



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2019

Procuratore generale
Alberto Avoli



Roma, 15 febbraio 2019
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

Procuratore generale
Alberto Avoli

Roma, 15 febbraio 2019
Aula delle Sezioni riunite

Sig. Presidente della Corte,

mi associo alle espressioni di saluto che Ella ha voluto riservare a tutte le Autorità intervenute, a testimonianza del riguardo istituzionale portato alla Nostra Magistratura.

Al Capo dello Stato, anche a nome di tutta la Procura erariale - Procura generale e Procure regionali - il personale sentimento di deferente ossequio e di sentito apprezzamento per la Sua vicinanza alla Corte, dimostrata in innumerevoli circostanze, da ultimo al Quirinale in occasione del giuramento dei referendari vincitori di concorso.

Rivolgo un sentimento di grato benvenuto agli onorevoli rappresentanti del Parlamento, al Presidente del Consiglio e a tutti i componenti del Governo, rinnovando e confermando la piena collaborazione della Corte e, in particolare, della Procura in un quadro di leale dialogo, nel rispetto dei ruoli assegnati dalla Costituzione.

Mi esimo dall'abusare della pazienza dell'uditorio e quindi non riferirò il dettaglio dei dati statistici relativi alle attività avviate e concluse nel 2018.

Preferisco piuttosto portare l'attenzione su alcune considerazioni generali nate dalle esperienze maturate nel quotidiano confronto con i Magistrati applicati negli Uffici centrali e regionali, con gli interlocutori istituzionali della Procura, con i cittadini che, fiduciosi, chiedono alla giustizia erariale la tutela del loro diritto alla corretta gestione delle pubbliche risorse.

Del resto, la lettura dei dati in sé, a mio avviso, consente un approccio solo parziale alle molteplici criticità intercettate nel corso dell'anno, con il rischio di dare ancora maggiore spazio a forme invasive di "datacrazia", ovverosia alla diffusione di dati solo apparentemente oggettivi, in realtà espressione di processi formativi ed informativi volti prevalentemente ad orientare il giudizio dei cittadini secondo finalità predeterminate. Processi nei quali gli indici statistici finiscono per diventare fine e non strumento.

L'anno appena concluso ha visto lo sviluppo di un ampio ed interessante dibattito sul debito pubblico e sui limiti della sua sostenibilità; un dibattito che, lungi dall'essere prevalentemente dottrinario, ha avuto ricadute immediate e significative sulle scelte strategiche di politica economica e finanziaria, in tal modo determinando una rimodulazione delle risorse a disposizione dell'amministrazione pubblica in generale e di quella territoriale in particolare.

Cosicché si corre il rischio di una amministrazione che percepisca e metabolizzi solo i fattori di incertezza, chiudendosi a riccio e privilegiando la filosofia del "giorno per giorno", anziché affrontare le sfide di una realtà in continua dinamica evoluzione.

Una pubblica amministrazione, che agisce solo in chiave difensiva, rischia però di aggravare il suo peso

negativo sul disavanzo di bilancio, sull'indebitamento e sulle capacità di rientro.

Una pubblica amministrazione, timorosa nel costruire la propria azione con coraggio e determinazione, rischia di allontanarsi sempre più sia dal faro del principio costituzionale di buon andamento che dagli interessi generali delle comunità e dei territori.

È quindi necessario prevenire e contrastare il rischio di immobilismo, incentivando e sostenendo la crescita di una amministrazione incentrata sul "fare", sul "fare bene".

La Corte dei conti, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e di giurisdizione, mira a contrastare - ed in effetti contrasta - tutte le forme di spreco causate da inerzia ovvero da azioni improvvide.

La Corte, quale Giudice della responsabilità amministrativa, colpisce con l'efficacia del bisturi le condotte dei pubblici operatori che non siano state coerenti con gli obblighi di servizio assunti verso la pubblica amministrazione e, quindi, verso i cittadini.

Nel contempo, la Corte intercetta ed indirettamente valorizza e stimola la buona amministrazione portata avanti con quotidiano impegno silenzioso da tanti amministratori, da tanti dirigenti e da tanti operatori pubblici.

La responsabilità amministrativa non sanziona l'errore giustificabile, nella convinta consapevolezza che anzi l'errore è compagno inevitabile delle strade della crescita.

Alla pubblica amministrazione deve essere riconosciuto un ruolo importante nella definizione delle politiche di bilancio sia per ridurre i suoi ingenti costi di funzionamento, sia per migliorare il suo livello di efficacia e di efficienza.

Nei decenni trascorsi è riuscito solo in parte il tentativo di ridurre la spesa corrente per il funzionamento dell'amministrazione. La *spending review* ha provocato anche effetti sostanzialmente divergenti con preoccupanti ricadute sociali.

Sarebbe però ingiusto non attribuire ai processi di razionalizzazione alcuni risultati significativi, fra i quali, un esempio fra i tanti, quello della determinazione dei costi *standard* delle prestazioni terapeutiche ed ospedaliere erogate dal servizio sanitario nazionale.

La razionalizzazione della spesa, in parallelo con l'introduzione di cogenti vincoli di bilancio, ha in particolare avuto ripercussioni non di poco conto sulla finanza territoriale, con effetti tanto più distorsivi quanto più il contenimento della spesa è avvenuto sulla base di parametri lineari e storici, anziché mediante avveduti provvedimenti selettivi.

Malgrado le criticità che hanno accompagnato questi indirizzi di politica economica, le Procure regionali della Corte sono intervenute con mirate ed equilibrate indagini ogni qualvolta siano state destinatarie di specifiche segnalazioni circa il mancato rispetto da parte delle amministrazioni locali degli obblighi normativi di riduzione degli stanziamenti anche con riferimento a specifiche voci di spesa.

In questo contesto si collocano le indagini per i danni erariali correlati alla violazione degli equilibri di bilancio, agli oneri maturati a carico degli enti locali a seguito di indebitamento non consentito, alla copertura di spese correnti con provviste finanziarie vincolate ad investimenti.

L'amministrazione pubblica ha compiuto passi importanti nel miglioramento delle proprie capacità operative, portandole sempre più vicine ai cittadini, ma, il traguardo è ancora molto lontano ed il panorama del nostro Paese si presenta tutt'oggi a macchia di leopardo.

Si sono infatti accentuate le differenze territoriali nella qualità dei servizi erogati ai cittadini e negli stessi modelli di gestione. È quindi tornato di attualità il dibattito circa l'articolazione dei rapporti fra Stato centrale e Regioni.

Dopo una fase storica nella quale si propendeva per l'accorpamento in "macroregioni", stanno emergendo

precise istanze volte a ripensare il disegno costituzionale, incentrato sul carattere derogatorio delle autonomie differenziate, giustificate solo da loro evidenti caratteri di peculiarità.

Vero è che dalle complesse dinamiche del ventunesimo secolo e dalla sua “velocizzazione del tempo” emerge l’esigenza di organizzare l’esercizio del potere in maniera efficiente e flessibile, concedendo ampi margini di distinzione alle realtà locali anche sotto il profilo istituzionale.

Tuttavia, è altrettanto indubbio che il potenziamento delle autonomie dovrà necessariamente accompagnarsi ad un effettivo e coerente riposizionamento di tutti i livelli di responsabilità, e non solo di quella politica.

Significative dinamiche di autonomia si stanno ad esempio sviluppando nella organizzazione degli uffici e nella definizione dei processi di gestione.

Una delle strade intraprese dalle cosiddette amministrazioni maggiormente virtuose è stata quella di ridisegnare la figura del dirigente, ancorandola sempre più al conseguimento degli obiettivi prefissati e quindi alla sua responsabilizzazione.

La dirigenza pubblica, che comprende figure professionali di altissimo livello, dovrebbe infatti contribuire a mettere definitivamente nel cassetto il

concetto di azione amministrativa fondata solo sul mero rispetto formale delle regole procedurali.

L'amministrazione pubblica deve invece procedere alla definizione strategica degli obiettivi in sede di *governance* e quindi attivare coerentemente i percorsi di gestione idonei a tal fine.

L'amministrazione di procedimento deve, dunque, trasformarsi in amministrazione per funzioni ed obiettivi, nella quale la dirigenza assuma un ruolo di assoluta centralità nel conseguimento dei risultati necessari alla realizzazione dei programmi.

La pubblica amministrazione deve superare l'attuale difficoltà che manifesta nel definire idonei obiettivi generali, coerenti piani di attuazione, realistici progetti esecutivi, nonché concreti modelli di gestione. E soprattutto, vincendo ataviche resistenze, deve abituarsi a velocizzare i tempi di definizione e di attuazione delle strategie: il fattore tempo è sicuramente un indice significativo ai fini del giudizio sulla efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha recentemente, in un proprio documento, posto in evidenza gli indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche.

In tale sede è stato opportunamente specificato che "gli indicatori di *performance* sono misure quantificabili, critiche, significative e prioritarie che permettono di

misurare l'andamento di una organizzazione nei suoi più svariati aspetti". Le principali finalità degli indicatori possono essere sintetizzate "nell'accrescimento della cultura della misurazione nelle amministrazioni, nell'incentivazione delle politiche organizzative mirate ad incidere sugli aspetti misurati, nell'implementazione del monitoraggio per creare un *set* informativo munito di serie storiche, nel supportare i processi decisionali".

Nella gestione per obiettivi - affidata ad una dirigenza pubblica sempre più consapevole e responsabile del proprio ruolo - trovano spazio tutti i nuovi modelli di organizzazione delle funzioni pubbliche, fra i quali in primo luogo quelli che valorizzano le potenzialità del partenariato pubblico - privato.

Negli ultimi tre decenni la pubblica amministrazione ha intrapreso la strada di un profondo cambiamento degli strumenti giuridici utilizzati per perseguire l'interesse pubblico, impiegando sempre di più quelli propri del diritto privato. Tanto che attualmente essa può vantare una riconosciuta ed incontrovertita piena capacità negoziale.

Non solo: la pubblica amministrazione è chiamata ad operare assai spesso in sinergia con le imprese private, attraendone le risorse per effettuare investimenti su progetti di interesse generale.

La eterogeneità delle forme giuridiche che assumono tali sinergie non deve però far dimenticare che in gioco

resta e deve rimanere in posizione dominante l'interesse pubblico. Con una implicazione importante: la pubblica amministrazione non può abdicare al proprio ruolo di regolatore e di titolare di penetranti poteri di controllo. Funzioni queste che devono essere esercitate con efficacia oltre che con il massimo rigore.

Non sono state poche le indagini - alcune delle quali tuttora in corso anche in relazione a vicende particolarmente gravi - che hanno evidenziato indizi di sostanziali criticità proprio quali conseguenze della attenuazione del potere regolatorio e del manchevole esercizio dell'attività di controllo.

In particolare, dalle indagini sui destinatari di concessioni pubbliche sono emersi con evidenza specifici nodi patologici.

Il livello regolatorio nelle concessioni deve invece essere molto attento, atteso che al concessionario va riconosciuta ampia autonomia per far fronte al rischio di impresa, contrattualmente assunta.

La convenzione concessoria e/o il contratto di servizio che accompagnano il provvedimento di concessione debbono dunque costituire la base per l'esercizio dei poteri di regolazione e vigilanza.

Costituiscono pertanto fonte di responsabilità amministrativa la mancata o insufficiente organizzazione delle strutture pubbliche competenti ad esercitare con tempestività i prescritti poteri, regolatori e di vigilanza.

La Corte non ha mancato di avvalersi di tutti gli strumenti di cui dispone – di giurisdizione e controllo – per porre in luce la necessità di monitorare continuamente il rispetto da parte dei concessionari dei loro obblighi contenuti nelle convenzioni di servizio.

A titolo esemplificativo, in sede di controllo di legittimità di un decreto ministeriale – che convalidava un Piano degli interventi per la sicurezza antisismica di viadotti autostradali –, la Corte ha evidenziato che *“è compito e responsabilità dell’amministrazione provvedere, con l’urgenza dovuta, alla conclusione dell’iter procedimentale concernente l’approvazione degli interventi dell’intero impianto infrastrutturale, necessari alla completa messa in sicurezza dei percorsi autostradali (in questione: A24 e A25 ndr). Si rimette all’Amministrazione l’onere di adoperarsi a predisporre con maggiore tempestività gli atti che hanno ad oggetto lavori urgenti...”*.

La valorizzazione della dirigenza pubblica e il rafforzamento dei poteri regolatori nel partenariato costituiscono, dunque, due importanti priorità nel percorso di riduzione del *gap* di efficacia e di efficienza della amministrazione pubblica italiana.

È diffusa l’opinione secondo la quale i molti “mali” dell’amministrazione troveranno soluzione nella digitalizzazione delle procedure.

Concordo senza dubbio sull'importanza di implementare i processi di dematerializzazione in atto e di estendere e consolidare le reti informatiche già esistenti.

Tutto ciò andrà sicuramente a beneficio della tempestività, della trasparenza e della imparzialità dell'azione pubblica, contrastando indirettamente gli sprechi (tali intendendosi le spese inutili) e la stessa corruzione, che verrebbe in questo modo colpita alla radice.

Tuttavia, la digitalizzazione e la dematerializzazione delle procedure rischiano di restare due parole *totem*, se non accompagnate da una adeguata rivisitazione dei processi decisionali e dalla sicura individuazione dei centri di responsabilità gestionale. Processi decisionali e centri di responsabilità che necessariamente vanno ricondotti alla sfera soggettiva degli amministratori pubblici, dei dirigenti e, via via, dei responsabili dei procedimenti.

Non solo: è anche indispensabile che digitalizzazione e dematerializzazione non assurgano a valori autonomi. Esse nascono e debbono restare strumenti dell'innovazione, promosse e guidate dalla stretta sinergia fra "il mondo" informatico e quello degli utilizzatori dei sistemi; questi ultimi chiamati essi stessi a superare ogni resistenza o remora culturale, molto spesso foriere di una ingiustificata quanto mascherata opposizione all'innovazione.

L'interesse pubblico deve costituire per i dipendenti dello Stato e degli Enti territoriali, per tutti indistintamente gli operatori pubblici, l'obiettivo da perseguire nello svolgimento dei compiti a loro demandati.

In particolare, l'impiego delle risorse pubbliche deve essere supportato da un sistema di tutele specifiche particolarmente incisivo, sistema che la Costituzione ha assegnato alla Corte dei conti, come già evidenziato in precedenza.

In questo contesto si colloca l'azione della Procura contabile che esercita le proprie funzioni nell'ambito delle attribuzioni giurisdizionali della Corte.

Naturalmente, anche nella fase investigativa - prima ancora che in quella giudicante - la valutazione della correttezza delle gestioni pubbliche deve essere supportata da parametri sufficientemente stabili, reciprocamente coerenti. Cosicché i pubblici operatori non debbano temere ingiustificate indagini a loro carico, che finirebbero per provocare pericolosi effetti paralizzanti delle dinamiche dell'azione amministrativa. Dinamiche che, invece, devono essere auspicabilmente caratterizzate da consapevole coraggio e orgogliosa disponibilità a volgere primaria attenzione alle esigenze dei cittadini.

Il principio di buon andamento, sancito dalla Costituzione, costituisce il contenitore dei valori etici di riferimento per qualsiasi azione pubblica.

Al di là delle formule e della mera enunciazione di brocardi, non può disconoscersi l'obiettivo difficoltà per l'amministrazione di operare in un incerto quadro regolamentare di riferimento.

In un sistema normativo multilivello, quale quello attuale, risulta infatti scardinata la tradizionale costruzione della gerarchia delle fonti.

Più volte sono state preannunciate opportune iniziative di semplificazione normativa, ma sinora ben poco si è concluso in concreto. Forse sarebbe necessario procedere con meno "proclami" e maggiori interventi selettivi, impostati su base settoriale.

Il modo di scrivere le norme rispecchia la cultura di una nazione: è dunque importante recuperarne la qualità non solo sostanziale, ma anche formale.

Ad ogni modo, della complessità normativa che genera incertezze interpretative, quando adeguatamente giustificate, la Procura erariale si è fatta carico, valutando già nella fase preprocessuale le condotte dei pubblici operatori, con riferimento alla scriminante della colpa grave.

L'esperienza dimostra quanto sia importante la capacità dell'amministrazione di motivare i propri provvedimenti, soprattutto quelli ad ampio spettro discrezionale. La motivazione infatti serve ad individuare con chiarezza l'interesse pubblico specificamente

perseguito, collegandolo in termini di congruità e coerenza alle scelte adottate.

Il nostro Paese non dispone di un patrimonio infrastrutturale adeguato al suo sistema economico e produttivo. Si tratta di una realtà incontrovertibile che incide negativamente anche sulla qualità della vita dei cittadini: i trasporti, la viabilità, le reti di comunicazione, i sistemi portuali, la raccolta e la valorizzazione reddituale dei rifiuti, la sicurezza del lavoro, la manutenzione idrogeologica del territorio sono questi alcuni dei principali settori di sofferenza.

La mancanza di congrui investimenti al riguardo rischia di accrescere ulteriormente il *gap* economico e produttivo con gli altri Paesi, non solo facendo perdere competitività all'Italia ma determinando anche un peggioramento delle condizioni sociali delle comunità. In ogni caso si perdono occasioni importanti per potenziare quella ricchezza nazionale che è fondamentale per recuperare il disavanzo dei bilanci pubblici senza ricorrere all'aumento della pressione fiscale ovvero all'incremento del debito o ancora a misure straordinarie di prelievo.

I recenti assetti di bilancio sembrano andare verso una politica riduttiva degli investimenti. È auspicabile che si tratti di un ridimensionamento solo temporaneo, giustificato in qualche modo dalla necessità di rimodulare le priorità e di definire nuovi modelli procedurali.

Né gli investimenti indispensabili al nostro Paese riguardano solo i beni materiali. Le maggiori criticità anzi si registrano nel settore dei beni immateriali: è evidente l'assoluta inadeguatezza delle risorse destinate alla innovazione tecnologica, alla ricerca, all'istruzione ed alla cultura in genere.

È dunque necessario *“contrastare il circolo vizioso fra povertà economica e povertà educativa. Le condizioni di bisogno o di deprivazione della famiglia di origine aumentano i rischi di marginalità anche nella scuola. La povertà delle conoscenze moltiplica i pericoli di marginalità da adulti. La scuola non può rinunciare ad essere un motore di mobilità sociale... Ciò non vuol dire che vada attenuata la cura per i talenti. È possibile tenere insieme l'ampliamento delle opportunità e lo sviluppo delle eccellenze: alle volte può non essere facile, ma questa è la sfida”* (intervento del Presidente della Repubblica in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno scolastico 2018/2019, Isola d'Elba 17 settembre 2018)

Né si dica che queste problematiche esulano dalla sfera di competenza valutativa della Procura erariale. Tutt'altro.

Ad esempio, numerose indagini hanno riguardato carenze macroscopiche nella gestione del patrimonio culturale, carenze che sono risultate attribuibili non tanto alla responsabilità dei funzionari preposti, quanto alla mancanza di risorse. Carenze che sono andate dalla diffusa insufficiente manutenzione dei beni di interesse storico,

artistico ed ambientale, alla difficoltà di “mettere a reddito” un patrimonio culturale pur di inestimabile valore.

Numerose indagini hanno riguardato il settore dei lavori pubblici, settore caratterizzato da una straordinaria complessità e da una infinita apertura della forbice tipologica.

Un dato però sembra accomunare tutti i lavori pubblici, dal più piccolo allestimento dell’arredo urbano in un giardino alla realizzazione di una strada: il ritardo e il mancato rispetto della tempistica prevista.

Infatti, senza inopportune generalizzazioni, è possibile dedurre dalle numerose indagini svolte al riguardo la difficoltà dell’amministrazione a progettare e realizzare gli interventi con la doverosa tempestività.

Spesso è stata altresì rilevata la frequente incapacità di definire le modalità ed i costi di gestione dell’opera una volta realizzata.

Un discorso a parte meritano gli investimenti per interventi non conclusi, ovvero per opere pubbliche realizzate e mai utilizzate.

Un fenomeno, questo, intercettato dalle indagini delle Procure regionali con incrementata frequenza ed avvertito dai cittadini con particolare preoccupazione, come dimostrano le numerose segnalazioni che

pervengono, sempre più caratterizzate da concretezza e specificità.

Anche la rigidità dei progetti può causare seri ostacoli nella fase realizzativa, soprattutto quando quest'ultima, sviluppandosi in un lungo arco di tempo, si accompagna al mutamento del quadro tecnologico ed a sopraggiunte diverse esigenze economiche e sociali. Un certo grado di flessibilità progettuale è del resto compatibile anche con le dinamiche insite in molte delle forme nelle quali si sviluppa il partenariato pubblico-privato per la realizzazione delle opere infrastrutturali ad alta complessità.

La democrazia si basa sulla fisiologica alternanza delle maggioranze, con conseguente comprensibile periodica rivisitazione delle strategie di programmazione degli interventi, della rimodulazione delle priorità, delle scelte sui processi di esecuzione.

Al principio dell'alternanza deve però affiancarsene un altro, quello della continuità dell'azione amministrativa, un principio questo dal sapore antico, forse troppo in fretta confinato negli spazi dell'oblio.

Il prudente bilanciamento fra la naturale discontinuità con il passato e la continuità con quanto avviato rappresenta la sfida delle politiche volte ad un solido sviluppo economico e sociale, alla credibilità esterna della amministrazione, al contrasto degli eventuali onerosi effetti distorsivi, ad un cambiamento progressivo ed equilibrato.

Altro problema è quello delle progettazioni affidate all'esterno senza che, nel conferimento dell'incarico, l'amministrazione abbia espressamente chiarito i parametri e gli obiettivi di interesse pubblico che vuole raggiungere. E senza che successivamente vi sia un'attenta opera di asseverazione accompagnata da un'opportuna analisi costi-benefici, proiettata nel tempo e basata sulla valorizzazione di tutti i fattori necessari, economici, finanziari e sociali.

Per quanto riguarda le opere "incompiute" occorre considerare anche la circostanza che esse, una volta progettate, appaltate e magari anche cantierate, vengono abbandonate a sé stesse, dimenticate per semplice incuria, per errate valutazioni progettuali, per lunghi contenziosi con gli appaltatori, per sopravvenute interruzioni delle linee di finanziamento.

Numerose indagini si sono soffermate sulle irregolarità nelle gare e sulla mancanza di ricorso alle procedure ad evidenza pubblica, soprattutto in sede di rinnovo o proroga del contratto di appalto, con conseguenti danni da violazione degli obblighi di concorrenza. Altre hanno riguardato opere pubbliche e forniture di qualità inferiore a quella prevista e pagata, modifiche progettuali inutili ed irrazionali, certificazione di lavori mai effettuati.

Il contenimento delle previsioni di spesa per investimenti nel bilancio nazionale è in parte equilibrato

dagli interventi della BEI (la Banca Europea degli Investimenti), la quale dispone di finanziamenti per il nostro Paese di circa dodici miliardi di euro all'anno.

La BEI ha ripetutamente segnalato la difficoltà di operare in Italia per le carenze dell'apparato amministrativo. Infatti, come affermato dal Vice Presidente Dario Scannapieco, *“In Italia la tematica importante è migliorare la capacità di spendere... Abbiamo bisogno di figure tecniche nell'amministrazione pubblica, che si è molto impoverita. Abbiamo bisogno di ingegneri, di geometri e tecnici che possano rafforzare la qualità dei progetti e se non si predispongono in maniera chiara un progetto si rischia di andare incontro a varianti ed aggiustamenti successivi che fanno poi esplodere i costi”*.

Le recenti disposizioni in materia previdenziale, che facilitano i percorsi di pensionamento del personale, suscitano notevoli preoccupazioni circa le ricadute sulla organizzazione degli uffici per i vuoti negli organici che presumibilmente si apriranno copiosi nel breve termine.

Tali vuoti, tuttavia, costituiscono una occasione unica da non perdere per promuovere il ricambio generazionale nei quadri pubblici con l'immissione in ruolo di risorse portatrici di professionalità specifiche, maggiormente aperte all'innovazione dei processi di gestione e al corretto utilizzo delle tecnologie.

Sarà importante consentire ai nuovi assunti la fruizione di adeguati percorsi di formazione e di aggiornamento e, soprattutto, far maturare in loro il senso di appartenenza, l'orgoglio di servire il pubblico interesse.

Motivare il personale, del resto, significa valorizzarne la professionalità e contrastarne tutte le condotte che esprimono disaffezione, apatia, passività, quando non giungono agli estremi di comportamenti assenteisti, passibili di censura disciplinare, penale e contabile.

A questo riguardo – tornando al presente - le Procure regionali, quasi tutte, hanno dovuto anche nello scorso anno promuovere indagini in materia di assenteismo fraudolento (timbratura del cartellino al posto di colleghi, allontanamento dal servizio senza autorizzazione, simulazione di infermità, svolgimento di attività extraistituzionale in orario di lavoro).

Il fenomeno dell'assenteismo può considerarsi endemico ed è difficile da estirpare. Si sono susseguite nel tempo normative sempre più stringenti, ma i risultati conseguiti non sono stati pari alle aspettative.

Si fa riferimento all'articolo 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 al decreto legislativo 20 luglio 2017 n. 118.

L'assenteismo costituisce il presupposto per la responsabilità amministrativa dell'impiegato infedele, sotto il profilo del danno patrimoniale per omessa prestazione e del danno all'immagine (per il quale è anche

sufficiente il solo *clamor* interno all'amministrazione di appartenenza ed ai soggetti attorno ad essa gravanti).

In alcuni casi, le Procure hanno ravvisato una corresponsabilità dei dirigenti o dei funzionari che non hanno attuato con sufficiente attenzione le doverose verifiche sulla presenza del personale.

Le Sezioni riunite della Corte sono intervenute al riguardo con una interessante pronuncia affermando che la condanna per danno all'immagine dovuto a fenomeni di assenteismo non presuppone necessariamente, in ossequio alla regola generale, una condanna penale passata in giudicato (Ordinanza n. 6/18).

Anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 175 del 2016 in materia di società a partecipazione pubblica, restano numerosi ed importanti spazi di incertezza applicativa, che riguardano anche il regime delle responsabilità.

Recependo i numerosi e qualificati indirizzi dottrinari espressi in materia, si torna ad evidenziare come l'inserimento nella rete del diritto privato di un modello societario pubblico sia ontologicamente svincolato dalle dinamiche reali ed abbia dato origine ad un sistema caratterizzato da fortissimi rischi elusivi dei principi che presidiano la stessa regolarità delle società di diritto civile e soprattutto di quelli che salvaguardano l'azione pubblica (in particolare, il principio di buon andamento).

La diffusione incontrollata del nuovo modello di società pubbliche non ha portato ad una maggiore efficienza complessiva dell'amministrazione, anche se non sono mancati e non mancano esempi virtuosi in controtendenza, comunque troppo pochi per incidere sul sistema.

Con un recente referto la Sezione Autonomie della Corte ha osservato che ancora oggi resta elevato il numero delle partecipazioni detenute dagli enti territoriali, per alcune delle quali non sono neppure previsti interventi di razionalizzazione.

In proposito, una Procura regionale ha ritenuto sussistente il danno erariale imputabile agli amministratori comunali per non aver posto in liquidazione una società del tutto non operativa, per di più priva delle capacità di recupero funzionale per il perseguimento delle finalità statutarie.

In un altro caso è stato imputato al rappresentante del socio pubblico componente del Consiglio di amministrazione il danno corrispondente al pregiudizio arrecato al valore della partecipazione pubblica.

In un altro caso ancora è stato contestato l'anomalo comportamento decisionale di un Comune che ha stipulato un contratto preliminare di vendita di alcuni terreni alla propria società *in house*, autorizzando la stessa a stipulare un finanziamento bancario che il Comune stesso non avrebbe potuto conseguire per i vincoli di indebitamento.

Al contratto preliminare non ha fatto seguito, come prevedibile, alcun atto traslativo, sebbene il prezzo fosse stato pagato andando ad incrementare artatamente la liquidità.

È stata parzialmente accolta dal Giudice di primo grado la contestazione di una Procura territoriale nei confronti dei componenti di una Giunta regionale per il danno procurato dalla ostinata allocazione di cospicue risorse pubbliche nel sostegno ad una casa di gioco (gestita da società *in house*).

La società, in base a chiari indicatori economico finanziari, non era più in grado di tornare ad assicurare l'equilibrio dei saldi di gestione (richiesta contestata in citazione circa 140 milioni di euro, accolta per circa 30 milioni di euro, appello in corso).

Pur nel doveroso rispetto della giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di riparto della giurisdizione, la Corte ha da sempre segnalato la profonda inadeguatezza del sistema interpretativo prevalente, in quanto essenzialmente disancorato dalla realtà fattuale e gestionale.

Inadeguatezza ben evidenziata del resto dalla circostanza che per alcune società è stato riconosciuto un regime particolare a carattere derogatorio. In particolare, la Corte di Cassazione ha dovuto riconoscere che alcune società partecipate, pur a struttura privatistica, svolgono attività pubblica e debbono rientrare nel novero degli enti

pubblici (SS.UU., sent. 22 dicembre 2009, n. 27092, Cass. S.U., ord. 3 marzo 2010, n. 5032, Cass. S.U., ord. 9 maggio 2011, n. 10063).

Il contrasto alle frodi ed alle irregolarità nella percezione ed utilizzo delle risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale, finanziati da fondi europei e nazionali, rientra da tempo nell'azione delle Procure della Corte dei conti.

La Corte di Cassazione, con tre importanti sentenze del 2018 (la n. 1410, la n. 2272 e la n. 5328), ha confermato il suo consolidato orientamento secondo il quale la sussistenza della giurisdizione contabile va estesa anche ai percettori materiali delle risorse finanziarie.

La casistica è davvero molto ampia. Infatti, i comportamenti illeciti venuti in evidenza hanno riguardato le diverse fasi dell'erogazione del finanziamento: dichiarazioni mendaci per mascherare l'insussistenza delle necessarie condizioni soggettive; attribuzione del beneficio a soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia; indisponibilità dei terreni sui quali configurare l'intervento in agricoltura; acquisto di macchinari usati.

Ed ancora, sono state riscontrate frodi e irregolarità nell'utilizzazione dei contributi nel settore degli agrumi e dell'olio di oliva, nella utilizzazione di fondi per la formazione professionale, nell'impiego di risorse destinate

ai giovani agricoltori, nei contributi alle microimprese. L'elenco potrebbe continuare a lungo.

Alcuni dati numerici pongono in evidenza gli importanti risultati conseguiti nel corso del 2018 in relazione a questo "filone" investigativo.

A fronte di 217 atti di citazione per un importo complessivo contestato di euro 77.868.019 sono state registrate condanne in primo grado per euro 63.576.988 e condanne definitive in appello per 73.730.390 euro (dati naturalmente non riferibili alla dinamica processuale delle medesime vicende).

Altrettanto prioritaria si è configurata l'azione delle Procure erariali per quanto riguarda le vicende connesse alla corruzione, al peculato ed in genere alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione.

In questi casi al pubblico ufficiale viene contestato non solo il danno erariale patrimoniale ma anche il danno all'immagine.

Deve al riguardo riproporsi al legislatore l'annosa questione dei limiti stabiliti dalla legge n. 102/09 in materia di contestazione erariale del danno all'immagine consentita solo nella concomitanza della commissione di un reato contro la pubblica amministrazione (accertato con sentenza penale, anche nella ipotesi di sentenza dichiarativa della prescrizione).

Il disallineamento del diverso regime normativo che caratterizza l'attività dei plessi giurisdizionali penale e contabile è bene esemplificato da una pronuncia in tema di danno all'immagine intervenuta nel 2018 da parte della Cassazione penale (n. 41012). In questa sentenza si è affermato che il pregiudizio del danno all'immagine è risarcibile anche quando derivi dalla commissione di reati comuni posti in essere da soggetti appartenenti ad una pubblica amministrazione (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche).

Alcuni esempi significativi anche per questo settore investigativo: dagli abusi sessuali nello svolgimento di attività di insegnamento alla contraffazione e cessione a terzi di marche da bollo, dalla istigazione alla corruzione per il disbrigo di pratiche edilizie agli ammanchi per appropriazione di somme, dalla percezione di tangenti all'utilizzo illecito di beni dell'amministrazione, dalla violazione del segreto d'ufficio in indagini penali alla liquidazione fraudolenta di indennità di disoccupazione a soggetti non legittimati.

Rilevanti indagini si sono accentrate sul "malaffare" nel settore dei lavori e delle forniture pubbliche, sia nelle fasi di aggiudicazione che in quelle esecutive. Sono state coinvolte anche figure "innovative" quale quella del *senior advisor*.

Nel corso del 2018, le Sezioni territoriali hanno pronunciato sentenze di condanna riconducibili alle

tematiche appena evidenziate per euro 38.475.640. Le Sezioni di appello per euro 25.414.061.

Nel medesimo anno sono pervenute alle Procure regionali 756 segnalazioni di peculato, 407 di corruzione, 150 di concussione e 2044 di abuso di ufficio.

Nella sanità, le indagini delle Procure regionali si sono incentrate soprattutto su questioni di personale, di organizzazione dei servizi, di corresponsione di indennità indebite, di forniture ed infine di errori terapeutici alla luce della legge “Gelli-Bianco” (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”).

Vicende particolarmente significative hanno riguardato l’uso improprio di ambulanze e di servizi di sanificazione dei mezzi, la liquidazione a centri convenzionati di prestazioni non effettuate ovvero di prestazione diverse da quelle erogate (attraverso il fraudolento utilizzo di codici non corretti), l’effettuazione sistematica di prestazioni gratuite a parenti ed amici.

Per quanto attiene alla cosiddetta “mala sanità”, si segnalano tre eventi connotati da particolare gravità. Il primo riguarda il decesso di un paziente per indebito allontanamento del sanitario tenuto alla reperibilità; il secondo la somministrazione di un farmaco concentrato anziché diluito con gravi conseguenze invalidanti

permanenti; il terzo infine l'effettuazione di un intervento chirurgico per rimuovere una garza dimenticata nel corso di una precedente operazione a sua volta compiuta per togliere una altra garza lasciata durante un intervento ancora precedente.

Si tratta di casi limite ed ogni generalizzazione è ingiustificata ed inopportuna.

Tuttavia, proprio partendo da essi e considerando la loro assoluta eccezionalità, può desumersi un quadro complessivo del servizio sanitario nazionale tutto sommato positivo, servizio che ha mantenuto il suo carattere di universalità, pur in un periodo di contenimento della spesa e, anzi, avviando – soprattutto nelle Regioni più virtuose – efficaci processi di razionalizzazione dell'offerta sanitaria ai cittadini.

La legge Gelli - Bianco ha introdotto, come parametro di valutazione della congruità degli interventi terapeutici, quello del doveroso rispetto da parte dei medici delle cosiddette "linee guida bollinate".

La violazione di tali linee guida potrebbe configurarsi in contrasto con gli obblighi di servizio rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa.

Tuttavia, le prime linee interpretative della giurisprudenza contabile conducono ad una applicazione molto prudente di questi principi.

Infatti, l'azione terapeutica, per la sua complessità e specificità *ad personam*, è difficilmente riconducibile alla rigidità di schemi cogenti: per questo il predominante parametro di riferimento continua ad essere quello della "buona pratica terapeutica", all'interno della quale - con una sorta di inversione dei ruoli - collocare le linee guida, da intendersi come indirizzo generale redatto ed aggiornato sulla base delle dinamiche evoluzioni della scienza medica.

In questo contesto interpretativo, le Procure regionali hanno valutato il presupposto della colpa grave, comprensivo, nel sistema della responsabilità amministrativa, della negligenza (omissione del fare), della imperizia (fare male) e della imprudenza.

Un altro "filone" investigativo di grande attualità è quello relativo al corretto utilizzo delle risorse destinate alla ricostruzione post sismica. Sono emerse vicende di indebita liquidazione di contributi a soggetti privi dei requisiti di legge, di distrazione delle risorse ricevute dalle finalità per le quali erano state attribuite, di vera e propria appropriazione di somme (in ipotesi anche conferite da raccolte private).

La lentezza nella ricostruzione dopo eventi sismici è posta in risalto da una indagine relativa a contributi erogati a seguito di terremoti avvenuti quaranta anni fa, nel 1981 in Puglia.

La Procura generale è intervenuta a tutte le udienze delle Sezioni riunite in speciale composizione, nelle quali per ormai consolidata giurisprudenza, si discutono, fra l'altro, i ricorsi degli enti locali avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo suscettibili di immediata e concreta lesione delle proprie posizioni giuridiche soggettive, con particolare riferimento ai dissesti, ai piani di riequilibrio e ai saldi di finanza pubblica.

In particolare, la Procura ha sostenuto la tesi, poi accolta dal Giudice, secondo la quale il patto di stabilità, ora saldo di finanza pubblica, deve considerarsi uno dei principali profili della verifica affidata alle Sezioni regionali di controllo, in mancanza del quale l'intera attività finalizzata alla veridicità ed attendibilità dei saldi dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali risulterebbe priva di effetti sostanziali.

In un altro giudizio la Procura generale ha ribadito che una situazione di disavanzo incerta o inesatta preclude l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, posto che tale evidenza contabile non risulterebbe idonea a sorreggere il giudizio di attendibilità e di congruenza delle poste riportate nel piano, nonché delle conseguenti misure di risanamento.

In tali giudizi - si evidenzia incidentalmente - la Procura generale interviene nell'interesse della legge e, quindi, in una posizione processuale particolarmente qualificata.

Anche nel 2018 è proseguita l'attività della Procura a livello internazionale, nell'ambito dei contatti e delle iniziative alle quali l'Istituto ha partecipato.

In particolare, Magistrati della Procura sono intervenuti alle periodiche riunioni del *Forum* delle Istituzioni superiori di controllo con funzioni anche giurisdizionali. A Santiago del Cile nel luglio 2018 e recentemente ad Istanbul nel gennaio 2019 è stata predisposta la bozza conclusiva del documento contenente i principi fondamentali dell'attività giurisdizionale da inserire nel sistema degli *standard* INTOSAI.

E ciò in vista della deliberazione che dovrà essere adottata in proposito dal *Plenum* dei Paesi partecipanti a Mosca nel settembre 2019.

A margine del *Forum* è proseguita l'attività di coordinamento delle cinque Corti europee titolari di funzioni giurisdizionali (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia e Italia). Nello specifico contesto delle competenze della Procura generale, sono state approfondite le possibili modalità di ulteriore sviluppo della cooperazione con l'OLAF (*Office européen de lutte anti-fraude*) e, in prospettiva, con l'EPPO (*European Public Prosecutor's Office*).

Vengo a concludere.

Certamente stiamo vivendo un tempo complesso, caratterizzato da innumerevoli conflitti di varia natura per tutti i continenti, da una globalizzazione incontrollata - già foriera di una altrettanto rischiosa deglobalizzazione - da crisi economiche e latenti focolai sociali, da congiunture commerciali avverse e crisi migratorie difficili da veicolare, dalla invasività troppo spesso petulante delle reti di comunicazione sociale, dal disallineamento fra la realtà oggettiva dei fatti e quella virtuale.

Disallineamento quest'ultimo assai pericoloso: come ebbe ad osservare già qualche secolo or sono Napoleone "in un sistema politico tutto va male quando le parole sono in contraddizione con le cose".

Occorre proprio adesso dimostrare coraggio; il coraggio di uscire da una inconcludente rissosità continua, di superare l'"epoca delle passioni tristi", per dirla con Spinoza, il coraggio di non rendere deserto il futuro dei giovani in nome di un eterno presente, il coraggio di recuperare il sogno di un domani migliore, il coraggio di avere ideali e valori.

La Corte dei conti in questo difficile contesto deve continuare ad esercitare le proprie funzioni con prudenza e buon senso, ma anche con determinazione e coraggio. Il Presidente della Repubblica ha ricordato che la Corte "*opera in un delicato crocevia fra politica ed amministrazione, ponendosi in posizione parimenti terza e neutrale sia del Parlamento sia del Governo, ma verso entrambi, ugualmente, anche se in modi diversi, collaborativa*" (intervento in occasione dell'incontro

con i Magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, Palazzo del Quirinale 28 novembre 2018).

Il magistero di queste parole sarà anche nel 2019 di incoraggiamento per tutti i Magistrati contabili, per tutti i Pubblici ministeri erariali nel difficile ed entusiasmante cammino del dovere.

Rivolgo un sentito ringraziamento alla Guardia di Finanza, al Suo Comandante, agli Ufficiali, ai Sottoufficiali e ai militari, per la loro puntuale e validissima collaborazione nelle attività investigative della Procura. Con il Comando generale sono in corso numerose iniziative che rafforzeranno ancora di più le sinergie nell'ambito di specifici programmi di formazione e di definizione delle metodologie di indagine nell'ambito delle deleghe previste dal codice di giustizia contabile.

Un apprezzamento all'Arma dei Carabinieri, le cui unità territoriali costituiscono un supporto conoscitivo insostituibile per le attività requirenti e le cui articolazioni specializzate - dai NAS ai reparti ambientali e di tutela del patrimonio artistico - consentono spazi investigativi sempre più penetranti in ambiti settoriali caratterizzati da elevata complessità. Un particolare elogio al Nucleo dei Carabinieri, che assicura la sicurezza dei nostri Uffici, per la professionalità e la efficace discrezione con la quale svolge ogni giorno le sue funzioni.

Ed ancora un cenno di gratitudine merita la Polizia di Stato, sempre disponibile ad interagire con le Procure soprattutto nelle indagini nelle quali vengono a coesistere aspetti di rilevanza sia penale che contabile.

Nelle Aule di giustizia della Corte il libero Foro offre il suo determinante ed insostituibile contributo con alta professionalità ed immancabile lealtà processuale. A tutti gli avvocati l'espressione più sincera di stima.

Infine, il mio personale grazie va al Procuratore generale aggiunto, dottoressa Fausta di Grazia, ai Vice Procuratori generali con i quali condivido la quotidiana avventura del lavoro, ai Procuratori regionali e a tutti i Pubblici ministeri sparsi nelle Regioni. Il loro silenzioso lavoro è esempio di rettitudine personale e di altissimo senso del dovere.

Non posso tralasciare un doveroso ringraziamento al personale amministrativo che, in condizioni operative sempre più precarie per i vuoti di organico e per le persistenti carenze strutturali (in corso di superamento almeno in misura parziale grazie agli interventi del Segretario generale), presta la sua opera con abnegazione e sacrificio.

Sig. Presidente, in nome del Popolo italiano, Le chiedo di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2019 della Corte dei conti.



CORTE DEI CONTI



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

