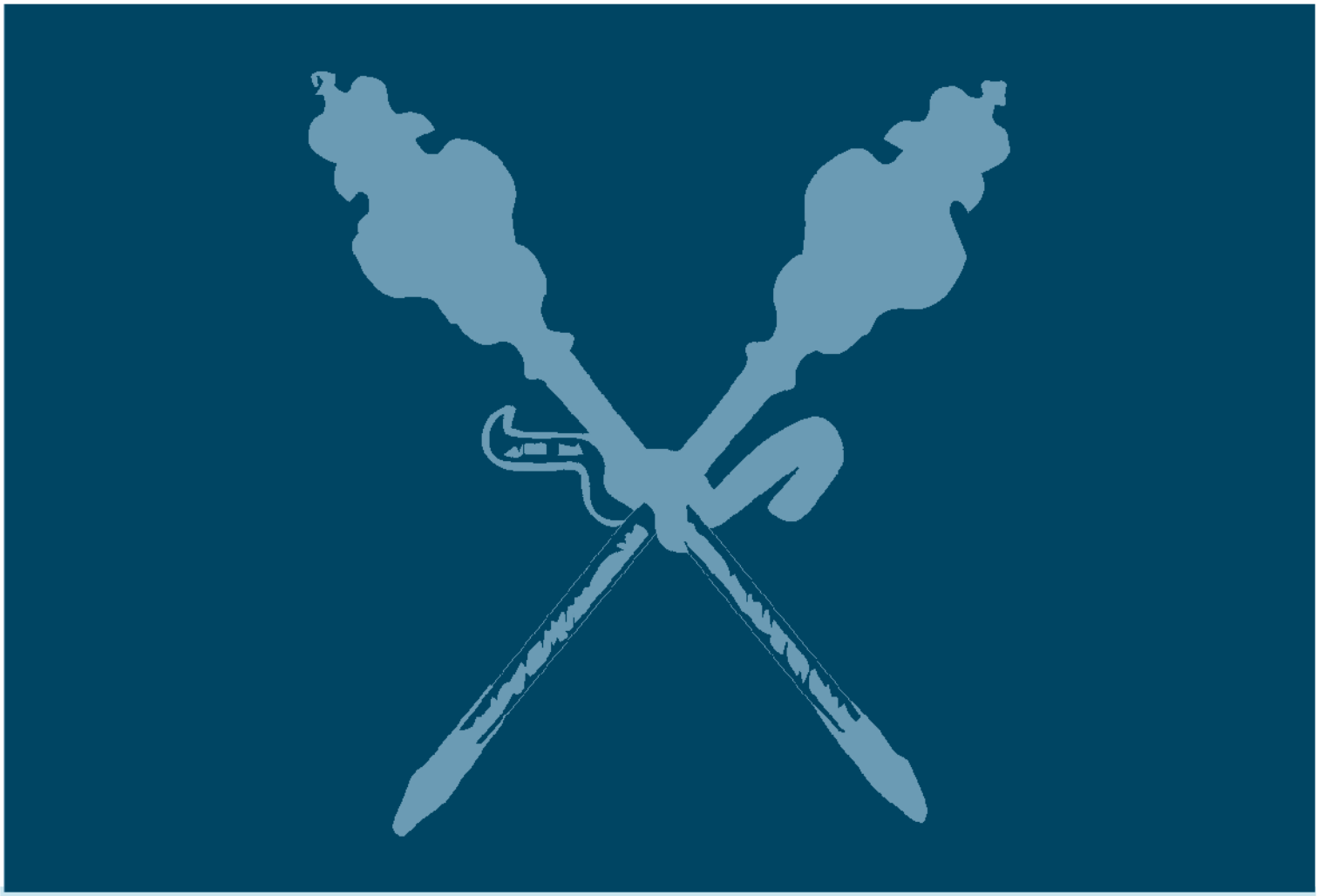
CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Giancarlo Astegiano



TORINO, 24 FEBBRAIO 2017

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

Relazione del Procuratore regionale Giancarlo Astegiano

TORINO, 24 FEBBRAIO 2017

Signora Presidente, saluto cordialmente le Illustrissime Autorità politiche, civili, militari e religiose, i Colleghi magistrati, gli avvocati e tutti coloro che hanno voluto onorare questa solenne udienza con la loro presenza.

La "cattiva amministrazione", la riforma della pubblica amministrazione e la questione delle "responsabilità"

La magistratura contabile, sia nella sua articolazione giurisdizionale che in quella del controllo, si occupa della Amministrazione pubblica, con la finalità di garantire ed assicurare l'osservanza della legalità, declinata principalmente sotto il profilo finanziario, come ha messo in luce in più occasioni la Corte costituzionale.

Se anche l'Amministrazione in larga misura adempie ai suoi compiti, anche in modo efficiente, l'esperienza quotidiana mette in luce situazioni di malfunzionamento o disfunzioni che incidono negativamente sui servizi erogati e, più in generale, sull'utilizzo delle risorse pubbliche che, non sempre, avviene in base ai principi della trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità che devono connotare l'attività di chi opera per conto ed a servizio della collettività.

In sostanza, l'esperienza concreta evidenzia molteplici situazioni di "*cattiva amministrazione*".

Tuttavia, nel nostro ordinamento è presente un equivoco di fondo che rende incerto e non sempre possibile il contrasto alla "*cattiva amministrazione*" poiché non è previsto un istituto, uno strumento di

carattere generale che abbia quale finalità e compito quello di porre argine a tutte le manifestazioni del fenomeno.

Le condotte che integrano reati sono perseguiti dal giudice penale. Tutte le altre situazioni, ben più numerose, nelle quali non è rinvenibile un comportamento di rilevanza penale rischiano di non essere contrastate in modo adeguato, finendo con l'avvalorare una generalizzata sfiducia nell'Amministrazione pubblica e nei soggetti che operano al suo interno.

Negli ultimi anni il legislatore ha manifestato una significativa consapevolezza dell'importanza della questione e ha individuato quale specifica finalità della legge introdotta per *"la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*[1] anche quella di debellare "*la cattiva amministrazione*" al fine di favorire il radicamento della "*buona amministrazione"*[2].

A partire dalle riforme dell'ultimo decennio del secolo scorso, nell'ambito della nuova disciplina del procedimento amministrativo, della privatizzazione del lavoro pubblico, dell'introduzione del principio della separazione fra poteri di indirizzo, propri della politica, e poteri di gestione affidati ai dirigenti pubblici, sono state previste e regolamentate le responsabilità disciplinare e dirigenziale, da intendersi quali strumenti per rendere efficace ed effettivo il nuovo quadro ordinamentale nell'Amministrazione riformata.

Tuttavia, i risultati dell'applicazione pratica degli istituti della responsabilità disciplinare e dirigenziale nei confronti dei fenomeni di "*cattiva amministrazione*" sono stati modesti poiché, nella concreta vita dei singoli Enti pubblici e nella cultura imperante negli stessi, la verifica dei

[1] In questi termini si esprime l'art. 1, co. 36 della legge n. 190 del 2012.

[2] Si tratta della specifica finalità della trasparenza nell'attività amministrativa espressamente indicata dall'art. 1, co. 2 del D. Lgs. n. 33 del 2013, attuativo della legge n. 190 del 2012.

risultati dell'azione amministrativa, l'individuazione degli ostacoli al raggiungimento degli obiettivi o dei punti di deviazione dalle finalità istituzionali è, molto spesso, nebulosa ed indeterminata. Di sicuro non hanno consentito di aumentare la percezione dell'efficienza da parte della collettività e un'effettiva assunzione di responsabilità sui singoli processi decisionali. A puro titolo di esempio, si pensi che in presenza di ritardi o manchevolezze nella realizzazione di opere pubbliche o altre attività complesse di pertinenza dell'Amministrazione che hanno comportato lo sperpero di risorse pubbliche è usuale la declinazione di responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle varie fasi procedimentali.

Alla Magistratura e ad alcune Autorità ed Amministrazioni indipendenti sono affidati specifici compiti e interventi, in molti casi limitati, in settori ed ambiti definiti.

In relazione all'utilizzo delle risorse pubbliche, alla Corte dei conti sono attribuiti compiti in sede di controllo (verifica dell'osservanza della legalità finanziaria da parte delle Amministrazioni e controllo sulla gestione degli enti pubblici) e giurisdizionale (perseguimento degli illeciti che abbiano causato un danno, verifica dell'osservanza della legittimità della gestione degli agenti contabili).

E' indubbio che lo strumento della "*responsabilità amministrativa*" del funzionario pubblico potrebbe essere uno dei principali mezzi idonei a contrastare molte delle situazioni nelle quali si estrinseca la "*cattiva amministrazione*".

Tuttavia, occorre chiarire che la sua declinazione attuale, così come prevista dalla legislazione sia sostanziale che processuale, permette interventi di carattere limitato, riferiti a singoli e specifici episodi che abbiano causato un danno patrimoniale ad un'Amministrazione pubblica, con comportamenti caratterizzati da dolo o colpa grave.

In sostanza, non tutte le disfunzioni, irregolarità, devianze compiute nell'Amministrazione possono essere contrastate con lo strumento dell'azione di responsabilità amministrativa, ma solo quelle che presentino i caratteri indicati sopra.

Oltretutto, sinora non è stato chiarito in modo adeguato se questa forma di responsabilità abbia come finalità esclusiva il ripristino della situazione patrimoniale dell'Ente danneggiato dalla condotta di un funzionario pubblico e, quindi, sia da considerare come "*risarcitoria*", ovvero se sia diretta anche a punire il funzionario che abbia violato specifiche norme o doveri e, quindi, abbia natura "*sanzionatoria*".

Tradizionalmente, la "*responsabilità amministrativa*" è stata declinata sotto il profilo risarcitorio, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza.

Tuttavia, non si è mancato di osservare che accanto alla natura risarcitoria esisterebbe una componente sanzionatoria e la conclusione è stata avvalorata dal legislatore che, negli ultimi anni, ha introdotto numerose fattispecie dirette a sanzionare un comportamento illegittimo in relazione alla violazione di norme di finanza pubblica ritenute particolarmente importanti.

E' indubbio, inoltre, che la natura risarcitoria implica che l'azione sia proponibile solo nel momento in cui si è verificato il danno, vale a dire la definitiva perdita patrimoniale in capo all'Amministrazione. Con la conseguenza che la funzione di prevenzione dell'azione contabile sembrerebbe elemento di secondo piano ed indiretto poiché l'intervento è previsto solo in relazione a quelle situazioni nelle quali si sia manifestato, già, un danno patrimoniale. Il problema è sicuramente importante per la collettività perché sono numerose le denunce e segnalazioni di comportamenti illeciti che, però, non hanno ancora prodotto il danno.

Parzialmente diversa è la situazione qualora l'azione contabile sia indicata come sanzionatoria poiché l'elemento qualificante consisterebbe nell'applicazione di una sanzione patrimoniale ad un comportamento che il legislatore assume dannoso per l'Amministrazione, con passaggio in secondo piano del profilo risarcitorio.

Con la legge con la legge 7 agosto 2015, n. 124, "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" è stato avviato un nuovo processo diretto a completare le riforme della pubblica amministrazione avviate negli anni precedenti e, ancora, largamente incomplete.

Una delle deleghe riguardava la riorganizzazione del processo contabile (art. 20).

L'introduzione di un "*Codice della giustizia contabile*" è elemento positivo di rafforzamento dell'azione processuale della Corte dei conti nei settori nei quali si esplica la sua azione giurisdizionale, ivi compreso quello per l'accertamento della responsabilità amministrativa.

Si tratta di un indubbio passo in avanti rispetto alla situazione precedente, anche se val la pena sottolineare che, in ragione delle incertezze delineate sopra, il legislatore avrebbe potuto cogliere l'occasione della riforma per ridisegnare, modellare ed aggiornare la nozione stessa di responsabilità del funzionario pubblico in relazione al nuovo modello di amministrazione, intervenendo anche sulle questioni della natura dell'azione e dell'esclusività della stessa in capo alla Corte dei conti, così da rafforzare un presidio di garanzia a tutela della finanza pubblica e delineare uno strumento più efficace nel contrasto ai fenomeni di "*cattiva amministrazione*".

Al contrario, all'interno della legge delega n. 124 e nei decreti delegati si intravedono previsioni legislative limitate che, nel solco degli

interventi asistematici degli ultimi anni, cercano di dare risposte a questioni od esigenze che presentano una pluralità di chiavi di lettura.

Da un lato, nel decreto delegato 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare dei funzionari pubblici, è stata disciplinata una peculiare azione di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente che ha attestato falsamente la presenza in sevizio che presenta elementi marcatamente sanzionatori.

Dall'altro, nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (approvato con il D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) è prevista una disposizione che delinea un complesso riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e giudice contabile in relazione alla responsabilità degli amministratori delle società a partecipazione pubblica (art. 12), che, anche se riprende le conclusioni della giurisprudenza della Cassazione, sembra denotare la persistenza dell'incertezza sulla natura dell'azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa.

Nel processo di riforma, tuttavia è risultata centrale l'introduzione del Codice di Giustizia contabile.

Non è questa la sede per illustrare i contenuti del Codice e le singole novità previste, potendosi unicamente effettuare alcuni richiami ad una questione che, però, è di importanza rilevante.

Nel prevedere un impianto processuale modellato, in larga parte, su quello civilistico, sono stati ridisegnati i poteri e le facoltà del Pubblico ministero contabile con interventi diretti a predeterminare le modalità di svolgimento delle indagini, con un'ampia previsione di nullità in caso di loro violazione (artt. 55 – 63, 5 e 65 del Codice).

E' indubbio che il giudizio debba essere regolato dai principi del giusto processo (art. 4 del Codice) e che la predeterminazione dei poteri istruttori del Pubblico ministero corrisponda a canoni di razionalità e

garanzia, ma la previsione di nullità dell'attività istruttoria in presenza di atti istruttori dotati di "motivazione apparente" (art. 65 del Codice) sembra eccessiva, anche in ragione dell'indeterminatezza della clausola richiamata dal Codice.

In ogni caso, è indubbio che il Codice della giustizia contabile renderà più chiara e garantista l'azione della magistratura contabile che, però, potrà essere efficace nel contrasto ai fenomeni di "*cattiva amministrazione*" solamente se, in assenza di interventi legislativi dirimenti in ordine alle questioni ancora incerte, la giurisprudenza, guidata dalla elaborazione dottrinale, riuscirà a individuare principi e criteri che rendano la "*responsabilità amministrativa*" strumento duttile per perseguire i comportamenti devianti che danneggiano l'Amministrazione pubblica e violano le regole imperative di finanza pubblica, poste a tutela e presidio della collettività, ovviamente nella piena osservanza dei diritti dei soggetti coinvolti nel giudizio.

In più occasioni nel corso del 2016, sia la Corte costituzionale che la Corte di cassazione – quest'ultima in sede di regolamento di giurisdizione - hanno messo in luce la centralità dell'attività della magistratura contabile in relazione alla verifica dell'utilizzo delle risorse pubbliche, sia in relazione alle funzioni di controllo che giurisdizionali[3].

La Corte di cassazione ha ribadito, in numerose occasioni, i precedenti indirizzi in materia di riparto di giurisdizione fra giudice contabile e ordinario in materia di responsabilità patrimoniale degli amministratori delle società partecipate da Amministrazioni pubbliche, confermando la competenza della Corte dei conti in relazione non solo

[3] La rassegna di tutte le sentenze della Corte costituzionale che si sono occupate nel 2016 di questioni di finanza pubblica o delle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, così come l'indicazione di tutte le pronunce della Corte di cassazione è contenuta nella Relazione scritta del Procuratore Generale della Corte dei conti presentata all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, reperibile in www.corteconti.it

agli illeciti commessi da amministratori e dipendenti delle società *in house* ma anche da quelli che operano in società dotate di uno "statuto legale" peculiare che, in sostanza, comporti la prevalenza dell'organizzazione pubblica rispetto a quella privata. Ed è proprio in relazione a queste ultime società che, con recente pronuncia promossa dalla Procura contabile del Piemonte, è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti in relazione ai comportamenti che hanno arrecato danni alla finanza pubblica posti in essere da amministratori e dipendenti della società di committenza regionale[4].

L'attività della Procura nell'anno 2016

Anche se l'efficacia dell'azione della Procura contabile, così come quella di ogni altro organo giudiziario, non può essere rappresentata con una semplice esposizione di numeri poiché la mera efficienza – pur importante – non è sinonimo di giustizia, è comunque opportuno richiamare alcuni dati significativi riferiti all'attività svolta nell'anno 2016 (l'esposizione analitica, anche con un confronto dell'attività degli anni precedenti è contenuta nelle Appendici 1 – 4).

Nell'anno appena terminato sono pervenute 1.223 nuove denunce di danno, in sostanziale continuità con il numero di quelle presentate nell'anno precedente.

A seguito di verifica della manifesta infondatezza della denuncia o di specifica attività istruttoria è stata disposta l'archiviazione di 1566 procedimenti, in significativo aumento rispetto all'anno precedente (nel quale le archiviazioni erano state 860). Si tratta della conseguenza dell'attuazione di un progetto straordinario di verifica dei procedimenti pendenti risalenti ad anni anteriori al 2013, realizzato grazie alla attiva

[4] Cass. civ. 5 dicembre 2016, n. 24737.

partecipazione e collaborazione sia dei Magistrati che del personale amministrativo della Procura.

La realizzazione di questo progetto straordinario ha comportato una significativa diminuzione dei procedimenti pendenti, che sono passati dai 3.364 al 31 dicembre 2015 ai 2981 del 31 dicembre 2016.

Nel corso dell'anno è proseguita l'attività di acquisizione dei documenti istruttori in forma digitale ed è stata avviata l'attuazione del "processo telematico", nei limiti previsti dall'attuale normativa, in relazione al compimento degli atti istruttori, al deposito di atti presso la Sezione giurisdizionale ed alla notifica diretta di alcuni atti da parte della Procura contabile.

In relazione alle denunce pervenute alla Procura, val la pena richiamare l'attenzione su una circostanza particolare verificatasi nel 2016: la maggior parte delle segnalazioni è stata effettuata da Amministrazioni locali (Regione, Comuni, Province, Aziende sanitarie) (n. 419), mentre negli anni precedenti la più parte di esse proveniva da Amministrazioni statali o dal Dipartimento Generale della Ragioneria dello Stato in seguito a verifiche effettuate dall'Ispettorato di Finanza pubblica (nel 2016 sono state solo 331 a fronte delle 409 del 2015). Le indicazioni analitiche sulle origini dei procedimenti sono contenute nella Appendice n. 2.

Le denunce provenienti da Collegi dei revisori sono state solo 2 e, tenuto conto dell'attività e delle competenze dell'organo di controllo presente in tutte le amministrazioni, si tratta di un dato che suscita perplessità, anche in relazione alla previsione, ribadita dal Codice della Giustizia contabile, dell'obbligo di immediata denuncia alla Procura contabile dei danni dei quali gli organi di controllo siano venuti a conoscenza nello svolgimento della loro attività (art. 52, co. 2).

Importanti ed in aumento sono le segnalazioni provenienti dalla Magistratura ordinaria (n. 57), amministrativa (n. 15) e militare (n. 6).

In crescita costante negli ultimi anni sono state le segnalazioni provenienti dai consiglieri comunali, provinciali e regionali (n. 71), e da soggetti privati (n. 100) e in diminuzione quelle anonime (n. 50).

Le segnalazioni che si ricavano da notizie di stampa in relazione a situazioni di "*cattiva amministrazione*", distrazione di risorse dalla destinazione prevista o disfunzione dell'attività amministrativa sono in significativo aumento e nel corso del 2016 hanno permesso l'apertura di 119 nuovi procedimenti (a fronte degli 85 del 2015).

Al termine dell'esposizione dei dati riferiti alla tipologia delle denunce pervenute e dell'esito di molte di esse (archiviazione), occorre mettere in rilievo che il Codice della Giustizia contabile ha introdotto numerose garanzie in favore di coloro che, individuati quali presunti responsabili di danno alla finanza pubblica, sono destinatari di invito a dedurre (artt. 67, 71 e 72).

Al contrario, non è stata dettata una disciplina specifica in ordine alla informazione e comunicazione dell'esito della denuncia ai soggetti che hanno presentato una segnalazione.

In via di fatto ed al fine di garantire la trasparenza dell'attività, la Procura, da tempo, ha adottato la prassi di informare i denuncianti dell'esito del procedimento, anche nei casi nei quali lo stesso sia archiviato.

Altro aspetto importante da sottolineare è dato dalla circostanza che il Codice della Giustizia contabile ha ribadito che la notizia di danno che consente l'apertura di un procedimento deve essere "*specifica e concreta*" (art. 51, co. 1) e, quindi, consistere "*in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati*" (art. 51, co. 2).

E' indubbio che il legislatore ha ribadito che l'azione della Procura contabile non è diretta a contrastare tutti i fenomeni di "*cattiva amministrazione*" ma solo quelli qualificati dalla presenza di elementi specifici e particolari e che abbiano arrecato un danno all'Amministrazione. Si tratta di una precisazione che è necessario mettere in luce poiché sono numerose le segnalazioni (perlopiù provenienti da privati, da consiglieri comunali e provinciali, ma, talvolta, anche dalle Amministrazioni) che, se anche denunciano disfunzioni, irregolarità, illegittimità, non possono trovare seguito per la genericità degli elementi forniti o l'assenza di un danno patrimoniale.

In questi casi si avverte ancor più la mancanza, nel nostro ordinamento, di un rimedio generale per il contrasto alla "*cattiva amministrazione*".

Attesa l'importanza del giudizio di conto, anche in relazione alla possibile emersione di irregolarità nella gestione delle risorse pubbliche, nel corso del 2016 sono stati promossi 6 giudizi per resa di conto nei confronti di agenti contabili che, anche per più gestioni, non avevano presentato il conto giudiziale.

Inoltre sono stati esaminati ed è stato reso il prescritto parere in relazione a 8913 conti giudiziali, istruiti dalla Sezione giurisdizionale. Il procedimento si è concluso con il discarico in relazione a 913 conti e con l'estinzione per intervenuta prescrizione per 7937 conti.

Sempre nella materia dei conti sono state assunte conclusioni dalla Procura in 185 giudizi di conto discussi in udienza pubblica.

L'attività istruttoria ha condotto alla predisposizione di 56 Inviti a dedurre, notificati a 130 destinatari ed alla presentazione di 47 atti di citazione.

Si tratta di un dato in diminuzione rispetto all'anno precedente che trova spiegazione nella circostanza che la Procura del Piemonte, che alla data del 31 dicembre 2015 vedeva in servizio cinque magistrati, ha operato per l'intero 2016 con soli quattro magistrati. Sia pure con rammarico perché le doglianze sulla carenza di organico rischiano di essere generiche e "scontate", val la pena sottolineare che il rapporto fra Magistrati in servizio in Procura, abitanti e numero dei Comuni della Regione è molto elevato e si auspica che, sia pure nella situazione di generale carenza dell'organico della Magistratura contabile, venga quanto prima rafforzato[5].

L'esame della tipologia degli atti di citazione depositati nel 2016 mette in luce i fenomeni di "*cattiva amministrazione*" in relazione ai quali è stata attivata azione di accertamento della responsabilità dalla Procura (l'indicazione dell'oggetto dei principali giudizi e l'esito di quelli che sono già giunti a decisione è illustrata nell'Appendice n. 4).

Anche se una parte importante dell'attività è stata dedicata al ristoro conseguente ai danni subiti dalle Amministrazioni a seguito di reati compiuti da funzionari operanti negli stessi Enti, gli ambiti di intervento della Procura sono stati molteplici ed hanno riguardato l'illecito conferimento di consulenze ed incarichi esterni, le violazioni negli affidamenti di contratti pubblici, gli illeciti nella gestione delle entrate e dei beni delle Amministrazioni pubbliche.

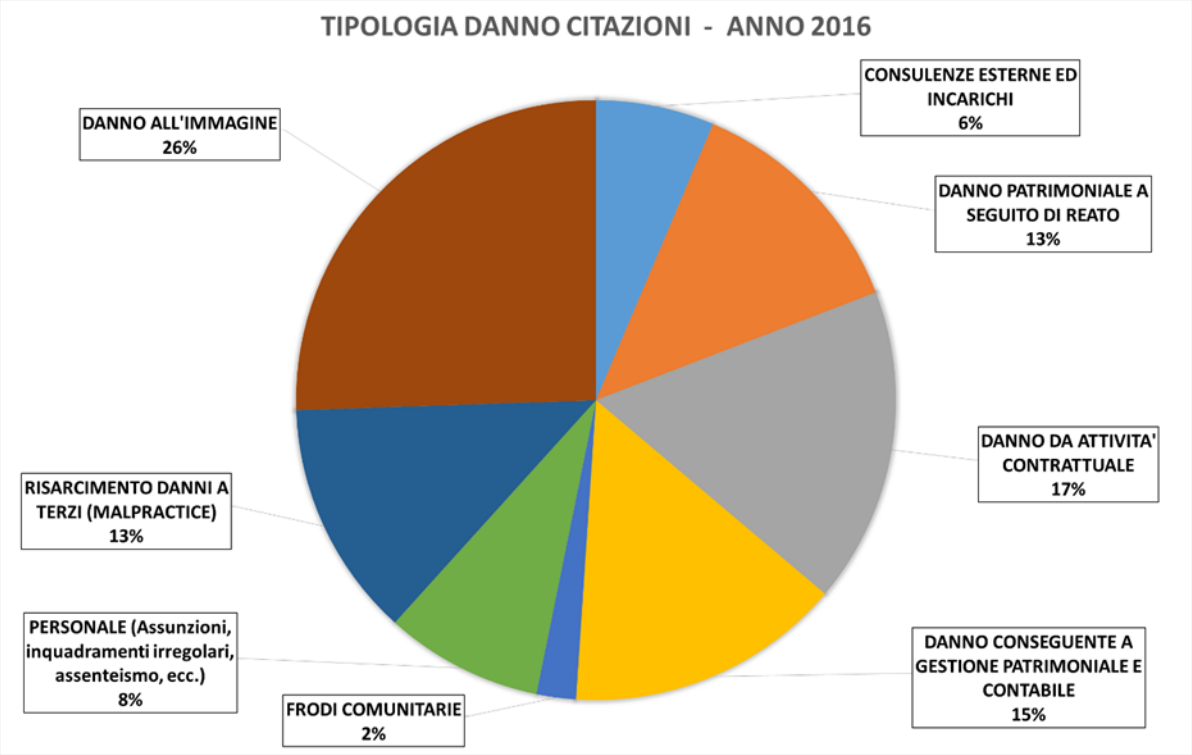
La Procura ha posto particolare attenzione all'indebito utilizzo di fondi comunitari o comunque pubblici e alla distrazione degli stessi dalla

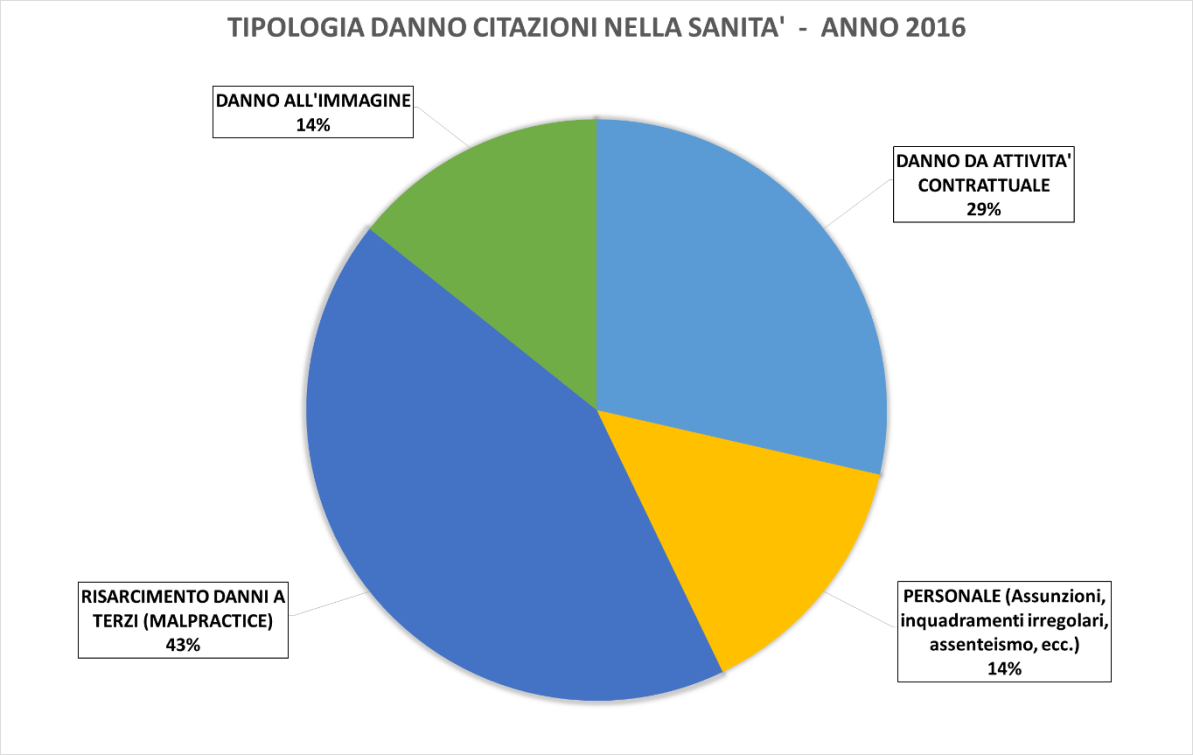
[5]

	Magistrati in servizio	Abitanti	Amministrazioni locali	Abitanti per Magistrato	Comuni per Magistrato
Piemonte	4	4.396.293	1.207	1.099.073	301

loro finalità, e l'attività compiuta nell'anno 2016 si è tradotta in una citazione e nell'archiviazione di 194 procedimenti poiché è stato accertato che l'Amministrazione competente aveva proceduto al recupero o, comunque, si era dotata di un titolo esecutivo e aveva avviato in concreto il recupero.

E' opportuno segnalare che uno dei settori nei quali si manifestano numerose situazioni di potenziale danno è quello della sanità. In proposito, val la pena sottolineare che delle 47 citazioni dell'anno 2016 ben 14 hanno riguardato il settore sanitario. Di queste 4 erano riferite all'attività contrattuale, 2 ad irregolarità in materia di inquadramento o assenteismo del personale, 2 a danni all'immagine conseguenti a reato e 6 a risarcimento danni a terzi cagionati nel corso dell'attività sanitaria (in relazione a questa tipologia di danno nel 2016 sono stati archiviati 307 procedimenti per difetto dei requisiti per promuovere azione di responsabilità).


TIPOLOGIA DANNO CITAZIONI - ANNO 2016
CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI 6%
DANNO PATRIMONIALE A SEGUITO DI REATO 13%
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE 17%
DANNO CONSEGUENTE A GESTIONE PATRIMONIALE E CONTABILE 15%
FRODI COMUNITARIE 2%
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.) 8%
RISARCIMENTO DANNI A TERZI (MALPRACTICE) 13%
DANNO ALL'IMMAGINE 26%


TIPOLOGIA DANNO CITAZIONI NELLA SANITA' - ANNO 2016
DANNO ALL'IMMAGINE 14%
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE 29%
PERSONALE (Assunzioni, inquadramenti irregolari, assenteismo, ecc.) 14%
RISARCIMENTO DANNI A TERZI (MALPRACTICE) 43%

Nel corso del 2016 sono stati richiesti e concessi tre sequestri conservativi in relazione ad illeciti di particolare gravità. I giudizi sono ancora pendenti.

E' opportuno richiamare le questioni affrontate con la richiesta di misura cautelare, anche per sviluppare alcune considerazioni di carattere generale sull'attività della Procura:

- è stato contestato al Direttore di Settore di un importante Polo museale piemontese un danno alla concorrenza, da tangente ed all'immagine per complessivi euro 1.023.699,49, in relazione a numerosi episodi di turbativa d'asta e di corruzione nell'affidamento di lavori all'interno del Polo museale. E' stato contestato, inoltre, ad un funzionario della Regione Piemonte, un danno alla concorrenza e all'immagine per complessivi euro 868.283,88 (dei quali euro 578.855,92 in solido con il Direttore del Polo museale, in relazione ad episodi di turbative nell'affidamento di lavori pubblici (giudizio n. 19858).

Un punto importante emerso in sede di discussione della causa ha riguardato la questione della quantificazione del danno alla concorrenza, in presenza di sicure violazioni normative, ma in assenza di precisi indici e parametri di riferimento in ordine ai maggiori costi sostenuti dall'Amministrazione, non essendo stata effettuata la gara ma l'affidamento diretto.

Si tratta di questione di estremo rilievo che si pone in ogni occasione nella quale si assiste ad una violazione delle norme sugli affidamenti di contratti pubblici e all'ingiustificata e reiterata proroga di contratti per l'affidamento di servizi o la fornitura di beni. E' indubbia la violazione normativa e la situazione di "*cattiva amministrazione*" ma le

conseguenze risarcitorie mutano in misura significativa a seconda della nozione di danno che viene accolta.

Le istruttorie della Procura contabile in questo settore sono numerose, avviate anche a seguito di segnalazioni degli organi di revisione delle Amministrazioni interessate, di cittadini o degli organi di stampa, e l'esito delle stesse dipende dalla configurazione della nozione di danno e dal raggiungimento della prova che la violazione ha comportato un pregiudizio patrimoniale per l'Ente;

- è stato contestato ad un Dirigente della Regione Piemonte del Settore tributi, l'illecito affidamento e il successivo mantenimento in regime di proroga ad una società della concessione relativa al servizio di accertamento e riscossione della tassa automobilistica della Regione Piemonte, ottenendo quale corrispettivo somme di denaro ed altri benefici.

Il sequestro e la successiva azione in relazione al danno da tangente, alla concorrenza ed all'immagine sono stati promossi anche contro gli amministratori e dirigenti della società concessionaria.

Il sequestro è stato concesso per l'importo di euro 5.092.968,10 (giudizio n. 19868).

Sempre nei confronti della società concessionaria, quale agente contabile incaricato della riscossione di tributi regionali, è stato avviato giudizio per resa di conto per gli anni 2004-2014 poiché non era stato presentato il conto giudiziale che, peraltro, la Regione non aveva chiesto (G 19857).

In proposito, val la pena segnalare che la Procura regionale ha verificato, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte per l'esercizio 2015, che gli agenti contabili della Regione negli ultimi anni non hanno presentato il conto giudiziale. A

seguito del rilievo, la Regione ha attivato le procedure per la presentazione dei conti giudiziali degli agenti contabili che operano al suo interno (la Procura, anche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2016, si riserva di verificare l'effettivo adempimento);

- è stato contestato ad un'addetta contabile di un Comune di essersi impossessata negli anni 2009 - 2014 del complessivo importo di euro 129.228,35 riferito ai diritti di segreteria delle pratiche edilizie che incassava e che riversava solo in parte nella tesoreria dell'Ente locale (giudizio n. (20054).

L'azione ha messo in luce che in alcuni Enti, anche di non piccole dimensioni, è ancora attivo un meccanismo di incasso di parte delle entrate locali per cassa, senza transitare dal tesoriere. E' indubbio che tale modalità operativa presenta sicure opacità e favorisce distrazione delle somme incassate, come avvenuto nel caso di specie.

La denuncia è stata presentata dall'Ente, nel momento in cui ha avuto contezza del fenomeno, sia alla Procura della Repubblica competente per territorio che alla Procura contabile. Le due Procure hanno coordinato le indagini delegando gli accertamenti di rispettiva competenza alla Guardia di finanza che ha operato per conto di entrambe, secondo le finalità proprie di ciascuna Autorità giudiziaria.

Si tratta di un modello operativo che, grazie alla collaborazione della Procura Generale presso la Corte d'Appello del Piemonte e delle singole Procure della Repubblica presso i Tribunali del Distretto, è stato attuato, con risultati positivi, in numerose occasioni.

Nel corso del 2016, le parti private hanno presentato 7 appelli e la Procura regionale 4 appelli (dei quali due in via incidentale) in relazione a sentenze della Sezione giurisdizionale, anche degli anni precedenti. Sono stati presentati due ricorsi per Cassazione ai quali la Procura regionale ha resistito con controricorso (i dati analitici, anche degli anni precedenti risultano dall'Appendice 1).

Nel corso del 2016 le Sezioni di Appello hanno depositato 26 sentenze riferite ad appelli proposti avverso sentenze (anteriori al 2016) della Sezione giurisdizionale per il Piemonte, respingendo l'impugnazione in 21 casi e accogliendola in 5 casi.

Esecuzione delle sentenze e recupero del danno

Il Codice della Giustizia contabile ha innovato la materia dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti prevedendo, da un lato, un ruolo attivo di indirizzo e controllo del Pubblico ministero contabile sull'attività esecutiva in concreto posta in essere dalle Amministrazioni danneggiate e, dall'altro, definendo con più precisione la possibilità degli Enti di ricorrere oltreché all'esecuzione esattoriale alla ordinaria procedura esecutiva disciplinata dal codice di procedura civile (artt. 212 – 216 del Codice).

Nel corso del 2016, anche in relazione alle nuove funzioni di indirizzo e verifica, è stata rimodulata l'organizzazione dell'Ufficio Esecuzioni della Procura, sia per rispondere alle nuove esigenze che per dare ulteriore impulso all'attività di esecuzione, necessaria per rendere effettiva l'attuazione delle sentenze di condanna. Sono state previste ed attuate, in particolare, modalità semplificate nella richiesta preliminare dei pagamenti e disposti accertamenti patrimoniali nei casi più

complessi, così da semplificare l'attività delle Amministrazioni in sede esecutiva.

Al netto della lentezza che contraddistingue le procedure esecutive nel nostro Paese, dell'accertata insolvenza di alcuni debitori anche di importi elevati, della sospensione dell'esecutività della sentenza in caso di appello (art. 190, co. 4, con una norma che si pone in controtendenza rispetto all'ordinamento che, nella materia civile e amministrativa prevede la provvisoria esecutività di tutte le sentenze di primo grado) e dell'atteggiamento "burocratico" di alcune Amministrazioni, l'esecuzione delle sentenze di condanna sta procedendo in modo positivo, garantendo risultati significativi (nell'Appendice n. 3 sono indicati i dati dei recuperi dell'ultimo triennio).

Nel corso del 2016 sono stati recuperati crediti per euro 3.909.334,53, riferiti a sentenze del 2016 (in minima parte) e degli anni precedenti.

Val la pena sottolineare che nel 2016 vi è stato il recupero dell'ulteriore importo di euro 335.807,00, a seguito dell'attività istruttoria o dell'invito a dedurre notificato dalla Procura.

Conclusioni

L'attività della Procura contabile proseguirà, nel solco già avviato, perseguendo, laddove possibile in base alle denunce e segnalazioni ricevute, le situazioni di "*cattiva amministrazione*" che hanno comportato distrazione di risorse pubbliche dalla loro finalità, realizzazione incompleta di opere e progetti pubblici, danni, anche di limitato importo patrimoniale, che abbiano inciso sulla credibilità e funzionalità dell'Amministrazione e della sua organizzazione.

A conclusione della relazione, ringrazio i Colleghi che nel 2016 hanno operato in Procura, con competenza e passione, e il personale del ruolo amministrativo che, con particolare dedizione e spirito di servizio, ha collaborato sia nelle attività di carattere generale che nelle istruttorie in misura determinante per la funzionalità e il raggiungimento degli obiettivi dell'Ufficio.

Un apprezzamento per la sua autorevole presenza viene rivolto, al Rappresentante del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ed al Presidente dell'Associazione dei magistrati contabili, che ci ha onorati con la sua partecipazione.

Un sentito ringraziamento deve essere rivolto anche ai Colleghi della magistratura ordinaria ed amministrativa, all'Avvocato Distrettuale dello Stato ed ai componenti dell'Avvocatura distrettuale, agli esponenti delle istituzioni pubbliche, onorari o di carriera, che, con la loro attività, condividono l'impegno del rafforzamento della legalità e dell'efficienza dell'agire della Pubblica amministrazione.

Un vivo apprezzamento è rivolto alla Guardia di Finanza, qui rappresentata dal Suo Comandante regionale, per l'insostituibile e prezioso supporto tecnico-professionale offerto in relazione all'attività della Procura ed in particolare alle indagini economiche e finanziarie, sempre più complesse, che sono state delegate a vari Reparti operanti in Regione. Un cenno particolare deve essere indirizzato al Nucleo di Polizia Tributaria di Torino ed alle sue articolazioni della Spesa Pubblica e della Sezione Accertamento Danni Erariali, che opera presso la Procura contabile, per la continua, apprezzata e preziosa collaborazione.

Un ringraziamento deve essere indirizzato al Comandante della Legione Piemonte e Valle d'Aosta dell'Arma dei Carabinieri per la

disponibilità costantemente manifestata dall'Arma per le esigenze della Procura regionale in relazione allo svolgimento di alcune inchieste.

Un particolare saluto viene rivolto all'Avvocatura dello Stato, agli Avvocati del libero foro ed a quelli che operano nelle Avvocature degli Enti pubblici. Nella rigorosa distinzione dei ruoli, anche a seguito delle innovazioni introdotte dal Codice della Giustizia contabile, hanno sempre collaborato lealmente con la Procura contabile, anche – e soprattutto - nei casi nei quali non ne condividevano l'operato.

Un pubblico riconoscimento infine è dedicato ai giornalisti che, oltre ad aver segnalato in numerosi casi situazioni di "*cattiva amministrazione*", hanno seguito con attenzione e competenza l'attività della Procura contabile, informando correttamente l'opinione pubblica in merito all'utilizzo delle risorse finanziarie della collettività ed alle iniziative intraprese per contrastare i fenomeni illeciti, pur nell'osservanza del doveroso riserbo sulle indagini in corso.

Nel ringraziare tutti i presenti per l'attenzione riservata, Le chiedo Sig.ra Presidente di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2017 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti del Piemonte,

Torino, 24 febbraio 2017

Giancarlo Astegiano

Appendice n. 1

DATI GENERALI TRIENNIO 2014-2016			
	2014	**2015**	**2016**
PROCEDIMENTI PENDENTI A INIZIO ANNO	2.744	3.139	3.377
NUOVE DENUNCE	1.219	1.147	1.223
TOTALE CARICO	3.963	4.286	4.600
ARCHIVIAZIONI	777	860	1.566
CITAZIONI	46	61	47
GIUDIZI PER RESA DI CONTO	1	1	6
PROCEDIMENTI PENDENTI A FINE ANNO	3.139	3.364	2.981

APPELLI E RICORSI			
Anno	**Appelli di parte**	**Appelli Procuratore regionale**	**Ricorsi e Controricorsi in Cassazione**
2014	4	4	3
2015	10	3	1
2016	7	4	9*
* 8 controricorsi si riferiscono ad un solo giudizio			

Appendice n. 2

PROCEDIMENTI PER ORIGINE DENUNCIANTE			
Origine Denunciante	**2014**	**2015**	**2016**
CORTE DEI CONTI	26	9	7
STATO (AMMI.NI STATALI E RAGIONERIE DELLO STATO)	420	409	331
INIZIATIVA PROCURATORE REGIONALE	46	5	9
ENTE LOCALE	347	334	419
MAGISTRATURA MILITARE	3	4	6
COLLEGIO REVISORI	4	4	2
DENUNCIANTE PRIVATO	97	96	100
CONSIGLIERI COMUNALI, PROVINCIALI E REGIONALI	39	73	71
STAMPA - MASS MEDIA	97	85	119
DENUNCIANTE ANONIMO	61	64	50
INIZIATIVA PROCURATORE GENERALE	1		
ENTE PUBBLICO	12	7	13
MAGISTRATURA AMMINISTRATIVA	13	11	15
MAGISTRATURA ORDINARIA	35	36	57
ALTRI	18	9	24
Totale	**1.219**	**1.146**	**1.223**

Appendice n. 3

RECUPERI A SEGUITO ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA			
Anno	**Amministrazione Danneggiata**	**Numero di Sentenze in esecuzione**	**Importo recuperato nell'anno di riferimento in esito a sentenze esecutive di I e II grado anche pregresse**
2014	STATO	14	112.838,83
	ENTI LOCALI	20	107.112,54
	A.S.L.	9	598.564,25
	TOTALE	**43**	**818.515,62**
2015	STATO	29	1.626.809,23
	ENTI LOCALI	22	195.666,80
	A.S.L.	7	105.605,63
	ALTRI ENTI	1	8.416,10
	TOTALE	**59**	**1.936.497,76**
2016	STATO	44	545.875
	ENTI LOCALI	18	3.287.577,65
	A.S.L.	9	64.923
	ALTRI ENTI	5	10.958,16
	TOTALE	**76**	**3.909.335**

RECUPERI A SEGUITO ATTIVITA' DELLA PROCURA ANTECEDENTI ALLA SENTENZA				
Anno	**A seguito di attività istruttoria**	**A seguito di invito a dedurre**	**In corso di giudizio**	**Totali Anno**
2014	90.452	383.890	3.600	**477.942**
2015	170.081	391.145	132.152	**693.379**
2016	142.712	169.095	24.000	**335.807**

Appendice n. 4

Quadro sintetico delle principali azioni promosse dalla Procura nel 2016

- G19839 – giudizio attivato per danno patrimoniale nei confronti di un dipendente di una sede provinciale dell'INPS, per essersi appropriato delle somme liquidate a titolo di ratei di pensione maturati e non riscossi dai legittimi beneficiari, nonché per illegittimo sgravio di cartelle esattoriali per contributi non versati dalla moglie. Il procedimento penale per i reati di peculato e falso e per il reato di abuso d'ufficio è ancora in corso. Nei confronti del convenuto, contestualmente all'invito a dedurre è stata proposta istanza di sequestro conservativo, concesso con decreto in data 30.11.2015 del Presidente di questa Sezione per l'importo di euro 116.057,82, confermato dal Giudice designato con ordinanza in data 19.2.2016.

Il giudizio è stato deciso con la sentenza n. 277/16, che ha disposto la condanna del convenuto al pagamento dell'importo di euro 113.919,95;

- G19873 – giudizio attivato per danno patrimoniale, quantificato in euro 9.600,00, nei confronti del Segretario comunale e del Sindaco di un Comune in relazione ad illecito conferimento al Segretario comunale dell'incarico di Direttore generale dell'Ente. I provvedimenti attributivi dell'incarico di Direttore generale risultano generici e privi di una effettiva motivazione in ordine alle specifiche incombenze attribuibili ad un Direttore generale, tenendo anche conto che il Comune aveva ed ha una popolazione di circa 2.550 abitanti e che, all'epoca del conferimento dell'incarico, tutte le funzioni amministrative erano state attribuite all'Unione dei Comuni della quale l'Ente faceva parte.

Il giudizio si è concluso con la sentenza n. 264/16, di condanna del

Sindaco e del Segretario comunale che hanno già effettuato il pagamento;

- G 19997 - giudizio attivato per danno patrimoniale nei confronti del Presidente di un gruppo consiliare regionale per la violazione dell'obbligo di servizio risultante dalle deliberazioni n. 79/2014 e 62/2015 con le quali la Sezione del controllo del Piemonte aveva accertato irregolarità nella gestione dei contributi ottenuti per il funzionamento del gruppo per gli esercizi 2013 e 2014. Al convenuto è stato contestato il danno patrimoniale di euro 26.841. Il giudizio è ancora in corso.

- G 19999 – giudizio attivato nei confronti del Segretario generale di un Comune per illegittimo affidamento a società esterna di un incarico. Sono stati evidenziati plurimi profili di illiceità, che hanno messo in luce la dannosità della complessiva operazione per le finanze del Comune, in assenza di qualsivoglia effettiva utilità. Si è contestato che a fronte di un formale conferimento dell'incarico di prestazione di servizi si sia verificata un'elusione della disciplina imperativa stabilita dall'art. 6, co. 7 del D. Lgs. n. 165 del 2001 per gli affidamenti di consulenze da parte della pubblica amministrazione, alla quale risulta riconducibile l'affidamento in questione. L'incarico, relativo a due settori vitali e importanti dell'ente, quale quello della Polizia municipale e del Commercio, diretti da due Dirigenti di elevata esperienza, era stato affidato ad una società ma risultava svolto da un soggetto privo sia di qualsivoglia significativa esperienza che di un adeguato titolo di studio di livello universitario. Era stata verificata la mancata realizzazione dell'oggetto principale dell'incarico di "realizzazione del Piano di riorganizzazione relativo ai comparti del commercio ambulante dei mercati e del commercio in forma itinerante su aree pubbliche", la mancanza di atti comunali dai quali si potesse evincere l'effettività delle prestazioni e l'utilità ricavata dall'Amministrazione pubblica. Alla

convenuta è stata contestata la gravità della colpa per avere ideato e condotto una procedura pubblica allo scopo di sviare risorse finanziarie del Comune in assenza di presupposti normativi, programmatori e gestionali omettendo ogni controllo e verifica sull'attività effettivamente svolta e procedendo trimestralmente alla liquidazione dei compensi. L'importo del danno patrimoniale è stato quantificato in complessivi euro 135.800,00, corrispondenti all'ammontare dei compensi versati alla società che, in realtà, non era che una "scatola vuota".
Il giudizio è stato deciso con la sentenza n. 6/17 che ha condannato il convenuto al pagamento dell'importo di euro 20.000,00.

- G 20028 - giudizio per danno all'immagine quantificato in euro 30.000,00 attivato nei confronti di un infermiere professionale operante presso la S.C. Emergenza Sanitaria Territoriale in relazione al reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio definito in sede penale con sentenza di patteggiamento divenuta irrevocabile. In particolare la dipendente, in caso di sinistri stradali con richiesta di intervento di autoambulanza, ritardava l'invio del mezzo, al fine di segnalare via sms ad un gestore di carri attrezzi il luogo del sinistro.
Il giudizio è stato deciso con la sentenza n. 276/16 che ha condannato la convenuta al pagamento dell'importo di euro 4.800,00.

- G 20024 - giudizio per danno patrimoniale attivato, in via principale a titolo di dolo, nei confronti di una società e del suo legale rappresentante, affidataria del servizio di gestione di una comunità terapeutica per minori, nonché, in via sussidiaria a titolo di colpa grave, nei confronti del responsabile e funzionario della Direzione Sanità della Regione Piemonte, dei membri del Coordinamento Regionale di Neuropsichiatria Infantile, del Presidente e dei Membri della Commissione di Vigilanza della ASL VC, in relazione ad illecita percezione di compensi per il

ricovero di pazienti psichiatrici in una struttura priva dei requisiti minimi previsti dalla normativa in materia di autorizzazioni e accreditamenti, in considerazione delle gravissime carenze strutturali, igieniche, sanitarie e di organico. Ai convenuti è stato contestato il danno patrimoniale di complessivi euro 1.107.143,32, corrispondente ai compensi illegittimamente percepiti dalle rispettive ASL.
Il giudizio è stato definito con sentenza n. 7/17 di condanna della sola società al pagamento dell'importo di euro 465.000,18.
In relazione ad analoghe fattispecie riguardanti altre due cooperative di gestione di Comunità Terapeutiche per Minori sono stati attivati due giudizi (G20102 e G20103) per il danno quantificato rispettivamente in euro 1.246.131,03 e 2.393.870,29;

- G 20091 – giudizio per danno patrimoniale attivato nei confronti di una società automobilistica beneficiaria di aiuti di stato alla formazione professionale (fondo di rotazione ex art. 25 l. 845/78 e art. 9 l. 236/93) e dei suoi amministratori per il danno quantificato in complessivi euro 7.681.682,80, corrispondente al contributo indebitamente erogato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in convenzione con la Regione Piemonte e la Regione Toscana, in conseguenza della truffa ordita a carico delle Amministrazioni pubbliche attraverso la produzione di una falsa polizza fideiussoria, a fronte di corsi di formazione e riqualificazione del personale mai avviati, se non in minima ed insignificante misura.
Il giudizio è ancora in corso.

- G 20112 – è stato attivato il giudizio per danno patrimoniale nei confronti dei gestori di una struttura ricettiva alberghiera in relazione al mancato riversamento ad un Comune delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno negli anni 2013 e 2014 per complessivi euro

45.867,00, in base al presupposto che il soggetto gestore di struttura ricettiva alberghiera, in relazione alla riscossione dell'imposta di soggiorno, sia da considerare agente contabile nella ricorrenza delle condizioni stabilite dalla giurisprudenza contabile.
Il giudizio è ancora in corso.

- G 20111 e G 20120 - sono stati attivati due giudizi per l'ipotesi di responsabilità tipizzata dall'art. 53, co. 7, d. lgs. 165/2001: il giudizio per il danno di euro 92.000,00, nei confronti di un funzionario dell'Agenzia delle entrate per il mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza dei compensi percepiti per lo svolgimento di attività libero professionale presso uno studio commercialistico in difetto dell'autorizzazione prevista dall'art. 53, co. 7, d. lgs. 165/2001 ed il giudizio per il danno di euro 44.265,00 nei confronti di un appuntato dell'Arma dei carabinieri per lo svolgimento di attività libero professionale (procacciatore d'affari di una società) senza la preventiva autorizzazione ministeriale.
I giudizi sono ancora in corso.