



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2022

Intervento del

Procuratore generale
Angelo Canale



Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022

Intervento del

Procuratore generale
Angelo Canale

Roma, 1 marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite

Buongiorno,

rivolgo un deferente saluto al signor Presidente della Repubblica, che ci onora della sua presenza; saluto il signor Presidente del Consiglio e tutte le Autorità politiche, giudiziarie, civili e militari qui presenti, nonché i cittadini che ci seguono dalla diretta televisiva; un saluto rivolgo al Presidente della Corte dei conti, ai componenti del Consiglio di Presidenza e a tutti i colleghi e collaboratori amministrativi che ci seguono *in streaming*.

La presente circostanza è, come sempre, l'occasione per tracciare il bilancio delle attività svolte dal Pubblico Ministero contabile nell'anno trascorso e per rinnovare, alla presenza delle più alte autorità dello Stato, l'impegno a non venir meno, nell'anno giudiziario che sta per avviarsi, ai doveri che qualificano la nostra funzione.

E in primo luogo al dovere di tutelare, in sinergia con le sezioni del controllo, la sana gestione finanziaria delle risorse pubbliche, anche di provenienza europea, come quelle legate all'attuazione del PNRR.

Nostro dovere è assicurare, attraverso la forza deterrente della nostra fattiva presenza e delle nostre iniziative, che si esprimono con azioni risarcitorie e sanzionatorie, il corretto e proficuo impiego di tali risorse, nel quadro dei principi costituzionali e per le finalità espresse nei bilanci dello Stato, delle Regioni, degli enti territoriali e degli enti pubblici, nonché rinvenienti nelle disposizioni finanziarie europee.

A tali complessi doveri, si aggiunge quello, concorrente e condiviso con il pubblico ministero ordinario, volto a tutelare l'integrità dell'ordinamento generale.

Dunque, come tante volte sottolineato, la giustizia contabile, presso la quale opera l'ufficio del pubblico ministero, è presidio di corretta gestione finanziaria non disgiunto dalla tutela dell'ordinamento; è presidio di legalità ed è questo, con le recenti parole di Papa Francesco, *“un compito fondamentale, perché la legalità tutela tutti. È garanzia di uguaglianza”*.

Prima di illustrare in sintesi i dati più significativi, non posso esimermi dal sottolineare che la nostra attività nel corso del 2021 è stata

condizionata dalle limitazioni introdotte già nel 2020 che, al dichiarato scopo di assicurare amministratori e funzionari e accelerare la ripresa del Paese, hanno ristretto il perimetro della responsabilità amministrativa-contabile.

Ho espresso da subito e in ogni occasione la perplessità del pubblico ministero contabile sul merito di una tale scelta.

Torno sul tema perché, avuto riguardo alle reiterate errate rappresentazioni offerte all'opinione pubblica, voglio essere particolarmente chiaro, e spero anche convincente.

La giustizia contabile – come si è appena detto – tutela la gestione finanziaria delle risorse pubbliche e, nel più assoluto rispetto delle garanzie difensive e del giusto processo, in conformità ai principi espressi dal Codice di giustizia contabile introdotto nel 2016, interviene soltanto, e lo sottolineo, nei casi di accertate condotte dolose o gravemente colpose causative di pregiudizio alle risorse pubbliche.

È una giustizia sostanzialista, più che formalista: non si è infatti chiamati a rispondere di meri errori, di una disattenzione, di inadempienze formali o per una firma incauta.

La giustizia contabile non è un evento che casualmente incombe sui pubblici amministratori e sui pubblici funzionari; non è un “rischio” per il pubblico funzionario coscienzioso, accorto, rispettoso delle leggi, che tale rischio non deve percepire nemmeno psicologicamente: è invece un rischio concreto e reale e lo deve essere, ed è un bene che lo sia, per il funzionario che coscientemente trascura gravemente i propri doveri, che subordina l’interesse pubblico all’interesse privato o personale, che viola le leggi, che dissipa le risorse della comunità.

Ma più delle parole contano i fatti, i numeri, sui quali intendo almeno un poco soffermarmi atteso che, forse al fine di dare l’immagine di una giustizia contabile fin troppo pervasiva, invadente, esageratamente severa, si torna spesso a parlare dell’azione amministrativa frenata dalle iniziative della magistratura contabile.

I numeri in verità forniscono una diversa rappresentazione.

Recentemente il tema delle responsabilità degli amministratori degli enti locali e dei sindaci, in particolare, è venuto in rilievo anche in sede legislativa; ed è per questa ragione, e per offrire un contributo di conoscenza, che uno dei capitoli della Relazione scritta, oggi depositata, è dedicato proprio al tema.

L'obiettivo, con tale scelta, è stato quello di ricostruire, con riferimenti numerici e statistici e non con suggestioni, il reale quadro relativo al numero dei processi, ai loro esiti e alla tipologia delle fattispecie oggetto di azioni risarcitorie concernenti l'ambito degli enti locali.

Nel triennio 2019/2021 – anni condizionati in parte dalle limitazioni imposte dalla pandemia – la Corte dei conti ha complessivamente pronunciato, in materia di responsabilità erariale, 3.165 sentenze, di queste solo 371 hanno riguardato l'ambito degli enti territoriali (come noto, rappresentato da circa 8.000 comuni, 20 regioni, province autonome, città metropolitane, etc.): le 371 sentenze

rappresentano meno del 12 per cento del totale: un dato numerico assolutamente marginale.

Un dato ancora meno significativo se raffrontato alle diverse migliaia di denunce e soprattutto di archiviazioni.

Concentrando l'analisi alle sole sentenze di condanna di sindaci, amministratori e funzionari di enti locali, il numero scende da 371 a 289; quelle dei soli sindaci sono state, in un triennio, 87.

Quest'ultimo dato rappresenta circa il 2.7 per cento del totale generale delle sentenze pronunciate dalle sezioni regionali della Corte dei conti nell'indicato triennio.

Nel 2021 le sentenze di responsabilità erariale che hanno riguardato l'ambito degli enti locali sono state 153, delle quali 97 sono state di condanna: di esse 22 hanno comportato la condanna di soli sindaci.

Con questi numeri a me sembra difficilmente comprensibile prevedere – come si ipotizza in sede legislativa – per i sindaci, e solo per essi, una (ulteriore) attenuazione della responsabilità erariale,

ancora una volta non considerando che questa non è legata “alla carica”, cioè al fatto oggettivo di essere sindaco, ma solo ad accertate gravi condotte illecite e dannose commesse nell’esercizio della carica.

Mi fermo qui, perché quanto esposto è già sufficiente a sottolineare come il tema della responsabilità erariale nell’ambito delle amministrazioni locali sia stato spesso oggetto di una rappresentazione, direi, un poco forzata, forse strumentalmente forzata, volta a rappresentare che la “paura dalla firma” o la c.d. burocrazia difensiva, fenomeni che non nego ma che hanno ben altre cause strutturali, come il limitato investimento nella formazione del personale pubblico, siano in larga misura riconducibili alla pressione esercitata dalla giustizia contabile. Ciò chiarito, occorre però interrogarsi se sulla “realtà”, rappresentata dai numeri – quelli veri! – relativi a citazioni, sentenze, condanne, assoluzioni, etc. non prevalga piuttosto, nella informazione che è talvolta fornita all’opinione pubblica, una non appropriata “percezione”, indotta, ad esempio, dalla pubblicità di iniziative istruttorie ancora nella fase embrionale, magari destinate poi a risolversi

in archiviazioni, o dalla notizia di giudizi di responsabilità erariale avviati sulla base di prospettazioni che, successivamente, in sede dibattimentale, quando nel contraddittorio delle parti si vagliano gli elementi di prova, non mostrano l'adeguata, necessaria forza persuasiva per giungere ad una condanna.

Tutto ciò, tenuto conto anche della legge sulla presunzione di innocenza, dovrebbe indurre tutti, e soprattutto i magistrati del pubblico ministero contabile, alla massima riservatezza e comunque a tener conto del valore che per i funzionari pubblici, per gli organi preposti alla gestione delle risorse pubbliche, per le Istituzioni hanno la credibilità e la fiducia dei cittadini, che possono essere compromesse anche da ipotesi e prospettazioni che se sono comunque doverose per il Pubblico Ministero che abbia già raccolto elementi probatori, continuano ad essere ipotesi ancora non vagliate e confermate dall'esito di un processo.

L'istruttoria, quando sia impropriamente divulgata, di per sé rischia di anticipare un esito istruttorio, una domanda giudiziale, che

potrebbe poi non esserci; e quest'ultima una condanna che potrebbe poi all'esito del processo non concretizzarsi.

Di tutto ciò i magistrati del Pubblico Ministero devono farsi carico nello svolgere i loro doverosi accertamenti con accuratezza non disgiunta da riservatezza e rispetto per la dignità delle persone.

La ricerca di un punto di equilibrio tra il diritto all'informazione pubblica e il diritto individuale a non essere danneggiati, talvolta anche irreversibilmente, da notizie di solo ipotizzate illecite condotte o di fatti dannosi ancora non giudizialmente accertati, è tema connesso in qualche misura al c.d. giusto processo, il cui perimetro va, a mio giudizio, oltre i confini delle aule di giustizia.

o

Passando ai dati di sintesi dell'anno giudiziario appena trascorso, va detto che nel 2021 le procure regionali presso le sezioni regionali della Corte dei conti, pur con le difficoltà legate alle limitazioni imposte dall'emergenza pandemica, hanno promosso, nel complesso, circa un

migliaio di giudizi di responsabilità, con richieste risarcitorie per circa 750 milioni di euro.

Nel medesimo periodo, grazie ai riti speciali introdotti con il Codice di giustizia contabile, comportanti la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma, sono stati recuperati oltre 17 milioni di euro. L'introduzione di questi riti nel quinquennio 2017-2021 ha determinato recuperi effettivi per oltre 70 milioni di euro.

Non va poi trascurato che nel 2021 danni per oltre 25 milioni di euro sono stati spontaneamente risarciti a seguito dell'invito a dedurre, cioè prima dell'avvio del giudizio.

Quanto alle fattispecie di danno contestate dalle procure regionali, oltre alle fattispecie di danno che definirei "tradizionali" (affidamenti di incarichi di consulenza ad estranei alla P.A. in assenza dei requisiti di legge, casi di *malagestio* del patrimonio pubblico, mancate entrate, assenteismo, etc.) spiccano nel trascorso anno quelle relative al comparto sanitario. Mi riferisco in particolare agli effetti di condotte illecite nelle procedure di appalto, per l'affidamento di servizi di

disinfezione, sterilizzazione, pulizia, lavanderia, etc. o per turbative d'asta per l'acquisto di strumentazione chirurgica; a indebiti rimborsi a farmacisti; al mancato utilizzo di attrezzature sanitarie; a irregolarità nell'affidamento di servizi di coperture assicurative; a gravi condotte illecite comportanti indebiti pagamenti (in un caso per oltre 18 milioni di euro, con accertate infiltrazioni della criminalità organizzata); agli indebiti rimborsi a strutture di cura private.

Sulle condotte illecite e dannose legate all'emergenza COVID – sulle quali per ragioni di tempo non posso trattenermi – la Relazione scritta dedica ampio spazio. Numerose istruttorie sono in corso e confermano condotte illecite negli acquisti di materiale sanitario, nella mancata utilizzazione di immobili attrezzati per l'emergenza COVID, nell'acquisto di tamponi, mascherine, nel pagamento di fatture per prestazioni mai effettuate, etc.

Induce all'amarezza rammentare che uno dei primi provvedimenti varati a seguito dell'emergenza COVID, il decreto legge n. 14 del 9 marzo 2020 (convertito, con modifiche, con legge n. 27 del 24 aprile

2020), dispose che tutti gli atti relativi ai contratti per l'acquisizione dei dispositivi di protezione individuale e medicali necessari a fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, nonché ogni altro atto negoziale conseguente alla necessità di far fronte alla medesima emergenza, fossero sottratti al controllo della Corte dei conti e la (eventuale) responsabilità contabile e amministrativa, collegata a tali atti negoziali, fosse comunque limitata ai soli casi di dolo del funzionario o dell'agente che li aveva posti in essere o che vi ha dato esecuzione.

Si abbassò la guardia, quando la si doveva alzare, come i fatti ci dicono.

o

Voglio sottolineare, su altro fronte, un dato significativo: il 20 per cento delle citazioni in giudizio hanno riguardato indebite percezioni di fondi europei e nazionali (le c.d. frodi), per una complessiva richiesta risarcitoria di oltre 231 milioni di euro. Un dato, quest'ultimo, in forte crescita – dal 2010 al 2021 è stato il più elevato – e ancora non

comprensivo delle più recenti iniziative di polizia giudiziaria nel contrasto alle frodi. Le tempistiche imposte dai termini difensivi e processuali proietteranno nel corrente anno 2022 le fattispecie emerse nel secondo semestre del 2021 e più di recente.

Dunque il contrasto alle frodi – che in un decennio ha prodotto azioni risarcitorie per circa un miliardo e mezzo di euro – si avvia a diventare, per il pubblico ministero contabile, l’obiettivo di maggior rilievo, anche grazie alla giurisprudenza della Cassazione in tema di estensione della giurisdizione contabile ai privati percettori di contributi nazionali ed europei.

Tale circostanza non è stata sottovalutata dalla neo istituita Procura europea, con la quale la Procura generale ha sottoscritto un protocollo di coordinamento operativo, al quale si attengono le procure regionali che, già nel 2021, sulla base di un mio indirizzo di coordinamento relativo alla tutela del PNRR, hanno cominciato a dare priorità al contrasto alle frodi.

E allora di tale attività, che si inserisce nel meccanismo dei controlli per la corretta gestione dei fondi del PNRR, bisogna opportunamente, anzi doverosamente, tener conto: bisogna tenerne conto quando si ipotizzano, magari in buona fede, misure per ridurre ulteriormente il perimetro della giurisdizione contabile.

Queste misure, quelle già operanti e quelle che si vorrebbero introdurre, determinano forse un beneficio per pochi, ma anche un sicuro danno per tutti e soprattutto per la finanza pubblica, gravata dei “costi” delle condotte illecite e dannose, che, se non oggetto di azioni risarcitorie, restano a carico dell’Erario.

Infatti, le generalizzate riduzioni, come quella posta in essere con l’art. 21 del D.L. n. 76/2020 per contrastare – in modo inappropriato, a mio giudizio – la c.d. paura della firma, rischiano di “spuntare le armi” delle procure regionali anche nei confronti di autori di frodi e dissipatori seriali di risorse pubbliche.

Non voglio credere che un tale effetto – che pure si fa già sentire – sia nelle intenzioni di chi ha il dovere etico e politico di perseguire il bene comune.

o

Com'è noto, la Procura generale rappresenta il Pubblico Ministero presso le sezioni centrali d'appello e cura la predisposizione, nei regolamenti successivi di giurisdizione, di ricorsi e controricorsi in Cassazione.

Ed ancora, la Procura generale interviene dinanzi alle Sezioni Riunite, sia “in composizione ordinaria”, per le questioni di massima e i regolamenti di competenza, sia “in speciale composizione”, per il contenzioso in tema di elenchi ISTAT, piani di riequilibrio e rimodulazioni, rendiconti dei gruppi consiliari regionali, giudizi di parifica.

Gli appelli pendenti al 1° gennaio 2021 erano 1.445; alla fine del 2021, nonostante i nuovi appelli introdotti (772, di cui 154 proposti dal

Procuratore generale e dai procuratori regionali e 618 dalle parti private), erano scesi a 1.335.

La Procura generale ha depositato, nei giudizi di appello, 1.161 requisitorie scritte e, attraverso i propri magistrati, è stata presente e ha concluso oralmente in tutti i giudizi d'appello nelle materie della contabilità pubblica.

°

Ai sensi dell'art. 12, comma 3, del Codice di giustizia contabile, il Procuratore generale “coordina” l'attività dei Procuratori regionali.

Ferma la titolarità dell'azione di responsabilità in capo ai Procuratori regionali, ho ritenuto che la funzione di coordinamento, intestata al Procuratore generale, non dovesse esprimersi solo attraverso atti formali di coordinamento, sulla scia di una prassi avviatasi alcune decenni or sono, ma anche attraverso la costante disponibilità del Procuratore generale all'incontro e al dialogo, alla ricerca di soluzioni che trasportassero sul piano pratico e tecnico-operativo il concetto di “unità dell'ufficio del pubblico ministero”.

Le procure regionali devono operare in sinergia e coordinamento tra di loro, secondo le priorità che possono emergere solo dalla visione d'insieme che ha il Procuratore generale: e in tale quadro ho indicato nella tutela del PNRR un obiettivo primario.

In materia di contrasto alle frodi, il coordinamento si traduce anche nel promuovere la più efficace sinergia tra le procure regionali della Corte dei conti italiana, l'OLAF e la neo istituita Procura europea (EPPO), nonché tra i pubblici ministeri contabili dei Paesi europei presso i quali operano organi di controllo che svolgono, come la nostra Corte dei conti, anche una funzione giurisdizionale.

Nel corso del 2021, la Procura generale, unitamente al COLAF, Comitato per la lotta contro le frodi (Afcos) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha promosso e ospitato il Convegno "CATONE", finanziato da OLAF, per lo scambio di esperienze e la condivisione di buone prassi operative tra tutti i soggetti che in ambito europeo operano nel contrasto alle frodi e nel recupero dei contributi indebitamente percepiti.

L'evento, trasmesso *on line*, è stato seguito da centinaia di operatori, magistrati di diversi Paesi, rappresentanti delle forze di polizia.

Ed ancora, nell'esercizio dell'attività di coordinamento la Procura generale, sulla via tracciata dal mio predecessore, ha promosso protocolli d'intesa con i vertici di Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Agenzia dei Monopoli.

In particolare, nel quadro delle iniziative di coordinamento, si è avviata con la Guardia di Finanza – e approfitto per ringraziare il Generale Zafarana e i suoi diretti collaboratori – la formazione congiunta di magistrati del Pubblico Ministero contabile e Ufficiali della Guardia di Finanza in servizio presso i nuclei regionali per la tutela della spesa pubblica.

o

In conclusione, signor Presidente, Autorità, l'Ufficio del Pubblico Ministero contabile è presente e fa il proprio dovere, nell'interesse generale.

Credo che meriti il rispetto delle Istituzioni e la fiducia dei cittadini, che in tanti spesso si rivolgono ai nostri uffici chiedendo che le risorse pubbliche siano spese correttamente e che siano perseguite le condotte illecite e dannose. Preoccupa nei cittadini il rischio che siano sprecate le risorse del PNRR.

“Non un euro dovrà essere sprecato”, dissi lo scorso anno.

E rinnovo qui e ora quell’impegno:

“Non un euro dovrà essere sprecato”.

E aggiungo:

“Tutti i responsabili di sprechi e dissipazione delle risorse pubbliche dovranno essere chiamati a rendere conto delle loro azioni, nei termini di Legge. Senza sconti per nessuno”.

°

Nel rinnovare sentimenti di stima e riconoscenza nei confronti del signor Presidente della Repubblica, che sentiamo particolarmente vicino, e del Presidente del Consiglio, per le belle parole e l’incoraggiamento che lo scorso anno volle trasmetterci e che sono ben

scolpite nella mia memoria; nel ringraziare, infine, per la collaborazione fattiva e proficua Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato, nonché, per la dedizione e l'impegno, i magistrati e il personale amministrativo in servizio presso la Procura generale e le Procure regionali.

Le chiedo, signor Presidente della Corte dei conti, di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2022 della Corte dei conti.

Angelo CANALE



CORTE DEI CONTI



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

