



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LOMBARDIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Salvatore Pilato

MILANO, 8 MARZO 2019



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LOMBARDIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Salvatore Pilato

MILANO, 8 MARZO 2019



CORTE DEI CONTI

“Il bilancio deve essere equilibrato, il tesoro ripianato, il debito pubblico ridotto, l’arroganza della burocrazia moderata e controllata, per far sì che Roma non vada in bancarotta”

Marco Tullio Cicerone, I secolo a.C.

Indice parte prima Il contesto generale

1. INTRODUZIONE. 1.1. La crescita progressiva della domanda di Giustizia economico-finanziaria. **1.2.** La clausola generale di diritto pubblico nel decorso dei primi venticinque anni. **1.3.** L'attualità della clausola generale di diritto pubblico sul danno all'erario.

2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI. L'AMPLIAMENTO DELL'ACCESSO AL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

3. IL VALORE AGGIUNTO NELLE MATERIE DI CONTABILITÀ PUBBLICA. LA CONCEZIONE "UNITARIA" DELLA GIURISDIZIONE SULL'ECONOMIA PUBBLICA

4. IL SISTEMA DI PREVENZIONE E DI TUTELA DELLA LEGALITÀ AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA. 4.1. Sinergie e raccordi nella cooperazione istituzionale e nella collaborazione giudiziaria. **4.2.** Alcune considerazioni sullo stato della legislazione anticorruzione e sul ruolo dell'Anac. **4.3.** La prevenzione finanziaria dei nuovi fenomeni corruttivi. Alcuni profili critici sul "furto di futuro e di democrazia".

5. GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ SUI TEMI STRATEGICI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA. 5.1. L'atipicità della devianza finanziaria e la nozione evolutiva del rapporto di servizio. **5.2.** La concezione unitaria della discrezionalità amministrativa. Il sindacato sostanziale-funzionale di economicità. **5.3.** L'ampliamento dell'area del danno risarcibile. La concezione sostanziale nelle nuove categorie.

6. LE SOCIETÀ PUBBLICHE: LA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ DOPO IL TESTO UNICO. I PROFILI CRITICI NEL QUADRO ATTUALE. 6.1. Le società pubbliche: questioni aperte e questioni non risolte nella tutela della finanza pubblica.

7. LA STAGIONE NORMATIVA DEL CODICE CONTABILE E LO STATO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA. 7.1. Le criticità della fase pre-processuale. L'effettività nel modello processual-civilistico.

Indice parte seconda Le attività inquirenti nell'anno 2018

1. LA GESTIONE DELL'ARCHIVIO ISTRUTTORIO E L'ANDAMENTO CICLICO DELLE NOTIZIE DI DANNO. 1.1. L'andamento delle attività istruttorie e gli indicatori di produttività. **1.2.** I dati statistici generali sulle attività 2018. **1.3.** Deflazione ed accelerazione delle attività istruttorie.

2. LE CITAZIONI ED I GIUDIZI NELLE MATERIE DI PARTICOLARE RILEVANZA ED INTERESSE PROCESSUALE. 2.A. Citazioni in casi di particolare interesse per rilevanza finanziaria, amministrativa e/o ambientale delle singole fattispecie per giudizi in corso di trattazione. **2.B.** Danni erariali in materia sanitaria. **2.C.** Citazioni in fattispecie di rimborso illegittimo delle spese dei gruppi politici istituiti presso il Consiglio regionale per la Lombardia.

3. QUADRO DI SINTESI DELLE CITAZIONI IN EVIDENZA PER IMPORTO FINANZIARIO.
3.A. Contratti pubblici, danni patrimoniali diretti ed indiretti, danni da disservizio e dall'immagine. **3.B.** Omessi versamenti. **3.C.** Malpractice medica.

4. SEQUESTRI CONSERVATIVI

5. SENTENZE IN FATTISPECIE DI PARTICOLARE INTERESSE ANCHE CON SPECIFICO RIFERIMENTO AI DANNI PER FATTI CORRUTTIVI IN GENERE ED ALLA MATERIA DEGLI APPALTI PUBBLICI. **5.A.** Sentenze con significative affermazioni di principi in diritto. **5.B.** Sentenze per fatti burocratici-pulviscolari di corruzione e di concussione ed altri reati contro la p.a. con danni patrimoniali e non patrimoniali.

6. ALTRE SENTENZE RILEVANTI PER MATERIA E PER AMBITI DI ATTIVITÀ. **6.A.** Danni nella gestione delle società a partecipazione pubblica. **6.B.** Fattispecie di colpa medica (clinical malpractice). **6.C.** Giudizi per responsabilità nella gestione e nei rimborsi di spesa dei consiglieri regionali. **6.D.** Danni nella gestione immobiliare

7. LE RESPONSABILITÀ TIPIZZATE E SANZIONATORIE

8. ALTRE INFORMAZIONI IN EVIDENZA. **8.A.** Frodi e irregolarità in finanziamenti comunitari. **8.B.** Danni nella gestione del personale. **8.C.** Stato delle istruttorie su EXPO 2015. **8.D.** La sentenza Cass. SS.UU. 33365/18. **8.E.** Dati economico-finanziari relativi alla esecuzione delle sentenze di condanna. **8.F.** Questioni applicative degli istituti disciplinati nel nuovo codice di giustizia contabile.

9. METODI ED ORIENTAMENTI PER MATERIA. **9.1.** I contratti pubblici e la economicità della spesa. **9.2.** Le spese dei gruppi consiliari. **9.3.** Le società a partecipazione pubblica. **9.4.** Il giudizio di conto a garanzia della economicità e della trasparenza finanziaria. **9.5.** I debiti fuori bilancio nella gestione patrimoniale e finanziaria degli enti locali. **9.6.** Frodi e irregolarità nella gestione dei contributi nazionali e comunitari. **9.7.** Le situazioni di incompatibilità e di conflitto d'interesse nell'esercizio non autorizzato di attività professionali extra-lavorative (violazione dell'art.53 d.lgs. n.165/2001-TUPI). **9.8.** Gli accertamenti sulla spesa sanitaria. La colpa medica.

10. ALCUNE NOTAZIONI SU TEMI DI RILEVANZA ORGANIZZATIVA ED ISTRUTTORIA.
10.1. Gli obblighi di denuncia nell'anticorruzione. I rapporti con il sistema dei controlli interni. **10.2.** Il collegamento con le indagini penali. I rapporti tra gli uffici del pubblico ministero. **10.3.** I danni da reato.

11. L'ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO E DELLE FUNZIONI. LA UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI

12. CONCLUSIONI

PARTE PRIMA

IL CONTESTO GENERALE

1. Introduzione

1.1. La crescita progressiva della domanda di Giustizia economico-finanziaria

L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 rappresenta -oramai per consuetudine- non una cerimonia, ma un'udienza destinata a raccogliere le riflessioni sull'effettività delle *risposte* alla *domanda* di Giustizia contabile, sullo stato dell'organizzazione degli Uffici, e sulla dimensione e sui contenuti dei risultati prodotti a tutela dell'integrità e della economicità nella gestione dei bilanci pubblici, e dell'efficienza amministrativa.

Invero, la originaria matrice consuetudinaria e formale della cerimonia d'udienza, ha oramai ceduto integralmente il proprio spazio in favore dei profili sostanziali, generati dal sempre più pressante bisogno della società civile di accedere con piena trasparenza a tutti i dati e le informazioni utili a conoscere l'andamento amministrativo nella gestione finanziaria degli interessi pubblici.

Tale evidente bisogno, in continua crescita nel più recente periodo, è correlato alla necessità di valutare il rapporto di proporzione e d'adeguatezza della domanda di Giustizia all'effettivo funzionamento delle garanzie collocate a protezione oggettiva dei diritti fondamentali della Persona e del Cittadino.

Per una felice coincidenza dalla quale possono trarsi importanti significati, l'udienza di apertura dell'anno giudiziario 2019 presso la Corte dei conti di Milano si svolge nella data della *Giornata Internazionale della Donna*, che ricorda le conquiste sociali, economiche e politiche, per l'eliminazione di inique e gravose discriminazioni tra generi ed indica i percorsi di Cultura necessari alla costruzione di una società autenticamente libera, democratica, solidale e spontaneamente orientata verso la prevenzione di qualsiasi forma di violenza fisica e morale.

Non è mai superfluo ricordare che l'uguaglianza sostanziale, il divieto di discriminazione di qualsiasi genere e tipo ed il principio solidaristico, costituiscono i pilastri fondanti del Patto costituente la Repubblica, che sostengono un Progetto sociale lungimirante per il definitivo superamento di qualsiasi fenomeno anti-democratico e per la piena apertura in favore dei diritti sociali.

Dal contesto generale dell'anno trascorso emergono molti temi e questioni -eterogenei ma sempre reciprocamente collegati- che coinvolgono tutte le attività svolte dalla Corte dei conti nel territorio regionale della Lombardia, e che condizionano -con peso incisivo- i percorsi di applicazione e di esecuzione degli istituti di garanzia, processuale e non processuale, orientati alla tutela della buona amministrazione.

Le attività giudiziarie svolte dalla Corte dei conti nell'anno 2018 presentano caratteristiche e connotati che si collocano in naturale prosecuzione logica e sostanziale con gli anni anteriori, senza alcuna soluzione di continuità e con una precisa saldatura tra i diversi profili organizzativi, critici e problematici.

Il quadro introduttivo è occupato dalle costanti linee di tendenza che accomunano il triennio precedente, con palesi affinità che coinvolgono non solo i temi generali sulle questioni emergenti, ma anche le dinamiche degli strumenti e degli istituti utilizzati per la ricerca di soluzioni e di risposte ai bisogni di effettività della Giustizia contabile.

In primo luogo, deve annotarsi la tendenza crescente dei bisogni di protezione dei diritti fondamentali della Persona (segnati dai plessi costituzionali: Istruzione, Lavoro e Impresa, Sanità e Ambiente), i quali reclamano una qualità delle prestazioni dei servizi pubblici sempre più adeguata non solo ai disagi, agli svantaggi ed alle fragilità sociali, ma anche alle condizioni del mercato per il sostegno degli investimenti a favore della crescita economica¹.

¹ “La nascita e lo sviluppo dello Stato democratico sono indissolubilmente legati all'affermazione e all'espansione dei diritti sociali quale strumento idoneo ad affermare i principi di libertà e di eguaglianza posti dal costituente a fondamento della Repubblica. Una delle sfide più impegnative del tempo in cui viviamo sta proprio nella ricerca di un temperamento tra esigenze di bilancio e tutela dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione. Si tratta di un tema delicato che richiede di agire sempre con grande saggezza. Vi sono, da un lato, diritti incompressibili che devono

I mutamenti irreversibili di tali bisogni obbediscono a precise spinte ed a specifiche e puntuali esigenze, le quali richiedono tempi rapidi nelle risposte sollecitate a protezione dei diritti del Cittadino.

In tale contesto, è collocata in rilievo la relazione di dipendenza finanziaria tra i diritti fondamentali ed i diritti sociali -da un lato- e le condizioni di fattibilità e di eseguibilità delle prestazioni e dei servizi pubblici, necessari ed indispensabili alla effettiva realizzazione della dimensione solidaristica nei rapporti quotidiani tra cittadini e pubblica amministrazione².

Pertanto, in secondo luogo, cresce -di conseguenza- la dimensione e la consistenza dei diritti di partecipazione democratica, tra i quali annoverare il diritto alla trasparenza finanziaria, con il riversamento sul diritto amministrativo della ricerca degli strumenti, e degli interventi di riforma strutturale, per assicurare il superamento delle cause della crisi economica e la stabilità dei percorsi di crescita sociale ed economica nei diversi contesti territoriali e locali.

Uguaglianza sostanziale e solidarietà sociale (artt. 2-3 cost.) non possono coniugarsi senza un quadro normativo idoneo a rafforzare le relazioni tra la trasparenza finanziaria, i controlli pubblici ed i diritti di partecipazione democratica (artt. 97, 100, 103 cost.).

Ed allora, in terzo luogo, è alquanto comprensibile la dilatazione dell'area d'insofferenza e di reazione, verso le situazioni pubbliche viziate da inefficienza amministrativa, devianza finanziaria, spreco di risorse, e gestione personalistica ed egoistica delle risorse collettive.

essere salvaguardati, con priorità su altri interessi, anche a fronte di pressanti esigenze di bilancio. È, d'altronde, evidente come, senza finanze pubbliche solide e stabili, non risulti possibile tutelare i diritti sociali in modo efficace e duraturo, assicurando l'indispensabile criterio dell'equità intergenerazionale. In quest'ambito il bilanciamento dei valori e la verifica delle compatibilità spettano agli organi di indirizzo politico, nel rispetto del dettato costituzionale. Compete, invece, alla magistratura contabile, come ci ricorda la Corte costituzionale, il controllo complessivo della finanza pubblica ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e in funzione di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive (Discorso del Presidente della Repubblica S. Mattarella nell'occasione dell'incontro con i magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, Roma, Palazzo del Quirinale, 28.11.2018).

² v. Atti 64° Convegno di studi amministrativi, "Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie" Varenna 20-22 settembre 2018.

I magistrati della Corte dei conti hanno avvertito -da tempo- l'elevarsi della complessità nelle dinamiche di funzionamento del sistema preposto a rendere la risposta ai crescenti bisogni di Giustizia finanziaria nella gestione delle risorse pubbliche, ed hanno di recente riavviato il dibattito sulla idoneità degli interventi normativi di riforma dell'amministrazione e del processo contabile, a rafforzare le garanzie di effettività per il buon andamento e l'integrità della finanza pubblica.

Dunque, in conclusione, nell'ultimo luogo della riflessione generale ed introduttiva, si constata che proprio nell'ambito di tali dibattiti, emergono le pressanti istanze che contraddistinguono i bisogni diffusi di buona amministrazione di cui i cittadini si fanno portatori nei confronti delle Istituzioni di garanzia, le quali non possono essere disgiunte da approfondite riflessioni sui contenuti degli strumenti normativi e sullo stato delle risorse d'organizzazione predisposte per conferire effettività alla Giustizia contabile (v. artt. 1-3 CGC).

Infatti, il *principio di effettività* della giurisdizione contabile pronunziato con formula nitida e netta dall'art. 3 CGC³, proprio per la sua natura ed i suoi significati, non può essere inteso come una mera proclamazione della finalità della tutela giurisdizionale, e -pertanto- deve ricondursi alla ragionevole verifica di efficacia e di adeguatezza degli strumenti processuali, e di proporzionalità e di idoneità dell'organizzazione degli uffici rispetto alle funzioni, alle competenze ed alle materie conferite, in conformità ai parametri europei.

Quindi, le riflessioni sull'effettività delle *risposte* alla *domanda* di Giustizia contabile devono sempre tenere in primaria considerazione, il mutamento dei bisogni e delle aspettative delle Comunità territoriali, e la continua crescita della domanda di Giustizia economico-finanziaria nelle relazioni con le Istituzioni rappresentative e con le Istituzioni di garanzia.

La crescita della domanda di Giustizia sollecita la continua attenzione sulle valutazioni delle attività svolte e dei risultati conseguiti in relazione allo stato dell'organizzazione degli Uffici.

³ Art. 2 CGC (Principio di effettività): La giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

1.2. La clausola generale di diritto pubblico nel decorso dei primi venticinque anni

L'effettività della tutela economico-finanziaria degli interessi pubblici nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti dipende da molteplici fattori normativi, tra i quali un ruolo fondamentale deve attribuirsi alla responsabilità amministrativa che è divenuta la categoria giuridica necessaria ed indispensabile per il contrasto dei fenomeni di illegittimità e di devianza finanziaria, sempre più spesso generatori di ingenti danni, patrimoniali e non patrimoniali al bilancio della pubblica amministrazione.

La responsabilità amministrativa è un istituto giuridico fondato sulla clausola generale di diritto pubblico, tendenzialmente aperta, la quale è stata introdotta nel primo ciclo della legislazione nazionale risalente agli anni '90, dedicata al contrasto della devianza finanziaria ed alla tutela della economicità e dell'efficienza nella gestione dei bilanci pubblici.

In quel contesto normativo, palesemente contraddistinto dalla necessità di contrasto di gravi fenomeni di cattiva amministrazione, la legge n. 20/1994 (art. 1) - la quale compie, quindi, il venticinquesimo anno nel corrente anno -, ha configurato ed introdotto una disciplina uniforme ed indifferenziata, applicabile a tutte le attività di diritto pubblico e/o di rilevanza pubblica.

Dalla dimensione applicativa, ricostruita nelle diverse fasi delle esperienze giurisprudenziali, che prendono la loro origine proprio dalla legislazione degli anni '90, emergono i lineamenti di un istituto giuridico alquanto articolato e complesso, meritevole di riconsiderazione nel fondamento costituzionale, certamente collocato a garanzia dell'efficienza amministrativa e del buon andamento delle gestioni pubbliche (artt. 28-97 Cost.), ed oggi partecipe – con pieno titolo e legittimazione normativa – delle misure integrate di prevenzione dell'illegalità nella finanza pubblica allargata.

La pressante attualità delle esperienze applicative è sempre stata intimamente connessa alla diffusa esigenza di rafforzamento delle misure di tutela dell'integrità della finanza pubblica – non solo nazionale, ma anche euro/comunitaria –, continuamente aggredita da fenomeni

ciclici di devianza economico-finanziaria, che rappresentano un vero e proprio *fiume in piena*, da arginare nei flussi generatori dei fatti illeciti, e da prosciugare nelle fonti di produzione delle cause lesive e distorsive della sana gestione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

I *coefficienti di effettività* nelle esperienze applicative che segnano la vitalità giuridica dell'istituto dal 1994 ad oggi, seguono un corso altalenante, con frequenza segnato da incoerenze ed illogicità per la contraddittoria e contestuale presenza di tendenze evolutive e di contro-tendenze involutive, connesse e dipendenti dalla discontinuità di molteplici fattori.

Il primo fattore discontinuo, ad alta incidenza negativa sull'effettività dell'istituto, è correlato all'elevato tasso di disorganicità, incompletezza e lacunosità della legislazione in materia di contabilità e finanza pubblica, la quale – soprattutto nell'ultimo decennio – si è espressa con discipline approvate – in prevalenza – sotto la spinta dell'urgenza e dell'emergenza, in difetto di un disegno ragionevole e razionale, da riferire al sistema giurisdizionale di tutela dell'integrità della finanza pubblica.

La coerenza logica e l'utilità giuridica dei principi utilizzati per la ricostruzione dei lineamenti normativi della clausola generale di diritto pubblico, nella prospettiva ultra-ventennale con decorrenza dal '94, è periodicamente messa in discussione con argomenti critici, fondati su una impropria lettura degli effetti reali, rilevati nell'analisi dei risultati conseguiti con le esperienze applicative.

Da tale tipologia di analisi, incentrata sul rischio di responsabilità amministrativa (*e non sul rischio d'amministrazione*) emerge la eccessiva divaricazione tra la massima consistenza del *rischio percepito* dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, ed il *rischio reale* valutabile sul fondamento dei dati quantitativi pluriennali degli esiti giurisdizionali, considerati dalla fase pre-processuale alla fase dell'esecuzione delle sentenze definitive di condanna.

Nelle opinioni critiche la causa fondamentale dell'eccesso di distanza tra il *rischio percepito* ed il *rischio reale* di responsabilità amministrativa è stata individuata nella confluenza di tre fattori. Il primo elemento che compone il quadro critico, deriva dall'incessante estensione

del rapporto di servizio, il secondo elemento discende – poi – dalla moltiplicazione giurisprudenziale della ricerca e della selezione dei danni risarcibili, il terzo elemento è connesso – infine – alla possibile coesistenza di una contemporanea pluralità di giudizi sul medesimo fatto dannoso, ispirata dalla convinzione – tutt'altro che dimostrata – che il numero delle giurisdizioni attivabili sia direttamente proporzionale alla effettività della tutela risarcitoria delle risorse pubbliche .

Invero, lo sviluppo dell'analisi del diritto giurisprudenziale formato su ciascuno dei fattori indicati quali indicatori di presunta instabilità ed in-effettività della responsabilità amministrativa, dimostra – al contrario – che il rapporto di servizio, il danno pubblico risarcibile, ed il cumulo di azioni a tutela dell'integrità della finanza pubblica, rappresentano le aree interpretative maggiormente esposte all'oscillazione degli indirizzi giurisprudenziali, ma al contempo costituiscono le *chiavi di volta* per conseguire un significativo incremento di effettività nelle strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità amministrativa.

1.3. L'attualità della clausola generale di diritto pubblico sul danno all'erario

Nelle dinamiche di funzionamento del complesso sistema delle tutele giurisdizionali, nell'ambito del quale gli artt. 100 e 103 Cost. operano oramai nel contesto ampliato dagli artt. 24-97-111 Cost. e nell'ampio raggio della cornice europea, la ri-scrittura dei collegamenti tra le giurisdizioni riconosce alla Corte dei conti la titolarità di un effettivo e concreto "*fattore aggiunto*", di tutela dell'erario nazionale e comunitario.

L'attività svolta con l'esercizio della funzione inquirente investe tutti gli aspetti della gestione finanziaria ed economica delle pubbliche amministrazioni, e si confronta con tipologie di condotte ad alta complessità d'accertamento e con fattispecie di interesse sociale, rilevanti per il contenuto e per il pregiudizio economico spesso ingente⁴.

⁴ I dati numerici, le tipologie e le fattispecie maggiormente significative sono espone nella seconda parte della relazione, con l'ausilio delle tabelle statistiche e di confronto comparativo.

Fenomeni quali la corruzione *in senso lato* e l'illegalità nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici, l'elusione illecita dei vincoli di bilancio e delle regole dell'evidenza pubblica, le frodi comunitarie, le gravi criticità nel completamento delle opere pubbliche, gli illeciti nella gestione dei finanziamenti alla politica, la devianza finanziaria e gli sprechi nella gestione della spesa sanitaria, le complessità degli accertamenti sugli organismi societari a capitale pubblico - per non aggiungere altro - , sono costantemente e quotidianamente presenti nell'esercizio delle funzioni inquirenti, con la manifestazione di indici di complessità informativa ed investigativa in continua crescita.

Emergono nuove tipologie di danno erariale che divengono oggetto di accertamento, talvolta anche in fattispecie rimaste inizialmente fuori dall'investigazione degli indizi d'illiceità finanziaria, le quali aprono nuovi orizzonti all'intervento del giudice contabile.

In tal modo la giurisdizione della Corte segue l'evolversi dell'attività amministrativa e il divenire della vita economica e sociale del Paese, restando sempre collegata agli interessi diffusi della comunità civile.

In tale contesto di osservazione, è necessario sottolineare che il *polimorfismo tipologico e sostanziale* dell'illecito contabile, dipende dalla libertà di forme dell'attività amministrativa, e dalla dilatazione dell'area dell'atipicità delle decisioni procedimentali, le quali si avvalgono -sempre più- dei processi innovativi di digitalizzazione degli atti preliminari e preparatori della gestione economico-finanziaria.

Inoltre, i fenomeni di liberalizzazione delle attività amministrative propongono fatti illeciti, nei quali la gestione di diritto privato delle risorse pubbliche, si associa a logiche comportamentali nelle quali la libertà delle forme costituisce il presupposto normativo e fattuale di agevolazione dei profili d'illiceità nella gestione finanziaria.

Pertanto, ai fenomeni di liberalizzazione nelle forme di gestione delle risorse pubbliche, ed ai fenomeni di atipicità nella manifestazione dell'illecito finanziario, non possono essere contrapposte modalità rigide, inderogabili e tipizzate di esercizio delle attività istruttorie pre-processuali, poiché le medesime accrescono il rischio dell'inadeguatezza

e della incompletezza degli strumenti di contrasto dell'illegalità e di accertamento della verità sostanziale nell'amministrazione della finanza pubblica.

La clausola generale di diritto pubblico, concepita negli anni '90 quale strumento portante di reazione alla diffusione dei fenomeni di mala-amministrazione, è un valore giuridico che la magistratura contabile ha la responsabilità di conservare ed accrescere, nella consapevolezza che la giurisdizione contabile non è soltanto -come affermato erroneamente nel recente passato-, *un momento residuale di chiusura rispetto al controllo*, poiché possiede -viceversa- piena autonomia ed originalità, con la possibilità di un'azione più ampia e completa, rafforzata dai rapporti fra le due funzioni attribuite alla Corte dei conti, da improntare ad un reciproco scambio di professionalità e di esperienze.

Infatti, nel contrasto alla diffusione dei fenomeni corruttivi intesi in senso lato, la responsabilità amministrativa -nelle esperienze del diritto giurisprudenziale- occupa un'ampia e sempre più larga area intermedia tra la repressione penale e la prevenzione generale, poiché il risarcimento del danno partecipa proattivamente ai fini della tutela criminale ed al contempo produce effetti di deterrenza e di contrasto della cattiva amministrazione, contraddistinta dall'incremento della finalità predatoria delle risorse pubbliche (*mala-administration e bad-administration*).

2. La giurisprudenza costituzionale sulle funzioni della Corte dei conti. L'ampliamento dell'accesso al sindacato di legittimità costituzionale

Le materie di finanza e di contabilità pubblica costituiscono il crocevia degli istituti che recano i principi fondamentali per il buon andamento e l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche.

Il raccordo tra la finanza e la contabilità pubblica è assicurato dall'integrazione tra le funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti (artt. 100 e 103 Cost.), le quali devono seguire l'evoluzione della finanza dello Stato, degli enti territoriali, e di tutte le pubbliche amministrazioni, senza alcuna *zona franca* od *area d'immunità*.

La disamina degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, nei principi rilevanti per il buon andamento e l'efficienza amministrativa, enunciati nelle materie direttamente od indirettamente riconducibili alla contabilità pubblica, consente di individuare una molteplicità di indirizzi, di fondamentale rilevanza per l'integrità, i limiti ed i vincoli della finanza pubblica, nell'interesse del cittadino, e delle situazioni soggettive amministrate.

Infatti, tra gli orientamenti del Giudice costituzionale, si rinven-
gono – innanzitutto – decisioni connotate da significati innovativi nella
coniugazione dei principi solidaristici e pluralistici della Costituzione
democratica (artt. 2 e 3 Cost.), con i diritti fondamentali della Persona
e del Cittadino, e con le esigenze di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.),
e di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica (art. 97
Cost.).

Inoltre, nella giurisprudenza costituzionale si rinvengono – poi –,
anche molteplici indirizzi di particolare interesse, che coinvolgono più
direttamente la fisionomia delle funzioni di controllo, e di giurisdizione
della Corte dei conti, con la conferma interpretativa dei principi e delle
regole di raccordo e di coordinamento tra le due diverse attribuzioni.

Alquanto significative sono le decisioni che la Corte Costituzionale
ha pronunciato nell'anno 2018, con affermazione di principi posti a tu-
tela del buon andamento amministrativo e della effettività delle fun-
zioni di controllo e di giurisdizione, riservati alla Corte dei conti.

Invero, le decisioni della Corte Costituzionale, che sono interve-
nute più direttamente nelle materie di contabilità pubblica, confer-
mano e consolidano ulteriormente la terzietà e l'indipendenza dei con-
trolli, e delle attribuzioni della Corte dei conti, in un contesto normativo
interpretato con canoni di garanzia per l'effettività delle funzioni di
controllo e di giurisdizione.

Nel panorama della giurisprudenza costituzionale per l'anno 2018
emerge la sentenza n.196, la quale ha ampliato le norme-parametro che
legittimano la Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di le-
gittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione del ren-
diconto generale della Regione (nella specie, Liguria), includendo oltre

alle disposizioni poste a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della copertura effettiva della spesa (art. 81 Cost.), anche le disposizioni attributive di competenza legislativa esclusiva allo Stato (art. 117 Cost.).

Pertanto, con la sentenza n. 196/2018 cit. la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della disciplina legislativa regionale, nella parte in cui dispone sulla materia della dirigenza con norme d'incremento del trattamento economico accessorio, risultate prive dell'adeguata copertura finanziaria⁵.

L'estensione della legittimazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti ad accedere alla Corte Costituzionale è giustificata anche dall'esigenza di ammettere alla verifica di costituzionalità leggi che, altrimenti, difficilmente potrebbero essere sottoposte al sindacato di costituzionalità, con una soluzione interpretativa che è stata ripresa nella più di recente sentenza 18/2019 affermativa di importanti principi sulla natura e sull'ambito del sindacato operato della Corte dei conti nel controllo di legittimità dei bilanci degli enti locali per la prevenzione del rischio di dissesto finanziario ⁶.

⁵ Lo scrutinio di costituzionalità ha inciso l'articolo 10 legge Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10, che ha istituito il ruolo dei vice dirigenti regionali, e l'art. 2, commi 2, 3 e 4, della medesima legge, che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale regionale al fine di finanziarne le relative indennità, per contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. 1), e 81, quarto comma, Cost. La questione era stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016. La Corte Costituzionale, nel ritenere fondati i dubbi di legittimità prospettati dalla Sezione ligure, ha giudicato palesemente illegittima l'iniziativa del legislatore regionale "che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»". La peculiarità della sentenza in argomento è data dal fatto che la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione, ammessa da tempo dalla Consulta con riferimento ai parametri costituzionali posti direttamente a tutela degli equilibri economico-finanziari, e segnatamente con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., nella specie, è stata ammessa anche con riferimento ai parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato (art. 117 Cost.). Ed invero, in tali casi, difettando le regioni della prerogativa di allocare risorse, l'intervento legislativo regionale produttivo di nuovi oneri determina l'alterazione dei principi di sana gestione della finanza pubblica e dell'equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

⁶Secondo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, rimettente la questione di legittimità, la disposizione dell'art. 1 comma 714 legge

Infatti, richiamando l'indissolubile collegamento normativo tra la funzione di controllo della Corte dei conti, riconducibile all'art. 100, secondo comma, Cost., e la funzione giurisdizionale alla stessa attribuita dall'art. 103, secondo comma, Cost., peraltro già sottolineato anche dalla Corte di Cassazione (S.U. ord. n. 5805 del 2014), la Corte Costituzionale nella recentissima sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, pronunciando l'accoglimento di un'importante questione di costituzionalità sollevata da una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di monitoraggio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di un comune, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ha ricondotto il sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria dei controlli di legittimità.

Nella importante decisione, operando una ricostruzione profondamente innovativa del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli

28 dicembre 2015 n.208 (legge di stabilità 2016), insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il ri-accertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni. La norma, pertanto, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto prevede una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio e ad ampliare la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina dettata dalla norma: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi. La disposizione censurata allungherebbe, in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro, ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria. Così, l'equilibrio del bilancio sarebbe alterato per l'intero trentennio, durante il quale sarebbero consentite spese correnti oltre la dimensione delle risorse di parte corrente.

enti locali affidato alla Corte dei conti, il Giudice costituzionale, -a superamento delle distinzioni enunciate nella sentenza n. 37/2011-, ha riconosciuto la sussistenza di un “sistema giustiziale connotato da norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un’alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall’altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa”.

La nuova ricostruzione sistematica operata dalla Corte Costituzionale, sulla diversità tra tipi e modi di esercizio delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, offre una molteplicità di stimoli alla riflessione ed all’approfondimento, poiché – nella loro autentica sostanza – i controlli collaborativi a garanzia della sana gestione finanziaria non appaiono talmente dissimili dalle altre forme di controllo, al punto tale da potere segnare una linea di demarcazione così netta. Ed infatti, essi si sviluppano con strumenti e forme qualificate da rapporti *in contraddittorio* con le amministrazioni, anche nella fase dell’adozione delle misure auto-correttive.

Ciò costituisce la palese e chiara dimostrazione che la giustizia finanziaria e contabile si configura come un sistema di istituti e di strumenti, che procedono oltre la giurisdizione contenziosa intesa in senso stretto, al fine di produrre sulle amministrazioni pubbliche effetti d’accertamento e regolatori con l’utilizzazione di procedimenti mirati all’auto-correzione delle scelte di bilancio, ed all’ausilio delle attività di gestione, anche con interpretazioni rese in forma consultiva, e quindi non contenziosa⁷.

3. Il valore aggiunto nelle materie di contabilità pubblica. La concezione “unitaria” della giurisdizione sull’economia pubblica

L’analisi della giurisprudenza costituzionale nella interpretazione delle materie di finanza e di contabilità pubblica (artt. 100-103 Cost.),

⁷ Sull’ampliamento delle categorie concettuali del *giudice* e del *giudizio* ai limitati fini della legittimazione a sollevare incidenti di costituzionalità, a condizione che sussista l’esercizio di funzioni giudicanti per l’obiettivo applicazione della legge, v. anche Corte costituzionale sentenza n. 13/2019.

evidenzia la sussistenza di permanenti contatti normativi con altre ed alquanto con tutte le eterogenee materie ad esse collegate, tra le quali emergono l'“armonizzazione dei bilanci pubblici”, il “coordinamento della finanza pubblica”, la “tutela del mercato e della concorrenza”, la “tutela del risparmio e dei mercati finanziari”, l'“ordinamento civile” (art. 117 Cost. comma 2 lett. *e*, lett. *l*, e comma 3) ed anche la tutela dei LEA (art. 117 Cost. comma 2 lett. *m*), del lavoro e della previdenza ed assistenza sociale (artt. 36, 38, 117, comma 3, Cost.).

Il complesso di tali materie tende a formare un sistema unitario, collocato a tutela dell'integrità della finanza pubblica e dell'efficienza amministrativa, dimostrando in tal modo che la giurisdizione ed il controllo della finanza pubblica apportano un valore aggiunto nella protezione generale della legalità amministrativa.

Le funzioni di chiusura del sistema di protezione degli interessi finanziari nazionali e comunitari non possono che essere affidate a soluzioni sinergiche, nelle quali non appare rinunziabile la sussistenza della clausola generale di diritto pubblico.

Quindi il valore aggiunto dalla Corte dei conti nella specificità dell'ordinamento italiano, discende dalla contemporanea presenza di un controllo-garanzia degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, e di una giurisdizione finanziaria con competenze esclusive, non derogatorie ma aggiuntive alle competenze della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, le quali operano secondo principi informati al concorso di azioni a tutela della finanza pubblica, per effetto della clausola generale del danno pubblico.

In particolare, sul valore aggiunto della clausola generale, il più recente diritto giurisprudenziale elaborato dagli orientamenti della Corte di Cassazione, ha evidenziato la funzione conformativa dell'azione di responsabilità amministrativa, la quale concorre a segnare itinerari di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria, e rappresenta un istituto di garanzia per la finanza pubblica in favore della collettività (Cass. Sez. Un. Civ. ord. 10094/15, nonché sentenze n. 21927 del 7 settembre 2018 e n. 32618 del 17 dicembre del 2018).

In tale contesto, appare alquanto opportuno incentrare l'attenzione sulle dinamiche di svolgimento della giurisdizione sull'economia pubblica, al fine di verificare il grado ed il livello di effettività della giurisdizione sulle fattispecie lesive del buon andamento amministrativo nella gestione delle risorse finanziarie di provenienza e di destinazione pubblica.

Le più recenti riflessioni dedicate ai temi della giurisdizione sull'economia pubblica⁸, costituiscono un terreno particolarmente fertile per evidenziare la necessità strategica di un sistema di garanzie poste a protezione della legalità amministrativa e finanziaria, con una qualità normativa che assicuri la effettività e l'efficienza degli strumenti processuali redistribuiti tra le diverse giurisdizioni.

Infatti, la giurisdizione sull'economia pubblica non costituisce una materia unitaria, concentrata su un plesso giurisdizionale che esercita una giurisdizione unica; invero la giurisdizione sull'economia pubblica evoca la sussistenza di categorie e settori di controversie dai lineamenti complessi ed eterogenei, e tale eterogeneità impedisce la configurazione di una materia riservata, ed accresce le dinamiche di frazionamento della giurisdizione, alle quali devono corrispondere immediate sinergie, da attivare a garanzia oggettiva dell'integrità della finanza pubblica.

Un esempio diretto ed immediato del frazionamento della giurisdizione sull'economia pubblica è rappresentato dal danno alla concorrenza che occupa un ruolo rilevante nelle dinamiche evolutive della responsabilità amministrativa.

In difetto di adeguate ed efficienti sinergie processuali, il sistema di tutela giurisdizionale incorre nel rischio di lasciare in forma adespota gli interessi pubblici, come già evidenziato in studi -risalenti nel tempo- i quali richiamano dinamiche di protezione e di tutela con direzioni di

⁸ “La legalità quale preconditione: l'altro grande capitolo dei rapporti tra economia e giustizia amministrativa passa dalla verifica della preconditione essenziale per il libero dispiegarsi della concorrenza e lo sviluppo di un'economia del benessere collettivo: la legalità” (Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa, Pres. F. Patroni Griffi, 12 febbraio 2019).

rette e contrarie, dall'interesse collettivo verso l'interesse legittimo giustiziabile, e -viceversa- dall'interesse individuale all'interesse di categoria che si disperde nell'interesse divenuto nuovamente adespota⁹.

Nell'ambito ed al centro di tali sinergie giurisdizionali, emerge il nuovo valore della trasparenza amministrativa e finanziaria, che risalta nei nuovi significati derivanti dal ciclo della legislazione anticorruzione e dalla nuova legislazione di contabilità pubblica dedicata all'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

La transizione dalla certezza legale alla trasparenza finanziaria dei conti pubblici, esprime il *quid novi* introdotto dalle più recenti discipline di riforma dell'amministrazione.

Il nuovo valore della trasparenza finanziaria può esprimersi in un fenomeno che indica il suo significato in una sintesi giuridica più moderna ed attuale.

Infatti, la trasparenza finanziaria recepisce il bisogno della certezza legale nei bilanci e nei conti pubblici, ma procede oltre tale bisogno, operando un salto di qualità che travalica il significato tradizionale della certezza legale da conseguire con la redazione, il deposito e l'approvazione dei documenti contabili.

La certezza legale del documento contabile è il significato tradizionale che possiamo ricondurre agli orientamenti fondamentali della giurisprudenza della Corte dei conti, almeno fino agli anni 2007-2008; nella giurisprudenza successiva si coglie invece la necessità di conseguire una qualità di accertamento e di significatività probatoria più elevata, da verificare nell'analisi e nella approvazione dei bilanci e dei conti pubblici, considerati come categoria generale.

Il salto di qualità nell'accertamento giurisdizionale consiste ed assume i tratti più pieni e completi della trasparenza finanziaria, intesa come integrale leggibilità ed intelligibilità del conto, come rappresentazione completa ed esaustiva dei movimenti contabili attraverso i quali ricostruire ed individuare i risultati intermedi e finali, conseguiti attraverso la gestione contabile.

⁹ v. arg. in Corte cost. 18/2019 cit.

Pertanto, le dinamiche del sistema di garanzie -soggettive e oggettive- che ruota intorno alla giurisdizione sull'economia pubblica, ed i nuovi significati della trasparenza finanziaria, costituiscono il contesto generale, nel quale verificare la sussistenza delle condizioni che operano in favore di un apprezzabile e significativo livello di effettività negli strumenti di Giustizia contabile.

Infatti, la *cultura della giurisdizione* è sempre più intimamente connessa al duplice *formante*, normativo ed organizzativo, e -soprattutto negli anni più recenti, anche per la spinta del diritto europeo- si è ormai allargata in un più ampio contesto di trasformazione in *cultura dell'efficienza giudiziaria*.

L'effettività della tutela giurisdizionale nei complessi rapporti finanziari che compongono l'economia pubblica, non può conseguirsi senza sinergie processuali da sviluppare in un quadro organizzativo¹⁰ che conferisca pienezza, efficacia ed efficienza agli strumenti ed agli istituti di garanzia.

L'unitarietà della giurisdizione, infatti, si realizza non sul piano *strutturale* (istituendo cioè un unico ordine giurisdizionale), ma su quello *funzionale*, attraverso l'inserimento nella Costituzione di una serie di disposizioni e principi comuni a tutte le magistrature.

Nelle più moderne letture della costituzione vigente, il riconoscimento della pluralità delle giurisdizioni è ricondotta al principio della unitarietà della giurisdizione, intesa nel senso dell'*unità funzionale* alla quale tende la organizzazione di ciascuna Magistratura, in sé e singolarmente considerata.

¹⁰ Al contesto normativo, contraddistinto dal costante e rilevante incremento delle funzioni di controllo e giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti per il contenimento delle spese e il risanamento dei bilanci pubblici, corrisponde l'omesso adeguamento dell'organico della magistratura contabile che presenta la scopertura di circa un terzo (203 magistrati mancanti rispetto ai 611 previsti). La situazione potrà ricevere significativi miglioramenti, qualora siano concluse le tre procedure concorsuali avviate nel 2018 per un totale di circa 100 posti. Nell'ultima legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145) è stata approvata la spesa per il reclutamento di ulteriori 104 magistrati.

Infatti, in un sistema di garanzie processuali, in generale informato non solo al principio di effettività, ma anche al principio di pienezza degli strumenti di tutela giurisdizionale, la pluralità dei “Giudici” contemplata dalla Costituzione non può mai risolversi in una minore efficienza, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale, e neppure può tradursi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale (Corte Cost. n. 77/2007).

Dunque, la esistenza della pluralità dei Giudici, fondata sul presupposto di distinte competenze, è giustificata perché funzionale ad una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e “non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta”.

Nella pluralità delle giurisdizioni sull’economia pubblica, alla disciplina della responsabilità amministrativa, fondata sulla clausola generale di diritto pubblico, concepita nel 1994, è affidata la funzione di *garantire* e di *stimolare* la economicità e l’efficienza delle gestioni pubbliche con un regime compensativo-risarcitorio e di deterrenza-preventiva, uniforme per tutti gli amministratori e dipendenti pubblici, senza alcuna distinzione tra livelli e modelli di amministrazione¹¹.

4. Il sistema di prevenzione e di tutela della legalità amministrativa e finanziaria

4.1. Sinergie e raccordi nella cooperazione istituzionale e nella collaborazione giudiziaria

Le misure di reazione all’illegalità amministrativa tendono a costituirsi in un sistema unitario, nel quale gli interventi di contrasto repressivo, e la strategia del contrasto preventivo appartengono ad un sistema integrato di garanzie, poste a tutela dell’integrità dei bilanci pubblici.

¹¹ Per l’effettività della funzione di garanzia e di stimolo è alquanto significativa l’attrazione della responsabilità amministrativa nella competenza normativa di tipo esclusivo dello Stato, in Corte Cost. n. 345/2004 cit.

La continuità giuridica tra il contrasto preventivo ed il contrasto repressivo, affida alla tutela finanziaria-contabile di natura risarcitoria/sanzionatoria, un ruolo non solo consequenziale, ma anche complementare alla tutela penale.

I collegamenti processuali, e la cooperazione istituzionale tra le diverse giurisdizioni, hanno formato -soprattutto- negli anni più recenti un complesso sistema di relazioni, nell'ambito del quale sono confluite le dinamiche attivate dalla legislazione anticorruzione con la nuova ed ampia fisionomia delle competenze attribuite all'Anac.

Nel contesto, alquanto articolato e complesso di tali relazioni che qualificano l'importante quadro della cooperazione giudiziaria, emerge la necessità di riflettere sulla posizione istituzionale della Corte dei conti, e sugli ambiti delle funzioni esercitate, al fine di delineare la fisionomia normativa delle competenze esercitate, e di specificare le utilità conseguibili nel sistema di tutela del buon andamento e dell'efficienza amministrativa, il quale reclama - con moniti sempre più forti e continui - un'azione di contrasto effettiva, attenta e sistematica, nei confronti di qualsiasi forma di illegalità finanziaria ed economica, che costituisca causa di cattivo uso e di spreco delle risorse pubbliche.

L'effettività delle funzioni della Corte dei conti, sui temi che incidono con pressante quotidianità sulla qualità dei diritti fondamentali del Cittadino e delle Comunità territoriali, richiede il puntuale ed efficace funzionamento del sistema delle garanzie di legalità finanziaria, fondato sulla duplice attribuzione delle funzioni di controllo e di giurisdizione, reciprocamente integrate tra loro (artt. 100 e 103 Cost.).

Il rafforzamento del sistema di garanzia del buon andamento amministrativo e della legalità finanziaria, costituisce la condizione fondamentale, affinché tutte le attività amministrative siano conformi ad una programmazione economica ed efficiente, esente da vizi e disfunzioni, che si trasformino in situazioni di mal-governo e di mala-amministrazione delle risorse pubbliche.

I principi interpretativi preposti al raccordo tra l'assetto dei controlli ed il sistema delle responsabilità pubbliche, dimostrano che la tutela dell'efficienza amministrativa richiede un modello di collegamento

sempre più improntato, non a divieti e preclusioni, ma a sinergie organiche e sistematiche tra gli strumenti di garanzia della legalità.

È necessario e fondamentale, la realizzazione di un ordinamento unitario delle garanzie di legalità finanziarie ed economiche, predisposte per l'integrità e per l'efficienza della gestione delle pubbliche risorse.

La complessità del ruolo della Corte dei conti nella duplice funzione di controllo e di giurisdizione, quale magistratura preposta alla tutela degli equilibri di bilancio, del buon andamento e dell'efficienza amministrativa, richiede una completa sinergia tra le due funzioni contemplate in diverse disposizioni costituzionali (artt. 100 e 103 Cost.), le quali sono entrambe poste in ausilio alla nuova costituzione euro-comunitaria ed economica della pubblica amministrazione (artt. 28-81-97-117-119 Cost.).

Dal medesimo contesto, considerato nella sua complessità normativa e nelle sue dinamiche evolutive, appare alquanto evidente la necessità di accelerare e di rafforzare i percorsi già avviati per il consolidamento del nuovo "*modus operandi*" che contraddistingue -oggi- la rinnovata presenza della Corte dei conti nei rapporti istituzionali, e nei contesti amministrativi dei diversi ambiti territoriali.

Le pressanti aspettative provenienti dalle Comunità territoriali, richiedono che le funzioni di garanzia nei nuovi raccordi con il sistema delle responsabilità pubbliche, siano esercitate secondo principi di coordinamento e di coerenza, con schemi operativi inseriti in un sistema "a rete", nel quale sia assicurata la convergenza tra tutte le finalità di tutela del buon andamento amministrativo.

4.2. Alcune considerazioni sullo stato della legislazione anticorruzione e sul ruolo dell'Anac

Esaurita la fase "costituente" caratterizzata nell'ultimo triennio da una continua implementazione normativa di poteri e funzioni, e da una fase di "correzione di rotta" sulla pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione, l'Anac -nella configurazione definitiva dei propri lineamenti istituzionali- ha ricevuto la conferma della natura di autorità amministrativa indipendente, in forza della funzione di garanzia assoluta negli interessi finanziari di rilevanza strategica, sottesi alla

disciplina degli appalti pubblici adottata in conformità alle più recenti direttive comunitarie in materia¹².

La centralità occupata nel dibattito pubblico dalla questione della corruzione, e l'emersione di fatti gravemente aggressivi dell'integrità della finanza pubblica con evocazione di fenomeni analoghi alla mala-amministrazione degli anni '90, ha indotto il legislatore nazionale alla costituzione - per la prima volta nella storia del Paese-, di un organismo amministrativo anticorruzione, con poteri reali ed effettivi¹³.

Tuttavia, il ciclo della legislazione anticorruzione, anche per l'andamento indotto dalla natura dei fenomeni emergenziali, -per un verso- ha generato diffuse aspettative di immediati e stabili effetti di prevenzione e di ripristino della legalità, ma -per altro verso- ha aperto una serie complessa di questioni normative connesse al collegamento ed alla interazione con le competenze inquirenti orientate all'accertamento ed al contrasto della devianza finanziaria nella gestione delle risorse pubbliche.

Nell'evoluzione della legislazione anticorruzione l'Anac concentra su sé stessa molteplici competenze, non solo di vigilanza, ma anche para-normative, amministrative, gestionali e sanzionatorie, affidate nel ruolo istituzionale di Autorità indipendente, collocata fuori dalle influenze politico-amministrative che -invece- un apparato ministeriale di tipo tradizionale inevitabilmente implica.

¹² Cfr. Cons. St., comm. spec. 14 settembre 2016, n. 1920

¹³ La Commissione speciale del Consiglio di Stato ha reso il parere (31 maggio 2018, n. 4135) sul Regolamento di definizione della disciplina della partecipazione a procedimenti di regolazione Anac e di una metodologia di acquisizione e analisi dati rilevanti per l'analisi d'impatto della regolazione (AIR) e la verifica di impatto della regolazione (VIR). L'intervento dell'Autorità, che sostituisce il precedente Regolamento 24 ottobre 2013, trova il suo fondamento normativo nell'art. 12, l. 29 luglio 2003, n. 229, nonché nell'art. 213, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale ultimo stabilisce che "l'Anac, per l'emanazione delle linee guida, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla l. n. 11 del 2016".

Nel modello prescelto dal legislatore è fondamentale il compito di vigilanza e di controllo sulla regolarità delle procedure, in generale, e sull'uso delle risorse connesse all'affidamento dei contratti pubblici, in particolare. Nella rilevanza costituzionale degli interessi tutelati dall'Autorità, la disposizione-guida dell'art. 97 Cost. è collocata a tutela, non solo del buon andamento e dell'efficienza dell'azione pubblica, ma -altresì- della trasparenza e della sostenibilità dei costi finanziati dalla collettività.

Infatti, il Codice dei contratti pubblici -in un quadro normativo assoggettato a continue revisioni ed integrazioni- attribuisce all'Anac importanti funzioni finalizzate alla: I) promozione dell'efficienza e sostegno allo sviluppo di migliori pratiche da parte delle stazioni appaltanti; II) agevolazione dello scambio di informazioni tra le amministrazioni e gli enti pubblici; III) vigilanza, nell'intero settore degli appalti pubblici e delle concessioni, con poteri di controllo, di raccomandazione, di intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatori; IV) regolazione del mercato, attraverso l'adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolamentazione flessibile, come i pareri resi in occasione delle procedure di gara, dotati anche di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa.

Quindi, -da una parte- l'ANAC è chiamata ad interventi *ex ante* nella qualità di autorità di regolazione con l'adozione di atti vincolanti e non vincolanti, -dall'altra parte- ha conservato i tradizionali poteri di intervento esercitabili *ex post*, con particolare riferimento ai poteri di vigilanza, ispettivi, sanzionatori e di precontenzioso.

In linea con le esperienze di diritto positivo avviate negli altri ordinamenti di matrice europea, il livello di regolazione secondaria, effettuato attraverso sistemi di *soft law*, rappresenta uno strumento di compensazione dei più ampi spazi di discrezionalità amministrativa affidati alle pubbliche amministrazioni nella gestione della spesa contrattuale.

Invero, il Codice dei contratti pubblici riconosce una maggiore discrezionalità della PA ed opera una maggiore semplificazione delle pro-

cedure di affidamento, accompagnando questi tratti con una decisa virata verso una ancora più ampia trasparenza e un rafforzamento dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti soprattutto, ma non esclusivamente, all'ANAC.

In sintesi, l'Autorità, fondendo le competenze della CIVIT e dell'AVCP, non ha subito alcun mutamento strutturale, poiché esercita i poteri di vigilanza e di regolazione, nel contesto di una *mission* più ampia e più definita, concorrendo all'adozione di misure che preven- gano fatti corruttivi e perseguano l'obiettivo del miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e del risparmio delle risorse pubbli- che.

4.3. La prevenzione finanziaria dei nuovi fenomeni corruttivi. Alcuni profili critici sul “furto di futuro e di democrazia”

La maggiore consapevolezza dei danni sociali ed economici dei fe- nomeni corruttivi, espressa dal riferimento al “furto di futuro e di de- mocrazia”, è associata e sovrapposta alla constatazione della perma- nenza, della dilatazione e della trasformazione della devianza finanzia- ria che inficia il buon andamento delle gestioni pubbliche¹⁴.

In tale consapevolezza è compresa l'analisi condivisa delle cause e dei fattori di agevolazione dei fenomeni espansivi dell'illegalità ammi- nistrativa, i quali – in una moderna ricognizione, aperta agli indicatori internazionali – possono essere distinti in tre fondamentali ambienti giuridici che riguardano: la qualità della regolazione (*regulatory quality*), intesa come capacità di adottare regolazioni (leggi o altri atti norma- tivi) idonee a permettere e a promuovere lo sviluppo economico; il ruolo della legge (*rule of law*), intesa come livello di osservanza delle norme e come qualità di esecuzione delle transazioni, efficienza della polizia e

¹⁴ “La corruzione è un furto di democrazia. Crea sfiducia, inquina le istituzioni, altera ogni principio di equità, penalizza il sistema economico, allontana gli investi- tori e impedisce la valorizzazione dei talenti. L'opacità e il malfunzionamento degli apparati pubblici e di giustizia colpisce ancor di più i poveri e le persone deboli, crea discriminazioni, esclusioni, scarti, distrugge le opportunità di lavoro” (S. Mattarella, messaggio del Presidente della Repubblica, “Giornata mondiale contro la cor- ruzione”, 2015).

delle corti di giustizia; ed infine, l'assetto dei controlli (*control of corruption*) che verifica i livelli di *bribery*¹⁵ e di cattura delle istituzioni pubbliche da parte degli interessi privati forti.

In relazione ai profili afferenti la qualità della regolazione¹⁶, i percorsi normativi di semplificazione amministrativa non hanno finora consentito di completare il disegno di separazione della politica dall'amministrazione avviato negli anni '90, e neppure hanno conferito all'organizzazione complessiva della pubblica amministrazione di acquisire le necessarie competenze tecniche e professionali, con il livello di idoneità indispensabile per superare l'eccesso di burocrazia e l'impostazione "formalista" nei procedimenti di decisione della spesa pubblica.

Non può sussistere dubbio, che la capacità di contrasto dei fenomeni corruttivi e di devianza finanziaria dipende – soprattutto ed in prevalenza - dall'efficienza, dall'incisività e dall'effettività del sistema dei controlli, i quali operano sul doppio binario della repressione criminale e della prevenzione amministrativa.

Nel quadro delle esperienze di contrasto amministrativo alla corruzione ed alla illegalità finanziaria nella gestione delle risorse pubbliche, il modello di prevenzione ispirato dal ruolo conferito ad Anac, esprime la specificità di un'architettura normativa che si è progressivamente sviluppata sulla struttura fondamentale, originata dalla legge n. 190/2012 (c.d. legge Severino).

L'*ethics infrastructure* (complesso delle istituzioni e dei meccanismi e dei sistemi per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche) è stata consolidata nei successivi processi legislativi, attraverso le tappe altrettanto fondamentali, costituite: in primo luogo, dal decreto legge n. 90/2014 cit. che ha disposto la soppressione dell'Avcp (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) e l'attribuzione delle corrispondenti funzioni ad Anac con i poteri autonomi ed

¹⁵ L'aspetto più evidente e posto maggiormente sotto controllo è il pagamento della tangente a politici od a funzionari pubblici in cambio di un vantaggio, fenomeno che viene denominato con il termine inglese "*bribery*", divenuto d'uso comune.

¹⁶ Nella prima scienza della legislazione, la critica del disordine legislativo si manifesta con il riferimento diretto ad una "legislazione artificiosa, oscura, complicata e non adattabile allo stato presente delle cose" (Gaetano Filangeri, *Scienza della legislazione*, Torino, 1780).

aggiunti della “vigilanza collaborativa” e della “vigilanza regolatoria”; in secondo luogo, dal decreto legislativo n. 97/2016, di riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa, con un intervento più ampio sul ruolo e sulle funzioni dell’Anac, nel quadro delle complessive politiche di riforma amministrativa in attuazione della delega contenuta nella legge n. 124/2015 cit.; ed infine, in terzo luogo, con il codice dei contratti pubblici adottato con il decreto legislativo n. 50/2016, integrato e corretto dal decreto legislativo n. 56/2017 e dai successivi interventi di revisione normativa¹⁷, con un complesso intervento di ampio respiro assoggettato a continue modifiche, le quali comunque non hanno mai messo in discussione il modello di prevenzione amministrativa, innestato nel nuovo sistema italiano.

La ricostruzione delle tappe progressive di sviluppo della legislazione anticorruzione, incentrata sulla specificità normativa conferita al ruolo ed alle funzioni dell’Anac, consente di accedere ai profili critici che discendono dalla “deprimente quotidianità della corruzione”, nella doppia e talvolta concorrente forma della corruzione burocratica-pulviscolare e della corruzione politica-sistemica, da contrastare con strumenti di prevenzione collegati con la strategia di repressione criminale¹⁸.

Infatti, se tra gli indicatori di patologia gestionale, all’assetto dei controlli (*control of corruption*) è rimessa proprio la funzione di verificare i livelli di *bribery* e l’efficacia degli strumenti di cattura delle istituzioni pubbliche da parte degli interessi privati forti, allora nel medesimo contesto devono svilupparsi le riflessioni per valutare l’effettività del sistema dei controlli esterni sulle gestioni pubbliche, affidati – nel modello italiano – alla Corte dei conti, in collegamento permanente con i controlli interni di natura amministrativa.

¹⁷ Le continue revisioni e rivisitazioni della materia con le recenti novità introdotte dalla legge 30 dicembre 2018 n.145-legge di bilancio 2019 e dal D.L. 14 dicembre 2018 n.135- decreto semplificazioni, incrementano il livello di complessità e d’instabilità normativa, con interventi che peraltro afferiscono le aree di rischio (*red flags*) segnate dalla prevenzione amministrativa della corruzione.

¹⁸ G. Pignatone, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 2018.

Le prime analisi e le conseguenti valutazioni di effettività manifestate in tale contesto iniziano a manifestare la sussistenza di evidenti criticità.

Infatti, la ricognizione delle questioni critiche rilevate nello sviluppo del sistema di prevenzione della corruzione, incentrato sul ruolo dell'Anac, e nelle dinamiche peculiari di funzionamento del sistema dei controlli esterni sulle gestioni pubbliche, affidati alla Corte dei conti, pone in evidenza la sussistenza di temi strategici al rafforzamento dell'azione di contrasto amministrativo, tra i quali – da un lato – il raccordo delle competenze conferite ad Anac con la missione istituzionale della Corte dei conti *ex art. 100 Cost.*, e – dall'altro lato – il raccordo tra il controllo e la giurisdizione riservata alla stessa Corte dei conti *ex art. 103 Cost.*, per il recupero dell'effettività degli strumenti di contrasto della devianza finanziaria.

La revisione del sistema di prevenzione amministrativa può fondarsi -oggi- sullo scatto di avanzamento della cultura giuridica, agevolato dal superamento dello stato di tolleranza implicita nei confronti dell'illegittimità finanziaria, considerata nei tempi passati quasi come una condizione inevitabile per il superamento dei pesi e delle inerzie burocratiche, insuperabili senza un costo complementare ed occulto.

Invero, la moderna percezione sociale dei fenomeni corruttivi è contraddistinta dall'opinione comune della assimilazione cumulativa agli “ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, la sussistenza dei quali genera il “compito della Repubblica” di operare per la immediata ed efficace rimozione (art. 3, comma 2, Cost.).

Pertanto, nonostante la difficoltà di rinvenire parametri dotati di attendibile certezza sulla misurazione dei fenomeni corruttivi e sulle relazioni statistiche tra *fatti emersi* e *fatti sommersi*, lo sviluppo del sistema integrato tra repressione penale e prevenzione amministrativa procede oltre i criteri della *percezione sociale* e si fonda sulla mappatura delle aree di rischio (*red flags*), sulle quali intensificare l'intervento delle misure di deterrenza e di contrasto.

5. Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità sui temi strategici della responsabilità amministrativa

5.1. L'atipicità della devianza finanziaria e la nozione evolutiva del rapporto di servizio

Nella configurazione della clausola generale di diritto pubblico, il rapporto di servizio è il presupposto indefettibile che qualifica e conferisce specialità al regime della responsabilità amministrativa, segnando la distanza dal sistema della responsabilità civile, nonostante l'appartenenza alla categoria comune della responsabilità patrimoniale.

Il diritto giurisprudenziale ha consolidato percorsi molto complessi ed articolati, per adeguare il rapporto di servizio alle nuove forme organizzative ed ai nuovi modelli normativi di gestione e realizzazione degli interessi pubblici.

Infatti, i fenomeni di devianza finanziaria dalla corretta e sana gestione della finanza pubblica propongono, situazioni soggettive di condizionamento esterno della decisione discrezionale della P.A.

La giurisprudenza finanziaria più remota ha già riconosciuto la sussistenza del rapporto di servizio anche nella ipotesi in cui il concussore, con l'abuso della funzione pubblica e con rapporti realizzati per *via di fatto*, si ingerisca nelle scelte discrezionali di altro ente e condizioni dall'esterno, con atti extra-procedimentali, le altrui competenze di spesa¹⁹. Dunque, l'atipicità del comportamento di gestione comprende anche le prassi amministrative ed i rapporti a forma libera.

¹⁹ “Non tutta l'attività amministrativa destinata a confluire nel provvedimento finale – specie nel caso di procedimenti che vedono la compresenza e la compartecipazione di Amministrazioni dotate di competenze di diverso livello e/o contenuto nella materia – è espressamente o rigidamente prevista e disciplinata dalle norme (legislative o regolamentari), rinvenendosi nella realtà sia situazioni in cui la discrezionalità, in quanto del tutto incontrollata (di fatto o di diritto) può diventare arbitrio, sia ampi spazi che sono retti da ‘prassi’, o da atti e comportamenti assolutamente non previsti, ovvero ‘informali’. In queste ipotesi è indubbio che tutti i segmenti della complessiva attività dell'Amministrazione, compresi quelli relativi alle fasi di indagine, preparatoria, ed anche di collaborazione non intellettuale, ove riferibili a soggetti incardinati stabilmente nell'Amministrazione in base ad un rapporto di impiego o di servizio onorario possono dar luogo a responsabilità” (v. Corte dei conti, Sez. I, Giur. 20 aprile 1995, n. 62, sul caso “Teardo” ritenuto antesignano della tangentopoli degli anni '90).

Pertanto, nonostante le critiche che ciclicamente vengono mosse sulle dinamiche espansive del giudizio di responsabilità amministrativa, il diritto giurisprudenziale ha già espresso le soluzioni interpretative, idonee e necessarie, per il contrasto dei fenomeni di devianza finanziaria che si manifestano con l'inserimento atipico nelle decisioni finanziarie della P.A.

Le medesime soluzioni interpretative sono utilizzabili per il trattamento probatorio e processuale delle nuove fenomenologie di criminalità economico-finanziaria, le quali si avvalgono di rapporti di fatto, incentrati su figure organizzative che svolgono il ruolo dell'intermediazione d'affari.

Infatti, in tali contesti qualificati dalla gravità predatoria della devianza finanziaria, il diritto giurisprudenziale riconosce – oramai da tempo – la sussistenza del rapporto di servizio nei confronti del percettore delle risorse pubbliche deviate ad altri fini²⁰, ed ammette al contempo l'affiancamento del medesimo rapporto organizzativo alle persone fisiche degli amministratori, di diritto o di fatto, e dei dipendenti della società finanziata i quali, ingerendosi in varia guisa nella gestione, realizzano lo sviamento del finanziamento dalle finalità pubbliche avute di mira, incorrendo pertanto nella responsabilità amministrativa (cfr. Cass., Sez. Un., ord. 1° marzo 2006, n. 4511; Id., Sez. Un., 3 marzo

²⁰ Ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la P.A. che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, sicché il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico (v., *ex multis*, Cass., Sez. Un., 19 gennaio 2018, n. 1410; Cass., Sez. Un., 27 gennaio 2016, n. 1515; Cass., Sez. Un., ord., 10 settembre 2013, n. 20701; Cass., Sez. Un., ord., 9 maggio 2011, n. 10062; Cass., Sez. Un., ord., 3 marzo 2010, n. 5019; Cass., Sez. Un., ord., 23 settembre 2009, n. 20434; v. anche Cass., Sez. Un., 31 luglio 2017, n. 18991; Cass., Sez. Un., 25 gennaio 2013, n. 1774). In giurisprudenza è stato infatti specificato che la distrazione o cattiva utilizzazione dei fondi pubblici arreca un evidente danno patrimoniale all'ente pubblico erogatore, dal momento che esso viene ad essere privato delle utilità che sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi (tra le tante Sez. Un. 23 settembre 2009, n. 20434; Id., n. 14825/2008; n. 4511/2006; Corte dei conti, Sez. III, Appello n. 512/2003 e n. 21/2001). Pertanto, la giurisdizione contabile sulle azioni risarcitorie per indebita percezione/utilizzazione di finanziamenti pubblici si giustifica in quanto i finanziamenti sono volti a realizzare, in collaborazione con il percettore, finalità di interesse pubblico, sulla base di un programma posto dall'ente finanziatore e accettato dal privato percettore: sussiste dunque un rapporto di servizio tra il soggetto privato e la Pubblica Amministrazione, che radica la giurisdizione contabile (Sez. Lombardia, n. 112/2017).

2010, n. 5019; Id., Sez. Un., n. 295/2013; Id., Sez. Un., n. 17660/2013; Corte dei conti, Sez. Lazio, n. 345/2012; Id., Sez. Sardegna, n. 68/2016; Id., Sez. Lombardia, n. 52/2016; Id., Sez. Lombardia, n. 221/2015; v. più di recente Cass. S.U. 5/06/2018 n. 14436)²¹.

Per il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, è utile richiamare anche i principi che la Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, ha affermato nell'ordinanza 4 novembre 2009, n. 23332, poiché il "contatto" tra l'intraneo alla P.A. e l'estraneo alla stessa è sufficiente per postulare l'esistenza di un rapporto di servizio, che può scaturire anche da un mero fatto, atteso che "la normativa di settore mira a garantire il risarcimento del danno erariale, che intaccando il patrimonio di soggetti pubblici e nuocendo, di conseguenza, all'intera comunità, deve trovare necessariamente ristoro nel superiore interesse della collettività; che questo essendo stato l'obiettivo del legislatore, ne deriva che fra due possibili interpretazioni è certamente più aderente al sistema quella che aumenta il numero degli obbligati e non quella che li diminuisce, 'salvando' per di più proprio coloro che avendo cagionato materialmente il danno per scopi addirittura criminosi, dovrebbero essere i primi a rispondere (in ogni sede) delle conseguenze negative del loro operato".

Pertanto, allo stato degli orientamenti consolidati della giurisprudenza di legittimità, riscontrati anche nella giurisprudenza della Corte

²¹ A tal riguardo il giudice di legittimità ha precisato che nell'ambito della predetta relazione rientrano anche i fatti commessi da amministratori o rappresentanti legali dell'ente privato destinatario dei contributi pubblici distratti irregolarmente dal fine pubblico cui erano destinati (Cass., Sez. Un., 12 ottobre 2004, n. 20132) posto che anche nei loro confronti si instaura una relazione funzionale, tale cioè da collocare il soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come partecipante fattivo dell'attività amministrativa per la realizzazione, in vece della P.A., di un compito suo proprio. E che non rileva neppure che il rapporto formale sussista tra detto soggetto o l'ente destinatario del contributo, avendo la Cassazione costantemente ritenuto che, per integrare gli estremi di un rapporto di servizio necessario per l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, non è necessaria l'esistenza di un rapporto diretto con l'ente pubblico avente ad oggetto l'utilizzazione di risorse pubbliche, ma è sufficiente che taluno, pur senza averne i poteri, si sia comunque ingerito, anche in via di fatto, nella gestione di tali sostanze (Sez. Un. 20434/2009; da ultimo Sez. Un. 1 agosto 2017, n. 19088). E tale conclusione vale anche per i dipendenti dell'ente privato destinatario di finanziamenti pubblici quando, come nella specie, la condotta sia, sul piano causale, partecipativa di una attività di gestione (*rectius*: di mala gestione dolosa) di sostanze pubbliche (Sez. Lombardia, n. 112/2017).

dei conti, può ritenersi che la responsabilità amministrativa si estenda a tutte le figure soggettive di c.d. intermediazione e/o agevolazione d'affari, che per la particolare ed alquanto insidiosa gravità dei comportamenti illeciti commessi, si ingeriscano nella gestione dei fondi pubblici, compartecipando al programma di devianza finanziaria in un sistema concepito, ideato e realizzato per il conseguimento di ingenti lucri personali²².

Ad ulteriore conferma di tali orientamenti, in una fattispecie di indebito conseguimento di un finanziamento pubblico, la Corte di Cassazione ha affermato che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la domanda risarcitoria formulata nei confronti del privato che - in qualità di libero professionista o di dipendente del futuro percettore - abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici, per essersi il rapporto di servizio instaurato in forza di tale condotta, immancabilmente sostitutiva o integrativa dell'attività istruttoria della pubblica amministrazione erogante, che costituisce un indefettibile presupposto dell'erogazione poi rivelatasi non dovuta (Cass. S.U. 5/06/2018 n. 14436).

5.2. La concezione unitaria della discrezionalità amministrativa. Il sindacato sostanziale-funzionale di economicità

Uniformi, consolidati ed esenti da margini d'incertezza interpretativa ed applicativa sono i principi elaborati dalla Corte di Cassazione sul sindacato di economicità nella scelta discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Infatti, la giurisprudenza della Cassazione, applicando gli analoghi criteri adottati per delineare i limiti di sindacabilità della giurisdizione del giudice amministrativo, ha precisato che la Corte dei conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico, che, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, devono essere ispirati a criteri di economicità e di efficacia secondo il canone indicato nell'art. 97 Cost.

²² V. ord. G.D. Sez. Giur. Lombardia, n. 63/2018, nonché ord. Sez. Giur. Lombardia n. 74/18.

Tali criteri assumono rilevanza sul piano della legittimità – e non della mera opportunità – dell’azione amministrativa, e – pertanto – il sindacato giurisdizionale deve estendersi alle singole articolazioni dell’agire amministrativo per verificare se gli strumenti utilizzati dagli amministratori pubblici siano adeguati, oppure esorbitanti ed estranei, ai fini di interesse pubblico da perseguire con risorse pubbliche, non potendosi, comunque ed in ogni caso, prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti.

Pertanto, i più recenti orientamenti della Corte di Cassazione, sono contraddistinti dal perfezionamento del sindacato finanziario sulla discrezionalità amministrativa.

Quindi, la Corte di Cassazione nella qualità di Giudice delle giurisdizioni, ha risolto la questione della “insindacabilità del merito delle scelte discrezionali”, secondo la espressione dettata dall’art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20 per il giudizio di responsabilità amministrativa, verificando il contenuto ed i limiti dei poteri di cognizione della Corte dei conti sulla sostanza dell’agire amministrativo, considerato in tutte le sue opzioni e le sue forme, tra queste comprese l’inerzia e l’omissione del provvedimento.

Negli orientamenti della Corte di Cassazione risulta confermata tanto la concezione “unitaria” della discrezionalità amministrativa²³, quanto la natura “sostanziale–funzionale” del sindacato finanziario sulle scelte d’amministrazione (v. più di recente Cass. Sez. Un. Civ. sent. n.33365 del 24 dicembre 2018).

La Suprema Corte, infatti, ha affermato che la discrezionalità sindacabile nel giudizio di responsabilità amministrativa non può consistere nel mero accertamento della “conformità formale” del comportamento ai fini istituzionali dell’ente, poiché il sindacato giurisdizionale assume i più estesi connotati del controllo di “conformità sostanziale” dell’azione amministrativa ai profili funzionali che la caratterizzano.

²³ La concezione unitaria della discrezionalità amministrativa, intesa come fenomeno giuridico comprensivo della economicità, trasparenza ed efficacia, annoverati tra i requisiti di legittimità del provvedimento, era già stata enunciata dalla Corte di Cassazione nella sentenza 29 settembre 2003, n. 14488 cit.

Su tale premessa si articolano le conseguenze argomentative che esprimono la necessaria relazione di congruenza, di adeguatezza e di proporzionalità dell'agire amministrativo rispetto ai fini imposti in via generale, o in modo specifico dal legislatore, così come si desume dall'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994 in combinato disposto con l'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che vincola l'esercizio delle attività amministrative ai canoni giuridici della economicità e della efficacia, indicati quali requisiti di legittimità e non più quali parametri di opportunità del provvedimento.

Da ciò discende una palese accezione “unitaria” del concetto di discrezionalità, al quale corrisponde il perfezionamento del sindacato giurisdizionale sulle scelte della P.A., non essendo ammissibile che il controllo di legalità nel giudizio di responsabilità amministrativa dinnanzi alla Corte dei conti, assuma contenuti meno intensi e penetranti di quanto avvenga nel giudizio di legittimità sugli atti amministrativi affidato al Giudice Amministrativo, ed in via incidentale dinnanzi al Giudice Ordinario, allorquando il comportamento dannoso consista nella esecuzione di atti e di provvedimenti.

Aggiunge il Giudice di legittimità – con un *obiter dictum* di efficacia illuminante – che la riconduzione all'area della insindacabilità giurisdizionale di qualunque articolazione dell'agire amministrativo, purché compiuta nel rispetto dei fini istituzionali, costituirebbe un ritorno a sistemi addirittura anteriori alla creazione dello Stato di diritto nei quali si contrapponevano i c.d. *affari di amministrazione*, esclusi *in toto* dal riesame giurisdizionale, e contrassegnati con la qualifica della discrezionalità, dagli *affari di giustizia*.

L'inammissibilità della “riserva d'amministrazione” nell'area della discrezionalità, costituisce l'elemento di chiusura del sistema giurisdizionale preposto al sindacato sulle attività della P.A.

La discrezionalità amministrativa perde i connotati del “concetto indeterminato od indefinito” all'interno del quale è precluso qualsiasi sindacato suppletivo rimesso alla funzione giurisdizionale, ed assume i più moderni lineamenti del fenomeno giuridico assoggettato ad un costante controllo di ragionevolezza giuridica.

Dunque, in conclusione, gli orientamenti della giurisprudenza sulla natura fiduciaria degli incarichi dirigenziali, e sul controllo di ragionevolezza “sostanziale–funzionale” della discrezionalità amministrativa, conferiscono ancora maggiore gravità alla questione della imputazione del danno nel giudizio di responsabilità amministrativa, soprattutto laddove la scelta di gestione finanziaria maturi all’interno di un procedimento decisionale condizionato dal rapporto fiduciario con la direzione politica.

Richiamando – pertanto – i sopra indicati criteri, le Sezioni Unite hanno riaffermato la possibilità di un’estesa applicazione della legge n. 241/1990, le cui clausole generali consentono in sede giurisdizionale un controllo di ragionevolezza sulle scelte operate dalla Pubblica Amministrazione. Ne consegue che il criterio di razionalità nella valutazione delle scelte investe nella sua interezza il percorso logico seguito dall’amministrazione, onde evitare la deviazione dell’attività amministrativa dai fini istituzionali, sui quali il giudizio amministrativo-contabile è specificamente orientato (v. Cass. SS.UU. sent. n. 6820/2017).

Ad ulteriore conferma dei principi appena esposti, in una fattispecie nella quale è stata posta in rilievo l’eccezione dell’insindacabilità delle scelte discrezionali, con la sentenza n. 33365 del 24 dicembre 2018 il Giudice di legittimità - confermando il proprio consolidato orientamento (Cass. S.U. 13 dicembre 2017, n. 29920; Cass. S.U. 9 maggio 2011, n. 10069; Cass. S.U. 5 marzo 2009, n. 5288) -, ha affermato che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti e non integra il divieto relativo al sindacato di merito delle scelte amministrative, l’accertamento della responsabilità amministrativa del sindaco di un Comune che abbia illegittimamente conferito numerosi incarichi a soggetti estranei all’amministrazione comunale, al di fuori dei casi previsti e consentiti dalla legge (art. 7 d.lgs. n. 165 del 2001, art. 110 del TUEL -D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e non a causa di eventi straordinari ai quali non possa farsi fronte con la struttura burocratica esistente, trattandosi di un controllo giurisdizionale fondato sui canoni di razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, sancito all’art. 97 Cost.

5.3. L'ampliamento dell'area del danno risarcibile. La concezione sostanziale nelle nuove categorie

È indubbio che la clausola generale di diritto pubblico abbia impresso nel diritto giurisprudenziale una specifica forza espansiva dell'area del danno risarcibile, per ricomprendere – progressivamente, di volta in volta che si manifestavano – tutti i nuovi fenomeni di gestione dei bilanci pubblici, viziati da patologia finanziaria per la macroscopica distanza dai principi di economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, e dalla regola generale, di matrice costituzionale, del buon andamento nell'esercizio della funzione pubblica.

Pertanto, il diritto giurisprudenziale ha concepito una molteplicità di nuove categorie di danno pubblico, le quali non sempre hanno conseguito un livello consolidato di certezza giuridica nei lineamenti costitutivi, non solo per la eterogeneità dei fenomeni di devianza finanziaria da ricondurre tendenzialmente in categorie unitarie, ma anche per la difficoltà di rinvenire dei criteri uniformi ed attendibili di stima del valore economico-patrimoniale perduto o non conseguito dall'amministrazione danneggiata.

Tuttavia, una lettura non superficiale degli indirizzi della giurisprudenza finanziaria dimostra la sussistenza di completi, articolati ed alquanto significativi percorsi argomentativi, puntualmente dedicati ai temi non solo del danno da disservizio, ma anche del danno alla concorrenza, del danno da perdita da chance, del danno all'immagine, e del danno da tangente.

Dunque, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte dei conti, il danno non è una mera categoria formale-ragionieristica, arbitrariamente utilizzata per fini di prevenzione e di contrasto finanziario, ma costituisce – viceversa – una categoria sostanziale, idonea a ricevere qualsiasi fenomeno lesivo dell'interesse pubblico al buon andamento ed all'efficienza amministrativa, intesi quale sommatoria di “beni materiali” e “beni immateriali” appartenenti alla P.A. ed alle comunità amministrate²⁴.

²⁴ Tali profili sono menzionati nella sentenza n. 1409 del 19 gennaio 2018, con la quale la Corte di Cassazione ha affermato che non eccede i limiti esterni della giurisdizione erariale, e di conseguenza non è impugnabile con ricorso per cassazione, la

A favore della concezione “sostanziale” della lesione arrecata degli interessi pubblici, negli orientamenti della giurisprudenza finanziaria meritano particolare menzione i criteri che, nell’accertamento e nella quantificazione del danno erariale, conferiscono rilevanza giuridica non soltanto all’*essere*, ma anche al *dover essere* dell’azione amministrativa, consentendo in tal modo la stima delle utilità non conseguite e delle aspettative d’efficienza perdute. Per tali percorsi argomentativi, lo sviamento dal corretto impiego delle risorse pubbliche, e la conseguente inefficienza gestionale, divengono situazioni di fatto direttamente ed immediatamente valutabili.

Dunque, la duttilità nei lineamenti del danno erariale non significa apertura all’arbitrio del Giudice, poiché ogni fattispecie è trattata con rigore metodologico su tutti i profili che confluiscono nei temi probatori, al fine di accertare la reale sussistenza del pregiudizio agli interessi pubblici.

Fondamentale è anche la rilevanza che nelle nuove categorie di danno pubblico risarcibile, risulta attribuita ai canoni di accertamento probatorio della colpa grave, la quale costituisce il parametro essenziale per operare la ripartizione del rischio di amministrazione.

Infatti, le nuove categorie di danno risarcibile sono costantemente assistite dalla traccia di precise linee di demarcazione tra modelli di condotta consentiti e modelli di condotta devianti dalla sana e corretta gestione finanziaria. Le migliori riflessioni giurisprudenziali sulla colpa grave non si chiudono mai in mere “clausole di stile”, ma si articolano – invece – in una sistematica specificazione dei criteri di condotta desunti “in concreto” dalla natura giuridica di ciascuna posizione soggettiva.

pronuncia della Corte dei conti che, interpretando i limiti normativi posti alla risarcibilità del danno all'immagine di enti pubblici con riferimento ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A. accertati con sentenza passata in giudicato, abbia ritenuto integrata la fattispecie di danno erariale in seguito alla irrevocabilità della sentenza di cd. patteggiamento, emessa ai sensi dell’art. 444 c.p.p.

Nonostante le continue critiche sui profili evolutivi del danno pubblico, la disamina delle più articolate motivazioni in diritto²⁵ è sempre contraddistinta dalla analitica ricostruzione dello stato degli orientamenti della giurisprudenza, al fine di stabilire e consolidare principi da trasporre in indirizzi uniformi e condivisi.

Pertanto, dalla completezza della motivazione e dall'approfondimento delle questioni giuridiche deriva – sempre – un solido contributo alla “omogeneizzazione del linguaggio giuridico” utilizzabile nella lettura del sistema delle responsabilità pubbliche, ed un costante apporto alla stabilizzazione degli orientamenti giurisprudenziali. Tale fenomeno è certamente meritevole di menzione soprattutto per il potenziale nocimento insito in talune recenti evoluzioni interpretative che pongono in discussione la effettività della funzione nomofilattica della giurisprudenza.

Molteplici sono – dunque – gli orientamenti giurisprudenziali che segnano l'apertura dei lineamenti del danno erariale verso clausole di adattamento a nuovi e palesi fenomeni di inefficienza, disfunzione e devianza amministrativo-finanziaria.

Il danno alla libera concorrenza, il danno da perdita di chance²⁶, il danno da disservizio, il danno all'immagine, il danno alla funzione pubblica, sono le categorie che più sono idonee a sintetizzare gli apporti creativi dati allo sviluppo degli orientamenti giurisprudenziali (la maggior parte dei quali sono recensiti dalla più attenta dottrina).

Il rigore metodologico utilizzato nella acquisizione e nella valutazione delle prova non solo documentali, ma anche di natura tecnica, e la meticolosa analisi delle risultanze probatorie sulle circostanze valutabili per l'accertamento della colpa grave, consentono di affermare che la giurisprudenza della Corte dei conti, nell'ampliamento dell'area del

²⁵ v. es. sul danno alla concorrenza, sul danno da disservizio e sul danno da tangente, Corte dei conti, Sez. I, app. n. 533/2017, n. 96/2018, n. 105/2018.

²⁶ Il danno alla libera concorrenza ed il danno da perdita di chance sono stati utilizzati per la stima dei pregiudizi economici subiti dalla P.A. in tutte le ipotesi di vizi selettivi dell'evidenza pubblica.

danno risarcibile si esprime per decisioni idonee a fungere da “*incentivo all’efficienza del decidere e dell’agire delle pubbliche amministrazioni*”²⁷.

Pertanto, in tale contesto evolutivo, destano molte perplessità, – non solo – le opinioni favorevoli alla predisposizione di una *rete di contenimento*, collocata a protezione dell’arbitraria ed eccessiva espansione del danno pubblico, – ma anche ed allo stesso modo – le opinioni che hanno indotto a soluzioni limitative e di garanzia preventiva in tutte le questioni processuali riconducibili alla configurazione dei poteri istruttori del pubblico ministero nella transizione dal regolamento di procedura al nuovo codice di giustizia contabile.

Al contrario, lo sviluppo del diritto giurisprudenziale dedicato alle categorie ed alle tipologie del danno pubblico ed alle misure di prevenzione e di contrasto finanziario, determina -con piena evidenza- l’emersione della necessità di perfezionare ed ottimizzare le sinergie tra le nozioni sostanziali e gli istituti procedimentali e processuali, al fine di predisporre un’efficiente *sistema di resistenza* alla diffusione dei nuovi fenomeni di criminalità economica, che incrementano di continuo la propria capacità di aggressione della finanza pubblica.

6. Le società pubbliche: la giurisprudenza di legittimità dopo il Testo unico. I profili critici nel quadro attuale

La disamina degli orientamenti giurisprudenziali sulle società pubbliche, dopo l’entrata in vigore del testo unico e delle disposizioni integrative e correttive (d.lgs. n. 175/2016, d.lgs. n. 100/2017), evidenzia la permanenza delle aree critiche che riguardano l’applicazione specifica dei criteri di riparto della giurisdizione.

Ad avviso della Corte di Cassazione la tendenza del legislatore è rivolta, sul piano generale, a riconoscere alle società in mano pubblica lo statuto delineato dal diritto societario, con il conseguente assoggettamento delle relative controversie alla giurisdizione ordinaria.

²⁷ La Corte Cost. (sent. n. 371/1998) ha affermato che nella nuova conformazione della responsabilità amministrativa discendente dalle leggi nn. 19 e 20/1994 “la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato, e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo”.

Tale evoluzione normativa si origina dall'art. 16 *bis*, decreto legge 31 dicembre 1997, n. 248, introdotto in sede di conversione con legge 28 febbraio 2008, n. 31, il quale – sia pure con riguardo alle sole società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate –, ha stabilito che “la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario”.

La predetta disposizione normativa è stata seguita dall'art. 4, comma 13, decreto legge n. 95/2012 (c.d. *spending review*), e poi è stata sostanzialmente recepita nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica, di recente modificato con le disposizioni integrative e correttive in d.lgs. n. 100/2017), che contiene una norma generale di rinvio alla disciplina codicistica, laddove è previsto che le disposizioni del “presente decreto” e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applicano comunque le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato (art. 1, comma 3, TUSP).

Pertanto, in tale cornice, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno continuato a sottolineare che, nella società di diritto privato a partecipazione pubblica, il pregiudizio patrimoniale arrecato dalla *mala gestio* dei suoi organi sociali non integra – in generale – una fattispecie di danno erariale, in quanto si risolve in un *vulnus* gravante in via diretta esclusivamente sul patrimonio della società, soggetta alle regole di diritto privato e dotata di autonoma e distinta personalità giuridica rispetto ai soci.

L'azione di responsabilità per danno erariale si può, invece, configurare: *I*) quando l'azione di responsabilità è mirata al risarcimento di un danno che – come nel caso del danno all'immagine – sia stato arrecato al socio pubblico direttamente, e non come mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società; *II*) nonché nei confronti di chi, essendone incaricato,

non abbia esercitato i poteri ed i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine d'indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi commessi (v. anche Cass., Sez. Un., ord. 12 ottobre 2011, n. 20941; ord. 3 maggio 2013, n. 10299 e 27 ottobre 2016, n. 21692).

Inoltre, la giurisdizione della Corte dei conti è ravvisabile con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti delle società *in house*, per tali dovendosi intendere quelle costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, che esplichino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici (tra varie, Cass., Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283; 10 marzo 2014, n. 5491; ord. 22 dicembre 2016, n. 26643), avuto riguardo alle previsioni contenute nello statuto della società nel momento al quale risale la condotta ipotizzata come illecita (in particolare, Cass., Sez. Un., 26 marzo 2014, n. 7177).

Così ricostruito il contesto normativo ed interpretativo, la giurisdizione della Corte dei conti non è stata – dunque – ritenuta compatibile con la fisionomia dell'impresa ferroviaria delineata dal legislatore interno, in conformità al diritto dell'Unione, la quale è contrassegnata dall'indipendenza e dall'autonomia, dall'apertura al libero mercato e dall'adozione del modello privatistico, che non ne consentono la riconducibilità all'ente pubblico o anche alla società *in house*.

Difatti, le Sezioni Unite della Cassazione hanno escluso la natura erariale del danno nei confronti di Ferrovie dello Stato S.p.a., affermando la giurisdizione del giudice ordinario sul fondamento della considerazione che la società ferroviaria svolge un'attività economica e commerciale in regime di mercato libero e la sua veste giuridica non rappresenta un mero schermo di copertura di una struttura amministrativa pubblica (Cass., Sez. Un., 22 gennaio 2015, n. 1159, e da ultimo Cass., Sez. Un., ord. 11983/2017 nel caso Ferrovie Sud-Est).

Pertanto, dalla disamina degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità permangono le aree critiche nell'interpretazione degli

spazi di giurisdizione riservati alla Corte dei conti, sul presupposto dell'esistenza dei requisiti propri delle società *in house providing*.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite, formatasi a partire dalla sentenza n. 26283/2013 e ripresa, tra le altre, dalla più di recente sentenza n. 22409/2018, si è oramai consolidata nei principi secondo i quali la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio della società, solo quando possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica rispetto all'ente pubblico, ossia quando la società possa definirsi *in house*, per la contemporanea presenza di tre requisiti: 1) il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati; 2) la società espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; 3) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile.

In tutti i più recenti indirizzi la Corte di Cassazione non si è mai discostata da tali orientamenti, che continuano a generare situazioni d'incertezza interpretativa nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali riservate alla Corte dei conti (v. Cass., Sez. Un., ord. n. 1091/2017, 962/2017).

In particolare, con la recente sentenza n. 22409 del 19 settembre 2018 la Corte di Cassazione ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli esponenti del collegio sindacale di una società che, pur essendo interamente partecipata da un ente pubblico, non poteva essere qualificata come *"house providing"* dal momento che l'oggetto sociale descritto nello statuto contemplava l'esercizio di molteplici attività diversificate, con la massima libertà gestionale e la possibilità di coordinare le iniziative con altri enti e aziende fornitrici di servizi pubblici, lasciando spazio all'operatività in regime di libero mercato.

Quindi, confermando principi oramai consolidati, la Suprema Corte ha ricordato che la partecipazione pubblica, anche totalitaria, di una società di capitali non radica la giurisdizione della Corte dei conti, la quale sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o, infine, sia configurabile la speciale natura dello statuto legale di alcune società partecipate. Sussiste, invece, la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli organi di gestione e di controllo per danni cagionati al patrimonio delle società cosiddette *in house providing* (ipotesi in cui la pubblica amministrazione ricorre all'autoproduzione di beni, servizi e valori, anziché rivolgersi al mercato).

La Corte di Cassazione ha -però- continuato a precisare, che perché sia configurabile una società "in house providing" debbono ricorrere contemporaneamente i seguenti requisiti: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita.

6.1. Le società pubbliche: questioni aperte e questioni non risolte nella tutela della finanza pubblica

La conferma nel testo unico delle società pubbliche dei nuovi criteri normativi di riparto della giurisdizione, con particolare riferimento

ai requisiti necessari per la qualificazione della società *in house*²⁸, se – da un lato – chiude gli spazi per ulteriori incertezze negli orientamenti del diritto giurisprudenziale, – dall’altro lato – non risolve le questioni di effettività della tutela pubblica e di prevenzione finanziaria nell’insorgenza di fattispecie di danno erariale.

Infatti, la complessità dei fenomeni di liberalizzazione e di privatizzazione delle attività di rilevanza pubblica, esprime la tendenza verso nuove forme di efficienza amministrativa, ma al contempo indica la necessità di perfezionare le sinergie tra gli istituti di tutela e di garanzia del buon andamento, da fondare sul rafforzamento del diritto di sequela delle risorse pubbliche.

L’efficienza amministrativa costituisce un *tema unitario* che comprende tanto le forme di *oggettivazione* dell’azione pubblica, quanto i modi tipici di esercizio del potere autoritativo.

L’ampliamento dell’area occupata dalla riserva d’amministrazione e dalla discrezionalità amministrativa richiede il rafforzamento ed il perfezionamento del sindacato di economicità e di efficienza.

La giurisdizione sull’economia pubblica e sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, deve ricondursi a criteri chiari ed efficaci di ripartizione degli ambiti di cognizione senza alcuna agevolazione di fenomeni elusivi della responsabilità amministrativa, la quale per consolidata giurisprudenza costituzionale è preposta a funzioni dissuasive e di deterrenza, poste a tutela dell’integrità della finanza pubblica.

Gli ibridismi normativi tra diritto pubblico e diritto privato hanno generato gravi situazioni d’instabilità e d’incertezza interpretativa, incrementando il bisogno di principi organici e sistematici da applicare nei rapporti tra il diritto amministrativo e della contabilità pubblica con i *diritti contermini*, tra i quali il diritto penale e sanzionatorio, ed il diritto civile e commerciale.

La Corte dei conti, nel nuovo *modus operandi* dei rapporti tra il controllo e la giurisdizione, rappresenta il riferimento costituzionale ad

²⁸ Sul controllo analogo della società *in house*, in relazione alla eventuale presenza di una soglia minima di capitale privato, v. di recente Cass., Sez. Un., n. 17188/2018.

un sistema di garanzie fondamentali per il sindacato d'efficienza amministrativa, da consolidare nei percorsi di riforma sempre *in itinere*, con l'eliminazione delle aree di rischio normativo e/o interpretativo, nelle quali possono svilupparsi fenomeni di elusione dalla responsabilità pubblica, oppure situazioni di cattiva gestione coperte da immunità di fatto.

L'esigenza della trasparenza finanziaria è particolarmente avvertita nelle relazioni strutturali del complesso sistema degli organismi strumentali collegati al bilancio della P.A., le quali hanno una rilevanza strategica nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Sotto tale ultimo profilo è altrettanto opportuno evidenziare come l'efficienza amministrativa non sia più rimessa esclusivamente alla maggiore utilizzazione degli strumenti di diritto privato, ed alla c.d. aziendalizzazione delle figure organizzative, perché essa coinvolge – anche e principalmente – le forme ed i modi di esercizio delle attività di diritto pubblico.

Se la privatizzazione non costituisce un problema sull'*an* ma sul *quomodo*, l'efficienza è un tema che afferisce tutte le attività della Pubblica Amministrazione, non solo quelle di diritto privato, ma a maggior ragione, quelle di diritto pubblico.

Le più attente indagini sui sistemi di *governance* delle partecipazioni azionarie in mano pubblica evidenziano la necessità di comprendere il grado di dipendenza degli organismi partecipati dalla committenza degli enti proprietari, per il conseguimento di un sano equilibrio tra costi e ricavi e per la prevenzione da situazioni sommerse di soccorso finanziario.

È utile anche rilevare che le raccomandazioni OCSE-2015 sugli indici di trasparenza riferiti all'area della *performance* ed all'area della *governance* degli organismi partecipati, prevedono – tra molteplici ambiti di criteri – l'adozione di misure idonee per la chiara rappresentazione degli obiettivi assegnati e del grado di raggiungimento, la evidenza dei risultati finanziari ed operativi con distinta indicazione del costo sopportato per realizzare obiettivi politico-sociali, la dettagliata indicazione degli aiuti e dei supporti ricevuti dalla parte pubblica, e la speci-

ficazione dei sistemi di selezione adottati per la nomina degli amministratori e della dirigenza. Su tali profili di trasparenza, la normativa nazionale è stata ritenuta – secondo lo stato delle disposizioni vigenti – a basso livello di *compliance*.

7. La stagione normativa del codice contabile e lo stato dell'organizzazione giudiziaria

L'approvazione del codice di giustizia contabile (D. Lgs. 174/2016) pur appartenendo ad una stagione normativa di fondamentale rilevanza per la revisione ed il consolidamento del ruolo della Corte dei conti nel sistema delle tutele giurisdizionali, a differenza delle altre riforme processuali che hanno interessato nel recente passato le altre giurisdizioni, non è inserito in un disegno normativo dotato di completezza, organicità e sistematicità nell'impatto della legislazione processuale sull'organizzazione degli uffici giudiziari, e sulla proporzionalità ed adeguatezza dei rapporti tra le funzioni, i carichi di lavoro e le risorse disponibili.

Subito dopo la enunciazione dei principi generali della giurisdizione (effettività, concentrazione, “giusto processo”, artt. 2-4 CGC), il nuovo codice di giustizia contabile dedica disposizioni specifiche agli organi giurisdizionali, i quali esercitano le loro attribuzioni in conformità alle competenze redistribuite negli ambiti descritti secondo la ricognizione non innovativa dell'art. 1 CGC (conti, responsabilità, pensioni, sanzioni ed altre materie specificate dalla legge).

Nella configurazione complessiva dell'organizzazione “a rete” e con diffusione territoriale delle funzioni giurisdizionali, il nuovo codice – a differenza del codice di procedura civile – non ha concepito l'organo giurisdizionale come una struttura complessa formata dal Giudice e dall'Ufficio del Giudice, ma ha concentrato in prevalenza l'attenzione sui singoli organi e sulle materie di rispettiva competenza, recependo una concezione molto tradizionale, ed oramai superata, dell'organizzazione giudiziaria.

Invero, nell'ultimo decennio la legislazione processuale ha seguito direzioni molto eterogenee, ma in ognuna di esse è presente una linea ispiratrice che coinvolge l'organizzazione giudiziaria e l'efficienza del modello d'ufficio, valutato in una dimensione e con parametri europei.

Il decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, con la formazione progressiva di un'organizzazione a rete, più evoluta e conforme ai parametri ed ai modelli europei, può essere ricondotto alla legislazione degli anni '90 ed alle riforme strutturali della Pubblica Amministrazione avviate proprio in quel periodo storico, al fine di innestare percorsi di recupero dell'efficienza amministrativa e di eliminare situazioni di cattivo andamento nelle gestioni pubbliche.

L'approvazione del nuovo codice di giustizia contabile poteva rappresentare l'occasione, ma può ancora costituire il momento istituzionale opportuno, per l'individuazione dei profili organizzativi sui quali operare nella direzione della razionale revisione dei lineamenti funzionali dell'Ufficio del Processo e dell'Ufficio del Magistrato, considerato contestualmente ed al contempo nel doppio profilo di organo giudiziario e di apparato destinatario/utilizzatore di risorse finalizzate al Servizio Giustizia.

7.1. Le criticità della fase pre-processuale. L'effettività nel modello processual-civilistico

L'analisi delle questioni emergenti nelle prime esperienze applicative dei nuovi istituti processuali evidenzia la sussistenza di molteplici profili critici, discendenti dalla prevalente impronta garantista che ha dominato la redazione dell'articolato normativo.

Il sistema delle nullità pre-processuali già esaminato nelle sue implicazioni interpretative, rappresenta il luogo normativo emblematico del nuovo equilibrio conferito al rapporto tra i poteri istruttori del Pubblico Ministero e le esigenze della difesa.

L'avviamento di una ragionata opera di revisione emendativa del codice di giustizia contabile, può prendere il suo inizio da alcune considerazioni sistematiche che dovrebbero indurre ad un cambio di marcia e di direzione nella configurazione strutturale della fase pre-processuale.

Infatti, se esistono ancora le “invarianti concettuali” (M.S. Gianini) che dovrebbero costituire le chiavi di volta comuni a qualsiasi sistema giuridico, non può dubitarsi che *“l'atipicità degli atti processuali e la tendenza antiformalistica del processo si rispecchia nel regime della*

nullità, onde questa appare piuttosto l'eccezione che la regola nel campo delle sanzioni processuali" e che – di riflesso – *“il principio di tassatività della nullità salvaguarda lo scopo della funzione attraverso il criterio della conservazione dell'atto”* (S. Satta, 1981).

Dunque, se dal processo civile provengono le “invarianti concettuali”, è alquanto evidente che il nuovo codice di giustizia contabile è radicalmente disallineato dai principi fondamentali del diritto processuale, perché introduce la categoria della nullità “*in generale*”, invertendo il fisiologico e naturale rapporto regola-eccezione, fissato nelle categorie concettuali che hanno origine e formazione remota.

A tale constatazione si aggiungono altre considerazioni che denotano l'inutile ed inappropriata allocazione delle garanzie difensive in momenti processuali non idonei al rafforzamento effettivo delle istanze della difesa.

Infatti, nell'architettura del nuovo codice di giustizia contabile non sussiste alcuna forma di controllo del giudice sulla fase d'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, e neppure sul decreto di archiviazione dell'invito a dedurre monosoggettivo sulle istruttorie collegate, o plurisoggettivo sulla medesima istruttoria.

Tali difetti che gravano sull'integrità del diritto di difesa sono ulteriormente incisi dal divieto assoluto di chiamata *iussu iudicis*, anche questo contrario ai principi generali del processo civile (v. artt. 83-85 CGC, artt. 102-103 c.p.c.), e dalla rilevanza decisoria del decreto di archiviazione unilaterale adottato dal Pubblico Ministero, salva l'ipotesi della sopravvenienza di fatti nuovi (art. 83, comma 3, seconda parte CGC)²⁹.

A tutto ciò si aggiunge che il regime generale della nullità pre-processuale per difetto od apparenza della motivazione, nella realtà delle prassi applicative, non fa altro che produrre un effetto giuridico di duplicazione e di sovrapposizione al regime della nullità per indeterminazione della notizia di danno (art. 51 CGC), oltre che produrre un effetto

²⁹ Per l'inammissibilità nel rito inquisitorio dei poteri decisori del Pubblico Ministero v. F. Cordero: “Dove operi scelte insindacabili, l'attore istituzionale è padrone della norma; non perseguendo date lesioni le svuota; i fatti ivi qualificati scadono a episodi irrilevanti” (in *Diritto processuale penale*, Milano, 1981, 423).

di aggravamento istruttorio sugli atti d'indagine, laddove non sussista alcuna certezza probatoria sul soggetto da incolpare e sul contenuto dell'incolpazione.

Inoltre, giova osservare che le disposizioni pre-processuali provvedono ad una tutela alquanto imperfetta della riservatezza la quale cessa con l'emissione dell'invito a dedurre, e non invece con il deposito e la notifica dell'atto di citazione; mentre – viceversa – non contengono alcuna norma posta a garanzia del segreto d'ufficio che caratterizza le indagini istruttorie, inducendo in tal modo alla errata conclusione che il valore della riservatezza si traduca in un regime di garanzia posto esclusivamente “*a latere debitoris*” oppure “*a latere rei*”.

Dunque, le disposizioni in apparenza innovative, almeno secondo le illustrazioni espositive dei lavori preparatori, in realtà sottendono un effetto involutivo-regressivo non solo per il disallineamento dalle invarianti concettuali espresse dai principi generali del processo civile, ma anche per l'errata ed improduttiva configurazione del sistema delle garanzie difensive, allocate in momenti pre-processuali non idonei alla tutela effettiva dell'interesse sostanziale della parte incolpata.

In tale contesto di riflessioni è più che ragionevole l'auspicio che i percorsi di revisione e di emendamento³⁰ del codice di giustizia contabile non si arrestino sulla soglia del semplice *restyling* o dell'ancora più minimale *lifting* normativo, ma procedano oltre con il riesame dei veri punti di equilibrio da ricercare nell'assetto dei rapporti tra i poteri istruttori del Pubblico Ministero ed il sistema delle garanzie difensive. È alquanto chiaro che non è in discussione l'appartenenza del processo contabile al modello processual-civilistico, poiché la dimensione della revisione giuridica riguarda – invece – le relazioni di proporzione e di adeguatezza tra il regime della clausola generale nel diritto sostanziale, ed i corrispondenti strumenti di tutela processuale.

³⁰ Il termine di due anni, originariamente previsto ed assegnato al Governo per adottare le misure correttive ed integrative rese necessarie dall'applicazione pratica, è stato prorogato di un ulteriore anno dalla legge 9 novembre 2018, n. 128.

PARTE SECONDA LE ATTIVITÀ INQUIRENTI NELL'ANNO 2018

1. La gestione dell'archivio istruttorio e l'andamento ciclico delle notizie di danno

1.1. L'andamento delle attività istruttorie e gli indicatori di produttività

La descrizione delle tendenze sull'andamento generale nelle attività istruttorie e negli accertamenti probatori, e dei risultati conseguiti con l'esercizio delle funzioni inquirenti nell'anno 2018, si avvale dell'ausilio esplicativo dei quadri di sintesi e delle tabelle di raffronto (v. infra), che reiterano i medesimi schemi ed i criteri già utilizzati nelle impostazioni degli anni anteriori, con le opportune innovazioni di complemento informativo.

Il quadro delle rilevazioni statistiche è sempre suscettivo di essere sviluppato con maggiori dettagli e con l'utilizzazione di più efficaci criteri di ponderazione e di valutazione dell'andamento nella produttività delle attività d'ufficio, ma tuttavia sulla misurazione dei carichi di lavoro e dei corrispondenti rendimenti è necessario rimarcare l'esigenza che la Corte dei conti adotti un sistema di monitoraggio più efficiente e di maggiore trasparenza informativa, condividendo i contenuti più evoluti che provengono dalla cultura della giurisdizione.

Invero, gli indicatori di produttività non possono essere fondati su una lettura meramente burocratico-formale dei dati numerici, ma devono essere integrati da criteri ed indici sostanziali, idonei a mediare ed a fare risaltare la diversa complessità delle attività e degli esiti giudiziari dai quali dipende l'effettività della Giustizia contabile.

Nell'anno 2018 la procura regionale ha completato il *tempo di transizione* programmato per l'avviamento di una ampia e completa *fase di revisione*, nella quale il primo ordine di priorità e d'urgenza è stato occupato dall'opera di riordino generale dell'archivio istruttorio, finalizzato verso un disegno di nuova, diversa e più efficiente redistribuzione dei carichi complessivi di lavoro.

La fase di revisione dell'archivio istruttorio è stata condivisa con i Colleghi Magistrati e con tutto il personale amministrativo, e si è caratterizzata per l'innesto progressivo di una batteria di criteri organizzativi orientati alla crescita degli indicatori dell'efficienza giudiziaria.

Infatti, la ri-organizzazione dell'archivio istruttorio e la revisione dei criteri di gestione dei connessi carichi di lavoro, rappresentano i principali obiettivi indotti da alcuni fattori di spinta e di accelerazione dei processi di riordino di tutte le *linee d'attività*.

Il più importante fattore di spinta induttiva all'innovazione organizzativa è costituito dall'impatto del nuovo Codice di giustizia contabile, nel quale -salva l'auspicata revisione migliorativa di recente avviata- la razionalizzazione applicativa nell'interpretazione giurisprudenziale non è stata sufficiente a realizzare le condizioni ottimali per una migliore fluidità, speditezza ed accelerazione delle attività istruttorie, poiché tutti gli adempimenti negli accertamenti probatori sono gravati da un eccesso di *formalismo garantista*.

L'assoggettamento delle attività istruttorie a disposizioni analitiche e puntuali, distinte per tipi di atti, e la previsione di modalità tipiche degli adempimenti, assistite da un regime diffuso di nullità processuali, costituisce causa di appesantimento e di rallentamento degli accertamenti informativi, che invece dovrebbero procedere con speditezza anche nell'interesse dei soggetti garantiti.

A tale, alquanto evidente, fenomeno di aggravamento processuale delle attività istruttorie, non corrisponde la produzione di alcun beneficio effettivo a vantaggio del diritto di difesa, come dimostrano le esperienze applicative dell'art. 83 CGC (chiamata in giudizio su ordine del giudice-divieto), e le censure critiche provenienti dagli stessi argomenti difensivi sull'assenza di controllo del giudice sul decreto di archiviazione del pubblico ministero.

Inoltre, l'esigenza di celerità e di speditezza dell'istruzione probatoria è incrementata dall'impatto normativo della nuova disciplina dedicata alla prescrizione, la quale è contraddistinta da disposizioni speciali e derogatorie, rispetto alla disciplina patrimoniale del codice civile, le quali creano una forte assimilazione al regime della decadenza dell'azione di danno (v. art. 66 CGC).

Sulla spinta induttiva all'innovazione organizzativa è altrettanto importante il fattore di rilevazione annuale, correlato all'osservazione dei cicli nell'andamento dei flussi rilevabili sulle informazioni di danno, i quali sopravvengono con percentuali statistiche palesemente crescenti, e confluiscono nella mole già consistente dell'archivio istruttorio pregresso (v. denunce pervenute: nel 2016 n.1988; nel 2017 n.2272; nel 2019 n.2293).

Entrambi i fattori posti sotto osservazione -di natura normativa il primo, di consistenza informativa il secondo-, hanno imposto l'avviamento di un processo accelerato di revisione dell'organizzazione dell'ufficio e dei carichi di lavoro, e d'impostazione di un programma condiviso, sugli obiettivi di semplificazione degli adempimenti interni, e di verifica dei requisiti di concretezza e di attualità del danno nelle istruttorie più remote, al fine di ottimizzare i tempi ed i modi degli accertamenti probatori ed investigativi.

Gli esiti, di segno ampiamente positivo, riconducibili alle innovazioni aggiunte nei processi di lavoro -i quali hanno definitivamente superato la fase di transizione-, sono esposti negli allegati e nelle informazioni statistiche predisposte anche con criteri storico-comparativi (v. per il 2016: n. 1940 istruttorie aperte, n. 7846 istruttorie complessivamente pendenti; nel 2017 n. 2272 istruttorie aperte, n. 6242 istruttorie pendenti; nel 2018 n. 2293 istruttorie aperte, n. 5266 istruttorie pendenti).

Infatti, la valutazione globale dell'andamento e dell'esito delle attività inquirenti e requirenti, espletate dalla Procura Regionale per la Lombardia nell'anno 2018, consente con immediatezza la individuazione delle caratteristiche di specificità dei flussi di lavoro, e la presenza di diversi e convergenti indicatori virtuosi sulla quantità e sulla qualità del lavoro svolto.

La valutazione comparativa (v. *infra* tabelle), espletata con riferimento all'organizzazione degli accertamenti e delle investigazioni, nonché con riferimento ai risultati conseguiti nelle diverse aree d'intervento, evidenzia la sussistenza di un diffuso indice positivo di miglioramento che coinvolge tutti i dati statistici ed informativi, i quali espongono -in termini assoluti- significative percentuali incrementali dei più importanti indici di rendimento della produttività.

1.2. I dati statistici generali sulle attività 2018

La disamina complessiva dei dati informativi raccolti ed elaborati sulle attività svolte dalla Procura regionale per l'anno 2018, evidenzia la sussistenza di indici di incremento dell'efficienza nello smaltimento dei carichi di lavoro, i quali sono utilizzati nella programmazione delle attività da svolgere nell'anno 2019.

In relazione ai dati statistici generali, rilevanti per la valutazione complessiva dell'andamento delle attività inquirenti, si osserva che:

- il programma di revisione e di riordino dell'archivio istruttorio, evidenzia il miglioramento dell'indice globale di smaltimento delle denunce di danno, che supera la sopravvenienza annuale in percentuali significative che incidono sul carico complessivo di lavoro (*per il 2016: n. 1940 istruttorie aperte, n. 7846 istruttorie complessivamente pendenti; nel 2017 n. 2272 istruttorie aperte, n. 6242 istruttorie pendenti; nel 2018 n. 2293 istruttorie aperte, n. 5266 istruttorie pendenti*), e pertanto il carico complessivo dell'archivio istruttorio è stato ridotto da n. 9.588 nel 2015 a n. 7.846 nel 2016, a n. 6242 nel 2017, ed a n. 5266 nel 2018, nonostante la maggiore sopravvenienza delle notizie di danno;
- in percentuale moderata, ma molto significativa se valutata con criteri qualitativi, è stato incrementato l'indice di deposito degli atti di citazione (n. 95 nel 2015, n. 98 nel 2016, n.104 nel 2017, n. 112 nel 2018), con un margine complessivo di produttività qualitativa e quantitativa, che si presenta -in termini assoluti- il più elevato di tutte le precedenti statistiche, ed espone l'esito di una costante tendenza in aumento; anche l'indice di deposito degli inviti a dedurre espone un lieve incremento numerico sul 2017 e contiene un maggiore valore finanziario degli importi contestati e tutelati con l'esecuzione del sequestro conservativo (n. 118 nel 2015, n. 112 nel 2016, n. 137 nel 2017, n. 138 nel 2018); pertanto è incrementata -anche- la percentuale delle fattispecie di devianza finanziaria trattate con la misura del sequestro conservativo (n. 13 nel 2017, n. 16 nel 2018).

Ovviamente tutti i dati statistici di tipo meramente quantitativo, devono essere integrati da criteri di rilevanza qualitativa, al fine di esprimere le conseguenti considerazioni incidenti, sulle cause e sui

fattori d'incremento o di decremento percentuale, e sul metodo di programmazione delle attività per l'anno 2019.

In tale contesto, il carico di lavoro individuale, assegnato ai singoli Magistrati, che nel 2016 oscillava all'interno dei parametri-medi compresi tra n. 1000 (*parametro minimo*) e n.1.500 (*parametro massimo*) istruttorie, è sceso nel 2018 al di sotto del parametro minimo (n. 1000 istruttorie) e si muove -allo stato dell'andamento dei flussi di lavoro- verso ulteriori percentuali di decremento, che agevolano la migliore utilizzazione del tempo-lavoro nelle attività istruttorie a contenuto complesso.

Nella più moderna ed attuale cultura della giurisdizione, tali valori di riferimento sono fondamentali e necessari alla specificazione degli indicatori di *benessere organizzativo*, anche per le unità di Segreteria, collocate in ausilio delle attività individuali dei Magistrati.

Ma tali profili richiedono adeguate e ben più approfondite riflessioni, perché la progressiva divaricazione tra il peso delle funzioni ed il carico di sopravvenienza del lavoro -da un lato- e le dimensioni dell'organizzazione dell'ufficio -dall'altro lato-, presuppongono un'organica e ragionata revisione delle dotazioni organiche in conformità ai lineamenti nazionali ed europei assunti dall'*Ufficio del Magistrato e dall'Ufficio del Processo*.

Le misure di auto-organizzazione applicate con riferimento al cd. *Margine operativo utile* da rinvenire in un ragionevole parametro di mediazione quantitativa e qualitativa, tra i *carichi di lavoro sostenibili* ed i *carichi di lavoro esigibili*, trovano il loro limite invalicabile nell'entità delle risorse disponibili, le quali possono essere modificate solo con l'esercizio del potere di etero-organizzazione, sul quale si continua a richiamare l'attenzione del Consiglio di Presidenza e del Procuratore generale sulle esigenze strutturali e funzionali, più volte segnalate da questa Procura regionale nell'anno 2018.

1.3. Deflazione ed accelerazione delle attività istruttorie

Dunque, in relazione agli obiettivi di deflazione, di semplificazione e di accelerazione nella gestione ordinaria dell'archivio istruttorio, nell'anno 2018 i dati statistici evidenziano che la pianificazione del lavoro, ha prodotto esiti progressivamente positivi, con percentuali di

smaltimento netto delle istruttorie che superano la quantità degli affari sopravvenuti.

L'avviamento conforme a linee d'indirizzo condivise con i Colleghi Magistrati, dell'attività di analisi e di smaltimento accelerato degli affari pregressi ha consentito di procedere alla eliminazione delle istruttorie prive di attualità nell'efficienza dannosa della fattispecie, o comunque prive di elementi idonei all'instaurazione del giudizio di responsabilità. Il programma di revisione e di riordino complessivo dell'archivio istruttorio ha raggiunto un significativo stato di avanzamento, e la sua prosecuzione appartiene ai criteri di priorità programmati per l'anno 2019.

La revisione impostata, con decorrenza dall'anno 2016, è orientata a produrre risultati di progressivo miglioramento nella gestione dell'archivio istruttorio, poiché la rilevanza quantitativa e -soprattutto- qualitativa delle sopravvenienze annuali, impone l'organizzazione del lavoro, -da un lato- secondo criteri di selettività degli indicatori di gravità finanziaria, e -dall'altro lato- secondo criteri di trattazione semplificata degli affari classificabili in categorie seriali.

Infatti, il progressivo decremento delle pendenze istruttorie provenienti dalle notizie di danno, può essere costantemente migliorato con il perfezionamento dei tempi di definizione delle fattispecie seriali, e con la elaborazione di protocolli interni, migliorativi del percorso di archiviazione immediata, e di archiviazione accelerata delle denunce, risultate - dopo i primi accertamenti - prive di fondamento probatorio.

Le misure di auto-organizzazione condivise ed adottate nel triennio 2016-2018, sono state orientate all'individuazione di linee-guida nelle quali confluiscono le buone pratiche d'ufficio, che hanno consentito di sostenere l'impatto connesso all'incremento percentuale delle nuove istruttorie (n. 2293 nel 2018; n. 2272 nel 2017 a fronte di n. 1940 nel 2016, e di n. 1628 sopravvenienze nel 2015), e di elevare -soprattutto con la migliore organizzazione degli adempimenti e degli accertamenti sulle fattispecie seriali- l'indice percentuale di smaltimento dei carichi di lavoro, i quali sono contraddistinti da un elevato indice di complessità da differenziare secondo le diverse esigenze che provengono dagli ambiti gestionali incisi dalle attività istruttorie e processuali.

In tale contesto, contraddistinto dalla ricerca dei criteri di efficienza nella gestione dei carichi di lavoro, sono state pienamente applicate le utilità interpretative insite nella nuova disciplina dell'archiviazione immediata, per difetto di specificità e concretezza, oppure per manifesta infondatezza della notizia di danno (art. 54 del CGC)¹.

Infatti, il nuovo regime processuale dell'archiviazione possiede una vocazione interpretativa che consente di valorizzare la qualità della denuncia di danno, intesa come fonte di prima conoscenza del fatto di gestione, la quale è il primo requisito necessario per elevare la qualità dell'istruttoria, e la qualità dell'ipotetico giudizio di responsabilità amministrativa, in una prospettiva di cd. *prognosi preventiva*.

L'art. 54 del codice di giustizia contabile (CGC) disciplina espressamente la fase dell'apertura del procedimento istruttorio, richiamando i già noti requisiti di specificità e di concretezza della notizia di danno, ed aggiungendo l'ipotesi della manifesta infondatezza, al fine di attribuire al procuratore regionale il potere di archiviazione immediata, senza necessità di svolgimento di alcuna attività istruttoria.

La facoltà d'archiviazione immediata obbedisce all'evidente fine di deflazione della fase pre-processuale, nella quale il pubblico ministero è chiamato ad operare una selezione dei flussi informativi, discriminando le notizie palesemente infondate e le notizie prive di specificità e di concretezza, sulle quali qualsiasi attività di accertamento istruttorio assumerebbe i tratti della funzione esplorativa, orientata a mere ipotesi e congetture di fattispecie illecite, in difetto dei preliminari riscontri di certezza logica e/o storico-fenomenica, necessari per l'avvio delle iniziative inquirenti.

¹ Ai sensi dell'art. 54 del codice di giustizia contabile, acquisita la notizia di danno, il procuratore regionale svolge una prima valutazione sulla stessa, onde discriminare le notizie palesemente prive di qualsiasi fondamento, e, perciò, del tutto inidonee a costituire base per una eventuale istruttoria, dalle notizie, invece, sufficientemente circostanziate e non chiaramente prive di un qualsivoglia fondamento giuridico. Nella nuova disposizione normativa, il pubblico ministero deve valutare ciascuna notizia di danno secondo i criteri della sufficiente specificità e concretezza del fatto, e della non manifesta infondatezza in diritto. Quindi, il primo scrutinio è orientato, non solo al fatto menzionato nella notizia, ma alla stessa notizia intesa quale atto d'informazione e fonte di conoscenza.

Dunque, non è consentito l'avviamento dell'attività istruttoria su informazioni e denunce generiche, lacunose, ipotetiche e congetturali perché prive di riferimenti attuali ed oggettivi, poiché altrimenti il pubblico ministero eserciterebbe un potere investigativo e d'accertamento privo di limiti, e sostanzialmente rimesso alle proprie scelte discrezionali, radicalmente insindacabili nei presupposti e nei fini.

L'origine e la ratio della disposizione normativa risale al cd. "lodo Bernardo" (art. 17, co. 30-ter, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), il quale -già prima del codice di giustizia contabile- aveva introdotto il regime della nullità per gli atti e le iniziative istruttorie della procura contabile prive di "specifica e concreta notizia di danno".

Quindi, i requisiti di specificità e di concretezza della notizia di danno devono essere valutati sotto la duplice esigenza di assicurare:

I. che l'attività inquirente non trovi origine in mere supposizioni non ragionevolmente fondate su elementi e su circostanze di attualità, con il rischio di trasmodare in una inammissibile ed indiscriminata attività di controllo e di monitoraggio dell'attività amministrativa;

II. che l'effettività e l'utilità dell'attività requirente non sia impropriamente compromessa dall'indeterminatezza e dall'eccessiva imprecisione della notizia iniziale di danno, dalla quale si generano attività istruttorie, superflue, inutili e gravose per gli adempimenti richiesti alle pubbliche amministrazioni.

I criteri di perfezionamento nella gestione dell'archivio istruttorio, sono costantemente orientati alla ricerca di una tendenziale condizione di *benessere organizzativo*, fondata su una più ragionevole proporzione tra i carichi quantitativi di lavoro e le risorse umane disponibili, da impegnare nelle aree di criticità dalle quali provengono le aspettative di urgente ripristino della sana gestione finanziaria.

Quindi, in sintesi, l'efficienza nell'individuazione e nella specificazione delle buone pratiche di lavoro, presuppone che le linee-guida elaborate con i Collegi Magistrati, e condivise con il Personale Amministrativo, siano incentrate sulla ricerca di soluzioni gestionali semplificate, le quali devono consentire -anche nella programmazione delle attività per l'anno 2019-, di liberare ulteriori spazi di tempo-lavoro, da

dedicare all'approfondimento ed alla definizione delle istruttorie e delle competenze a natura complessa, che manifestano un indice statistico progressivamente crescente.

2. Le citazioni ed i giudizi nelle materie di particolare rilevanza ed interesse processuale

Molteplici sono le istruttorie definite con citazione in giudizi, tuttora in corso di trattazione processuale. Tra di queste, a conferma degli indici di qualità delle istruttorie definite, sono in evidenza diverse tipologie di fattispecie viziate da grave offensività finanziaria, la quale ha richiesto lo svolgimento di accertamenti probatori di natura complessa.

2.A. Citazioni in casi di particolare interesse per rilevanza finanziaria, amministrativa e/o ambientale delle singole fattispecie per giudizi in corso di trattazione

➤ ***Giudizio n. 29123/18*** – instaurato con atto di citazione preceduto dalla esecuzione del sequestro conservativo, per una ipotesi di danno erariale di oltre 60 milioni di euro in pregiudizio del bilancio della Regione Lombardia.

A. L'attività istruttoria in generale. All'esito di una complessa ed articolata attività istruttoria, di natura mista, perché fondata sugli analitici e puntuali riscontri di contabilità finanziaria, integrati dalle fonti probatorie provenienti dai giudizi penali, con la fondamentale collaborazione della Guardia di Finanza di Milano (GdF) -delegata anche per l'esecuzione dei sequestri conservativi-, la procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia ha definito gli accertamenti relativi al finanziamento da parte della Regione Lombardia della Fondazione Maugeri (Fondazione/FSM), ente ospedaliero accreditato con il sistema sanitario regionale (SSR).

A seguito della definizione delle attività informative con la completa acquisizione di tutte le pertinenti prove documentali, e con l'audizione dei dirigenti regionali informati sui fatti, è emersa la distrazione dal finanziamento delle c.d. funzioni non tariffabili, dei contributi regionali a finalità vincolata per l'importo stimato nell'invito a dedurre

nella misura di euro 59.383.107 oltre interessi e rivalutazione monetaria.

L'istruttoria fondata sulla prova finanziaria-contabile e sulla prova penale ha permesso di accertare l'esistenza di un sistema illecito composto da soggetti interni all'amministrazione regionale e da soggetti esterni, che hanno cooperato in consapevole concorso per la distrazione delle risorse economiche dalle finalità pubbliche.

Il circuito di comportamenti viziati da illiceità economico-finanziaria si è svolto secondo le seguenti, fondamentali e collaudate fasi finalizzate a realizzare:

1) la “deviazione” della funzione pubblica a fini privati, avvalendosi delle figure di “mediatori/agevolatori”, con interventi e pressioni sugli uffici regionali, mirati alla precisa finalità di drenare illecitamente una ingente quantità di risorse pubbliche, assegnate a copertura dei fondi destinati alle c.d. funzioni non tariffabili;

2) la distrazione di una cospicua parte dei finanziamenti dalla prevista finalità di interesse pubblico per la liquidazione, a valere sui contributi regionali ricevuti, di ingenti somme di denaro in favore dei soggetti “intermediari”, anche attraverso la galassia di società, prevalentemente estere, a loro riconducibili, e per l'ulteriore liquidazione di utilità patrimoniali di vario genere e natura destinate alla remunerazione dei comportamenti devianti dalla sana e corretta amministrazione.

Il rapporto di servizio è stato configurato, oltre che nei confronti dei soggetti titolari della funzione pubblica e dei soggetti (persone giuridiche e persone fisiche) percettori dei finanziamenti regionali, anche nei confronti delle figure d'intermediazione professionale, in considerazione dell'esistenza del rapporto di fatto nella gestione della provvista pubblica, dimostrato dal consolidato ed abituale sodalizio rivolto alla distrazione dalla finalità pubblicistica delle somme oggetto dei finanziamenti regionali.

B. I procedimenti amministrativi relativi alle funzioni non tariffabili (FNT). Il sistema di finanziamento regionale delle FNT è stato strutturato in Lombardia su due livelli amministrativi.

Il primo costituito dalla c.d. “delibera sulle regole” la giunta regionale determinava annualmente l’ammontare complessivo delle risorse finanziarie da destinare al finanziamento delle funzioni non tariffabili.

Sulla scorta di questo atto la giunta provvedeva quindi, a consuntivo, a liquidare le somme tra le varie funzioni e le diverse strutture sanitarie, fissando contemporaneamente i relativi criteri per la suddivisione del fondo stanziato in precedenza.

Con DGR VI/47417 del 29 dicembre 1999 veniva introdotta, a far data dal 1998, per la prima volta la funzione di riabilitazione di alta complessità con destinazione di un fondo specifico di lire 21 miliardi, dei quali lire 5.500.000.000 venivano assegnati alla Fondazione a fronte di una erogazione complessiva, riconosciuta alla stessa per le funzioni, di lire 9.047.000.000;

- con DGR VII/2801 del 22 dicembre 2000 veniva confermato per l'anno 1999 lo stanziamento del fondo di lire 21 miliardi per remunerare la funzione di riabilitazione di alta complessità con riconoscimento per tale funzione alla Fondazione dell'importo di lire 6.401.000.000 a fronte di una erogazione complessiva, riconosciuta alla stessa per le funzioni, di lire 9.776.000.000;

- con DGR VII/941 del 3 agosto 2000 veniva deliberato, con efficacia dal 10 settembre dello stesso anno, un aumento delle tariffe riferite ai DRG di riabilitazione in misura consistente e comunque congrua a coprire l'elevata complessità di talune prestazioni riabilitative e si stanziava un fondo di lire 40 miliardi, prelevandolo dalla quota di fondo sanitario regionale prevista per la remunerazione delle prestazioni di ricovero e cura, destinato alle sole prestazioni riabilitative di qualità;

- con DGR VIII/5117 del 15 giugno 2001 veniva riconosciuto alla Fondazione Salvatore Maugeri, per il periodo 1 settembre - 31 dicembre 2000, una quota del predetto fondo destinato alle prestazioni riabilitative di qualità per un importo di lire 5.367.770.000;

- con DGR VIII/5348 del 2 luglio 2001 veniva riconosciuta per l'anno 2000 la funzione di complessità nella riabilitazione erogando così alla Fondazione, a titolo di funzioni la somma complessiva di lire

11.228.000.000 (di cui lire 7.340.000.000 per la funzione di riabilitazione di alta complessità);

- con DGR VIII/9423 del 14 giugno 2002 si continuava a riconoscere la funzione di alta complessità nella riabilitazione, insieme a quella di qualità - per la quale si manteneva lo stanziamento del fondo - erogando così a favore della Fondazione Salvatore Maugeri per l'anno 2001 la somma di euro 12.607.734, pari a più del doppio di quella dell'anno precedente (di cui euro 10.701.052 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione), nonostante la DGR n. VII/5349 del 2 luglio 2001 avesse stabilito la eliminazione di detta funzione "in ragione degli incrementi tariffari già disposti dalla DGR n. VI//941 del 3 agosto 2000 per le prestazioni di riabilitazione specialistica e del fondo stanziato per la qualità dell'assistenza erogata in ambito riabilitativo";

- con DGR VIII/2914 del 9 maggio 2003 e DGR VIII/4059 dell'8 agosto 2003 venivano erogati euro 15.601.760 per l'anno 2002 (di cui euro 8.137.810 per la qualità nella riabilitazione ed euro 5.425.240 per la riabilitazione di alta complessità);

- con DGR VIII/7250 del 23 aprile 2004 venivano erogati euro 17.003.021 per l'anno 2003 (di cui euro 6.477.420 per la funzione di qualità ed euro 8.291.200 per la funzione di alta complessità nella riabilitazione) benché con DGR del 4 marzo 2003 si fosse deliberato di non procedere alla distribuzione del fondo annuale previsto per la incentivazione della qualità nelle more del riordino della rete riabilitativa intervenuto con DGR nr. VIII/9883 del 16 dicembre 2004;

- con DGR VIII/370 del 20 luglio 2005 venivano erogati euro 19.197.636 per l'anno 2004 (di cui euro 17.134.791 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione);

- con DGR VIII/3065 dell'agosto 2006 venivano erogati euro 22.788.306 per l'anno 2005 (di cui euro 19.022.627 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione);

- con DGR VIII/5159 del 25 luglio 2007 venivano erogati euro 24.359.487 per l'anno 2006 (di cui euro 18.871.233 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione) e, benché con la DGR or. VIII/1375 del 14 dicembre 2005 c.d. delle regole, si fosse ridotto il fondo destinato alla remunerazione delle funzioni per quell'anno a euro 481

milioni, con la DGR VIII/3639 del 28 novembre 2006 il fondo veniva ulteriormente ampliato di altri euro 134 milioni, per un importo totale di euro 615 milioni, superiore a quello stanziato per l'esercizio precedente;

- con DGR VIII/7294 del 19 maggio 2008 e DGR VIII/8731 del 22 dicembre 2008 venivano erogati euro 23.710.231 per l'anno 2007 (di cui euro 15.989.142 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione) anche in esecuzione della DGR or. VIII/7860 del 30 luglio 2008 con la quale si era stanziato un fondo di circa euro 33 milioni destinato alla remunerazione della "qualità avanzata delle attività sanitarie di riabilitazione in degenza ordinaria "; si introduceva inoltre, la funzione di "complessità di erogazione delle attività di ricovero per enti gestori unici" con la quale si riconosceva alla Fondazione Salvatore Maugeri l'importo di euro 4.790.604;

- con DGR VIII/9765 del 30 giugno 2009 venivano erogati euro 25.112.273 per l'anno 2008 (di cui euro 13.011.780 per la funzione di riabilitazione di alta complessità, euro 4.961.805 per la funzione di ente gestore unico ed euro 4.787.101 per la funzione di ricerca) e, a seguito dell'eliminazione della funzione di "qualità nella riabilitazione" prevista dalla DGR VIII/5743 del 31 ottobre 2007 (con effetti dall'anno 2008), veniva notevolmente aumentato il fondo destinato alla remunerazione della funzione di "riabilitazione di alta complessità", da euro 19 milioni a euro 28 milioni;

- con DGR IX/133 del 17 giugno 2010 venivano erogati euro 26.465.910 per l'anno 2009 (di cui euro 15.270.759 per la funzione di riabilitazione di alta complessità ed euro 1.898.091 per la funzione di ente gestore unico);

- con DGR IX/2132 del 4 agosto 2011 venivano erogati euro 20.743.682 per l'anno 2010 (di cui euro 11.292.960 per la funzione di riabilitazione di alta complessità ed euro 2.150.000 per la funzione di ente gestore unico) e, nonostante fosse stata approvata la legge regionale n. 7/2010 che prevedeva per gli I.R.C.C.S. (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) un aumento tariffario pari al 19% su tutti i DRG, si continuavano a prevedere ingenti erogazioni per la funzione

non tariffabile della ricerca degli I.R.C.C.S. per un importo pari a euro 5.999.885.

C. Le condotte-fonte del danno pubblico. Quanto alle funzioni non tariffabili (anni 1998 - 2011) in violazione degli obblighi di imparzialità ed esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, sono state assegnate ingenti somme del fondo sanitario regionale (FSR) in favore della Fondazione Maugeri a titolo di remunerazione delle funzioni non tariffabili ed, in particolare, delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità", al fine di procurare alla Fondazione indebiti e sempre maggiori vantaggi e di soddisfare di anno in anno le richieste finanziarie della stessa.

I finanziamenti sono stati concessi, in violazione della pertinente normativa di settore (artt. 2 D.M. 14 dicembre 1994; 3 D.M. 30 giugno 1997; 8-sexies d.lgs. n. 502/92, come modificato dal d.lgs. n. 299/99; 1 e 8 l. r. n. 30/99; lss. e 12 legge n. 241/90):

- in difetto della previa rilevazione e determinazione dei “costi standard” necessari, ex lege, per la remunerazione delle funzioni non tariffabili;

- in assenza di rilevazione ed analisi dei maggiori costi che potessero giustificare il riconoscimento delle funzioni medesime e l’ammon-tare dei relativi stanziamenti;

- in mancanza della previa determinazione di reali ed oggettivi criteri di concessione e di riconoscimento delle funzioni, tanto che addirittura nelle delibere adottate dal 2005 al 2007 si indicavano gli importi complessivi riconosciuti a titolo di funzioni senza specificare le somme da imputarsi a ciascuna funzione;

- in assenza di formale istruttoria procedimentale, con trasposizione dei relativi risultati nella motivazione dell’atto di riconoscimento del beneficio economico;

- sulla scorta di decisioni meramente politico-discrezionali, di fatto avulsi dalle risultanze dell'istruttoria e senza indicazione della motivazione nel provvedimento finale;

- a consuntivo e con facoltà di destinazione quale quota indistinta, impedendo in tal modo ogni reale forma di controllo circa la destinazione e l'impiego dei finanziamenti da parte del beneficiario;

- in funzione di sostanziale ripianamento dei disavanzi realizzati dal privato erogatore le prestazioni sanitarie;

- in contraddizione con precedenti vincoli posti dalla stessa amministrazione in ordine all'an e al quantum del finanziamento, con duplicazione dello stesso;

- contro il parere dei funzionari della D. G. Sanità che proponevano, in più occasioni, la eliminazione delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità", ritenendole non giustificate.

Dopo l'assegnazione e la liquidazione, i finanziamenti sono stati distratti dalla finalità pubblicistica impressa dagli atti amministrativi di concessione e utilizzati, facendo ricorso a sofisticate modalità illecite, a beneficio dei soggetti facenti parte, in vario modo e con diversi ruoli, del sistema di devianza finanziaria.

D. Il danno pubblico ed i sequestri conservativi. Dagli atti rilevanti dei procedimenti penali risulta che negli anni 1998/2010 sono stati erogati alla Fondazione Maugeri ingenti somme a carico del FSR per il finanziamento delle funzioni non tariffabili.

La somma complessivamente erogata dalla regione Lombardia solo per le FNT qualità e alta complessità nella riabilitazione, nel periodo considerato, ammonta ad euro 162.335.380 così distinta (euro):

- anno 1998/alta complessità (a.c.): € 2.840.512;
- anno 1999/a.c.: € 3.305.840;
- anno 2000/ qualità (q): 2.772.221; a.c.: € 3.790.793;
- anno 2001/q+a.c.: € 10.701.052;
- anno 2002/ q: 8.137.810; a.c.: € 5.425.240;
- anno 2003/ q: 6.477.420; a.c.: € 8.291.200;
- anno 2004/ q+a.c.: € 17.134.791;
- anno 2005/ q+a.c.: € 19.022.627;

- anno 2006/ q+a.c.: € 18.871.233;
- anno 2007/ q+a.c.: € 15.989.142;
- anno 2008/ a.c.: € 13.011.780;
- anno 2009/ a.c.: € 15.270.759;
- anno 2010/ a.c.: € 11.292.960.

Sempre dagli atti rilevanti dei procedimenti penali risulta che FSM, previa costituzione di fondi extra bilancio pari complessivamente ad euro 73.383.107, corrispondeva ingenti somme di danaro quale remunerazione illecita destinata al p.u. e ai suoi intermediari, per il compimento di atti illegittimi in favore della Fondazione stessa, per un ammontare di euro 61.485. 583.

Il danno erariale è stato quantificato nell'ammontare delle somme "retrocesse", a beneficio dei partecipanti al sistema illecito prima descritto, a valere sul complessivo finanziamento regionale preso in considerazione nel periodo indicato, e dunque nell'importo di euro 73.383.107,00.

Dal *quantum* del pregiudizio erariale contestato è stato detratto l'ammontare dei risarcimenti effettuati da FSM a favore della regione Lombardia che, secondo quanto risulta dagli atti acquisiti in istruttoria (deliberazione della Giunta regionale 3476/2015), è complessivamente pari ad euro 14 milioni.

Allo stato degli atti non risultano corrisposte le provvisori decise dal giudice ordinario. Nessuna rilevanza è stata riconosciuta alle confische disposte dal giudice penale nei confronti degli incolpati, le quali hanno una rilevanza esclusivamente sanzionatoria e non risarcitoria del danno pubblico.

Dunque, allo stato degli atti il danno erariale è stato determinato in euro 59.383.107,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Il danno, in relazione alle risultanze dei procedimenti penali rilevanti, è stato contestato per l'intero a titolo di dolo, ed in via solidale tutti i soggetti partecipanti al sodalizio illecito, ma il provvedimento cautelare è stato limitato alle quote di profitto realizzate da ciascuno dei presunti responsabili.

La Fondazione Maugeri non è destinataria di misure cautelari patrimoniali, in considerazione della sua relativa solvibilità finanziaria, oltre che della necessità di non arrecare pregiudizio allo svolgimento delle attività di pubblico interesse.

E. In sintesi. La Procura regionale della Corte dei conti della Lombardia ha contestato un danno erariale pari a circa 60 milioni di Euro, nei confronti di amministratori regionali, soggetti privati (persone fisiche e persona giuridica) ed intermediari, partecipanti ad un sodalizio illecito a danno dell'Amministrazione regionale nell'ambito dell'erogazione di finanziamenti a casa di cura privata.

La Procura erariale ha, altresì, eseguito una pluralità di sequestri conservativi sul patrimonio (beni immobili, crediti anche a titolo di vitalizio, conti correnti bancari) di alcuni dei presunti responsabili nei limiti delle quote di arricchimento personale. La fattispecie dannosa è già stata oggetto di procedimenti penali che hanno rimesso alla sede civilistico-risarcitoria la puntuale quantificazione del pregiudizio per l'Erario regionale.

Trattasi, in particolare, di rimborsi da parte della Regione in favore di struttura privata a fronte dell'erogazione delle c.d. funzioni non tariffabili, per un importo cristallizzato annualmente con delibera di Giunta Regionale.

L'attività investigativa diretta ed effettuata dalla Procura della Repubblica di Milano ha consentito l'avvio di distinti procedimenti di responsabilità erariale con l'ausilio del Nucleo di Polizia Economico – Finanziaria di Milano della Guardia di Finanza, istruiti – in via autonoma - dalla Procura Regionale Contabile, anche con l'utilizzazione del protocollo d'intesa stipulato con la Procura penale.

Nel caso specifico, l'Ufficio inquirente della Corte dei conti ha accertato che, nell'arco temporale 1998 – 2011, in violazione degli obblighi di imparzialità ed esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, venivano assegnate ingenti somme del fondo sanitario regionale (FSR) in favore di soggetto privato a titolo di remunerazione delle funzioni non tariffabili, al fine di procurare al privato indebiti e sempre maggiori vantaggi e soddisfare di anno in anno le richieste finanziarie del medesimo. In tale quadro la Procura contabile ha imputato a titolo di dolo

quale danno erariale le somme – in termini di quota parte del finanziamento regionale ricevuto dal soggetto privato - “retrocesse” dal medesimo a beneficio dei partecipanti al sistema illecito, a valere sul complessivo finanziamento regionale nel periodo in contestazione, non riscalate in favore dell’Erario.

La misura cautelare è stata eseguita a garanzia del credito risarcitorio dell’Amministrazione regionale, a fronte della commissione di illeciti dolosi motivati da ragioni economiche; ciò anche tenendo conto che l’ingente danno contestato rende assai probabile l’esecuzione di atti in grado di diminuire la garanzia patrimoniale del credito erariale per cui si procede da parte dei membri del sodalizio criminoso volto alla distrazione dalla finalità pubblicistica delle somme oggetto dei finanziamenti regionali.

Secondo la consolidata giurisprudenza, infatti, la distrazione o cattiva utilizzazione dei fondi pubblici arreca un evidente danno patrimoniale all’ente pubblico erogatore, dal momento che esso viene ad essere privato delle utilità che sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi. Nel caso di specie, una volta ottenuti, i finanziamenti venivano distratti dalla finalità pubblicistica impressa dagli atti amministrativi di concessione e utilizzati, facendo ricorso a sofisticate modalità illecite, a beneficio dei soggetti facenti parte, in varia guisa, del sistema criminoso.

Gli accertamenti della P.G. hanno consentito di disvelare il complesso sistema illecito che viene in evidenza, anche con riferimento alla rete di società italiane ed estere (anche in centri *offshore*) coinvolte, ai rapporti con gli intermediari, ai metodi utilizzati per i pagamenti effettuati a favore di costoro dalla persona giuridica privata ed alle risultanze dall’esame della documentazione bancaria. Le vicende illecite ed i relativi flussi finanziari attraverso cui sono state drenate risorse provenienti dal privato, a favore di conti correnti e società estere riconducibili agli intermediari, hanno formato oggetto di puntuale ricostruzione, mediante l’esame della documentazione acquisita, anche attraverso rogatorie internazionali - fatture, contratti e conti correnti.

La stessa Procura contabile, in sede di esame dei relativi rendiconti regionali, ha da tempo osservato, in termini generali, che consentire, come hanno fatto i provvedimenti di giunta regionale, alle strutture sanitarie di impiegare, salve definite eccezioni, le risorse assegnate “*quale quota indistinta, senza vincolo di destinazione*” ha pregiudicato le finalità di efficienza, efficacia ed economicità postulate dalla legge, anche con riferimento al settore sanitario, e non ha consentito l’efficace monitoraggio della spesa sanitaria voluto dall’ordinamento.

F. La correzione legislativa. L’art. 13, c. 15, della l.r. 31/1997, ha stabilito che la giunta regionale con proprio provvedimento costituisce un fondo e determina le modalità del suo riparto e assegnazione, finalizzandolo alla remunerazione delle funzioni non tariffabili. Per il finanziamento dei progetti specifici definiti dagli strumenti della programmazione regionale, la giunta regionale definisce le somme a carico del fondo sanitario da attribuire alle aziende sanitarie con vincolo di destinazione.

La successiva legge regionale n. 33/2009 ha previsto che la giunta regionale costituisce un fondo e ne determina le modalità di riparto e assegnazione, finalizzandolo alla remunerazione delle funzioni non tariffabili. Per il finanziamento dei progetti specifici, definiti dagli strumenti della programmazione regionale, la giunta regionale definisce le somme a carico del fondo sanitario da attribuire alle aziende sanitarie con vincolo di destinazione (art. 19, c. 9).

A seguito dei rilievi e delle osservazioni critiche sollevate dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia nel giudizio di parificazione del bilancio regionale per i pregressi esercizi finanziari, il legislatore regionale ha previsto la trasformazione in prestazioni o servizi tariffabili, con conseguente riduzione del fondo (art. 27, c. 3/4, legge regionale n. 33/2009, come modificata dalla legge regionale n. 23/2015).

G. Le fasi del giudizio cautelare. A seguito della notifica dell’invito a dedurre con la contestuale autorizzazione al sequestro conservativo sugli importi indicati ed eseguiti sui cespiti immobiliari e mobiliari, si è svolta con esito favorevole l’udienza di convalida della misura cautelare di natura patrimoniale (ord. 63/18), che è stata integral-

mente confermata anche in sede di reclamo (ord. 84/18), con il riconoscimento del principio giuridico sull'integrale sequestrabilità dell'assegno "vitalizio" regionale al quale non può essere riconosciuta la natura previdenziale. L'udienza di merito è stata fissata per la data del 22 maggio 2019.

➤ **Giudizio n. 29153/18** – introdotto con l'atto di citazione per una ipotesi di danno erariale quantificato nella misura pari a circa 2 milioni di euro, ed accertato nella gestione dei fondi destinati alla realizzazione dell'evento EXPO 2015, in relazione alla fornitura complementare delle essenze arboree.

A. L'istruttoria. Nel contesto degli accertamenti documentali ed informativi inerenti la gestione dei fondi Expo 2015, l'ufficio inquirente ha individuato specifiche fattispecie di affidamento di opere e di forniture e di esecuzione contrattuale, sulle quali sono state concentrate le attività di approfondimento probatorio. Tra le fattispecie comprese negli approfondimenti documentali ed investigativi, anche a seguito di puntuali e dettagliate notizie di stampa, è stata inclusa la fornitura delle assenze arboree disposta dall'ente pubblico in forma societaria Expo 2015 S.p.A., nella qualità di stazione appaltante, per l'affidamento delle opere complementari indicate nell'atto aggiuntivo n.1 del 23.10.2013. Le informazioni documentali acquisite presso la medesima società Expo 2015, in corso di liquidazione, comprensive di tutti gli atti preliminari e dei verbali di riunione tra le parti, ed integrate dalle comunicazioni pervenute dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Milano, hanno consentito di individuare gli atti procedimentali e le circostanze di rilevanza causale, nell'affidamento complementare della fornitura per le essenze arboree.

B. La fattispecie dannosa. L'appalto dei lavori per la realizzazione della cd. Piastra afferente il sito per l'esposizione universale 2015 (lavori principali o opera principale) è stato aggiudicato, a seguito di procedura negoziata previa pubblicazione del bando, all'ATI tra IMPRESA DI COSTRUZIONI ING. E. MANTOVANI S.p.A. (Mandataria), SO.CO.STRA.MO S.r.l. (successivamente receduta dall'ATI), COVECO - CONSORZIO VENETO COOPERATIVO S.C.P.A. (oggi

KOSTRUTTIVA S.C.P.A.), SIELV S.p.A. alla quale è subentrata - per effetto della cessione di ramo d'azienda ex artt. 2558 c.c. e 116 D.lgs. 163/2006 - SIELV BILFINGER FACILITY MANAGEMENT S.r.l.) e VENTURA S.p.A., successivamente estromessa dall'ATI per l'esito di un provvedimento interdittivo antimafia (Mandanti). La ricostruzione documentale della fase di esecuzione delle opere ha evidenziato che i lavori sono stati consegnati all'appaltatore in pendenza della stipula del contratto in data 14.9.2012, ai sensi dell'art. 153, comma 4, D.P.R. 207/2010, in conformità alle disposizioni del provvedimento n. 9 del 6.7.2011 adottato dal Commissario straordinario delegato di Expo 2015. Il contratto d'appalto è stato stipulato in data 25.10.2012, per un importo, determinato a forfait, fisso ed invariabile, pari ad € 165.130.000,00 (di cui € 148.930.000,00 per lavori e € 16.200.000,00 per oneri della sicurezza), con un termine di n. 660 giorni naturali e consecutivi per il completamento dei lavori. Con la determinazione A.D. del 11.07.2013, in data 23.10.2013, Expo e l'appaltatore hanno sottoscritto l'atto aggiuntivo n. 1, con il quale sono stati affidati i lavori complementari, per valore economico pattuito in € 6.400.285,82 (di cui € 6.325.219,74 per lavori e € 75.066,08 per oneri della sicurezza), consistenti in interventi di bonifica degli areali 8A, 8B, 5, 2A, 2B, 3B (lavori di bonifica), nella realizzazione del cd. percorso 13 e nella fornitura di essenze arboree. In particolare dalla disamina degli atti di rilevanza contrattuale è emerso che con l'atto aggiuntivo n. 1 del 23.10.2013 di importo pari a € 6.400.285,82 (di cui € 6.325.219,74 per lavori e € 75.066,08 per oneri della sicurezza), la società pubblica Expo 2015 ha affidato all'appaltatore anche la fornitura di essenze arboree per l'importo di € 4.360.973,20, computato con il ribasso del -15% rispetto all'importo del progetto redatto da Metropolitana Milanese per il valore di € 5.130.556,71. La sottoscrizione dell'atto aggiuntivo è stata preceduta dalla determinazione a contrarre ex art. 11 comma 2 D. Lgs. 163/2006, adottata l'11.7.2013 dall'amministratore delegato Expo 2015, la quale ha autorizzato l'affidamento, al medesimo operatore economico che esegue l'opera principale, dei lavori complementari non compresi nel progetto iniziale, in applicazione della disciplina normativa prevista dall'art. 57 comma 5 lett. a) D. Lgs. 163/2006 cit., con le deroghe parziali aggiunte "in relazione alla condizione dell'imprevisto ed in relazione all'estensione alla fattispecie, dell'art. 57 comma 5 anche

agli appalti di fornitura, al fine di poter procedere, in tempi brevi, all'affidamento diretto di tali lavori all'appaltatore della c.d. Piastra". Il potere contrattuale in deroga, esercitato con la determinazione a contrarre in data 11.7.2013 cit., è fondato sull'avvalimento della disciplina speciale contenuta nel D.L. 43/2013 convertito in legge 71/2013, e sui provvedimenti connessi (OPCM 19 gennaio 2010 n. 3840, 5 ottobre 2010 n.3900, 11 ottobre 2010 n.3901). Per la quantificazione del prezzo relativo alla sola fornitura delle essenze arboree, la determinazione a contrarre dell'amministratore di Expo 2015, opera il richiamo dell'importo stimato in euro 5.130.556,71 nel progetto esecutivo elaborato dalla società "Metropolitana Milanese spa", e rinvia alla corrispondenza contrattuale avviata dal responsabile unico del procedimento con l'appaltatore, ed alle riunioni avvenute tra le parti, per l'iniziale formulazione ed il successivo miglioramento dell'offerta, per disporre – infine - l'affidamento diretto del contratto al RTI rappresentato dalla società mandataria "Impresa costruzioni ing. E. Mantovani" s.p.a., con il riconoscimento del corrispettivo risultante dall'applicazione dello sconto pari al 15% sull'offerta migliorativa acquisita ai documenti di gara, nonostante l'aggiudicazione dell'opera principale con il ribasso del 42%. Il corrispettivo della fornitura complementare è stato inserito negli stati d'avanzamento predisposti dalla direzione dei lavori, ed è incluso nel pagamento complessivo dell'importo di € 225.268.792,03 come risulta dal relativo certificato di pagamento n.19 del 23.9.2015 emesso per lavori, servizi e forniture al 30.6.2015.

C. Il danno pubblico. Su incarico di Expo 2015, conferito nel corso dell'esecuzione dei lavori contrattuali dell'appalto c.d. "Piastra", la Sernet Riqualficazioni s.r.l. ha eseguito in data 25.5.2015 con i criteri metodologici dell'audit amministrativo, economico e finanziario, le attività di verifica della congruità dei prezzi applicati e riconosciuti all'impresa appaltatrice per la definizione delle opere e delle forniture complementari, incluse negli atti aggiuntivi.

Il report dell'audit premette la distinzione tra le opere e le forniture realizzate direttamente dall'ATI Mantovani, e le opere e le forniture affidate a terzi in sub-contratto, e specifica che, al fine della validazione della congruità dei prezzi contrattuali, sono state acquisite dall'ATI Mantovani, in ottemperanza al Protocollo di Legalità allegato

al contratto principale, tutte le informazioni relative agli importi delle sub-forniture, per la valutazione anche dei vantaggi conseguenti alla riduzione della filiera ed alle connesse marginalità accumulate.

Per la valutazione della congruità economica del prezzo riconosciuto sulla fornitura complementare delle essenze arboree, il report dell'istruttoria nel procedimento di audit ritiene che: "Si tratta di un'attività di sola fornitura affidata nelle intenzioni integralmente alla ditta Parolo per € 3.322.874,76. Sernet Riqualficazioni interpreta questa dizione come fornitura all'ingresso del cantiere. È stata inoltre dichiarata una consulenza da parte di Land srl per € 90.000 e delle spese per le movimentazioni interne al cantiere per € 398.744,97. In fase di verifica su Project Whise il fornitore dichiarato in Expo è emerso essere Zelari Euroambiente per un importo pari a € 1.639.618,00. Il contratto di consulenza con LAND s.r.l. per la consulenza risulta censito, mentre la ditta Parolo risulta essere attiva solo sull'Open Air Theatre. Il contratto LAND riporta un valore di 130.000 € più oneri di legge invece dei 90.000 € dichiarati in analisi. Si evidenzia che la data dell'offerta Parolo è del 22.06.2013, mentre quella del contratto effettivo è del 21.11.2013. Il documento fornito è pertanto un preventivo che poi non si è perfezionato. Si evidenzia che la fornitura di queste essenze arboree completa una fornitura già prevista nell'appalto generale per circa il 50% delle quantità totali e che tale prima fornitura si era già perfezionata al momento dell'offerta inclusa nell'AA1 mediante un subcontratto con Righetti Piante del 22.02.2013, a cui corrispondono prezzi unitari inferiori a quelli dell'offerta Parolo. Nell'ambito dell'analisi prezzi, l'offerta Parolo è definita offerta media. Nell'ambito dell'integrazione documentale del 22/04/2015 ATI Mantovani ha cambiato lo schema della giustificazione, indicando un contratto aggiuntivo di Zelari Euroambiente per € 400.000 e indicando l'intera consulenza di Land s.r.l. per euro 130.000. Tale subcontratto di fornitura di Zelari Euroambiente risulta, ad avviso dei verificatori, di difficile valutazione, poiché 1) è stato inserito in piattaforma il giorno 23/04/2015 pur essendo il documento datato il 12/12/2014; 2) il subcontratto contiene come oggetto <Compenso forfettario per riconoscimento di maggiori oneri sostenuti e da sostenere da parte del Contraente per la consegna franco cantiere delle piante ed in particolare: eccessivi tempi di attesa per lo scarico; incremento del

numero di trasporti per la consegna di carichi incompleti, in relazione alle difficoltà di scarico e di movimentazione delle piante in cantiere>. Tale attività in sede di analisi era stata inserita come attività di Mantovani mentre ora, dopo che era stata anticipata la valutazione dei verificatori in sede di riunione con l'Appaltatore, giunge all'ultimo un documento che trasferisce tale costo al fornitore, che in realtà non avrebbe dovuto operare all'interno del cantiere. Tale costo, ad avviso dei verificatori, risulta essere compreso nella posa in opera delle piante inclusa nell'appalto principale”.

Dunque, riassumendo l'esito del rapporto istruttorio fornito da Sernet Riqualificazioni s.r.l. ad Expo 2015, e sul fondamento delle informazioni contrattuali acquisite e disponibili, diviene possibile riconoscere la congruità economica dell'importo di € 2.086.766,77, computato sul sub-contratto di fornitura con Zelari Euroambiente per € 1.639.618,00 e sul contratto di consulenza agronoma con Land Milano s.r.l. per € 10.000,00, con la maggiorazione del 15% per spese generali e del 10% per l'utile d'impresa. Rispetto al prezzo effettivamente riconosciuto e liquidato da Expo 2015, risulta un extra-margine contrattuale riconosciuto in favore dell'ATI Mantovani per complessivi € 2.274.206,43 che costituisce l'entità del danno pubblico imputato ai presunti responsabili.

D. L'imputazione personale della responsabilità amministrativa. Dalla disamina dei documenti di gara emergono -ad avviso della procura regionale- le ipotesi di responsabilità amministrativa di natura concorrente, imputabili rispettivamente nei confronti dei soggetti che hanno svolto le competenze amministrative di natura tecnica e professionale, rilevanti e determinanti per la quantificazione del prezzo della fornitura complementare, risultato privo del fondamentale requisito della congruità economica.

Infatti, al fine della quantificazione del prezzo relativo alla sola fornitura delle essenze arboree, la determinazione a contrarre dell'amministratore di Expo 2015 opera il richiamo dell'importo stimato in euro 5.130.556,71 nel progetto esecutivo elaborato dalla società in house “Metropolitana Milanese spa”, e rinvia alla corrispondenza con-

trattuale avviata dal responsabile unico del procedimento con l'appaltatore, ed alle riunioni avvenute tra le parti, per la iniziale formulazione ed il successivo miglioramento dell'offerta economica.

L'affidamento diretto del contratto per la fornitura complementare delle essenze arboree al RTI rappresentato dalla società mandataria "Impresa costruzioni ing. E. Mantovani" spa, con il riconoscimento del corrispettivo risultante dall'applicazione dello sconto pari al 15% sull'offerta migliorativa acquisita ai documenti di gara, è stato -quindi- preceduto:

1) da un'attività di progettazione esecutiva svolta dalla società in house "Metropolitana Milanese spa", deficitaria nei profili di stima economica delle condizioni dello scambio contrattuale;

2) da una attività procedimentale svolta dal dirigente della società pubblica Expo 2015, anche nella qualità di responsabile unico del procedimento, carente e lacunosa nei profili di proposta, di tutela e di vigilanza sui parametri di convenienza, di trasparenza e di economicità nell'interesse della stazione appaltante, che risulta gravemente pregiudicato dall'iniquità delle clausole negoziate all'esito della corrispondenza commerciale e delle riunioni istruttorie;

3) da un'attività di assistenza e di supporto tecnico ed amministrativo svolta dal direttore generale della società in house "Infrastrutture Lombarde" spa (ILSPA), con modi lacunosi e carenti, non adeguati né idonei a verificare nell'interesse della stazione appaltante, le condizioni di economicità dello scambio contrattuale da negoziare per la fornitura complementare delle essenze arboree.

E. L'archiviazione sulle altre posizioni soggettive. Con riferimento alle posizioni dell'AD di Expo 2015 e delle società in house MM e ILSPA, dopo l'esperimento della fase preprocessuale, la Procura regionale -anche all'esito dell'esame delle deduzioni difensive-, ha ravvisato la sussistenza di motivi in fatto ed in diritto, idonei a fondare l'adozione del decreto d'archiviazione.

In particolare, -ad avviso dell'ufficio inquirente- sulla scelta del modo di procedere e sulla verifica di congruità del prezzo della fornitura complementare, emerge: ***D*** -da un lato- la legittimità formale della scelta di procedere con l'affidamento diretto ex art.57 comma 5 lett. a)

cit. per l'avvalimento dei poteri derogatori attribuiti dall'ordinamento giuridico nella qualità di Commissario straordinario; e **II**) -dall'altro lato- la sussistenza di tutti i presupposti idonei a riconoscere gli effetti giuridici della cd. esimente tecnica (v legge 14 gennaio 1994, n. 20- Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti art. 1 "Azione di responsabilità" comma 1 ter secondo inciso: "Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione").

Quanto invece alle posizioni soggettive contestate nei confronti delle società in house MM e ILSPA, dal contraddittorio preprocessuale e dalla disamina di tutti i profili comportamentali sussunti nella individuazione delle responsabilità personali, emerge l'insussistenza nei confronti di entrambi gli organismi pubblici di natura societaria, dei necessari elementi di prova idonei a dimostrare -in concreto- la reale ed effettiva *culpa in vigilando* od *in eligendo*, la quale deve assumere profili fattuali e giuridici radicalmente autonomi rispetto alle condotte illecite contestate ai propri organi.

F. In sintesi. La Procura regionale della Corte dei conti della Lombardia ha notificato l'atto di citazione per un danno erariale, quantificato in misura superiore a due milioni di euro, nell'ambito del procedimento di responsabilità amministrativa, istruito per le procedure di gara indette dalla società pubblica EXPO 2015 S.p.A., già oggetto di procedimenti penali nei confronti di funzionari pubblici. Trattasi, in particolare, della procedura di gara per la fornitura delle assenze arboree per l'importo di € 4.360.973,20, disposta dall'ente pubblico in forma societaria Expo 2015 S.p.A., nella qualità di stazione appaltante, per l'affidamento diretto delle opere complementari al RTI rappresentato dalla società mandataria "Impresa costruzioni ing. E. Mantovani" spa nell'ambito dell'appalto dei lavori per la realizzazione della cd. Piastra afferente il sito per l'esposizione universale 2015 (lavori principali o opera principale). L'attività investigativa effettuata in sede penale ha consentito l'avvio dei paralleli procedimenti di responsabilità erariale, istruiti dalla Procura Regionale Contabile, anche con l'utilizzazione del protocollo d'intesa stipulato con la Procura penale. Nel caso specifico,

dalle indagini svolte è emerso che, su incarico di Expo 2015, conferito nel corso dell'esecuzione dei lavori contrattuali dell'appalto c.d. "Piastra", una apposita società terza ha eseguito con i criteri metodologici dell'audit amministrativo, economico e finanziario, le attività di verifica della congruità dei prezzi applicati e riconosciuti all'impresa appaltatrice per la definizione delle opere e delle forniture complementari, incluse negli atti aggiuntivi. Dalla disamina dei documenti di gara e dal riesame delle informazioni contrattuali ed economiche rese disponibili per il tramite del procedimento di audit, si palesa il difetto di congruità nel prezzo riconosciuto e liquidato in favore dell'ATI Mantovani per l'affidamento diretto della fornitura complementare delle essenze arboree.

Infatti, a fronte dell'importo contrattuale riconosciuto in euro 4.360.973,20 per effetto della determinazione a contrarre dell'amministratore delegato Expo 2015 in data 11.7.2013 e dell'atto aggiuntivo in data 23.10.13, le verifiche di congruità contrattuale disposte ex post dalla stessa società Expo 2015 consentono di ridurre l'importo contrattuale riconoscibile nel minore prezzo di euro 2.086.766,77, già comprensivo delle spese generali e dell'utile d'impresa; ne consegue l'accertamento del sopraccitato extra-margine economico di euro 2.274.206,43 liquidato in favore dell'ATI Mantovani, il quale costituisce la misura del danno erariale soggettivamente imputabile poiché il pagamento è avvenuto in violazione del principio di economicità dei contratti pubblici.

Sotto il profilo dell'individuazione delle persone fisiche responsabili, all'esito del contraddittorio nella fase pre-processuale, la Procura contabile ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione pubblica di responsabilità patrimoniale a titolo di dolo amministrativo/contabile, inteso come situazione soggettiva di consapevolezza della diseconomicità della fornitura complementare, e/o del deficit informativo sulla congruità dei costi contrattuali, nei confronti di tre convenuti, ossia: I) il responsabile del procedimento; II) il progettista; III) l'organo deputato alle attività di assistenza e di supporto al responsabile del procedimento ed alla stazione appaltante, rese sui profili tecnico-amministrativi e di gestione dei processi al fine di valutare e verificare i tempi, le risorse, ed i costi della realizzazione delle opere e delle forniture.

Altre posizioni (persone fisiche e giuridiche), già destinatarie di invito a fornire deduzioni, sono state successivamente archiviate per carenza dei requisiti costitutivi della responsabilità amministrativa.

L'udienza pubblica dinnanzi alla sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia è stata fissata per la data del 10 luglio 2019.

2.B. Danni erariali in materia sanitaria

- **citazione V. 1861/2017**, l'ufficio inquirente ha prospettato la fattispecie di danno da mancata entrata di crediti di un'azienda ospedaliera lombarda, pari ad euro 229.615,00 oltre accessori, a titolo di ticket dovuti dai pazienti fruitori delle prestazioni erogate in pronto soccorso e non pagati; la materia del giudizio afferisce le prestazioni sanitarie da c.d. "codice bianco", ossia per patologie del tutto "ordinarie" (per le quali, di regola, è necessario rivolgersi al medico di famiglia), i cui destinatari sono *ex lege* tenuti alla compartecipazione alla spesa sanitaria. In particolare, la Procura regionale ha contestato a cinque dirigenti/funzionari amministrativi dell'azienda ospedaliera in carica *ratione temporis* il pregiudizio erariale connesso all'estinzione per prescrizione dei crediti della A.O. (*id est* delle somme dovute dai pazienti per prestazioni di P.S. non esenti in codice bianco - annualità 2003-2005); è stata contestata la colpa grave, in quanto l'inerzia dei convenuti ha comportato il decorso del termine di prescrizione decennale. Altre posizioni sono state destinatarie di archiviazione parziale successiva all'invito a dedurre, all'esito dell'esame delle prospettazioni difensive nella fase pre-processuale. Si segnala che è, attualmente, in discussione in Consiglio regionale l'introduzione, in un provvedimento collegato al bilancio 2019, del c.d. ravvedimento operoso per i ticket sanitari non pagati;

- **citazione V. 1122/2017**, (Asl Bergamo), il fatto di gestione relativo al mancato recupero di ingenti somme costituenti crediti maturati a seguito dei controlli NOC, ormai prescritti, si inserisce in una istruttoria complessa in materia sanitaria e riguarda tutte le Asl della

Lombardia, con ulteriori sviluppi nel 2019 ad altri istituti convenzionati e altre ASL; l'importo del danno contestato è pari ad euro 191.000,00.

2.C. Citazioni in fattispecie di rimborso illegittimo delle spese dei gruppi politici istituiti presso il Consiglio regionale per la Lombardia

Nel corso dell'anno 2018, la Procura della Corte dei conti per la Regione Lombardia ha proseguito le indagini a tutela dell'Erario, aventi ad oggetto la gestione delle spese per attività di rappresentanza, comunicazione, informazione e consulenze/collaborazioni, sostenute dai membri del Consiglio Regionale per la Lombardia nelle legislature VIII e IX, per il periodo gennaio 2008 - dicembre 2012. L'attività investigativa della Procura contabile (c.d. indagine "Rimborsi Facili") delegata al Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Milano ha consentito l'individuazione di serialità multiple di spese, presentate a rimborso, ritenute radicalmente estranee al mandato consiliare, e spesso attinenti ad interessi meramente personali del singolo consigliere.

Allo stato degli atti, la Procura erariale ha complessivamente contestato un pregiudizio arrecato alla Regione Lombardia per un importo superiore alla misura di 2 milioni di euro; l'entità dei recuperi, connessi al pagamento delle somme riscosse a titolo di risarcimento da parte dei responsabili, ha superato il complessivo importo di euro 1.200.000.

3. Quadro di sintesi delle citazioni in evidenza per importo finanziario

3.A. Contratti pubblici, danni patrimoniali diretti ed indiretti, danni da disservizio e all'immagine

G.28947- DANNO DA TANGENTE E ALL'IMMAGINE PER CORRUZIONE PROVVEDITORATO OO.PP. € 935.741,70; G.28955- DANNO IMMAGINE MARESCIALLO CARABINIERI PER ATTI DI VIOLENZA SESSUALE € 309.795,47; G.28965- DISTRAZIONE FONDI COMUNITARI EROGATI DA REGIONE LOMBARDIA € 933.763,60; G.29017- ILLEGITTIMITA' ED ERRORI PER REALIZZAZIONE PALAZZINE ALER € 1.684.675; G 29041- DANNO IMMAGINE PER CONDOTTE PENALMENTE RILEVANTI DEL SINDACO € 418.592,45; G 29043- ILLEGITTIMO RICONOSCIMENTO DI DEBITO FUORI BILANCIO € 390.757,27; G.29048- ILLEGIT-

TIMITA' APPALTO RACCORDO FERROVIARIO € 1.913.708,25; G.29065- ILLEGITTIMA REVOCA E NOMINA DI D.G. CITTA' METROPOLITANA € 141.003,83; G.29070- DANNO IMMAGINE E DISSERVIZIO PER CORRUZIONE AMMINISTRATORI COMUNE € 4.070.772,22; G.29073- INDEBITA EROGAZIONE SOMME IN FAVORE DI REVISORI AFOL € 470.983,91; G.29123- ILLEGITTIMO FINANZIAMENTO REGIONALE A FONDAZIONE MAUGERI € 59.383.107,00; G.29140- MANCATO RECUPERO SOMME ECCEDENTI EROGATE A CLINICA DA ASL BG € 191.091,20; G.29153- ILLECITO CONFERIMENTO FORNITURA ESSENZE ARBOREE PER EXPO € 2.274.206,43; G.29176- MANCATA RISCOSSIONE TICKET AZIENDA OSPEDALIERA € 229.615,00.

3.B. Omessi versamenti

G.29102- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO € 200.233,35; G.29055- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO € 196.254,09; G.29053- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO € 177.851,95; G.29251- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI LOTTO € 100.535,18; G.29180- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI MARCHE DA BOLLO € 93.236,77; G.29092- MANCATO INTROITO ASSEgni ONERI DI URBANIZZAZIONE € 80.226,00; G.29078- MANCATO INTROITO ONERI DERIVANTI DA PARCHEGGI € 51.660,87; G.29020- OMESSO VERSAMENTO PROVENTI ACI € 42.432,66.

3.C. Malpractice medica

G.29171- RISARCIMENTO DANNI PER GRAVI LESIONI CEREBRALI € 2.592.828,85; G. 29269- RISARCIMENTO DANNI PER LESIONI CEREBRALI DURANTE IL PARTO € 1.576.683,62; G. 29187- RISARCIMENTO DANNI PER IMPEZZIA E NEGLIGENZA DI PERSONALE MEDICO € 900.000; G.29174- RISARCIMENTO DANNI PER GRAVI LESIONI CEREBRALI DURANTE IL PARTO € 865.000,00.

4. Sequestri conservativi

In relazione alle misure di cautela patrimoniale adottate nel corso del 2018, oltre alle informazioni già incluse nei punti che precedono (v. *retro* in particolare G.29123- Fondazione “Maugeri”), si segnala l’incremento numerico-statistico e qualitativo-finanziario dei sequestri conservativi, sulle quali si evidenzia la sussistenza di molteplici fattispecie viziate dalla gravità dei fatti lesivi dell’integrità della finanza pubblica, tra le quali:

➤ **G. 29070/SQ-** relativo al sequestro conservativo per il valore di oltre 4 milioni di euro, in favore del Comune di Cassano d’Adda per danni patrimoniali e non patrimoniali imputati a più soggetti già amministratori comunali, ritenuti responsabili di gravi fatti di devianza finanziaria, di rilevanza penale (concussione, corruzione ed altro), fina-

lizzati all'attribuzione di vantaggi privati illeciti, conseguiti con il mutamento *contra legem* della destinazione urbanistica ed il rilascio delle correlate autorizzazioni amministrative, su aree di proprietà private (cd. sistema Cassano d'Adda);

➤ **G.28848/SQ-** relativo al sequestro conservativo per oltre 2 milioni di euro in favore dell'ASST di Melegnano e della Martesana (già Azienda sanitaria di circolo della Martesana), nei confronti della società e del socio unico, nonché dell'amministratore di fatto, incaricati -con distinte convenzioni- nell'esercizio delle competenze proprie dell'ufficio tecnico della medesima azienda ospedaliera, ed inoltre della progettazione e della direzione dei lavori per la ristrutturazione e l'ampliamento del Presidio Ospedaliero di Cernusco sul Naviglio, per gravi inadempimenti professionali, comprensivi anche della contabilizzazione delle opere, causalmente rilevanti nella determinazione del danno erariale correlato all'inutilizzabilità ed all'esecuzione difforme di parti rilevanti dei lavori affidati in appalto;

➤ **G.29184/SQ-** relativo al sequestro conservativo per il valore di euro 507.330 in favore dell'istituto comprensivo (IC) Valtenesi di Manerba del Garda (ex Circolo didattico di Manerba del Garda) per gravi danni patrimoniali imputati a condotte distrattive ed appropriative, agevolate da falsità in atti contabili, del direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA);

➤ **G.29209/SQ-** relativo al sequestro conservativo per il valore complessivo di euro 752.751,33 in favore dell'ASL Città di Milano, per il danno patrimoniale diretto, il danno da disservizio ed il danno all'immagine, derivanti dall'esercizio abusivo della professione medica in una struttura convenzionata con il servizio sanitario regionale (SSR);

➤ **G.29041/SQ-** relativo al sequestro conservativo per il valore complessivo di euro 418.592,45 in favore del Comune di Dubino per il danno patrimoniale diretto, il danno da disservizio ed il danno all'immagine, tutti ascritti alla responsabilità personale del Sindaco, causalmente generati da fatti di natura corruttiva e concussiva accertati nell'iter procedimentale di approvazione del piano comunale di governo del territorio;

- **G. 29267/SQ-** relativo al sequestro conservativo autorizzato fino alla concorrenza di 1 ml. di euro (udienza di convalida svolta il 6.2.19), per il danno all'immagine discendente da gravi fatti di devianza finanziaria accertati in complesse indagini connesse al MOSE di Venezia. L'istruttoria è stata aperta a seguito della trasmissione per competenza territoriale del fascicolo aperto dalla Procura Lazio, in relazione all'accertamento di comportamenti d'intermediazione emersi dall'inchiesta penale sul Mose di Venezia, con la condanna in primo e secondo grado, pronunciata dalle sentenze del Tribunale e della Corte di Appello di Milano. Infatti, la sentenza n. 4764/2016 del Tribunale di Milano e la sentenza n. 4453/2017 della Corte di Appello hanno condannato un ex deputato e consigliere politico del Ministro dell'economia e delle finanze, per condotte illecite collegate alla vicenda del Mose di Venezia, configuranti il reato di traffico di influenze illecite - di cui all'art. 346 bis, commi 1 e 3 c.p., così riqualificata l'originaria imputazione di corruzione - per aver ricevuto la somma di € 500.000,00, in qualità di intermediario qualificato - in quanto consigliere politico del Ministro delle finanze e componente parlamentare della V e VI commissione della XVI Legislatura (2008-2013) - in grado di far ottenere al Consorzio Venezia Nuova (CNV), da non individuati pubblici ufficiali, la concessione di finanziamenti al Mose ed in particolare di far inserire detti finanziamenti nella delibera CIPE n. 31/2010 e nei decreti collegati. In entrambi i giudizi il Ministero dell'economia e delle finanze si è costituito parte civile (con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo la condanna al pagamento a titolo di riparazione pecuniaria della somma di € 500.000 (corrispondente all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto) e al risarcimento dei danni patrimoniali e non per un pari importo, richieste accolte in entrambi i gradi di giudizio con condanna al pagamento di una provvisoria di euro 100.000,00. In data 22 agosto 2018 la GdF - Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Lazio, ha trasmesso copia della sentenza della Corte di – Sesta sez. pen. - n. 30998/2018, depositata il 9.7.2018, la quale ha annullato la sentenza della Corte di Appello di Milano essendo il reato estinto per prescrizione, ferme restando le statuizioni civili.
- Sussistono diversi altri giudizi con sequestri per valori economicamente significativi, in relazione ai quali si menzionano: **G.29213/SQ-**

sequestro conservativo fino alla concorrenza di euro 100.000 per l'illecita distrazione di un contributo liquidato in contro capitale dalla Regione Lombardia per un progetto di valorizzazione di arti e mestieri, finanziato nell'ambito del Programma di sviluppo rurale (FEASR 2007-2013); **G.29101/SQ**- sequestro conservativo per il valore di euro 45.000 circa per danni da comportamenti illeciti accertati nell'attività ispettiva igienico sanitaria presso l'ASL di Lecco (ora ATS Brianza); **G.29215/SQ**- sequestro conservativo per il valore di euro 166.272 per danni patrimoniali e non patrimoniali connessi ad un ammanco contabile riscontrato presso il servizio cassa del servizio procedure sanzionatorie del Comune di Milano; **G.29102/SQ**- sequestro per euro 200.223, **G.29055/SQ**- sequestro per euro 196.254, **G.29053/SQ**- sequestro per euro 177.851, per danni finanziariamente rilevanti nell'omesso riversamento dei proventi del lotto da parte degli agenti contabili abilitati alla ricevitoria.

5. Sentenze in fattispecie di particolare interesse anche con specifico riferimento ai danni per fatti corruttivi in genere ed alla materia degli appalti pubblici

5.A. Sentenze con significative affermazioni di principi in diritto

Per i casi di particolare interesse, in relazione alla complessità della fattispecie e degli accertamenti probatori, ed all'entità del danno finanziario ed all'eventuale condanna, si ritengono meritevoli di evidenza le seguenti sentenze:

➤ **sentenza n.190/18** - condanna al pagamento in favore dell'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.), pronunciata nei confronti di:

- LA LOMBARDA, s.c.a.r.l. e CRIPPA Alessio (nella qualità di presidente del Consiglio di amministrazione), in solido, per euro 63.591.556,65

- LA LATTERIA di Milano, s.c.a.r.l. per euro 4.421.492,73 e in solido con essa CRIPPA Alessio (nella qualità di amministratore unico) per euro 373.616,13 ed inoltre PAGANELLI Gianluca per euro 1.683.262,28 e BARBERIS Ivan per euro 2.364.614,32 (nelle rispettive

qualità di amministratore unico e di presidente del Consiglio di amministrazione).

La decisione di condanna è stata emessa in accoglimento dell'atto di citazione V.2014/01519- in materia di "Quote Latte", depositato dalla Procura regionale all'esito di complessi accertamenti e verifiche delegate alla Guardia di Finanza.

La relazione conclusiva degli accertamenti esperiti dalla Guardia di finanza, Nucleo di P.T., di Milano (G.d.F.) in ordine alla violazione da parte delle società cooperative "La Lombarda, s.r.l.", e "La Latteria di Milano, s.r.l.", della normativa concernente le c.d. quote latte, per le annualità 2003/2004 e 2008/2009, ha fondato la prospettazione della sussistenza di un danno erariale per la sorte capitale di euro 84.991.818/18, conseguente al mancato versamento, da parte di entrambe le società cooperative, nella qualità pubblicistica di primo acquirente, in favore dell'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura (AGEA), dell'importo relativo al c.d. prelievo supplementare, derivante dallo sfioramento dei contingenti di quote latte assegnati agli allevatori.

La somma capitale del danno erariale contestato ammontava ad euro 84.991.818,18; i relativi accessori (interessi e rivalutazione) calcolati alla data del 30 settembre 2015 ammontava ad euro 32.080.706,66; l'importo complessivo indicato nell'atto di citazione era pari ad euro 117.072.524,84 oltre accessori per il periodo successivo al 30 settembre 2015.

Nel corso del giudizio la Sezione giurisdizionale ha pronunciato la sentenza-ordinanza n. 93/16, nella quale è affermata la giurisdizione della Corte dei conti sulla fattispecie del cd. Prelievo supplementare (*"varie sono le figure di soggetti non esercenti un pubblico servizio ma nei confronti delle quali è indubbia la giurisdizione contabile in quanto legate all'Amministrazione da una relazione funzionale che ne implichi la partecipazione alla gestione di risorse pubbliche e la conseguente doverosa osservanza di vincoli e obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni"...*) *"Da tutto ciò consegue che la mera negazione, in sede penale e nei confronti di taluni soggetti, della qualità di incaricato di pubblico servizio*

ai fini dell'applicazione della fattispecie di cui all'art.314 c.p., non vale ad escludere il radicarsi della giurisdizione contabile in capo agli stessi soggetti, giurisdizione che, invece, trae ragione dal rapporto di servizio - nei termini appena chiariti - con la Pubblica Amministrazione”), con esercizio contestuale del potere sindacatorio di acquisizione delle prove, alla luce delle previsioni della Parte II, Titolo III, Capo IV (*Assunzione dei mezzi di prova*) del Codice di giustizia contabile (v. art.94 commi 1 e 2, applicabile al giudizio per effetto dell'art.2, comma 1, norme transitorie), per il definitivo accertamento e la esatta quantificazione del danno erariale, il quale è stato liquidato nelle somme esattamente stimate nel dispositivo all'esito del supplemento istruttorio.

➤ **sentenza n.145/18** – condanna al pagamento della somma pari all'importo di euro 1.000.000 in favore della Guardia di Finanza, pronunciata nei confronti di un ex generale GdF, già destinatario dell'invito a dedurre (V. 2014/00811) con contestuale istanza per sequestro conservativo, autorizzato fino alla concorrenza della medesima somma liquidata nella decisione di condanna cit.

La sentenza di condanna è correlata ad una fattispecie di danno erariale, nella quale è stata riscontrata la grave lesione dell'immagine inferta all'amministrazione di appartenenza, conseguente alle illecite condotte corruttive finalizzate alla rivelazione di segreti d'ufficio, emersa nei fatti del MOSE di Venezia, per i quali nell'anno 2014 l'ex generale ha “patteggiato” la pena nella misura di anni quattro di reclusione.

Dagli atti del procedimento penale è, infatti, emerso che nella qualità di Generale di Corpo d'Armata della Guardia di Finanza ed abusando di tale posizione, l'agente militare incolpato ha ottenuto informazioni riservate presso il Nucleo di PT di Venezia, al fine di rivelarle illecitamente al Presidente del Consorzio Venezia Nuova, all'epoca sottoposto a verifica fiscale ed indagini penali. Il traffico delle informazioni riservate è avvenuto dietro la promessa del compenso per un importo superiore a 2 milioni di euro, percepito nell'acconto di € 500.000.

Tale condotta, gravemente lesiva del prestigio e della credibilità del Corpo di appartenenza, ha pregiudicato anche l'integrità funzionale

dell'apparato della Guardia di Finanza, nei valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, per il conseguimento di vantaggi patrimoniali orientati ad interessi personali.

Il grave danno non patrimoniale è stato quantificato dalla Procura contabile in misura pari al doppio dell'utilità illecita effettivamente percepita. La richiesta cautelare era stata confermata dall'ordinanza emessa dal Giudice monocratico della Sezione lombarda della Corte dei conti n. 210/2017, ed il sequestro conservativo è stato -adesso- convertito in pignoramento, ai sensi dell'art. 686 c.p.c. richiamato dall'art. 80 del Codice di Giustizia contabile.

➤ **sentenza n.34/18** – condanna al pagamento in favore dell'Azienda lombarda edilizia residenziale (Aler) della somma di euro 9.616.488,00 per danno patrimoniale diretto, oltre al danno all'immagine determinato rispettivamente e distintamente in euro 179.815,00 ed in euro 89.907,00 a carico di un dirigente e di un funzionario della medesima azienda. Entrambe le figure soggettive, nelle proprie e personali posizioni aziendali, sono patrimonialmente responsabili di un complesso sistema corruttivo, realizzato con la certificazione della esecuzione di lavori non eseguiti, o non ancora eseguiti o eseguiti non a regola d'arte, al fine di agevolare il pagamento degli stati avanzamento, nonostante la frode nell'esecuzione dei contratti, viziati dall'inesistente, inesatto od incompleto adempimento delle prestazioni d'opera previste dalle clausole contrattuali.

Nella medesima sentenza, in conformità a consolidata giurisprudenza della Sezione giurisdizionale per la Lombardia, il Collegio ha confermato il principio secondo il quale “la confisca penale non ha quindi una finalità risarcitoria, propria dell'azione di responsabilità amministrativa, per cui non si risolve in un beneficio per l'Amministrazione danneggiata che può essere dedotto dalla contestazione di danno; del resto tutte le misure di sicurezza fanno parte del diritto penale, sia perché sono previste e disciplinate dal relativo codice, sia perché, soprattutto, sono mezzi di lotta contro il reato, al pari delle pene, quali conseguenze giuridiche di fatti vietati dalla legge penale, con il precipitato che l'avvenuta applicazione della confisca per equivalente all'esito del

processo penale, a parere del Collegio, non può essere invocata nel diverso giudizio dinanzi al Giudice contabile ai fini della riduzione della condanna.....anche perché siffatta peculiare misura di sicurezza patrimoniale ha una connotazione nella quale prevalgono i profili sanzionatori ed afflittivi, tanto che una parte della dottrina e della giurisprudenza la equipara ad una vera e propria pena in senso tecnico. L'importo del risarcimento inerente al nocumento patrimoniale oggetto della pretesa di parte pubblica mira, invece, all'effettivo ed integrale ripristino del depauperamento subito dall'amministrazione danneggiata".

➤ **sentenza n. 28/18** - condanna al pagamento in favore della società EXPO 2015, della somma pari ad euro 72.000,00 per il solo danno all'immagine -poiché il danno da tangente ed il danno alla concorrenza erano già stati risarciti con il versamento dell'importo pari ad euro 100.000,00-, nei confronti della figura professionale incaricata delle funzioni e dei ruoli di "senior Advisor Costruzioni" e poi di Commissario Delegato alle opere ed infrastrutture per EXPO 2015, nonché di responsabile unico del procedimento e di presidente della commissione aggiudicatrice per l' affidamento dell' appalto dei lavori per l' esecuzione delle opere del Progetto " VIE d' ACQUA SUD-Canale e Collegamento d'ARSENA -EXPO e FIERA.

La responsabilità amministrativa contestata ed accertata in giudizio, discende dall'interferenza illecita nella fase di formazione del bando, con la previsione e l'applicazione di metodologie di valutazione delle offerte, mirate ad attribuire un peso determinante al profilo tecnico rispetto al profilo economico, con la contestuale comunicazione delle informazioni riservate all'impresa Maltauro per favorirla con valutazioni positive nell'attribuzione dei punteggi massimi di gara.

Sulla gestione della società EXPO 2015 sussistono molteplici accertamenti istruttori in corso di definizione. Nel corso dell'anno 2018 è stato introdotto un giudizio di responsabilità amministrativa a contenuto complesso (v. *supra sub par.2*).

5.B. Sentenze per fatti burocratici-pulviscolari di corruzione e di concussione ed altri reati contro la p.a. con danni patrimoniali e non patrimoniali

- **sentenza 27/18**, danno all'immagine quantificato in euro 10.000 per assenteismo dal servizio imputato a medico in servizio presso gli Ospedali Civili di Brescia;

- **sentenza 33/18**, danno all'immagine quantificato in euro 10.000 per fatti di peculato e corruzione accertati presso il Comando Nucleo Radiomobile della Compagnia Carabinieri di Mantova;

- **sentenza 91/18**, danno patrimoniale ed all'immagine quantificato in complessivi euro 90.000 per fatti di peculato, corruzione e truffa accertati presso l'Azienda Ospedaliera C. Poma di Mantova;

- **sentenza 143/18**, danno patrimoniale e all'immagine dell'Agenzia del Territorio quantificato in euro 10.000 circa, per fatti di rilevanza penale nella riscossione di tributi e bolli;

- **sentenza 147/18**, danno patrimoniale ed all'immagine accertati presso l'Arma dei Carabinieri di Milano, quantificato in complessivi euro 27.000 per fatti illeciti nel rilascio di permessi di soggiorno;

- **sentenza 148/18**, danno all'immagine del Comune di Trezzano sul Naviglio, quantificato in euro 20.000 per fatti di corruzione propria, non ritenuto risarcito né dalla confisca penale, né dal pagamento spontaneo da parte dell'impresa illecitamente escussa con il pagamento della tangente;

- **sentenza 197/18**, danno all'immagine della Polizia di Stato, quantificato in complessivi euro 5.000 per fatti illeciti imputati ad un funzionario;

- **sentenza 198/18**, danno patrimoniale ed all'immagine degli uffici della Motorizzazione civile di Milano e Monza, quantificato in complessivi euro 6.000 circa, per fatti illeciti nel rilascio di patenti di guida;

- **sentenza 202/18**, danno patrimoniale ed all'immagine degli uffici della Motorizzazione civile di Mantova, quantificato in euro 8.000 circa, per l'illegittima aggiudicazione di una gara;

- **sentenza 206/18**, danno patrimoniale ed all'immagine del Comune di Gallianova quantificato in euro 10.000, per fatti illeciti accertati nel rilascio illegittimo di permessi a costruire in piani di lottizzazione difformi dalla programmazione urbanistica del territorio;

- **sentenza 207/18**, danno patrimoniale ed all'immagine accertati presso l'Arma dei Carabinieri, quantificato in complessivi euro 30.000 per fatti corruttivi e rivelazione del segreto d'ufficio;

- **sentenza 274/18**, danno all'immagine della Polizia di Stato, quantificato in complessivi euro 10.000 per fatti corruttivi e di falso in atto pubblico;

- **sentenza 284/18**, danno patrimoniale e all'immagine dell'Agenzia del Territorio di Varese (ex catasto) quantificato in euro 5.000 circa, previo scomputo dei pagamenti spontanei, per fatti di concussione.

6. Altre sentenze rilevanti per materia e per ambiti di attività

6.A. Danni nella gestione delle società a partecipazione pubblica

➤ **sentenza n. 210/18** – condanna in favore del Comune di Trezzano degli amministratori comunali, nonché dei componenti del Consiglio e dell'amministratore della società in house Trezzano Servizi, al pagamento dell'importo complessivo di euro 176.316,59 (con dichiarazione di prescrizione della parte di danno pari ad euro 127.981,14), per gli oneri finanziari (interessi passivi) sostenuti dal Comune a seguito di una fittizia operazione di alienazione di un'area comunale con illecita interposizione della società in house, affinché questa potesse accedere ad un mutuo e riversare tale provvista al Comune-socio quale acconto prezzo.

Le decisioni finanziarie elusive del pareggio di bilancio oppure del divieto d'indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento, possono costituire -allo stesso modo- un comportamento sanzionato per violazione di un precetto finanziario tipizzato, ed un fatto di gestione - al contempo- generatore di un danno pubblico risarcibile. La concorrenza tra i profili sanzionatori ed i profili risarcitori, assoggettati a se-

parate e diverse valutazioni di giudizio, è dimostrata dalla citata sentenza della Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia n. 210/2018, di accertamento del danno erariale addebitato nei confronti degli amministratori comunali e dell'amministratore di una società in house.

Il risarcimento del danno in favore dell'ente locale, è commisurato alle somme accollate sul bilancio comunale, a titolo di interessi maturati sul mutuo contratto dalla propria società in house, per l'acquisto meramente fittizio di immobili di proprietà dello stesso comune stesso. Nel caso di specie, molto paradigmatico per il contrasto delle pratiche manipolatorie, il comune -al fine di fronteggiare una grave carenza di liquidità- ha stipulato un contratto preliminare di vendita di alcune aree con la propria società in house, autorizzando la stessa a stipulare un finanziamento bancario, ed assumendo sul proprio bilancio i relativi oneri finanziari.

Nessun effetto traslativo di natura immobiliare è stato mai realizzato tra l'ente locale e l'organismo strumentale, pur avendo la società in house versato quasi interamente il prezzo pattuito, con provvista finanziaria proveniente dalla apertura del mutuo bancario). Pertanto, a distanza di tempo, il Comune ha revocato la deliberazione di alienazione immobiliare, restituendo alla società partecipata la somma ricevuta in acconto del prezzo di vendita. L'operazione negoziale, interpretata nel complesso di tutte le sue fasi finanziarie, è stata -quindi- finalizzata unicamente al conseguimento di una liquidità, conseguita per il tramite della dissimulazione dell'indebitamento comunale, assunto con l'interposizione fittizia della società partecipata.

Dunque, la fattispecie manipolatoria sottende una condotta di gestione, in evidente violazione del divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento, la quale ha generato il danno al bilancio dell'ente locale, quantificato nella misura corrispondente agli interessi bancari interamente accollati in pregiudizio del Comune.

➤ **In materia di società a partecipazione pubblica**, le altre informazioni disponibili sono correlate all'esito di molteplici attività istruttorie, tra le quali è stata definita con l'emissione dell'atto di citazione una complessa vicenda contrattuale viziata da grave illiceità finanziaria in

un appalto per l'esecuzione di un raccordo finanziario (v. G. 29048- illegittimità appalto raccordo ferroviario- danno prospettato euro 1.913.708,25).

6.B. Fattispecie di colpa medica (clinical malpractice)

Tra le varie decisioni, si segnalano:

- **sentenza n. 53-** Risarcimento per danni cerebrali permanenti riportati da minore presso il reparto di ostetricia e ginecologia dell'Ospedale di Melegnano ammontanti complessivamente ad € 324.221,39. La Sezione ha definito la condanna in € 100.000,00 esercitando il potere di riduzione dell'addebito in considerazione del fatto che il danno è addebitabile ad una pluralità di soggetti ancora convenibili in giudizio.

- **sentenza n. 96-** Risarcimento dei danni permanenti scaturiti da intervento chirurgico di termoablazione per asportazione di nodulo renale che ha causato danni irreversibili, con perdita dell'unico rene sano e conseguente emodialisi tri-settimanale, nonché danni non patrimoniali di pregiudizio dell'autodeterminazione del paziente per l'assenza dell'acquisizione di un preventivo consenso informato. La Sezione ha esercitato il potere di riduzione dell'addebito quantificando l'importo della condanna in € 50.000,00.

6.C. Giudizi per responsabilità nella gestione e nei rimborsi di spesa dei consiglieri regionali

Numerose sentenze di condanna afferiscono i danni patrimoniali diretti, imputati ai consiglieri regionali che hanno richiesto ed ottenuto indebitamente rimborsi per spese non inerenti il mandato istituzionale, ed ai consiglieri-capigruppo che si sono succeduti in ragione della durata degli incarichi, talvolta con addebito di quota anche nei confronti dei componenti dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale per l'omesso controllo.

Si segnalano in materia le seguenti sentenze: n. 29- euro 8.559,55 (rito abbreviato ex art. 130 CGC); n.102- euro 1.253,00; n.122- euro 7.354,97 e 3.677,49; n.132- euro 2.120,90 e 1.060,46; n. 140- euro

10.992,58; n. 144- euro 2.650,00 e 1.325,00; n.196- euro 1.048,92; n.203- euro 7.369,11 e 3.684,55; n. 211- euro 10.657,04; n.273- euro 3.260,73.

6.D. Danni nella gestione immobiliare

- **sentenza 86/18-** di condanna per il danno erariale di euro 42.000 subito dal Comune di Villa d’Adda in una compravendita di bene immobile con sovrastima del prezzo di mercato. Gli accertamenti documentali esperiti con riferimento alle condizioni del mercato immobiliare di zona, hanno evidenziato il difetto di congruità del valore di acquisto immobiliare e l’eccedenza di stima del prezzo corrisposto dall’amministrazione comunale.

7. Le responsabilità tipizzate e sanzionatorie

Tra le altre fattispecie a regime tipizzato, si evidenziano le numerose -e talvolta molto gravi- fattispecie d’incompatibilità e di cd. doppio lavoro (art. 53 Tupi), sulle quali sono state pronunziate le seguenti sentenze per il riversamento dei compensi da attività professionali non autorizzate e la eventuale restituzione di indennità di cd. esclusiva indebitamente percepite nel comparto sanitario: **sentenza 117/18-** condanna 77.746,09; **sentenza 154/18-** condanna euro 4.750; **sentenza 160/18-** condanna 78.000; **sentenza 199/18-** condanna euro 20.000; **sentenza 208/18-** condanna euro 1.500; **sentenza 216/18-** condanna euro 221.300; **sentenza 217/18** danno contestato in euro 144.451,88 pagati in corso di giudizio.

Numerose sono le citazioni depositate nel corso dell’anno 2018, per le incompatibilità in fattispecie di cd. doppio lavoro viziate dalla violazione dell’art. 53 Tupi, talvolta per importi di danno rilevanti, accertati anche in attività di docenza universitaria (citazione V. 1/2015-G. 29029- danno contestato in euro 1.899.887,13 oltre ad euro 88.088,81 per trattamento retributivo indebitamente percepito; su altre fattispecie di analogo importo è stato già emesso l’invito a dedurre).

Per le fattispecie sanzionatorie cd. pure, si menziona:

- **decreto n.7/2018** del Giudice monocratico-Sezione giurisdizionale Lombardia, che ha comminato la sanzione pecuniaria pari a due mensilità stipendiali (euro 10.000 circa) nei soli confronti del direttore del settore finanziario della Provincia di Varese per comportamenti elusivi del patto di stabilità accertati nell'esercizio finanziario 2012, escludendo la responsabilità concorrente degli organi di rappresentanza politico-amministrativa.

8. Altre informazioni in evidenza

8.A. Frodi e irregolarità in finanziamenti comunitari

Sugli accertamenti relativi alla gestione illecita dei finanziamenti comunitari, si segnalano diverse sentenze che hanno definito in primo grado i giudizi, in prevalenza relativi all'indebita percezione di contributi a carico del Fondo Europeo per lo sviluppo regionale (FERS) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) nell'ambito della politica agricola comune.

In particolare, si menzionano:

- **sentenza 285/18**, di condanna al risarcimento del danno quantificato in un importo superiore ad euro 500.000, per la gestione illecita di contributi comunitari a carico del FESR;

- **sentenze n. 137, 138, 139, 148, 209 e 212** di condanna per importi compresi tra 5.000 e 10.000 euro, da percezione illecita di contributi comunitari nel settore agricolo (Progetto Bonifica- FEAGA); le azioni attivate si inseriscono nell'ambito della complessa attività istruttoria, intrapresa a seguito di n. 186 denunce trasmesse dalla Guardia di Finanza nell'ambito di specifiche analisi di rischio, inserite nel cd. Progetto Bonifica, per la verifica sostanziale delle domande di aiuto. Le fattispecie illecite introdotte per citazione a giudizio -non sanate da pagamento spontaneo successivo all'invito a dedurre o da compensazione con i successivi contributi spettanti-, afferiscono a domande di aiuto per particelle catastali annotate in contratti di affitto verbale, stipulati da soggetti, danti causa e locatori, in realtà deceduti in data anteriore alla sottoscrizione negoziale, peraltro disconosciuta dagli eredi e/o dai com-

proprietari. Al tal fine si segnala la novità della questione che ha portato nelle sentenze di condanna a superare l'esimente della mera conduzione di fatto, applicando il complesso quadro normativo nazionale e comunitario.

G. 28965- V. 2017/01751- citazione preceduta da invito a dedurre con istanza contestuale per sequestro conservativo fino alla concorrenza di euro 933.763,60

La misura di cautela patrimoniale è stata autorizzata ed eseguita per fatti illeciti viziati dalla gestione dolosa di fondi comunitari, dai quali è derivato l'illecito arricchimento a vantaggio di un dipendente regionale e dell'impresa beneficiaria della liquidazione indebita dei contributi pubblici.

Il danno patrimoniale diretto è stato quantificato in misura equivalente all'importo dei fondi agricoli comunitari illecitamente liquidati per euro 933.763,60 oltre accessori.

Gli accertamenti istruttori hanno evidenziato la sussistenza di un grave abuso di funzione imputabile al dipendente regionale, nella qualità di funzionario preposto alla gestione dello sviluppo rurale, il quale nel dicembre 2016 ha costituito -in supporto informatico- il "fascicolo aziendale" dell'impresa agricola destinataria di dodici ordini di pagamento per importi inferiori ad euro 150.000,00 (soglia "antimafia"), indebitamente liquidati fino ad aprile 2017.

Gli atti di liquidazione sono riconducibili alle misure di programmazione dello sviluppo rurale inserite nel PSR 2007-2013, per l'imboeschimento dei terreni (ex misura 221), le indennità compensative in aree svantaggiate (ex misura 211) ed i pagamenti agroambientali con riferimento all'azione "L" relativa alla gestione dei pascoli (ex misura 214).

Per la specificazione del presupposto normativo di "spettanza" dell'aiuto comunitario, tali misure contemplano che il pagamento sia correlato alla disponibilità -da dimostrare nel fascicolo aziendale dell'impresa- di superfici agricole destinate all'impianto di arboreti, e/o di superfici utilizzate per colture foraggere e/o seminativi e/o di superfici a pascolo.

Il fascicolo aziendale fraudolentemente costituito è risultato carente di ogni elemento sostanziale caratteristico dell'impresa agricola, perché compilato solo per la parte anagrafica ed in palese difetto di tutti gli elementi idonei a giustificare l'erogazione dei contributi liquidati a titolo di aiuto comunitario.

Il programma criminoso di devianza finanziaria è provato anche dall'acquisto di un rilevante compendio immobiliare in data prossima all'ultimo ordine di liquidazione degli aiuti comunitari, che è compreso nei beni assoggettati a sequestro conservativo.

Sulla medesima fattispecie illecita e sul connesso danno erariale cagionato alla Regione Lombardia per gli aiuti comunitari distratti e liquidati/incassati con indebito arricchimento dei soggetti avvantaggiati con l'abuso della funzione pubblica, è intervenuta l'azione penale esercitata dalla Procura della Repubblica di Milano.

L'atto di citazione per il risarcimento del danno pubblico è stato depositato nell'anno 2018.

8.B. Danni nella gestione del personale

Sono stati elaborati i dati relativi ai giudizi introdotti su molteplici ipotesi di indebita liquidazione seriale di indennità di risultato, sui quali sono pervenute istanze di definizione con rito abbreviato; in particolare, con riferimento ai giudizi pendenti si menzionano:

- atti di citazione depositati in V. 2013/02343 (Provincia di Pavia- illecita corresponsione retribuzione di risultato), per i fatti di gestione denunciati a seguito dell'attività d'ispezione espletata dalla RGS per la verifica dei presupposti di pagamento della retribuzione premiante, avvenuta con il sistema cd. *a pioggia* in assenza dei necessari requisiti procedurali e sostanziali di valutazione delle prestazioni dirigenziali da parte del Nucleo di valutazione; l'importo del danno complessivamente contestato è pari ad euro 220.000,00 in corso di parziale riscossione, poiché numerosi convenuti hanno depositato l'istanza per il rito abbreviato.

8.C. Stato delle istruttorie su EXPO 2015

La gestione delle istruttorie sulla società EXPO 2015 ha generato complesse attività d'accertamento documentale e probatorio, anche di natura tecnica, nelle quali confluiscono: **1.** tutte le deliberazioni d'irregolarità contabile approvate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia e gli atti relativi (delib. 289/2016/GEST. del 21.9.16 es. fin. 2010; delib. 182/2017/GEST. dell'8.6.2017 es. fin. 2011; delib. 288/2017/GEST. del 25.10.17 es. fin. 2012); **2.** gli atti e la relativa documentazione contabile trasmessa dal MEF- Ragioneria territoriale dello Stato di Milano- Monza- Brianza in sede di diniego dell'approvazione del rendiconto per gli es. fin. 2014, 2015, 2016 e 2017 (cap. 7695- cont. spec. 5429, note RGS in data 5.10.17, 18.10.17, 21.11.18 e 18.12.18), **3.** gli atti relativi a n. 18 procedimenti di transazione avviati dalla società Expo 2015, alcuni già definiti, altri in corso di definizione, per la soluzione delle riserve iscritte nelle diverse contabilità dei lavori per importi di significativa rilevanza finanziaria.

La gestione finanziaria delle risorse destinate all'evento EXPO 2015 si è estesa anche al finanziamento delle infrastrutture di trasporto metropolitano ed alla infrastrutturazione informatica degli Uffici giudiziari della Città di Milano. Anche tali ambiti e settori di finanziamento sono compresi nelle articolate e complesse attività istruttorie, anche di rilevanza e contenuto tecnico, tuttora in corso di svolgimento.

Gli accertamenti informativi ed investigativi sono stati collegati e condivisi con le indagini della Procura generale presso la Corte d'Appello di Milano e con le competenze esercitate dall'ANAC.

Gli esiti giudiziari sulla gestione dei fondi EXPO 2015 sono esposti nei dati relativi alle sentenze ed agli atti di citazione depositati negli anni 2017 e 2018.

Le informazioni di dettaglio sulle molteplici attività di approfondimento istruttorio, confluiscono nella programmazione delle attività inquirenti per l'anno 2019.

8.D. La sentenza Cass. SS.UU. 33365/18

Con tale decisione il giudice di legittimità ha dichiarato l'inammissibilità, del ricorso proposto per un presunto eccesso di potere giurisdizionale nel sindacato di economicità della spesa per incarichi di consulenza conferiti dal Comune di Milano.

Pertanto, la pronuncia della sentenza cit. ha determinato la formazione del giudicato di condanna su una complessa fattispecie per un danno erariale di rilevante entità (oltre 1 ml di euro), connesso al conferimento di incarichi professionali e di consulenza presso il Comune di Milano, nella quale il Giudice d'appello ha utilizzato i criteri del sindacato di ragionevolezza economica sulla scelta discrezionale della pubblica amministrazione (v. sentenza Cdc II Centr. App. n. 1391 del 22.12.2016).

8.E. Dati economico-finanziari relativi alla esecuzione delle sentenze di condanna

I dati relativi alla esecuzione sono stati raccolti, elaborati e più volte verificati. All'esito delle operazioni di verifica finora espletate il carico complessivo dell'esecuzione è pari ad euro 28.759186,98 per le sentenze di primo grado dotate di efficacia di giudicato, e ad euro 22.386.243,03 per le sentenze di secondo grado.

Salvo ulteriori verifiche ed aggiornamenti, sul carico complessivo dell'esecuzione, i recuperi effettivi sono pari ad euro 8.462.695,45 di cui euro 2.929.973,47 incassati nel 2018, con percentuale migliorativa sugli anni anteriori.

8.F. Questioni applicative degli istituti disciplinati nel nuovo codice di giustizia contabile

Molteplici ed eterogenee sono le questioni tematiche inerenti le esperienze di applicazione del codice di giustizia contabile, tra le quali si evidenziano:

- la eccessiva formalizzazione delle garanzie difensive nell'attività istruttoria del pubblico ministero (artt.55-65 CGC);

- le diverse questioni insorte nell'applicazione dell'art. 83 CGC (divieto di chiamata *iussu iudicis*) in relazione all'esercizio del potere di archiviazione riservato al pubblico ministero;

- le difficoltà interpretative per il miglioramento delle prassi d'esperienza sugli obblighi di denuncia, con particolare riferimento all'onere di segnalazione previsto dall'art. 52 CGC ed ai poteri dell'Anac ex art. 213 CCP;

- la complessità dell'attività di esecuzione, anche in relazione ad un sequestro conservativo (v. retro, G. 29267/SQ) che ha posto rilevanti problemi nella ricerca delle disponibilità finanziarie -tra le quali alcune componenti di capitale depositato in conti esteri-, intestate al soggetto escusso, già dichiarato responsabile di gravi fatti di rilevanza penale;

- la questione interpretativa correlata al rilascio del titolo esecutivo nei confronti di più amministrazioni danneggiate (art. 212 CGC), con particolare riferimento al G. 28277 nel quale l'ufficio inquirente ha proposto l'appello incidentale avverso la sentenza della Sezione Lombardia n. 117/2017 (Vicenda AIPA+2). L'appello ha censurato la sentenza di primo grado che aveva ridotto l'importo del danno, riconoscendo al concessionario il diritto alla ritenzione dell'aggio o delle somme eccedenti il canone fisso, pur in presenza di appropriazione dei tributi versati dai contribuenti su conti correnti extra contabili mai rendicontati agli enti. L'appello incidentale è stato accolto dalla sentenza n. 281/2018 della I Sezione Appello, con l'apertura di una complessa fase esecutiva, che coinvolge i crediti di n. 460 Comuni.

9. Metodi ed orientamenti per materia

9.1. I contratti pubblici e la economicità della spesa.

Nell'ampio ed articolato ambito dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti ricorrono con una rilevante frequenza ad affidamenti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 63 ed art. 125 per i settori speciali, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50- codice contratti pubblici), adducendo motivazioni legate all'esistenza di privative, all'infungibilità dei prodotti o servizi da ac-

quistare, ed ai costi eccessivi che potrebbero derivare dal cambio di fornitore. Si tratta di situazioni che caratterizzano diversi settori, tra i quali il settore sanitario, le acquisizioni di servizi e forniture informatiche, i servizi di manutenzione e gli acquisti di materiali di consumo per determinate forniture/macchinari. Pertanto, gli affidamenti contrattuali mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, le proroghe dei precedenti contratti per presunti ritardi nell'indizione della nuova gara per il rinnovo del medesimo servizio o della medesima fornitura e le situazioni di presunta dipendenza contrattuale da imprese che producono o forniscono prestazioni in posizione di oligopolio tecnico, impegnano le attività inquirenti in complessi accertamenti che comprendono i presupposti della privativa e la congruità economica dei prezzi liquidati dalla p.a. Le continue revisioni e rivisitazioni della materia dei contratti pubblici, con le recenti novità introdotte dalla legge 30 dicembre 2018 n.145-legge di bilancio 2019 e dal D.L. 14 dicembre 2018 n.135- decreto semplificazioni, hanno contribuito ad incrementare il livello di complessità e d'instabilità normativa nelle tipiche aree di rischio per la legalità finanziaria dei comportamenti contrattuali.

9.2. Le spese dei gruppi consiliari.

La materia continua ad assumere rilevanza ed attualità, non solo per la connessione tipologica a fattispecie emerse con connotati di particolare gravità nei diversi ambiti regionali, ma anche per la introduzione normativa di un apposito controllo della Sezione regionale della Corte dei conti sulla rendicontazione annuale dell'esercizio di spesa da parte di ciascun gruppo consiliare del Consiglio regionale, da predisporre secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1 comma 9 legge n.213/2012). La introduzione del nuovo istituto fondato sulla rendicontazione amministrativa della spesa ha contribuito al rafforzamento del raccordo tra la funzione di controllo e la funzione inquirente, entrambe intestate alla stessa Corte dei conti, e consente l'immediata attivazione - delle verifiche e dei riscontri contabili. I principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza 235/15, contribuiscono al raccordo tra il controllo e la giurisdizione della Corte

dei conti, a superamento di un presunto regime di separazione funzionale, fondato sull'interpretazione di alcuni punti di motivazione contenuti nella risalente sentenza n. 29/95. Inoltre, il giudice di legittimità ha evidenziato -in recenti decisioni, pronunziate sulla spesa dei partiti politici, e dei gruppi consiliari- la funzione conformativa dell'azione di responsabilità amministrativa, la quale concorre a segnare itinerari di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria, e rappresenta un istituto di garanzia per la finanza pubblica in favore della collettività (Cass. Sez. Un. Civ. ord. 10094/15, sentenze n. 21927/2018 e n. 32618/2018).

9.3. Le società a partecipazione pubblica.

Il fenomeno del disavanzo finanziario delle società per azioni a partecipazione pubblica locale, le quali hanno beneficiato di operazioni finanziarie di ricapitalizzazione, richiede l'incremento degli accertamenti documentali e probatori, al fine di verificare la effettiva utilità dei costi di gestione. Gli indici di priorità delle singole fattispecie sono demarcati dalla legislazione finanziaria improntata alla revisione ed al contenimento della spesa pubblica, ma anche dalla sopravvenienza di stati di decozione finanziaria, dalle quale emergono palesi indizi di illegittimità nelle pregresse operazioni di ricapitalizzazione delle perdite d'esercizio. Un ruolo nevralgico nella materia è attribuito alla Sezione regionale di controllo la quale svolge il costante monitoraggio delle principali scelte organizzative e gestionali, nel contesto del processo di armonizzazione dei sistemi contabili in quanto dalla leggibilità e dalla confrontabilità dei bilanci pubblici, e dall'attendibilità dei sottostanti costi finanziari, economici e patrimoniali dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale. Il processo normativo ed organizzativo di riordino delle società pubbliche, non può ignorare che l'effettività della tutela dell'integrità della finanza pubblica, presuppone la contestualità, e la convergenza delle competenze di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, senza alcuna sottrazione di aree o di settori gestionali, e senza alcuna asimmetria di materia tra le funzioni riservate a ciascuna delle predette competenze.

9.4. Il giudizio di conto a garanzia della economicità e della trasparenza finanziaria.

Sull'estensione del giudizio, e sui requisiti formali e sostanziali per l'adempimento dell'obbligo di resa del conto, nella formazione dell'anagrafe degli agenti contabili (art. 138 CGC) che rappresenta una delle più importanti innovazioni del codice di giustizia contabile, è fondamentale l'adozione di una concezione allargata, che comprende tutte le amministrazioni finora rimaste ai margini del riscontro giurisdizionale, ed anche i soggetti privati che abbiano di fatto maneggio di danaro pubblico, in armonia con l'art. 103 Cost., la cui forza espansiva costituisce criterio regolatore della materia. Inoltre, giova sottolineare che per unanime e consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte dei conti "la qualità di agente contabile è assolutamente indipendente dal titolo giuridico in forza del quale il soggetto – pubblico o privato – ha maneggio di pubblico denaro. Tale titolo può, infatti, consistere in un atto amministrativo, in un contratto, o addirittura mancare del tutto. Essenziale è, invece, che in relazione al maneggio di denaro sia costituita una relazione tra ente di pertinenza ed altro soggetto. Tale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di denaro pubblico è in perfetta armonia con l'art. 103 Cost., la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia" (Corte dei conti Sez. Riun. QM.22/2016). Confermando la concezione soggettiva allargata dell'agente contabile, con la sentenza n. 19654 del 24 luglio 2018 la Cassazione ha evidenziato che l'impresa alberghiera, la quale provvede all'incasso per conto del comune dell'imposta di soggiorno da coloro che alloggiano presso la propria struttura ricettiva, con obbligo di riversarla successivamente all'ente locale, ha un rapporto di servizio pubblico con l'Amministrazione e, per via del maneggio di denaro pubblico, è obbligata alla resa del conto, ricoprendo di fatto la qualifica di agente contabile. Ne consegue che ogni controversia intercorrente con l'ente impositore avente ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere, e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto, sul quale sussiste, pertanto, la giurisdizione della Corte dei conti.

9.5. I debiti fuori bilancio nella gestione patrimoniale e finanziaria degli enti locali.

I profili di gestione assoggettati, con maggiore frequenza, ad accertamento documentale e probatorio sono: la riscossione delle entrate degli enti locali, con particolare riferimento anche alla riscossione dei contributi di costruzione conseguenti al rilascio di permessi di costruire, ovvero al deposito di denunce di inizio attività; il ricorso a consulenti e collaboratori esterni, nonostante la presenza di professionalità interne disponibili, e quindi in violazione del principio di auto-sufficienza economica; e gli incarichi dirigenziali esterni di cd. *alta professionalità* conferiti in carenza dei titoli obbligatori di legittimazione soggettiva. La diffusione dei vincoli ed obblighi informativi sulla gestione dei bilanci degli enti locali ha assunto fondamentale e sempre maggiore rilevanza, a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione, e della integrità e della trasparenza nella gestione di bilancio degli enti locali.

9.6. Frodi e irregolarità nella gestione dei contributi nazionali e comunitari.

Le attività informative ed investigative sulla gestione dei contributi pubblici, hanno ricevuto un notevole impulso che ha consentito di sottoporre ad approfondite verifiche probatorie una molteplicità di fattispecie viziate da irregolarità nella fase di istruzione documentale, necessaria per la liquidazione dei contributi comunitari. L'azione investigativa e d'accertamento della procura regionale, è conforme al principio di diritto europeo secondo il quale, costituisce "irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite" (v. CGE 26 maggio 2016-cause riunite C/260/14 e C/261/14). In relazione al principio di assimilazione tra risorse nazionali e comunitarie sancito dall'art. 325 del TFUE (ex art. 280 del TCE), ogni vantaggio *indebito e contrario* agli obiettivi del diritto europeo, conseguito con violazioni formali del patto di fedeltà e di leale cooperazione con gli enti gestori dei contributi, integra l'ipotesi del danno finanziario arrecato alla gestione delle risorse nazionali/comunitarie.

9.7. Le situazioni di incompatibilità e di conflitto d'interesse nell'esercizio non autorizzato di attività professionali extra-lavorative (violazione dell'art.53 d.lgs. n.165/2001-TUPI).

Per le situazioni di cd. doppio lavoro si rileva l'incremento degli accertamenti, con una tendenza che conferma l'andamento rilevato negli anni anteriori. Numerose sono le fattispecie correlate all'obbligo di riversamento di somme di rilevante entità finanziaria. Nelle fattispecie più gravi è stato eseguito il sequestro conservativo nella misura corrispondente agli importi indebitamente trattenuti dal soggetto beneficiario e non riversati all'erario. Sulle fattispecie cd. di "cumulo d'impiego" o di "doppio lavoro", non possono insorgere dubbi sulla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, poiché l'attenta analisi degli orientamenti della Corte di Cassazione evidenzia che nella specie la competenza del giudice ordinario concorre con il sindacato della Corte dei conti al fine dell'effettivo riversamento degli emolumenti non preventivamente autorizzati dalla P.A. Infatti, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si sono espresse in materia di compensi non autorizzati dalla P.A. affermando che "la controversia avente ad oggetto la domanda della P.A. rivolta ad ottenere dal proprio dipendente il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, atteso che l'amministrazione creditrice ha titolo per richiedere l'adempimento dell'obbligazione senza doversi rivolgere alla Procura della Corte dei conti, la quale sarà notiziata soltanto ove possa prospettarsi l'esistenza di danni"; ma al contempo le medesime Sezioni Riunite hanno aggiunto che sulla determinazione della giurisdizione rileva il comma 7 bis, art. 53 decreto legislativo n.165/2001, come introdotto dalla legge 190 del 2012 (legge anticorruzione), che riconosce espressamente la giurisdizione della Corte dei conti (Cass. S.U, Ordinanza n. 19072 del 28.9.2016; n. 8688 del 10.1.2017).

9.8. Gli accertamenti sulla spesa sanitaria. La colpa medica.

Costante si conferma l'attenzione istruttoria ed informativa sulla gestione della spesa sanitaria, in tutti i suoi complessi e variegati profili, tra i quali sono inserite le numerose fattispecie di danno da colpa sanitaria, e gli accertamenti sul sistema di realizzazione di opere di edilizia

ospedaliera, che si avvalgono talvolta dello strumento contrattuale del *project financing*. L'attività istruttoria e processuale svolta nel 2018 si è mossa su una rigorosa linea di discriminazione probatoria orientata al fine di individuare le fattispecie viziate da colpa medica inescusabile, ed ha affrontato le prime questioni interpretative ed applicative connesse all'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017 n. 24 "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie" (cd. legge Gelli), la quale -allo stato delle rilevazioni statistiche- non ha prodotto effetti di semplificazione e di deflazione sul flusso delle denunce di danno.

10. Alcune notazioni su temi di rilevanza organizzativa ed istruttoria.

10.1. Gli obblighi di denuncia nell'anticorruzione. I rapporti con il sistema dei controlli interni.

Nell'osservazione delle materie di gestione della finanza pubblica, meritevoli di monitoraggio e di particolare attenzione investigativa emergono una molteplicità di fattispecie contrattuali, sulle quali deve essere intensificato e perfezionato lo scambio informativo ed il network investigativo, al quale partecipano attivamente l'Anac e l'Arac di recente sostituita con l'Orac (v. legge Regione Lombardia 13/2018).

La disciplina introdotta sull'obbligo di denuncia del danno e sull'onere di segnalazione (art. 52 CGC), se da un lato provvede a risolvere i dubbi sulla doverosità degli adempimenti previsti, nei confronti dei responsabili delle strutture burocratiche di vertice (comma 1, prima parte), dei dirigenti o responsabili dei servizi (comma 2, seconda parte), degli organi di controllo e di revisione e dei dipendenti incaricati di funzioni ispettive (comma 2), ed infine, anche nei confronti dei magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo (comma 4), dall'altro lato provvede a conservare –mediante clausola dispositiva espressa- tutte le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno (comma 1, primo inciso).

La progressiva messa a regime degli strumenti previsti dalla recente legislazione anticorruzione, con particolare riferimento ai piani

triennali di prevenzione ed al ruolo assegnato all'ufficio del Responsabile della Prevenzione (R.P.C.), propone numerose questioni di rilievo organizzativo e relazionale, con particolare riferimento agli obblighi di denuncia, ed ai rapporti con il sistema dei controlli interni, innestati nelle singole amministrazioni.

Nel difetto di disposizioni innovative e di riordino contenute nel nuovo codice, è fondamentale l'adozione di orientamenti, coerenti e sistematici, sull'interpretazione degli obblighi di denuncia, previsti anche nei confronti dell'Anac, per le controversie sui contratti pubblici nelle quali emergano ipotesi di danno erariale.

Invero, poiché la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi presuppone l'attività di segnalazione da parte dei cittadini, il legislatore del ciclo anticorruzione, è intervenuto nella fase ampliativa di tale attività, legittimando l'Anac a ricevere non solo le segnalazioni da parte dei cittadini, ma anche quelle dei dipendenti pubblici nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, *whistleblower*), e degli avvocati dello Stato, ove vengano a conoscenza, nell'ambito della propria attività, di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie e irregolarità relative ai contratti pubblici (v. art. 19 comma 4 lett. a decreto-legge 90/2014).

La lettura integrata delle discipline vigenti, consente di ritenere che, gli obblighi di denuncia gravanti sulle pubbliche amministrazioni nei confronti dell'Anac, si aggiungono ma non sostituiscono il sistema informativo, già esistente e collaudato, di immediata comunicazione dei fatti dannosi della gestione contrattuale alla Procura regionale della Corte dei conti.

Nel complesso delle relazioni informative (cd. network investigativo) sono confluite le comunicazioni provenienti dall'Arac (Agenzia regionale anticorruzione istituita con legge regionale n. 5/2016, di recente sostituita dall'Orac) e dal sistema regionale dei controlli interni.

10.2. Il collegamento con le indagini penali. I rapporti tra gli uffici del pubblico ministero.

I caratteri della lacunosità e della inadeguatezza, si estendono alla disciplina dei rapporti tra il Pubblico Ministero ordinario ed il Pubblico Ministero contabile, poiché le disposizioni adottate nel nuovo codice della giustizia contabile (artt. 52 comma 5, 58 seconda parte), non sono idonee al rafforzamento dell'esigenza, sempre più avvertita, di tutela degli interessi finanziari pubblici e di recupero delle risorse finanziarie illecitamente sottratte al bilancio della p.a. nell'ottica di una efficace repressione, in termini sanzionatori e riparatori, dei fenomeni corruttivi in senso lato e di un ottimale impiego delle risorse investigative.

L'esigenza di un raccordo e di una cooperazione tra i due organi inquirenti, con schemi e modelli organizzativi sempre più evoluti, si è delineata in tempi risalenti, come soluzione necessaria ed indefettibile, anche in ragione dei profili espansivi del perimetro oggettivo e soggettivo della pubblica amministrazione.

Il nodo centrale della estensione della collaborazione investigativa tra i due uffici del pubblico ministero, in coincidenza con l'apertura della fase dell'istruttoria preprocessuale e delle indagini preliminari, non è stato risolto dalla disposizione dell'art. 58 seconda parte CGC, poiché la permanenza del segreto investigativo, rimessa al controllo ed al nulla osta del pubblico ministero penale, non risulta coordinata con la diversa disciplina posta a tutela della segretezza delle attività d'indagine penale (artt. 117-371 c.p.p.).

Pertanto, l'anticipazione del coordinamento tra i due uffici del pubblico ministero alla fase dell'apertura delle indagini, pur essendo la soluzione organizzativa essenziale per ottimizzare le risorse investigative, e per conseguire risultati più efficaci sul piano del contrasto della corruzione e degli illeciti economico-finanziari contro la p.a., rimane affidata alle buone prassi ed ai protocolli d'intesa per la gestione condivisa delle competenze investigative, secondo principi di leale e corretta cooperazione informativa.

10.3. I danni da reato

La più recente disciplina di revisione e di modifica dei delitti contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019 n.3, “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”) è fondata sulla constatazione espressa nei lavori preparatori che “il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l’Italia lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l’Italia era l’ultima della classifica europea; nel 2017 è venticinquesima su n. 31 Stati, con un voto complessivo di 50 su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi”.

Pertanto, i delitti contro la pubblica amministrazione, appartengono tutti alla nuova frontiera della politica di contrasto dell’illegalità amministrativa, orientata alla sottrazione dell’ingiusto arricchimento, - quale *parte minima, normativamente supposta come esistente* di un più ampio pregiudizio consistente nel danno cagionato alla pubblica amministrazione -, che l’autore del fatto ha conseguito, o tentato di conseguire, con la programmazione della condotta illecita. Le nuove strategie di contrasto dell’illegalità amministrativa perseguono l’intento di indurre e compulsare condotte “*ripianatorie*”, garantite dalla restituzione del prezzo del reato, oppure dal recupero penale dell’illecito profitto, oppure ancora dal pagamento di una somma equivalente, a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell’amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale, o dell’incaricato di un pubblico servizio, salvo ed impregiudicato il diritto al risarcimento del danno economico-finanziario arrecato al bilancio pubblico.

La riscoperta ed il recupero di risposte alternative e/o collaterali all’incriminazione penale attraverso modelli sanzionatori-risarcitori e di dissuasione preventiva dall’illecito finanziario, non può prescindere dall’effettività della clausola generale di diritto pubblico, idonea a coprire tutti i fenomeni di devianza finanziaria, intesi in senso lato.

La spinta verso una stagione normativa, alternativa e diversa dal ritorno del *pan-penalismo*, richiede una efficace svolta culturale, poiché

la efficienza dei sistemi sanzionatori/recuperatori/risarcitori, che si originano in circuiti diversi dal processo penale, costituisce una condizione imprescindibile per la tutela dell'integrità della finanza pubblica.

Non possono -dunque- essere ignorate le implicazioni organizzative richieste allo Stato-apparato, ed alla pluralità dei sistemi giurisdizionali, nella direzione dell'innovazione, della semplificazione e della modernizzazione dei rapporti tra le giurisdizioni.

11. L'organizzazione dell'ufficio e delle funzioni. La utilizzazione delle risorse disponibili

Nella revisione dell'organizzazione dell'ufficio, la Procura Regionale si avvale di ottime potenzialità di risultato, in considerazione del costante impegno e della dedizione professionale dei Magistrati, che con entusiasmo, capacità ed elevato senso delle istituzioni, applicano abilità, conoscenze ed energie intellettuali.

Nella revisione e nell'aggiornamento dei fattori organizzativi, le competenze professionali del personale amministrativo assumono un ruolo fondamentale, sotto il profilo della fattiva collaborazione, alla redistribuzione ed allo smaltimento dei carichi di lavoro, ed alla elaborazione di nuovi protocolli interni per lo svolgimento delle attività d'ufficio, con logiche di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alla complessità dei servizi affidati.

Gli adempimenti per la de-materializzazione dei documenti nei processi e nei fascicoli istruttori, e l'adozione di metodi di semplificazione del lavoro con *standard* uniformi per la trattazione degli affari seriali, sono i più importanti indicatori di efficienza sui quali è stato richiesto l'importante contributo di tutto il Personale amministrativo.

Un fattore relazionale di fondamentale rilevanza per l'orientamento strategico delle indagini risiede nel modello di collaborazione instaurato con la Guardia di Finanza, ispirato da principi di efficienza e di ottimizzazione del rendimento investigativo, che risulta valorizzato dall'ordine di priorità processuale espresso nel nuovo codice di giustizia contabile (v. art. 56 CGC-deleghe istruttorie), il quale costituisce un

modello di riferimento di recente prescelto ed adottato per la estensione della collaborazione metodologica alle altre Forze di Polizia.

Allo stato degli atti, risultano delegate alla Guardia di Finanza le indagini sui più complessi ed importanti settori di attività delle pubbliche amministrazioni. L'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile ha determinato l'adozione della Circolare del Comando generale della GdF n.212112/2017, la quale contiene disposizioni importanti sull'impatto delle nuove disposizioni processuali nell'esercizio delle funzioni di polizia economico-finanziaria.

Le nuove forme di manifestazione della criminalità economico-finanziaria in pregiudizio dei bilanci pubblici hanno attivato meccanismi di contrasto fondati sull'immediata attenzione delle attenzioni investigative sui rapporti diseconomici e sulle clausole patrimonialmente svantaggiose, con un network informativo alquanto ampio che coinvolge le Prefetture e le Questure.

Importanza analoga assumono i rapporti di collaborazione con il servizio NAS dell'Arma dei Carabinieri, soprattutto per gli accertamenti di competenza nella materia sanitaria.

Efficienti protocolli di collaborazione sono stati instaurati con le Procure della Repubblica operanti nel territorio regionale, poiché le buone prassi hanno compreso il coordinamento fra le attività di polizia economico-finanziaria e le attività di polizia giudiziaria.

Le collaborazioni di lavoro sono fondate sull'immediato collegamento informativo e documentale a carattere di reciprocità, con soluzioni che superano le letture formali e burocratiche insite nella interpretazione ampiamente superata dell'art. 129 disp. att. cod. proc. pen.

I rapporti tra il processo penale ed il processo di responsabilità amministrativa si avvalgono – dunque – di forme di coordinamento investigativo funzionali alla reciproca interazione ed integrazione tra le fonti di prova, pienamente utilizzabili con le garanzie del contraddittorio nel giudizio dinnanzi alla Corte dei conti.

L'interazione e l'integrazione tra i distinti fenomeni processuali e/o investigativi si è estesa anche alle ipotesi definite dal Giudice penale con

rito alternativo, quale la sentenza di «patteggiamento», oppure ancora alle indagini concluse con semplice decreto di archiviazione.

Il coordinamento investigativo è agevolato dalla considerazione che il danno erariale nella giurisprudenza della Corte dei conti ha assunto dimensioni economiche e patrimoniali eccedenti il profitto od il provento da reato. Ciò perché l'illiceità erariale rappresenta un cerchio concentrico molto più ampio dell'illiceità penale, in quanto la clausola generale di diritto pubblico sulla quale si fonda il regime della responsabilità amministrativa occupa un perimetro molto più esteso rispetto a quello garantito dalla tipicità dei fatti di reato contro la P.A.

Tra le linee-guida di organizzazione dell'ufficio, sussiste la tendenza a realizzare la completa attualizzazione delle attività investigative su fatti ed informazioni correnti, al fine di garantire lo svolgimento di accertamenti quasi concomitanti alle fattispecie denunciate. Tuttavia, su tale linea d'indirizzo organizzativo incidono i limiti di compatibilità con le risorse umane disponibili.

Gli elementi statistici relativi allo stato della esecuzione e dei recuperi si annoverano tra i fattori incidenti sulla qualità della tutela finanziaria degli interessi pubblici (v. CGC artt. 212 ss.), nella quale confluiscono gli strumenti di deflazione previsti dalle nuove disposizioni processuali (artt.130 ss. CGC)

Infatti, la verifica dello stato dei procedimenti di recupero esecutivo appartiene ad un contesto di valutazioni sempre più condizionato e dipendente dal bisogno di ricercare gli indicatori di effettività del servizio della Giustizia.

I risultati conseguiti dall'organizzazione del servizio di monitoraggio sulle attività esecutive delle pubbliche amministrazioni per il recupero delle somme quantificate nelle sentenze di condanna dimostrano – con indicatori dotati di certezza documentale – l'importanza della vigilanza amministrativa, e l'accrescimento dell'effettività della tutela pubblica.

Anche per il decorso anno, come già per l'anno anteriore, non può omettersi di considerare che le misure di auto-organizzazione trovano il loro limite naturale nelle risorse disponibili, sulle quali è possibile operare una programmazione per obiettivi, con criteri di proporzionalità e

di adeguatezza, rispetto alla difficoltà qualitativa dei carichi di lavoro, che segnano un costante indice di crescita nella complessità degli accertamenti da svolgere.

Le misure e gli strumenti di etero-organizzazione, dipendenti dai fattori contingenti che incidono sulla vita dell'Istituto con andamenti che finora sono sfuggiti ai criteri di prevedibilità, devono sopravvivere con entità e dimensioni adeguate alla crescita progressiva della domanda di Giustizia economico-finanziaria.

12. Conclusioni

L'esercizio delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, è quotidianamente contraddistinto dalla costante percezione di condividere momenti di vita collettiva nei quali è particolarmente insistente, pressante e diffuso il bisogno di efficienza nella utilizzazione delle risorse pubbliche. Nella gestione delle risorse finanziarie, di provenienza e/o di destinazione pubblica, gli sprechi, gli sperperi, e le diseconomicità di qualsiasi genere, ed ancora le dispersioni, i disservizi e le sottrazioni dei vantaggi e delle utilità patrimoniali, richiedono interventi di urgente ripristino del buon andamento, in favore del benessere comune, e del legittimo e lecito benessere individuale.

La tutela dell'efficienza e dell'integrità della finanza pubblica, deve necessariamente appartenere ad un sistema organico e razionale, di garanzie effettive, reciprocamente integrate tra loro, tra le quali non devono sussistere contraddizioni, sovrapposizioni, conflitti e principi o regole reciprocamente incompatibili.

Pertanto, destano molte perplessità, – non solo – le opinioni favorevoli alla predisposizione di una *rete di contenimento*, collocata a protezione dell'arbitraria ed eccessiva espansione del danno pubblico, – ma anche ed allo stesso modo – le opinioni che hanno indotto a soluzioni limitative e di garanzia preventiva in tutte le questioni processuali riconducibili alla configurazione dei poteri istruttori del pubblico ministero finanziario, nella transizione dal regolamento di procedura al nuovo codice di giustizia contabile.

Al contrario, lo sviluppo del diritto giurisprudenziale dedicato alle categorie ed alle tipologie del danno pubblico ed alle misure di prevenzione e di contrasto finanziario, determina -con piena evidenza- l'emersione della necessità di perfezionare ed ottimizzare le sinergie tra le nozioni sostanziali e gli istituti procedimentali e processuali, al fine di predisporre un'efficiente *sistema di resistenza* alla diffusione dei nuovi fenomeni di devianza economica, che incrementano di continuo la propria capacità di aggressione della finanza pubblica.

È necessario tenere ben distinti il rischio d'amministrazione dal rischio della responsabilità amministrativa, poiché il primo (*rischio d'amministrazione*) costituisce l'elemento primario che opera a vantaggio dell'operatore od amministratore pubblico nei contesti organizzativi ad elevata difficoltà gestionale, mentre il secondo (*rischio della responsabilità amministrativa*) grava sui fenomeni di cattiva amministrazione con effetti immediati di contrasto e di deterrenza e con la contestuale e parallela salvaguardia della sana e buona gestione finanziaria degli interessi pubblici, la quale è -pertanto- incentivata, e non viceversa inibita nei procedimenti di azione e di decisione amministrativa. È dunque palesemente errato ritenere che la Giustizia amministrativo-contabile possa essere annoverata tra le cause di inerzia, inibizione o rallentamento dell'agire e del decidere amministrativo.

Pertanto, sul fondamento delle superiori considerazioni, con la serena e consapevole coscienza professionale, condivisa con Tutti i Colleghi Magistrati ed il Personale amministrativo, di avere conferito e di continuare a conferire, il massimo impegno consentito dalle risorse disponibili, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la Procura Regionale

SIG. PRESIDENTE

- chiede alla Sezione Giurisdizionale di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2019 della Corte dei conti presso la Regione Lombardia.

ALLEGATI

DATI STATISTICI

PERSONALE DI MAGISTRATURA

		<i>Posti previsti in organico</i>	<i>Personale in servizio</i>
Procuratore Regionale	Dott. Salvatore Pilato	1	1
Vice Procuratore Generale	Dott. Gianluca Braghò (dal 12.11.2018) Dott. Alessandro Napoli * Dott.ssa Barbara Pezzilli *	10	5+2
Sostituto Procuratore Generale	Dott. Antonino Grasso Dott.ssa Laura Monfeli Dott. Cristian Pettinari (dall'1/1/2019) Dott.ssa Sara Molinaro (dall'1/1/2019)		

* in assegnazione a tempo pieno per l'anno 2018; in assegnazione aggiuntiva dall'1/1/2019

PERSONALE AMMINISTRATIVO

<i>Area</i>	<i>Dipendenti</i>	<i>Posti previsti in organico</i>	<i>Personale in servizio</i>
III	Dott. Luca Carati Sig. Fabio Bonini Dott.ssa Colomba Di Blasio (dall'1.8.2018) Dott.ssa Catia Paola Di Rienzo Dott.ssa Marisa Lagonigro Dott.ssa Patrizia La Torella Dott.ssa Alessandra Laura Dott. Angelo Lunghi Dott.ssa Alessandra Magri (dall'1.6.2018) Dott. Paolo Medica Dott.ssa Anna Maria Nisi (dall'1.7.2018) Dott.ssa Mariangela Serra Dott.ssa Caterina Sorrentino	15	13
II	Sig. Vittorio Armellini Sig. Antonio Baiona Dott. Giovanni Bragutti Dott.ssa Roberta Briasco Sig.ra Milena Capetti Sig. Carlo Carpisassi (assegnazione secondaria) Sig. Pasquale Curcio Dott.ssa Santa Errico Dott. Luigi Esposito (dall'1.10.2018) Dott.ssa Lucia Iossa Sig.ra Rosa Marrulli Sig. Michele Musella (dall'1.8.2018) Sig.ra Ignazia Immacolata Nucera Sig. Roberto Saltarella Sig.ra Teresa Tropea	13	15*

* di cui n. 2 dipendenti part time e n. 1 in assegnazione secondaria

SITUAZIONE DELLE ISTRUTTORIE

<i>Tipologia</i>	<i>n.</i>
<i>PENDENTI al 01.01.2018</i>	<i>6242</i>
Aperte	2293
Archiviazioni (di cui n. 14 riparazioni spontanee)	3156
Numero atti di citazione (di cui n. 3 riassunzioni)	109
Giudizi per resa del conto	4
<i>PENDENTI al 31.12.2017</i>	<i>5266</i>

SITUAZIONE DEI CONTI GIUDIZIALI

<i>ESTINZIONI</i>	<i>Totale</i>
<i>Giacenza al 01.01.2018</i>	<i>80</i>
Conti pervenuti dalla sezione	6445
Esaminati	6414
<i>Giacenza al 31.12.2018</i>	<i>111</i>

<i>DISCARICO</i>	<i>Totale</i>
<i>Giacenza al 01.01.2018</i>	<i>3</i>
Conti pervenuti dalla sezione	64
Discaricati	67
<i>Giacenza al 31.12.2018</i>	<i>0</i>

ISTRUTTORIE ANNO 2018

Provenienza delle denunce

Tipologia	n.
DENUNZIE ENTI LOCALI	354
DENUNZIE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	776
DENUNZIE ENTI PUBBLICI	262
DENUNZIE DI PRIVATI	218
NOTIZIE STAMPA	10
ANONIME	56
CONSIGLIERI COMUNALI, PROVINCIALI, REGIONALI	85
AUTORITÀ ANTICORRUZIONE	4
CORTE DEI CONTI - segnalazioni	26
Totale all'1/11/2018 *	1791
TOTALE 2018	2293

* dati tratti dall'applicativo CONOSCO

Dati statistici sull'apertura delle istruttorie

Fascicoli aperti nell'anno	n.	% Variazione rispetto al 2013	% Variazione rispetto al 2014	% Variazione rispetto al 2015	% Variazione rispetto al 2016	% Variazione rispetto al 2017
2014	1853	-21,05%				
2015	1626	-30,72%	-12,25%			
2016	1940	-17,34%	+4,70%	+19,31%		
2017	2272	-3,20%	+22,61%	+39,73%	+17,11%	
2018	2293	-2,30%	+23,75%	+41,02%	+18,20%	+0,92%

Reati commessi da pubblici dipendenti

Fascicoli aperti nell'anno	n.	% Variazione rispetto al 2013	% Variazione rispetto al 2014	% Variazione rispetto al 2015	% Variazione rispetto al 2016	% Variazione rispetto al 2017
2014	147	+1,38%				
2015	107	-26,21%	-27,21%			
2016	157	+8,28%	+6,80%	+46,73%		
2017	87	-40,00%	- 40,82%	-18,69%	- 44,59%	
2018	172	+18,62	+17,00%	+60,75%	+9,55%	+97,70%

Riconoscimento di Debiti fuori bilancio
Anno 2018

<i>Ente</i>	<i>Tot. n. 298</i>
COMUNI	277
PROVINCE	19
REGIONE	-
MINISTERI	-
ALTRE AMM.NI	2

Lesioni da attività sanitaria

<i>Anno</i>	<i>Tot. n.</i>
2014	141
2015	119
2016	166
2017	163
2018	331

ATTI DEPOSITATI

<i>Tipologia</i>	<i>n.</i>
Citazioni (di cui 3 in riassunzione)	109
Sequestri	16
Reclami	1
Istanze fissazione termine resa del conto	2
Istanze di parte (PARERE RITO ABBREVIATO 31 - IST. CORREZIONE MATERIALE 1 - INTERPRETAZIONE 1 – IST. PROROGA 9)	42
Giudizi di conto	2
Appelli	13

ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

<i>Tipologia</i>	<i>n.</i>
Inviti a dedurre	138
Richieste istruttorie	590
Audizioni personali	85
Deleghe alla Guardia di Finanza e Organi di Polizia Giudiziaria	56

EVOLUZIONE DELL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO nel periodo 2011 – 2018

<i>Anno</i>	<i>Istruttorie Pendenti al 01/01</i>	<i>Istruttorie Aperte nell'anno</i>	<i>Citazioni</i>	<i>Archiviazioni</i>
2011	6106	1640	66	1434
2012	6246	2013	93	841
2013	7325	2348	107	937
2014	8629	1950	97	1175
2015	9307	1628	95	1252
2016	9588	1940	98	3575
2017	7846	2272	104	3775
2018	6242	2293	109	3061
2019	5266	-	-	-

CONFERIMENTO INCARICHI PROFESSIONALI E CONSULENZE

<i>ANNO</i>	<i>TOTALE</i>	<i>SEGNALATE DAL CONTROLLO</i>	<i>IN CORSO AL 31/12/2018</i>
2014	37	5	28
2015	31	0	26
2016	37	1	26
2017	37	2	25
2018	51	0	42

**ESPOSIZIONE IN TERMINI ECONOMICI
DELL'ATTIVITÀ**

Importo globale delle richieste di risarcimento formulate dalla Procura Regionale negli atti di citazione	€ 90.164.323,20
Importo richiesto con i sequestri	€ 69.773.095,24

RIPARAZIONI SPONTANEE

<i>Anno</i>	<i>Importo versato</i>
2014	€ 467.710,92
2015	€ 1.162.736,42
2016	€ 1.649.953,86
2017	€ 551.492,01
2018	€ 470.654,65

PROCEDIMENTI MONITORI

<i>Anno</i>	<i>n.</i>	<i>Importi</i>
2014	2	€ 3.510,91
2015	12	€ 22.105,41
2016	7	€ 13.700,00
2017	2	€ 9.764,11
2018	0	€ 0

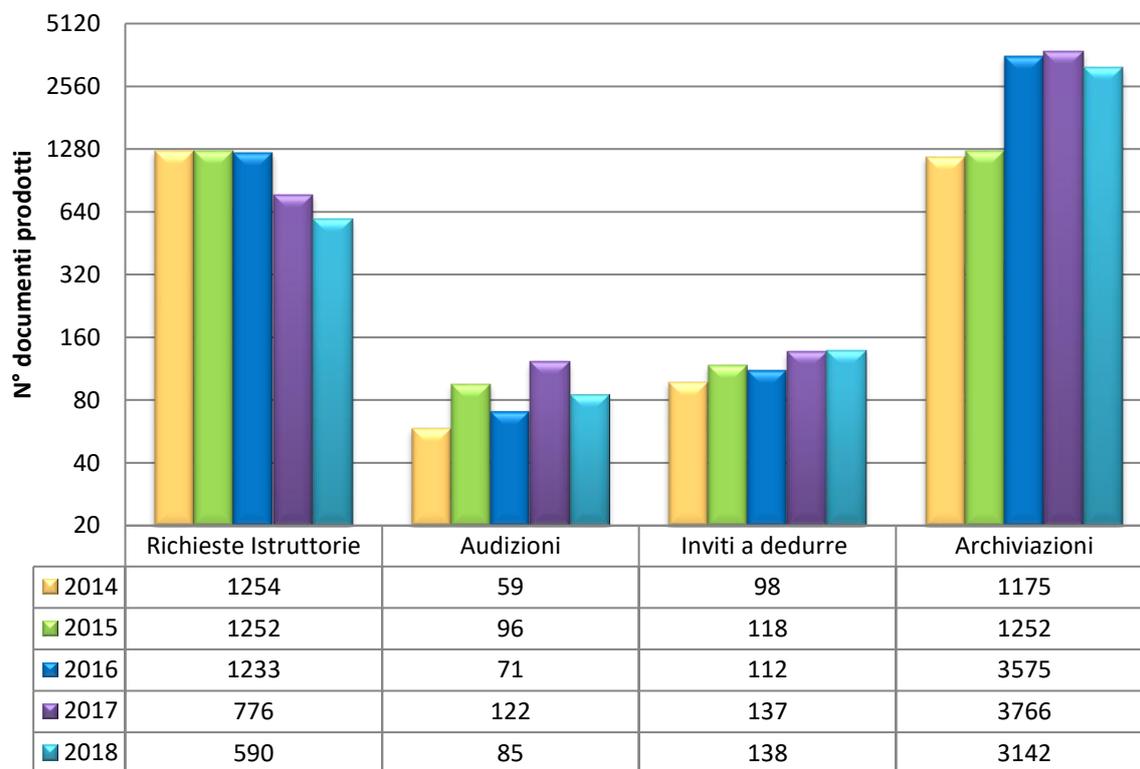
TIPOLOGIE PER EVENTI OMOGENEI

TIPOLOGIA DELLE VERTENZE APERTE					
ANNI	2014	2015	2016	2017	2018
Assenteismo	1	3	1	3	33
Attività contenziosa spese di giustizia	3	6	4	4	1
Attività contrattuale	19	13	22	14	13
Bilancio, conto del patrimonio	35	25	22	55	33
Canoni, concessioni, locazioni beni	6	8	11	14	21
Assegni, indennità, compensi, premi	45	39	23	43	24
Incarichi professionali e consulenze	37	31	37	37	51
Contributi pubblici	111	52	37	38	78
Danno al patrimonio	102	42	194	280	371
Danno ambientale e abusi edilizi	6	9	3	4	5
Debiti fuori bilancio-passività arretrate	299	233	271	369	298
Entrate	4	2	4	0	7
Equa riparazione Legge 89/2001 art.5	61	56	72	88	89
Erogazione somme non dovute	52	7	10	1	22
Frodi comunitarie	46	87	55	26	2
Furti o rapina	12	10	14	24	14
Illeciti commessi da pubblici dipendenti	146	104	156	87	139
Incidenti	573	533	654	837	539
Infortuni	7	7	2	4	4
Interessi passivi per ritardato pagamento	0	0	0	0	1
Dissesto finanziario	1	0	0	0	1
Lesioni da attività sanitaria	141	119	166	163	331
Opere pubbliche	18	19	17	16	17
Personale	33	18	28	16	104
Piani regolatori e piani di lottizzazione	7	2	5	7	10
Procedimento di gara e scelta del contraente	36	30	26	33	40
Rendicontazione	22	1	18	9	12
Sanzioni amministrative contravvenzioni	1	2	4	5	5
Scomputo oneri di urbanizzazione	3	11	3	8	0
Spese rappresentanza	8	0	2	4	2
Verifiche amministrative-contabili, ispezioni, relazioni dei revisori dei conti	17	15	22	25	23
Varie	1	142	57	58	3
TOTALE	1853	1626	1940	2272	2293

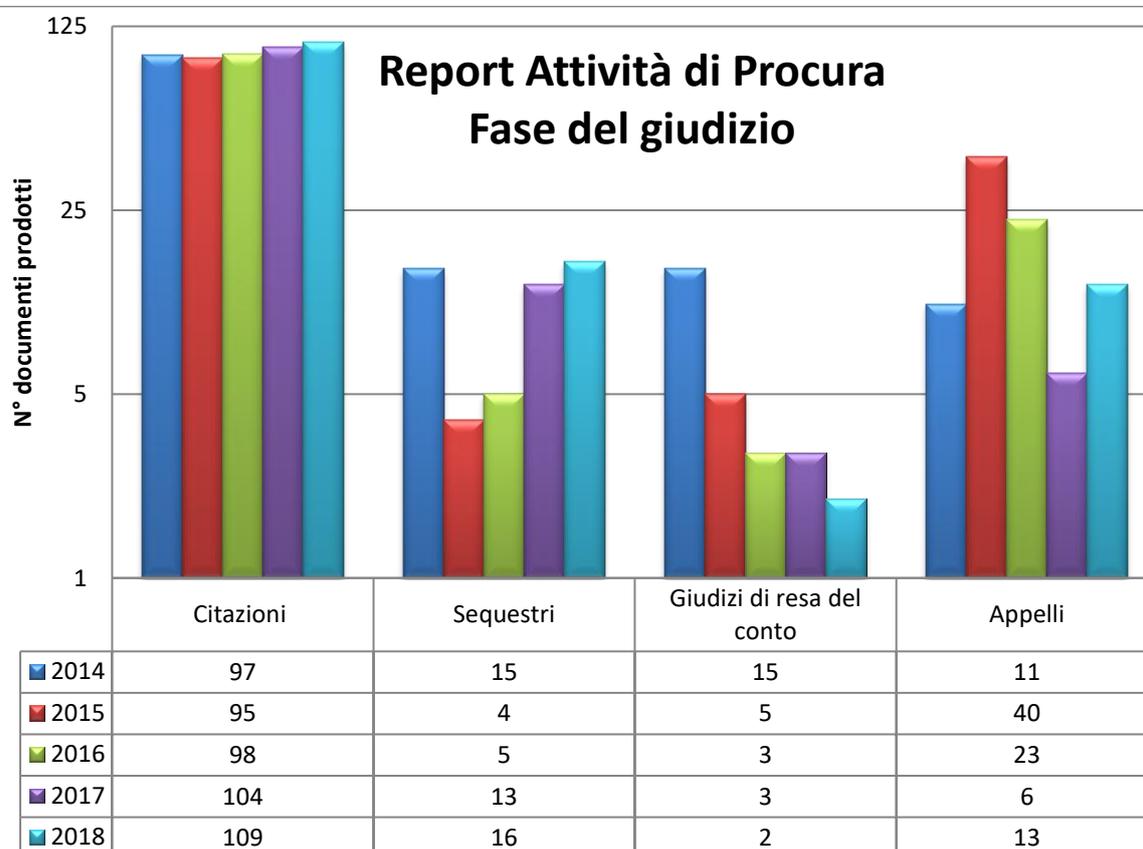
Anno	Amm.ne danneggiata	n. sentenze di condanna di I grado	n. sentenze condanna di I grado appellate	n. sentenze condanna di II grado	Importo di condanna di I grado (Sentenze passate in giudicato)	Importo di condanna di II grado	Importo recuperato nell'anno di riferimento in esito a sentenze esecutive di I e II grado anche pregresse *
2014	STATO	18		8	485.559,31	553.665,25	1.000.275,98
	E. LOCALI	7	3	6	144.623,00	453.399,04	745.530,02
	REGIONI	7			243.426,09		
	ALTRI ENTI	11		8	663.942,50	1.974.587,83	1.734.963,12
	TOTALE	43	3	22	1.537.550,90	2.981.652,12	3.480.769,12
2015	STATO	48	13	1	2.755.401,53	153.451,00	524.739,70
	E. LOCALI	18	12	2	1.4793.936,33	164.233,61	105.712,40
	REGIONI	23	6		645.568,20		95.054,41
	ALTRI ENTI	2			474.683,19		8.105,47
	TOTALE	91	31	3	5.369.589,25	317.684,61	733.611,98
2016	STATO	21	7	6	3.292.324,14	541.482,38	227.075,94
	E. LOCALI	3	5	15	575.623,97	978.012,61	324.830,20
	REGIONI	20	12	2	2.544.703,02	23.787,40	253.045,99
	ALTRI ENTI	1	1	1	7.841,40	10.000,00	8.911,76
	TOTALE	45	25	24	6.420.492,53	1.553.282,39	813.863,89
2017	STATO	16	3	4	3.067.197,40	139.191,26	175.107,76
	E. LOCALI	5	3	6	530.647,90	1.369.840,00	129.225,70
	REGIONI	17	5	13	1.312.265,32	3.884.198,02	200.143,53
	ALTRI ENTI	0	1	1	-	1.801.395,41	-
	TOTALE	38	12	24	4.910.110,62	7.194.624,69	504.476,99
2018	STATO	9		3	28.010,94	5.003.883,84	995.545,91
	E. LOCALI	4	3	3	10.035.210,00	4.946.042,11	1.449.950,70
	REGIONI	10	5	10	458.222,74	377.207,39	474.551,60
	ALTRI ENTI		1	2		11.865,88	9.925,26
	TOTALE	23	9	18	10.521.443,68	10.338.999,22	2.929.973,47

* Escluso importi condono erariale

Report Attività di Procura Fase Precedente al giudizio



Report Attività di Procura Fase del giudizio



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

