



Corte dei Conti

***GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO
2008***

MEMORIA
DEL PROCURATORE GENERALE

(UDIENZA DEL 25 GIUGNO 2009 - PRESIDENTE TULLIO LAZZARO)



Corte dei Conti

***GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO
2008***

MEMORIA
DEL PROCURATORE GENERALE

(UDIENZA DEL 25 GIUGNO 2009 - PRESIDENTE TULLIO LAZZARO)

valutazione” e “Comitati dei garanti”.

In conclusione, e senza presumere di avere esaurito tutta la vasta gamma dei settori, piccoli e grandi, sui quali poter intervenire con serie misure di riduzione dei relativi costi, pur in presenza di previsioni apprezzabili e di riscontrati passi in avanti in tale direzione, è di tutta evidenza quanto ancora sia doveroso e possibile fare. E ciò si impone non solo, o in prevalenza, per un normale principio di etica della politica, cui, comunque, bisognerebbe ispirarsi nel perseguimento di finalità pubbliche, e spesso disatteso anche da comportamenti singoli o di piccoli gruppi di potere politico-partitico, ma essenzialmente per i principi, anche di livello costituzionale, di sana, corretta e proficua amministrazione della cosa pubblica. In tal senso, una sorta di “patto interistituzionale” porterebbe a razionalizzare i costi delle istituzioni a tutti i livelli di governo, da quello centrale, a quelli regionale e locale, evitando privilegi, sovrapposizioni di competenze e diseconomie.

H - Il fenomeno della corruzione nella Pubblica Amministrazione

(Estensore: V.P.G. Alfredo Lener)

Volendo considerare con formula unitaria il reato di corruzione, siccome rilevabile dagli artt. 317-318-319 bis-320-321 e 322 bis c.p., esso consiste in un comportamento doloso posto in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio che indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa in relazione al compimento, all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio o servizio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri dell’ufficio o del servizio.

Tale reato si manifesta nelle forme della corruzione propria ogniqualvolta si accerti che la consegna del denaro al pubblico ufficiale o

all'incaricato di pubblico servizio sia stata effettuata in ragione delle funzioni dagli stessi esercitate e per retribuirne i favori; e della corruzione impropria che implica il mercimonio della funzione da loro esercitata.

L'illecito si realizza, secondo costante giurisprudenza, per il solo fatto dell'accordo tra il corruttore ed il soggetto pubblico indipendentemente dallo svolgimento di una specifica attività da parte di quest'ultimo: tant'è vero che se ne ammette la configurabilità per l'ipotesi di cui agli artt. 319 o 319 ter anche quando il singolo atto contrario ai doveri d'ufficio non sia stato individuato, essendo solo sufficiente che il pubblico ufficiale abbia la possibilità di interferire sull'operato della P.A.

Oltre alle fattispecie penalistiche delineate, nel concetto di corruzione la giurisprudenza della Corte dei conti fa rientrare anche altri illeciti che, commessi in pregiudizio della P.A. ed in violazione di doveri d'ufficio, si concretano in comportamenti infedeli degli agenti pubblici, tali dovendosi considerare non soltanto i dipendenti pubblici nelle categorie penalistiche del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, ma anche le persone private, fisiche o giuridiche, a qualsiasi titolo inserite nell'organizzazione amministrativa dello Stato o di altri enti pubblici.

Sono così riconducibili a tale lata nozione di corruzione anche i fatti di concussione, nonché di abuso d'ufficio e di interesse privato in atti d'ufficio: tutti caratterizzati dal conseguimento di illeciti arricchimenti in denaro o di altra utilità, il cui costo viene addossato alla spesa pubblica in termini o di un diretto aumento di tale spesa o di una compressione di entrate tributarie a seguito della riduzione delle attività economiche legali.

Il fenomeno della corruzione all'interno della P.A. è talmente rilevante e gravido di conseguenze in tempi di crisi come quelli attuali da far più che ragionevolmente temere che il suo impatto sociale possa

incidere sullo sviluppo economico del Paese anche oltre le stime effettuate dal SaeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero della P.A. e dell'innovazione) nella misura prossima a 50/60 miliardi di euro all'anno, costituenti una vera e propria "tassa immorale ed occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini".

Altre e maggiori conseguenze vengono prodotte dalla corruzione serpeggiante nella P.A. sul piano della sua immagine, della moralità e della fiducia che costituiscono un ulteriore costo non monetizzabile per la collettività, che rischia di ostacolare (soprattutto in Italia meridionale) gli investimenti esteri, di distruggere la fiducia nelle istituzioni e di togliere la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, di cittadini ed imprese.

Data la vastità del fenomeno corruttivo va posta in essere una decisa azione di contrasto affidata in primo luogo al legislatore perché assicuri un'ideale legislazione sull'organizzazione della P.A. a tutela del principio costituzionale del "buon andamento della P.A.", attribuendo alle forze dell'ordine l'azione repressiva di indagine e di denuncia al giudice penale e al giudice contabile della Corte dei conti (a questo per la riparazione del danno patrimoniale e del danno all'immagine arrecato).

Va però evidenziata l'insufficienza dell'azione repressiva in quanto, prendendo sostanzialmente atto di danni già verificati, costituisce un mero deterrente contro la corruzione "scoperta", mentre è sul piano organizzativo che occorre insistere agendo sui comportamenti, sulle procedure, sulla trasparenza dell'attività amministrativa al fine di prevenire e/o limitare la probabilità che si realizzino gli eventi corruttivi descritti.

Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari europei in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore italiano ad estendere le ipotesi di reato fin

qui elencate anche alla tutela degli organi della Unione Europea, ed indirettamente del patrimonio statale. L'art. 3, comma 1, della legge 29 settembre 2000, n. 300 ha infatti introdotto nel nostro codice penale il reato di peculato, concussione, corruzione di membri degli organi dell'Unione europea, di loro funzionari e di Stati esteri (art. 322 bis c.p.).

Quanto alle fonti di conoscenza del fenomeno corruttivo sviluppatosi nella P.A. negli ultimi cinque anni, va segnalata la costituzione del Servizio Anticorruzione e Trasparenza presso il Dipartimento della Funzione pubblica con DPCM 2 ottobre 2008, susseguente alla soppressione con decreto legge 112 del 2008 dell'Alto Commissario anticorruzione nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative.

Il SaeT ha presentato in data 27 febbraio 2009 il suo primo rapporto al Parlamento sull'esame del fenomeno corruzione rilevato nel periodo 2004/2008 da numerose autorità, i cui dati sono stati in gran parte accentrati nel SDI (sistema d'indagine) del Ministero dell'interno, entrato in regime nel 2004.

Tale sistema è alimentato da tutte le denunce presentate presso la totalità degli uffici di polizia giudiziaria: Carabinieri e Polizia di Stato, Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Guardia di Finanza, Corpo forestale dello Stato, Corpi di polizia locali e Capitanerie di porto.

Il sistema si basa sul caricamento unificato dei dati relativi ai vari reati, corruzione inclusa, su un'unica maschera che contiene alcuni campi utili ovviamente alle esigenze operative delle forze di polizia.

Altre fonti non confluiscono allo SDI: tali sono le specifiche fattispecie rilevate autonomamente dalle Procure Regionali della Corte dei conti; i reati perseguiti per iniziativa diretta dell'autorità giudiziaria

ordinaria; le statistiche criminali del Ministero della giustizia; i dati delle autorità ed agenzie che vigilano sulle attività pubbliche di interesse strategico (come l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici); le rielaborazioni sistematiche ed approfondite della Guardia di Finanza che possono essere prese in considerazione per meglio capire il fenomeno corruttivo. Ma non quantificarlo nel suo complesso.

Il problema principale connesso all'utilizzo di fonti di dati diverse dallo SDI è che esse riguardano fasi diverse del procedimento (denuncia, citazione, sentenza, patteggiamento, appello) non allineate temporalmente e quindi non cumulabili, sia perché non omogenei, sia perché potrebbero essere conteggiati più volte.

Dai dati aggregati pervenuti dalle varie fonti del SDI nel 2008 il numero delle denunce e delle persone coinvolte nei reati connessi al fenomeno corruttivo sono risultati:

- delitti registrati: 3.197;
- persone denunciate all'AGO: 10.846.

La puntuale ripartizione delle denunce per Regioni evidenzia che:

a) tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:

compaiono ben 4 regioni del Sud Italia: la Sicilia (13,07% del totale delle denunce), la Campania (11,46%), la Puglia (9,44%) e la Calabria (8,19%), l'unica regione del Nord è la Lombardia (9,39% del totale delle denunce);

b) tra le 5 regioni con minor numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi:

compaiono ben 4 regioni del Nord Italia: la Valle d'Aosta (0,5% del totale delle denunce), la Liguria (2,06%), il Friuli Venezia Giulia

(2,08%) ed il Trentino Alto Adige (2,13%), l'unica regione del Sud è il Molise (1,23% del totale delle denunce);

- c) il Lazio sede delle amministrazioni centrali si colloca in una posizione intermedia (al 7^o posto con 6,67%).

Dati sul fenomeno corruttivo rilevati nel corso del 2008 sono stati acquisiti dalla Procura Generale della Corte dei Conti presso gli organi di polizia giudiziaria della Guardia di Finanza, dei Carabinieri e della Polizia di Stato.

Il Corpo della Guardia di Finanza, per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, si avvale del dipendente "Nucleo Speciale Tutela della Pubblica Amministrazione", articolazione costituita ad hoc che, da ultimo, ha fornito la propria collaborazione al soppresso "Alto Commissario per la lotta alla corruzione".

Nel corso dell'anno 2008, l'attività operativa dei reparti del Corpo ha, complessivamente, portato alla denuncia di 3.224 pubblici ufficiali per reati contro la P.A.

Estrapolando i reati di corruzione o a questa assimilati dalla giurisprudenza della Corte (concussione ed abuso d'ufficio) risultano:

*Pubblici Ufficiali denunciati all'A.G. dalla Guardia di Finanza
nel corso dell'anno 2008*

Regione	Corruzione	Concussione	Abuso d'Ufficio
Abruzzo	20	0	16
Basilicata	0	0	12
Calabria	2	1	43
Campania	22	1	51
Emilia Romagna	0	2	10
Friuli Venezia Giulia	0	0	27
Lazio	4	32	74
Liguria	8	0	73
Lombardia	7	1	6

Marche	0	0	24
Molise	6	0	13
Piemonte	5	4	0
Puglia	22	48	37
Sardegna	0	0	2
Sicilia	15	1	51
Toscana	9	0	29
Trentino Alto Adige	0	1	19
Umbria	8	3	50
Veneto	4	1	18
Totali	132	95	555

L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'attività di contrasto dei reati contro la P.A., nello stesso periodo, ha complessivamente denunciato 2.137 funzionari infedeli, per i reati inerenti la tematica in discussione.

Publici Ufficiali denunciati all'A.G. dall'Arma dei Carabinieri

nel corso dell'anno 2008

Regione	Corruzione	Concussione	Abuso d'Ufficio
Abruzzo	0	0	35
Basilicata	0	0	97
Calabria	14	7	222
Campania	24	21	532
Emilia Romagna	88	3	26
Friuli Venezia Giulia	1	0	14
Lazio	35	6	96
Liguria	0	1	9
Lombardia	118	8	44
Marche	1	0	22
Molise	2	0	31
Piemonte	8	0	38
Puglia	15	9	122
Sardegna	1	0	29
Sicilia	8	11	155
Toscana	47	2	60
Trentino Alto Adige	14	1	6
Umbria	2	6	189
Valle D'Aosta	2	0	0
Veneto	6	0	55
Totali	386	69	1782

La Polizia di Stato, che per il contrasto dei reati contro la Pubblica

Amministrazione ha costituito nell'ambito delle proprie Squadre Mobili apposite articolazioni, nel corso dell'anno 2008 ha condotto diverse operazioni di polizia giudiziaria che hanno portato, tra l'altro, alla luce sodalizi organicamente strutturati atti ad infiltrare apparati amministrativi dello Stato, in particolare nel comparto degli appalti delle opere pubbliche, per il conseguimento di indebite utilità.

Il teatro delle operazioni di maggior rilievo è stato quello delle Regioni del Mezzogiorno.

I dati acquisiti dalle forze di polizia, delineano di massima un quadro in cui gli ambiti territoriali maggiormente colpiti dai fenomeni tangenziali sono le Regioni di grandi dimensioni, o meglio, quelle in cui insistono apparati amministrativi di grande rilievo, come la Puglia, la Campania, la Sicilia, la Toscana, l'Emilia Romagna, il Piemonte e l'Abruzzo.

Particolarmente esposte a fenomeni corruttivi risultano essere le regioni del Lazio e della Lombardia, per l'elevato tasso di sviluppo economico-industriale e per la concentrazione di Enti e di strutture pubbliche.

La Valle d'Aosta è quella che più si distingue per il minor numero delle fattispecie delittuose in argomento, seguita dalla Liguria e dal Molise.

Il Comando Generale della Guardia di Finanza evidenzia che i settori della P.A. maggiormente colpiti sono quelli della sanità, delle assunzioni del personale, della concessione di finanziamenti e quello degli appalti pubblici; ma non ne risultano certamente immuni, anche se in misura inferiore, i comparti dell'edilizia privata, dell'università, delle consulenze e dello smaltimento dei rifiuti.

Per quanto riguarda le modalità corruttive, il classico sistema di passaggio di denaro contante risulta oramai in uso solo in ambiti locali

ristretti o rivolto a funzionari aventi un basso profilo d'impiego.

Le Fiamme Gialle delineano una evoluzione delle dazioni illecite mutate da sistemi analoghi a quelli adottati per frodare il fisco.

Le provviste di denaro vengono infatti costituite dai corruttori mediante l'utilizzo di sovrapprezzi di operazioni commerciali, fatturazioni di operazioni inesistenti, utilizzo di società cartiere, ecc.; mentre i metodi impiegati per la rimessa della dazione al pubblico funzionario sono quelli della fatturazione di compensi per presunte consulenze, rimborso di spese elettorali, rimborso di presunte spese di viaggio e/o di rappresentanza oppure, dazioni indirette mediante terze persone.

Dai dati pervenuti dal Comando Generale dei Carabinieri risultano, inoltre, 182 i soggetti arrestati e/o denunciati per istigazione alla corruzione.

Un dato che rispetto all'anno precedente risulta in crescita del 30%, e che fotografa la percezione che soggetti privati, portatori di interessi illeciti, hanno della facile permeabilità degli apparati della pubblica amministrazione.

La casistica dei fatti illeciti collegati al fenomeno "corruzione dei pubblici apparati" accertati processualmente dai giudici contabili presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di primo e secondo grado nel corso del 2008 rappresenta necessariamente situazioni risalenti a diversi anni prima della definizione dei processi.

Nel 2008 le Sezioni giurisdizionali contabili di primo e secondo grado hanno emesso 110 sentenze (78 in primo grado e 32 in grado di appello) su fattispecie per fatti di corruzione ascrivibili ad agenti pubblici.

Quanto al primo grado, per fatti di corruzione nel 2008 sono state

pronunciate 68 sentenze di condanna. Il che costituisce un significativo aumento rispetto ai dati del 2007.

Nella tabella seguente si riportano in dettaglio i dati riferiti all'anno 2008, che evidenziano condanne (comprehensive di danno patrimoniale ed all'immagine) per oltre 117 milioni di euro a contrasto degli atti di corruzione nei pubblici apparati, con un notevolissimo incremento rispetto all'omologo dato del 2007, pari a 18,8 milioni di euro.

SEZIONE	SENTENZE EMESSE NEL 2008	ASSOLUZIONI O ALTRE PRONUNCE	CONDANNE	CONVENUTI CONDANNATI	RISARCIMENTI ADDEBITATI
Val d'Aosta					
Piemonte	7	2	5	6	278249,04
Lombardia	33	3	30	63	3.289.461,06
Veneto					
Friuli V. G.					
Trento	1		1	1	26.656,14
Bolzano	1		1	1	20.000,00
Liguria	1		1	2	12.000,00
Emilia Romagna	1		1	1	41.500,00
Toscana	5		5	7	433.975,11
Marche	1		1	3	58.750,00
Umbria	1		1	2	28.000,00
Lazio	9	2	7	20	76.618.489,42
Abruzzo					
Molise	1		1	3	3.683.954,68
Campania	1		1	1	200.000,00
Puglia	11	3	8	6	2.409.672,34
Basilicata					
Calabria					
Sardegna					
Sicilia (1° grado)	5		5	11	1.894.227,17

1° Appello	27	1	26	41	27.367.632,72
2° Appello					
3° Appello	2	1	1	1	258.228,44
Sicilia Appello	3		3	2	402.371,75
TOTALE	110	12	98	171	117.023.167,87

A fatti più recenti si riferisce l'attività delle Procure regionali che per fattispecie relative alla corruzione di pubblici funzionari hanno emesso 205 atti di citazione, distribuiti regionalmente secondo la seguente tabella.

CITAZIONI - REATI CONTRO P.A. / 2008 (corruzione e concussione)	
Val d'Aosta	5
Piemonte	3
Lombardia	34
Veneto	14
Friuli V. G.	0
Trento	3
Bolzano	6
Liguria	10
Emilia Romagna	1
Toscana	13
Marche	10
Umbria	8
Lazio	21
Abruzzo	6
Molise	9
Campania	13
Puglia	19
Basilicata	1
Calabria	6
Sardegna	2

Sicilia	21
TOTALE	205

Tutto ciò considerato, va formulata una preoccupata considerazione sulla marcata differenza quantitativa tra il numero dei fatti relativi (si resta però sbalorditi di fronte al numero dei reati relativi) alla corruzione denunciati da organi di polizia giudiziaria all'AGO, e notiziati al SDI (e quindi trasferiti al SAeT) e i fatti portati a conoscenza delle Procure regionali della Corte dei conti, per l'eventuale esercizio dell'azione risarcitoria per danni patrimoniali e per danni all'immagine.

E' noto che anche nell'ipotesi in cui non sia rilevabile un danno direttamente patrimoniale per la P.A., la commissione di un reato di natura corruttiva sovente produce un disdoro dell'immagine della P.A., risarcibile in sede di giurisdizione contabile da chi, nell'esercizio di funzioni pubbliche, lo abbia arrecato. Sorge perciò l'esigenza che i dati trasmessi agli organi collettori vengano inoltrati come "*notitia damni*" anche alla cognizione delle Procure Regionali della Corte dei conti per le attività istruttorie di propria competenza.

Solo la puntuale trasmissione di significativi dati può rendere maggiormente attuale la funzione dissuasiva e repressiva esercitata da detto organo requirente, consentendo alle Sezioni giurisdizionali di pronunciarsi sul risarcimento di almeno una elevata quota dei danni patrimoniali arrecati alla P.A. da funzionari infedeli.

IV. – ASSISTENZA SANITARIA, PREVIDENZA

A - La Spesa sanitaria⁶⁴ (Estensore: V.P.G. Roberto Benedetti)
