



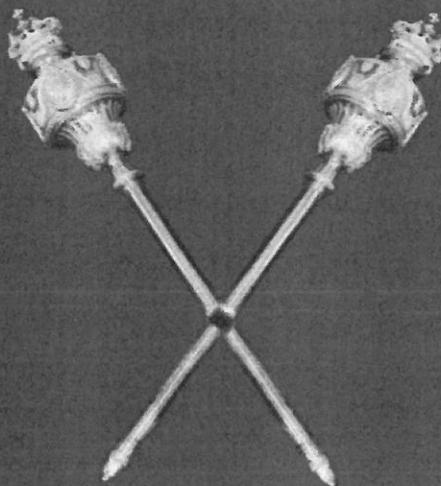
CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL PIEMONTE

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 2021**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Quirino Lorelli

TORINO, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO

2021

Relazione del Procuratore regionale
Quirino Lorelli

TORINO, 5 marzo 2021

Eccellentissimo Presidente,

Eccellenze, Eminenze, Signori Avvocati, Signore e Signori,

Ringrazio tutte le Autorità civili, militari e religiose presenti in questa solenne occasione.

Un saluto, seppure a distanza, in uno ad un sincero augurio, va al nuovo Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino, che ha assunto la carica lo scorso 15 settembre e che tanto in occasione del saluto iniziale, quanto del discorso di apertura dell'anno giudiziario non ha mancato di sottolineare come sia determinante, anche in questa triste fase pandemica, il ruolo che la Corte dei conti svolgerà per il perseguimento degli obiettivi di prevenzione e repressione dei fenomeni di dispersione delle risorse pubbliche, che vanificano le politiche di bilancio e la possibilità di erogare servizi pubblici di qualità, con ulteriore aggravio per i cittadini e le imprese.

Analogo saluto ed augurio porgo al Procuratore generale, Angelo Canale, anch'esso insediatosi nell'ultimo scorcio del 2020, infaticabile organizzatore e sicuro faro di indirizzo nelle attività tutte delle Procure territoriali della Corte.

Ringrazio il Consiglio di Presidenza e l'Associazione magistrati della Corte dei conti per i rispettivi messaggi augurali fatti pervenire e ringrazio ancora chi ci ospita, la gloriosa Scuola di Applicazione dell'Esercito Italiano.

Il 2020 sarà ricordato come l'anno della pandemia globale. L'ondata travolgente del virus ha messo sotto *stress*

anche le categorie costituzionali tipiche dei periodi di tranquillità istituzionale, con un impatto vistoso sulla democrazia parlamentare e sui diritti fondamentali.

Le risposte degli ordinamenti hanno tentato di conciliare il diritto alla salute e alla vita con le altre libertà civili ed economiche: quanto questa conciliazione sia riuscita, saranno i posteri a valutarlo.

Fin dai tempi dell'Impero Romano, il diritto è stato chiamato a fare i conti con l'emergenza; la Costituzione italiana scelse di non disciplinare le situazioni di emergenza nazionale, piuttosto si preoccupò di evitare forme di concentrazione di potere nelle mani del governo.

Per affrontare i molteplici accadimenti di carattere straordinario le istituzioni sovente hanno fatto uso di poteri d'ordinanza, concentrando nelle mani di un solo soggetto i poteri speciali e notevoli sono stati, sin dal passato, i propositi di adottare norme derogatorie, anche laddove non esistono vere urgenze o quando le situazioni emergenziali dipendono da inadeguatezze del sistema.

Quella però messa a punto ai tempi della pandemia costituisce una inusuale tecnica normativa, che probabilmente ha messo in ombra le funzioni del Parlamento. La crisi sanitaria ha prodotto una serie di ripercussioni pesanti anche sulla funzionalità delle

Camere ed ha posto la questione di aggiornare le modalità di partecipazione ai lavori parlamentari per tempi eccezionali.

Come ha ricordato il Procuratore generale della Corte dei conti nel proprio discorso per la inaugurazione dell'anno giudiziario, è auspicabile che anche il nostro Paese, che nei decenni trascorsi ha conosciuto tante emergenze dipendenti da tragici eventi naturali, rafforzi non solo la propria capacità di gestione coordinata delle emergenze, ma anche la capacità di gestione del "*dopo emergenza*", di quelle fasi, cioè, nelle quali, esauritasi o comunque ridottasi la criticità sanitaria, venga il tempo di affrontare le conseguenze economiche e sociali.

Nell'era del coronavirus, Parlamenti di altri ordinamenti hanno fatto ricorso a strumenti di democrazia digitale e le esperienze comparate mostrano una varietà di soluzioni per la gestione della pandemia.

I Governi dei singoli Stati sono stati chiamati ad elaborare dettagliate linee guida di voci di spesa nazionali e programmi di riforme, per stabilire progetti e investimenti da realizzare con le risorse europee.

In Italia è in fase di completamento il c.d. Piano Nazionale di ripresa e resilienza, cioè il programma di investimenti da presentare alla Commissione europea nell'ambito del Recovery Plan, il cui schema è stato varato il 12 gennaio 2021. Il documento, che deve essere inviato al

Parlamento al fine di acquisirne le valutazioni, è attualmente all'esame del Senato della Repubblica.

I fondi europei dovranno essere impiegati nel rispetto di specifiche raccomandazioni: investire sulla trasformazione digitale e sulla crescita sostenibile, sul miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario e attivare politiche di bilancio tali da essere considerate prudenti nel medio termine e garantire una più ampia sostenibilità del debito pubblico.

Rispetto alla utilizzazione di questi fondi massimo deve essere l'impegno di tutti gli attori istituzionali e degli uffici giudiziari, per evitare infiltrazioni criminali finalizzate alla loro appropriazione.

Sotto il profilo del processo, cessato un primo momento di vero e proprio stallo della giurisdizione, in cui sono state celebrate le sole udienze assolutamente indifferibili, il decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, c.d. "*Cura Italia*", ha demandato ai capi dei singoli uffici giudiziari l'adozione di un novero di cautele anti-contagio. In sede di conversione (e, segnatamente, con l'art.83, il cui comma 21 estende le disposizioni ritagliate sui giudizi penali anche a quelli degli altri plessi giurisdizionali, in quanto compatibili) da parte della legge 24 aprile 2020, n.27 si è assistito ad un'apertura senza precedenti all'impiego della videoconferenza nel processo anche contabile.

Per quanto riguarda l'attività della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Piemonte, un meritorio decreto presidenziale ha consentito lo svolgimento delle udienze da remoto, in maniera tale da non ledere oltremodo il principio della equa e giusta durata del processo. Ancora oggi ed almeno fino alla fine del periodo emergenziale, previsto per la fine del mese di aprile, non solo le udienze e le camere di consiglio, ma anche le audizioni della Procura, si svolgono da remoto, con la partecipazione degli avvocati, cui va riconosciuto un rapido sforzo di adeguamento alle sopravvenienze tecnologiche del processo.

In quasi un anno di processo e di attività digitali di questa Procura contabile, i casi nei quali si è dovuto rinviare un adempimento istruttorio in videoconferenza non arrivano a cinque, su oltre cento audizioni condotte con la partecipazione dei difensori dei soggetti privati. È questo un segnale inequivoco di come della necessità si possa far virtù e di come il principio della lealtà processuale e della cooperazione tra le parti, nell'ottica del raggiungimento della verità processuale, possa forse dirsi migliorato dalla tragica esperienza che stiamo vivendo.

§

Verso un de profundis della colpa grave?

Sempre sul versante della giustizia contabile, al termine della prima grande ondata della crisi, si è assistito ad un

intervento di urgenza del Governo su una delle componenti strutturali dell'illecito amministrativo-contabile, ossia l'elemento psicologico, andando a circoscriverne la punibilità, con il fine, declamato quanto indimostrato, di rendere maggiormente efficiente l'amministrazione.

Invero è maturato e si è sviluppato un retroterra culturale secondo il quale *“la giurisprudenza della Corte (dei conti) o almeno di una sua parte ha “abusato” del concetto di colpa grave. Per protagonismo, insipienza, o semplice “populismo”, l'animo umano è assai variegato quando porta sulla cattiva strada”*.

Talune recentissime prese di posizione, anche a margine od in seno a solenni cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, hanno purtroppo confermato il rinverdersi di pericolose idee demolitive dei principi fondamentali dell'art.97 della Costituzione, ma forse ed ancor di più della certezza del diritto e del principio di uguaglianza, in nome di una efficienza dell'amministrazione che sarebbe impedita dai laccioli della responsabilità.

La soluzione - nuovamente prospettata - è sempre quella della minimizzazione delle fattispecie di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti da un lato, di quella penale dall'altro, con la abrogazione del reato di abuso d'ufficio.

Tali tentativi demolitivi fanno breccia, o forse sono caldeggiati, da una parte invero minoritaria della burocrazia e,

soprattutto, della dirigenza pubblica, proprio quella che aspira, da tempo, ad una totale deresponsabilizzazione rispetto ad ogni dissennata scelta di sperpero od appropriazione dei denari pubblici.

D'altro canto, se si pensa che in Piemonte, una Regione con ben 1.187 amministrazioni pubbliche, le denunce fatte pervenire alla Procura contabile dagli organi di controllo interno sono state 4 (!) in tutto il 2020 e che in essi organi di controllo starebbe la capacità general-preventiva della malamministrazione, allora può ben confermarsi l'adagio confuciano per il quale *“Commettere un errore e non correggersi: ecco il vero errore.”*.

Su queste basi, rimaste incontrastate e poste in risalto anche in sedi accademiche e politiche, si è già giunti alla soppressione (si confida, temporanea) dell'istituto della colpa grave.

In piena estate, il decreto legge 16 luglio 2020, n.76, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”*, entrato in vigore il giorno successivo e convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n.120, ha stabilito che *“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, è limitata ai casi in cui la produzione*

del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta.”

Tale norma avrebbe dovuto essere limitata temporalmente al 31 luglio 2021, ma è stata ulteriormente estesa, in sede di conversione, al 31 dicembre del corrente anno, andando così perlomeno a coprire tutto il ventaglio delle procedure di acquisizione di urgenza di presidi medici e sanitari occasionati dall'emergenza Covid-19 a decorrere dal 17 luglio 2020.

Quasi entusiasta rispetto a tale norma è stata la reazione dei c.d. *modernizzatori della pubblica amministrazione*, secondo i quali il timore di incorrere in ipotesi di responsabilità erariale e nel reato di abuso d'ufficio, avrebbe dato luogo al fenomeno della c.d. *burocrazia difensiva*, con rallentamenti o addirittura blocchi dell'attività dell'amministrazione pubblica e conseguente lesione del principio costituzionale di buon andamento.

Voglio ricordare invece che già l'innalzamento della soglia di punibilità dei dipendenti pubblici alla colpa grave, come ben evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 371/1998, rispondeva al tentativo di *“predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa”*.

Oggi non è chiaro a quale principio giuridico, morale, etico, politico od anche solo di efficienza possa rispondere la invocata soppressione della colpa grave.

L'abolizione di uno dei due elementi c.d. soggettivi della responsabilità amministrativa, solleva seri dubbi di legittimità costituzionale, posto che la Consulta ha già affermato che l'imputazione della responsabilità ha come limite minimo la colpa grave (Corte cost., sentenza n.340/2001), mentre con l'assetto attualmente previsto questo limite si innalzerebbe, anzi, si esaurirebbe, nelle sole fattispecie dolose.

E' quindi sommo auspicio che il nuovo Governo della Repubblica, che per bocca del Presidente del Consiglio dei Ministri ha manifestato pieno apprezzamento ed ampia fiducia nell'operato della Corte dei conti e lo stesso Parlamento, vogliano porre un freno alle suddette tendenze o, perlomeno, limitarne la portata temporale, rifuggendo dalla tentazione di farle assurgere a modifica di sistema ed abbandonando il confuso, pericoloso ed inattuale ideale secondo il quale l'amministrazione della Repubblica è uguale a quella di una azienda privata.

§

Dati sull'andamento delle attività della Procura contabile.

Nel 2020 il totale dei procedimenti incardinati innanzi la Procura regionale è stato di complessivi 4.817, un numero

sensibilmente più elevato (+14,22%) rispetto a quello dell'anno precedente, quando erano stati 4.224; a fine anno la giacenza era di 3.026 vertenze, rispetto alle 2.529 del 2019 ed alle 2.995 del 2018, con un incremento comunque delle vertenze trattate e definite.

A questo incremento hanno contribuito i numerosi fascicoli aperti con riguardo a fatti collegati alla fase pandemica ed ai correlati acquisti di beni, merci e servizi da parte degli enti del S.S.R., ai decessi presso le R.S.A. e case di cura, ai procedimenti per eque riparazioni pagate all'esito dei procedimenti di cui alla legge Pinto.

Tra le 2.288 denunce pervenute, risultano in aumento quelle discendenti o dalla trasmissione di sentenze e provvedimenti giurisdizionali ovvero acquisite d'ufficio sulla base delle sentenze del TAR, del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione pubblicate sulle rispettive banche dati telematiche. Una separata menzione meritano le oltre 500 denunce fatte pervenire nel mese di luglio 2020 da Finpiemonte S.p.a., società *in house* della Regione, incaricata dei pagamenti di fondi pubblici alle imprese per incentivi, alcune delle quali, tuttavia, risalgono a pagamenti effettuati ben prima del quinquennio.

L'incremento del numero degli inviti a dedurre rispetto ai due anni precedenti è stato superiore a quello delle sopravvenienze di fascicoli in termini percentuali, passando dai 47 del 2018, ai 76 del 2019 giungendo ai 96 dell'anno

decorso (+104,25%), con, cioè, un più che raddoppio degli stessi rispetto all'anno 2018. Conseguentemente, si è innalzato in maniera significativa il numero dei soggetti invitati ai quali è stato notificato l'invito a dedurre, giunti a 352.

Gli atti istruttori e di impulso alle indagini in corso sono ulteriormente aumentati rispetto all'anno precedente, passando dai 677 del 2018 ai 902 del 2019, per giungere ai 1.235 del 2020. Pertanto, il rapporto tra fascicoli pendenti al 31 dicembre ed inviti a dedurre¹ è passato da 63,7 del 2018 a 33,3 del 2019 a 31,5 del 2020, con un ulteriore miglioramento della redditività ed un raddoppio secco rispetto al 2018.

Le movimentazioni di fascicoli nell'arco dell'anno si sono raddoppiate rispetto all'anno 2018, allorché erano state 677, giungendo alle 1.235 del 2020, con un rapporto tra fascicoli totali e movimentati al 3,9 (era 4,68 nel 2019).

Sono state emesse, nel corso del 2020, ben 75 citazioni, con una richiesta risarcitoria totale di 22,47 milioni di euro, che portano la Procura piemontese al terzo posto nazionale per produttività, a pari merito con la Lombardia, pur con una cronica insufficienza del personale amministrativo, indispensabile al funzionamento di qualunque ufficio giudiziario.

¹ Il rapporto è esplicativo del numero delle denunce per le quali viene avviato l'esercizio dell'azione da parte del P.M.

Le citazioni più significative depositate hanno riguardato variegate materie.

Si segnala per assoluta novità ed interesse di portata nazionale, quella relativa al danno conseguente ad esborsi per multe pagate dallo Stato a seguito di sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia.

In particolare, con sentenza del 26 aprile 2007, è stato statuito come la Repubblica Italiana 'sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva 75/442 sui rifiuti pericolosi e della direttiva del Consiglio 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti. Con successiva sentenza del 2 dicembre 2014, la Corte di Giustizia Europea ha calcolato una penalità forfettaria esigibile per un importo iniziale di euro 40.000.000 per la continuazione dell'infrazione tra la prima e la seconda sentenza di condanna, in merito a 223 discariche oggetto di contestazione. Oltre a tale penalità forfettaria, la Corte di Giustizia ha imposto il pagamento di una sanzione semestrale per 200 discariche ubicate in 18 regioni italiane, una delle quali (di rifiuti pericolosi), situata in Regione Piemonte.

E' stato poi avviato un giudizio per il danno erariale da mancata entrata, subito dalla Gestione Governativa Navigazione Laghi e, per essa, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cagionato dagli amministratori e dirigenti di un Comune sito su un lago navigabile, i quali, nel corso degli anni, al di fuori di una programmazione ordinata del trasporto pubblico non di linea, hanno consentito ad un numero sempre maggiore di titolari di licenze di trasporto del tipo taxi o noleggio con conducente, di esercitare, senza autorizzazione, né

concessione regionale, un vero e proprio trasporto pubblico di linea di passeggeri.

Un altro giudizio, da poco esitato in una sentenza di parziale accoglimento, ha riguardato il danno conseguente al crollo di un soffitto di una palestra appena finita di ristrutturare. Sono stati convenuti per il crollo, il direttore dei lavori, i componenti dell'Ufficio di direzione dei lavori, il collaudatore in corso d'opera e non solo finale, nonché il collaudatore c.d. strutturale. Dalla perizia in sede penale era infatti emerso come la realizzazione delle opere, con le modalità indicate dai progettisti, era stata carente e mal realizzata, figurandosi così un chiaro concorso di responsabilità nella determinazione del danno.

Diversi giudizi attivati hanno riguardato la indebita percezione di finanziamenti pubblici da parte di imprese, poi dichiarate fallite o che hanno mutato l'attività senza autorizzazione o non hanno mantenuto l'investimento per un quinquennio o, comunque, hanno violato la convenzione stipulata con Finpiemonte.

In un caso, ad esempio, una società ha indebitamente percepito un finanziamento pubblico di complessivi euro 212.000,00, attestando nella domanda di finanziamento false prospettive di crescita e sviluppo aziendale e destinando il totale del contributo pubblico ricevuto a finalità privatistiche estranee a quelle indicate nella domanda approvata.

Una citazione ha riguardato i danni conseguenti alla violazione di regole di minima diligenza nella gestione del procedimento di gara

d'appalto, che avrebbero imposto al R.U.P., di verificare la correttezza del disciplinare di gara, nella parte relativa alla formula di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa in esso contenuta, al presidente ed ai componenti della commissione di gara, di astenersi dal modificare le regole di gara ad offerte aperte e al direttore amministrativo dell'ente pubblico e dirigente preposto all'approvazione definitiva dell'aggiudicazione, di esaminare gli atti della gara e non confermare il risultato illegittimo della procedura di gara viziata.

Alcune citazioni hanno riguardato il fenomeno del mancato riversamento dell'imposta di soggiorno da parte di gestori di strutture ricettive alberghiere ai quali è stato contestato, quale danno ulteriore al mero mancato introito fiscale da parte del Comune impositore, un ulteriore danno per il mancato conseguimento del previsto equilibrio nella utilizzazione delle risorse o il sovvertimento dell'ordine di priorità delle varie spese stabilito dalle previsioni di bilancio, derivante dalla sopravvenuta ed inaspettata mancanza di entrate per le casse comunali

Si segnala un'azione di responsabilità amministrativa per il danno cagionato ad una ASL da un dirigente medico, il quale, in giorni e orari diversi da quelli indicati per lo svolgimento dell'attività intramuraria, attestando falsamente la sua presenza in servizio attraverso la timbratura del cartellino in ingresso, svolgeva attività professionale retribuita in favore di committenti privati e all'esterno della struttura sanitaria, effettuando, in particolare, visite per

l'accertamento dell'idoneità al rilascio di patenti di guida presso varie autoscuole.

Una citazione ha avuto ad oggetto un ingente danno subito da una Università dalla gestione del fondo economale assegnato ad un dipartimento; è stata contestata la tenuta irregolare della contabilità e l'appropriazione delle somme delle quali il responsabile del servizio aveva il maneggio e sono stati convenuti in giudizio anche i direttori di dipartimento, seppur a titolo di responsabilità sussidiaria, avendo i medesimi colposamente ommesso di esercitare la dovuta vigilanza sull'operato della responsabile del fondo economale.

I giudizi per resa di conto, che erano stati appena 23 nel 2018, sono arrivati a 107 nel 2019, giungendo a ben 480 nel 2020; gli stessi sono per la quasi totalità collegati al mancato adempimento dell'obbligo dei consegnatari delle azioni e delle partecipazioni comunali in società ed altri organismi, del relativo conto giudiziale alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Infine, il numero di pareri resi sui conti giudiziali esaminati dalla Sezione è arrivato a 1.174.

§

Le segnalazioni di danni erariali ex officio ed il problema delle interruzioni del termine prescrizione.

Proprio in ordine alla trasmissione di segnalazione di danno da parte dei due principali soggetti pubblici regionali

incaricati di pagamenti di fondi, benefici, sussidi e provvigioni in favore di imprese - cioè oltre alla società regionale Finpiemonte S.p.a., anche l'Arpea, che si occupa delle erogazioni in agricoltura - non posso che rinnovare l'invito a segnalare immediatamente tutti i provvedimenti di recupero comunicati o notificati alle imprese beneficiarie.

Infatti i provvedimenti amministrativi di recupero spesso sono un segnale inequivoco e chiaro della lesione del rapporto di servizio che lega il beneficiario del finanziamento all'amministrazione concedente e tale lesione, a sua volta ed in una gran parte dei casi, è il sintomo della esistenza di un danno all'erario, nei limiti in cui l'elargizione è stata svilita in quanto non utilizzata per il perseguimento di pubblici e generali interessi.

Colgo l'occasione per rivolgere una ulteriore raccomandazione, come già fatto in occasione dell'intervento sulla parificazione del rendiconto regionale dello scorso settembre del 2020, al Signor Presidente della Giunta regionale affinché siano date precise direttive, vincolanti ed imperative, alle agenzie regionali di pagamento Arpea e Finpiemonte, in ordine alla immediatezza delle segnalazioni di possibili danni erariali ed alla doverosità di procedere al controllo subitaneo delle autocertificazioni dei beneficiari finali delle pubbliche provvidenze e sovvenzioni, specie in fase di completamento delle attività finanziate.

L'attività di segnalazione a questa Procura da parte di Finpiemonte S.p.a. ed Arpea, dovrebbe essere cadenzata quanto costante, in maniera da garantire una verifica puntuale di eventuali fattispecie di danno all'erario che abbiano a verificarsi, nell'immediatezza della distrazione o della appropriazione delle risorse pubbliche. Ciò al fine di ridurre al minimo fisiologico i pericoli della prescrizione dell'azione erariale che ha subito una drastica impennata di casi con la introduzione delle disposizioni del Codice di Giustizia Contabile che hanno fortemente ridotto la possibilità per le Procure della Corte dei conti di interrompere i termini prescrizionali al di fuori dei casi di emissione dell'invito a dedurre.

In questo senso ritengo che la disposizione dell'art.66 del Codice di Giustizia Contabile, per la parte in cui prevede che il termine quinquennale di prescrizione possa essere interrotto per una sola volta ed in cui stabilisce che il termine complessivo di prescrizione non possa comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso, costituisca una ingiustificata menomazione al principio generale di cui all'art.2943 cod. civ., norma che consente al creditore una illimitata possibilità temporale di interruzione della prescrizione del diritto di credito. L'art.66 del Codice di Giustizia Contabile sembra infatti voler spingere un istituto di diritto sostanziale, quale quello della prescrizione del diritto di credito, verso l'ambito tipico delle prescrizioni penali – ove si scinde tra prescrizione del reato e prescrizione della pena –

disancorando però, in maniera del tutto anomala, il processo contabile dallo schema del giudizio risarcitorio classico.

L'obiettivo della prescrizione, oltre al suo ruolo stabilizzatore, consiste, da un lato, nella stigmatizzazione dell'indolenza del creditore che non dà prova di diligenza per far valere i propri diritti. Dall'altro lato, la prescrizione mira a limitare il contenzioso legato a vecchie controversie, che implicano un rischio elevato di soluzioni arbitrarie a causa delle difficoltà probatorie.

Tale istituto è regolato in maniera differente nei diversi sistemi giuridici e, anche all'interno di uno stesso sistema giuridico, per diverse categorie di crediti. L'istituto della prescrizione non consiste unicamente in un termine, ma comprende l'insieme delle condizioni relative alla sua applicazione, in particolare il *dies a quo*, le modalità di calcolo del termine, le cause di sospensione e di interruzione, la possibilità per le parti di modificare il termine, gli effetti della scadenza del termine, eccetera.

L'insieme delle suddette modalità, che possono essere previste da disposizioni differenti, forma un tutto inscindibile. Solo l'integralità della regolamentazione permette di valutare la portata reale della prescrizione.

Occorre osservare che in virtù dell'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento finanziario, ogni credito dell'Unione appurato come certo, liquido ed esigibile deve essere oggetto

di accertamento mediante un ordine di riscossione, seguito da una nota di addebito indirizzata al debitore. L'articolo 78, paragrafo 1, delle modalità d'esecuzione, definisce l'accertamento di un credito da parte dell'ordinatore dell'Unione come *«il riconoscimento del diritto vantato [dall'Unione] nei confronti di un debitore e la formazione del titolo ad esigere dal debitore il pagamento del debito»*.

Ora è evidente che poiché la Procura contabile tutela ontologicamente e, direi, naturalmente gli interessi finanziari anche dell'Unione Europea, ogni e qualunque disposizione potenzialmente ed astrattamente lesiva di tali interessi – come, appunto, quella che limita le facoltà di interruzione della prescrizione da parte del creditore erariale – deve necessariamente fare i conti con le disposizioni (e le interpretazioni) dei Trattati della Unione.

Vero è poi che chiamata a valutare la costituzionalità di norme che prolungavano i termini della prescrizione penale, il Giudice delle leggi ha ricordato, nella sentenza 112/2018, come il legislatore sia *“certamente abilitato a introdurre deroghe alla regola generale da lui stesso dettata, nella quale non può scorgersi una forma necessaria di attuazione dei principi costituzionali (sentenza n.455 del 1998, ordinanza n.288 del 1999). Resta in facoltà del legislatore, in specie, stabilire termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari per determinati reati, in ragione sia del particolare allarme sociale da essi generato, che conferisca loro «una “resistenza all'oblio” nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta*

sanzionatoria»; sia della speciale complessità delle indagini richieste per l'accertamento dei fatti integrativi dei reati stessi e della laboriosità della loro verifica processuale, «cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva» (sentenza n. 143 del 2014).»

Invero non può disconoscersi come la materia della prescrizione penale sia stata, a sua volta, oggetto di una importante riforma, entrata in vigore il 1° gennaio 2020, che appare improntata al criterio della flessibilità del termine.

Con l'approvazione della Legge 9 gennaio 2019, n.3, il decorso della prescrizione viene sospeso con la sentenza di primo grado o con il decreto di condanna, terminando così di decorrere con l'emissione del provvedimento giurisdizionale di primo grado. Ciò, indipendentemente dal contenuto della sentenza, sia essa di condanna o di assoluzione.

Non dovrebbe mai dimenticarsi – allorché si disquisisce di prescrizione dell'azione di danno amministrativo-contabile - che il recupero delle somme ingiustamente locupletate all'erario è un dovere nei confronti della collettività, dovere che non andrebbe in alcun caso piegato ad istanze ed impulsi impropri di chi, ammantandosi di giaculatorie sulla inefficienza dell'amministrazione e sul terrore di esporsi ad infiniti processi, continua a sperperare pubbliche risorse sottraendole alle collettività ed ai rispettivi bisogni.

Se quindi un intervento legislativo volesse essere invocato, sarebbe diverso dallo spirito dell'attuale art.66 del Codice di Giustizia Contabile, in ossequio ai principi comunitari di tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed a quelli costituzionalmente orientati (Corte cost., n.112/2018, cit.), per i quali resta in facoltà del legislatore, in specie, stabilire termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari per determinati "reati", in ragione sia del particolare allarme sociale da essi generato, che conferisca loro «una "resistenza all'oblio" nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria».

D'altrocanto e concludendo sul punto, ove volesse assimilarsi la prescrizione dell'azione di danno erariale a quella penale, non bisognerebbe trascurare che la sentenza resa dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in causa Taricco ha stabilito che l'art.325 del Trattato ha efficacia diretta e comporta l'obbligo di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione dei reati allorché comprometta l'effettività della sanzione (in questo senso Corte costituzionale n.24/2017 et ord. 243/2018).

§

Le poche denunce dagli organi di controllo interno

Anche nel 2020 le denunce pervenute dagli organi di controllo interno e dai revisori delle amministrazioni pubbliche sono rimaste assolutamente trascurabili, appena 4

su 1.719 amministrazioni pubbliche; in altri termini solo lo 0,0023% delle amministrazioni con sede in Piemonte presenterebbe aspetti di possibile danno erariale nelle scelte gestionali esaminate dagli organi di controllo interno.

Viene da interrogarsi se non sia questo il segno ormai acclamato e palese di una sostanziale inutilità dei controlli interni a fini preventivi della corruzione e, per quel che ci riguarda, della malamministrazione. Eppure, sono sotto gli occhi di tutti i casi di cronaca giudiziaria con il coinvolgimento diretto di dirigenti, funzionari e rappresentanti delle istituzioni che hanno imposto anche la adozione di misure cautelari restrittive della libertà personale, in numero ben superiore alle denunce fatte pervenire dagli organi di controllo.

Se anzi si volesse riportare la questione del funzionamento dei controlli interni a quanto accaduto con riguardo agli appalti sanitari collegati all'emergenza da Covid-19, se ne dovrebbe trarre un giudizio affatto positivo, posto che nessuna denuncia, eccezion fatta per un unico caso segnalato dall'Unità regionale di crisi, è stata presentata alla Procura contabile dagli organi di controllo interno della Regione Piemonte o da quelli delle singole aziende sanitarie ed ospedaliere, pur in presenza di diversi casi che hanno avuto ampio spazio nelle cronache dei mesi scorsi.

Di tale inutilità avevo già avuto occasione di trattare nella relazione di inaugurazione dello scorso anno, onde, fosse altro per esigenze di brevità e per evitare di ripetere considerazioni

su quelli che da fenomeni patologici dell'organizzazione amministrativa, sono diventati problemi ordinamentali generali i quali minano la lotta alla corruzione, agli sperperi, alle inefficienze sempre a gran voce propugnata dagli attori istituzionali.

Una ultima annotazione sull'importo recuperato nell'anno, in esito a sentenze esecutive di I° e II° grado, anche pregresse, che ammonta ad € 1.461.534,30, a fronte di 47 pronunce azionate.

§

In conclusione, sia consentito rivolgere un sincero ringraziamento per l'opera di assiduo e diligente lavoro, meritevole di elogio, ai colleghi tutti della Procura regionale ed al personale amministrativo, il cui numero rimane drammaticamente esiguo alla luce delle imprescindibili esigenze di adeguamento delle modalità operative a più elevati *standard* di qualità, che richiederebbero un adeguamento incrementale della pianta organica, ferma ad una consistenza di sole 17 unità, di cui due vacanti.

Di tutti uno il proposito, una la fede e la costante volontà:
Giustizia!

Un ringraziamento ed un apprezzamento doverosi, vanno anche alla Guardia di Finanza, che nel corso del 2020 ha portato avanti importanti deleghe conferitegli, tra cui una indagine su un danno erariale già contestato di oltre 130

milioni di euro legato ai TEE (titoli di efficienza energetica), pur con le inevitabili difficoltà legate alla fase emergenziale: rispetto alle forze messe in campo dal Corpo a supporto delle attività di indagine della Procura contabile sento di rivolgere un invito affinché siano assegnate maggiori unità e forze organizzative al Distaccamento presso la Corte dei conti, facente parte del Nucleo tutela della spesa pubblica, in una ottica di ulteriore progressiva e maggiore specializzazione.

Un ringraziamento va anche alle altre Forze di Polizia che hanno prestato la propria attività nell'ambito di deleghe: all'Arma dei Carabinieri, con la quale, all'esito di una convenzione formativa nazionale, sono state proficuamente sperimentate alcune ore di formazione sulle materie del danno erariale e del giudizio di responsabilità innanzi la Corte dei conti. In particolare, il mio ringraziamento va al Comando provinciale di Torino, al NAS ed ai Carabinieri del Nucleo tutela patrimonio artistico, con i quali ultimi sono in corso importanti indagini in materia di abbandono di beni culturali sul territorio cittadino.

Un ringraziamento anche alla Polizia di Stato di cui questa Procura si è avvalsa con riferimento ad una delicata attività di indagine inerente la gestione delle chiamate di emergenza dai medici di base ai centralini degli uffici territoriali di prevenzione delle ASL, in occasione del picco della pandemia.

I miei ringraziamenti devo porgere anche all'Agenzia del Demanio di Torino per l'ottimo ausilio garantito in una

indagine su importanti cespiti del patrimonio pubblico sui quali da quasi venti anni l'opinione pubblica domanda a gran voce conto ed all'Esercito Italiano, che ha svolto e continua a garantire, un supporto scientifico e tecnologico senza pari in attività di verifica di manufatti pubblici intorno ai quali ruotano importanti attività investigative in fase di conclusione nei prossimi mesi.

In questo senso, senza timore di smentite, può dirsi che l'attività di acquisizione probatoria relativa a possibili danni erariali si sta avvalendo anche di tecnologie e di supporto terzo che potrebbe garantire risultati inusitati e sorprendenti.

§

Signor Presidente,

mi piace dunque concludere questo mio intervento con le parole del Capo Provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, pronunciate il 15 luglio del 1946 all'Assemblea Costituente:

“Accingiamoci, adunque, alla nostra opera senza temerarie esaltazioni e senza sterili scoramenti, col grido che erompe dai nostri cuori, pervasi dalla tristezza dell'ora ma ardenti sempre di speranza e di amore per la Patria: che Iddio acceleri e protegga la resurrezione dell'Italia!”

Per proseguire nell'esercizio delle alte, necessarie ed immanenti funzioni tutte assegnate dalla Costituzione alla Corte dei conti, che non consentono remora, chiedo che V. E.

Illustrissimo Signor Presidente, voglia dichiarare aperto il nuovo anno giudiziario 2021 della Corte dei conti per la Regione Piemonte.

TABELLE

DATI GENERALI TRIENNIO 2018 - 2020

	2018	2019	2020
PROCEDIMENTI PENDENTI A INIZIO ANNO	3.154	2.995	2.529
NUOVE DENUNCE	1.030	1.229	2.288
TOTALE CARICO	4.184	4.224	4.817
ARCHIVIAZIONI	737	1.600	1.253
ARCHIVIAZIONI IMMEDIATE	451	232	583
CITAZIONI	35	41	75
RICORSI APPLICAZIONE SANZIONI PECUNIARIE	0	0	15
RICORSI IN OPPOSIZIONE	0	0	13
CITAZIONI IN RIASSUNZIONE	0	2	2
CONTRORICORSI PER CASSAZIONE	1	0	1
GIUDIZI PER RESA DI CONTO	23	107	480
INVITI A DEDURRE	47	60	96
DECRETI E ATTI ISTRUTTORI	677	1.134	1.235
PARERI SUI CONTI	1.114	1.059	1.174
CONCLUSIONI SUI CONTI	125	246	127
PARERI SUGLI ABBREVIATI	33	10	23
PROCEDIMENTI PENDENTI A FINE ANNO	2.995	2.529	3.026

CARICO DELL'UFFICIO E ATTIVITA' ISTRUTTORIA

	2018	2019	2020
(A) fascicoli pendenti al 01/01	3.154	2.995	2.537
(B) denunce pervenute nell'anno	1.030	1.229	2.288
© movimentazioni complessive nell'anno per attività istruttoria	677	902	1.235
(D) fascicoli pendenti al 31/12	2.995	2.529	3.026
(E) rapporto totali/movimentati	6,18	4,68	3,9
(F) rapporto pervenuti/movimentati	1,52	1,36	1,9

RAPPORTO FASCICOLI PENDENTI ED ARCHIVIATI

	2018	2019	2020
fascicoli pendenti al 31/12	2.995	2.529	3.026
fascicoli archiviati nell'anno *	1.131	1.832	1.836
rapporto pendenti/archiviati	2,6	1,4	1,6

* includono le archiviazioni immediate

RAPPORTO FASCICOLI PENDENTI ED INVITI A DEDURRE

	2018	2019	2020
fascicoli pendenti al 31/12	2.995	2.529	3.026
inviti a dedurre	47	76	96
rapporto pendenti/inviti a dedurre	63,7	33,3	31,5

RAPPORTO FASCICOLI PENDENTI ED AMMINISTRAZIONI CON SEDE IN PIEMONTE

	2018	2019	2020
fascicoli pendenti al 31/12	2.995	2.529	3.026
numero di amministrazioni pubbliche con sede in Piemonte (dato ISTAT 2017)	1.719	1.719	1.719
rapporto pendenze/amministrazioni	1,7	1,5	1,8
dato nazionale fascicoli pendenti al 31/12	82.622	86.470	86.523
numero di amministrazioni pubbliche con sede in Italia (dato ISTAT 2017)	12.848	12.848	12.848
rapporto nazionale pendenze/amministrazioni	6,4	6,7	6,7

ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA

Anno	Amministrazione Danneggiata	Numero di Sentenze in esecuzione	Importo recuperato nell'anno di riferimento in esito a sentenze esecutive di I e II grado anche pregresse
2018	STATO	15	665.988,32
	ENTI LOCALI	30	2.061.485,58
	A.S.L.	12	253.726,86
	ALTRI ENTI	2	10.501,67
	TOTALE	59	2.991.702,43
2019	STATO	59	3.134.400,73
	ENTI LOCALI		
	A.S.L.		
	ALTRI ENTI		
	TOTALE	59	3.134.400,73
2020	STATO	17	247.176,10
	ENTI LOCALI	12	449.930,54
	A.S.L.	17	757.216,24
	ALTRI ENTI	1	7.211,42
	TOTALE	47	1.461.534,30

INDICE

Considerazioni generali	1
Verso un <i>de profundis</i> della colpa grave?.....	5
Dati sull'andamento delle attività della Procura contabile	9
Le segnalazioni di danni erariali <i>ex officio</i> ed il problema delle interruzioni del termine prescrizione.....	15
Le poche denunce dagli organi di controllo interno.....	21
Conclusioni	23
Tabelle	27

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

