



CORTE DEI CONTI

**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA TOSCANA**

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

**RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Dott. Andrea Lupi**



FIRENZE, 16 MARZO 2016



*Tiziano, "Allegoria della Prudenza", 1565-1570
olio su tela 76.2 x 68.6 cm, National Gallery, Londra*



CORTE DEI CONTI

**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA TOSCANA**

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

**INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
Dott. Andrea Lupi**

FIRENZE, 16 MARZO 2016

INTERVENTO PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

La cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce non soltanto il momento d'incontro della magistratura contabile con le istituzioni della Repubblica presenti nella Regione e con la comunità locale per dare conto dell'attività svolta nel corso dell'anno passato, ma anche l'occasione per riferire sullo stato della legislazione che più da vicino concerne il nostro Istituto e, più in generale, per fare il punto della situazione circa la rilevanza delle sue funzioni e la sua effettiva capacità di tutela degli interessi pubblici che l'ordinamento - la Costituzione *in primis* - gli assegna.

Per raccontare la Corte dei conti, a volte è più facile dire, con il poeta, *“ciò che non siamo, ciò che non vogliamo”*. E' certamente vero che la dicotomia dell'ausiliarietà al Governo di cui all'art. 100 Costituzione e la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica, sancita nel successivo art. 103, è recepita dall'opinione pubblica con un certo spiazzamento.

Ancora oggi molti si chiedono quali siano le funzioni effettive della Corte dei conti e quali, nello specifico, quelle della Sezione regionale di controllo e quelle della Procura regionale e della Sezione giurisdizionale.

Leggendo alcuni articoli di stampa oppure certi esposti e denunce si può avere la cifra di questo spiazzamento. A volte, inoltre, si crede che la Corte dei conti possa risolvere problemi di collettività locali a cui gli amministratori non sono riusciti per anni, e non di rado, per decenni a dare soluzione.

Da una parte la fiducia così incondizionata nei poteri, si può dire quasi taumaturgici, del nostro Istituto non può che farci piacere ed essere di stimolo per lo svolgimento delle nostre funzioni, dall'altra, però, ci spaventa perché temiamo la delusione nel mostrare risultati non all'altezza delle aspettative.

Dunque, limitandomi ovviamente alla Procura regionale, cosa non siamo e cosa non vogliamo?

Innanzitutto non siamo i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni danneggiate, non ci sostituiamo ad esse, non siamo e non vogliamo essere il loro braccio armato. La Corte Costituzionale (sentenza n.104/89) ha stabilito che il Procuratore Generale -ora Procuratore Regionale- della Corte dei conti, *“nella promozione dei giudizi di responsabilità rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio da parte dei pubblici dipendenti delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare, concreto dello Stato (ora, ai sensi dell'art. 114 novellato della Costituzione, Repubblica) in ciascuno dei settori in cui si articola, o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno*

di essi persegue, sia pure essi convergenti con il primo.” L'interesse superiore che la Procura regionale è chiamata a tutelare è quello all'integrità dei bilanci pubblici, che significa, conseguentemente, tutela di tutti perché tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Tuttavia, noi non siamo e non vogliamo essere i rappresentanti di tutti e di tutti i cittadini in particolare. Esercitare un'azione pubblica significa farsi promotori di giustizia per la tutela, come appena detto, di un interesse superiore, quello alla legalità finanziaria, anche contro le opinioni degli amministratori (e, naturalmente, non mi riferisco a coloro che chiamiamo in giudizio) e contro quella dei cittadini. Sovente, infatti, i nostri atti di citazione e le nostre archiviazioni hanno suscitato perplessità se non anche lo sdegno e la riprovazione da parte dell'opinione pubblica.

Ma noi non siamo e non vogliamo e, aggiungo, non possiamo e non dobbiamo, essere accondiscendenti o anche soltanto apparentemente orientati verso l'amministrazione o verso i cittadini. E quando la nostra azione corrisponde alle istanze dell'una o degli altri è una mera coincidenza e nient'altro. Non è tanto la differenza degli interessi a cui miriamo, quanto, piuttosto, la differenza di passioni che ci muovono. La nostra passione è una sola: la legge. Secondo una certa dottrina, il Pubblico ministero, al contrario dei giudici, non è sottoposto alla legge, ma è della legge comunque che noi, volenti o nolenti, come ufficio di Procura, subiamo gli effetti nel fisico e nell'animo.

E la parola passione non l'ho scelta a caso. Innanzitutto perché si contrappone ad azione e indica la nostra condizione di passività alla legge e poi perché, mentre per la popolazione di uno stato democratico il processo è una conquista (art. 24 cost.), dal nostro particolarissimo punto di vista, in quanto titolari di un'azione pubblica, il processo è, prima di tutto, una sconfitta. Giungere al processo significa non essere riusciti ad evitare un danno, a correggere i comportamenti illegittimi o illeciti. Non che questa correzione, come Procura regionale, sia di nostra competenza istituzionale, ma, in quanto promotori di giustizia per la tutela dell'integrità dei bilanci, non possiamo non sentirci coinvolti.

Per questo non abbiamo nulla di cui andare fieri rispetto al lavoro fatto, alle citazioni depositate o alle sentenze di condanna conseguite. Alcuni numeri, i più significativi, sono indicati nel corpo della relazione, per gli altri e per le statistiche si rinvia alle tabelle e ai prospetti allegati, per chi vorrà leggerli e commentarli.

Georges Bernanos diceva che *“la peggiore disgrazia che possa capitare ad un uomo è essere soddisfatto di sé”*. Noi non siamo soddisfatti e non perché avremmo potuto fare più citazioni, bensì perché le abbiamo fatte, le abbiamo dovute fare. La nostra passione per la legge significa, giustappunto, che noi patiamo tutte le illegalità, tutte le illiceità.

Tuttavia, il fatto che noi non cerchiamo l'approvazione delle amministrazioni e dell'opinione pubblica non significa che non dobbiamo dialogare con i rappresentanti degli enti pubblici presenti nella regione. Pur nella consapevolezza della non sovrapposibilità degli interessi che si perseguono e delle passioni che muovono le nostre rispettive azioni, il dialogo non deve interrompersi mai anche, eventualmente, al fine di prevenire, nei limiti del possibile, il perpetuarsi di danni ingiusti alle casse degli enti medesimi, correggendo comportamenti, promuovendo azioni o esercitando poteri omessi per lungo tempo.

Anche con gli organi di stampa la Procura vuole dialogare, ma capita, sovente, che non ci ritroviamo sul metodo. Gli amici giornalisti sono seguaci della maieutica socratica (la c.d. arte della levatrice) volta a tirar fuori dalla bocca dei procuratori pensieri del tutto personali, che mai dovrebbero essere ascoltati, e noi invece preferiamo la retorica per cercare di limitare il dialogo entro confini precisi e invalicabili. Ad ogni buon conto, battute a parte, va riconosciuto che il diritto di cronaca nel procedimento di responsabilità amministrativo-contabile non può non scontare le peculiarità del procedimento stesso, in virtù delle quali l'unico vero momento di *discovery* degli atti processuali è in definitiva il processo. Da noi, a differenza del procedimento penale, a parte la richiesta di misure cautelari, non esiste un Gip chiamato a pronunciarsi sulle archiviazioni, non esistono gli interrogatori con le garanzie previste per l'imputato dal codice di procedura penale, né nelle indagini che noi deleghiamo vi è quasi mai la necessità di procedere a sequestri di atti e documenti, perché, normalmente, i responsabili delle amministrazioni collaborano e danno piena disponibilità a qualsiasi tipo di acquisizione. In un tale contesto, perciò, risulta ingiustificata - e ingiusta per le persone coinvolte - una propalazione di informazioni concernenti istruttorie in corso, anche ove sia stato già emesso un invito a dedurre. Ferme restando, ovviamente, le eccezioni relative a vicende di grande scalpore mediatico per le quali una corretta informazione è necessaria pure al fine di evitare che alcune notizie totalmente o parzialmente infondate divengano miti.

Il dialogo più importante, tuttavia, noi dobbiamo mantenerlo con coloro che riteniamo i presunti responsabili e non è detto che questa dialettica debba svilupparsi per forza dopo l'emissione dell'invito a dedurre. Audire una persona che la denuncia, gli atti, le circostanze, persino concrete prove, indicano come colei il cui comportamento, doloso o gravemente colposo, ha causato un danno ad un ente pubblico è sempre necessario per un procuratore per capire chi effettivamente è la persona che intendiamo portare a giudizio. Non è inusuale inoltre che nel corso di un'audizione istruttoria la persona audita ammetta le proprie responsabilità e decida di risarcire il danno ancor prima dell'avvio del procedimento. Io, francamente, cerco di utilizzare spesso questo tipo di audizione perché sono molto preoccupato se, a seguito, di invito a dedurre, l'intimato non produca una nota di deduzioni, ovvero non richieda di essere sentito personalmente. A mio parere, l'incubo ricorrente di ciascun pubblico ministero deve essere quello di promuovere un processo come quello

subito dal signor Joseph K., di kafkiana memoria, che un giorno ci si trova dentro senza sapere perché.

Analogamente a quanto sancito dall'art. 27 della Costituzione per la responsabilità penale, l'art.1 della legge 20 del 1994, stabilisce che la responsabilità amministrativo contabile è personale. Acutamente il presidente onorario della Corte dei conti Mario Ristuccia soleva dire che il nostro processo di responsabilità è un processo penale a cui si applica il rito civile. Infatti, mentre il processo civile è di risarcimento e, quindi, ha per oggetto principale il danno, il nostro è di responsabilità ed è incentrato essenzialmente sulla colpa, tant'è che si conclude solitamente con una sentenza di condanna o di assoluzione.

Indubbiamente perciò nel nostro procedimento, anche nella fase istruttoria, la persona del presunto responsabile deve essere il fulcro attorno cui ruota l'indagine. Jacques Maritain sosteneva che mentre la persona si radica nella sussistenza dell'anima, l'individuo è radicato sulle esigenze proprie della materia. Ecco. Noi dobbiamo sempre rammentarci di avere di fronte delle persone e non degli individui. E dobbiamo valutare le loro azioni, i loro comportamenti nel contesto in cui si realizzano. Contesto ambientale, cioè l'ufficio, l'ospedale, il cantiere in cui la persona lavora, le risorse di personale di cui dispone o con le quali collabora (possono essere eccedenti oppure molto scarse e, conseguentemente, la valutazione del comportamento non può che essere differente), le risorse materiali che utilizza (che incidenza può avere ai fini della valutazione di un incidente nella sanità, ad esempio, l'assenza di presidi sanitari adatti per gli interventi chirurgici o per terapie post operatorie), nonché il contesto normativo.

Parafrasando San Tommaso d'Aquino possiamo dire che tutti noi non possediamo la legge, ma è la legge che ci possiede. E, purtroppo, le leggi del nostro ordinamento attuale non hanno nulla a che vedere con la Verità a cui si riferiva il filosofo di Roccasecca. Anzi, diciamo pure che il relativismo da cui sono affette è proprio la ragione per la quale esse ci possiedono, anziché noi possedere loro. Le leggi, in disparte di essere scritte male, prolisse, zeppe di rinvii e di modifiche a norme approvate soltanto qualche mese prima, sovente sono inutili. Ripetono nella sostanza, e, non di rado, nella forma, quanto scritto in leggi già esistenti, magari con l'aggiunta di declamazioni di mera natura programmatica, o addirittura ideologica, con buona pace dei principi indicati nella *Reine Rechtslehre* (dottrina pura del diritto) di Hans Kelsen.

Con una produzione normativa piena di contraddizioni e di illogicità non possiamo pretendere dagli amministratori, dai dirigenti, dai dipendenti degli enti locali e degli altri enti sul territorio toscano un'azione amministrativa coerente, efficace, effettiva. Non è un caso che nelle motivazioni di diversi provvedimenti di archiviazione emessi da questa Procura regionale si dia anche conto delle difficoltà incontrate dagli agenti pubblici nell'interpretare e applicare le norme di legge che interessano la loro attività amministrativa.

Nel corso di quest'anno mi è capitato di incontrare molti segretari comunali di piccoli comuni della regione. La maggioranza di essi mi ha chiesto consigli su come applicare alcune norme (specialmente in tema di appalti e di tributi locali) non del tutto comprensibili e come renderle effettive con il minor dispendio possibile per le casse comunali ed anche, a volte, come convincere gli amministratori sul fatto che la legge, ancorché scritta male e poco chiara, non è un mero incidente di percorso, qualcosa che avviene per caso mentre si decidono le sorti di una comunità, bensì il presupposto fondamentale di ogni azione amministrativa.

Evito di soffermarmi su tutte le novità normative che hanno riguardato le funzioni e l'attività della Corte dei conti. In merito alla scarsa intellegibilità e alla mancanza di effettività della disciplina legislativa, faccio soltanto due esempi che riguardano molto da vicino la nostra azione. Si tratta di norme ancora non definitive. E' possibile, perciò, che in sede di approvazione e di attuazione vengano modificate e/o integrate. Ragione di più per parlarne in questa sede. Entrambe sono norme che concernono la giurisdizione.

La prima è contenuta nell'art. 12 della bozza di decreto legislativo recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, emanata in virtù della delega di cui all'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

La norma, in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, stabilisce che i componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salvo il danno erariale subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti che abbiano trascurato, con dolo o colpa grave, di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione.

La disposizione è in linea con la giurisprudenza della Cassazione concernente le società partecipate. Com'è noto le Sezioni Unite (sent. 19 dicembre 2009, n. 26806) hanno affermato che spetta al Giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, perché, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, non è configurabile né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti; quest'ultima, sempre secondo la citata decisione, ha cognizione quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o, comunque, titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della

partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio. In quest'ultimo caso, l'azione erariale concorrerebbe con l'azione civile prevista dagli artt. 2395 e 2476, comma 6, cod. civ. (in termini, anche le sentenze della Cassazione 9.3.2012, n. 3692, 31.7.2012, n. 13619 e 8.2.1013, n. 3038, le quali hanno ritenuto che la semplice partecipazione societaria dell'ente pubblico non costituisca un criterio di collegamento sufficiente per radicare la giurisdizione contabile sugli illeciti commessi dagli amministratori della società privata ai danni di quest'ultima).

Tuttavia, esiste anche una particolare categoria di società partecipate, le cd *società in house*, per le quali le medesime SS.UU. della Corte di Cassazione hanno affermato (sentenze 25.11.2013, n. 26283 e 2.12.2013, n. 26936) che la Corte dei conti ha giurisdizione quando l'azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una di queste società, caratterizzate dalla costituzione da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano essere soci, che statutariamente esplicano la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione è per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. In particolare, la Cassazione (sentenza n. 26283/2013), ha affermato che “... *le società in house hanno della società solo la forma esteriore ma costituiscono in realtà delle articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici ad essa esterni e da essa autonomi. Ne consegue che gli organi di tali società, assoggettati come sono a vincoli gerarchici facenti capo alla pubblica amministrazione, neppure possono essere considerati, a differenza di quanto accade per gli amministratori delle altre società a partecipazione pubblica, come investiti di un mero munus privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società. Essendo essi preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa pubblica amministrazione, è da ritenersi che essi siano personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio, non altrimenti di quel che accade per i dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente dall'ente pubblico. L'analogia tra le due situazioni non giustificherebbe una conclusione diversa nei due casi, né quindi un diverso trattamento in punto di responsabilità e di relativa giurisdizione*”.

Orbene, la norma di cui all'art. 12 citato sembrerebbe riferirsi anche alle *società in house* escludendo, perciò, per esse la giurisdizione della Corte dei conti invece affermata dalla Cassazione. Infatti, dalla lettura di tutte le disposizioni della bozza di decreto legislativo in parola, non è possibile evidenziare una distinzione tra società partecipate e *società in house*, dovendosi pertanto ricondurre queste ultime all'alveo delle prime con la conseguenza della esclusione della

giurisdizione della Corte dei conti in ordine alle condotte illecite poste in essere dagli amministratori e dagli organi di controllo anche delle *società in house*.

Mi auguro che, prima dell'approvazione definitiva del decreto legislativo, ci sia la possibilità di modificare la disciplina al fine di tener conto della specificità per ciò che concerne la natura e le funzioni svolte delle *società in house*.

Ad ogni buon conto, indipendentemente dall'esito che potrà avere la definitiva approvazione del decreto legislativo innanzi detto, in merito alla giurisdizione sulle società partecipate, faccio mie le parole contenute nella sentenza n. 178/2015 della Sezione I d'appello della Corte dei conti in cui, tra l'altro, si afferma che *“nei casi di partecipazione totalitaria o pressoché tale del patrimonio sociale da parte di enti pubblici, non si giustifica, ... una diversa qualificazione del patrimonio, a seconda che si tratti o meno di società in house, individuandosi in ambedue i casi un patrimonio separato, ma pur sempre riconducibile all'ente pubblico ... Se una tale posizione ermeneutica dovesse consolidarsi, sarebbe sufficiente, a qualsiasi amministrazione o ente pubblico, creare altrettante S.p.A., con quote infinitesimali di partecipazione privata (o addirittura, in ipotesi, anche a partecipazione pubblica totalitaria), cui far gestire servizi pubblici con risorse anch'esse completamente pubbliche, per eludere la giurisdizione di responsabilità erariale (e quindi, in buona sostanza, il precetto costituzionale di cui all'art. 103, comma 2 Cost.): ciò che in ambito civilistico potrebbe far parlare, addirittura, di negozio in frode alla legge (art. 1344 c.c.). Appare evidente”* – prosegue la decisione – *“l'irrazionalità di una simile conclusione”*.

Invero, l'unica riforma auspicabile, in un ordinamento, quale è il nostro, che riconosce rilevanza costituzionale ad una giurisdizione amministrativo – contabile intesa al perseguimento delle responsabilità, finalizzato al ristoro dei danni alle pubbliche finanze, è quella che ammetta la nostra giurisdizione ogni qual volta sussista, direttamente o solo indirettamente, un danno pubblico, anche minimo, anche pari ad un solo euro. Perché alla giurisdizione che tutela l'Erario dovrebbe essere riconosciuta una naturale *vis attractiva* rispetto a qualsiasi altra giurisdizione, tenuto conto del fondamentale rilievo che essa ha per il regolare svolgimento delle funzioni vitali della Repubblica.

L'altra norma è contenuta nella legge 124/2015 (la stessa che riporta l'art. 18, in virtù del quale è stata predisposta la bozza di decreto legislativo sulle società partecipate) all'art. 20, che prevede la delega al Governo per il riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti, e nel quale, al comma 2, lettera o), si dispone che il decreto legislativo emanando dovrà attenersi ai seguenti criteri e principi direttivi *“ridefinire e riordinare le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o*

immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile”.

Premesso che la norma di cui all'art. 20 della legge 124/2015, nonché tutti i criteri e i principi direttivi in essa indicati, sono di fondamentale importanza per il nostro istituto perché, dopo più di ottanta anni dalla normativa attualmente in vigore (r.d. 1038 del 1933), oltre a prevedere una codificazione dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, mette dei punti fermi su alcune questioni sulle quali in passato la giurisprudenza non sempre è stata univoca; tuttavia, con riferimento all'attribuzione al pubblico ministero contabile della titolarità di agire e di resistere davanti al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, non si possono non nutrire delle perplessità circa l'effettiva applicazione della norma, ove il decreto legislativo contenesse l'attuazione della delega nei medesimi termini di cui al citato comma 2 della lettera o).

Ciò, concretamente, per i pubblici ministeri contabili comporterebbe la necessità di seguire i procedimenti di esecuzione dinanzi a tutti i giudici della regione di loro competenza con un notevole dispendio di tempo e di energie. Una riforma di questo tipo, attribuendo di fatto l'esecuzione delle decisioni alla Corte dei conti, ritengo che andasse pensata più attentamente e, di certo, non è possibile che venga attuata a costo zero, atteso che il comma 7 del citato art. 20 stabilisce che dall'attuazione della delega non debbono derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. Se, alla fine, così sarà, se, cioè, la Procura regionale dovrà occuparsi anche dell'esecuzione delle sentenze delle sezioni giurisdizionali, con le risorse attualmente disponibili, ciò non potrà non condizionare l'andamento della produttività, o quantomeno della qualità, della funzione che è chiamata a svolgere.

Anche perché a questa Procura il lavoro proprio non manca. Come risulta dalle tabelle allegate alla presente relazione, nel decorso anno sono stati archiviati più fascicoli istruttori (circa 2000) di quanti ne siano stati aperti (circa 1500); ciò, innanzitutto, perché molte denunce non hanno comportato l'apertura di fascicoli istruttori, in quanto sono risultate generiche e prive di segnalazioni di danni attuali e concreti, come stabilito dall'art. 17, comma 30 ter, del decreto legge 78/2009 convertito in legge 104/2009 e successive modificazioni e integrazioni, e, inoltre, perché abbiamo cercato di accelerare la definizione dei fascicoli istruttori più datati, sollecitando le risposte delle amministrazioni, nonché la chiusura delle deleghe attribuite ai corpi di polizia. Questo è stato possibile anche grazie all'assegnazione, a decorrere dall'1 luglio, di un nuovo vice procuratore generale.

Da quest'attività, di cui ringrazio ancora i colleghi ai quali ho chiesto un ulteriore sforzo rispetto agli standards produttivi già elevatissimi, ne è conseguita una riduzione dei fascicoli istruttori (che, ovviamente, per una parte dei quali è divenuto titolare il nuovo PM) assegnati a

ciascun magistrato. Ciò ha consentito di concentrare le nostre energie, ma anche quelle dei corpi di polizia a cui abbiamo delegato le indagini, su vicende di grande rilevanza e attualità.

Tra le altre segnalo innanzitutto tre citazioni relative a risarcimenti pagati da Asl per lesioni conseguenti ad attività sanitaria. Le domande, due delle quali riguardano il decesso di pazienti a seguito di interventi chirurgici, recano una richiesta complessiva di euro 1.620.000,00 circa.

Com'è noto, il 28 gennaio scorso, la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge recante disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario (A.S. 2224). In particolare, l'art. 9 stabilisce che l'azione di rivalsa, nel caso in cui il presunto responsabile esercente la professione sanitaria non sia stato convenuto in giudizio, può essere esercitata, a pena di decadenza, entro un anno dal passaggio in giudicato del titolo sulla base del quale è avvenuto il pagamento, ovvero dal pagamento in caso di risarcimento avvenuto sulla base di un titolo stragiudiziale. In ogni caso (comma 5) è esclusa la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di rivalsa che deve essere esercitata dinanzi al giudice ordinario.

La norma, se dovesse essere definitivamente approvata dal Senato, comporta una sottrazione del tutto ingiustificata di una materia da sempre rientrante nelle attribuzioni delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

A tal riguardo, non si può non rammentare che la Corte Costituzionale (*ex pluribus*, sentt. nn. 241 del 1984, 53 del 1985 e 641 del 1987) ha affermato l'espansione tendenziale della giurisdizione della Corte dei conti, ove sussista identità di materia e di interesse tutelato. L'azione di rivalsa e, in genere, la responsabilità indiretta, dei pubblici dipendenti rientra da sempre nella giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica che l'art. 103, secondo comma, della Costituzione affida alla Corte dei conti. Inoltre, va sottolineato che le procure regionali continuerebbero a conoscere le vicende, inerenti a lesioni da attività sanitaria, indirettamente, al fine di valutare eventuali responsabilità di funzionari e dirigenti delle aziende, nelle ipotesi in cui le Asl non avviassero l'azione di rivalsa entro il termine decadenziale di un anno.

In disparte, anche per questa norma, alcuni passaggi francamente poco comprensibili, come quello relativo alla non opponibilità della transazione (comma 4), è quantomeno possibile che dalla disposizione consegua l'effetto che, per ogni tipologia di danno, i responsabili amministrativi delle Asl siano sollecitati sempre ad agire in giudizio nei confronti del personale sanitario e dei medici presunti responsabili, pur di evitare un eventuale procedimento dinanzi alla Corte dei conti contro di loro medesimi, con l'ulteriore conseguenza di un aumento del contenzioso dinanzi al giudice civile, magari pure relativamente a vicende per le quali la procura solitamente non si attiva.

A tal proposito, è d'uopo segnalare che, nel corso di quest'anno, la Procura regionale, sulla base delle determinazioni di pagamento adottate a seguito di transazioni stipulate tra le Asl della regione e le vittime di lesioni da attività sanitaria, ha aperto 218 nuovi fascicoli istruttori. Di questi

218, 124 sono stati già archiviati (alcuni anche dopo emissione di invito a dedurre) e, come detto, le citazioni sono soltanto 3. Occorre inoltre precisare che il numero delle determinazioni di pagamento trasmesse è almeno il triplo di quelle che hanno comportato l'apertura di fascicoli. Ciò significa che la maggior parte sono state archiviate immediatamente perché da esse non emergevano *ictu oculi* profili di colpa grave.

In altri termini, si vuol dire che, mentre oggi le procure regionali della Corte dei conti si attivano soltanto per i fatti in cui si evidenziano gravi negligenze a carico di medici e di personale sanitario, con l'approvazione di questa norma, poiché la valutazione circa la sussistenza dei presupposti dell'azione non sarebbe più rimessa ad un terzo imparziale, qual è il PM contabile, ma all'amministrazione stessa, non sarebbe improbabile osservare dissonanze e incertezze, se non addirittura illogicità e contraddizioni, nei comportamenti adottati in materia da ciascuna Asl.

In tema di sanità va segnalato, altresì, un atto di citazione concernente irregolarità e illegittimità in ordine all'affidamento afferente l'installazione e la gestione dei distributori automatici per la somministrazione di bevande sia calde che fredde e snack, all'interno di un'Azienda sanitaria, con correlato pregiudizio patrimoniale quantificato nella misura complessiva pari a euro 382.710,80. La rilevanza di quest'azione, come di altre azioni esercitate dalla procura, sta anche nel fatto che le aziende sanitarie della regione stanno provvedendo ad una regolarizzazione di situazioni di illegittimità relative alla gestione dei distributori automatici.

Va menzionata, inoltre, una citazione per danno all'immagine, cagionato ad un'Azienda sanitaria in conseguenza del reato di peculato commesso dal direttore amministrativo *pro tempore* e un'altra relativa ad una spesa inutile a carico di un'Azienda universitaria ospedaliera consistente in due gite fuori sede, a Siena e nel Mugello, organizzate dal direttore generale per i primari della struttura, nonché una citazione concernente un'indebita percezione da parte di un dirigente medico di indennità spettanti con riferimento al rapporto di esclusività (per un importo complessivo pari a euro 71.572,27), e, infine, una citazione relativa a indebiti compensi per distacchi sindacali in favore di medici di un'Asl.

E' stato chiamato in giudizio anche un medico che, nella sua qualità di dottore operante in regime di "intramoenia", avendo per ragione della propria attività la disponibilità di somme dell'ente di appartenenza, derivanti dal pagamento delle visite effettuate agli atleti maggiorenni per la certificazione di idoneità alla attività agonistica, se ne appropriava versandole nelle casse di una società o, comunque, incassandole in ragione della attività svolta presso l'ambulatorio (danno complessivo pari a circa euro 130 mila).

Una particolare menzione merita poi la sentenza n. 81/15, che ha condannato alcune Case di cura private in convenzione, nonché il direttore generale ed alcuni funzionari di un'Asl, per il danno

cagionato all'azienda a seguito alla percezione di rimborsi maggiori di quelli dovuti, da parte delle predette strutture private. L'importo della condanna è pari ad € 25.406.000,00.

In materia sanitaria vanno, infine, ricordate le sentenze n. 21/2015 (la condanna complessiva è pari a euro 1.223.462,00) relativa all'accertamento di irregolarità nella gestione degli spazi adibiti a bar/spacci all'interno di un'Azienda ospedaliera universitaria che hanno determinato rilevanti minori entrate, a causa, in particolare, della mancata attivazione di procedure di gara per la concessione di un bene demaniale, nonché la n. 11/2015 con la quale sono stati condannati un direttore generale e un direttore amministrativo di una Asl al pagamento della somma complessiva di euro 129.000,00 per aver illegittimamente conferito un incarico ad un soggetto privo dei requisiti di legge ed in assenza delle condizioni atte a giustificare l'utilizzo di personale esterno.

In materia di contributi pubblici, va rammentata una citazione recante la richiesta di condanna di una società beneficiaria di un contributo e di diversi soci e amministratori per aver indotto in errore il Ministero per le attività produttive in merito alla sussistenza dei requisiti per ottenere un finanziamento agevolato, *ex lege* 488/92, finalizzato alla ristrutturazione di un prestigioso immobile sito in Cagliari, previo trasferimento dell'attività societaria da Siena a Cagliari, dunque in area considerata depressa e, come tale, potenzialmente beneficiaria di contributi pubblici. Un'operazione conseguita presentando fatture relative ad operazioni inesistenti e facendo solo in apparenza risultare come avvenuto il trasferimento della sede sociale ed operativa in Cagliari, mentre, di fatto, essi non destinavano l'appartamento all'uso previsto, bensì lo utilizzavano per proprie finalità procurandosi così un ingiusto profitto (danno pari ad € 819.080,00). In tema di contributi pubblici va menzionata la sentenza n. 170/2015 con la quale la Sezione ha condannato una società per non aver rispettato le condizioni previste per l'utilizzo di contributi pubblici. Considerevole l'importo della condanna: € 3.337.000,00.

Riguardo agli enti locali, si segnala una serie di citazioni recanti la richiesta di applicazione, ai sensi dell'art. 46 del rd 1214/1934, di una pena pecuniaria agli agenti contabili che non hanno ottemperato al deposito dei conti giudiziali nel termine fissato dal giudice a seguito dell'attivazione del giudizio per resa di conto. In particolare, si rammenta la citazione di un economo e tesoriere di un Consorzio di Bonifica, il quale ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione affermando la non pubblicità delle risorse finanziarie dei consorzi di bonifica.

Sempre in tema di enti locali, la Procura si è occupata di illegittimo utilizzo dell'auto di servizio da parte di un sindaco, nonché di indebita liquidazione di incentivi per la progettazione in favore di dipendenti per retribuire prestazioni di carattere del tutto ordinario già rientranti nelle mansioni di ufficio e, quindi, già retribuite con gli emolumenti stipendiali. Una fattispecie particolare, oggetto di una citazione, è quella relativa all'acquisto di "pentolame usato", da parte di

un Comune. Spesa che oltre ad essere priva di finalità istituzionali è stata del tutto inutile per l'ente locale.

Tra le molte sentenze relative agli enti locali va ricordata la n. 228/2015 che ha condannato una dipendente comunale, a titolo di responsabilità principale, ed una Banca Tesoriere, a titolo di responsabilità sussidiaria, per un ammanco (pari ad euro 161.000,00) verificatosi in danno di un comune. Ancora la n. 177/2015 che ha affermato la responsabilità dei componenti di un consiglio comunale per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, in assenza dei presupposti sostanziali di riconoscibilità del debito, ossia l'utilità della prestazione e l'arricchimento dell'ente.

Recentemente la Procura sta emettendo innumerevoli atti di citazione, e molte altre ancora sono le istruttorie aperte, relativamente al mancato versamento da parte degli Hotel della regione dell'imposta di soggiorno ai comuni in cui sono ubicati. Infatti, secondo l'indirizzo delle Sezioni regionali del controllo (vedasi, ad esempio, Sezione regionale del controllo per il Trentino Alto-Adige, parere n.3/2008), i gestori delle strutture ricettive, per ciò che concerne l'obbligo di versamento dell'imposta di soggiorno, vanno ricondotti nella categoria degli agenti contabili di fatto, tenuti alla resa del conto giudiziale e sottoposti alla giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica della Corte dei conti. Alcune strutture ricettive (in particolare di Firenze) hanno omesso di versare l'imposta per somme complessive superiori a 350 mila euro. Trattasi di un fenomeno grave che non può non avere un peso rilevante sulle casse dei comuni di una regione come la Toscana a grandissima vocazione turistica.

Quanto alle amministrazioni statali la Procura ha emesso diverse citazioni a seguito di sentenze di condanna del giudice penale relative a sottufficiali dei corpi di polizia. Tra le altre, ricordo la vicenda di un militare della Guardia di Finanza socio occulto di una società che gestiva un locale notturno, nonché quella di un appartenente al Corpo Forestale dello Stato che, per assentarsi dal servizio, redigeva falsi attestati di partecipazione ad impegni inerenti il mandato assessorile.

In tema di assenteismo vanno ricordate inoltre alcune citazioni relative a casi di falsa malattia di dipendenti pubblici. Tra le altre, due: in un caso il dipendente assente dal lavoro per infortunio è stato sorpreso mentre era intento a ricercare tartufi in un bosco; in un altro caso, un'insegnante di musica aveva chiesto il prolungamento del periodo di malattia, ma intanto partecipava ad eventi musicali in altre regioni italiane.

Si richiamano, altresì, due citazioni per sottrazione di somme all'INPS, da parte di un dipendente che aveva creato nel sistema informatico posizioni, indebite e/o inesistenti, a favore di amici e parenti, determinando la corresponsione di ingenti somme non spettanti (danno pari a circa € 1.200.000,00), nonché per un ammanco di somme, presso un ufficio UNEP, ad opera di un cancelliere.

Due le sentenze da segnalare riferite all'amministrazione scolastica: la n. 85/2015 che

condanna un insegnante per aver cagionato un danno al Ministero dell'Istruzione, conseguente al risarcimento dei danni subiti da un alunno minore, vittima di abusi sessuali, da parte del predetto professore (importo della condanna oltre € 83.000,00) e la n.150/2015 con la quale un dirigente scolastico è stato condannato al pagamento di euro 280.000,00 a causa della distruzione di un modello in gesso di una statua di rilevante pregio.

Va rammentata, inoltre, una citazione a carico del presidente di una Camera di commercio, del segretario generale, di un dirigente e dell'amministratore delegato di una società per azioni per aver, con condotta dolosa, causato un danno erariale a seguito dell'acquisto sopravvalutato di azioni di Aeroporti di Firenze dalla società Fondiaria-Sai, pagate con fondi della Camera di commercio al valore di € 13,88, rispetto al valore fissato dalla giunta camerale che stimava detta media in € 11,59 ad azione, nonché una citazione a carico di ex amministratori e dirigenti di un'azienda comunale di trasporti per i danni derivanti dagli illegittimi pagamenti di compensi e premi al direttore generale e ai dipendenti.

Segnalo, in conclusione, alcune fattispecie in materia di lavori pubblici e ambiente. Dopo il crollo dell'argine del fiume Carrione, avvenuto durante gli eventi alluvionali del novembre 2014, in conseguenza della demolizione e della successiva ricostruzione, sono emerse responsabilità per danno erariale - per un importo complessivo pari ad € 2.502.397,42 - nei confronti del progettista, del direttore lavori, dei RUP e dei dirigenti di settore.

E' stata emessa inoltre una citazione nei confronti del presidente e del rappresentante legale di due associazioni sportive per aver prodotto falsi preventivi di spesa per la realizzazione di un campo di calcio al fine di ottenere l'erogazione di un contributo pubblico da parte di un comune, pari a euro 125.000,00, dichiarando falsamente di aver sostenuto spese superiori rispetto a quelle reali e nascondendo gli effettivi utili ricavati dall'affitto degli impianti sportivi (danno complessivo pari a circa euro 582.000,00).

La procura ha depositato anche una citazione per i danni derivanti dal mancato completamento di una struttura da adibire a rifugio montano e a sede per attività di formazione in materia ambientale, specialmente in favore di studenti di scuole medie e superiori. Attualmente la struttura è abbandonata e non è stata completata per mancanza di fondi, perché nel 2008 il comune stazione appaltante aveva approvato una delibera di variante non tenendo in dovuto conto i profili relativi alla copertura finanziaria delle nuove opere appaltate, non indispensabili per la fruizione dell'opera da parte della collettività.

Segnalo infine un'istruttoria relativa al mancato utilizzo di una passerella per l'attraversamento pedonale di una strada ad alto scorrimento automobilistico a causa del mancato collaudo. La conclusione del procedimento dipende anche dalle peculiarità tecniche del materiale, mai utilizzato

prima, con il quale è stata realizzata l'opera, che non consentono un'agevole verifica del suo corretto funzionamento.

L'attività appena riferita non sarebbe stata possibile senza il lavoro del personale di ruolo, di quello comandato e di quello che da molti anni collabora con noi, dell'ufficio di procura. Diciamo pure, che non sarebbe stata possibile senza la loro abnegazione che mi sembra l'unica parola adatta a descrivere il loro spirito di sacrificio. Per questo li ringrazio uno a uno. Io, per parte mia, ho soltanto provato a far in modo che il loro lavoro si svolgesse in armonia e con leggerezza. Quella di cui parla Calvino nelle sue lezioni americane. Secondo lo scrittore, nella vita, e perciò nel lavoro, soltanto la vivacità e la mobilità dell'intelligenza sfuggono alla condanna all'insostenibile pesantezza dell'essere, per parafrasare il titolo di un famoso romanzo. E io aggiungo che soltanto l'intelligenza ci può aiutare a sollevarci dalla gravità del mondo per liberarci anche dei pesi con cui, troppo spesso, imprigioniamo lo spirito, quali la presunzione, l'invidia, la vanità, l'intolleranza, la mancanza di rispetto. Pesi che San Paolo ha così efficacemente individuato come negazione della carità.

E ringrazio i miei colleghi per il lavoro svolto che è la vera carta d'identità di questa Procura. Le loro capacità professionali e la loro passione per la funzione sono state contagiose e stimolanti anche per me (soprattutto per me), al fine di ottenere una maggiore qualità degli atti emessi - le citazioni, gli inviti, i ricorsi per sequestro - ma anche delle requisitorie orali.

Non posso poi non ringraziare i corpi di polizia con i quali questa Procura regionale ha collaborato nel corso di quest'anno. La Guardia di Finanza. Nella persona, *in primis*, del comandante interregionale, generale Edoardo Valente, del comandante regionale generale Andrea De Gennaro, dei comandanti provinciali e di tutti i comandanti dei nuclei di polizia tributaria con i quali quest'ufficio collabora, si può dire quotidianamente.

Ringrazio inoltre i Nas dei Carabinieri, nelle persone dei comandanti dei Nas di Firenze e Livorno. Le innumerevoli azioni in materia sanitaria costituiscono il risultato, nella maggioranza dei casi, delle loro indagini, in cui hanno dimostrato elevatissime doti professionali, unite ad una profonda conoscenza del sistema sanitario, dell'organizzazione amministrativa e delle leggi che lo disciplinano. La collaborazione con i Nas ha ottenuto un nuovo impulso dalla stipula, il 16 aprile 2015, di un protocollo d'intesa tra questa Procura e il Comando Carabinieri per la tutela della salute.

Analogo protocollo sta per essere adottato con il Corpo Forestale dello Stato, grazie specialmente all'infaticabile lavoro del comandante regionale generale Giuseppe Vadalà. Con il Corpo Forestale la Corte ha collaborato in molte inchieste e l'accordo prevede un'intensificazione della collaborazione soprattutto per il danno ambientale e per gli aspetti che il codice dell'ambiente (art. 313, comma 6) riserva alla competenza giurisdizionale del nostro Istituto.

Come si può constatare leggendo anche le fattispecie innanzi elencate, molti sono gli atti di citazione che hanno origine da procedimenti penali. La nostra attività non sarebbe stata possibile senza il costante collegamento con le Procure della Repubblica e senza la sensibilità, l'attenzione, il rispetto che i Procuratori della Repubblica di questa regione hanno per il nostro lavoro. Li ringrazio e ringrazio tutti i colleghi delle Procure della Repubblica.

Molte sono anche le istruttorie che abbiamo aperto a seguito di sentenze del TAR. Ringrazio il presidente Armando Pozzi non soltanto per lo sguardo costante che rivolge agli aspetti di finanza pubblica indissolubilmente legati al processo amministrativo, ma, in particolar modo, per aver fondato questa collaborazione istituzionale su un rapporto di amicizia e di simpatia nei miei confronti.

Ringrazio poi gli amministratori degli enti locali con i quali ho avuto un dialogo costruttivo anche al fine di evitare il perpetuarsi di cattive prassi che hanno conseguenze negative sui bilanci dei comuni, come quelle in tema di gestione del personale.

Ma questo dialogo non sarebbe stato possibile senza la cooperazione costante dei segretari comunali sempre disponibili a venire da noi in Procura per chiarire tutti gli aspetti dell'attività amministrativa degli enti locali.

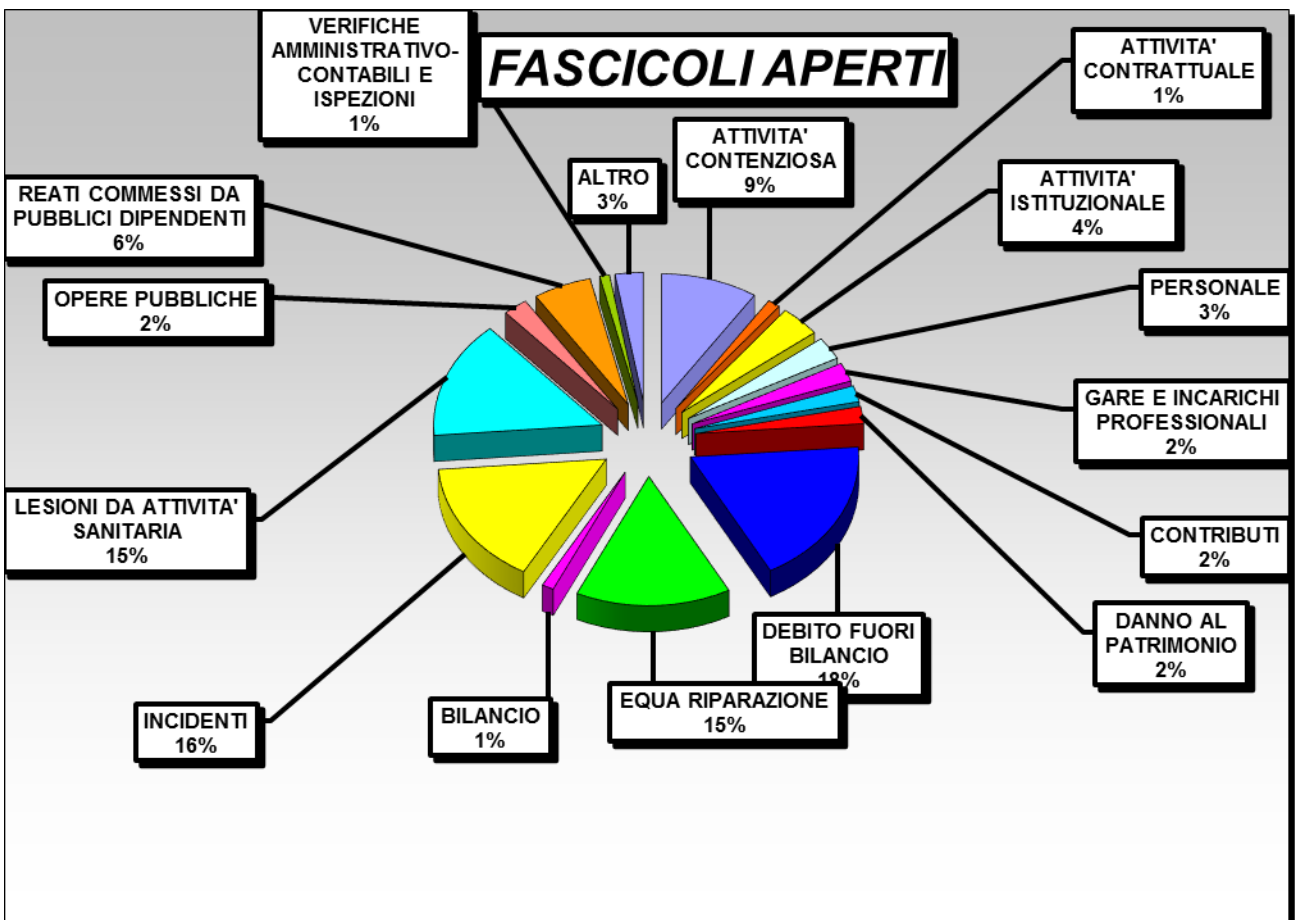
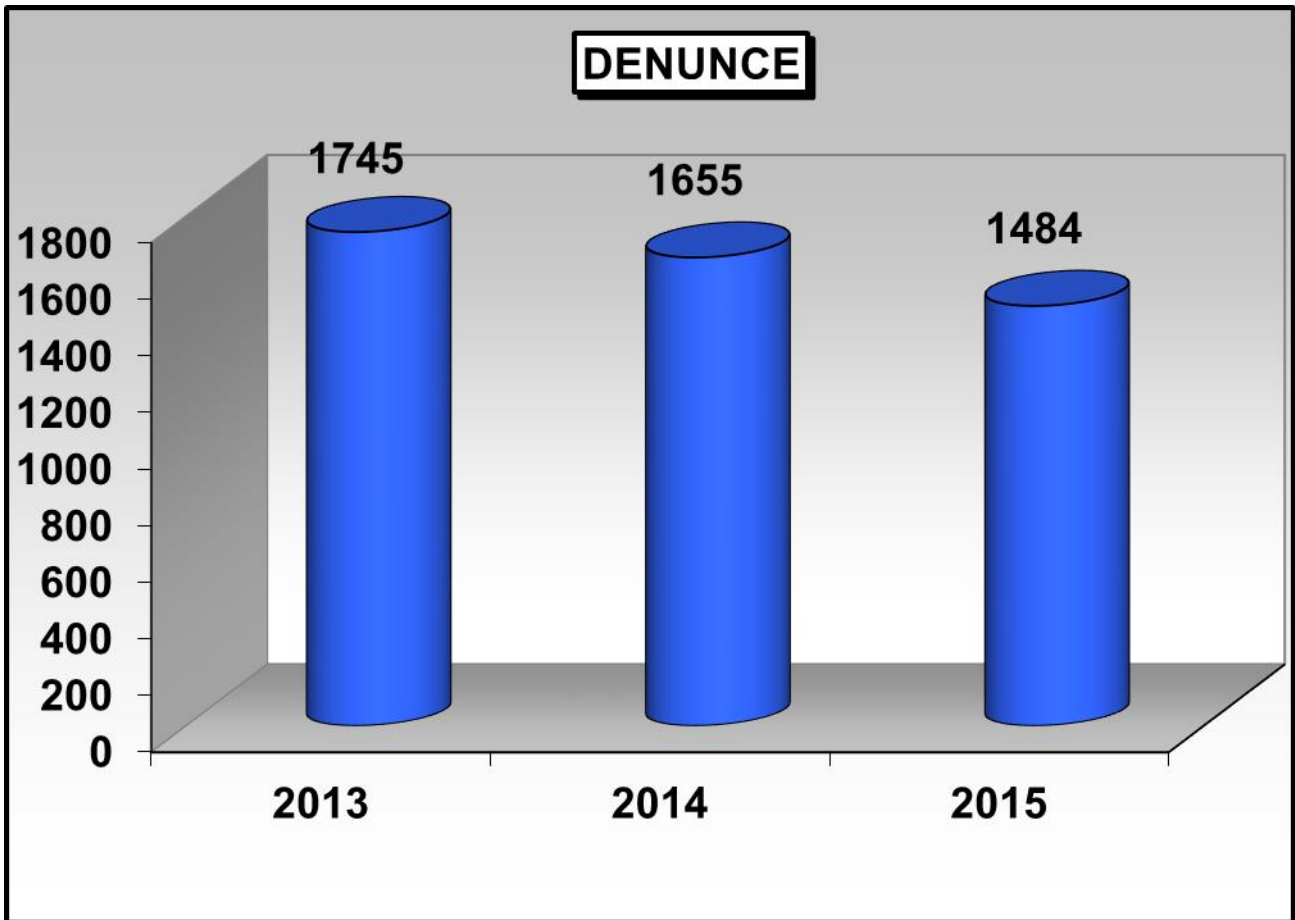
Prima di concludere permettetemi di ringraziare i colleghi della Sezione Giurisdizionale del lavoro svolto. Nonostante le gravissime carenze d'organico, molte sono state le sentenze emesse nei processi di responsabilità amministrativo-contabile che, peraltro, si riferiscono soltanto a una parte delle funzioni che sono chiamati a svolgere. Ad esse, infatti, devono aggiungersi le decisioni sui ricorsi pensionistici e le innumerevoli relazioni in qualità di magistrati istruttori e le conseguenti decisioni da redigere sui conti giudiziari.

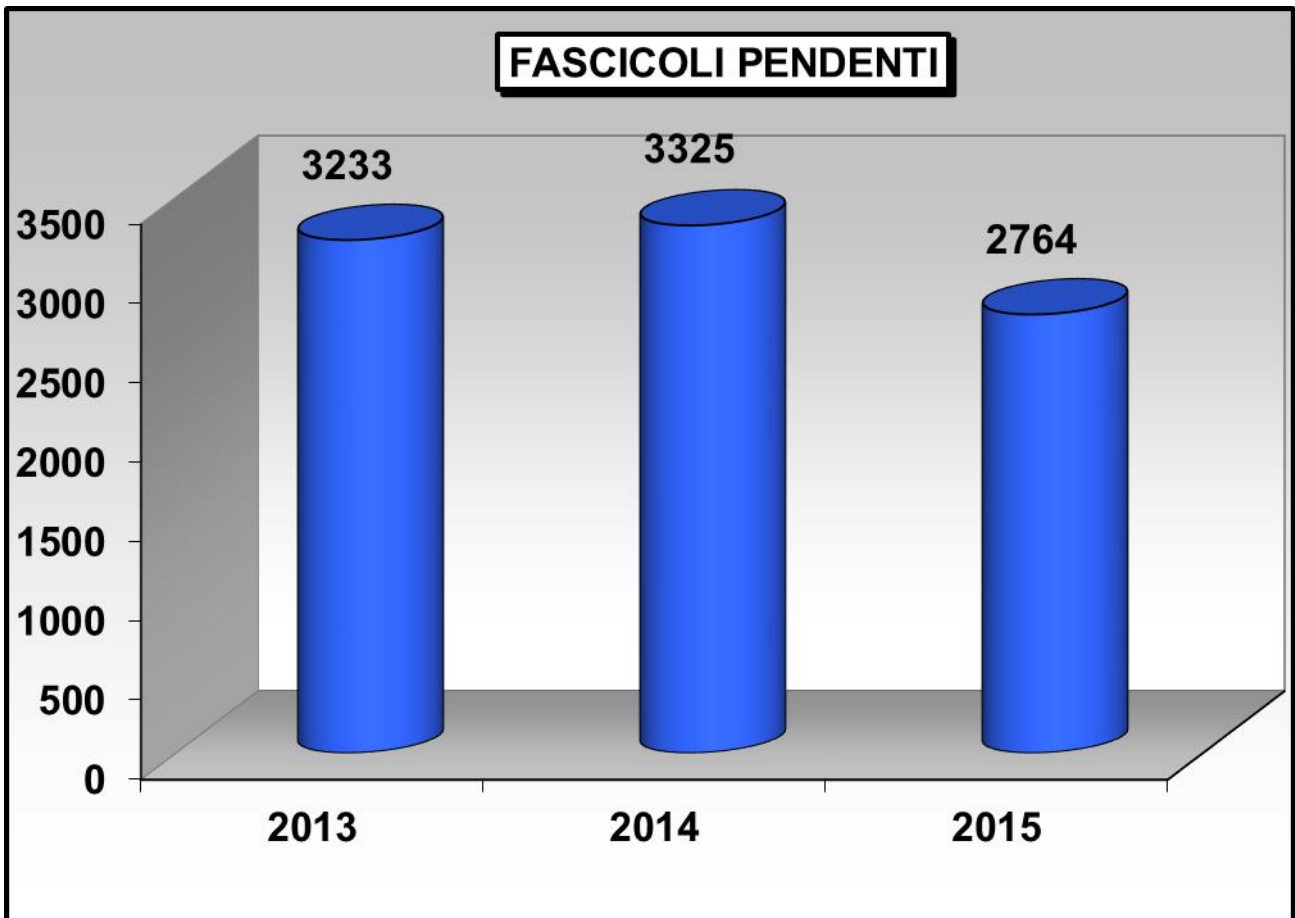
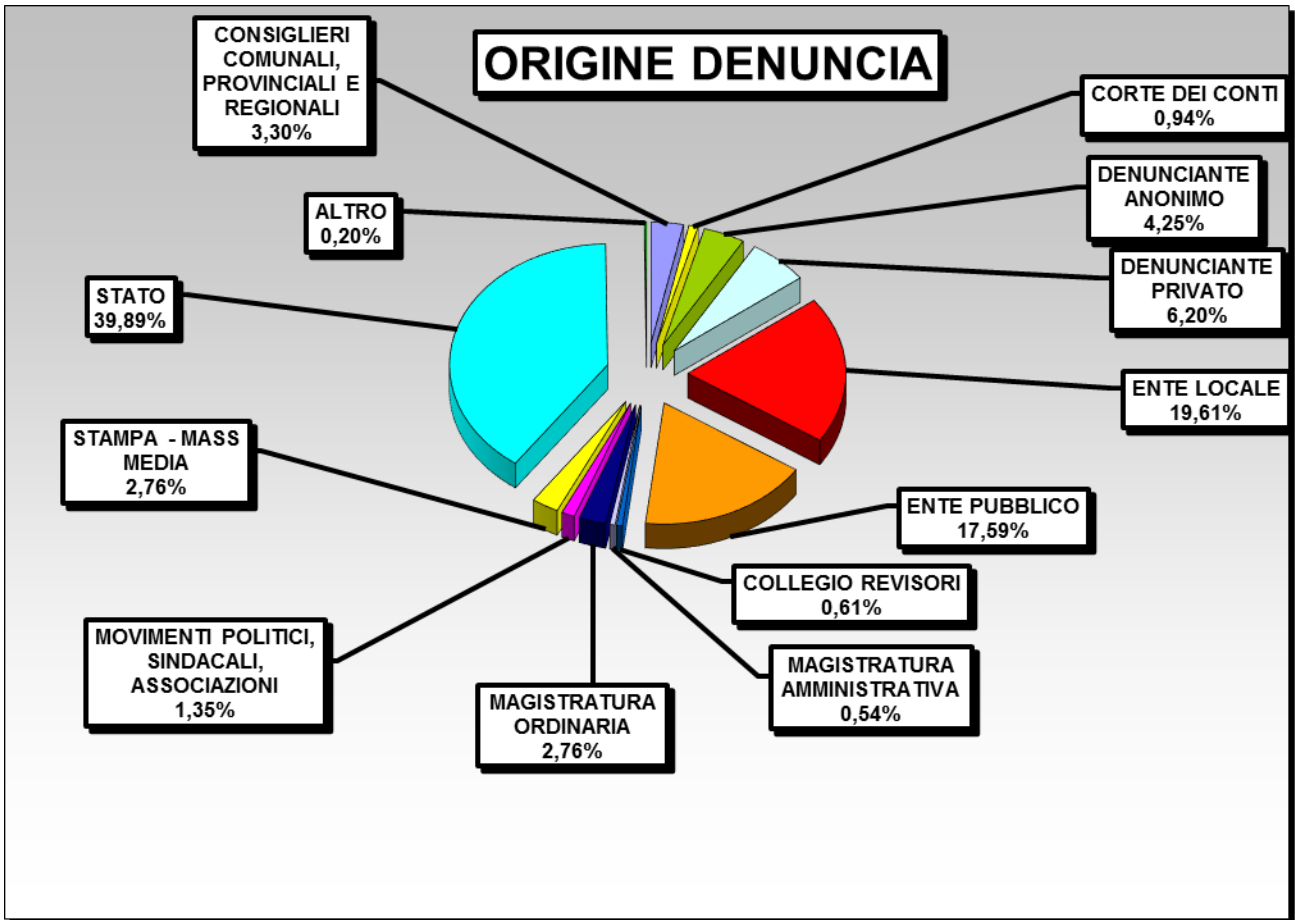
Ogni anno tutti noi ci aspettiamo una rivoluzione che coinvolga l'organizzazione degli uffici e l'assegnazione del personale, sia di magistratura che amministrativo, ma poi, in finale, siamo soddisfatti che le cose siano rimaste come l'anno precedente e non siano ulteriormente peggiorate.

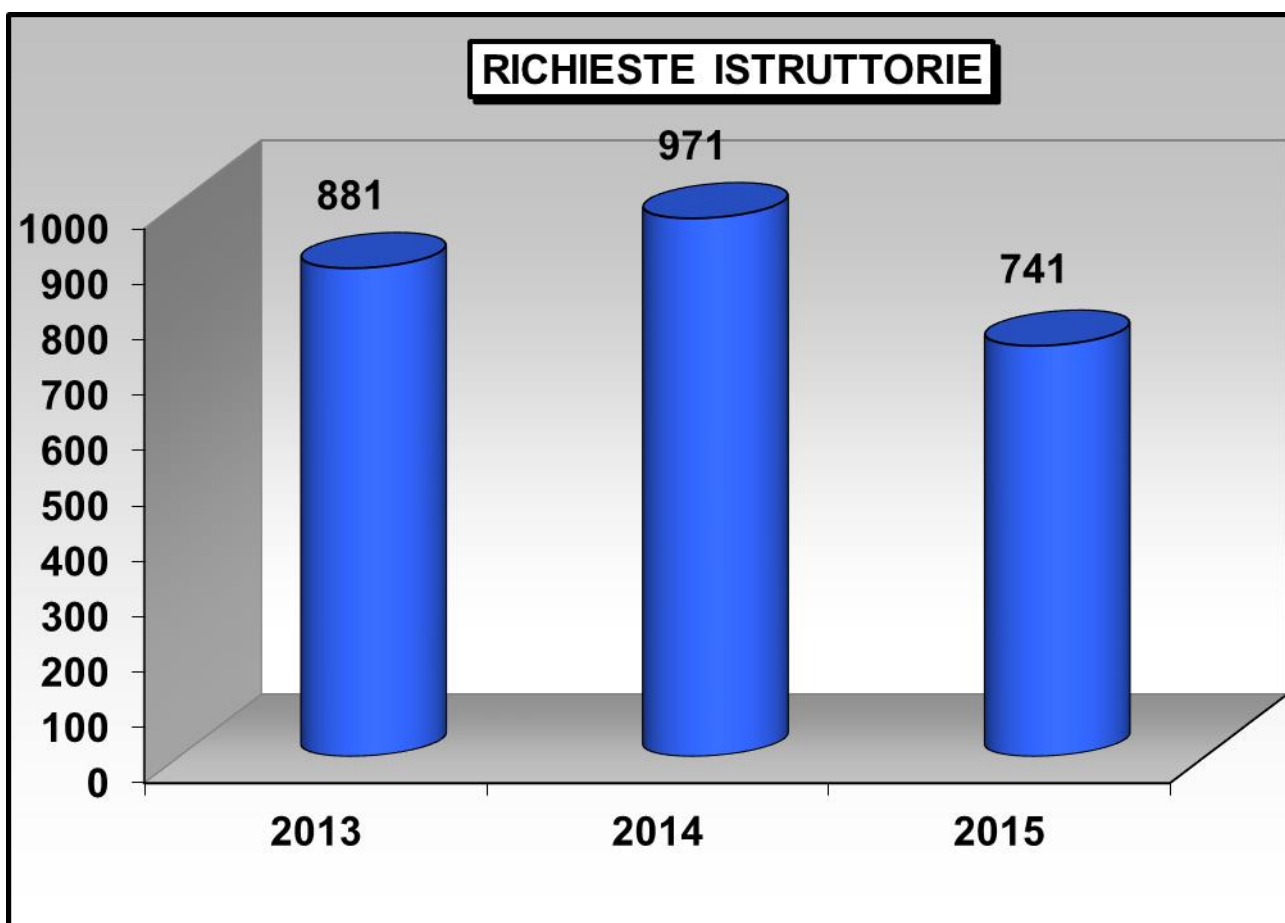
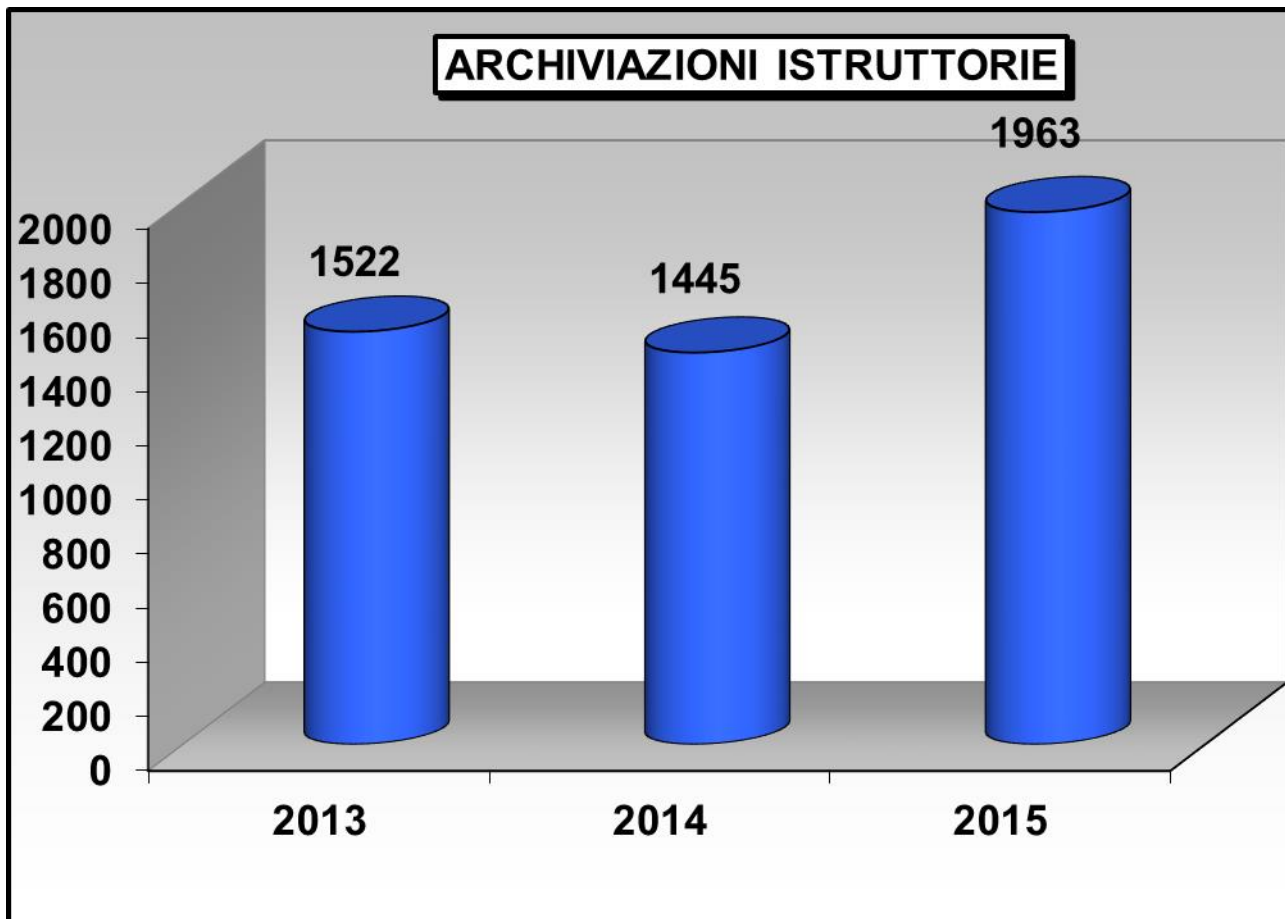
Perciò accontentiamoci, e impariamo ad essere devoti al lavoro quotidiano, nel senso espresso da Lucrezio che afferma che la devozione è saper osservare ogni cosa con mente serena.

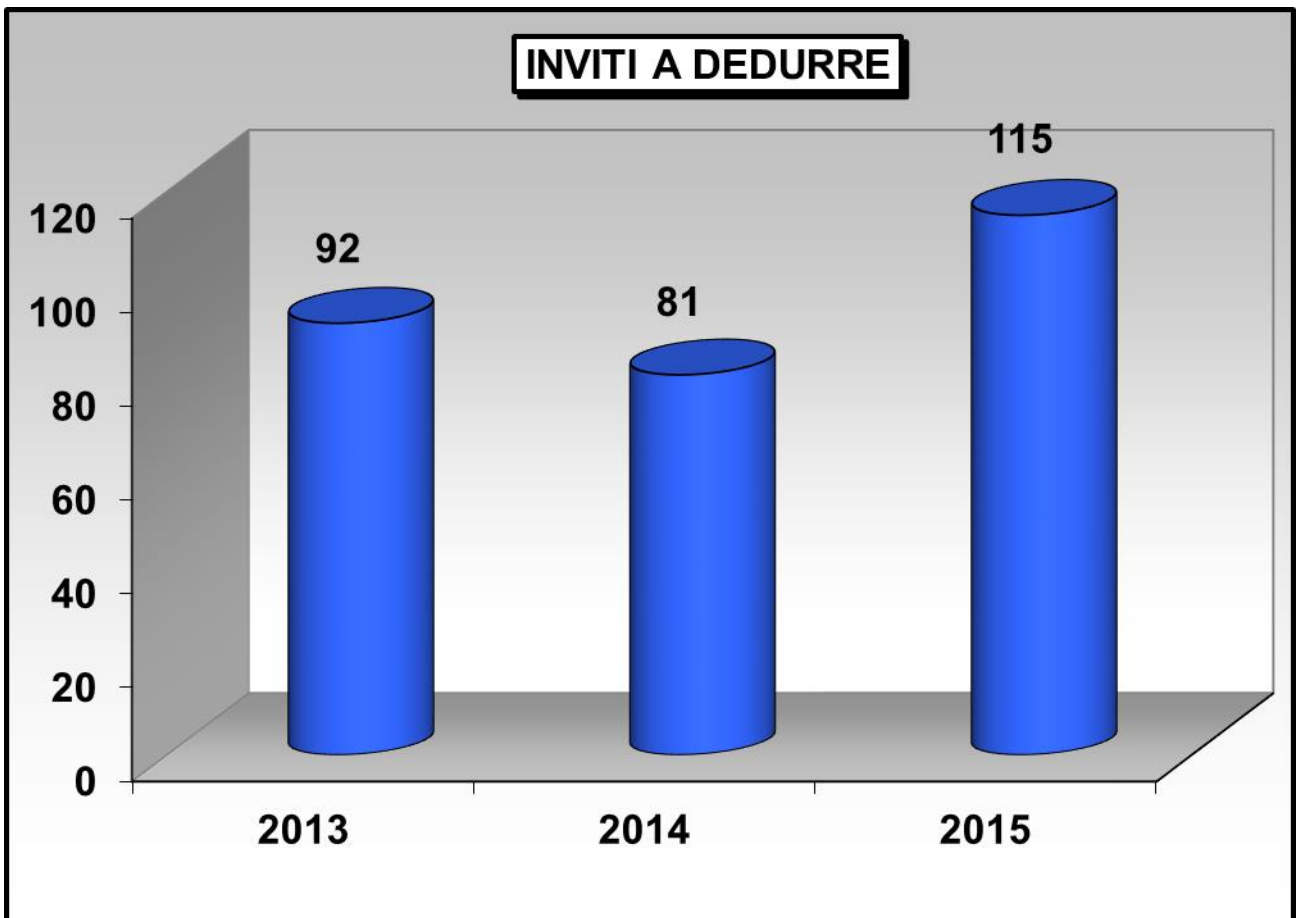
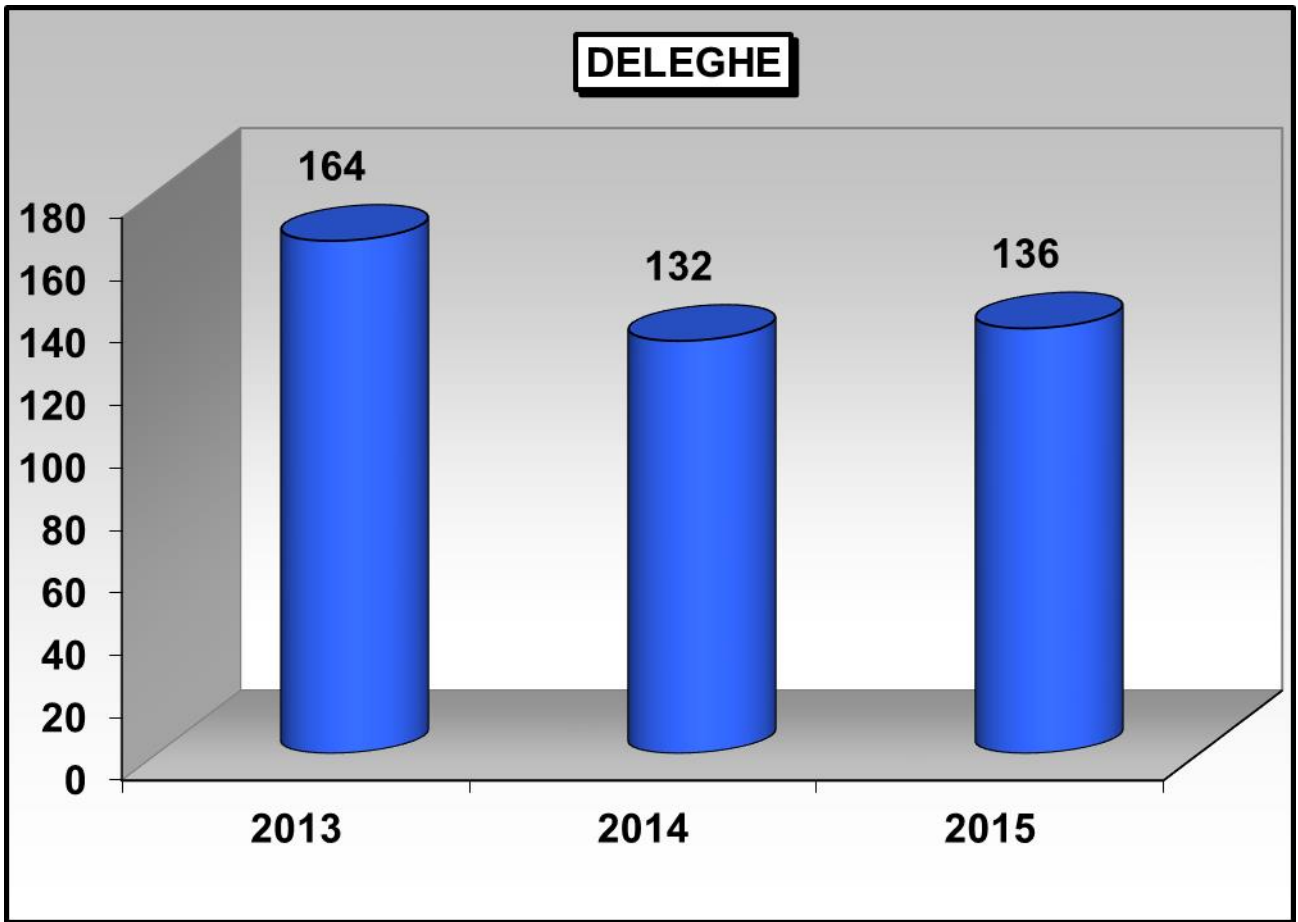
Con questo auspicio, chiedo a Lei sig. Presidente di dichiarare aperto l'anno giudiziario della Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana per il 2016.

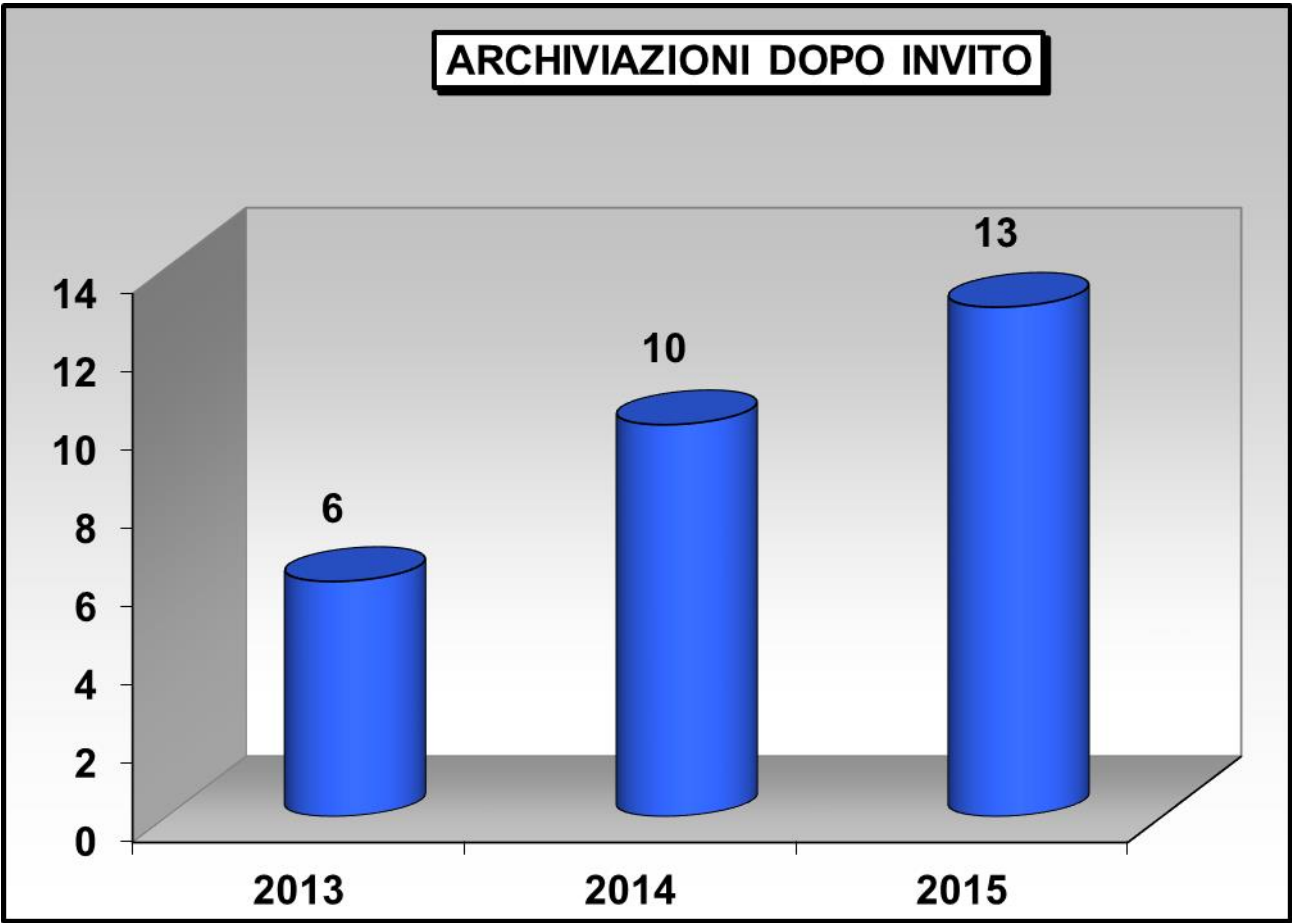
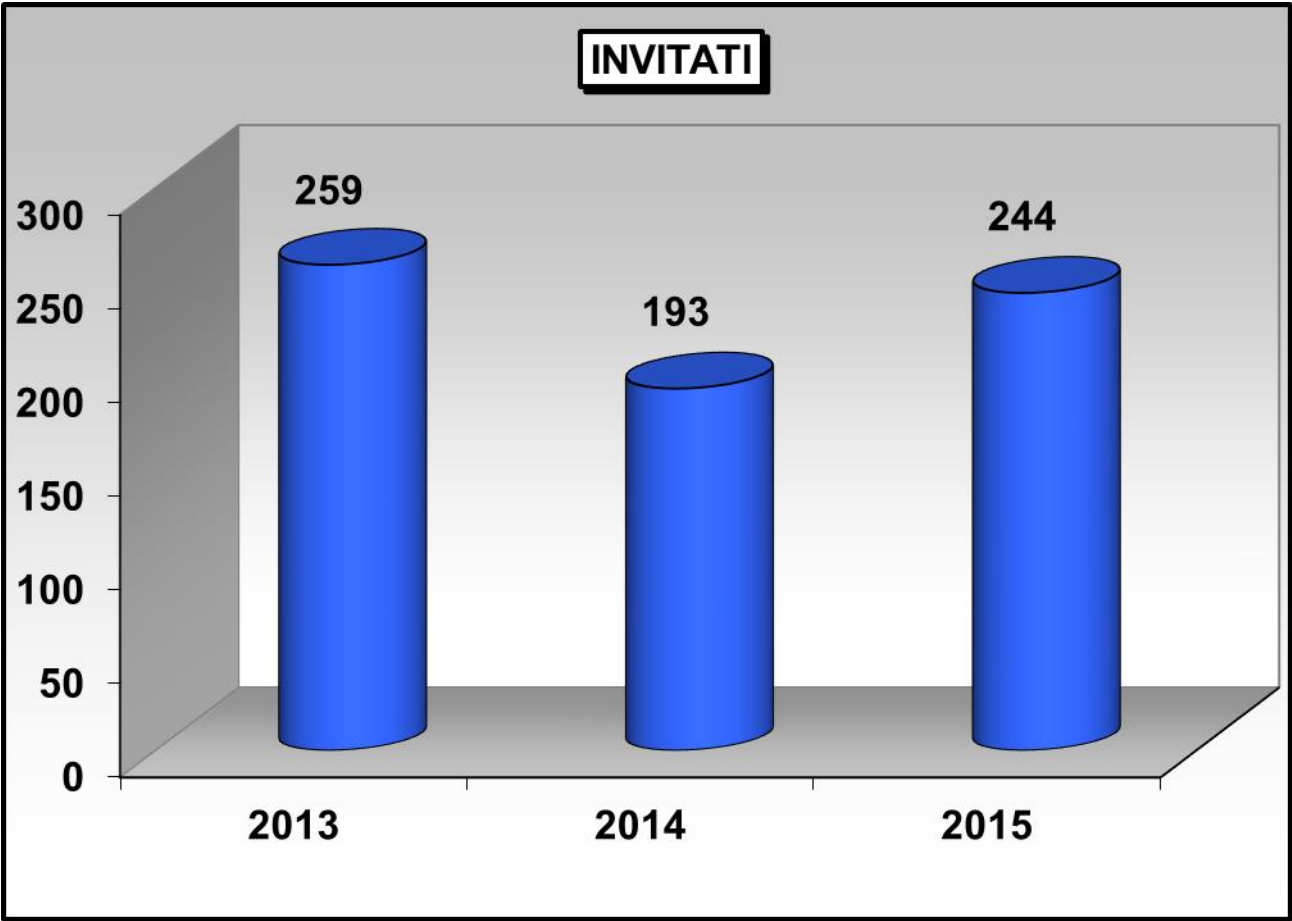
ALLEGATI

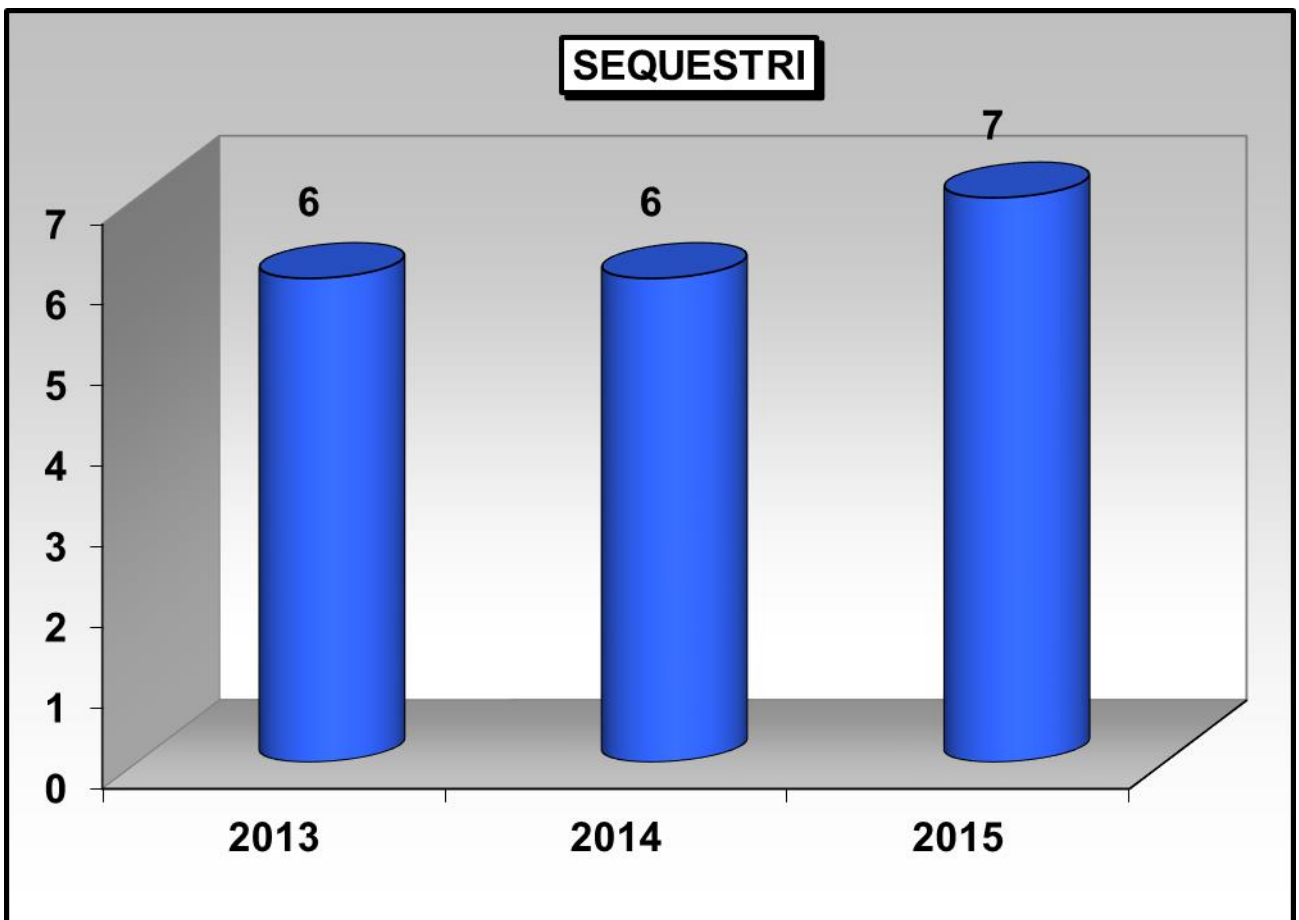
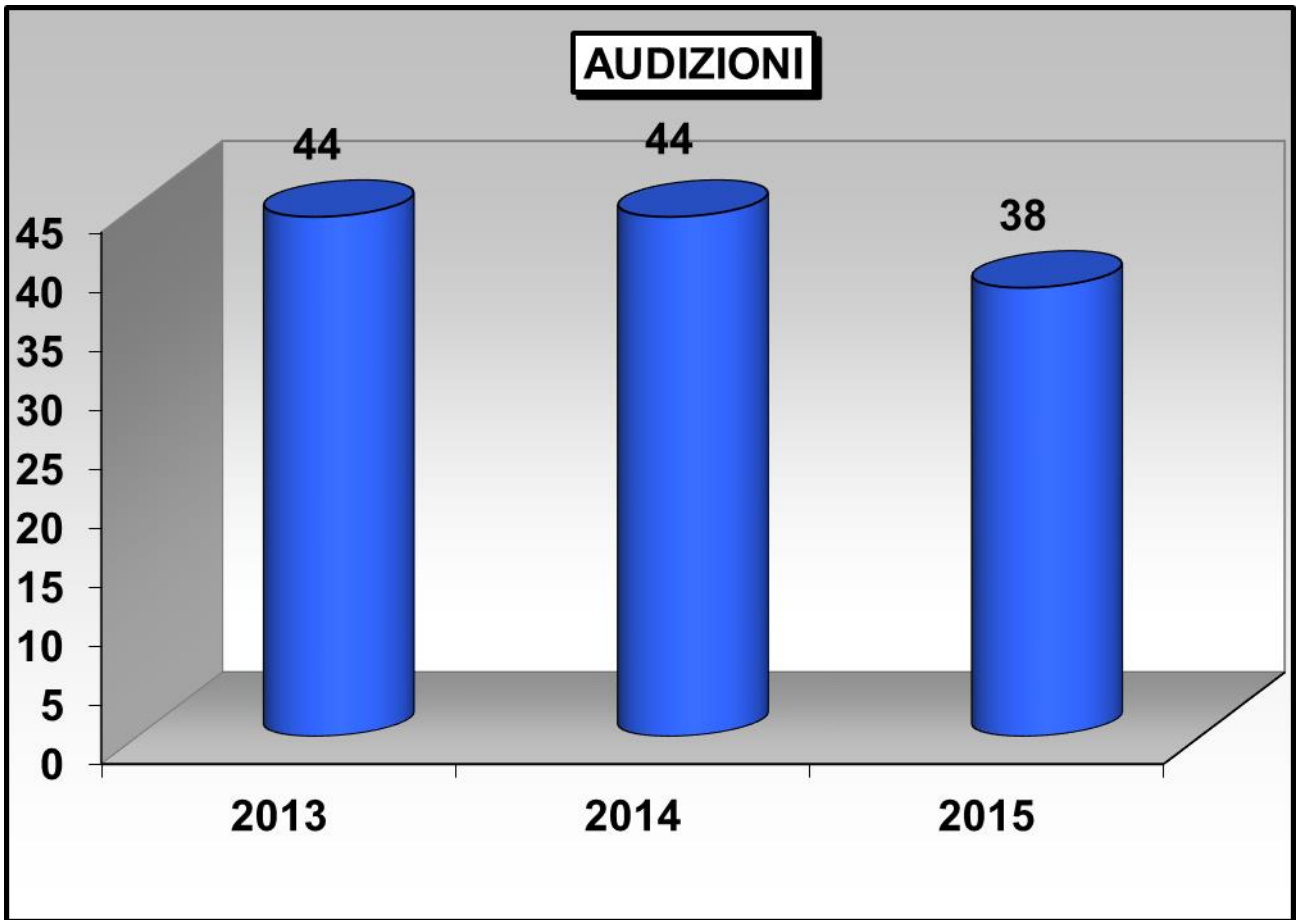


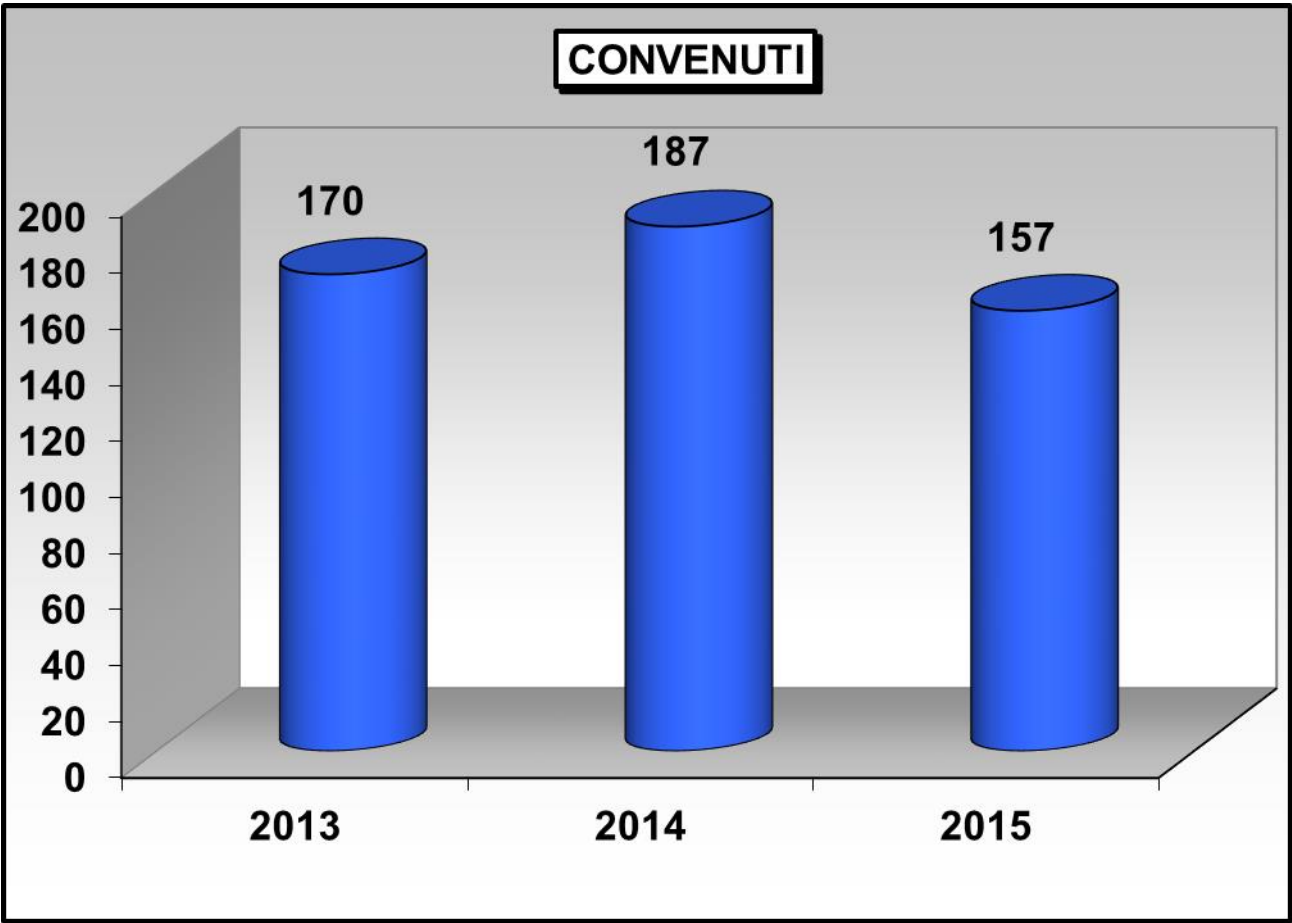
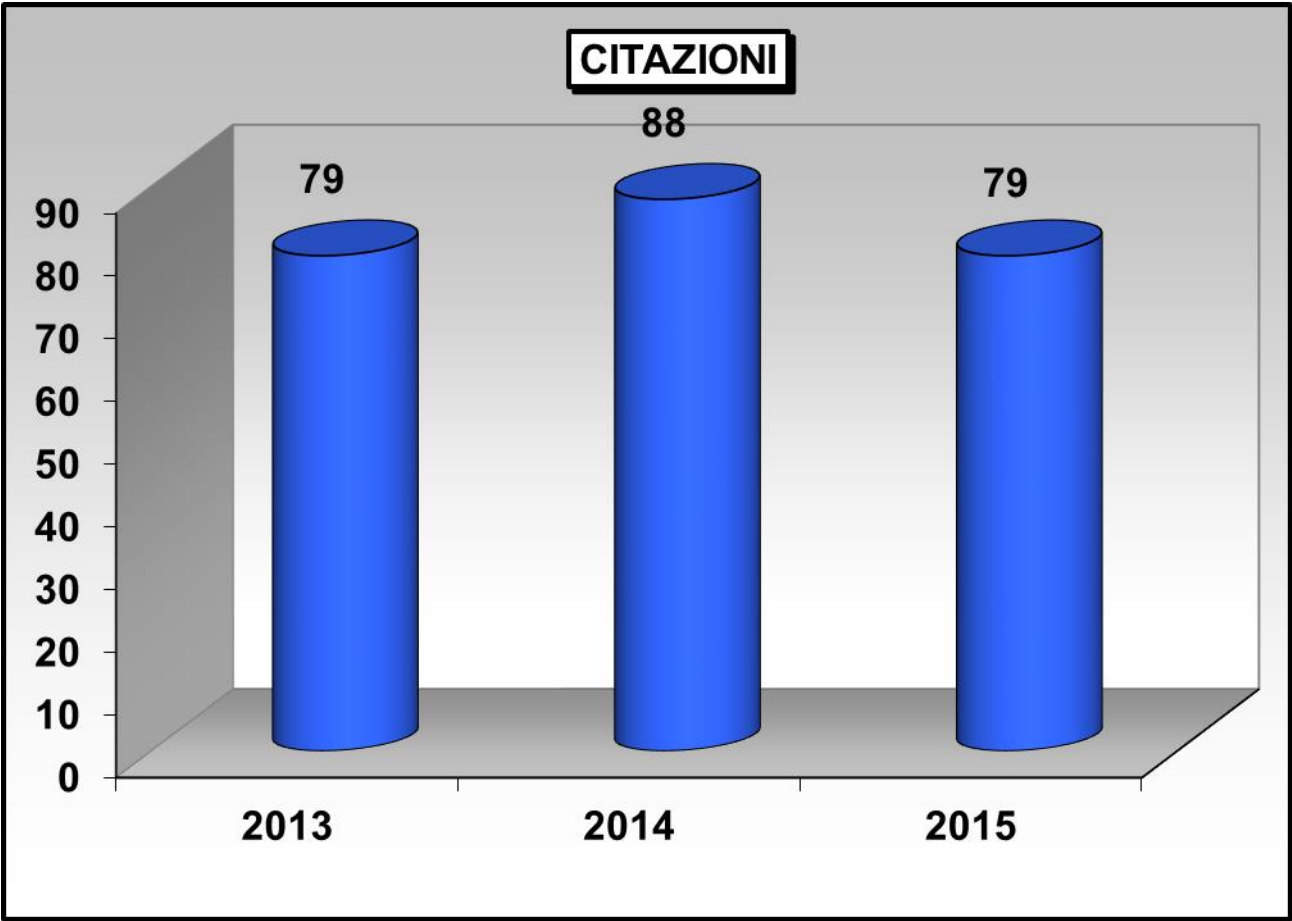


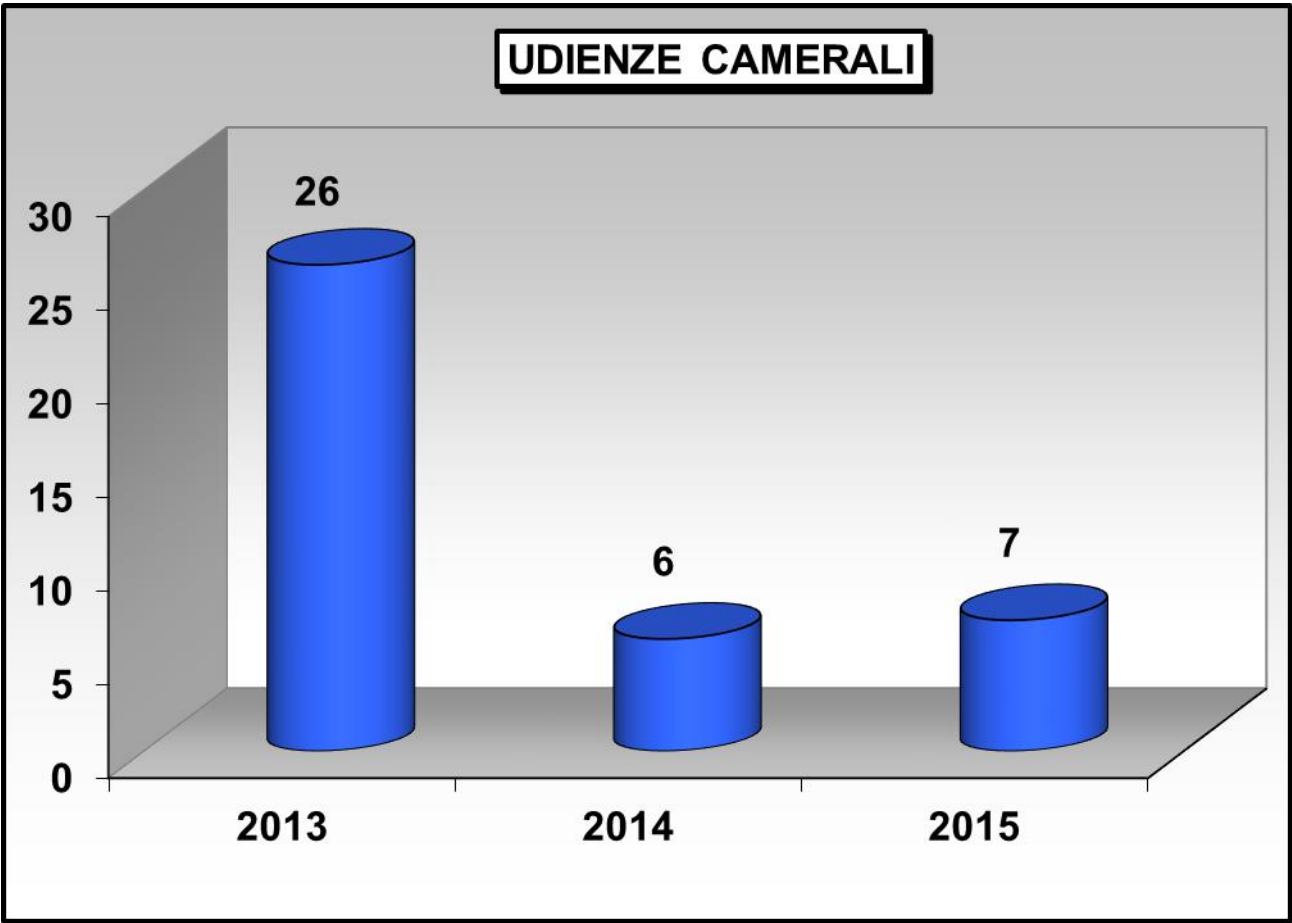
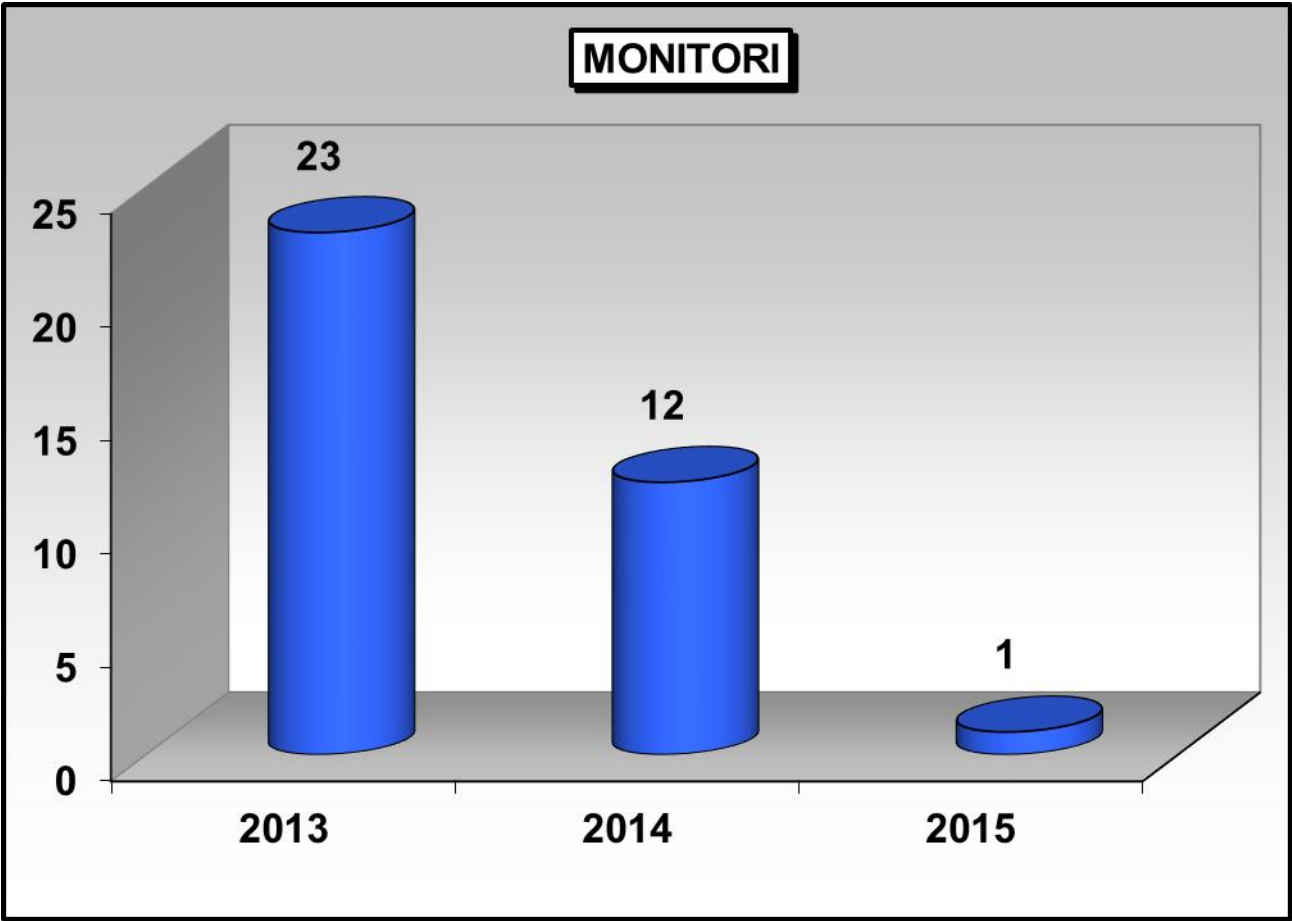


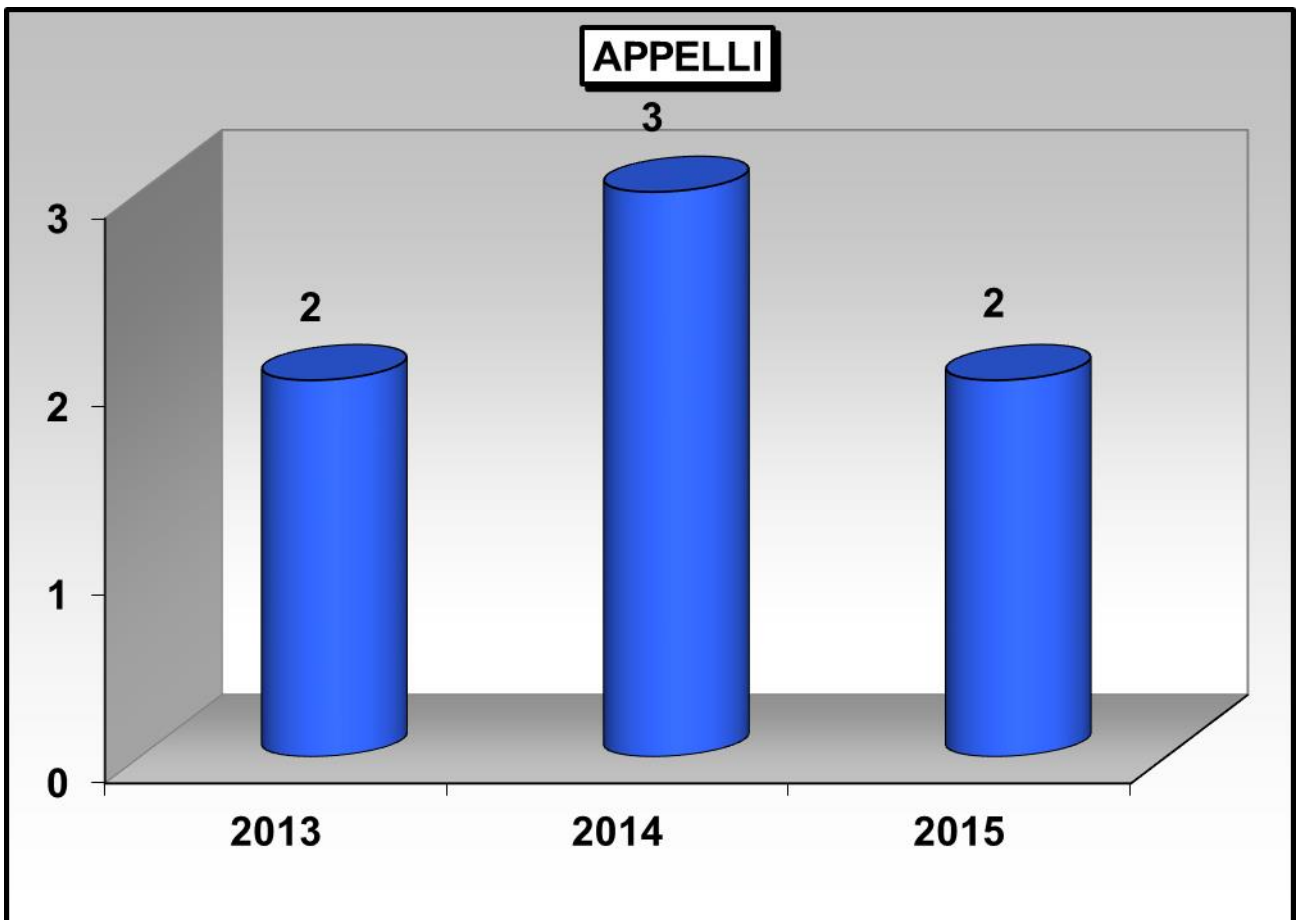
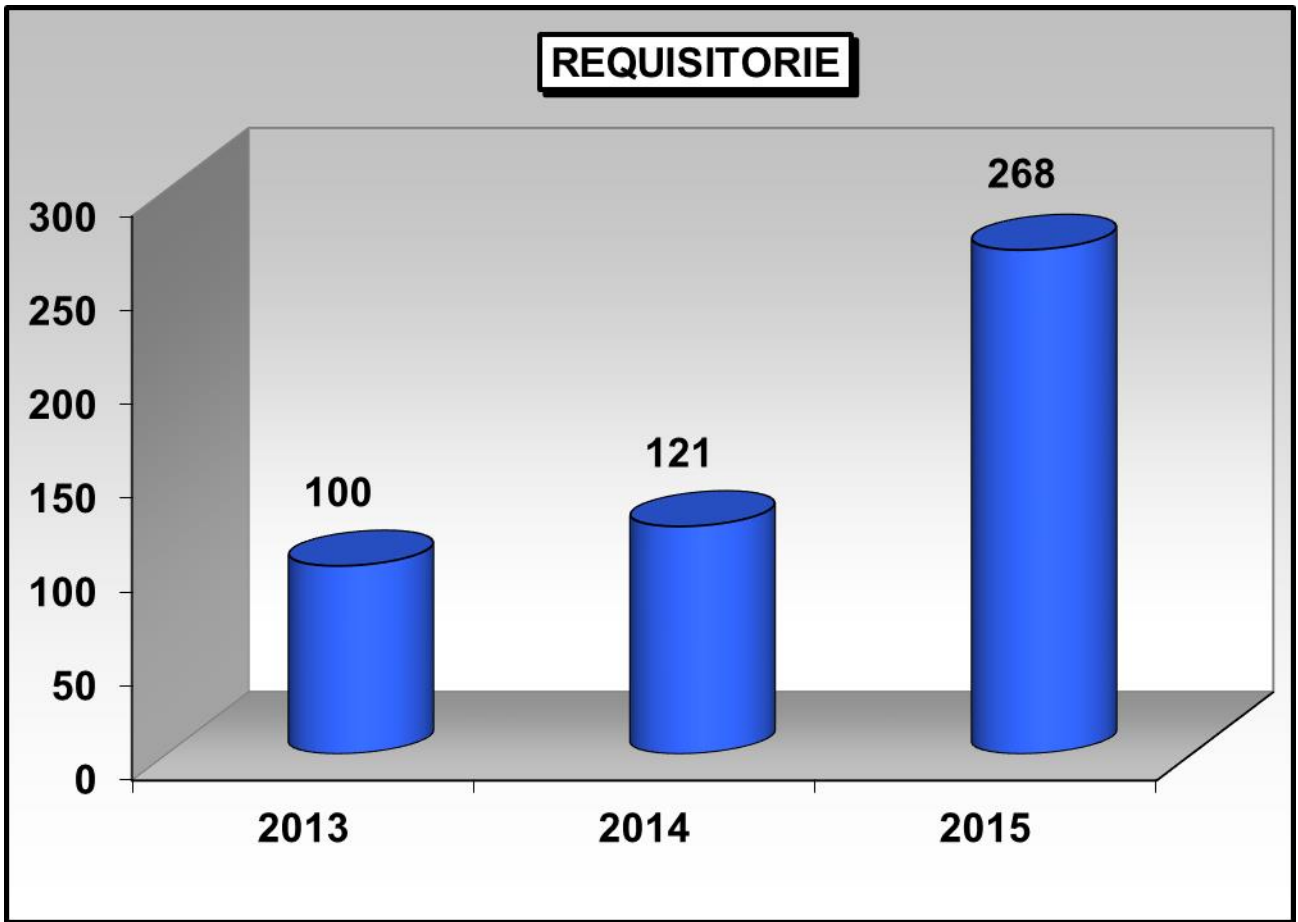




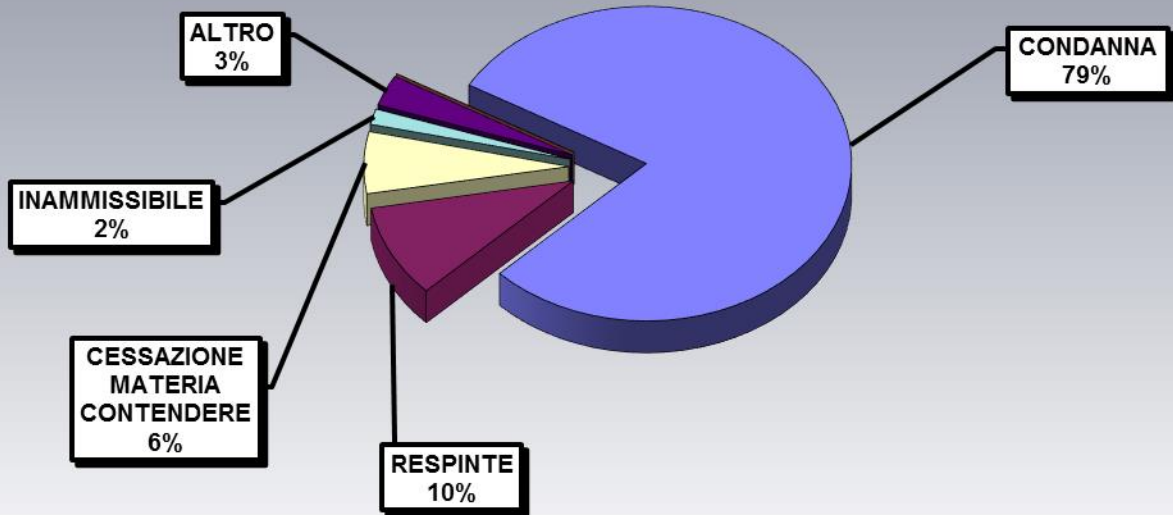




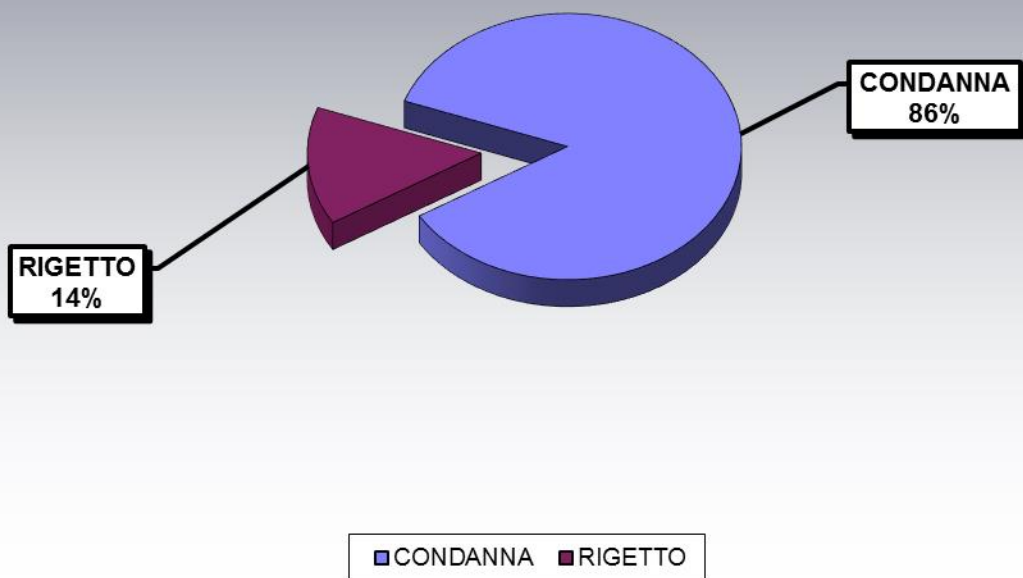




ESITO SENTENZE



PERCENTUALI DI CONDANNA



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

