



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA BASILICATA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Vittorio Raeli

POTENZA, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA BASILICATA

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
VITTORIO RAEI

POTENZA 5 MARZO 2021

1. SALUTI E CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Signor Presidente,

Rivolgo il mio saluto a Lei, ai Colleghi della Sezione giurisdizionale e della Sezione di controllo, al rappresentante del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, alle Autorità civili, militari, politiche e religiose, agli Avvocati ed a tutti coloro che onorano con la loro presenza questa solenne cerimonia.

* * *

Premetto che il periodo trascorso dal mio insediamento avvenuto nel mese di febbraio dello scorso anno mi ha consentito una conoscenza più completa della attività della Procura regionale da me presieduta rispetto a quanto ho scritto nella precedente relazione.

* * *

Prima di passare all'esame dell'attività dell'Ufficio di Procura nel 2020, appare necessario qualche cenno sul contesto organizzativo nel quale essa si è svolta.

Nella precedente relazione, avevo sottolineato come l'avvenuto trasferimento, nel 2018, di due magistrati all'epoca in servizio presso l'Ufficio - entrambi eredi di un cospicuo arretrato - avesse comportato nel 2019 notevoli problematiche operative, a partire da una nuova redistribuzione del carico di lavoro tra il precedente Procuratore Regionale (già gravato dal maggior numero di vertenze) ed il neoassunto Dott. Stolfi¹, unici magistrati rimasti in servizio dopo la cessazione delle assegnazioni aggiuntive a suo tempo disposte.

L'assegnazione alla Procura regionale del dott. Guido Tarantelli,² neo sostituto procuratore generale, ha consentito di completare la pianta organica del personale di magistratura previsto

1 Il cui decreto di attribuzione di funzioni requirenti è stato vistato il 27.12.2018 e comunicato solo il 17.1.2019

2 Avvenuta con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in data 3 dicembre 2019.

in 2 unità, che, peraltro, appare inadeguata, in considerazione dell'accresciuto numero di vertenze aperte e della importanza delle stesse, come ho già fatto presente al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti,³in occasione della ridefinizione delle piante organiche degli Uffici della Corte dei conti.

Il primo atto adottato dal sottoscritto è stato, di conseguenza, una redistribuzione del carico di lavoro, attraverso la fissazione dei criteri di assegnazione dei fascicoli istruttori, in conformità a quanto disposto dall'articolo 54, comma 1, D.Lgs. 26 agosto 2016, n.174 (d'ora in poi, c.g.c.).

Prima di esporre l'attività svolta nel 2020, mi sia consentito di spendere alcune considerazioni preliminari al tema della organizzazione, dedicando qualche parola all'importanza che hanno per l'attività dei magistrati i profili organizzativi della macchina giudiziaria, in quanto è un dato assolutamente incontestabile quello della influenza della organizzazione giudiziaria sullo svolgimento della attività giurisdizionale qualunque sia l'ambito di competenza ad essere toccato.

Calando questa affermazione nel contesto della organizzazione della Procura regionale Basilicata, devo dire che appena assunte le funzioni di Procuratore regionale ho potuto comprendere che una vera politica della efficienza del servizio giustizia non possa essere affrontata se non si parte dalle condizioni di lavoro del personale e dai moduli organizzativi del lavoro in cui esso è inquadrato.

Le moderne scienze dell'amministrazione hanno messo in evidenza che una organizzazione del lavoro, che prescindendo dalla considerazione delle condizioni del personale in servizio, sia l'anticamera del fallimento di operazioni che sulla carta si presentano come efficientiste, ma che, alla prova dei fatti, dimostrano tutte le loro manchevolezze in termini di raggiungimento degli obiettivi in relazione alle risorse umane a disposizione.

³ Con e mail datata 8 febbraio 2021.

Ha scritto Giorgio Piccinino, uno dei maggiori psicoterapeuti italiani, che si è occupato dei problemi collegati alla condizione personale nell'ambiente di lavoro:

“Penso che un leader dovrebbe creare un clima di grande fiducia nel posto di lavoro in modo tale che i suoi collaboratori si sentano di rivolgersi a lui apertamente quando ci sono delle difficoltà. Un vero leader è pronto a sostenere e consolare, ad aiutare e rimediare, ad assistere e rinforzare, deve approfittare di ogni occasione per dare valore alle persone e alla collaborazione reciproca “⁴

Da una ricerca della Gallup⁵ del 2001, in Gran Bretagna risultava che 6 dipendenti sui 10 trovavano il proprio lavoro demoralizzante. Un ulteriore 20% non si prendeva cura del proprio lavoro facendo lo stretto necessario e spesso usava la malattia. Il costo di questo era di 48 miliardi di sterline l'anno. E ancora una volta si sottolineava come la relazione con il Capo fosse determinante nella motivazione dei collaboratori.

Gestire i collaboratori e motivarli, dunque.

E' questo il compito che attende un Capo dell'Ufficio, perché è al Capo dell'Ufficio che fanno riferimento, direttamente o indirettamente, le scelte organizzative, anche e soprattutto in tema di designazione dei collaboratori e di assegnazione dei compiti, dappoiché, come ha sottolineato il C.S.M., anche dopo il D.lgs. n. 29 del 1993, *“devono tuttora ritenersi operanti sia il principio di sorveglianza dei dirigenti degli uffici giudiziari sul personale del proprio ufficio, sia la disciplina generale secondo cui la direzione dei servizi, affidata ai responsabili delle segreterie e delle cancellerie, deve esercitarsi con il necessario consenso e con la prescritta collaborazione del magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario a cui rispondono per il funzionamento di detti servizi “⁶*

In questa ottica, ho iniziato, quindi, a rendermi conto delle condizioni di lavoro del personale amministrativo attraverso numerosi colloqui e ho verificato che occorreva procedere ad alcuni

4 Il piacere di lavorare, ed. Erickson.

5 Buckingham M.-Coffman C., Primo:rompere le regole, Ed. Baldinini&Castoldi.

6 Risposta a quesito del 25 giugno 1998.

cambiamenti organizzativi nella direzione di una maggiore ripresa del ruolo dei responsabili dei vari settori nei quali si articola l'organizzazione della Procura regionale.

Non è stato tempo sprecato quello di prendere in considerazione le opinioni altrui, i consigli, i suggerimenti e perché no anche le critiche.

In questo ho fatto mio quanto ha scritto Amartya Sen, Premio Nobel per l'Economia:

“Un punto di vista diverso pone una questione, che in molti casi, dopo un'adeguata considerazione, è possibile accantonare, ma non sempre. Se viviamo in un mondo circoscritto, fatto di convinzioni consolidate e di pratiche abituali, la ristrettezza dell'orizzonte rischia di rimanere un fattore non avvertito, non riconosciuto”⁷

Venendo, dunque, alle iniziative concrete che sono state assunte sul versante del personale, in considerazione della difficile situazione venutasi a creare a partire dall'8 marzo 2020, data di proclamazione dello stato d'emergenza, e con un orizzonte temporale incerto per quanta riguarda la cessazione dello stato dichiarato,⁸ si è proceduto ad autorizzare il c.d. lavoro agile del personale amministrativo, in modo da garantire le condizioni di sicurezza dell'ambiente di lavoro, con una aliquota ridotta di personale presente fisicamente in servizio, da individuarsi in base ad una programmazione settimanale formata sulla base di un criterio di turnazione.

Mi sono adoperato da subito, quindi, in sinergia con gli altri Vertici istituzionali ed il dirigente del S.A.U.R., dott. Tommaso Panza, che qui ringrazio, nell'adottare le misure organizzative previste dall'articolo 85, commi 2 e 3, del D.L. 17 marzo 2020, n.18,⁹ sottoscrivendo in data 10 marzo 2020 il documento unitario recante “ Misure organizzative per l'attività giudiziaria, di

7 L'idea di giustizia, ed. Mondadori.

8 Di tale situazione è ben avveduto il legislatore, che, inizialmente, aveva indicato nell'articolo 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, nella L. 24 aprile 2020, n.27) la data del 30 giugno 2020 quale termine finale delle misure organizzative previste, salvo a sostituirlo con il 31 luglio 2020 (v. D.L. 30 aprile 2020, n.28) e, quindi, con il 31 agosto 2020, in sede di conversione, ad opera della L. 25 giugno 2020, n.70 e, infine, con il “ termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19” (v. D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella L. 13 ottobre 2020, n. 126).

9 Convertito, con modificazioni, nella L. 24 aprile 2020, n.27.

controllo e amministrativa degli Uffici della Corte dei conti nella Regione Basilicata per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" e, pertanto, tempestivamente in relazione alle misure disposte con i DD.LL. n. 6,9 e 11, rispettivamente del 23 febbraio, 2 marzo e 8 marzo 2020, oltre ai DD.PP.CC.MM. dell'8 marzo e del 9 marzo 2020.

Vi è da dire, peraltro, che ciò è avvenuto successivamente anche alle edulcorate "Misure precauzionali in occasione dello svolgimento delle Camere di consiglio e delle udienze in merito alla situazione epidemiologica da COVID-19",¹⁰ emanate dal Presidente p.t. della Corte dei conti e riguardanti soltanto l'attività delle Sezioni giurisdizionali regionali.

Non sono mai intervenute, comunque, le "disposizioni di coordinamento", anch'esse previste dall'articolo 85 del D.L. n.18/2020 cit. e da emanarsi da parte del Presidente o dal Segretario generale della Corte dei conti per quanto di rispettiva competenza, sicchè può dirsi con certezza assoluta che tutte le Procure regionali e, tra queste, la Procura regionale Basilicata, hanno dovuto gestire sul piano organizzativo, in assoluta solitudine istituzionale, l'emergenza epidemiologica, evolutasi in tempi brevi in pandemia.

Altra misura organizzativa che è sembrato necessario adottare per far fronte alle vertenze aperte nel 2020¹¹- e da aprire - in relazione alle ipotesi di danno erariale connesse alla gestione dei fondi pubblici stanziati per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, è stata quella di creare all'interno della Procura un apposito settore denominato " Servizio COVID-19",¹² utilizzando le risorse di personale presenti in organico, invero insufficiente, al fine di coordinare le istruttorie assegnate ai vari magistrati ed in modo da evitare che la mano destra non sappia quello che fa la mano sinistra; assicurando, altresì, tempi rapidi per lo svolgimento delle relative indagini.

Mi sia consentito chiudere queste brevi considerazioni introduttive, facendo riferimento al rapporto con la stampa.

10 Trasmesse dall'Ufficio di Gabinetto in data 28 febbraio 2020

11 Al 31 dicembre 2020 risultano aperte 6 vertenze.

12 V. Ordine di servizio n.2/2020.

Come è noto ai più, viviamo nella società della comunicazione in cui anche l'attività giudiziaria conta per quello che percepisce l'opinione pubblica.

Di qui l'importanza di una corretta informazione diretta a dare le notizie riguardanti le vertenze aperte da questa Procura regionale, ma sempre nei limiti del rispetto della riservatezza delle attività di indagine del Pubblico Ministero contabile, siccome stabilito dall'articolo 57, comma 1, c.g.c.. Il che esige, innanzitutto, che preferibilmente non vengano divulgate le generalità dei destinatari degli inviti a dedurre e, soprattutto, gli stessi non siano presentati all'opinione pubblica come "colpevoli". Ho usato volutamente il termine "colpevoli" perché, sebbene riferito al processo penale, esprime un principio di civiltà giuridica che è sancito a livello costituzionale (v. articolo 27, comma 1, Cost.) e del diritto dell'Unione Europea¹³

In questo peculiare contesto operativo, dunque, la Procura regionale ha provveduto a portare avanti alcune istruttorie di significativo importo economico e rilevanza sociale e mediatica, sino all'introduzione dei relativi giudizi, che, nella maggior parte dei casi, si sono conclusi con l'accoglimento da parte della Sezione giurisdizionale delle domande di condanna proposte con le citazioni in giudizio dei responsabili.

¹³ Cfr. Articolo 4 della Direttiva UE 2016/343 del 9 marzo 2016.

2. LE ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE

Prima di esaminare i dati numerici riportati nelle tabelle allegate alla presente relazione, dove si riferisce dell'attività tipica della Procura contabile, va fatto un cenno alle varie attività svolte da questo Ufficio nell'esercizio della sua funzione di contrasto ai fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche, che si esplica non solo nell'istruttoria e nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, ma anche in attività di diversa natura, che impegnano l'Ufficio del Pubblico Ministero in diverse sedi e non risultano consacrate in statistica.

Anzitutto, vanno ricordate le interlocuzioni sulle questioni connesse alla legalità finanziaria, con amministratori e dipendenti pubblici (onde acquisire elementi su problematiche connesse alla gestione di risorse collettive), nonché con le altre Magistrature, le Avvocature – quella dello Stato in particolare – e con le Forze dell'Ordine, al fine di garantire la necessaria collaborazione istituzionale e la tutela dell'interesse pubblico.

Al fine di agevolare, in fase istruttoria, l'accesso “da remoto” alle audizioni dei difensori dei destinatari dell'azione di responsabilità erariale (v. articolo 67, comma 2, c.g.c.) e delle persone informate dei fatti (v. articolo 60 c.g.c.) è stato sottoscritto, in data 24 novembre 2020, con gli Ordini degli Avvocati di Potenza, Matera e Lagonegro un “protocollo di intesa” per la disciplina delle audizioni stesse.

Si tratta del primo “protocollo” a livello nazionale, che si pone in linea con le regole tecniche ed operative previste dal Decreto del Presidente della Corte dei conti n.176 del 29 maggio 2020, la cui efficacia originariamente prevista sino al 31 luglio è stata di recente prorogata.

Altro “protocollo di intesa” è stato sottoscritto, in data 14 febbraio 2020, con la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di appello di Potenza, le Procure della Repubblica presso i Tribunali di Potenza, Matera e Lagonegro nonché presso il Tribunale dei minori di Potenza, avente come finalità quella di creare una stabile forma di collaborazione e coordinamento nell'esercizio delle rispettive funzioni, prevedendo, fra l'altro, la creazione in ognuno dei suddetti Uffici giudiziari della figura del “Magistrato coordinatore”.

Analoga collaborazione è stata da sempre reciprocamente garantita nei rapporti con i Militari della Guardia di Finanza (da sempre collaboratori stabili di questo Ufficio) e con tutti i Corpi di Polizia operanti sul territorio regionale, ai quali si è sempre offerta massima disponibilità per ogni attività informativa o di coordinamento.

L'impegno della Procura si è manifestato anche nell'intervento "nell'interesse della legge" in giudizi ad istanza di parte o officiosi, in particolare con pareri sulle proposte di discarico e (a stralcio) di estinzione dei numerosi conti giudiziali pervenuti, con le conclusioni orali o scritte nei giudizi sui conti non discaricati e soprattutto con la partecipazione al giudizio di parifica del rendiconto regionale del 2018.

In quest'ultimo giudizio, la partecipazione del pubblico ministero all'istruttoria e la redazione delle conclusioni scritte (di cui sopra si è dato atto) hanno consentito di esaminare una serie di distorsioni gestorie (attualmente allo studio dell'Ufficio requirente anche ai fini della parifica 2019) che hanno condotto ad una parifica parziale ed alla remissione alla Corte costituzionale di una questione di costituzionalità su una legge regionale.

Infine, va ricordata la vigilanza svolta dalla Procura sull'attività di esecuzione delle sentenze di condanna (artt. 213 segg. C.g.c.). In questo ambito si è manifestato nel 2020 un incremento dei recuperi, essendosi registrato il rientro nelle casse pubbliche di una somma di 598.747,76 euro e, quindi, con un netto balzo in avanti (+283.271,91) rispetto al corrispondente dato del 2019;¹⁴ ma non basta perché occorre sollecitare le amministrazioni beneficiarie delle sentenze di condanna a moltiplicare gli sforzi in questo settore, tenendo altresì presenti le responsabilità che esse si assumono per le dispersioni del credito, possibili soprattutto in caso di crediti non tempestivamente azionati o di morte del condannato.

A differenza di quanto previsto dalla L. delega 7 agosto 2015, n.124,¹⁵ si osserva, non è stato attribuito al Pubblico Ministero contabile il potere di agire e resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, ma solo il potere di vigilare sulla esecuzione in via

¹⁴ Nel 2019 l'importo recuperato si attestava a 315.475,85 euro.

¹⁵ V. articolo 20, comma 1, lett. o).

amministrativa e su quella innanzi al giudice ordinario, su iniziativa quest'ultima della amministrazione danneggiata.

Vale qui osservare che la norma di cui all'articolo 214, comma 6, c.g.c., che tale potere di vigilanza prevede deve ritenersi affetta da illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 76 Cost., in quanto l'articolo 20, comma 1, lett. o), della L. 7 agosto 2015, n. 124, prevede la titolarità della legittimazione attiva e passiva della Procura contabile innanzi al giudice civile per la esecuzione delle "decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno".¹⁶ Il legislatore delegato non è intervenuto a sanare l'anomalia neppure in sede di "disposizioni integrative e correttive" al c.g.c. e da parte della magistratura contabile – in specie, di quella requirente – non si è alzata una sola voce a evidenziare la sottrazione al Pubblico Ministero contabile della titolarità della azione esecutiva innanzi all'A.G.O.¹⁷

Al maggiore recupero di somme nel 2020 si ricollega anche l'approvazione da parte di questa Procura regionale dei piani di rateizzazione, richiesti dai debitori, ai sensi dell'articolo 215, comma 5, c.g.c., in 4 casi su 6, con un incremento delle rateizzazioni rispetto al 2019¹⁸

* * *

Passando all'esame dell'attività tradizionalmente più rilevante della Procura, ovvero l'istruttoria e la partecipazione ai giudizi di responsabilità amministrativa, nel 2020 si registra un decremento delle *denunce di danno* che hanno dato luogo alla apertura delle istruttorie (448 procedimenti, a fronte di 748 procedimenti nel 2019 e di 704 procedimenti nel 2018). Il dato complessivo, riferito al 2020, deve, peraltro, essere disaggregato, in quanto mentre la voce riguardante le segnalazioni provenienti dall'Autorità Giudiziaria (essenzialmente la magistratura penale) è in netto calo (86) rispetto al 2019 (496), non così, invece, la voce riguardante le

16 La Relazione illustrativa al c.g.c. non spiega le ragioni della non corrispondenza dell'articolo 214 c.g.c. alla L. delega, limitandosi ad affermare: "In particolare, e diversamente dall'impianto previgente, nello stesso articolo vengono richiamate le attività-potenziante-di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile".

17 Che si cerca di giustificare così: In fase di attuazione, verosimilmente prendendo atto dei plurimi ostacoli sistematici...alla introduzione di un pubblico ministero contabile parte nel giudizio civile di esecuzione, il legislatore delegato ha interpretato il suo compito con un oculato self-restraint".

18 Nel 2019 risulta esaminato ed approvato solo 1 piano di rateizzazione.

denunce provenienti da cittadini o associazioni (148 nel 2020 rispetto alle 78 del 2019) e dalle amministrazioni pubbliche (200 nel 2020 rispetto alle 172 del 2019).

Come leggere questi numeri?

Intanto, per quanto riguarda la diminuzione (-83%) rispetto al 2019 delle segnalazioni provenienti dalla Autorità Giudiziaria Ordinaria – e, in particolare, dalla magistratura penale – vi è da dire che ciò è dovuto, ragionevolmente, a cause che, ad avviso di chi scrive, sono ricollegabili principalmente agli effetti della emergenza epidemiologica in atto sulla attività giudiziaria, che hanno contribuito a rallentare non poco la stessa.

L'incremento (+ 89%) delle denunce dei cittadini e delle associazioni si presta, invece, ad essere commentato favorevolmente, in quanto il dato esposto indica la fiducia dell'opinione pubblica nella magistratura contabile requirente; segno, questo, della accresciuta "visibilità" della stessa sui mass-media regionali e nazionali, che è indubbiamente il portato della rilevanza all'esterno del lavoro svolto nel 2020 dalla Procura regionale Basilicata.

Le denunce si presentano spesso di difficile lettura, in quanto ponderose per contenuto e documenti allegati, ma forniscono un variegato quadro di illegittimità e disfunzioni a vari livelli dell'apparato amministrativo.

Positivo si presenta, altresì, il dato riguardante le denunce delle amministrazioni pubbliche, in sensibile aumento (+19%) rispetto al 2019 e, in relazione alle stesse, questa Procura, di recente, in un caso concreto in cui l'erogazione delle somme oggetto della denuncia era in corso, ha richiamato l'attenzione della amministrazione denunciante al rispetto dell'obbligo di non aggravamento del danno " intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari ad evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione".¹⁹

* * *

¹⁹ Così, testualmente, l'ultimo comma dell'articolo 52 c.g.c.

Quanto all'*attività istruttoria* di questo Ufficio, essa è stata svolta nel rispetto della riservatezza (fino alla conclusione del procedimento) e delle regole di rito, articolandosi spesso in deleghe alle forze di Polizia (in specie alla Guardia di finanza, che ha allocato una propria unità operativa presso la sede di questo Ufficio), fermo restando che molte istruttorie sono state seguite direttamente dal Pubblico Ministero (o da funzionari da esso delegati). La collaborazione istituzionale, in specie con le forze di Polizia e con le Magistrature (che ha consentito significative acquisizioni istruttorie), è stata ottimale.

Il totale (448) delle istruttorie aperte, in diminuzione rispetto a quello del 2019 (748) si giustifica in considerazione del numero, in aumento, delle archiviazioni, come si vedrà più avanti, e del decremento delle segnalazioni provenienti dall'A.G.O.

Ciò premesso, nel 2020, secondo i dati riportati nella Tabella 1, risulta una diminuzione (-44%) delle deleghe di indagini assegnate al Drappello della Guardia di Finanza (21 a fronte di 37 nel 2019) sebbene sia considerevolmente aumentato (+81%) il numero (59) di indagini delegate rispetto a quelle pendenti (21) alla data del 31 dicembre 2019 (V. tabella 2). Si registra, invece, un aumento importante (+100%) delle richieste istruttorie (352 nel 2020 rispetto a 176 nel 2019).

Da segnalare, infine, il dato molto significativo (V. Tabella 2) del calo dello *stock* complessivo di deleghe conferite al Drappello della Guardia di Finanza e pendenti al 31 dicembre 2020, che si sono ridotte a 122 (rispetto alle 160 del 2019 e alle 137 del 2018), con un saldo (-24%) che, se confermato in decrescita nel corso del presente anno, contribuirà non poco a fare avanzare le istruttorie per le quali si è reso necessario conferire le deleghe.

Peraltro, le indagini svolte hanno riguardato una serie di vicende significative, sostanzialmente riconducibili a quelle esaminate negli anni precedenti, così sintetizzabili:

- a) irregolari affidamento e gestione di servizi pubblici o acquisto di beni e servizi;
- b) realizzazione irregolare (o omessa realizzazione) di opere pubbliche;
- c) indebita erogazione di compensi a carico di dipendenti o prestatori di opera per la p.a.
- d) indebita erogazione di pubblici contributi nazionali e/o comunitari ;

- e) danni “indiretti” a pubbliche amministrazioni, a seguito di sentenze di condanna di giudici civili o amministrativi;
- f) irregolarità nell’utilizzo e nella manutenzione di beni pubblici.

In particolare, tra le vicende di maggiore interesse su cui si è concentrata l’attenzione di questa Procura vorrei ricordare (a parte quelle già tradotte in citazione nel 2020, su cui si riferirà oltre) quelle relative al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a vari enti (ivi comprese fattispecie di responsabilità sanzionatoria), a danni all’immagine e patrimoniali derivanti da reati commessi da amministratori e funzionari pubblici, alla malversazione di finanziamenti comunitari e nazionali, a danni patrimoniali, a varie illegittimità nella gestione degli appalti e del personale.²⁰

Vorrei, infine, chiarire il dato riguardante le archiviazioni.

Occorre ricordare, in via preliminare, che il decreto di archiviazione può intervenire all’esito dell’attività istruttoria – il che presuppone l’apertura di un fascicolo – allorché “ la notizia di danno risulta infondata o non vi sono elementi sufficienti a sostenere ingiudizio la contestazione di responsabilità” ovvero per assenza di colpa grave, ogniqualvolta “l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e a favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”.²¹L’archiviazione immediata (o “pre-archiviazione”) è quella, invece, che interviene a seguito di una notizia di danno *ictu oculi* manifestamente infondata ovvero priva dei necessari

²⁰ In particolare, tra le vicende di maggiore interesse si ricordano (a parte quelle indicate nel testo e quelle già tradotte in citazione, oltre citate) quelle relative:

- a indebiti pagamenti a privati (in specie all’indebito rimborso ottenuto da una clinica convenzionata con il S.S.N. per prestazioni irregolari);
- ad illegittimi affidamento e gestione di appalti di servizi (rifiuti);
- all’illegittimità nella gestione e nelle nomine di funzionari e impiegati pubblici, con particolare riferimento a retribuzioni indebite ed a illegittimi contratti di incarico;
- ad opere incompiute o erroneamente realizzate con danno indiretto da condanna del giudice amministrativo a favore di terzi;
- a danni all’immagine e patrimoniali derivanti da reati commessi da amministratori e funzionari statali, regionali, del servizio sanitario locale, di enti locali;
- a violazioni di norme relative a limiti di finanza pubblica (dissesto di comuni, derivati etc.);
- a danni al patrimonio demaniale;
- ad una serie di irregolarità nella percezione, nell’utilizzazione e nella destinazione di finanziamenti comunitari e nazionali.

²¹ V., testualmente, articolo 69, commi 1 e 2, c.g.c.

requisiti di specificità e/o concretezza, sicchè da ciò ne scaturisce la decisione vincolata del P.M. contabile di non aprire il fascicolo istruttorio.²²

Ciò premesso, dalla lettura dei dati numerici riportati nella Tabella 1, può osservarsi che sia le “ archiviazioni istruttorie” che le “ archiviazioni immediate” (ovvero “pre-archiviazioni), intervenute nel 2020, in misura rispettiva di 500 (+106%) e 931 (+911%) sono di gran lunga superiori a quelle disposte nel 2019.²³

Tali aumenti percentuali, di una certa consistenza, non devono stupire, trovando la loro giustificazione nella rigorosa applicazione delle norme del codice di giustizia contabile ed avendo sempre ben presente che il Pubblico Ministero contabile compie, altresì, accertamenti “ a favore” della persona individuata quale presunto responsabile.²⁴

Esse riguardano, peraltro, per la loro quasi totalità,²⁵fascicoli relativi a giudizi civili concernenti la durata non ragionevole degli stessi, per i quali si può parlare, a ragione, di “ colpa di apparato”: intendendo, con questa icastica espressione, significare che la responsabilità per i ritardi nella definizione dei giudizi (civili, penali, amministrativi, tributari e contabili) non è, nella maggior parte dei casi, dei singoli giudici, ma, con riferimento alla organizzazione giudiziaria, è dello Stato. Lo *stock* delle vertenze, che ho preso in carico dal mio predecessore, riferito agli anni 2016-2019, era diventato, pertanto, un fardello troppo ingombrante in archivio e, di qui, in assenza di provvedimenti disciplinari, che rappresentano una evenienza alquanto rara nelle vicende in questione, la decisione di “ fare pulizia” e “ depurare” la statistica dai dati riguardanti i fascicoli aperti; in tal guisa, facendo, altresì, una “ operazione-verità” e, in secondo luogo, ottenendo l’effetto di concentrare l’azione della Procura regionale sulle fattispecie dannose di maggiore rilievo, si da garantire una maggiore efficienza della macchina giudiziaria.²⁶

22 V. articolo 54, comma 1, c.g.c.

23 Archiviazioni istruttorie: 242 nel 2019; Archiviazioni immediate:92.

24 V. articolo 55, comma 1, u.p., c.g.c.

25 Esattamente 791 archiviazioni su un totale di 931.

26 Nella stessa direzione, è stato avviato, su iniziativa del sottoscritto, un progetto per lo smaltimento dell’arretrato relativo ai fascicoli aperti negli anni 2016-2019.

* * *

All'esito dell'esame delle predette patologie gestorie, nel 2020 la Procura ha notificato per svariate di esse *inviti a dedurre*, diversi dei quali sono in dirittura di arrivo per far luogo a citazioni.

Tra di essi vorrei ricordare, in considerazione del notevole importo di oltre 50 mln di euro, quello riguardante alcuni intermediari bancari di rilevanza internazionali, ai quali si contesta, unitamente al Presidente pro tempore della Giunta regionale, ad alcuni assessori e dirigenti pro tempore di vari dipartimenti della Regione Basilicata, di non essersi avveduti dei reali rischi dell'operazione relativa alla stipula, risalente al 2006, di contratti c.d. derivati ed il conseguente danno subito dalla Regione Basilicata.

Degno di menzione, poi, è, per la tipologia di danno trattata, l'invito a dedurre relativo alla realizzazione, nel Comune di Marsico Nuovo, di ascensori pubblici, parcheggi, spazi attrezzati, ludoteca, etc., che, sostanzialmente completati, sono rimasti chiusi ed inutilizzati per via di problematiche legate ad errori e inadempienze in fase progettuale ed esecutiva, le quali hanno fatto sì che l'edificazione dell'opera fosse avvenuta in mancanza delle necessarie autorizzazioni. Il danno in questione, invero, ricade, *in primis*, sulla comunità locale.

Altro invito a dedurre che si segnala, in ragione dell'importo di 191.000,00 euro, riguarda un danno da intervento chirurgico, che, transatto con la struttura sanitaria, ha costituito l'oggetto dell'addebito mosso a carico dell'equipe sanitaria.

Sempre in ragione del consistente importo di 155.505,80 euro, si segnala, infine, l'ipotesi di danno contestata a un dirigente medico a titolo di compensi extra-lavorativi non autorizzati.

* * *

Le *citazioni* emesse nel 2020 (anch'esse, e per le medesime ragioni, di numero ridotto rispetto al precedente anno) sono per lo più fondate su inviti a dedurre emessi nell'anno stesso (tranne

alcune oltre segnalate) ed hanno riguardato una variegata tipologia di fattispecie di danni erariali, di diverso rilievo socio-economico ma tutte di una certa complessità.

Tra queste citazioni vanno ricordate per le loro peculiarità (tipologia ed entità del danno, amministrazione danneggiata, natura del rapporto di servizio) quelle che seguono.

Va anzitutto ricordata – per l'importo azionato, di circa 7,5 mln di euro – la citazione relativa a fattispecie di supposto danno all'erario regionale, causato da una clinica convenzionata con il SSN, che posto in essere per diversi anni sistematiche alterazioni nelle codifiche delle prestazioni erogate ai fini dell'attribuzione dei DRG (*diagnostic related groups*) dai quali, a sua volta, dipende la fatturazione della prestazione stessa e, quindi, il pagamento da parte dell'ente pubblico. La clinica in questione, secondo la prospettazione della Procura regionale, attribuiva alle prestazioni fatturate dei DRG non coerenti con quanto descritto in cartella clinica, onde farne risultare l'effettuazione di interventi più onerosi. Questo vasto quadro di irregolarità era possibile in virtù del mancato svolgimento dei necessari controlli sulla congruità delle fatturazioni, che erano affidati a dei funzionari dell'AUSL. La causa è stata discussa all'udienza del 12 gennaio u.s. e si è in attesa del deposito della sentenza.

Tra le citazioni riguardanti l'indebita erogazione di finanziamenti comunitari a valere sul Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (c.d. FEAGA) si segnala la citazione che, sebbene depositata quest'anno, si riferisce alle contestazioni di cui al ricorso per sequestro conservativo concesso dalla locale Sezione giurisdizionale regionale sino alla concorrenza di 719.351,64.

Sono stati depositati, inoltre, 6 ricorsi per l'irrogazione, a carico di alcuni Sindaci e dipendenti comunali, della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 20, comma 7, D.lgs. 19 agosto 2016, n.175 (e s.m.i.) in relazione alla mancata trasmissione alla locale Sezione regionale di controllo dei piani di razionalizzazione delle società partecipate dai Comuni interessati.

La peculiarità delle fattispecie in questione, connotate da natura sanzionatoria, sta nel fatto che, nei casi di specie, i piani erano stati adottati ma non pubblicati neppure sui siti internet

istituzionali. La Procura ha introdotto i giudizi per l'applicazione della relativa sanzione pecuniaria, peraltro nel minimo edittale previsto,²⁷ in quanto ritiene che con la mancata trasmissione (e pubblicazione on line) dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni comunali, nonostante la loro adozione, si sia frustrata la finalità della norma di cui al comma 4 dell'articolo 20 cit., impedendosi in tal modo alla Sezione regionale di controllo di esaminare tali piani ai sensi dell'articolo 5, comma 4, D.lgs. n. 175/2016. Le udienze per la trattazione dei ricorsi sono state fissate per i mesi di aprile e maggio 2021.

* * *

Rimando, per quanto riguarda le sentenze che hanno accolto le citazioni della Procura regionale alla minuziosa e dettagliata esposizione del Presidente della Sezione.

Il merito riconosciuto, nella quasi totalità dei casi, al lavoro svolto dall'Ufficio requirente ha reso del tutto residuale la proposizione di *appelli*, nel 2019 ridotti a 1 rispetto ai 3 dello scorso anno. Va sottolineato, del pari, come su 14 sentenze appellate da questa Procura regionale e relative agli anni 2017-2018, 8 appelli sono stati accolti e 2 sono in attesa di sentenza di II grado, a dimostrazione del tasso di accoglimento degli appelli..

* * *

È doveroso evidenziare che detti risultati sono frutto dello sforzo congiunto del sottoscritto e dei sostituti procuratori generali dott. Giulio Stolfi e Guido Tarantelli, quest'ultimo in servizio a far data dal 5 dicembre 2019.

Ai miei colleghi va il mio personale ringraziamento per l'impegno non comune profuso nel difficile e delicato lavoro requirente nonché per la qualità degli atti da loro redatti, che denotano grande capacità e professionalità. Ciò che la gente si aspetta giustamente da noi magistrati.

Ringrazio, altresì, tutto il personale amministrativo, senza il cui impegno sarebbe impossibile ogni attività dei magistrati

²⁷ 500,00 euro.

3. CONCLUSIONI

Nella relazione tenuta in occasione della precedente inaugurazione dell'anno giudiziario scrivevo che l'anno 2020 avrebbe rappresentato “ un punto di svolta” per la procura lucana.

Infatti, dal punto di vista ordinamentale, la nomina del sottoscritto rappresenta la prima applicazione della riforma che ha previsto a capo degli uffici requirenti regionali un presidente di sezione, riconoscendo formalmente il ruolo sostanzialmente direttivo già attribuito all'Ufficio di procuratore regionale.

Inoltre, la presenza dei colleghi Stolfi e Tarantelli garantirà verosimilmente una maggiore continuità nell'Ufficio ed una migliore organizzazione e gestione del lavoro, superando le criticità manifestatesi in precedenza e già evidenziate lo scorso anno.

Si fa riferimento, inoltre, alle soluzioni organizzative dettate dalla esigenza di far fronte alle sfide poste dalla emergenza epidemiologica.

Peserà, tuttavia, sulla tenuta della attività nel corso del presente anno l'applicazione delle norme di cui all'articolo 21 D.L. 16 luglio 2020, n.76 (c.d Decreto semplificazioni),²⁸che limita (temporaneamente) la responsabilità erariale ai soli casi di dolo, tutte le volte che il danno scaturisca da condotte attive (azioni), in relazione ai fatti commessi a decorrere dall'8 marzo 2020 e sino al 31 luglio 2021, fermo restando che, per gli stessi fatti, la colpa grave continua ad essere il criterio ordinario di imputazione della responsabilità nei casi di omissioni ed inerzie (comma 2); e ridefinisce, in chiave penalistica, il dolo come “ volontà dell'evento dannoso”.

²⁸ Convertito, con modificazioni, nella L. 11 settembre 2020, n.120.

Si spera comunque che in merito alla natura temporanea della limitazione di responsabilità, introdotta cavalcando il fenomeno della “ paura della firma”, non si ripetano nella giurisprudenza contabile atteggiamenti tautologici del passato, tesi a rivendicare la perseguibilità di illeciti essenzialmente colposi ma camuffati come dolosi.

I magistrati, siano essi requirenti che giudicanti, sono tenuti ad osservare la legge perché è dalla soggezione a questa che essi traggono la loro legittimazione democratica, molto ben rappresentata dalla formula secondo cui la giustizia è amministrata “ In nome del Popolo italiano”. In caso di dissenso altra via non c’è che quella di sollevare una questione di legittimità costituzionale, dopo avere esperito ogni tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

Resta indubbio, tuttavia, che l’attività istruttoria sarà di difficile completamento, atteso il numero e la complessità delle denunce pervenute, che inducono a ritenere la sussistenza di diverse criticità nella gestione amministrativo-finanziaria.

Del resto, già nella relazione dello scorso anno si parlava di un esteso quadro di illegittimità che rende difficoltosa una soluzione dei problemi di legittimità finanziaria tramite il solo impegno della magistratura contabile, imponendo un impegno di tutte le articolazioni della pubblica amministrazione, dallo Stato ai vari enti (anche pseudo-privatistici) operanti a livello nazionale o locale.

E’, infatti, evidente che il ripristino delle regole e la economicità dell’azione amministrativa va garantito non solo con meccanismi sanzionatori e repressivi, ma *in primis* con un’amministrazione ispirata ai principi costituzionali di legalità e buon andamento, che sia nella gestione quotidiana sia nei controlli interni non si limiti a documentare la formale regolarità delle scelte amministrative e delle spese, ma verifichi la sostanziale e fattuale corrispondenza di tali scelte all’interesse pubblico. In altri termini, occorre che tutti gli amministratori, dirigenti e funzionari operanti nel settore pubblico (specie quando rivestano funzioni apicali ed esponenziali) si impegnino a realizzare un’effettiva separazione tra politica ed amministrazione, e la effettiva tutela dell’interesse pubblico – in particolare sotto il profilo economico-finanziario – adottando tutte le iniziative necessarie per

evitare il danno erariale: sia in via preventiva, operando nella massima trasparenza e con la massima attenzione all'aspetto finanziario delle proprie scelte, sia in via successiva (quando le patologie finanziarie si siano già manifestate), ricordando che il nuovo codice di giustizia contabile sancisce espressamente precisi obblighi dell'amministrazione: non solo di denunciare a questa Procura le fattispecie dannose, ma anche di porre in essere tutte le iniziative necessarie ad evitare l'aggravamento del danno, adottando tutti gli atti necessari a far cessare l'illecito e ad evitarne la continuazione (art. 52 c.g.c.).

Non può che ribadirsi, in questa sede, quanto già affermato lo scorso anno, fermo restando che la Procura da me rappresentata continuerà ad impegnarsi a dare soluzioni alle problematiche di *mala gestio* delle risorse pubbliche ed a perseguire l'obiettivo della legalità finanziaria, con la certezza di poter contare sull'indispensabile ausilio di tutto il personale magistratuale ed amministrativo e di tutte le forze di Polizia e di tutti i pubblici funzionari ed impiegati che abbiano a cuore il pubblico bene.

Raccogliendo l'invito del Procuratore Generale²⁹ di orientare prioritariamente l'azione di responsabilità erariale verso quelle fattispecie dannose che afferiscono agli obiettivi e ai progetti di ripresa, ricompresi nel Piano nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) in corso di definizione, posso anticipare che è in fase di predisposizione una Direttiva per l'esercizio dell'azione erariale nel presente anno. Non è il tempo, infatti, come giustamente osservato dal Procuratore Generale, di sprecare energie e risorse per fattispecie di scarsa rilevanza economica.

E' arrivato il momento dei ringraziamenti.

Ringrazio fin d'ora la Guardia di Finanza per la qualificata collaborazione fornita all'Ufficio requirente (anche grazie ad una sua articolazione presso la sede di questa Procura), auspicando quest'anno un completamento delle più importanti deleghe in corso; l'Arma dei Carabinieri, che collabora all'istruttoria contabile con tutte le sue articolazioni (non ultima quella Forestale) e di recente ha firmato un protocollo di intesa con la Procura generale che impone più stretti rapporti

29 "V. Indirizzo di coordinamento n. 1/2021/AC del 9 febbraio 2021.

operativi; la Polizia di Stato, con la quale si auspica di moltiplicare le occasioni di delega istruttoria; e tutti i funzionari pubblici delegati a particolari accertamenti.

Ringrazio altresì la Magistratura Ordinaria, in particolare le Procure della Repubblica, con le quali finalmente si è addivenuti ad un'intesa protocollare certamente foriera di interessanti sviluppi, e la Magistratura amministrativa, per le segnalazioni di possibili situazioni di danno erariale e per la sollecitudine manifestata nella trasmissione di altri provvedimenti ed atti necessari alle istruttorie di competenza della Procura della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 51 c.g.c.

Si auspica, infine, che all'obiettivo comune dell'attuazione della legalità finanziaria e della sana gestione della pubblica amministrazione nell'anno 2019 concorreranno tutti i soggetti sociali ed istituzionali, compresa la qualificata Avvocatura del libero Foro, i numerosi amministratori e dipendenti pubblici, e l'Avvocatura erariale, da sempre impegnata a difesa degli interessi finanziari pubblici, con una meritoria attività che si affianca a quella di questa Procura.

A tutti loro, qui degnamente rappresentati, a tutte le Forze di Polizia ed ai dipendenti della Corte dei conti, va il mio ringraziamento, che estendo sentitamente a tutti i presenti, per l'attenzione riservatami e concludo ribadendo l'impegno di questa Procura a tutela della legalità finanziaria, ad onta degli ostacoli che possano rallentare la sua attività, nella certezza della centralità del rispetto della legge in uno stato democratico.

Alla luce delle considerazioni che precedono, Sig. Presidente, chiedo di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Basilicata.

Potenza, li 5 marzo 2021

IL PROCURATORE REGIONALE

(Pres.sez. Vittorio Raeli)

ATTIVITA' DELLA PROCURA

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2019</i>	<i>Anno 2020</i>
<i>Istruttorie aperte su impulso di privati cittadini o Associazioni</i>	135	78	148
<i>Istruttorie aperte su denuncia amministrazioni pubbliche</i>	248	172	200
<i>Istruttorie aperte su segnalazione Autorità Giudiziaria</i>	316	496	86
<i>Istruttorie aperte su notizie stampa</i>	5	2	14
<i>Totale istruttorie aperte</i>	704	748	448
<i>Archiviazioni immediate</i>	71	92	931
<i>Audizioni libere</i>	21	17	13
<i>Militari della Guardia di Finanza assegnati al Drappello</i>	<i>Ispettori n. 4</i>	<i>Ispettori n. 4</i>	<i>Ispettori n. 5</i>
<i>Militari della Guardia di Finanza assegnati al Drappello operante presso questa sede</i>	<i>Ispettori n. 4</i>	<i>Ispettori n. 4</i>	<i>Ispettori n. 5</i>
<i>Numero indagini assegnate al Drappello</i>	47	37	21
<i>Numero indagini concluse dal Drappello</i>	26	21	59
<i>Richieste istruttorie</i>	341	176	352
<i>Archiviazioni</i>	309	242	500
<i>Numero invitati a dedurre</i>	59	46	42
<i>Istanze di Proroga</i>			1
<i>Citazioni</i>	19	8	7
<i>Numero convenuti</i>	51	29	40
<i>Sequestri Conservativi</i>	-	-	1
<i>Appelli</i>	9	3	1
<i>Atti di Riassunzione</i>	-	-	1
<i>Ricorsi Sanzionatori</i>	-	-	6
<i>Giudizi per Resa di Conto</i>	-	-	65
<i>Giudizi di Conto</i>			3
<i>Giudizi ad Istanza di Parte</i>			4
<i>Recuperi sentenze di I e II grado</i>		€ 315.475,85	€ 598.747,76

**ATTIVITA' DEL DRAPPELLO DELLA GUARDIA DI
FINANZA**

	<i>Anno 2018</i>	<i>Anno 2019</i>	<i>Anno 2020</i>
<i>Deleghe pervenute</i>	47	37	21
<i>Deleghe evase</i>	26	21	59
<i>Deleghe giacenti</i>	137	160	122
<i>Persone segnalate per responsabilità patrimoniali</i>	13	10	11
<i>Danni erariali segnalati</i>	€ 12.126.786,00	€ 51.253.614,09	€ 20.116.742,66
<i>Persone segnalate all'Autorità Giudiziaria ordinaria</i>	0	0	0

INDICE

Considerazioni introduttive.....	1
Le attività della Procura regionale.....	7
Conclusioni.....	17

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Attività della Procura.....	21
Tabella 2 – Attività del Drappello della Guardia di Finanza.....	22

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

