

***Corte dei conti
Procura Regionale
presso la Sezione Giurisdizionale per la regione Campania
Napoli***

***Intervento del Procuratore regionale
Tommaso Cottone
Inaugurazione anno giudiziario 2013
adunanza del 2 marzo 2013***

Premessa

- 1) La normativa e le nuove frontiere della giurisdizione contabile**
- 2) La giurisprudenza**
- 3) L'attività**
 - 3.1) Le Statistiche**
 - 3.2) I giudizi**
 - 3.3) Gli effetti conformativi**
 - 3.4) L'attività cautelare. Esecutività delle sentenze e disciplina dell'appello**
- 4) Settori di intervento che presentano criticità**
 - 4.1) Finanziamenti pubblici ovvero l'economia assistita**
 - 4.2) La Sanità**
 - 4.3 L'abusivismo edilizio e gli immobili fantasma**
 - 4.4) Rifiuti solidi urbani**
 - 4.5) Le Società partecipate**
- 5) Il contesto istituzionale che ha accompagnato l'attività**

Conclusioni

L'anno 2012 ha coinciso con il 150° anniversario dell'Istituzione della Magistratura della Corte dei conti. La ricorrenza, qui in Campania, ha assunto particolare significato sia perché in questa Regione l'istituzione della Corte è stata preceduta dalla Gran Corte del Regno di Napoli e, ancor prima, dalla Regia Camera della Sommaria, che costituiscono istituti affini a quella che poi sarà la Corte dei conti unitaria istituita nel 1862, sia anche perché, a testimonianza del grande segnale di legalità che offre questa Magistratura, nel tormentato periodo del fine guerra, quando tutta la complessa organizzazione dello Stato era in crisi, il secondo Governo Badoglio, insediatosi in Salerno, tra i primissimi suoi atti, scelse di istituire una Sezione speciale di controllo della Corte dei conti.

Questo stesso anno - difficilissimo per l'economia del Paese e nel corso del quale Governo e Parlamento sono stati impegnati a trovare rimedi per uscire dalla gravissima crisi interna ed internazionale - è stato caratterizzato da una eccezionale attenzione verso la Corte dei conti, riconosciuta quale strumento fondamentale ed essenziale per controllare e dirigere la spesa pubblica verso percorsi più virtuosi. Al centro del sistema dei controlli, per porre freno all'aggressione ai patrimoni pubblici, gravemente compromessi da un operare spesso lontano dal perseguire i pubblici interessi istituzionali, è stata nuovamente collocata la Corte dei conti, alla quale sono state affidati nuovi compiti e conferiti nuovi poteri. Da ultimo, il recentissimo D.L. n. 174 del 2012, convertito con modificazioni nella Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, ha dettato disposizioni orientate a governare i delicatissimi centri di spesa delle regioni e degli enti locali. La nuova normativa è diretta - avvalendosi soprattutto dell'attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti - a rafforzare il controllo della Corte sulla gestione finanziaria delle Regioni; a ridurre i costi della politica nelle regioni; a rendere più incisivi i controlli in materia di enti locali meglio definendo le competenze e le responsabilità dei vari soggetti coinvolti; a indicare le procedure da porre in essere per il risanamento degli enti in situazioni di squilibrio finanziario, con particolare attenzione alle ipotesi di dissesto e predissesto economico e finanziario. Si

tratta di previsioni che cadono su di un desolante terreno caratterizzato da modalità gestionali illegali elevate a sistema e che sono destinate ad avere rilevanti ricadute su tutta l'attività degli enti territoriali e locali e, anche, ripercussioni sulle modalità operative della stessa Corte dei conti e sulla sua organizzazione.

In questa prima fase di attuazione tranne alcuni rari, ma significativi, segnali provenienti dai soggetti destinatari della norma, non si è ancora avuto modo di verificarne compiutamente portata, limiti e problemi. Ma è dato, fin d'ora, indicare alcune criticità di rilievo che nascono dalla nuova normativa.

La scarsità delle risorse degli Enti territoriali e locali può creare dissonanze tra affermazione della legalità e necessità operative.

La riforma (stante l'ampiezza delle nuove disposizioni, si ritiene si tratti di una vera e propria riforma) cade su realtà locali sulle quali già si era pesantemente abbattuta la scure del taglio delle risorse. Nel passato, anche più recente, gli enti medesimi hanno amministrato in modo assai censurabile pressoché tutti i servizi creando le condizioni delle gravissime attuali difficoltà economiche. A mero titolo esemplificativo si pensi ai pesantissimi oneri che attualmente derivano dalla diffusione del c.d. fenomeno delle società partecipate che, assieme ad una caduta dei livelli di erogazione dei servizi essenziali, hanno lasciato in eredità, oltre che gravissimi disservizi e pesanti situazioni deficitarie, una vastissima quantità di personale che non si sa come inquadrare e utilizzare. E ancora, si pensi alla dispersione delle risorse destinate al Sistema Sanitario Regionale, indirizzate, più che alla resa dei servizi, ad assicurare continuità nelle baronie e privilegi verso sistemi paralleli. Ne sono testimonianza, il diffondersi del regime delle convenzioni con le strutture private, la diffusione d'incarichi e consulenze, la moltiplicazione delle strutture, l'inutilità di taluni presidi, i mancati controlli sull'erogazione e la distribuzione dei farmaci. Nonostante alcuni segnali di moralizzazione, i comportamenti non sembrano avere subito sostanziali modifiche.

In tale quadro che, anche a prescindere dalle attuali responsabilità, indubbiamente appartiene anche a un passato di modalità operative caratterizzate da diffusa illegalità, cadono le più stringenti prescrizioni e le

più intense attività di controllo. Dai più rigorosi controlli emergono le illiciteità ma, assieme a queste, i limiti alle reali possibilità operative degli Enti. In presenza di ipotesi di dissesto o predissesto, operazioni, quali quelle dell'assunzione di nuovo personale e dell'assicurazione del turn over, non sono più possibili; né è più possibile lasciare indefinite le situazioni debitorie degli enti. Tale stato di cose, pur se salutare per il risanamento delle finanze, genera anche gravi difficoltà in quanto, gli Enti territoriali e locali, privi di risorse, talvolta non sono in grado di assicurare alcuni i servizi essenziali. Gli impedimenti al rinnovo dei turn over hanno lasciato scoperti molti presidi ospedalieri. I servizi di trasporto regionale e locale sono in crisi. Di recente, il Comune di Napoli, in assenza delle condizioni di legge per l'assunzione di un certo numero di maestri, si è trovato a non potere assicurare le attività integrative della scuola dell'obbligo; la scarsità delle risorse pone a rischio servizi sociali essenziali, quali quelli dell'accompagnamento dei disabili. Le Province segnalano che la scarsità delle risorse pone a rischio la stessa apertura delle scuole. Il sistema dei trasporti è condizionato, persino, dalla possibilità di rifornirsi del carburante.

*Ma, a parte lo sconcerto sociale che deriva da quanto sopra, incombe sull'operato degli enti locali il rischio di cercare legittimazioni ad operare **comunque**, ancorché contra legem; viene sempre più spesso invocato una sorta di stato di necessità ed in nome di una (vera o presunta) emergenza, la possibilità di operare violando le norme, quasi che esistano, sul piano amministrativo esimenti a giustificazione di azioni e comportamenti illegittimi. Ricordiamo altre stagioni in cui tale "filosofia" di gestione ebbe a trovare accoglienza, quando in nome dello stato di necessità si fece strada la legittimazione degli abusi edilizi (i cc.dd. "abusi di necessità"). Agli irreparabili scempi di quello sciagurato modo di agire non sono mai stati trovati rimedi e oggi sorgono intere città abusive con i loro moltiplicatori di carenza delle condizioni di un vivere civile. Si aggiunga che, oggi, il pericolo sembra ancora più grave, perché l'operato illegittimo viene giustificato non per coprire interessi di privati, ma necessità pubbliche. Un vulnus gravissimo che mette a rischio l'intero sistema e che non può trovare*

spazio nell'operare dei pubblici amministratori. La Procura contabile non potrà fare a meno di perseguire ogni abuso.

Il sistema dei controlli non è supportato da adeguati strumenti e risorse. La riforma assegna alla Corte dei conti nuovi compiti e funzioni. Compiti, delicatissimi perché si tratta non solo di fare emergere i profili di crisi economico-finanziaria degli enti, ma anche di verificare, nel concreto, i rimedi che gli Enti stessi intendono adottare per il ripianamento degli squilibri. La Corte è chiamata ad accompagnare l'opera di risanamento e a sanzionare il non adeguamento ai rilievi mossi. Si tratta di procedure complesse che richiedono, oltre che elevate competenze, risorse adeguate. La riforma non provvede a rinforzare i già troppo esigui organici (magistratuali ed amministrativi) delle articolazioni regionali della Corte dei conti. Fermo restando che sarà fatto il possibile per non lasciare senza adeguata applicazione alcun profilo operativo dell'importantissima norma, si ritiene che il legislatore debba tornare a riflettere su tale essenziale aspetto. Certamente, la strada del contrasto al mal governo e all'amministrazione non virtuosa mediante il rafforzamento dei controlli, è quella giusta; ma per riempire di contenuti e di risultati tale volontà, occorrono risorse e strumenti. Senza adeguate nuove risorse la nostra azione sarà o troppo rada, ovvero, ancor peggio, superficiale con il rischio di offrire nuove legittimazioni al cattivo amministrare. Occorre convincersi che queste nuove risorse non potranno, certamente, reperirsi all'interno dell'attuale già troppo scarso organico della Magistratura della Corte, magari sacrificando altre funzioni parimenti centrali per le azioni di contrasto anzidette.

Il mancato potenziamento della giurisdizione riuscirà a supportare l'azione di controllo? Parimenti, il legislatore medesimo, dovrà nuovamente porsi il problema di meglio definire e di rinforzare la funzione giurisdizionale della Corte dei conti, con particolare riguardo ai compiti demandati al Pubblico Ministero contabile. Sul punto, occorre ancora registrare che, mentre sta riscoprendosi l'importanza della funzione di controllo, l'azione del Pubblico Ministero contabile è tuttora sotto attacco, quasi che l'azione di controllo non debba essere accompagnata e sostenuta, per la sua piena misura e legittimazione, dalla funzione

giurisdizionale. Solo con la concorrente azione contraddistinta dai diversi ruoli, è possibile procedere a una generale ricognizione dell'intero sistema: cogliere tempestivamente l'evoluzione dei processi, indicare criticità e tendenze, censurare i comportamenti illegittimi, colpire le responsabilità anche personali, restituire integrità ai patrimoni lesi. Peraltro, l'offrire letture più ampie del complesso fenomeno dell'amministrare e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nelle varie Regioni è un compito previsto e voluto dall'ordinamento. L'osservatorio privilegiato dal quale l'Inquirente contabile può affacciarsi consente, infatti, di cogliere, oltre ai singoli episodi dell'amministrare, fenomeni e criticità di sistema; permette d'individuare, assieme alle responsabilità derivanti dagli atti di gestione, le anomalie determinate da carenze normative, da prassi amministrative deviate o inutili. Un quadro dove le Procure contabili non si limitano a registrare le varie fattispecie di danno al patrimonio pubblico e a promuovere azioni di responsabilità. Partendo dalle risultanze delle proprie indagini, indicano, anche, le strade non praticabili e accompagnano gli operatori pubblici verso un agire più virtuoso; segnalano al legislatore regionale e statale vuoti e anomalie dell'ordinamento, e la presenza delle eventuali rigidità che possano impedire la piena corrispondenza tra legge, strumenti e obiettivi voluti dalle norme. E' un compito dal quale le Procure della Corte dei conti non possono, né intendono, sottrarsi.

Ma è una missione che richiede la dotazione di poteri d'intervento più forti e maggiori strumenti. E non perché riteniamo che il nostro compito possa esaurirsi nella correzione giudiziale del "cattivo" amministrare e governare. Dobbiamo sapere interpretare il nuovo che proviene dalla volontà del legislatore, essere rigorosi custodi della legalità; ma, nello stesso tempo, dobbiamo essere anche in grado di indirizzare, attraverso una prudente ma penetrante attività d'indagine, l'operare dei soggetti verso comportamenti più virtuosi. Per questo, torno a ripetere, non possiamo rinunciare ad avere una visione d'insieme e, per quanto possibile, unitaria di tutti i fenomeni gestori. Privati di congrue possibilità cognitive (art. 17, comma 30 ter del dlgs. 78/2009) la nostra osservazione non potrà che procedere per singole fattispecie quasi che la nostra azione a tutela dei patrimoni pubblici, possa essere indirizzata nello stesso ambito di quella del P.M. penale che deve

*muoversi esclusivamente entro le tipizzazioni dei fatti reati. Privati di adeguati strumenti processuali, non siamo in grado di contenere le molteplici sempre più sofisticate aggressioni ai patrimoni pubblici. Carenti di risorse di personale di magistratura ed amministrativo, e con a disposizione esigue forze di polizia giudiziaria cui affidare deleghe d'indagine, siamo costretti a fare scelte che contraddicono l'obbligatorietà dell'azione di responsabilità. E ciò in un sistema dove, l'azione del Procuratore regionale rappresenta, sempre più, l'unico vero presidio pubblico di cui dispone l'erario per tutelare i propri interessi. Al di là, infatti, della tutela penale, prigioniera delle sue "tipizzazioni", ogni altra azione, rimane affidata a soggetti che, sia perché hanno compiti istituzionali diversi, sia perché rivestono funzioni di amministrazione attiva in gestioni che li vedrebbero coinvolti in responsabilità per danno, non possono adeguatamente rappresentare interessi risarcitori. Il c.d. provvedimento sulla **corruzione**, adottato dal Parlamento quasi in concomitanza del D.L. n. 174 del 2012, poteva essere l'occasione per curare questo interesse. Ma, ancora una volta, sembra che abbia prevalso la vecchia cultura panpenalistica che privilegia il rigore della pena alla prevenzione e ai controlli. "L'abuso della fiducia pubblica a favore del vantaggio privato" (tale è la definizione che l'Associazione anticorruzione Transparency International offre della corruzione) richiede spazi di valutazione più ampi di quelli del codice penale, confinato in rigide fattispecie che non sempre riescono a cogliere la complessità delle gestioni pubbliche. Di tale problema, si sono fatti carico, con unica voce, le Procure Ordinaria e Contabile della Campania, le quali, con un'esperienza del tutto peculiare nel contesto nazionale, hanno posto in essere protocolli d'intesa che consentono di superare i limiti del rispettivo operare con risultati che rendono più tempestiva ed efficace l'azione di contrasto a difesa dei patrimoni pubblici. Purtroppo, però, sembra di potere affermare che la sottovalutazione dell'attività giurisdizionale appartenga anche a culture e volontà presenti nella stessa Corte dei conti, che ancora ragiona in termini di separatezza, di prevalenza o, peggio, d'indifferenza, tra le sue due funzioni fondamentali, controllo e giurisdizione.*

1) Normativa e nuove frontiere della giurisdizione contabile

La ricognizione delle norme intervenute nell'anno, torna utile per verificare come l'opera del legislatore abbia supportato la missione di questa magistratura.

In proposito, torno a considerare che il processo di progressivo svuotamento dell'azione delle Procure regionali non sembra essersi arrestato anche se, in questa fase, pur se caratterizzata da una straordinaria attenzione verso la Magistratura contabile, è dato soprattutto registrare una non corrispondenza tra compiti assegnati e reali capacità operative messe in campo per l'azione di contrasto. In questo anno, i limiti ai poteri cognitivi ed alle attività investigative non hanno subito ulteriori cesure; ma le risorse e i reali strumenti operativi risultano ancor più indeboliti sicchè il disegno del legislatore di più intensi e penetranti controlli sui centri di spesa, rischia di andare perduto a causa della debolezza del segmento finale dell'intero processo: la misura del controllo, cioè la giurisdizione. Una sottovalutazione sul problema dell'avvio del nuovo processo dell'amministrare virtuoso che, senza adeguati e pronti rimedi, non consentirà di conseguire gli obiettivi voluti. Anzi, il moltiplicarsi dei compiti del controllo non supportato da adeguate risorse operative, può finire con il rendere non sufficientemente penetranti i controlli e, quindi, può risolversi in ulteriori legittimazioni all'agire contra legem.

Il problema delle risorse e degli strumenti non è quindi un semplice fatto organizzativo; entra nei contenuti e incide direttamente sull'esito dell'azione di contrasto.

Peraltro, già in occasione di precedenti analoghe ricorrenze abbiamo denunciato la debolezza di una legislazione che limita la capacità operative delle Procure regionali, private financo di necessari poteri cognitivi per potere efficacemente e tempestivamente contrastare le variegata aggressioni ai patrimoni pubblici. L'attività investigativa delle Procure è, infatti, spesso costretta a muoversi in un contesto preoccupato più a dimostrare la propria formale legittimazione ad agire che a interpretare tempestivamente i fenomeni di mala gestione. In realtà locali, dove le denunce di danno spesso sono condizionate da timori e alleanze omertose,

la possibilità di avviare autonome indagini risulta pesantemente ostacolata dalle previsioni di cui alla d.lgs.78/2009 (art. 17, comma 30/ter) che richiedono una denuncia concreta ed effettiva per l'utile avvio dell'azione di responsabilità. Viene così scoraggiata l'osservazione e la comprensione più ampia dei fenomeni; soprattutto non si può essere tempestivi; e ciò, in situazioni ove la tempestività dell'intervento del P.M. contabile, è necessaria per evitare il prodursi dell'aggravarsi del danno ovvero per riportare il comportamento illegittimo nei binari della legalità. Peraltro, con gli attuali limiti, si è costretti ad agire per punti, anziché ad avviare indagini per prevenire fenomeni più ampi e censurare anomalie di sistema.

Riporto, ora, corredate di brevi osservazioni, le principali disposizioni intervenute in quest'anno, aventi riflessi sulla Magistratura contabile¹.

Ho già ricordato che, nel corso del 2012 sono state introdotte nell'ordinamento una serie di norme destinate a incidere profondamente sulle modalità operative degli enti territoriali e locali, nonché sull'attività di controllo della Corte dei conti. In particolare viene in rilievo, **il D.L. n. 174/2012 conv. in legge n. 213/2012** che assieme al potenziamento ed alla valorizzazione del sistema dei controlli, ha riflessi diretti e indiretti, anche sulle funzioni giurisdizionali, nonché, conseguentemente, sull'azione del P.M. presso il giudice contabile. Ciò sia attraverso la previsione di specifiche sanzioni patrimoniali ovvero di misure incidenti sullo stesso status degli amministratori di enti locali. Peraltro, i comportamenti lesivi delle gestioni finanziarie degli Enti trovano, ora, ulteriori strumenti di lettura e di censura, per effetto delle nuove potenzialità che la giurisdizione di responsabilità può acquisire, attraverso un più intenso raccordo con le funzioni di controllo della stessa Corte. Nella sostanza, è stato dato ulteriore impulso al processo già in atto di assicurare, alla luce del principio costituzionale dell'equilibrio dei bilanci degli enti pubblici, la corretta gestione finanziaria – per gli specifici profili dell'acquisizione delle entrate,

¹ ¹ *Per la ricognizione della normativa ci siamo avvalsi, in larga parte, del contributo del V.P.G. A. Ciaramella alla requisitoria scritta del Procuratore Generale, presentata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*

l'esecuzione delle spese e l'organizzazione interna - affiancando² alla responsabilità amministrativa, tradizionalmente costruita sulla censura dei comportamenti dannosi posti in essere con dolo o colpa grave, fattispecie tipizzate di responsabilità, nonché ipotesi di responsabilità comportanti sanzioni di natura non patrimoniale ma incidenti sulla possibilità di esercizio di funzioni pubbliche.

Quanto alle prime, **l'art. 148 del t.u. sugli enti locali, come modificato dal d.l. n. 174 del 2012**, prevede una sanzione pecuniaria, rapportata all'indennità di carica, per gli amministratori degli enti locali nel caso di mancata predisposizione di adeguate metodologie dirette a garantire una regolare gestione amministrativa e un efficace sistema di controlli interni. Inoltre, il legislatore, come frequentemente avvenuto negli anni passati, ha proseguito nell'individuazione di comportamenti illegittimi di funzionari pubblici, espressamente qualificati anche quali illeciti erariali. Infatti, **l'art. 1, commi 7 ed 8 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, conv. in legge n. 135 del 2012**, nello stabilire l'obbligo anche per le amministrazioni e società a totale partecipazione pubblica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di avvalersi delle convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionale per determinate tipologie di approvvigionamenti, ha prescritto che la violazione di tale obbligo costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità amministrativa. Allo stesso modo, **l'art. 5 del decreto** stabilisce che la violazione dei limiti posti alle suddette amministrazioni (ed alle società dalle stesse controllate) per l'acquisto o il noleggio di autovetture è valutabile al fine della responsabilità amministrativa e disciplinare del dirigente.

A proposito di tale tendenza legislativa, debbono manifestarsi perplessità in quanto il progressivo processo di tipizzazione delle ipotesi di responsabilità, finisce con l'incidere sul generale carattere "atipico" dell'illecito amministrativo-contabile, derivante dai principi generali in materia (art. 52 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214 del 1934 ed 82 della legge di contabilità generale, n. 2440 del 1923), valorizzato dalla stessa Corte

² Si richiama, sul punto, la legge n. 243/2012 che prevede, tra l'altro, l'istituzione presso le Camere, dell'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica e la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

Costituzionale (sent. n. 340 del 2001) e posto in funzione di una tutela ad "ampio spettro" del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti equiparati. La stessa attività cognitiva del P.M. contabile, finirebbe con l'essere confinata entro ipotesi che non consentirebbero di cogliere a pieno la complessità dell'agire nel campo del pubblico amministrare.

Riguardo alle misure di carattere non patrimoniale, **gli artt. 2 e 6 del decret. legs. n. 149 del 2011** hanno introdotto una peculiare forma di partecipazione della Corte dei conti nell'applicazione di sanzioni di natura, latu sensu, politiche a carico degli organi rappresentativi di regioni ed enti locali. Ciò quale possibile effetto di situazioni patologiche, imputabili a questi ultimi, nella complessiva gestione finanziaria degli enti locali territoriali (che hanno comportato il dissesto di questi ultimi) ovvero nel recupero del disavanzo sanitario da parte dei Presidenti delle Giunte regionali. Particolare rilevanza assume l'art. 6, comma 1, del d.lgs n. 149/011, che, come modificato dal d.l. n. 174 del 2012, ha ampliato e reso più agevole l'eventuale applicazione di sanzioni interdittive cui possono essere soggetti amministratori di enti locali(divieto di candidatura per 10 anni, a cariche pubbliche elettive in ambito locale, nazionale ed europeo ed inibitoria alla nomina di incarichi in enti vigilati o partecipati da enti pubblici) che hanno causato il dissesto finanziario degli enti amministrati. La norma sembra, ora, (siamo in una fase in cui ancora non sono state intercettate fattispecie definite in ogni aspetto) disegnare un giudizio, di competenza delle sezioni giurisdizionali della Corte(ad iniziativa del P.M.), diretto al solo accertamento, al fine dell'applicazione delle suddette sanzioni, di un rapporto di causalità fra azioni od omissioni dolose o gravemente colpose degli amministratori di enti locali ed il dissesto finanziario di questi ultimi, senza necessità di una previa condanna a titolo di responsabilità amministrativa, come previsto dalle precedenti formulazioni. In proposito, si ricorda che **l'art. 63, comma 1, n. 5, del d.lgs n. 267/2000** stabilisce l'incompatibilità a ricoprire cariche elettive presso gli enti locali per gli amministratori od impiegati degli stessi che sono stati dichiarati responsabili verso gli enti amministrati e non hanno

estinto il debito.³ Peraltro, è da aggiungere che l'applicazione di tale sanzione (compresa quella di natura patrimoniale prevista, dal d.l. n. 174/2012, a carico degli amministratori degli enti locali in caso di assenza o inadeguatezza nella predisposizione di strumenti atti a garantire la regolarità delle gestioni e l'efficacia del sistema dei controlli interni) non esclude le "normale" responsabilità risarcitoria nell' ipotesi della produzione di un danno (le pronunce delle sezioni di controllo della Corte che, ai sensi del d.l. n. 174 del 2012, accertino, a carico degli enti territoriali, squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, l'inadempimento dei gruppi consiliari agli obblighi di rendicontazione dei finanziamenti regionali, eventuali profili di danno, sono comunicate alla competente Procura della Corte dei conti per l'esercizio dell'azione di competenza). La stessa violazione dell'obbligo di assicurare, da parte degli enti pubblici, l'equilibrio dei bilanci, può essere causa di eventi lesivi del patrimonio di questi ultimi, sanzionabili a titolo di responsabilità amministrativa, quando tale violazione ha comportato maggiori oneri per anticipazioni di cassa, per ritardi nei pagamenti o per interventi finanziari statali. Analoghi effetti dannosi, sotto l'aspetto di maggiori o inutili spese a carico degli enti locali, possono evidenziarsi dal dissesto finanziario di questi ultimi. In tale quadro, la comunicazione della delibera della Sezione del controllo alla Procura regionale con la segnalazione della specifica ipotesi di danno, assicura la chiusura al sistema voluto dal legislatore.

Quali possibile impulso a un'azione di responsabilità che può nascere dalla segnalazione qualificata dell'organo di controllo si pensi, anche, ai meccanismi di revisione della spesa pubblica, di cui al **decreto legge n. 95 del 2012** (convertito nella legge n. 135 del 2012), il quale si propone di assicurare interventi strutturali di sana gestione finanziaria negli enti pubblici, le autonomie locali e le società a partecipazione pubblica. Si pensi, in proposito, al divieto stabilito dall'art. 9 del suddetto decreto per gli enti locali e regioni di istituire enti, agenzie e organismi comunque

³ In materia, va segnalata l'entrata in vigore del d.lgs n. 235/2012, sulle incandidabilità, a seguito di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

denominati e di qualunque natura giuridica e l'obbligo di sopprimere, accorpate o comunque ridurre del 20% gli oneri finanziari. Si tratta, in questo caso, di una qualificazione di disutilità ex lege non solo della costituzione di nuovi enti, ma, altresì, della gestione di quelli esistenti in mancanza dell'applicazione delle restrizioni stabilite dalla legge (circostanza che comporta la loro soppressione di diritto). Analoga previsione è stabilita dall'art. 4 del decreto che prevede lo scioglimento o la privatizzazione di società controllate da amministrazioni pubbliche che erogano prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche superiori al 90 per cento del fatturato. In assenza di adeguata motivazione circa la sussistenza delle condizioni previste dal comma 3 di tale articolo per la sopravvivenza di tali società, potrebbe prospettarsi una responsabilità amministrativa degli amministratori inadempienti. Ed ancora, nello stesso decreto, vi sono norme che sembrano ampliare anche sul piano soggettivo le possibilità di azione del requirente. Infatti, l'art. 4, comma 12, dello stesso decreto prevede una diretta responsabilità a titolo di danno erariale degli amministratori e dirigenti di società controllate da amministrazioni pubbliche (che erogano prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche superiori al 90 per cento del fatturato), in caso di corresponsione ai dipendenti di compensi in violazione dei limiti stabiliti dalla norma. In tali casi, sembra sia stata posta in essere una espressa interpositio legislatoris a favore della giurisdizione contabile che deroga ai noti limiti stabiliti dalla Suprema Corte riguardo alla possibilità di cognizione del giudice contabile sui danni causati dagli amministratori o dipendenti a società a partecipazione pubblica (limitata ai danni causati direttamente all'ente partecipante). Analoga interpositio a favore della giurisdizione del giudice contabile sembra disposta dall'art. 1, commi 7 ed 8, del decreto, nei confronti degli amministratori delle società a totale partecipazione pubblica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, in caso di violazione dell'obbligo di rispettare, in determinati ambiti, le convenzioni Consip. Inoltre, per tali tipologie di società, valgono i limiti di spesa per l'utilizzo delle auto di servizio ed i dirigenti delle stesse sono suscettibili di responsabilità amministrativa e disciplinare, in caso di superamento dei suddetti limiti (art. 5, commi 2 e 3 del suddetto decreto). Non bisogna, poi, trascurare

ulteriori elementi, recentemente introdotti dal legislatore, probabilmente utili a superare, almeno con riguardo ad alcune tipologie di società pubbliche(quali quelle c.d. in house, a totale partecipazione pubblica, sottoposte ad un penetrante controllo dell'ente partecipante ed affidatarie della gestione di servizi pubblici essenziali non disponibili sul mercato in regime di concorrenza) i citati limiti alla giurisdizione contabile individuati dalla Suprema Corte. Infatti, l'art. 3, comma 20, della legge n. 190 del 2012 ha stabilito per tutte le società a partecipazione pubblica la necessità di una autorizzazione dell'organo politico per convenire clausole compromissorie, nel caso di possibili controversie relative a concessioni o ad appalti pubblici di opere. Le disposizioni relative alla trasparenza dell'attività amministrativa di cui all'art. 3 della citata legge si applicano anche alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea. Allo stesso modo, gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 6 della suddetta legge relativamente alle attribuzioni di posizioni dirigenziali in assenza di procedure pubbliche di selezione valgono anche per le società partecipate da enti pubblici.

Inoltre, il d.l. n. 174 del 2012 ha introdotto l'art. 147-quater al testo unico sugli enti locali che prevede, oltre alla necessità di un bilancio consolidato, un penetrante sistema di controllo sulle società non quotate partecipate dagli enti locali che devono definire, preventivamente, gli stessi obiettivi gestionali cui devono tendere tali società. L'autonomia decisoria gestionale di tali società viene, perciò, ulteriormente ridotta; le società in discorso, che già agiscono in un ambito non concorrenziale, vengono, in tal modo, sottoposte ad un regime sull'amministrazione ed il controllo differente da quello ordinario, previsto dal diritto civile.

Riguardo all'ampliamento delle funzioni giurisdizionali della Corte, occorre, altresì, citare la recente previsione di cui **all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2012)** che ha riservato alle sezioni riunite della Corte la cognizione sui ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, emanati annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. n. 196/2009. Tale previsione va, indubbiamente valutata positivamente, ritenuto che la

materia in discussione è connessa alla contabilità pubblica. Tuttavia, occorre considerare che la previsione, così come si presenta, finisce con il risolve in un semplice trasferimento dalla giurisdizione del T.A.R. a quella contabile, sicchè le SS.RR. finirebbero ad essere i giudici del provvedimento amministrativo messo a punto dall'ISTAT. Peraltro, lo stesso ISTAT, per questa competenza, è titolare di un'attività cognitiva che finisce con l'incidere su parametri di natura giuridica e di giudizio estranei alla sua vocazione istituzionale. In considerazione di ciò, si ritiene che occorra rivedere complessivamente il procedimento per la ricognizione delle amministrazioni pubbliche, eventualmente affidando ad altro soggetto il procedimento di riconoscimento che troverà, poi la sua giurisdizionalizzazione davanti alle SS.RR.. con l'intervento, naturalmente, del P.M contabile.

Passando ad altri profili, un ruolo non secondario può esercitare l'azione del Requirente contabile nel favorire il rispetto delle recenti disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione introdotte dalla legge n. 190 del 2012. Ciò attraverso la valorizzazione del principio, che costituisce uno degli assi portanti della novella, che responsabilizza la stessa dirigenza pubblica, oltre che gli organi politici di vertice delle amministrazioni, ad approntare, anche attraverso appositi piani, misure, riguardanti l'organizzazione interna, il razionale utilizzo del personale e l'attuazione dei meccanismi previsti dalla legge per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, idonee a prevenire la commissione di reati contro la pubblica amministrazione. E' noto che tali fenomeni patologici, soprattutto se posti in essere in alcuni settori dell'azione amministrativa particolarmente sensibili, come gli appalti e le attività di concessione o erogazione di vantaggi economici, possono comportare rilevanti danni patrimoniali, oltre che all'immagine degli enti pubblici. L'art. 1, comma 12 della legge, ha previsto che il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione può essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa (sia per danno patrimoniale che all'immagine della pubblica amministrazione) nel caso della commissione all'interno della amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi la predisposizione del piano anticorruzione,

previsto dalla legge, e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso. Spetterà alla giurisprudenza dare una lettura della norma che escluda forme di responsabilità oggettiva o di mera posizione (concezioni che dovrebbero considerarsi espunte dall'ordinamento, alla luce del carattere "personale" della responsabilità amministrativa e dei principi costituzionali del giusto processo).

Inoltre, **l'art. 1, comma 62** della legge in discorso ha stabilito una presunzione iuris tantum in merito alla quantificazione del danno all'immagine derivante da un reato contro la pubblica amministrazione, in una misura pari al doppio di quanto illecitamente percepito dal dipendente pubblico. Tale principio deve essere valutato positivamente, in quanto idoneo a fare chiarezza in merito alla tendenziale quantificazione di tale tipologia di danno, spesso oggetto di troppo frequenti oscillazioni giurisprudenziali. In conclusione, se il Requirente contabile verrà posto nelle condizioni di utilizzare i descritti nuovi spazi di azione, si potrà valorizzare, al meglio, la funzione, intestata allo stesso, di tutela dell'integrità del patrimonio degli enti pubblici e, di riflesso, dell'interesse diffuso del cittadino-contribuente all'utilizzo, secondo principi di legalità, economicità ed efficienza, delle risorse pubbliche.

2) La giurisprudenza

Si ritiene utile fornire i dati più significati degli interventi della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e della Corte dei conti, intervenuti nell'anno 2012⁴.

Per quanto riguarda la **giurisprudenza costituzionale**, il Giudice delle leggi nel 2012, più volte ha avuto occasione di pronunciarsi su norme statali o regionali aventi riflessi sulla materia c.d. del "coordinamento della finanza pubblica" o comunque riguardanti il bilancio, il patrimonio pubblico, le attività di rendicontazione e di parificazione dei conti (si ricordano in proposito le sentenze, tutte del 2012, nn. 70, 115, 118, 193, 198, 223 e 309). Motivo comune di tutte queste decisioni è nell'affermazione che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato, di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica. A tale generale categoria appartiene, secondo il Giudice delle Leggi anche la materia che disciplina la valorizzazione, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, considerando quest'ultimo nel suo complesso (cioè a prescindere dall'appartenenza dominicale dei beni a questo o quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti). E' stata ritenuta legittima (sent. n. 284/2012) la normativa statale che, pur nel rispetto delle prerogative delle autonomie, fissa principi, regole e obiettivi di "governo" rispondenti a fini ed interessi generali o comuni.

La tutela della dimensione unitaria d'interessi pubblici è stata ribadita in capo alla Corte dei conti quando giudica di responsabilità individuali degli agenti contabili o sui conti giudiziali concernenti la tenuta e la gestione di beni, valori ed altre utilità pubbliche. Così anche quando il Giudice contabile si pronuncia su questioni oggetto di rendiconto delle Regioni a statuto speciale non differenziandosi tali profili dal giudizio sul rendiconto

^{4 4} *Per la ricognizione della giurisprudenza ci siamo avvalsi, in larga parte, del contributo del V.P.G. S. Auriemma alla requisitoria scritta del Procuratore Generale, presentata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*

generale dello Stato (sent. n. 72/2012). In proposito, si noti che, di recente, il legislatore ha superato un'anomalia presente nell'ordinamento prevedendo che l'attività di "parificazione", debba essere estesa anche al rendiconto delle Regioni a statuto ordinario (cfr. art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012, conv. con modif. da L.n. 213/2012). In tal modo la Corte dei conti, nella sintesi delle sue due funzioni di controllo e giurisdizionale vede valorizzato e ribadito, nel diritto positivo, il proprio ruolo di garante terzo ed imparziale al servizio di tutte le articolazioni della Repubblica, sancito nella Carta costituzionale.

Per i profili attinenti all'esercizio dell'azione di responsabilità del P.M. contabile, il Giudice delle leggi, ha avuto modo di ribadire la legittimità della norma (L. n. 102/2009) che ha introdotto limitazioni della perseguibilità del danno all'immagine nei confronti di agenti pubblici ed innanzi la Corte dei conti (sent. n. 22/2012).

Da ultimo, con la sentenza n. 117, la Consulta ha confermato la legittimità della legge n. 89/2001 sull' equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta come diritto vivente, dispone che la competenza territoriale della Corte di appello, determinata ai sensi dell'art. 11 c.p.p., si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei conti.

Numerosi gli interventi, nell'anno 2012, delle **Sezioni Unite della Corte di Cassazione**. In via del tutto generale è dato osservare che i ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, il più delle volte mirano a veicolare in sede di legittimità doglianze che non integrano, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. "motivi di giurisdizione". Viene così confermata la tendenza a sottrarsi al giudizio di responsabilità amministrativa- contabile ritenuto più gravoso per i caratteri dell'officialità ed obbligatorietà dell'azione del Pubblico Ministero contabile. Peraltro, il giudizio di responsabilità amministrativa supera le riluttanze e inerzie delle pubbliche amministrazioni danneggiate nell'agire per il ripristino della legalità violata e per il ristoro dei danni da esse sofferti a detrimento delle collettività amministrate.

Più nello specifico, circa ambito soggettivo della giurisdizione contabile si registrano interventi che affermano la sussistenza della giurisdizione C.d.c.

con riferimento a figure quali quelle dei consulenti del Pubblico Ministero penale e degli ausiliari del giudice in generale nonché nei confronti dei soggetti percettori di contributi e risorse finanziarie vincolate ad un fine o programma di attività pubblicistico. Per contro risulta esclusa la giurisdizione: - nei confronti di progettista di cui sia dedotta in giudizio la responsabilità per errori e carenze progettuali allo stesso imputabili relativamente ad opera pubblica; - nei confronti di Casse previdenziali per i contributi previdenziali "in danaro" ad esse dovuti dagli iscritti; - nei confronti di Federazione sportiva per danno arrecato direttamente al patrimonio della stessa; - nei confronti di Organizzazione sindacale che, in virtù di un rapporto civilistico, abbia assunto responsabilità e obblighi ex art. 38 c.p.c. nei riguardi di un soggetto privato percettore di contributi pubblici; - nei confronti di amministratore di società di diritto privato la cui condotta abbia posto in essere i presupposti per l'illegittima erogazione di denaro pubblico.

Sulla sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di società di diritto privato il cui capitale sia partecipato, in tutto o in parte, da Amministrazione o Ente pubblico le Sezioni Unite si sono pronunciate più volte. Anche quest'anno, sono intervenute varie pronunce dopo la svolta esegetica compiuta dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 26806 del 2009, alle cui determinazioni, peraltro, la giurisprudenza contabile, in prevalenza, si è conformata all'inversione di rotta (cfr. ord. interlocutoria n. 2815/2012, ord. n. 3857/2012, ord. n. 1419/2012, ord. n. 1420/2012, sent. n. 1979/2012). Occorre, tuttavia, registrare che, presso la Cassazione, è in corso un ripensamento diretto a valutare nuovamente, a prescindere dalla veste formale assunta da una Società di diritto privato, la circostanza che, comunque, il modello organizzativo civilistico-privatistico (sovente quello della società per azioni) viene adoperato per la realizzazione di attività e per il perseguimento di finalità "proprie" dell'Amministrazione che partecipa finanziariamente alla Società o, addirittura, la costituisce. Ciò in considerazione del fatto, che sul piano logico oltretutto giuridico, è improprio parlare di una reale "alterità" tra Pubblica Amministrazione conferente e Società privata o di due patrimoni nettamente distinti e separati, dei quali

quello pubblicistico resti totalmente insensibile e impermeabile rispetto a comportamenti di malagestio, aventi riflessi diretti (in danno) del patrimonio societario. Sul punto, si osserva ancora, che altrettanto improprio è ipotizzare che una S.p.A., rigidamente legata alla Pubblica Amministrazione (vera e propria società "in house" o, comunque, strumentale ai fini istituzionali della P.A.), vada ad operare sul mercato assoggettandosi pienamente all'ordinario regime della libera concorrenza. La libera concorrenza, è noto, caratterizza ed impegna le imprese alimentate esclusivamente da capitali "privati", le quali assumono rischi economici (anche di default) innegabilmente in proprio, cioè gravanti soltanto su soggetti e su capitali privati. Inoltre, non può non essere colta un'evidente asimmetria tra l'impostazione spiccatamente civilistica intrapresa nel 2009 e l'intensa e reiterata attenzione che, invece, il legislatore ordinario - specie a fronte di una gravissima crisi economico-finanziaria, nonché agli obblighi derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno ed europeo ed alle necessità di coordinamento della finanza pubblica alle quali si è fatto prima cenno - sta puntualmente dedicando all'allestimento di un regime normativo vincolistico e restrittivo, anche in termini di responsabilità degli amministratori, al quale vengono sottoposte le società partecipate dagli Enti pubblici (in primis dagli Enti locali). Peraltro, siffatta attenzione ordinamentale la si rileva, anche, dalle più recenti previsioni legislative, che in sostanza sottolineano come le amministrazioni pubbliche (e, con esse, le loro società partecipate) concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità⁵.

Si passano ora in rassegna le decisioni che riguardano l'ambito oggettivo della giurisdizione contabile. Per tale aspetto, meritano di essere citate le decisioni intervenute in tema di: -incarichi conferiti a soggetti "esterni" dovendo le amministrazioni pubbliche ordinariamente provvedere ai

⁵ cfr. art. 34, comma 38, D.L. n. 179/2012, convertito con modif. dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, nonché **art. 1, comma 169, della L. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013)** che devolve alle SS.RR. della Corte dei conti, in speciale composizione, la giurisdizione sui "ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009".

compiti istituzionali a esse affidati dalla legge mediante organizzazione e personale propri (sent. 1979/202); - sindacabilità di scelte concernenti l'impiego di denaro pubblico avvenuto in difformità della dovuta destinazione, trattandosi di materia estranea all'esercizio della discrezionalità amministrativa, non vertente sulla convenienza oppure rimessa a valutazioni di opportunità (sent. 8068/2012); - non appartenenza delle questioni di applicazione dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009 e succ. modificazioni (in tema di perseguibilità del danno all'immagine) al novero dei motivi attinenti al perimetro esterno della giurisdizione, trattandosi di questione meramente interna all'esercizio della potestà giudicante (Sent.5756 e 9288/2012); -appartenenza delle problematiche di eventuale violazione dell'art. 68 Cost. (immunità politica) a profili che non attengono ai limiti esterni della giurisdizione contabile (sent. 5756/2012); -appartenenza al novero degli eventuali errores in procedendo o in iudicando, come tali non rilevanti quali "motivi di giurisdizione" delle questioni concernenti il difetto di corrispondenza tra chiesto e pronunciato o la qualificazione soggettiva (dolo o colpa) della condotta contestata oppure "il merito" delle vicende fattuali (sent. n.16869/2012); - non configurabilità di un eccesso di potere giurisdizionale in tema di nullità degli atti processuali e delle decisioni rese dal giudice contabile nei casi di azione asseritamente avviata in assenza di notizia certa e precisa (ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter del DL n. 78/2009 e succ. modif.) circa l'esistenza del danno erariale (sent. n. 20728/2012).

Per i meri profili processuali è utile ricordare le decisioni su:

-la non impugnabilità, ai sensi dell'art. 360, terzo comma c.p.c, di sentenza emessa dal giudice contabile in unico grado o in grado di appello e che abbia deciso soltanto questioni pregiudiziali o preliminari di merito (sent. n. 2575 e 5703/2012); -la non ammissibilità di questione di giurisdizione sollevata per la prima volta in sede di legittimità, per la formazione del giudicato implicito (sent. n. 2573/2012); -l'inammissibilità di ricorso su questione relativa alla composizione del collegio giudicante (in giudizio pensionistico), trattandosi di profilo non attinente a difetto di giurisdizione (sent.n. 12611/2012); -l'ascrivibilità delle problematiche

concernenti la legittimazione passiva ad causam del pubblico amministratore (quindi la correlata individuazione dell'amministrazione danneggiata) ai limiti interni di esercizio della potestà giudicante e non a questione di giurisdizione (sent.n.22781/2012).

Da ultimo una breve rassegna della giurisprudenza di legittimità e di merito delle **Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti**. Con due decisioni assunte a poca distanza di tempo l'una dall'altra (ordin. nn. 1 e 3/2012) le Sezioni Riunite, aderendo a consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione ispirata dai principi del giusto processo, hanno affermato che :

- la **sospensione necessaria** del processo contabile può essere ordinata, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., nei soli casi di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico, per prevenire cioè il rischio di un conflitto tra giudicati, sussistente quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, costituisca l'indiscutibile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia necessariamente richiesto, con efficacia di giudicato, nel processo contabile, non essendo perciò sufficiente un legame di mera pregiudizialità logica;

- l'ordinanza che dispone la sospensione (e non quella che disattende la richiesta di sospensione), può essere impugnata innanzi le Sezioni Riunite mediante **regolamento di competenza**, ai sensi degli artt. 42 e ss. c.p.c. e come, peraltro, accade nel processo civile ed in quello amministrativo.

Sulle difficoltà esegetiche, rappresentate anche in occasione dei precedenti anni giudiziari, derivanti dalla normativa del 2009⁶ che ha delimitato il campo di azione riferito all'esperibilità delle istruttorie ed alla perseguibilità del **danno all'immagine**, i dubbi inizialmente superati attraverso gli sforzi interpretativi compiuti dalle Sezioni Riunite⁷ già nell'anno 2011, hanno fatto

⁶ Art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e poi rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

⁷ SS.RRR.- sentt. n. 12/2011/QM e n. 13/2011/QM del 3.8.2011.

registrare nella giurisprudenza di merito del 2012 un sensibile assestamento.

In proposito le Sezioni di appello in più occasioni hanno argomentato che il danno investe il rapporto che lega la Comunità degli amministrati all'Ente pubblico per il quale il dipendente infedele agisce e postula il venir meno del senso di affidamento e fiducia nel corretto funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione, nonché del senso di "appartenenza all'istituzione" stessa. La lesione si identifica nell'offesa all'osservanza delle disposizioni di legge poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle "responsabilità" dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione dell'identità della pubblica amministrazione quale Istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza. Tale offesa è suscettibile di una valutazione economica ed è, quindi, quantificabile in via equitativa, in ragione degli oneri già sostenuti e di quelli che presumibilmente l'Amministrazione dovrà sostenere per ristabilire l'ordine violato, considerati gli effetti negativi perduranti nel tempo e prodottisi nella coscienza dei cittadini. Il fatto che, nell'ambito di una valutazione equitativa del danno resa necessaria dall'impossibilità di fornire la prova del suo preciso ammontare, la valutazione del giudice in ordine al quantum della lesione all'immagine è frutto di un prudente apprezzamento che - in conformità ad analoghi indirizzi della giurisprudenza della Corte di Cassazione - non può essere vincolato e pregiudicato da pregressa e diversa valutazione dell'attore pubblico che ha formulato l'atto di citazione, specie quando in citazione sia stato ben evidenziato che la quantificazione proposta dal Pubblico Ministero ha carattere indicativo ed è espressamente contemplata la possibilità che le somme richieste possano essere aumentate del maggior importo risultante eventualmente in giudizio.

Le Sezioni d'appello hanno anche riconosciuta l'irragionevolezza di un'interpretazione dell'art. 17, comma 30-ter, del DL n. 78/2009, che, a fronte della commissione di uno dei gravi delitti contro la P.A., vorrebbe che l'amministratore di un Ente locale (a differenza del "dipendente") non potesse essere chiamato a risarcire il danno all'immagine ed al prestigio

dell'Amministrazione di appartenenza, soltanto perché si tratterebbe di un "soggetto di nomina politica".

E' stata anche esclusa l'esistenza di ogni automatismo dell'azione da promuovere per danno all'immagine, in quanto non essendo in presenza di una responsabilità di natura sanzionatoria, il Procuratore regionale attore deve fornire la prova non solo del quantum ma, prima di tutto, dell'an della pretesa risarcitoria.

In tema di danno da disservizio la giurisprudenza di merito si è pronunciata più volte. Il danno è ritenuto sussistere allorché l'azione del pubblico amministratore o dipendente non raggiunga, sotto il profilo qualitativo, le utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di risorse pubbliche, così da determinare situazioni di spreco. In tali casi il danno rappresenta un pregiudizio effettivo e concreto, che coincide con il maggiore costo del servizio, nella misura in cui questo si riveli inutile per gli utenti. Il nocumento si differenzia sia dal c.d. danno da tangente - che ugualmente si collega ad un maggior dispendio di risorse pubbliche, ma che riguarda la diversa ipotesi dell'indebito aumento del prezzo contrattuale a causa di comportamenti dolosi di dipendenti o amministratori infedeli - che dal danno all'immagine, che è danno non patrimoniale consistente nella lesione del bene immateriale della fiducia, del rispetto, dell'autorevolezza di cui deve godere l'ente pubblico. Il danno in discorso, inoltre, può configurarsi anche nei casi di sviamento o distorsione della funzione pubblica esercitata per fini egoistici illeciti contrastanti con i doveri di servizio e non è necessario che al riguardo sia stata emanata una sentenza penale definitiva di condanna.

Da ricordare anche le decisioni in tema dell'utilizzo di strumenti di finanza derivata (nella specie: da parte di ente locale e tramite il modello dello swap), dopo aver preso atto dell'attenzione che alla problematica hanno dedicato il legislatore ordinario (disciplinando progressivamente l'accesso degli enti locali al mercato dei capitali nonché i criteri per l'ammortamento del debito e le operazioni in derivati), la giurisprudenza ordinaria anche penale, la dottrina giuridica e la stessa Corte dei conti in sede di controllo (ripetutamente occupatasi delle patologie nell'utilizzo dei derivati da parte degli enti locali circa i possibili, gravosi oneri a loro carico con effetti

finanziari futuri), è stato ritenuto che la valutazione della convenienza economico-finanziaria delle operazioni di finanza derivata non può essere limitata all'esame di singole annualità in conformità agli ordinari principi della contabilità pubblica, ma vada più propriamente correlata, sul piano della contrattualistica civile, al complesso dei risultati conseguibili nel periodo di validità del contratto, con conseguente esclusione dell'elemento oggettivo del danno erariale (che deve essere certo ed attuale) quando lo stesso non risulti provato non in ragione delle singole annualità di bilancio, ma in relazione alla durata complessiva, solitamente pluriennale, del contratto.

3. L'attività

Torno a proporre una prima generalissima notazione: responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile non si prestano a esemplificazioni concettuali, né a definizioni esaustive. La misura dell'operare delle Procure contabili, i risultati della nostra azione, investono parametri di valutazione di fenomeni complessi, che non possono fermarsi all'analisi dei dati statistici e che, per di più, debbono essere anche rapportati alla categoria "tempo". *"La perdurante assenza, nella cultura del legislatore, ma anche di parte dei giuristi e dei giudici, della categoria tempo è essenziale per un'effettiva amministrazione della giustizia che, quando arriva troppo tardi, il più delle volte si tramuta, di per sé, in una ingiustizia"*⁸.

E' con queste convinzioni che abbiamo affrontato l'attività dell'anno 2012 cercando di "storicizzare" la nostra azione al presente. Abbiamo accompagnato la nostra "normale" attività d'indagine e processuale con incontri con tutti gli operatori pubblici, assieme ai quali abbiamo scoperto che la strada della trasparenza e della cultura della legalità rendono possibile un'azione di governo che realizza le pubbliche finalità senza dovere ricorrere alle tortuose strade delle alleanze interessate e delle complicità. Per tale finalità, abbiamo incontrato in ciascuna provincia campana i segretari comunali e provinciali; i responsabili degli uffici finanziari degli enti locali; i collegi dei revisori; abbiamo ricevuto amministratori e sindaci; abbiamo colloquiato con i dirigenti delle strutture sanitarie; abbiamo lavorato assieme alla Regione Campania per individuare i punti di rigidità del sistema che impediscono il pieno realizzarsi delle norme. Abbiamo allacciato un più stretto rapporto con gli organi di polizia giudiziaria, in specie con la Guardia di finanza, i Carabinieri e la Polizia di Stato, per sollecitare una collaborazione cognitiva diretta anche a superare i "tempi morti" tra la produzione del danno, la denuncia e il conferimento della delega. Soprattutto abbiamo dato più vivi contenuti al protocollo d'intesa stipulato con le Procure della Repubblica operanti nel territorio campano. Ci sembra di essere rapidamente usciti dalla sperimentazione del

⁸ In tale modo si è espresso il Presidente della Corte di Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013.

processo d'interazione nelle rispettive funzioni e crediamo di potere affermare (con molto orgoglio ed anche con un po' d'immodestia) che oggi in Campania, pur nel pieno rispetto dei differenti ruoli, sono definitivamente cadute le barriere di separazione tra i Pubblici Ministeri ordinario e contabile. Una strada, riteniamo, perfettamente in linea con il precetto costituzionale e che, certamente, richiede ulteriori riflessioni ed interventi

Con questa precisazione, ci presentiamo, anche in occasione di apertura di quest'anno giudiziario, per riferire non solo su indagini, processi celebrati, condanne e assoluzioni, ma anche, e soprattutto, sugli interventi effettuati per riportare alla legalità le deviazioni intercettate, per allertare sulle anomalie accertate (o semplicemente percepite) e sulle possibili azioni amministrative e/o legislative da intraprendere per indirizzare nuovamente pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti, pubblici e privati che ricadono nella giurisdizione della Corte dei conti, verso il bene amministrare e il bene governare.

3.1.) Le statistiche

Questo il dato quantitativo e statistico dell'attività dell'anno 2012. Sono pervenute nell'anno n. **5.486** denunce⁹. Sono state aperte n° **3.340** vertenze e archiviate in via preliminare, per mancanza delle condizioni dell'azione, n. **2.049** denunce. Il **5,42** % riguardano fattispecie riconducibili a danni provocati ad Enti Statali; il **27,40** % ad Enti Locali e Regionali il **2,37** % alle AA.SS.LL e l'**1,31**% ad altri enti. Spicca, quantitativamente su tutti, il dato relativo ai debiti fuori bilancio: **468** denunce (**14,01**% del totale), quasi tutte relative a situazioni debitorie pregresse degli Enti Locali (in particolare dei Comuni il **84,19** %). L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio deliberati e segnalati dagli enti locali è di circa 300 milioni di Euro (dato estrapolato per difetto).

⁹ In tale numero non si tiene conto delle denunce relative alle questioni connesse alla legge Pinto (equa riparazione) che dall'inizio dell'anno 2012 pervengono all'Ufficio di Procura direttamente dalle Corti d'appello. E' in corso una procedura per l'acquisizione di tali denunce che sono in numero considerevole. Dal numero delle vertenze aperte sono state escluse anche quelle relative agli incidenti automobilistici ed ad altre non rilevanti fattispecie di danno, provenienti dal Comando Legione Carabinieri della Campania.

Tenuto conto del modesto livello finanziario degli enti locali campani, si tratta di un dato che desta particolare allarme in quanto, in non pochi casi, il debito c.d. fuori bilancio genera crisi finanziaria all'ente. Dopo attività istruttorie condotte, o direttamente presso gli enti interessati ovvero mediante deleghe conferite agli organi di polizia giudiziaria, sono state archiviate n. **4.093** vertenze. Per n. **11.987** vertenze sono in corso istruttorie e altre iniziative processuali.

Per la tipologia evento "danni ambientali - abusi edilizi - inquinamento" si registra solo la ricezione di 8 denunce; tale dato è in palese contrasto con le rilevazioni fatte dalle Corti d'appello di Napoli e Salerno nonché con i dati forniti dall'Arma dei Carabinieri e con la notorietà del fenomeno degli abusi edilizi per i quali, una volta accertati si dovrebbe procedere alla acquisizione gratuita, ovvero alla demolizioni (nella stragrande maggioranza dei casi nessuna delle due opzioni viene esercitata con i conseguenti danni e responsabilità derivanti dall'inerzia delle Amministrazioni locali).

N° **14** denunce di danno riguardano deviazioni nell'erogazione e/o utilizzazione di contributi pubblici; è un settore, questo dei finanziamenti pubblici, tenuto sotto costante controllo da parte della Guardia di finanza per le grandi ripercussioni sul sistema economico nazionale e statale. Quali soggetti danneggiati vengono individuati, oltre che lo Stato (agevolazioni statali), la Regione (contributi regionali) e la Comunità Europea (Frodi Comunitarie). Le istruttorie sono assai complesse e, normalmente, non si esauriscono nel corso di un solo anno sicché la rilevazione sull'attività deve essere proiettata in spazi più lunghi; la tipologia evento ha prodotto, nell'ultimo anno, citazioni in giudizio per un ammontare complessivo di **10.872.011,72** di euro.

Anomalo, per difetto, appare il dato quantitativo riguardante le Aziende Sanitarie Locali. A fronte di bilanci che statisticamente rappresentano la gestione d'ingentissime somme di denaro e tenuto conto della varietà e complessità dei settori d'intervento, le denunce riguardanti il mondo della sanità, sono assai poche, solamente **79**; tra l'altro, la maggior parte, relative solo a vicende connesse a controversie e gestione del Personale o all'erogazione di spese farmaceutiche. Peraltro quasi tutte le denunce

scaturiscono da segnalazioni della GdF o da esposti di privati; poche dalle dirigenze delle Agenzie Sanitarie e dagli organi preposti ai controlli.

N° **4** vertenze si riferiscono a danni arrecati al Patrimonio, immobiliare e mobiliare, appartenente ad Enti Locali. N° **2.121** vertenze aperte riguardano altre fattispecie di danno. Per completezza, si forniscono questi ulteriori dati: n° **33** vertenze riguardano questioni inerenti lo stato giuridico ed economico del Personale **degli enti locali**; n° **23** sono connesse a reati commessi da pubblici dipendenti; n°**20** istruttorie sono concernenti materia riferita all'attività contrattuale della pubblica amministrazione; n° **28** riguardano verifiche amm.vo contabili; n° **17** le rendicontazioni irregolari; n° **39** incarichi e consulenze; n° **2** spese di giustizia inerenti a contenziosi di Amministrazioni Pubbliche; n. **13** denunce riguardanti questioni connesse all'attività dell'INPS

Le vertenze pendenti hanno dato luogo, nel 2012, a n 2.055 attività istruttorie; n. 163 inviti a dedurre (con n.1164 soggetti invitati); n.139 atti di citazione di responsabilità con un totale di 463 chiamati in giudizio. Sono state archiviate complessive n. 4.093 vertenze. All'inizio dell'anno 2012 le giacenze erano 12.689 vertenze; all'inizio del 2013 le vertenze in corso sono 11.987.

Nel corso dell'anno sono state pronunciate condanne per complessivi euro 37.644.295,41. Sempre nell'anno sono state recuperate effettivamente somme per complessivi € **1.433.792,02**; altri recuperi sono in corso. Le somme richieste con gli atti di citazione ammontavano a importi superiori diminuiti, in parte, in applicazione del potere riduttivo. La modesta differenza tra le domande e l'accolto significa che il lavoro istruttorio sul quale l'Ufficio di procura ha costruito i vari giudizi è stato accurato. In non pochi casi, all'invito a dedurre non ha fatto seguito l'atto di citazione. I Procuratori regionali esaminano con scrupolosa attenzione le controdeduzioni degli invitati e non esitano ad archiviare le istruttorie là dove riconoscano accoglibili le ragioni esposte dagli interessati. Le somme contestate con **gli atti di citazione notificati nell'anno ammontano a complessivi € 258.598.791,68**; la discussione di questi giudizi è prevista per tutto l'anno 2014.

Per quanto riguarda l'attività cautelare posta in opera nell'anno 2011, sono state promosse n. **31** istanze di **sequestro cautelare**, per complessivi **€ 266.596.634,28**. Quasi tutte le istanze di sequestro sono state accolte (alcune con una riduzione degli importi) sia in sede di convalida sia dopo la proposizione del reclamo. **Sono state promosse anche n. 3 azioni revocatorie**. Circa l'incidenza della nostra azione sul tessuto economico-sociale regionale, occorre, necessariamente, proiettare l'intera attività in un arco di tempo non limitato al solo anno di osservazione. L'utilità dell'impatto, infatti, va misurata avendo riguardo alle modificazioni sul modo di amministrare che riusciamo a provocare nei soggetti che gestiscono pubbliche risorse. Un esempio più che significativo proviene dalle modalità di utilizzo dei finanziamenti pubblici a sostegno delle attività produttive. L'aver puntato l'attenzione sulle responsabilità derivanti dalle carenze e/o debolezza dei controlli, da parte delle banche concessionarie e degli enti erogatori, ha portato, da parte degli enti erogatori, a una intensificazione dei controlli e delle attività ispettive che, hanno generato molte revoche di finanziamenti, ma, anche, dissuasione i beneficiari a non fare troppo affidamento sulla debolezza del sistema controlli. Può oggi affermarsi che appare meno forte la quasi certezza d'impunità che, in quel settore, sembra avere regnato fino a qualche anno fa e che, assieme al regime di diffusa illegalità, ha prodotto danni incalcolabili al territorio regionale, sia in termini di occupazione, sia in termini di beni prodotti, di mancato indotto e mancati moltiplicatori economici.

In questo quadro deve anche essere misurata e valutata l'attività di archiviazione delle vertenze per le quali i singoli magistrati riconoscono che non sussistono le condizioni per il proseguimento dell'azione. In molti casi, in esito agli accertamenti istruttori, le pubbliche amministrazioni procedono esse stesse a porre in essere i necessari correttivi per il recupero del danno ovvero per farne cessare le cause. L'attività istruttoria, quindi, si rivela assai utile perché non solo genera procedure di recupero in autotutela, ma anche perché provoca comportamenti più corretti. In tale modo si consegue il risultato reintegratorio e/o risarcitorio senza dispendio di risorse processuali e senza il trauma delle chiamate in giudizio. Ne deriva che, anche attraverso una giusta lettura dell'attività delle archiviazioni, è

possibile valutare correttamente l'incidenza dell'attività inquirente nel tessuto economico sociale del territorio.

3.2 I giudizi

Sono stati emessi n. **139 atti di citazione** con richieste risarcitorie per complessivi **€ 258.598.791,68** .

Di tali atti: n. 93 sono diretti contro gestioni degli Enti locali e territoriali; n. 5 verso Società partecipate; n. 19 verso Amministrazioni centrali; n. 7 verso gestioni di Aziende Sanitarie Locali; n. 15 verso altri enti.

Procedimenti monitori: n. 4; procedimento cautelari di sequestro n.31, per importi pari a **€ 276.296.379,88**.

Reclami avverso ordinanze di convalida: n. 30.

Azioni revocatorie: n. 3 per importi complessivi pari ad € 4.696.790,20. N. 1 istanza di conversione del sequestro disposto con acquisizione di polizza fino alla concorrenza di € 742.000,00

Quanto ai contenuti principali degli atti processuali anzidetti le chiamate in giudizio hanno avuto a oggetto le tipologie più varie: dalle consulenze; al patrimonio; a mancate entrate; gestione del personale; società partecipate; sanità; raccolta rifiuti; bonifiche; spese ingiustificate; distribuzione a pioggia del salario accessorio; internalizzazioni non consentite; mancata esazione di tributi; appalti; tangenti; espropriazioni; mancate rivalse; finanziamenti pubblici; mancata o incompleta realizzazione di opere pubbliche; sprechi

3.3 Gli effetti conformativi all'azione della P.R.

A conclusione dell'exkursus sull'attività svolta, merita fare cenno a un profilo che si ritiene centrale per l'esame della funzione effettivamente svolta dalla Procura contabile nel territorio dove opera: **l'effetto conformativo** alle indicazioni che provengono dall'attività, istruttoria, d'indagine e processuale rivolta da questo inquirente verso i soggetti sottoposti alla sua giurisdizione. Infatti, come sopra accennato, nell'ambito dei giudizi in tema di responsabilità amministrativo/contabile innanzi alla Corte dei conti, viene esercitata una giurisdizione di cognizione che si

caratterizza, non solo in azioni aventi contenuti risarcitori ma anche in censure di comportamenti che generano o interventi in autotutela ovvero effetti conformativi nelle condotte future degli operatori pubblici. Quando la nostra azione riesce a essere tempestiva, genera la cessazione dei comportamenti dannosi e impedisce l'aggravarsi di ulteriori danni. Produce un amministrare virtuoso. L'aver puntato anche su tale aspetto (soprattutto con l'adozione in taluni casi di misure interdittive e cautelari) ci ha portato a dovere registrare comportamenti più meditati e virtuosi.

Anche se riesce difficile misurare i risultati di tale azione siamo in grado di indicare, a mero titolo di esempio, alcuni riscontri che hanno anche avuto apprezzamento da parte dell'opinione pubblica. Tale è il caso alla vicenda delle grandissime partite di danno derivanti dall'inutile conduzione d'immobili in fitto passivo da parte del comune di Napoli¹⁰. Non appena attinto dalle indagini il Comune ha avviato decisivi interventi, giungendo a sanare, con definitiva restituzione degli immobili ai legittimi proprietari, talune delle patologie rilevate e perseguite con l'azione di responsabilità.

¹⁰ Si ricordano in proposito alcune significative vicende che sono state tradotte nella formalizzazione di precise contestazioni di danno. La prima riguarda l'accertamento, seguito a una complessa e onerosa indagine eseguita dalla Guardia di Finanza della conduzione da parte del **Comune di Napoli** di molti **immobili in affitto passivo** per i quali, pur essendo da tempo cessato l'uso di pubblico interesse per il quale erano stati locati, si continuavano a versare i canoni locativi. L'azione della Procura si è concretizzata in quattro atti di citazione in giudizio con i quali sono state formulate richieste risarcitorie per ben 6 milioni di euro a carico di funzionari ed amministratori rimasti inerti davanti a questi inutili sprechi. In concomitanza all'azione di responsabilità sono state anche richieste misure cautelari di sequestro conservativo. La vicenda ha, tra l'altro, condotto la Sezione a esprimersi, sebbene al momento solo in sede cautelare, anche su questioni di interesse generale. Un primo pronunciamento ha riguardato la perimetrazione dell'obbligo di denuncia alla procura della Corte dei Conti ai fini della applicazione dell'art 1 co 3 della L. 20/94. Questione d'indubbia valenza generale, attese le ricadute in termini di estensione dei termini di prescrizione della azione di responsabilità amministrativo/contabile. Ha trovato anche conferma la fondatezza dell'ipotesi di danno non patrimoniale, proposta dall'inquirente, quale lesione al bene/interesse efficienza della PA, sulla scorta della valenza precettiva dell'art 97 Cost. L'effetto conformativo si è concretizzato, in alcuni casi nella immediata restituzione da parte del Comune di taluni dei beni interessati dalla azione di responsabilità, con la conseguente cessazione delle erogazioni, a vuoto, dei canoni locativi.

Vicenda analoga a quella appena sopra delineata ha riguardato anche **l'Ente Provincia di Napoli**. Il danno in questa vertenza è pari a circa un milione di euro. L'Ufficio di Procura in tale caso è venuto a conoscenza degli inutili esborsi solo in sede di riconoscimento del debito fuori bilancio. Sono in corso ulteriori accertamenti sull'eventuale responsabilità derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo di denuncia. Assieme al danno è stata promossa azione cautelare *ante causam* convalidata dal Giudice designato.

Parimenti, in altre fattispecie, l'avvio delle indagini è valso a fare cessare la vigenza e l'attribuzione d'incarichi e consulenze non giustificate; sono state fatte cessare illegittime erogazioni di indennità non dovute e distribuite " a pioggia"; sono stati ridotti i compensi dei consigli di amministrazione delle società partecipate.

Sempre in tema di effetti conformativi occorre ricordare, infine la pressante opera di controllo dell'**INPS** avviata già da qualche tempo con il supporto della Procura regionale. Continua il proficuo rapporto con questo Istituto che ha intensificato la propria azione per contrastare le posizioni assicurative fraudolente o non regolari. Nell'anno in corso, l'Istituto ha annullato circa 38.000 rapporti di lavoro fittizi (con risparmio di oltre 114 milioni di euro per indennità di disoccupazione non corrisposte); ha denunciato numerose posizioni di aziende che hanno truffato l'Erario versando le contribuzioni INPS e INAIL mediante compensazioni con i crediti IVA. Con tale operazione, presente soprattutto nell'Agro Nocerino Sarnese, si è giunti anche all'annullamento di circa 6.000 rapporti di lavoro fittizi, con un risparmio calcolato in circa 30 milioni di euro; ha fatto emergere numerosi casi di pensionati deceduti (i cc.dd. "morti-vivi") per i quali gli eredi hanno continuato a riscuotere la pensione (recuperati 1 milione di euro); ha continuato nell'opera di verifica sulla sussistenza dei requisiti per le indennità di invalidità (40.000 verifiche a seguito delle quali sono stati riconosciuti circa il 35% di "falsi invalidi" con revoca delle indennità e la richiesta di recuperi per circa 13 milioni di euro). Degno di rilievo è che nello svolgimento dell'attività di contrasto delle frodi all'Istituto, è stato accertato in ben cinque casi il coinvolgimento di funzionari dipendenti dall'Istituto. La Procura Regionale ha in corso indagini (nel corso di questi ultimi anni hanno avuto luogo ben 19 giudizi aventi questo oggetto, alcuni dei quali in attesa di sentenza) per l'accertamento delle responsabilità anche ai fini risarcitori.

3.4 L'attività cautelare. Esecutività delle sentenze e disciplina dell'appello

Nel corso del 2012, l'Ufficio di Procura ha provveduto a fare una completa ricognizione dello stato delle esecuzione delle sentenze definite con sentenze di condanna a tutto il 2011

Sono emersi i seguenti dati:

- dal 1991 a tutto il 2011 sono state emesse n. 1110 sentenze di condanna:

di queste

- o n. 412 sono state appellate e risultano già definite
- o n. 148 sono state appellate e risultano ancora pendenti
- o n. 427 sono in corso di esecuzione
- o n. 13 sono state chiuse per decessi dei condannati
- o n. 6 sono state dichiarate inesigibili

- dall'1.1.2000 al 31.12.2011 sono state emesse n. 669 sentenze di condanna:

di queste.....

- o n. 355 sono state appellate e definite
- o inoltre, n. 30 sentenze di assoluzione sono state impugnate dal P.R. (di queste definite in appello n.21 con 18 condanne, 2 rinvii al primo grado ed una conferma di assoluzione)

A tutt'oggi, la percentuale delle esecuzioni sul totale delle 1110 condanne, è di circa il 50%. Tale percentuale risulta del 60% se la rilevazione viene effettuata per gli ultimi 10 anni, ed il trend è in ulteriore aumento per gli ultimi anni (più esatte rilevazioni non sono consentite perché in molti casi i giudizi non sono ancora definiti con sentenze passate in giudicato).

Dall'1.1.2000 al 31.12.2011, gli importi delle sentenze di condanna complessivamente emesse ammontano ad € **388.071.033,69** (tale somma corrisponde a circa il 75% delle somme richieste con gli atti di citazione)

di queste.....

- € 268.406.096,90 corrispondono alle condanne di primo grado ivi comprese quelle appellate e non ancora definitive;

- € 16.951.789,03 corrispondono alle condanne definite in esito all'appello
- non sono stati rilevati gli importi tuttora non definiti in appello;
- € 1.748.858,03 importo corrispondente alle sentenze di assoluzione appellate dal P.R. concluse con sentenza di condanna.

Nel 2012 la Sezione giurisdizionale per la Campania ha emesso n. 101 sentenze di condanna per complessivi € 37.644.295,41. A tutt'oggi risultano appellate n. 30 decisioni.

Gli importi effettivamente riscossi ammontano a complessivi **€ 12.345.388,40.**

Dalla rilevazione come sopra riportata deriva:

- le richieste risarcitorie promosse dalla Procura regionale, in considerazione anche dell'applicazione del potere riduttivo, vengono in gran parte accolte;
- le condanne emesse dalla Sezione Giurisdizionale per la Campania hanno un elevato grado di resistenza in appello;
- lo stato delle esecuzioni delle sentenze definitive viene seguito con un monitoraggio costante e le attività esecutive delle Amministrazioni danneggiate è in costante aumento;
- lo stato delle riscossioni degli importi della condanna è percentualmente assai scarso (tenuto conto che, negli anni passati non sempre le Amministrazioni hanno comunicato le effettive riscossioni la percentuale effettiva delle riscossioni non arriva al 10%).

Da quanto sopra si evince che lo stato delle riscossioni realmente conseguite è assai scarso e che è di tutta evidenza che occorre assicurare, ricorrendo ai consentiti strumenti processuali, una più forte effettività alle condanne e, quindi, alla giustizia contabile. Per tale fine è stata intensificata l'attività cautelare ante causam e gli atti di contestazione di addebiti notificati con gli inviti a dedurre sono stati accompagnati da richieste di sequestro cautelare sui beni e le utilità di cui dispongono i soggetti chiamati in giudizio. Nel corso dell'anno la Procura regionale ha attivato ben n. 31 **sequestri cautelari** (pari a circa il 40% dei provvedimenti cautelari attivati in tutto il territorio nazionale) che hanno

portato costituire garanzie per le lesioni prodotte ai patrimoni pubblici per un importo pari a **€ 276.296.379,88**.

Si tratta di un'attività che è seguita con molta attenzione dalla Sezione giurisdizionale nel pieno rispetto delle garanzie, oltre che del creditore danneggiato, di quelle dei soggetti sottoposti alle misure cautelari. I Giudici, infatti, hanno grandissima cura nell'assicurare, oltre che la sussistenza del periculum e del fumus, la proporzionalità tra gli importi contestati e i valori sequestrati. Riteniamo di dovere perseguire per tale strada anche se le procedure connesse alle singole misure (accertamenti patrimoniali, richiesta, convalida, trascrizioni catastali, reclami) sono assai onerose sia per la Procura che per la Sezione.

Passando alle tematiche concernenti i gravami proposti avverso le sentenze della Sezione Campania, occorre tornare a ricordare che il sistema delle impugnative in vigore presso la nostra giurisdizione prevede che *"il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata"*. Tale previsione è causa di un devastante effetto moltiplicatore dei giudizi in quanto si risolve in un pressochè generale ricorso all'impugnazione nei confronti di tutte le sentenze di condanna, con il conseguente prolungamento nella durata dei processi e la dilatazione dei costi di giustizia. Fermo restando che non è certo intenzione di questa Procura, comprimere l'irrinunciabile diritto d'impugnativa, si ritiene che (a parte un auspicabile ripensamento del legislatore) occorra attivare in modo più deciso gli strumenti già disponibili per la valutazione della temerarietà della lite e delle spese processuali.

Quanto all'esito dei gravami proposti contro le decisioni di condanna della Sezione Campania, è da notare che gran parte di questi non vengono accolti, ovvero si concludono con applicazione dell'istituto del c.d. concordato erariale, strumento quest'ultimo, previsto con la finanziaria del 2006 (L.266/2005, art.1, commi 231-234) e che consiste in una sorta di sconto (dal 90 al 70% della condanna) da riconoscere in cambio della rinuncia all'appello. La misura premiale, a suo tempo decisamente criticata dalla Corte dei conti ha, di fatto, annullato i contenuti precettivi di ben motivate e meditate decisioni di condanna e non è neppure valsa ad una

significativa deflazione del contenzioso nè ad una maggiore celerità nella definizione dei giudizi.

4) Settori di intervento che presentano criticità

4.1 Finanziamenti pubblici ovvero l'economia assistita

Già in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario, questa Procura ebbe a indicare quale uno dei più rilevanti fattori di crisi per l'economia regionale l'insufficiente ritorno, in termini di potenziamento dei livelli produttivi e occupazionali, del grandissimo impegno finanziario dello Stato, della Regione e dell'Unione Europea, a favore delle attività produttive campane. I dati allora riportati sono, ancor oggi, giudicati assai allarmanti sulla base anche del rilevante divario tra la realtà economica regionale e le aspettative derivanti dalla cospicua mole dei finanziamenti erogati alle attività produttive che avrebbe dovuto generare nel tessuto economico finanziario regionale moltiplicatori tali da produrre assieme a nuove ricchezze, una forte elevazione dei livelli occupazionali. Le indagini delegate alla Guardia di finanza, hanno fatto ancora emergere casi in cui le provvidenze finanziarie, in tutto o in parte, sono andate disperse, ovvero, si sono risolte in mancate o non significative realizzazioni. Peraltro, la grave crisi economica che, ancor oggi, attraversa il Paese, con la collegata contrazione della domanda, ha prodotto ulteriori progressivi impoverimenti al tessuto economico-sociale regionale rendendo ancor più manifesto che alcuni settori dell'imprenditoria sono presenti sul mercato solo in funzione delle provvidenze pubbliche. In questo quadro, i deboli, insufficienti e tardivi controlli degli enti eroganti, appaiono inadeguati a produrre interventi idonei a stabilire le giuste misure tra le libertà d'impresa e la necessità di controllare il flusso dei finanziamenti. Peraltro, l'assenza di controlli produce anche un'insufficiente conoscenza sulle ricadute nel tessuto economico regionale delle politiche di provvidenze alle attività produttive da parte del governo regionale, sicché, gli sforzi del legislatore statale e regionale per promuovere politiche di rilancio, sono destinati a non produrre effetti, a causa della mancanza di parametri certi per l'individuazione di rimedi adeguati. La mancanza di scientifici elementi d'informazione e giudizio sul buon esito dell'azione di sostegno all'economia da parte delle Regioni, impedisce ai pubblici Amministratori di porre in

essere opportuni correttivi per meglio indirizzare le scelte di programmazione economica.

Ne consegue che, finchè permane l'attuale sistema dell'economia assistita, priva di controlli, conoscenze e linee d'indirizzo, la presente situazione di dispersione di risorse sembra destinata ad essere perpetuata nel tempo. Ne è riprova il fatto che, nonostante la nostra costante attenzione e l'accurata attività investigativa della Guardia di finanza, a distanza di anni dalle prime intercettazioni del fenomeno, non si registrano significative inversioni di rotta. La nostra Regione soffre sempre delle stesse disfunzioni e, paradossalmente, le contraddizioni si rivelano sempre più forti. Le deviazioni, le furbizie e le frodi sono elevate a sistema. Peraltro è da notare che, a fronte dell'ingente mole dei finanziamenti che cadono nel territorio regionale (circa dodici miliardi e mezzo di euro per la programmazione 2000-2006 e 2007-2013 riferiti ai soli Programmi operativi FESR - Fondo Europeo di Sviluppo regionale)¹¹ e che, il più delle volte si risolvono in sprechi ed appropriazioni illecite¹², vi sono segnali che indicano come il

¹¹ Per i soli programmi 2007/2013 la dotazione complessiva di risorse approvate per la Regione Campania per il FESR è di € 6.264.795.198 per n. 4153 progetti ammessi al finanziamento. Di questi sono stati impegnati € 4.81.223.385 e finora certificati solo € 928.086.756.

¹² Si richiama in proposito un'analisi ufficiale, dove si denuncia il complessivo fallimento delle politiche di finanziamento: tratto dal **Verbale Comitato di sorveglianza del POR del 14 settembre 2010** :*“Dal punto di vista dell'efficacia delle misure attuate dal POR 2000-2006 è lecito esprimere qualche riserva. In particolare per il sostanziale mutamento della situazione economico-finanziaria che ha coinciso con la chiusura del programma. E' lecito esprimere una riserva anche per quanto riguarda la tipologia della spesa e del modo con cui sono attuate le misure: si è trattato di una spesa abbastanza frammentata “.* Il Comitato di sorveglianza ha espresso ancora rilievi *“sui meccanismi di attuazione del programma per l'estrema difficoltà riscontrata dalla macchina regionale nell'assicurare i livelli di spesa richiesti dal piano finanziario ...”* ed osservato che *“ a causa della crisi economica che ha riportato indietro alla Campania di dieci anni, non si registra un incremento dei valori macroeconomici della regione e il PIL regionale prodotto nel 2000 è lo stesso di quello prodotto nella situazione odierna”*. Sullo stesso argomento Cfr., la *Relazione speciale della Corte dei Conti 2/2011 Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali. Controllo coordinato con la Corte dei Conti europea in materia di fondi strutturali FESR Chiusura della programmazione 2000-2006.* *“ A fronte di un'elevata realizzazione finanziaria, riserve possono essere manifestate sia per quanto riguarda la tipologia della spesa, eccessivamente frammentata, che dal punto di vista dell'efficacia delle misure attuate con il POR 2000-2006. Rilevanti, in particolare le criticità specifiche nell'ambito degli obiettivi connessi con l'ambiente: infatti, può constatarsi che le emergenze ambientali, pur avendo investito su tali finalità rilevanti*

sistema produttivo campano possa essere vivo e vitale, anche se non assistito. Di recente l'Amministrazione regionale, in occasione di un'analisi sull'economia campana, ha intercettato, nonostante la crisi economica, significativi segnali di vitalità provenienti da un mondo di piccole imprese di settore, ignorate da ogni legge di finanziamento, che riescono a sviluppare ancora attività produttiva ed occupazione. Viene da chiedersi se dietro lo schermo della crisi non si nascondano fenomeni di profittamento e di parassitismo.

Rimane, comunque, accertato che, con le attuali conoscenze sui risultati dei flussi finanziari erogati, risulta impossibile adottare politiche di spesa che consentano di potere adottare i necessari aggiustamenti, spostando risorse su questo od altro settore. In tale quadro, prima ancora di ricercare le deviazioni connesse ai singoli finanziamenti e colpire le responsabilità, appare prioritario costruire percorsi di letture e controlli che impediscano il perpetuare delle illegittimità di sistema.

La Procura contabile ha colto queste discrasie e, agli inizi del 2012 ha allertato la Regione Campania, suggerendo che, in prossimità della fine del ciclo di programmazione 2007/2013, desse avvio a una scientifica attività di monitoraggio sui risultati conseguiti, raffrontati agli obiettivi iniziali. In esito a tale attività, si confidava che i centri decisionali della struttura regionale potessero finalmente disporre di uno strumento oggettivo per verificare la correttezza dell'azione amministrativa; per individuare le deviazioni di sistema; per offrire, agli amministratori responsabili delle scelte, affidabili strumenti di conoscenza per meglio indirizzare e graduare le scelte future. Al di là delle responsabilità (di natura, penale, civile e contabile) dei singoli, si riteneva che bisognasse interrompere una volta per tutte la sterile catena dei controlli affidati ai giudici e consegnare, con chiavi di lettura chiaramente leggibili, l'intero sistema alle responsabilità politiche di chi adotta le scelte.

risorse, sono ancora tutte presenti L'attuazione finanziaria, corrispondente mediamente ai target previsti, non sempre è supportata da un'adeguata realizzazione fisica, visto che per raggiungere tali alti indici, è stato necessario far ricorso in modo massiccio (45%) ai progetti coerenti ed inoltre diversi e rilevanti interventi risultano non conclusi o non operativi”.

Su tale disegno, occorre riconoscere che la Regione Campania, con il coinvolgimento diretto del suo Presidente, che ha destinato all'attività assai competenti risorse, ha raccolto con attenzione la proposta come sopra lanciata: oggi, in relazione anche agli impegni assunti per il contrasto alle frodi comunitarie, sta procedendo a un esame delle ricadute che i finanziamenti europei (in particolare il programma FERS 2007/2013) hanno avuto sulla situazione socio- economica della Campania, verificando le risorse impegnate, i dati sulla spesa certificata, i progetti finanziati, realizzati, revocati, non conclusi e non operativi. Il tavolo di lavoro dispone già di significativi elementi per misurare stato ed effetti dei finanziamenti concessi. La prima ricognizione sul sistema dei controlli e sui loro risultati ha individuato preliminarmente gli orientamenti principali per potere giungere a significativi momenti di sintesi. Peraltro, in un segmento finale, le informazioni sui risultati delle attività di controllo e sugli scostamenti e le criticità riscontrate, torneranno anche utili all'attività investigativa della Guardia di finanza per la valutazione dei danni derivati al sistema economico non solo dall'improprio utilizzo dei finanziamenti ma, anche, dal mancato raggiungimento degli obiettivi concordati con i beneficiari. Su taluni casi, già istruiti nel corso dell'anno, la Procura regionale sta esaminando l'ipotesi di contestare, assieme al danno concernente l'appropriazione e/o lo sviamento nell'utilizzo del finanziamento (per questi profili sono prevalenti i caratteri restitutori dell'azione) anche i profili (più propriamente risarcitori) riguardanti il nocumento causato al contesto territoriale destinato ad essere valorizzato dalla presenza delle nuove attività produttive e dalla maggiore occupazione (danno all'economia, ovvero, da perdita di chance). Quanto ai profili di criticità intercettati dalla Procura regionale in occasione delle indagini svolte, occorre richiamare l'attenzione soprattutto su due fattori di rilievo. Il primo riguarda le concrete modalità operative che investono l'intera realizzazione dei progetti finanziati. Questi sono affidati, mediante apposite convenzioni a soggetti terzi concessionari (per di più si tratta di istituti di credito) incaricati di seguire, già in sede di verifica sui business planes, in corso d'opera ed in sede di collaudazione, tutto il complesso iter della realizzazione. La loro attività viene spesso interpretata quale mero

riscontro formale della esistenza di tutta la documentazione richiesta. Mancano controlli sostanziali. Il secondo fattore di crisi sta nella categoria "tempo"; i controlli intervengono quando già la realizzazione del progetto dovrebbe considerarsi conclusa e la maggior parte delle somme sono state erogate. In caso di mancate realizzazioni per ragioni attribuibili a inadempimenti colposi o dolosi, l'attività di recupero diventa poco probabile, se non nulla.

Si riportano in nota alcune delle più significative fattispecie riguardanti i finanziamenti pubblici intercettate nell'anno¹³

¹³ - finanziamento di un importo complessivo di €4.843394,76, liquidabili in tre quote annuali di €1.614.464,92. erogato dal Ministero delle Attività Produttive, ex l. n. 488/92 ,a favore della **Società Ansari** (operante in Boscotrecase) per la realizzazione di un complesso alberghiero e ristorazione) La società ed i suoi amministratori, mediante false fatturazioni, compravendite fittizie e falsi aumenti di capitale ed in assenza di controlli di carattere sostanziale, è riuscita ad ottenere i contributi rappresentando un'attività del tutto fittizia diretta solo ad ottenere il finanziamento. Quando il caso è stato intercettato dalla Guardia di Finanza, assieme all'azione restitutoria e risarcitoria, si è proceduto, al sequestro conservativo dei beni della società e dei soci. La misura cautelare, tuttavia non è stata confermata, giusta ordinanza n. 214/2012, nei confronti della società, perché nel frattempo la società è stata dichiarata fallita, in ossequio a quanto previsto dalla legge fallimentare, confermando lo stesso nei confronti dei soci. In concomitanza al deposito dell'atto di citazione, è stata proposta azione revocatoria volta a dichiarare l'inefficacia di un atto di costituzione di fondo patrimoniale stipulato fra i soci della società (nonché coniugi). Il danno complessivo ammonta ad € 4.359.055,29.

- fondi di provenienza europea per l'importo € 16.350,00 erogati a favore ad amministratori della **società Gruppo di Azione Locale "ALBURNI – TANAGRO, – VALLO DI DIANO" (GAL ADAT)**, società consortile di secondo livello intercorrente tra i GAL Tanagro, Valdiano, Alburni, Altansel, avente lo scopo di perseguire lo sviluppo socio economico locale delle aree rurali rientranti nei territori delle Comunità Montane Tanagro, Alburni e Vallo di Diano, nel Salernitano. Nell'ambito dell'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale, il G.A.L. A.D.A.T. ha gestito finanziamenti previsti dal Programma Regionale Leader + (PRL) della Campania approvato dalla Commissione Europea con atto (C/2002)168 del 29 gennaio 2002, essendo stato ammesso a finanziamento da parte della Regione Campania con DGR n. 2326 del 18/07/2003 il Piano di Sviluppo Locale P.S.L. A.D.A.T. (macroarea F). Nella rendicontazione presentata alla Regione Campania sono state inserite spese rappresentate in documentazione non veritiera, attestandosi, in particolare, il pagamento, da parte della società consortile, in favore della Pro Loco di Teggiano, di varie prestazioni, risultate, all'esito delle indagini, inesistenti. Infatti, la Pro Loco di Teggiano, come dichiarato agli inquirenti dal suo responsabile, emetteva assegni sui fondi ricevuti dalla società consortile secondo causali e indicazioni degli amministratori di quest'ultima, senza che l'associazione del comune salernitano avesse intrattenuto un qualsiasi rapporto con i destinatari dei pagamenti. Peraltro, ciò consentiva al G.A.L. A.D.A.T. di ottenere dalla Regione Campania anche la liquidazione e il pagamento di tali spese;

- il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Salerno, ha intercettato un caso di truffa aggravata ex 640/bis c.p. commessa (da una impresa privata) in occasione di un finanziamento pubblico nel settore agricolo. Il soggetto beneficiario, mediante artifici e raggiri - consistiti nel dichiarare falsamente la conduzione in fitto e/o in proprietà di terreni che in realtà non erano stati mai

concessi loro dai legittimi proprietari, utilizzando all'uopo falsi contratti di fitto, ha rappresentato circostanze non vere per potere accedere a sovvenzioni comunitarie in materia agricola, altrimenti non concedibili. Il danno cagionato all'AGEA risulta pari ad oltre 270.000 euro ed ha dato luogo alla richiesta di sequestro *ante causam*, innanzi alla Sezione giurisdizionale per la Campania, concessa dal presidente della Sezione e convalidata dal giudice designato;

- con un precedente atto di citazione depositato nel corso del 2010, questa Procura regionale aveva convenuto in giudizio una società operante nel settore tessile (la **s.r.l. B.T.R. Italian Cachemire**), unitamente ai suoi amministratori e soci, per vederne riconosciuta la responsabilità amministrativo-contabile conseguente all'indebita percezione di finanziamenti pubblici nazionali e regionali cofinanziati a livello comunitario. *Medio tempore*, peraltro, nelle more della decisione del giudizio suddetto, la Sezione Campania della Corte aveva accolto, altresì, giusta sentenza n. 265/2012, poi appellata dai condannati, la domanda di revocatoria di taluni atti dispositivi compiuti dalla sunnominata società in pregiudizio alle ragioni creditorie erariali. In particolare, tra i vari atti dispositivi revocati, rilevava l'avvenuto pagamento in anticipo, da parte della s.r.l. B.T.R. Italian Cachemire (quale conduttrice) ed in favore della s.r.l. Real Tenda (quale locatrice), di ben 72 rate mensili di canone locativo, pari ad € **604.800,00**, concernente l'affitto di parte di un capannone industriale sito in Nocera Inferiore (SA), alla Località Fosso Imperatore, oggetto di un apposito contratto di locazione, intercorrente tra i due veduti soggetti. In attesa della definizione del giudizio di responsabilità che ne occupa, risultando urgente assicurare la perdurante consistenza della generica garanzia patrimoniale, ex art. 2740 c.c., della s.r.l. B.T.R. Italian Cachemire, siccome ricostituita per effetto dell'ottenuta revoca degli atti depauperativi del patrimonio suddetto (in ragione della particolare natura dell'atto dispositivo revocato, rappresentato dal fraudolento pagamento di una cospicua somma di danaro, attesa la naturale volatilità dell'oggetto della prestazione resa) si è proceduto a richiedere il sequestro conservativo delle somme in disponibilità della società locatrice (si tratta, tuttavia, di una richiesta che ha incontrato ostacoli procedurali in quanto il ricorso al rito cautelare uniforme ex artt. 669 bis e ss. c.p.c. non è stato ritenuto congruo dal giudice designato in ragione di una asserita competenza della sezione d'appello della Corte a giudicare del caso);

- nell'ambito di programmati controlli tesi alla verifica circa la regolarità dell'erogazione di finanziamenti pubblici in favore di imprese commerciali locali, cofinanziati a livello comunitario, *ex lege* n. 488/92, la Compagnia di Nola della Guardia di Finanza ha intercettato sull'esito delle indagini riguardanti una società (la **s.a.s. PLANET HOUSE**), esercente attività di commercio al dettaglio di utensili, cristallerie e vasellame ed avente sede in Nola. Più in particolare, le indagini della polizia tributaria permettevano di acclarare che la predetta società - dietro presentazione, da parte del socio accomandatario, di apposita domanda inoltrata alla banca concessionaria, deputata allo svolgimento dell'istruttoria documentale all'uopo necessaria - otteneva, giusta decreto di concessione rilasciato dall'allora Ministero delle Attività Produttive (ora dello Sviluppo Economico), un contributo a fondo perduto, di importo pari ad € 91.284,00, per la realizzazione di un programma di ampliamento della ditta in questione. Attraverso accurati controlli incrociati sulla documentazione bancaria, fiscale e contabile - afferente tanto al progetto di finanziamento presentato, quanto alle ditte fornitrici dei beni strumentali ammessi a finanziamento - è stato possibile appurare la sussistenza di vistose irregolarità, sia in fase di documentazione ed attestazione, sia in occasione dell'esame delle spese sostenute ed ammesse a finanziamento, sia per la verifica dell'effettivo apporto di capitali propri nell'azienda, come richiesto dal bando di concessione delle predette provvidenze pubbliche. La Procura regionale ha proposto atto di citazione diretto a richiedere agli amministratori un importo per del danno erariale di oltre 71.000 euro;

- dalle indagini condotte dalla polizia tributaria di Caserta, è stato possibile acclarare come una società sita nel Casertano (la **s.r.l. SERVIZI TERZIARI LOGISTICA**), esercente attività di ristorazione, dietro presentazione di apposita domanda inoltrata alla banca concessionaria (la

4.2 la Sanità

Banca Italease s.p.a.), avesse ottenuto indebitamente un contributo a fondo perduto, di importo pari ad € 379.338,00, per la realizzazione di un programma di investimento immobiliare e commerciale consistente nell'avvio di una nuova attività di ristorazione, previa ristrutturazione ed arredamento di un fabbricato sito in Valle di Maddaloni; la realizzazione del progetto avrebbe comportato l'assunzione di n. 25 dipendenti con varie mansioni (cuochi, camerieri, ecc.). Il contributo è stato erogato, solo nella prima *tranche*, per un importo pari ad € **189.669,00**. Ciò in quanto, attraverso precisi controlli incrociati sulla documentazione bancaria, fiscale e contabile - afferente tanto al progetto di finanziamento presentato, quanto alle ditte fornitrici dei beni strumentali ammessi a finanziamento - sono emerse vistose irregolarità. Le indagini, allo stato, sono esitate nella notifica di un invito a dedurre e successiva citazione in giudizio nei riguardi della società percipiente il contributo e dei soci e amministratori della stessa che hanno concorso nell'illecito. L'importo del danno è pari all'intero ammontare dell'erogazione;

- il Nucleo di polizia tributaria di Benevento ha trasmesso, varie informative di reato, nelle quali erano compendiate gli esiti di talune articolate e complesse indagini riguardanti l'indebita percezione e/o distrazione di agevolazioni economiche, cofinanziate anche a livello comunitario, per complessivi **oltre due milioni di euro**, da parte della s.r.l. "GE.CA. Tourism", esercente attività turistico-alberghiera. In esito alle indagini disposte dal P.M. contabile è stato acclarato: a) la domanda per il conseguimento del contributo de quo, richiesto dalla società nell'ambito del c.d. "patto territoriale Baronia", riguardava la realizzazione di un complesso turistico-alberghiero da realizzarsi originariamente in contrada Croce di Frigento (AV) - zona a vocazione turistica - ma, stranamente, successivamente delocalizzato nella zona industriale dello stesso comune (alla località denominata "Taverna Annibale"), modificandosene, conseguentemente, anche la destinazione d'uso; b) la società beneficiaria del contributo affidava i lavori di costruzione del complesso alla s.r.l. **GRUPPO CASTALDO COSTRUZIONI**, con contratto, per un importo complessivo di due milioni di euro; c) in sede di contabilizzazione dei lavori eseguiti solo in parte venivano computate, con fatturazioni ritenute non veritiere, somme di molto superiori a quelle (realmente?) spese; d) gran parte della documentazione prodotta rappresentava situazioni non veritiere finalizzate solo alla percezione del contributo, senza alcun conferimento nel progetto di risorse proprie. Sulla vicenda la Procura regionale, al fine di garantire le ragioni risarcitorie pubbliche, ha prontamente richiesto sequestro conservativo sui beni dei presunti responsabili (amministratori di diritto e di fatto della società, nonché sui beni della società medesima), per l'importo complessivo di 2.058.000,00 euro;

- finanziamenti erogati, dall'allora Ministero della comunicazione, attuale Ministero dello sviluppo economico, alle emittenti televisive locali, ai sensi della legge 448/1998. L'erogazione avviene per il tramite dei CORECOM regionali, nel caso di specie, quindi, per il tramite del CORECOM Campania. **Nel caso di specie**, l'ipotesi di responsabilità concerne i contributi, di cui alla richiamata legge, erogati, per gli anni 2006 e 2007, alla emittente televisiva SOPRODIMEC spa e per l'anno 2007 alla JULIE ITALIA. **Dall'istruttoria risulterebbe che i finanziamenti siano stati** erogati sulla base di autocertificazioni rese dalle emittenti stesse e rivelatesi non veritiere. conformi alla realtà. Contestualmente all'atto di invito a dedurre dei soggetti individuati quali presunti responsabili, si è anche inoltrata richiesta di sequestro cautelare patrimoniale, ante causam, nei confronti solo di taluni degli stessi. Il danno pubblico al momento in contestazione è pari ad euro **1.435.142/79**.

E' il settore di spesa che rappresenta lo snodo fondamentale per il governo della finanza regionale. Occorre, quindi, prima ancora di riferire in ordine alle devianze gestionali che abbiamo intercettato nell'anno 2012, dare contezza dell'azione svolta dall'Amministrazione regionale per il risanamento del comparto. In occasione dell'apertura degli anni giudiziari 2010 e 2011, abbiamo denunciate alcune criticità del settore, riconosciute di dimensioni tali da rendere ancora incerta, ancorchè a quattro anni dall'adozione del Piano di rientro, qualsiasi ipotesi di raggiungimento del prefigurato obiettivo di risanamento. Veniva rilevato che, a fronte di fabbisogni sanitari crescenti, generati dai costanti disavanzi economici delle Aziende sanitarie e ospedaliere, il quadro degli equilibri finanziari del bilancio regionale si andava facendo, di anno in anno, sempre più precario e allarmante. A distanza di un anno dall'ultimo di quei referti, questo stesso Ufficio inquirente ha rivisitato criticamente quelle analisi, prendendo a riferimento sia i nuovi dati forniti dal sub Commissario per la Sanità della Regione Campania, sia le nuove fattispecie intercettate dalle denunce di danno e dalla propria attività d'indagine.

Il dato di più rilevante interesse del 2012 è rappresentato dal fatto che la Gestione Commissariale, ha proceduto a dare esecuzione al Piano dei pagamenti dei debiti sanitari sottoscrivendo accordi quadro per la regolazione dei crediti vantati da vari operatori per il tramite di Associazioni di categoria. Si è trattato di un'operazione di grandissime dimensioni in quanto già in sede di rendicontazione al 31 dicembre 2011_era emerso un disavanzo del SSR di circa 246 milioni di euro. Risultato cui si era pervenuti dopo che era stato operato un accantonamento di 477 milioni di euro, dei quali 409 a fondo rischi. Con le entrate derivanti dalla manovra fiscale regionale del 2012, secondo i dati forniti dal sub-commissario alla sanità, quel disavanzo risulta, ora in gran parte assorbito. Di recente, nel gennaio 2013, il Commissario ad acta ha emanato una circolare nella quale sono state definite le linee guida per dare esecuzione agli accordi e ai protocolli d'intesa con le associazioni di categoria che vantano crediti nei confronti della Regione. In tale modo le procedure previste per il piano di rientro sembrano essere state ultimate. Le proiezioni stimate per la fine del 2012,

porterebbero a dimezzamento rispetto al 2011, del debito regionale in materia sanitaria.

Circa le modalità di copertura del disavanzo, come prefigurate nel Piano di Rientro (verbale di verifica del 19 luglio 2012), occorre, tuttavia, esprimere alcune perplessità in quanto a tale risultato s'intende pervenire soprattutto attraverso un inasprimento della pressione fiscale: maggiori imposte regionali per 289 mln di euro e maggiori imposte su esercizi pregressi per 20 mln di euro. La proiezione effettuata, al 31 dicembre 2012, non ha ancora trovato un'esatta verifica ancorchè in essa si tiene conto sia della riduzione del concorso dello Stato al finanziamento del SSR ex D.L.n. 95 del 2012, (conv. nella legge n. 135 del 2012) sia degli effetti positivi dello stesso decreto; tale proiezione contempla un disavanzo di 173 milioni di euro, coincidente con l'obiettivo dei programmi operativi. Anche in tal caso si è proceduto ad accantonare a fondo rischi circa 332 milioni di euro, oltre a 160 milioni di euro provenienti da finanziamenti Statali per obiettivi di piano ex art. 1, comma 34 bis L. n. 662 del 1996.

In tale nuovo quadro emerge in particolare che due voci di costo sono in notevole diminuzione: quella del Personale, e quella della Farmaceutica convenzionata. La spesa relativa al Personale, ha conseguito notevoli risparmi (non si dispone di idonei strumenti per misurare eventuali corrispondenti riduzioni dei servizi resi) per effetto del blocco del turn over, che ha ridotto le unità di circa il 10% in 5 anni (da oltre 55 mila dipendenti del 2006 agli attuali circa 50 mila). Inoltre, negli ultimi tre anni, è stata attuata un'incisiva riduzione degli straordinari e delle altre componenti della retribuzione accessoria. Nel 2012 la spesa complessiva del personale si riduce di ca. 131,4 milioni di euro. La spesa relativa alla Farmaceutica convenzionata, invece, ha beneficiato di una intensa azione di controllo delle prescrizioni nonché dei provvedimenti in favore dell'uso dei farmaci generici; da ultimo, a decorrere dall'ottobre 2010, all'alleggerimento della spesa ha concorso l'introduzione di misure di compartecipazione dei cittadini (ticket e quota ricetta). In tale settore si registra una riduzione di spesa di ca 69,8 milioni di euro. Da ultimo, il Commissario Straordinario sta ora procedendo a ridefinire le condizioni per la fornitura e la distribuzione di alcuni farmaci (per il solo ossigeno terapeutico la Regione gode ora di

uno sconto del 45% a fronte del precedente del 18% - il divario è così alto che fa pensare che, nel passato, elementi estranei al mercato abbiano influito nelle contrattazioni). Risulta, inoltre, che l'intensa opera di contrasto della Regione per contenere il diffuso (il più delle volte pretestuoso) contenzioso derivante da interessi e spese legali, sta producendo risparmi per varie decine di milioni di euro (in proposito, occorre però sapere che il Direttore Generale della ASL NA 1 Centro, denuncia che a fronte degli accordi transattivi stipulati con i titolari dei crediti - accordi che concernono soprattutto la riduzione degli interessi e delle spese legali - i legali continuano a proporre ed a reiterare decreti ingiuntivi per esigere i loro compensi; riproducendo, quindi, un processo di formazione di nuovo debito, per il quale riesce difficile trovare soluzioni).

Complessivamente, dunque, i nuovi dati confermano, almeno sul piano finanziario, il trend positivo che già si è avuto modo di registrare nelle precedenti analisi. Dobbiamo doverosamente prendere atto che i dati finanziari (soprattutto, quelli relativi ai disavanzi ed al ripianamento dei debiti) prospettano situazioni in evoluzione e che il sistema sembra essere avviato a soluzioni che, si confida, porteranno alla regolarizzazione del settore. Gli atti transattivi che la Regione ha stipulato con i creditori, sono anche un segnale della diversa percezione che gli operatori del settore hanno sull'affidabilità della Regione. Ulteriore segnale proviene dalla percezione che, tranne che in alcuni casi circoscritti, grazie anche alla decisa azione del pubblico ministero contabile sul fenomeno, sembra essersi interrotto il continuo ricorso ad incarichi e consulenze che aveva contraddistinto clientele e baronie del passato. In corrispondenza della contrazione degli organici dovuta al c.d. blocco dei turn over, le strutture sanitarie regionali cercano, oggi una utilizzazione più piena delle risorse esistenti ed una più congrua valorizzazione del personale in organico.

Per quanto riguarda il livello dei servizi erogati nel regime di ristrettezze finanziarie e di scarsità di personale che denunciano tutte le strutture, non si hanno parametri di riferimento né competenze specifiche per potere valutare il fenomeno. Seguiamo a intercettare fenomeni d'illegittimità che investono pressochè tutti i settori, ma il nostro osservatorio, in ragione della natura della nostra azione che istituzionalmente investe solo profili di

danno e di responsabilità per fatti già avvenuti, ci consente solo letture parziali dei processi in atto e i limiti della nostra azione non ci legittimano a investigare su fenomeni, ma solo su singole situazioni. Ciò nonostante, torna utile porre attenzione sul fatto che la Procura regionale sta seguendo con grande attenzione il c.d. fenomeno dei "falsi invalidi". Le rilevazioni fatte ad opera della Guardia di Finanza e del Corpo dei Carabinieri e dell'INPS regionale, hanno fatto emergere nel solo anno in corso oltre 330 casi di truffe ai danni dell'INPS che hanno formato oggetto di ordini di custodia cautelare. Sono state revocate prestazioni previdenziali indebite per oltre 13.000.000 di euro per i quali sono incorso recuperi. La Procura regionale verifica i casi in cui le responsabilità possano essere fatte risalire anche a certificazioni mediche non veritiere poste in essere da medici delle strutture pubbliche. In tali casi, vengono chiamati a rispondere personalmente dei danni causati anche i singoli sanitari.

Nell'ottobre 2012 la Procura regionale è stata convocata in audizione dalla Commissione parlamentare d'inchiesta per gli errori sanitari e le analisi dei disavanzi, la quale ha espresso apprezzamento per l'attività di contrasto svolta dal P.M. contabile. La Commissione ha anche apprezzato l'equilibrio con il quale la Procura, nonostante l'intercettazione delle numerose devianze, ha riconosciuto l'avviarsi di un processo gestorio più virtuoso nel campo della sanità regionale. Tale valutazione, tuttavia, si ribadisce, deve, necessariamente, essere misurata con la quantità e la qualità delle prestazioni rese, nonché con le ancora troppo numerose fattispecie di mala sanità, di gestioni inefficienti e diseconomiche e di danno intercettate nel periodo di riferimento. Altro è il discorso, che certamente non compete all'Ufficio di Procura, di raffrontare i successi finanziari ottenuti con i maggiori oneri sostenuti dai cittadini campani chiamati, oggi a corrispondere, per servizi indubbiamente ridotti, oneri sanitari tra i più alti d'Italia.

Per altri aspetti, si registra che permangono rilevanti fattori di crisi anche sul piano dell'organizzazione del sistema. Le Aziende Sanitarie non dispongono ancora di sistemi contabili a norma e affidabili; questi, peraltro, non indicano parametri di contabilità analitica che consentano puntuali valutazioni sui costi. Alcune Aziende, quale la **ASL Napoli 1 Centro** ha

ancora centinaia di milioni di euro di carte contabili da regolarizzare e pignoramenti in corso di valore ingentissimo, anche se in gran parte bloccati dalla normativa nazionale. La razionalizzazione e il governo degli acquisti, nonostante le indicazioni di centralizzazione del sistema, ancora non procede a regime e non consente la riduzione di maggiori costi. Le autorità sanitarie denunciano che il blocco delle assunzioni, ancorchè abbia prodotto notevoli economie di spesa, sta generando difficoltà nell'assicurare, soprattutto in ambito ospedaliero, i livelli di assistenza con i correlati fenomeni di migrazione verso Regioni in minore difficoltà.

Passando ai profili di stretta competenza, cioè alle gestioni irregolari, produttive di danno e che generano responsabilità di natura risarcitoria, la Procura regionale ribadisce che i punti di criticità rilevati nei precedenti referti, non sono superati ancorchè, si colgono segnali di contenimento di sprechi su alcuni segmenti di attività tradizionalmente critici (quali il personale, il contenzioso, le attività di staff, l'amministrazione e la formazione, la spesa farmaceutica, l'acquisizione di beni e servizi, l'affidamento degli incarichi).

Ciononostante gli sprechi continuano. In proposito, l'osservatorio della Procura regionale ha registrato, ancora in quest'anno, numerose patologie che denunciano che, a tutt'oggi, la conduzione della sanità campana presenta elementi di preoccupante continuazione con un passato governato da fatti gestori caratterizzati da diffuse illegittimità e da comportamenti ispirati da interessi estranei alle finalità che deve perseguire la sanità pubblica. Ma con tale affermazione occorre, anche, riconoscere i limiti di un'analisi che pretenderebbe di congelare una realtà così complessa nel referto di un anno. E' ben noto, infatti, che tra l'intercettazione della situazione di danno, le attività investigative, la chiamata in giudizio e il giudizio, passano tempi non brevi e, non sempre riesce agevole misurare i risultati del progressivo processo di risanamento con i fatti gestori che, il più delle volte, giungono all'esame del Pubblico Ministero contabile quando il danno si è già prodotto. Peraltro, concorre all'inattualità delle analisi la circostanza che, come abbiamo più volte denunciato, lo stesso. P.M. contabile, non dispone di pieni poteri cognitivi a causa dei limiti di imposti dall'art. 17, comma 30/ter del d.lgs. 78/2009 che impedisce di intervenire

su fenomeni più generali non concretamente descritti in specifiche denunce di danno.

Passando alla fenomenologia contabile-amministrativa, incontrata nell'attività d'indagine del 2012, s'incontrano gravi profili di danno su quasi tutti i settori dall'organizzazione, all'amministrazione e all'erogazione dei servizi sanitari. Si riportano, in nota, alcune delle patologie più gravi sulle quali si è concentrata l'attività d'indagine e processuale della Procura contabile¹⁴.

14

La vicenda dell'Ospedale del Mare

Riguarda la realizzazione del nuovo ospedale, ubicato nella periferia sud-est della città di Napoli (quartiere Ponticelli), a cura della A.S.L. Napoli 1 – Centro (già A.S.L. Napoli 1), destinato ad accorpere gli ospedali “Ascalesi”, “Annunziata” e “Loreto Mare”. L'attività istruttoria è stata completata ed è stato già emesso invito a dedurre. Dalle controdeduzioni sono tuttavia emersi ulteriori elementi tuttora in fase di accertamento.

L'avvio delle indagini ha avuto luogo a seguito della comunicazione da parte della Procura della Repubblica di Napoli della richiesta di rinvio a giudizio di pubblici funzionari per illeciti riconducibili alla realizzazione in *project financing* del plesso ospedaliero in Napoli, denominato “*Ospedale del Mare*”. Più in particolare, sono stati contestati ad amministratori, dirigenti (anche un dirigente regionale) e dipendenti della ex A.S.L. “Napoli 1”, con amministratori e dirigenti della società di progetto affidataria delle opere, la “Partenopea Finanza di Progetto” s.p.a. (costituita *ad hoc* dal gruppo di imprese costituito in ATI aggiudicatarie della gara), e alla stessa Società, reati di falso ideologico, di truffa ai danni dello Stato, interesse privato in atti d'ufficio e la responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. 231/2001. L'autonoma attività d'indagine delegata alla Guardia di finanza ha portato alla contestazione di un danno pari a complessivi euro **25.798.614,00**. Di recente, ferma restando l'ipotesi di danni erariale, sembra essere stata superata la fase di stallo dei lavori determinata dalla mancata approvazione di una “Perizia di Variante e Suppletiva” che aveva causato il blocco dei lavori (sospesi dall'ottobre 2010). Peraltro, la ASL NA 1 aveva rilevato lavori in difformità dal progetto. Sono in corso di definizione trattative per una definizione transattiva del contenzioso. In ogni caso l'eventuale intervento della transazione non impedirà, dopo le opportune valutazioni, il proseguimento (con le possibili nuove riconsiderazioni) dell'azione per il risarcimento dei danni connessi a responsabilità per colpa grave.

Azienda Ospedaliera di rilievo nazionale (AORN) S.G. Moscati AVELLINO- Falsi ricoveri ospedalieri ed illegittima esecuzione di interventi chirurgici. Taluni dirigenti medici, infermieri e funzionari amministrativi in servizio presso l'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale “S. G. Moscati” di Avellino, sono stati denunciati per i reati di abuso d'ufficio, falso ideologico e truffa ai danni del s.s.n. per una vicenda che ha risvolti anche amministrativo-contabili.

Le indagini svolte finalizzate ad accertare il danno erariale e le connesse responsabilità non solo degli autori dei comportamenti dannosi ma anche dei soggetti preposti al controllo, hanno portato ad accertare: - la redazione, presso il reparto di Chirurgia, di centinaia di cartelle cliniche attestanti falsi ricoveri ordinari, ovvero effettuati illegittimamente in DH (*day hospital*) per interventi di chirurgia meramente ambulatoriali o per eseguire semplici accertamenti clinico-strumentali; - l'effettuazione di numerosi interventi di chirurgia estetica, vietata nelle strutture pubbliche (o di chirurgia ambulatoriale effettuati in regime di DH o di ricovero ordinario), individuando in uno dei principali collaboratori del Primario l'esecutore degli interventi estetici e nel Primario stesso il responsabile dei mancati controlli. Peraltro, è

risultato che erano stati eseguiti in favore di personale infermieristico in servizio presso il predetto nosocomio irpino.

Tra le altre irregolarità, l'omessa tenuta dei "registri di prenotazione" e l'inesistenza delle c.d. "liste di attesa"; ciò ha comportato la vanificazione di qualsiasi criterio di priorità per l'espletamento di tutta l'attività chirurgica fortemente condizionata dalle false diagnosi di urgenza per effettuare gli elleciti interventi di chirurgia estetica. Nel nosocomio, in sintesi è stato creato un vero e proprio "sistema parallelo", gestito dai sanitari anzidetti; un sistema che si è risolto in un danno alla struttura ospedaliera utilizzata per fini non leciti, nonché in un danno verso l'utenza che ha veduto compresso il servizio. Peraltro, risulta rilevantissimo il danno all'immagine subito dall'intero sistema sanitario regionale. Quale semplice danno patrimoniale, alla stregua dei complessi calcoli effettuati dalla polizia tributaria, è stato contestato un importo a € 366.148,70 Una ulteriore partita di danno erariale riguarda l'indebito profitto che i sanitari incriminati hanno conseguito, a titolo di maggiori indennità economiche di risultato, quale effetto della condotta truffaldina. Ad esso deve aggiungersi anche quello relativo alla lesione della reputazione dell'A.O. Moscati e della Regione Campania, entrambi attori del s.s.r. campano, derivanti dalla sopra riportata vicenda, tramite l'ampia diffusione che di quest'ultima si è avuta nell'opinione pubblica, attraverso i quotidiani, la tv e *internet*, stante l'estrema diffusione mediatica della notizia. Per ora la richiesta risarcitoria ammonta complessivamente a € 494.428,93 In esito alla conclusione del giudizio penale (sempre che si concluda con un giudicato e non con la prescrizione) sarà valutata anche la opportunità di promuovere il danno all'immagine, posto che, indubbiamente, a seguito dei gravi fatti emersi, l'intero sistema sanitario regionale ha subito un gravissimo nocumento.

ASL Salerno: Servizio di assistenza infermieristica ed ospedaliera Hospice della ASL Salerno. Irregolarità nella procedura a evidenza pubblica espletata per la scelta della ditta per lo svolgimento di un servizio - danno € 87.000,00; a questa istruttoria è connesso l'accertamento, in termini quantitativi differenziali, dell'effettivo utilizzo della struttura rispetto alla capienza..

Ospedale Cardarelli di Napoli

A seguito della relazione sulla verifica amministrativo-contabile svolta dall'Ispettorato Generale di Finanza Pubblica nei confronti dell' Azienda Ospedaliera Cardarelli di Napoli per gli anni 2006/2009, la Procura regionale ha dato delega per l'avvio di attività istruttorie sulle criticità segnalate dall'Ispettorato. Attualmente l'attenzione del Requirente è al momento concentrata su: - acquisto di prodotti farmaceutici a prezzi più elevati rispetto a quelli ottenibili mediante autonoma procedura di gara a causa dell'adesione, imposta dalla Regione, agli acquisti centralizzati tramite la società SORESA – punto 11 ; - carenze ed irregolarità diffuse nella gestione dell'attività libero-professionale intramuraria ALPI – svolta da personale dirigente a rapporto esclusivo. Apposita delega d'indagine è stata emessa anche per presunte violazioni in materia di fornitura di principi attivi di emoderivati (immoglobuline per epatite B) da parte dell'AORN Cardarelli di Napoli. La stessa fattispecie forma anche oggetto di indagini di Polizia Giudiziaria delegate dalla Procura della Repubblica di Napoli per i profili di competenza. In data 23.10.2012 sono giunte le risultanze istruttorie della Guardia di Finanza. Di rilievo è il punto d'indagine relativo alle presunte violazioni in materia di gestione e vigilanza per le prestazioni specialistiche in regime intramurario nel periodo 2007 – 2012, affidato al Comando dei Carabinieri per la tutela della salute pubblica – NAS di Napoli. Per ora le indagini relativamente al periodo 2007 – primo semestre 2012, hanno consentito di accertare soprattutto irregolarità nell'esercizio dell'attività intramoenia, punto estremamente sensibile del sistema sanitario che ha forti ripercussioni non solo per i profili erariali ma anche per misurare realmente l'effettività dei servizi, molte volte sacrificata a liste d'attesa eccessivamente lunghe. E' in fase di ulteriore definizione il danno da contestare per le maggiori somme ingiustificatamente erogate a 370 dirigenti medici a titolo di compensi percepiti per attività intramuraria per gli ultimi 5 anni.

Ospedale Cardarelli - caso di errore sanitario A seguito di sentenza di condanna dell'VIII Sezione del Tribunale civile di Napoli è stata riconosciuta la somma di € 700.000,00 agli eredi di un paziente morto di legionella. Secondo il giudice civile, il decesso dell'uomo sarebbe stato causato dall'infezione batterica contratta nel nosocomio dove il paziente era stato ricoverato a causa di altri problemi di salute di lieve entità; di qui la condanna dell'Azienda Ospedaliera al risarcimento del danno. L'attività istruttoria volta all'accertamento della sussistenza di responsabilità di natura amministrativo contabile finalizzate al ristoro del danno patrimoniale e del danno all'immagine che segue il caso di mala sanità ha portato ad accertare che è intervenuta la compagnia di assicurazione e che pertanto non vi è stata alcuna diminuzione patrimoniale per l'Ente. La vertenza è stata archiviata.

Ospedale Cardarelli - Sono in corso indagini relative a denuncia di gravi anomalie nella fornitura di materiale sanitario (sacche già usate e rigenerate). La Soresa, nella sua funzione di centrale di committenza acquisti, ha sospeso una gara per la fornitura di sacche ed apparecchiature trasfusionali al Cardarelli (durata contrattuale prevista di cinque anni per un importo annuo di 1,5 milioni di euro). E' stato delegato il Comando Carabinieri per la tutela della salute pubblica -NAS- per accertamenti istruttori ed acquisizione atti relativi agli eventuali danni conseguenti la sospensione della fornitura nonché di quelli relativi all'eventuale disservizio. (presunto danno € 1,5 milioni). Le indagini hanno fatto emergere che effettivamente la SO.RE.SA. aveva correttamente sospeso gli acquisti in quanto il materiale fornito era difettoso. La vertenza è stata archiviata.

Smaltimento illegale. Sono in corso indagini che originano da fattispecie di reato di cui è competente la Procura di Nola. L'ipotesi di danno all'erario è ravvisabile nel fatto che, a fronte dei contratti triennali di appalto che le a.a.s.s.l.l. hanno stipulato con ditte private specializzate per lo svolgimento del servizio di smaltimento di carcasse di animali con costi variabili tra i 500 mila e i due milioni di euro, esisterebbe un giro di smaltimento illegale (danno presunto pari ai costi variabili ovvero tra i 500 mila e i due milioni di euro)

A.O. Monaldi di Napoli. Accertamenti in corso per irregolarità relative alla mancata osservanza, da parte dell'azienda ospedaliera in parola, nell'ambito del conferimento degli incarichi negli anni 2008 - 2009 e 2010, della normativa che impone precisi obblighi di comunicazione all'Anagrafe delle Prestazioni nonché la mancata pubblicazione sul sito web dell'Amministrazione; a fronte delle inadempienze riscontrate relativamente all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale, l'azienda in verifica ha corrisposto, negli anni 2009 - 2010, le retribuzioni di risultato ai dirigenti preposti agli Uffici coinvolti, nonostante il divieto di cui all'art. 11, comma 9, del decreto legislativo 150/2009. Nello specifico, la Guardia di Finanza ha riferito che per i soli incarichi conferiti a soggetti terzi (collaboratori esterni ed incarichi di consulenze) si configura l'ipotesi di illecito disciplinare e responsabilità erariale dei dirigenti preposti ai sensi dell'art.3, comma 54, della legge 24 dicembre 2007 n. 244. Per tutti gli altri incarichi si configurerebbe il divieto dell'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti, in virtù di quanto disposto dall'art. 11 comma 9 d.lgs 150/2009. In proposito, per gli anni 2009 e 2010, l'Azienda Ospedaliera ha erogato le indennità di risultato ai propri dirigenti. Gli importi a tal fine corrisposti, riferibili ai soli dirigenti coinvolti e tenuto conto dell'entrata in vigore della normativa specificata, ammontano a: euro 29.583,00 per il 2009 ed euro 76.878,00 per l'anno 2010. Qualora rimanga accertata l'illegittima erogazione i dirigenti che hanno disposto l'esborso indebito, ne risponderanno personalmente

ASL Caserta 2. Istruttoria in corso per la verifica di quanto segnalato da alcuni dipendenti che in materia di assistenza domiciliare integrata (ADI), hanno denunciato l'esistenza di contratti di tipo privatistico per lo svolgimento del servizio, anziché ricorrere all'utilizzazione del personale di ruolo.

Spesa dei ricoveri ospedalieri. E' stata denunciata una spesa record di 700 euro al giorno per ricovero in ospedale. Si tratta di un dossier elaborato dalla CISL, che affronta in termini generali e di macroanalisi la situazione della sanità campana. Viene delineata una ipotesi di potenziale danno erariale per la mancanza di una chiara distinzione tra cure

4.3L'abusivismo edilizio e gli immobili fantasma

emergenziali e cure specialistiche che si riflette negativamente anche in termini di maggiori costi, giacchè a fronte di un ricovero ospedaliero (emergenza) pari a 700 euro al giorno, vi sono gli importi di euro 250 per un ricovero in riabilitazione o di euro 100 al giorno per assistenza domiciliare. La Procura sta valutando l'opportunità di affidare apposita delega a causa della troppo generica denuncia di danno.

ASL Caserta . Intramoenia

Istruttoria in corso sulle modalità ed i limiti dell'attività intramoenia in relazione all'emersione di comportamenti presunti illeciti ad opera di medici legati alla struttura da rapporti di esclusività. Si ipotizza che nell'ambito dell'attività intramoenia questi abbiano cagionato all'Azienda Sanitaria di Caserta nonché all'Ospedale Sant'Anna e San Sebastiano, un danno patrimoniale quantificato in un ammontare corrispondente all'indennità di esclusiva illegittimamente percepita e quantificabile rispettivamente in euro 824.013,78 ed in euro 1.331.461,90. Su tale vertenza è stato già notificato un invito a dedurre con contestuale istanza di sequestro conservativo.

ASL Napoli 1. L'indagine verte sulla questione dei medici penitenziari che lamentano che sarebbe stato illegittimamente risolta la convenzione in corso con gli stessi per affidare il servizio a sanitari, assunti con contratti a tempo determinato, in violazione alle norme sul divieto di assunzioni e con aggravio dei costi. E' stata conferita delega alla Guardia di Finanza per accertamenti istruttori e acquisizione atti con facoltà di sequestro documentale nei confronti dell'ASL Napoli.

Benevento. Struttura sanitaria sita nel Comune di San Bartolomeo in Galdo (BN). E' in corso un'istruttoria presso la ASL di Benevento circa un presidio sanitario i cui lavori avviati anni fa non sono ancora ultimati (tra l'altro la vicenda è collegata ad altre strutture ospedaliere mai ultimate). Il D.G. ritiene di poter attivare il PSAUT di San Bartolomeo entro il corrente anno. In ogni caso la Procura valuterà i danni casati dai ritardi e le connesse le responsabilità.

Presidio ospedaliero di Castellammare di Stabia – Una costosa apparecchiatura per endoscopia digestiva, fornita nell'anno 2008, non è stata mai messa in funzione. Sono in corso accertamenti presso la ASL NA3 SUD. Secondo la ASL nessun pagamento sarebbe stato effettuato per detta fornitura

Azienda Ospedaliera Moscati di Avellino interventi di chirurgia estetica fatti passare per patologie tumorali ad opera di alcuni medici

A.S.L. NA1 – Cardarelli – danno da esborso per risarcimento dei danni in favore degli eredi di un degente, vittima di errore sanitario. Contestazione nei confronti del Commissario liquidatore per omessa denuncia (danno pari ad Euro 386.301,80).

ASL Salerno. Numerose vertenze, le cui istruttorie sono tuttora in corso, sono state avviate a seguito di documentate denunce del Commissario Straordinario della ASL Salerno che, tra l'altro, ha trasmesso alla Procura i provvedimenti di rilievo del Collegio sindacale. In tale vicenda si noti la peculiare interpretazione degli obblighi di denuncia da parte di detto collegio che invece di denunciare i profili di danno direttamente alla Corte dei conti, ha invitato l'Azienda a trasmettere l'esito dei rilievi ritenuti dannosi. La Procura contabile nel corso di questo ultimo anno, ha avuto modo, più volte, di ribadire le disposizioni sull'obbligo di denuncia, sottolineando anche le responsabilità che derivano dall'omissione delle denunce. Le delibere segnalate hanno i più svariati contenuti, quali pagamento fatture, progressioni economiche dei dipendenti (conferimenti incarichi ex art. 15 septies del 502/1992), liquidazioni competenze professionali ad avvocati del libero foro, liquidazioni indennità ai componenti della commissione invalidità civile.

In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario delle Corti di Appello campane, sono stati forniti dati inquietanti sul fenomeno dell'abusivismo edilizio. Nel solo ambito territoriale della Corte d'appello di Napoli sono stati denunciati 1008 casi, effettuati 446 sequestri per un valore complessivo di 103.000.000 di euro (l'82,58% solo nella Provincia di Napoli). Dalle statistiche della Corte di Appello di Salerno si evince che nel corso dell'anno sono stati avviati n. 1293 procedimenti per violazioni edilizie.¹⁵

I Procuratori della Repubblica denunciano che a fronte del dilagare del fenomeno - che, assieme alla devastazione del territorio, afferma la presenza di una illegalità così diffusa tanto da non essere più percepita come tale dalle comunità locali - si registrano gravissime inerzie degli amministratori locali che non procedono alla demolizione dei manufatti abusivi, consentendo, di fatto la prosecuzione del godimento da parte dell'occupante.

In disparte gli aspetti penali, tali situazioni hanno rilevanti ripercussioni anche per i profili di competenza della Procura contabile. E infatti, nei casi in cui vengono accertati gli abusi edilizi, i Comuni dove insistono gli immobili debbono obbligatoriamente esercitare l'opzione tra la gratuita acquisizione del manufatto per la sua utilizzazione a fini istituzionali dell'Ente, ovvero la sua demolizione. La mancata opzione o deviazioni nell'utilizzazione del cespite, generano responsabilità di natura risarcitoria cui amministratori e funzionari debbono rispondere davanti alla Magistratura della Corte dei conti.

Abbiamo intercettato alcuni casi in cui tale opzione non è stata esercitata; e si ha motivo di ritenere che la previsione sia in larga parte disattesa. Nonostante l'accertata violazione le occupazioni abusive sono continuate, creando a volte la paradossale situazione che il costruttore abusivo, non potendosi considerare proprietario dell'opera, rimarrebbe esonerato dagli oneri fiscali che normalmente gravano sulla proprietà (IMU). Sicchè al danno si aggiunge anche la beffa della mancata entrata. L'occupazione,

¹⁵ La sola Arma dei Carabinieri, nel corso dell'anno 2012, ha individuato e sequestrato in tutta la Regione 639 nuove costruzioni abusive per un valore complessivo di € 152,9 milioni (n.11 arresti e n. 1702 denunce in stato di libertà).

nella sostanza finisce con il risolversi in una sorta di "plus valore" del manufatto abusivo.

In ragione di queste circostanze abbiamo avviato indagini e stiamo procedendo a contestare ipotesi di responsabilità amministrativa nei confronti dei dirigenti e dei funzionari inadempienti che con la loro inerzia, hanno tollerato l'abuso, senza il risanamento del territorio, senza avviare una proficua utilizzazione del bene e rinunciando, nel contempo, all'entrata tributaria gravante sull'immobile.

Altre ipotesi di responsabilità per gli amministratori comunali connesse all'esistenza nel territorio comunale di immobili "non regolari" è quella connessa al mancato esercizio dei poteri esattoriali nei confronti degli immobili ancora non censiti in catasto.

In proposito occorre avere contezza che **l'Agenzia del Territorio della Regione Campania** ha ultimato l'ultima fase della ricognizione delle unità immobiliari urbane non censite, attribuendo a ciascuna di esse una rendita catastale presunta. Tale circostanza, consente ora ai comuni di esercitare, con dati certi, i poteri impositivi gravanti sulle proprietà immobiliari. Si è trattato di un'operazione che ha richiesto all'Agenzia del Territorio grandissime energie e competenze in considerazione del fatto che solo poco più di un anno fa esistevano nella sola Campania (il fenomeno è il più vasto d'Italia) ben 170.887 unità immobiliari (immobili fantasma) non censite in catasto.¹⁶ L'attività dell'Agenzia ha fatto emergere questa grandissima realtà "fantasma" con risultati da considerare sorprendenti

¹⁶ **Gli immobili (ex) fantasma in Campania**

	(con rend. definitiva)	(con rend. presunta)
Avellino	11.950	5.964
Benevento	9.763	9.059
Caserta	10.848	13.015
Napoli	23.529	26.395
Salerno	<u>32.253</u>	<u>27.921</u>
	88.343	82.354

Operando una simulazione sulla base dei dati suesposti i Comuni disporrebbero ora delle seguenti maggiori entrate

ai fini IMU: € 120.577.000 (con applicazione di una quota media del 7 per mille)

ai fini ICI : € 53.829.404

perché il solo avvio dell'attività ricognitiva ha comportato la regolarizzazione "spontanea" di n. 88.343 unità (cui è stata ora attribuita una rendita catastale definitiva) e di n. 82.354 unità alle quali (oltre alle relative sanzioni) è stata assegnata una rendita catastale presunta. Con la notifica ai rispettivi albi pretori e la pubblicità (prima fase mag. 2012 e nov. 2012 ultima fase) dei dati forniti dall'Agenzia del Territorio, i comuni dispongono ora di un strumento di conoscenza e di accertamento di eventuali evasioni per la riscossione non solo dell'IMU relativa all'anno 2012, ma anche per procedere retroattivamente, fin dall'anno 2007, a esigere l'ICI evasa. Tenuto conto del valore medio nazionale per unità immobiliare (€ 600 per ciascuna unità), attribuito prudenzialmente dai tecnici del settore, può agevolmente dedursi che con la corretta applicazione delle norme, gran parte dei Comuni della Campania, tutti afflitti da scarsissime risorse economiche, potranno ricevere dalle nuove entrate supporto indispensabile per sostenere i loro servizi essenziali. Per tale ragione, la Procura Campania ritiene di dovere impegnare la propria azione di responsabilità per richiamare l'attenzione degli amministratori locali su tali adempimenti e colpire eventuali resistenze, inerzie e abusi.

4.4 Rifiuti solidi urbani.

Si tratta di un settore che pur essendo uscito dall'emergenza di pochi anni fa, tuttavia è ancora in profonda crisi. Anzi, paradossalmente, con l'uscita dalle emergenze, la crisi ha assunto aspetti da giudicare ancora più gravi perché i rimedi a suo tempo adottati hanno creato le condizioni per ulteriori disastri che, allo stato attuale sembrano non presentare congrue soluzioni. Ci si riferisce, in particolare alle vicende collegate alla costituzione di società private cui erano stati affidati i servizi di raccolta e smaltimento dei r.s.u.. Varie vicende societarie hanno portato alcune partecipate comunali (ASIA per il comune di Napoli) ad individuare diverse formule organizzative per l'espletamento dei servizi mediante assunzione diretta dei servizi ed utilizzazione, tramite accordi sindacali ed impegni che non potevano essere assunti, dei lavoratori delle società private. Questi lavoratori pretendono

ora di essere internalizzati in dispregio non solo delle norme che regolano le assunzioni nel pubblico impiego ma anche in palese violazione del patto di stabilità cui sono tenuti gli Enti locali. Peraltro è da aggiungere che nonostante il grande sforzo economico sostenuto per l'espletamento del servizio da parte delle società private i risultati conseguiti sono da ritenere assi deludenti anche se ora il fenomeno delle violazioni sembra essere confinato in fattispecie che riguardano soprattutto la raccolta differenziata. Peraltro, le inosservanze legate alla realizzazione di un virtuoso e completo ciclo di smaltimento dei rifiuti, comportano anche, continui richiami da parte dell'Unione Europea per la perdurante violazione al Trattato d'Europa in materia.

Nella sostanza, nonostante precedenti interventi di questa Procura abbiano portato appena un anno fa a pesanti condanne (si ricorda la sentenza 23/11 con la quale è stato condannato il sub commissario della struttura commissariale di governo per la emergenza rifiuti nella Regione Campania, per un danno complessivamente pari ad euro 5.433.870,67, scaturente sia da illeciti rimborsi spese e sia, soprattutto, dalla illecita, in quanto inutile, stabilizzazione di numerosi LSU (Lavoratori Socialmente Utili) destinati alla raccolta differenziata. In quell'occasione gli amministratori operarono, con un enorme spreco di pubbliche risorse, non nell'interesse di un servizio vitale per la comunità, ma per corrispondere a istanze occupazionali e non a finalità emergenziali, come previsto dalla legge) sembra che le esperienze del passato non abbiano portato a sostanziali modifiche nella conduzione del servizio.

Nell'anno 2012 la gestione dei rifiuti solidi urbani in Campania si è arricchita di un tassello importante, vale a dire l'approvazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 16 Gennaio 2012, recepito dalla Giunta Regionale con delibera n.8 del 23 Gennaio 2012. L'adozione del piano regionale, pur rappresentando, formalmente, un momento importante per la gestione della grave problematica che da anni affligge la Regione Campania, non ha, purtroppo, comportato alcun sensibile miglioramento di rilievo nella realizzazione delle politiche programmatiche della Regione. Il giudizio negativo ha ancora maggior rilevanza se si considera che il dato medio

della raccolta differenziata nella Regione Campania è ben al di sotto sia degli obiettivi fissati dal legislatore nazionale (65%), ed, anche, al di sotto dell'obiettivo minimo previsto per i Comuni della Regione Campania dall'art.11 della d.l.23 Maggio 2008, n.90, convertito con modificazioni dalla legge 14 Luglio 2008, n.123. La percentuale media si assesta ben al di sotto del 40%, mentre le medie provinciali risultano essere al di sopra della soglia del 50% per le Province di Avellino, Benevento e Salerno, ma comunque tutte al di sotto, della soglia minima nazionale, pari al 65% (dati rilevati dal Sistema Informativo Osservatorio Regionale sui Rifiuti), con punte minime nella Provincia di Napoli.

In tale quadro la Procura Regionale ha continuato nella sua attività di lotta agli sprechi anche nel settore rifiuti. In nota gli interventi più significativi¹⁷

¹⁷ Va ricordata, in primo luogo l'azione intrapresa riguardante la gestione del contratto per l'attività di bonifica dei siti inquinati e di stoccaggio dei relativi rifiuti, stipulato fra la **società Jacorossi** e il Commissariato per l'emergenza bonifiche, che ha portato al deposito dell'atto di citazione per circa 43.000.000 milioni di Euro di danno nei confronti di amministratori e funzionari statali e regionali.

Sotto altro profilo, va ricordata l'azione avviata per una serie di consulenze inutili stipulate dalla **società SAPNA**, società esercente il servizio di gestione integrata dei rifiuti nella Provincia di Napoli, vicenda caratterizzata anche dalla concessione di misure cautelari da parte della sezione giurisdizionale. La vicenda concerne una società totalmente partecipata dall'ente Provincia di Napoli, sottoposta al relativo controllo analogo, e costituita per la gestione del ciclo di raccolta dei rifiuti solidi urbani. E' stata contestato un danno per oltre un milione e mezzo di euro conseguente la stipula di contratti di consulenze, in assenza dei presupposti di legge. Peraltro la società disponeva di un congruo numero di personale che avrebbe potuto svolgere, senza ulteriori oneri, gli incarichi illegittimamente conferiti. In sede di convalida del sequestro cautelare ante causam, nel confermare il fumus dell'impianto accusatorio, il Giudice designato ha affrontato ex professo la problematica inerente la giurisdizione della Corte dei conti, riconoscendola. Questa azione ha anche rilevanza perché, alla pari di altre azioni analoghe avviate da questo ufficio di procura, è testimonianza delle notevoli criticità e spreco di denaro pubblico causato dal mondo delle società di capitali partecipate da enti pubblici e dalle modalità di gestione delle stesse che si muovono entro logiche che spesso configgono con gli stessi interessi dell'azionista pubblico (ancorchè questi risulti proprietario dell'intero pacchetto azionario). Anche in tal caso, nonostante le manifeste illegalità, alcuna azione di responsabilità era stata promossa dal socio unico Provincia di Napoli. Nell'ambito della vicenda si è avuta occasione di affrontare e risolvere ulteriore questione di interesse generale, rappresentata dalla proposta querela di falso da parte di uno dei soggetto intimati e segnatamente l'allora presidente della Provincia di Napoli p.t. La questione è stata risolta, con articolata motivazione, nel senso della inammissibilità della stessa nella fase cautelare del giudizio. Anche in tal caso, l'effetto conformativo della azione intrapresa non ha tardato a porsi in evidenza. Numerosissimi sono stati gli esposti ivi inoltrati da parte dei vertici della SAPNA, subentrati ai precedenti dimessisi proprio a seguito della iniziativa di questo ufficio di procura.

Altra vicenda è quella collegata alla mancata riscossione delle sanzioni per violazioni in materia ambientale comminate per il **mal funzionamento di depuratori**. Si tratta di una

questione che riguarda un caso di inquinamento ambientale connesso, anche con la gestione del ciclo dei rifiuti. Più in particolare, nel caso in esame, si è accertato che la **Giunta regionale della Campania** non ha istruito, consentendone il maturare dei termini di prescrizione, verbali accertanti la contravvenzione della normativa ambientale in tema di tutela dall'inquinamento (nello specifico numerosi e ripetuti casi di mancato funzionamento dei depuratori) omettendo introiti per oltre 12 milioni di euro. Le richieste misure di sequestro patrimoniale ante causam hanno trovato conferma dinanzi alla Sezione Giurisdizionale. La vicenda, attesa la delicatezza del tema, ha avuto ampia eco presso i mass media con un considerevole ritorno di conformativo da parte delle amministrazioni locali che si sono attivate per non incorrere nelle stesse responsabilità.

Ulteriore vicenda, per la quale è stato emesso invito a dedurre riguarda il danno, pari ad euro 1.669.161,30 derivante dall'illegittima assunzione a tempo indeterminato di **lavoratori socialmente utili per la raccolta differenziata** da parte del Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania e assegnati al **Consorzio di Bacino BN1**, assunzione che si è dimostrata solo in minima parte utile.

Va rimarcato, inoltre, che, nell'anno 2012, sono intervenute diverse **pronunce di condanna** da parte della Sezione Giurisdizionale nei confronti di amministratori e funzionari comunali per il mancato rispetto delle percentuali minime di raccolta differenziata.

Al riguardo si ricorda che, con sentenza n.1626 del 19 Ottobre 2012 la Sezione Giurisdizionale ha condannato ad un importo pari ad €.815.681,47 amministratori e funzionari del **Comune di Castellammare di Stabia**, con sentenza n.143 del 10 Febbraio 2012 ad €.367.459,14 la società esercente il servizio di raccolta dei rifiuti, nonché amministratori e funzionari del Comune di Sant'Anastasia.

Con sentenza n.1645 del 29 ottobre 2012, la Sezione ha condannato alcuni amministratori al risarcimento del danno pari ad €.1.080.391,39 nei confronti del **Consorzio di Bacino Napoli 2** (poi confluito nel Consorzio Unico ex.l.123/08). Tale sentenza, inoltre, riveste una particolare importanza in quanto ha disposto il risarcimento del danno, pari ad €.60.000,00, nei confronti della Regione Campania, per il pregiudizio subito all'immagine turistica della Regione stessa. Tale somma, pur se si ritiene assume un carattere meramente simbolico, testimonia, tuttavia, le gravi ripercussioni anche di natura sociale, oltre che economica, che l'emergenza rifiuti ha avuto sullo sviluppo turistico della Regione Campania.

4.5. Le Società Partecipate

Il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella requisitoria tenuta in apertura di questo anno giudiziario si è soffermato a lungo sulla modalità gestionali degli Enti Territoriali e Locali mediante società di diritto privato partecipate in tutto o in parte da capitale pubblico. Un recente censimento a scala nazionale ha individuato in oltre 5.000 gli organismi privati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) che costituiti e partecipati dagli Enti Territoriali e Locali, gestiscono servizi, con un indebitamento valutato in oltre 34 miliardi di euro. Le Procure regionali della Corte dei conti hanno intercettato in queste gestioni fenomeni di mala gestio che si sono concretizzate in assunzioni di massa illegittime e clientelari; in consulenze inutili; in sprechi per acquisti di forniture inutili e a prezzi fuori mercato; in attribuzioni di emolumenti elevatissimi agli amministratori ed alle dirigenze; in condotte, a volte, configuranti ipotesi di reato per delitti contro la Pubblica Amministrazione. Peraltro la creazione dello strumento societario, (si tratta di organismi configuranti soggetti cc.dd. in house che operano su settori di attività istituzionale dell'Ente) non vale a far sì che i risultati dannosi delle gestioni non siano direttamente imputabili alle Amministrazioni conferenti. Per altri profili, la presenza nel contesto gestionale regionale delle società partecipate, fa sorgere anche delicati problemi per i profili di giurisdizione per l'accertamento delle responsabilità derivanti dalle cattive gestioni perché tuttora non è completamente risolta la questione del riparto della giurisdizione alla Magistratura Ordinaria o Contabile. Soluzioni di diniego della giurisdizione alla Corte dei conti, lascerebbero, di fatto, queste rilevantissime fattispecie di danno prive dell'azione pubblica di competenza del Pubblico Ministero consegnando, di fatto, l'accertamento delle responsabilità agli stessi soggetti che hanno concorso alla produzione del danno.

Anche qui in Campania il fenomeno ha proporzioni assai vaste e ha prodotto danni ingentissimi al patrimonio regionale e degli Enti locali. E' da aggiungere che, a fronte degli enormi risorse investite con questi moduli gestionali (sul punto in mancanza di altri dati aggregati si rinvia agli elementi forniti nella requisitoria dello scorso anno, nella quale, peraltro,

veniva posta in evidenza la non disponibilità di dati aggiornati) finora assai deboli sono apparse le azioni di controllo che la proprietà pubblica ha esercitato sulle gestioni (quasi tutte in crisi). Finora (oggi a seguito dell'approvazione del patto di stabilizzazione il settore è commissariato) è apparso soprattutto critico il profilo della lettura complessiva del fenomeno in quanto, le singole gestioni hanno trovato riferimenti e referenze in separati segmenti di attività condizionati da visioni che ne hanno impedito una piena strategia unitaria.

Alla fine del 2012 (a causa della crisi di quasi tutte le gestioni e, anche, della continua pressione della Procura contabile che ha esercitato una particolare attenzione su questi fenomeni) risulta intensificata l'azione di semplificazione e razionalizzazione del quadro societario complessivo, in coerenza con gli indirizzi contenuti nel Piano di stabilizzazione finanziaria predisposto a seguito della violazione del patto di stabilità interno nell'anno 2009 ed approvato con decreto dal MEF il 20/03/2012.¹⁸

¹⁸ Si riportano, qui di seguito alcuni dati di recente forniti dall'Amministrazione regionale sugli interventi (in via di attuazione) posti in essere in adesione del Piano di stabilizzazione. *“La riduzione dei soggetti partecipati e la loro aggregazione in poli si riferisce ai settori che operano nei campi dell' ambiente, trasporti, sviluppo, cultura, ricerca e IT e sanità. Il risultato di questa azione, tuttora in divenire, si può sintetizzare nella constatazione che a fine 2012 le società in portafoglio, a fronte delle 51 registrate a fine 2010, sono oggi 46; e tra queste vi sono 9 società in liquidazione; i processi di dimissione hanno dunque interessato il 35% dei soggetti partecipati e viste coinvolte sia le partecipazioni dirette (riduzione compensate da una ricomposizione propedeutica all'attuazione del Piano; cfr. infra) che le indirette (passate da 22 a 17) e tra queste le totalitarie (passate da 6 a 2). I 6 processi di liquidazione avviati nel biennio 2011-2012 hanno invece interessato unicamente le società partecipate in via diretta. La valenza dell'azione di contenimento può essere meglio apprezzata se si tiene conto che, alla riduzione numerica, si è accompagnata una ricomposizione del portafoglio propedeutica alla realizzazione del disegno complessivo di riordino.”* Il documento fa, in particolare, riferimento alla costituzione delle società Sviluppo Campania e Campania Ambiente (società rispettivamente polarizzanti lo sviluppo economico e l'ambiente incluse le attività di protezione civile), nonché ad altri interventi su partecipate che operano nel settore boschivo, della promozione turistica e nei trasporti. Rende ancora noto l'Amministrazione regionale che *“nel corso del 2013 consistenza e composizione del portafoglio regionale registrerà ulteriori processi di semplificazione per effetto sia della maturazione degli effetti delle iniziative sin qui assunte, sia per le ulteriori azioni di razionalizzazione e semplificazione che troveranno impulso anche grazie all'insediamento del Commissario ad acta, avvenuto nel novembre 2012 su nomina del Ministro dell'economia e delle finanze, per l'attuazione del Piano di stabilizzazione”*.

Quanto ai risultati delle gestioni, in tutte le realtà societarie esistenti si registrano, assieme a enormi deficit, pessime (o nulle) qualità dei servizi erogati. All'attualità, peraltro, pur avendo preso coscienza del sostanziale fallimento del modello di gestione societario partecipato, le Amministrazioni regionale e locali, incontrano gravissimi problemi a tornare sui propri passi per liberarsi di tali organismi in quanto le massicce assunzioni a suo tempo di disposte hanno creato aspettative occupazionali a regime che, se per un verso non possono essere soddisfatte con "internalizzazioni" contra legem, per altri profili presentano delicatissimi aspetti legati ai livelli occupazionali ed a accordi sindacali. Al depauperamento delle risorse pubbliche, si aggiungono, quindi, tensioni sociali di rilevante entità.

Si riportano in nota alcune delle fattispecie di danno intercettate e trattate nell'anno 2012:¹⁹

¹⁹ *Vicende di danno erariale relative alla gestione di società partecipate pubbliche perseguite nell'anno 2012:*

Vicenda ACSM

Riguarda alcune illecite commesse in sede di gestione della società a totale partecipazione pubblica ACMS s.p.a. - società partecipata dalla Provincia di Caserta, dal Comune di Caserta e da altri comuni del Casertano, avente ad oggetto la gestione dei servizi di trasporto pubblico, locale nel predetto ambito territoriale. L'Ufficio di Procura ha conferito apposita delega di indagini alla Guardia di Finanza. Per la verifica delle fattispecie di danno erariale. Dalle indagini è emerso che il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere (CE), con decreto del 09/03/2007 accertava la sussistenza, nei confronti della società in parola, della causa di scioglimento di cui all'art. 2484, n. 4, cod. civ., per riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale e disponeva l'iscrizione del decreto stesso presso l'Ufficio del registro delle imprese. Da quel momento in avanti, nell'arco di tempo compreso tra la dichiarazione dello stato di scioglimento e la ammissione alla procedura di cui al D.lgs 270/99 con insediamento del relativo commissario straordinario (15.10.2009) la assemblea dei soci ha sistematicamente prorogato l'esercizio provvisorio, contestualmente deliberando ingenti finanziamenti a carico dei medesimi soci pubblici finalizzati alla copertura di spese ingiustificate senza adeguatamente ponderare, per il tramite anche dell'acquisizione di un piano di ristrutturazione finanziaria e industriale, la convenienza di siffatta proroga. Tali decisioni sono state recepite acriticamente dal Consiglio provinciale.

Per effetto di tale illecito comportamento gestorio si è determinato un relevantissimo danno alle finanze della Provincia di Caserta (principale azionista della predetta società), pari a complessivi euro 12.795.015,90. Il P.M. contabile nel contestare tali importi risarcitori, ha proceduto in via cautelare, mediante richiesta di sequestro conservativo (concesso e convalidato dalla Sezione giurisdizionale), nei confronti dei presunti responsabili, individuati nelle persone del Presidente p.t. della Provincia di Caserta, dell'Assessore al ramo, dei consiglieri provinciali e di alcuni dirigenti dell'ente. Successivamente è stata depositata la citazione a giudizio. La vicenda presenta profili di interesse anche in considerazione del fatto

che involge, a livello più generale, le tematiche inerenti la valutazione dell'efficienza del modulo di gestione dei servizi pubblici rappresentato dalle società di capitali e i connessi delicati profili attinenti alla giurisdizione della Corte dei Conti. Torana utile sottolineare che nel caso in esame, pur nella manifesta illegittimità che ha caratterizzato l'ultimo lungo periodo di gestione, non è stata attivata da parte dell'Ente conferente alcuna iniziativa, di controllo né esperita alcuna delle azioni di responsabilità societarie di cui al codice civile. Nel corso della discussione sulla richiesta delle misure cautelari, è intervenuta la notizia della richiesta di fallimento della società.

Vicenda SAPNA

Sono stati conferiti molteplici incarichi di consulenza a professionisti esterni da parte della SAPNA spa (Sistema Ambiente della Provincia di Napoli), in assenza dei necessari presupposti normativi. La delega per l'accertamento dei fatti e la valutazione del danno è stata conferita al Gruppo Tutela Spesa Pubblica della Guardia di Finanza. Dalle indagini è emerso che la Provincia di Napoli in data 30.12.2009 ha costituito la predetta società per azioni con socio unico rappresentato dalla Provincia stessa ed avente ad oggetto "l'esercizio del servizio di gestione integrata dei rifiuti".

L'attribuzione di incarichi attinenti lo svolgimento di prestazioni inerenti le funzioni istituzionali delle società partecipate quali la SAPNA risultava disciplinata, all'epoca dei conferimenti, dal combinato disposto delle norme di cui agli articoli 18, co. 1, d.l. n. 112/08 e art 7 del DPR 168/2010. Le norme in parola imponevano alle predette società la preventiva adozione, con propri provvedimenti, di criteri e modalità per il reclutamento del personale ed il conferimento di incarichi nel rispetto dei principi di trasparenza e selezione pubblica di cui al comma 3 dell'art. 35 del Dlgs 165/01. Peraltro, la stessa disciplina trova applicazione anche per società con totale o prevalente capitale pubblico. Più in generale, tutti i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, sono tenuti ad assicurare il rispetto, dei criteri della economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Ne consegue che l'affidamento di incarichi a personale esterno, in applicazione del principio della autosufficienza della organizzazione, dovrebbe avvenire solo ed esclusivamente ove non siano reperibili risorse e idonee professionalità all'interno dell'ente procedente. Diversamente, le indagini condotte hanno permesso di acclarare che si è proceduto all'affidamento degli incarichi senza alcuna ricognizione delle risorse disponibili e con motivazioni inconsistenti. Inoltre, gli incarichi presentavano contenuti generici ed erano inerenti a mansioni di carattere istituzionale dell'ente; nessun riferimento alla eccezionalità ed alla necessità di tale strumento. Alla realizzazione del danno pubblico in contestazione, dato dall'inutilità della spesa erogata per il pagamento delle consulenze, secondo le contestazioni mosse dalla Procura, hanno concorso, in via principale, gli amministratori p.t. della società, nonché, a titolo di culpa in vigilando anche gli amministratori e/o dipendenti della Provincia di Napoli, preposti per statuto ad un penetrante controllo della attività posta in essere dalla SAPNA. Data la assenza di ogni alterità soggettiva tra la predetta SAPNA e la Provincia di Napoli -rappresentando la prima una mera articolazione organizzativa della seconda (finanziata, peraltro, integralmente dalla Provincia stessa) - è stato rilevato un danno pubblico arrecato alla su richiamata SAPNA (e, quindi, per il tramite della stessa, direttamente alla Provincia di Napoli, in quanto socio unico), pari a complessivi euro 1.559.798,05. Unitamente alla contestazione del danno, si è proceduto, ad agire in via cautelare - con richiesta di sequestro conservativo (convalidato) dalla Sezione, cui è seguito il deposito della citazione in giudizio all'inizio del 2013.

Vicenda Multiservizi

L'indagine nasce dalla comunicazione di una deliberazione con la quale il consiglio comunale p.t. del Comune di Pagani aveva proceduto a riconoscere, quale debito fuori bilancio, la perdita della società a totale partecipazione comunale denominata Multiservice s.r.l., per un importo pari ad € 668.013,00 relativa all'esercizio 2005. Dagli atti è emersa una situazione di particolare criticità della società pubblica giacché già nel 2004 le perdite di esercizio della società ammontavano ad € 484.063,04 e già erano state ripianate dall'amministrazione

comunale mediante atto unilaterale. La successiva attività della Procura ha portato a constatare che, negli anni successivi, la società ha chiuso la propria attività con perdite di esercizio sempre maggiori; perdite che il Comune di Pagani ha proceduto incessantemente e ingiustificatamente a coprire, nonostante la sostanziale inerzia della società, le sue evidenti deficienze organizzative e l'assenza di strategie imprenditoriali che dovrebbero caratterizzare la gestione di una azienda, tanto più quando questa sia di natura pubblica. Complessivamente il danno erariale derivante dall'assenza di qualsivoglia piano strategico di risanamento volto a rimediare all'improduttività della società in questione è stato individuato in un importo complessivo di quasi quattro milioni di euro, quale somme sborsate dal Comune per ripianare, nel corso degli anni, le perdite di esercizio della stessa. Si è proceduto, a notificare apposito invito a dedurre nei confronti di coloro che hanno votato favorevolmente alle deliberazioni di riconoscimento di debito fuori bilancio destinate, nel corso degli anni, a ripianare il predetto buco di bilancio, nonché di coloro che hanno espresso il parere favorevole di regolarità tecnica e contabile, del Segretario Generale/Direttore Generale del comune di Pagani, del Collegio dei revisori del Comune di Pagani, degli amministratori e del Collegio dei revisori della società Multiservice s.r.l. in carica al momento dell'approvazione dei vari bilanci di esercizio per gli anni 2005-2008;

vicenda Napoli Servizi – società' partecipata al 100% dal comune di napoli. La questione inerisce la tematica di carattere più generale relativa al mondo delle società miste ed alle nefaste conseguenze, in termini di danno alle risorse pubbliche, di una gestione delle stesse deviante dai canoni della diligenza ordinaria. Nel caso in parola, si sono accertate e, al momento, contestate, con atto di invito a dedurre e contestuale richiesta di sequestro cautelare ante causam, svariate condotte antigiuridiche in tema di assunzione di personale in violazione delle norme regolamentari, di indebita erogazione di poste del relativo trattamento di retribuzione e di indebita erogazione della indennità prevista per i componenti del relativo cda. Il danno erariale al momento contestato è pari a complessivi euro 1.553.368,21. La richiesta di sequestro patrimoniale ha riguardato solo taluni tra i soggetti destinatari dell'atto di invito a dedurre.

5 Il contesto istituzionale che ha accompagnato l'attività

Anche quest'anno non abbiamo lavorato da soli. La nostra presenza nel contesto istituzionale regionale si è rafforzata; siamo riusciti a trasmettere che la missione di legalità nel pubblico operare propria della nostra Magistratura, prima ancora che nella richiesta di collaborazione e di aiuto per la conduzione delle nostre indagini, si concretizza nella necessità di capire; di conoscere a fondo il terreno sul quale operiamo. La pratica di lavoro comune e la condivisione degli obiettivi di legalità fanno oggi parte del nostro usuale modo di operare e i significativi risultati cui siamo pervenuti sono stati possibili solo grazie alla piena convinzione con la quale la nostra proposta è stata accolta da parte di tutte le Istituzioni che abbiamo incontrato. Ci sembra di avere superato le diffidenze e le resistenze registrato nel passato. Peraltro le difficilissime condizioni economiche finanziarie in cui versano gran parte dei soggetti pubblici operanti nella Regione hanno favorito la ricerca di continui confronti per assicurare, assieme alla legalità, l'assolvimento dei compiti istituzionali e l'erogazione dei servizi essenziali. Gli organi di rappresentanza politica, a cominciare dalla Regione Campania e dal Comune di Napoli, hanno dimostrato, nelle rispettive realtà operative di volere perseguire entrambi gli obiettivi. Talvolta abbiamo riscontrato dissonanze e conflitti tra il pieno rispetto delle leggi e il concreto operare; ma sempre ci sembra di avere colto la volontà di portare a regime la legittimità dell'azione di governo e di volere avviare una fase di riorganizzazione amministrativa assolutamente nuova per un contesto che ha fatto registrare, nel passato, oltre che episodi di malaffare, rigidità eccessive a cambiamenti. Eredità pesantissime di un passato che non solo ha creato gli scempi economici e sociali denunciati negli anni scorsi, ma anche che condiziona le scelte presenti impedendo soluzioni di risanamento. Si pensi, in proposito, ai mali che derivano dall'aver adottato in modo irragionevole e clientelare il modello delle società partecipate che, oggi, costituisce, con i suoi riflessi sull'occupazione e sulla qualità dei servizi, un vero e proprio buco nero per il bilancio dell'Ente Regione e degli Enti Locali. Le segnalazioni che pervengono all'Ufficio di Procura, denunciano ancora situazioni assai critiche, sprechi e modelli gestionali da censurare e perseguire. Tuttavia, il

processo di riemersione dall'illegalità diffusa del passato è certamente stato avviato. Lo abbiamo verificato di persona.

Nel corso dell'anno, nelle rispettive Province, abbiamo incontrato, avvalendoci anche della convinta partecipazione alle iniziative dei Prefetti, tutti **(tutti) i segretari comunali e provinciali, i dirigenti e i collegi dei revisori degli enti locali;** in queste occasioni hanno partecipato anche alcuni **sindaci ed amministratori**. Abbiamo esaminato assieme a loro i nuovi compiti assegnati dal processo di riforma introdotto con il D.L. 174/2012 nonché il nuovo e più intenso rapporto da costruire con la Sezione del controllo della Corte dei conti e con la stessa Procura regionale. Pur nelle riconosciute difficoltà e nella coscienza che i nuovi compiti sono accompagnati da un più intenso regime di responsabilità, ci sembra di avere colto negli operatori degli Enti locali nuove tensioni e maggiore coscienza della centralità del loro ruolo. Il cammino che rimane da fare, a nostro avviso, è ancora quello della maggiore indipendenza di tutti questi soggetti dalla politica locale. Per quanto riguarda, l'adozione delle scelte discrezionali per dare alimento e impulso alle attività gestionali, occorre ancora notare che l'impoverimento delle risorse a disposizione degli enti, costituisce ostacolo per il risanamento, anche sotto i profili della trasparenza, dei modelli gestionali. Su tale scelte, considerati anche gli interventi che abbiamo dovuto porre in essere sulle esperienze gestionali costruite sul modello delle società partecipate, nonché sulle modalità di finanziamento tramite le "scommesse" che provengono dai cc.dd. prodotti derivati, riteniamo di dovere condividere pienamente il monito lanciato dal nostro Procuratore Generale che ha richiamato l'attenzione sul fatto che, il perseguire su tali strade può, di per sé, essere fonte di responsabilità. Le pur libere scelte discrezionali degli Enti locali, debbono, sempre e comunque, essere misurate e sindacate, con i parametri della economicità, dell'efficienza e della convenienza.

Per quanto riguarda il contesto istituzionale delle Amministrazioni centrali operanti nel territorio della Regione, è presente un generale regime di collaborazione tra le varie realtà che dimostrano di sapere superare nel concreto divisioni e pesantezze formali legate ai rispettivi ruoli. La Procura regionale, in molti casi, ha accompagnato l'azione di questi soggetti

rassicurando sulla legalità dell'agire e sull'utilità dell'azione. Come accennato, con le **Prefetture**, si è costruito un cammino per riscoprire la centralità dei fondamentali presidi di legalità all'interno degli enti locali in particolare con le categorie dei Segretari comunali e provinciali e dei Collegi dei revisori, incontri che sono valsi, non solo a ricordare a tutti questi operatori gli obblighi di denuncia gravanti sulle loro funzioni e le relative responsabilità personali, ma anche a sostenere l'autonomia della loro azione; ci sembra che queste iniziative abbiano contribuito in parte a rompere l'isolamento caduto su tali figure dopo la riforma dell'anno 2000. Con **l'Agenzia delle Entrate**, è proseguita la strada già tracciata finalizzata a valorizzare l'attività dei suoi Uffici non solo per i profili fiscali; l'istituzionale attività di accertamento di tale organismo fa spesso emergere, accanto ai fenomeni di evasione, profili di grande rilievo che riguardano interessi relevantissimi per la finanza pubblica. Nel passato, la separatezza delle funzioni ha reso meno tempestivi gli interventi diretti alle azioni risarcitorie derivanti da devianze nell'erogazione e utilizzazione di finanziamenti pubblici.

Una collaborazione del tutto nuova e di grandissimo interesse è stata sviluppata con **l'Agenzia del Territorio**. Questa, nel corso dell'anno, ha ultimato la rilevazione delle unità immobiliari urbane non ancora accatastate, ovvero, censite irregolarmente. Si è trattato di un'attività di grandissimo impegno (oltre 170.000 nuove unità rilevate e censite) che ha richiesto elevatissime competenze e condotta in tempi da considerarsi eccezionali. In esito a tali rilevazioni e alle nuove scritture catastali, gli Enti locali possono, ora, esercitare, sulla base delle rendite effettive e presunte assegnate agli immobili, i poteri impositivi per la riscossione, sia dell'Imposta IMU, sia anche per l'accertamento dell'ICI non corrisposta dal 2007 in poi. Oltre i profili di equità fiscale e alla ritrovata legalità in un settore da sempre fonte di fortissime sperequazioni e tensioni sociali, i Comuni possono, ora, in questo periodo di grande scarsità di risorse, contare su nuove cospicue entrate. Peraltro, l'azione svolta sarà anche utile al Pubblico Ministero contabile per verificare se, in relazione ai nuovi strumenti offerti per il contrasto all'evasione fiscale derivante dalla mancata riscossione delle imposte gravanti sulla proprietà, le

amministrazioni comunali abbiano effettivamente e tempestivamente dato avvio alle azioni recuperatorie.

E' proseguito il rapporto di piena collaborazione anche con l'**Agenzia del Demanio** che sta conducendo in tutto il territorio campano un'intensa opera di recupero alle effettive finalità pubbliche dei beni di proprietà dello Stato. Si tratta di un'azione delicatissima sulla quale lo stesso Governo centrale ha fatto grande affidamento anche per dare corpo alle politiche di spending review; un'azione, peraltro, che talora trova ancora resistenze da parte di amministrazioni (in specie quella della Difesa) che ancora non intendono cedere i beni loro affidati, non utilizzati ovvero sottoutilizzati. In un periodo di grandi difficoltà economiche da parte di tutte le Amministrazioni pubbliche, occorre sapere riconoscere alcune priorità istituzionali, specie se connesse ad assicurare, senza ricorrere a soluzioni onerose, servizi essenziali (quali ad esempio quello della Giustizia e della Sicurezza Pubblica).

Particolarmente intenso è stato il rapporto con la **Soprintendenza per i Beni Culturali**. Dopo le indagini in corso sugli Scavi di Pompei, anche in occasione della delicatissima questione connessa ai gravi fatti che hanno investito la Biblioteca Statale Oratoriana annessa al Monumento nazionale dei Girolamini²⁰ di Napoli, abbiamo avuto modo di riscontrare come

²⁰ Nell'ambito del Protocollo d'intesa con la Procura della Repubblica di Napoli, è stata appena completata l'istruttoria, strumentale all'instauranda azione di responsabilità, concernente l'accertamento e la stima dei danni riportati dal patrimonio librario rappresentato dalle preziosissime raccolte della Biblioteca dei Girolamini, costituita ai principi del XVII secolo dai Padri Filippini e divenuta governativa nel 1866, in base alle leggi sull'incameramento dell'asse ecclesiastico. La Biblioteca che annovera tra i suoi oltre 170.000 volumi quelli del "fondo Valletta", acquisito su consiglio di Gian Battista Vico, suo assiduo frequentatore e quelli in edizione originale del filosofo, oltre ad altre assolute rarità (ad es. oltre 120 incunaboli), ha subito sistematiche spoliazioni tra il giugno del 2011 e l'aprile del 2012. Un certo numero di volumi proveniente dalla Biblioteca è stato di recente individuato presso librerie antiquarie e case d'aste internazionali in Germania e nel Regno Unito. Dal 18 aprile 2012 la Biblioteca è sottoposta a sequestro giudiziario per il quale è stato nominato custode il Direttore della Biblioteca Nazionale V. Emanuele III di Napoli. Suddette azioni, perpetrate da un sodalizio criminale composto da soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione e da altri *extranei*, attualmente sottoposti a misure cautelari personali, hanno creato danni patrimoniali per un valore complessivo pari a **19.460.000 euro**, in base alla recentissima stima prudenziale effettuata dalla Direzione Generale per le Biblioteche, gli Istituti Culturali ed il diritto d'autore del M.I.B.A.C. I danni riportati sono stati accertati come discendenti dalla devastazione dell'unità delle collezioni librerie; dall'amputazione subita dai libri trafugati e rientrati dopo il sequestro, per cancellare le note di possesso; dalla devastazione

purtroppo è debole la tutela del patrimonio artistico italiano. L'attuale dirigenza della Soprintendenza, pur nelle attuali difficoltà, sembra volere uscire da una sorta di emergenza che ha governato da sempre la tutela di questi beni chiamando alla diretta responsabilità coloro che omettono di svolgere con piena diligenza i loro compiti istituzionali. Poiché questi beni sono istituzionalmente curati da soggetti pubblici, legati da rapporti di servizio con le PP.AA., la Sovrintendenza ha avvertito la necessità di non fare soltanto affidamento sul Giudice penale, ma di ricorrere ai profili di responsabilità personale di competenza della Magistratura contabile. Assicuriamo ogni attenzione per fermi e equilibrati interventi a tutela di questi patrimoni universali.

Continua il proficuo rapporto con **l'INPS** che, in ragione anche della ferma presa di posizione della Procura regionale, ha intensificato la propria azione per contrastare le posizioni assicurative fraudolente o non regolari. Abbiamo già ricordato l'azione svolta, nell'anno in corso, dall'Istituto. Ulteriore testimonianza che con il coordinare le varie conoscenze in possesso delle varie Amministrazioni, si può arrivare a risultati imprevedibili. Le truffe al sistema previdenziale, stanno scomparendo.

Analoghi processi di collaborazione sono in corso con il **Provveditorato alle OO.PP.**; con le **Capitanerie di Porto**; con la **Guardia Forestale**. Assieme a questi, e al competente Servizio della Regione Campania, stiamo costruendo ipotesi d'interventi per fare emergere i casi di abusivismo edilizio anche su suoli di proprietà demaniale, per i quali è possibile formulare ipotesi di responsabilità a carico di operatori pubblici inerti o collusi.

Continua l'interscambio di analisi e conoscenze con la **Banca d'Italia** e con la **Camera di Commercio** finalizzate a meglio valutare l'azione degli amministratori pubblici in termini di economicità e di efficacia della loro azione.

patita dai libri, essendo stati malamente stipati in scatoli o esposti alla luce o all'umidità; dall'asportazione di tavole, da tagli, abrasioni, strappi, scompaginamenti, lavaggi corrosivi, subiti dai volumi opere d'arte bibliologiche; dalla sottrazione di volumi finora non recuperati.

In breve, l'azione ricognitiva sulle risorse disponibili da mettere in campo per la migliore tutela degli interessi pubblici, ha confermato il potenziale di competenze, esistente nel territorio che offre preziosissimi riferimenti, affidabili e neutrali anche per la conduzione concreta delle nostre indagini. Tali presenze, peraltro, ci consentono di superare alcuni problemi derivanti dalle ristrettezze economiche gravanti anche sulla nostra Magistratura, sempre molto attenta, per il profilo riguardante la spesa, nell'affidare incarichi di consulenza a professionisti esterni. Esistono, nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche competenze e professionalità in grado di offrire, in ragione delle loro funzioni istituzionali, pareri e consulenze su delicatissimi settori, quali quelli della previdenza, della sanità e dei lavori pubblici, dove operano tecnici di grande esperienza e competenza.

Ma il vero braccio operativo delle Procure contabili, rimangono, gli organi di polizia giudiziaria ai quali, normalmente affidiamo le deleghe per le indagini istruttorie. Mi riferisco, in primo luogo, alla **Guardia di Finanza** che è il corpo avente vocazione specifica per la lotta alla criminalità economica (con questa vocazione rivendico alla GdF l'appartenenza alla nostra stessa missione). Ancora quest'anno la G.d.F. ha sostenuto la nostra azione con competenza e solerzia. Com'è nostro costume, nella piena consapevolezza anche dell'esiguità delle sue risorse (a livello regionale si denuncia una carenza di organico di circa 400 unità) assieme ai Comandi Regionale e Provinciali abbiamo individuato nella tempestività dell'azione l'obiettivo principale da perseguire, scegliendo, per quanto possibile, di lavorare sul presente, piuttosto che indagare sul passato. Ciò ha comportato e comporta, immediati echi conformativi alla nostra azione. In non pochi casi, chiudiamo le indagini prima che il danno diventi irreversibile o si aggravi. Il procedere in via di autotutela non crea traumi all'interno delle Amministrazioni e non impegna eccessive risorse processuali. Secondo i dati forniti dal Comando regionale, nel 2012 le azioni di contrasto e controllo nel settore della spesa pubblica si sono concretizzate in 140 interventi ed hanno individuato, a vario titolo (spese illegittime e mancate entrate) danni erariali per circa 420 milioni di euro. Gli interventi più rilevanti sono stati diretti a accertare danni derivati da frodi ai finanziamenti comunitari, nazionali, regionali e locali (€ 12.622.721,00) ;

danni conseguenti a frodi in materia di provvidenze erogate da enti previdenziali e assistenziali (156 falsi invalidi con recuperi per € 8.468.063,00 e indebite indennità per € 1.772.295,00) ; spesa sanitaria (varie ipotesi per € 4.800.000,00); contratti pubblici, servizi e forniture per € 355.992.813,00); gestione del patrimonio pubblico (€ 19.956.569,00); mancata riscossione di tributi e sanzioni (€ 12.108.115,00); conferimento illegittimo di consulenze (€ 1.559.798,00); incarichi illegittimi (€ 816.956.253,00); sistema depurazione e rifiuti (€ 195.258.648,00). Le questioni per le quali le istruttorie sono state ultimate ed emessi i relativi inviti a dedurre, sono state accompagnate, nella maggior parte dei casi, da azioni cautelari di sequestro conservativo. Con questi risultati non sfuggirà certamente l'importanza che la Guardia di Finanza ha nel contesto economico regionale!! Tuttavia, deve anche porsi in rilievo che la complessità e la vastità del contesto medesimo, arricchito, peraltro, dalle peculiarità dell'economia "inventiva" che talvolta caratterizza l'amministrare pubblico campano, richiederebbe più risorse. Abbiamo ancora tante indagini che segnano il passo e dobbiamo spesso rinunciare ad altri approfondimenti. Pur apprezzando lo sforzo organizzativo del Comando Regionale dobbiamo riconoscere che non riusciamo a coprire tutti gli spazi. E' una situazione, a quanto mi risulta, comune a tutte le Procure regionali. In relazione a ciò, sono certo che una più attenta lettura sulle potenzialità di questo Corpo per il risanamento dell'economia nazionale porterebbe a un ripensamento sulla congruità delle forze impegnate sul settore della spesa pubblica e degli accertamenti fiscali. A questo proposito, voglio assicurare, la battaglia per utilizzare al meglio le nostre risorse investigative la conduciamo anche al nostro interno. I periodici incontri che promuoviamo con i Comandanti Provinciali e con i singoli militari impegnati nel settore della spesa pubblica sono soprattutto diretti a misurare bene le nostre forze per adottare modalità operative che consentano economie di risorse. La stessa attività di delega affidata ai vari Comandi, viene sottoposta, prima del conferimento dell'indagine, a verifiche sulla concreta possibilità di pronta ed utile esecuzione, tenuto anche conto delle risorse disponibili. Non rari sono i casi in cui le deleghe vengono ridimensionate per la eccessiva onerosità delle indagini. In tale modo, si è messo in moto

un processo che perfeziona, di volta in volta, metodologie di lavoro più produttive. Un processo che certamente appartiene unitariamente all'Ufficio di Procura, ma che è anche patrimonio individuale dei singoli magistrati inquirenti e dei singoli Comandi. Tutta l'attività investigativa è ispirata all'essenzialità e all'effettività dell'indagine. Il continuo confronto consente di circoscrivere i terreni d'indagine, di non disperdere energie per la raccolta di documentazioni non rilevanti e, anche, di prevenire l'insorgere o l'aggravarsi del danno.

La nostra altra grandissima risorsa è costituita **dall'Arma dei Carabinieri**. Prima di riferire sulle indagini condotte con i militari dell'Arma occorre dare conto che nell'anno 2012, ha ancor più preso corpo quel "processo culturale" che abbiamo avvertito negli anni passati. La cultura della "legalità a tutto campo" perseguita dai Carabinieri ha portato a una maggiore attenzione ai fenomeni di criminalità economica provenienti dalle Pubbliche amministrazioni. Il fatto reato non viene più isolato nei confini del penale ma viene anche esaminato per le sue implicazioni di danno pubblico. Il referente, quindi, non è più il solo Procuratore della Repubblica, ma anche il Procuratore contabile. Un salto culturale che ci consente di avere una conoscenza più immediata di ciò che accade nelle realtà locali pubbliche; conoscenze più tempestive e, soprattutto, più qualificate perché l'Arma è dotata di strumenti e di patrimoni di esperienze in settori specialissimi che sono in grado di leggere realtà assai complesse. Abbiamo iniziato, con la convinta adesione del Generale Comandante regionale, una serie d'incontri con i vari comandanti di tutti i comandi territoriali della Campania. Abbiamo incontrato, nelle rispettive sedi (Napoli, Castello di Cisterna e Torre Annunziata) tutti i Comandanti delle Stazioni, Tenenze e Compagnie operanti nella Provincia di Napoli e lì ci siamo confrontati sui terreni di lavoro comune, sugli obblighi di denuncia, sulle possibilità e i limiti delle indagini condotte in virtù di deleghe affidate, unitariamente o separatamente, dalle Procure ordinarie e da quella contabile. Per tale delicato profilo, abbiamo chiesto la partecipazione a questi incontri, anche di rappresentanti delle Procure della Repubblica competenti, con i quali sono stati chiariti i termini della piena collaborazione tra i due Pubblici Ministeri instaurati anche a seguito della stipula di appositi protocolli

d'intesa. Altri incontri sono programmati con le varie unità operative dei Comandi Provinciali di Salerno, Caserta, Benevento e Avellino. Quanto all'attività svolta, nell'anno 2012 abbiamo intensificato l'attività d'indagine affidata all'Arma dei Carabinieri. Accertamenti assai delicati e complessi sono stati delegati ai vari Comandi i quali hanno risposto con competenza, discrezione, affidabilità e con il consueto stile. Il campo d'indagine ha riguardato soprattutto il settore della Sanità, composto di centri di spesa la cui lettura in termini di congruità dell'azione è assai difficile per l'individuazione dei parametri di riferimento sui quali misurare l'eventuale presenza di danni erariali e le connesse responsabilità. Peraltro, queste indagini coinvolgono strutture in gravissima crisi, spesso governate da commissari straordinari; con moduli organizzativi in continuo assestamento; dirette da dirigenti e manager ancora lontani dalla cultura del controllo e dei suoi riferimenti giurisdizionali. Peraltro gli accertamenti debbono essere condotti nella piena consapevolezza che le indagini non possono prescindere dalla coscienza che non è praticabile (anche quando sarebbe necessario) un blocco dell'attività istituzionale oggetto dell'indagine. Non sempre è agevole coniugare le necessità istruttorie con questi altri parametri di valutazione. I risultati operativi debbono tenere conto di tali complessità. Avuto riguardo della capacità di lettura del territorio da parte dei Carabinieri, contiamo, per il futuro, di dare nuovi contenuti alla collaborazione con l'Arma, soprattutto nei settori della tutela ambientale e delle gestioni locali. Prendiamo ora atto che la direzione dell'Arma a livello regionale e provinciale, mostra grande attenzione ai delicati profili delle attività economiche che interessano la giurisdizione della Corte dei conti. A parte gli ottimi risultati di cui abbiamo dato atto nella parte della relazione che illustra la nostra attività, è opportuno anche riferire su d'una attività che, pur se può apparire di rilievo secondario rispetto ad un contesto ben più preoccupante, tuttavia è valsa a recuperare non poche risorse per rivolgerle verso altri obiettivi. La Procura regionale assieme al Comando Regionale ha costruito e realizzato un percorso procedimentale molto snello che ha consentito la definizione in pochissimo tempo di ben n. 1200 denunce di danno connesse a fatti posti in essere dai militari dell'Arma nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali. Ne è

valso il risparmio di circa 1.500 ore/uomo ed economie di spesa per circa 15.000 euro; con un po' di buona volontà e inventiva, abbiamo diretto le nostre scarse risorse verso altri obiettivi istituzionali. Contiamo, di trasferire, se possibile, questa esperienza anche verso le analoghe vertenze della G.d.F. e della Polizia di Stato.

Ha avuto inizio, nel corso dell'anno, un'interessante collaborazione anche con la **Polizia di Stato**, in particolare con la **DIGOS**. Siamo stati guidati su questo nuovo terreno da alcune indagini che abbiamo condotto con la Procura della Repubblica di Napoli, in particolare con i Procuratori Aggiunti che coordinano i settore dei reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'Economia. Oltre all'elevatissima competenza che abbiamo avuto modo di registrare nella conduzione delle delicate indagini, abbiamo verificato che in questo Corpo esistono professionalità particolarmente sensibili a leggere il complesso mondo dell'amministrare pubblico. Peraltro, ciò che particolarmente rileva è la tempestività con cui vengono condotte le indagini e la qualità e lo stile con i quali vengono offerte le conclusioni.

Ma la vera novità che ha caratterizzato la nostra azione nel corso di questo 2012 è stata il continuo confronto, il lavoro comune con le Procure della Repubblica operanti nella Regione. Certamente la sinergia con la **Magistratura ordinaria**, in Campania è, da tempo, una collaudata pratica operativa che ha prodotto risultati più che positivi. La novità consiste nel fatto che, anche in virtù del Protocollo d'intesa sottoscritto tra i Pubblici Ministeri ordinari e Contabile, la collaborazione ora si è "istituzionalizzata" e si è riempita di contenuti concreti. Abbiamo superato, qui in Campania, la cultura giuridica di separatezza che da sempre ha caratterizzato l'operare dei due Uffici inquirenti, quasi che non perseguissero, nel pieno rispetto delle proprie prerogative e competenza, lo stesso obiettivo della tutela del bene pubblico. Lo scambio d'informazioni, in tempi reali, con le Procure della Repubblica consente la conclusione, in tempi più brevi, d'indagini anche molto complesse con notevoli economie di risorse per entrambi gli Uffici del Pubblico Ministero. L'avvalersi congiuntamente delle stesse forze di polizia giudiziaria e delle stesse acquisizioni, ci consente di superare, ove possibile, il gap esistente tra le necessità istruttorie dei rispettivi campi di intervento e la imprescindibile volontà di dare effettività (tramite anche

l'infittirsi dell'attività cautelare ed inibitoria) alle azioni risarcitorie e di ripristino dei patrimoni lesi. Ne scaturisce una tutela più piena e, soprattutto un'azione dissuasiva più efficace che consente alle stesse Amministrazioni pubbliche danneggiate di porre in essere iniziative per fare cessare gli abusi e non aggravare il danno. Da questa pratica operativa è nata anche una più forte coscienza investigativa della polizia giudiziaria che si muove ora a tutto campo e che riesce a vedere, unitamente alle fattispecie costitutive di fatti reati, anche le complesse implicazioni che coinvolgono la tutela dei patrimoni pubblici. Peraltro, le stesse forze dell'ordine delegate alle indagini, sembrano esse stesse avere superato gli imbarazzi del passato nell'interloquire, con pari poteri, contemporaneamente con le due Procure. Interpretiamo, questo, non tanto quale un interessante terreno di sperimentazione per nuovi moduli investigativi, ma quale segnale di una matura cultura giuridica che significativamente avanza verso l'invocato processo di unità ed effettività della giurisdizione. La Procura campana, grazie soprattutto alla matura e assorta azione della Magistratura che opera nel nostro stesso territorio, rivendica con orgoglio l'aver avviato tale esperienza; su di essa, peraltro c'è stato un serrato confronto anche a livello di Procura Generale della Corte dei conti che ha trasferito questi nostri passi alle altre Procure contabili regionali. Quanto ai contenuti concreti dei casi finora trattati, nel pieno rispetto delle necessità derivanti dal segreto istruttorio, faccio solo cenno a titolo di esempio, ad alcuni casi già noti per essere stati riportati dalla stampa: tale è il caso della vicenda ASIA; delle indagini sulle spese del Consiglio Regionale a titolo di consulenze; sui segmenti d'indagine connessi alle vicende finanziamenti pubblici ai partiti ed editoria (entrambe trasferite per competenza alla Procura Lazio); sulla questione Gerolamini.....

Occorre registrare un intensificarsi della collaborazione anche con i **Tribunali civili e il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**. Nel corso degli incontri con i Presidenti dei Tribunali si è avuto modo di richiamare l'attenzione sul fatto che numerose fattispecie di danno, e le relative responsabilità, emergono solo dopo decisioni dei giudici civili e amministrativi che condannano pubbliche amministrazioni a

risarcimenti in favore di privati ovvero riconoscono l'illegittimità di atti di amministratori e funzionari pubblici causativi di danno. Si pensi, ad esempio ai contenziosi in materia di appalti di lavori e di servizi pubblici, sulle procedure di esproprio, nonché, in materia di lavoro dipendente. Tutte questioni assai rilevanti e che spesso comportano condanne così pesanti da mettere in crisi le fragili finanze degli Enti territoriali e degli altri enti pubblici. L'allarme lanciato dalla Procura è stato raccolto con attenzione dai Tribunali che, a prescindere dagli obblighi derivanti dall'art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. (ovviamente rivolti solo all'ufficio del p.m. penale), hanno interpretato l'adempimento come l'assolvimento dell'obbligo più generale della denuncia di danno che grava su tutti i soggetti pubblici. Sul punto, devo doverosamente prendere atto che, lo stesso Procuratore Generale della Cassazione, è tornato anche quest'anno sul tema dell'effettività e della necessità di una tutela più piena (a 360 gradi) dei patrimoni pubblici; tutela che può conseguirsi soltanto con la più intensa circolarità delle informazioni.

Pari collaborazione chiediamo anche alle **Avvocature dello Stato** operanti in Regione. Da un recentissimo incontro con il nuovo titolare dell'Avvocatura di Napoli è scaturito l'impegno a verificare la possibilità di comunicare, almeno nella fase conclusiva delle questioni trattate, i casi che possono configurare fattispecie di danno erariale. Il vastissimo osservatorio delle Avvocature erariali, la loro elevatissima professionalità e il loro doveroso coinvolgimento in tutte le vicende trattate dai soggetti che godono di quel patrocinio, costituiranno un'utilissima fonte di conoscenza per la tutela risarcitoria che può seguire l'esistenza di danni subiti dalle varie Amministrazioni.

Dopo il grande rinnovo caratterizzato dall'ingresso massiccio di magistrati provenienti da tutte le giurisdizioni, nelle **Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali**, confidiamo che l'interscambio di informazioni concernenti le ipotesi di danno erariale sia ora più fitto. Anche la strada del contenzioso tributario costituisce ulteriore fonte di informazioni per colpire eventuali omissioni, resistenze ed abusi da parte degli Uffici accertatori.

Conclusivamente, rimanendo nel campo dei rapporti con le altre magistrature può affermarsi che in Campania si procede con piena

convinzione nella direzione indicata dalla Cassazione dell'effettività della giurisdizione.

Per quanto riguarda i profili del danno ambientale e degli abusi edilizi, il sistema giustizia dispone ora, grazie soprattutto all'instancabile opera dei Carabinieri, d'informazioni e notizie che consentono di perseguire i casi in cui, a fronte di accertati abusi, le autorità comunali preposte non provvedono, come per legge, a dare corso alle demolizioni ovvero alle gratuite acquisizioni dirette ad utilizzazioni per finalità pubbliche. Purtroppo occorre ancora riconoscere che il settore degli abusi in materia ambientale e edilizio è ancora prevalentemente rivolto verso la fattispecie di carattere penale e che, al di là dei profili repressivi, è ancora lontana la cultura di ripristino e risarcitoria. Senza la chiamata in causa degli amministratori e funzionari degli Enti locali per dare esecuzione agli accertamenti penali, le sentenze rimangono senza un reale ritorno. Invece la responsabilità diretta e personale dei soggetti preposti all'esercizio dell'opzione per l'acquisizione o la demolizione e ripristino può essere decisiva per fare cessare il fenomeno. A fronte dei numerosissimi casi definitivamente accertati, la Procura regionale riceve pochissime denunce aventi a oggetto l'omissione degli interventi esecutivi con i conseguenti profili di danno pubblico. Su questa tematica la Procura, come già accennato, ha intenzione di promuovere al più presto un tavolo di lavoro con la Magistratura Penale, il NOE, le Organizzazioni dei Comuni, e le Autorità preposte alla tutela del territorio.

Purtroppo non è stato ancora possibile, a causa di problemi interni alla stessa Corte dei conti centrale, concretizzare le convenzioni con **l'Università Statale Federico II, con la Seconda Università di Napoli, e con l'Università Suor Orsola Benincasa**, dirette a condurre stages, corsi ed esperienze lavorative per trasferire all'interno dei futuri operatori del diritto, la cultura della legalità che caratterizza la nostra giurisdizione. Recenti contatti avuti con i vari **Rettori** confermano l'interesse e la convinta disponibilità degli Atenei a estendere anche alla Corte dei conti la positiva esperienza fatta con le altre Magistrature. Si tratta di un investimento sul quale facciamo molto affidamento perché contiamo che con l'educazione e la sensibilizzazione dei giovani possiamo contribuire a

generare comportamenti più virtuosi, non solo degli operatori pubblici, ma anche dei cittadini. Nel frattempo ci giungono richieste da parte di **istituti scolastici** impegnati nei cammini della legalità; intendiamo dare pronte risposte e partecipare a questi momenti di crescita supportando anche l'attività educativa della **Curia vescovile**.

A completamento del quadro di collaborazione istituzionale, occorre infine dare il giusto riconoscimento all'attività svolta dagli avvocati del **libero Foro** che operano presso di noi con spirito collaborativo, con competenza e in una corretta dimensione di servizio verso le varie tematiche della giustizia. Siamo pronti a concordare con i difensori ogni possibile soluzione diretta a evitare inutile contenzioso e inutili lungaggini processuali. Assieme all'Avvocatura del libero foro vogliamo operare perché trovi sempre più piena affermazione ogni garanzia connessa ai diritti della difesa. Desideriamo discutere con i suoi rappresentanti alcuni problemi connessi a moduli difensivi di confine adottati nel patrocinio in alcuni settori particolarmente delicati quali quello della sanità, della previdenza e dell'equa riparazione.

A conclusione del quadro, trova quindi conferma l'assioma iniziale che *"certamente che abbiamo lavorato da soli"*. Per i profili delle collaborazioni istituzionali torno ad affermare quanto ho detto in occasione della precedente inaugurazione: **"in Campania non esiste un "caso Campania"** ovvero, se esiste, è un caso di positivo esempio. Un ringraziamento a tutte queste realtà che ci hanno accompagnato nella via della legalità".

L'ultimo pensiero e riconoscimento è rivolto ai miei **magistrati** ed ai **funzionari amministrativi** dell'Ufficio. Non per ringraziare, perché, come amo ribadire, noi tutti siamo lavoratori e servitori della giustizia, e i lavoratori non vogliono ringraziamenti, ma riconoscimenti e rispetto. Qui, nella difficilissima situazione di questo Ufficio, si lavora con solerzia e con grande spirito di servizio. Non vogliamo essere autoreferenti! I risultati del nostro lavoro sono riportati nelle statistiche ufficiali che il Procuratore Generale ha fornito in occasione della cerimonia d'inaugurazione romana. Siamo la Procura di gran lunga - per quantità e qualità di lavoro - la più produttiva del Paese nonostante le nostre risorse di personale, di

Magistratura ed amministrativo, siano di gran lunga più scarse. So che è ingiusto e talvolta odioso fare paragoni ma tale è la realtà e non posso tacere questa circostanza per un doveroso riconoscimento a questo mio Ufficio che certamente non lavora per il "suo" procuratore, ma per la coscienza ideale di volere fare bene per contribuire alla rinascita di questa magnifica e virtuosa Regione. Peraltro, il richiamo al confronto con le altre analoghe Procure regionali, deve valere anche per richiamare l'attenzione degli organi di vertice della Corte romana, sulla necessità che si provveda al più presto a rinforzare gli organici, soprattutto degli amministrativi, non perché si renda possibile il lavorare di meno ma perché possano essere svolte pienamente tutte le attività istituzionali. La squadra che qui opera si è, quindi, pienamente meritato il rispetto. Peraltro tale riconoscimento ci proviene anche dall'opinione pubblica, dalla comunità degli amministrati e dal contesto istituzionale che fanno sempre più affidamento nella nostra opera; sempre più ci chiedono di intervenire. Ne andiamo fieri, ma non possiamo deludere tali aspettative; anche se ciò fa aumentare il nostro lavoro.

Ma la scarsità di risorse rischia di non garantire pienamente la domanda di giustizia e controllo che proviene dal complesso e delicato mondo della finanza pubblica regionale. Rimane fermo il nostro impegno a non cedere alla lusinga di entrare nella logica del fare e dell'arrivare lì dove possiamo. Non possiamo misurare la nostra capacità operativa sulle percentuali del sentirsi tranquilli, quasi che i presidi di legalità, la necessità di rendere giustizia possa misurarsi in percentuali. Non possiamo accontentarci di fare bene né di fare meglio! vogliamo anche fare **tutto**!! Per questo ci aspettiamo che il Parlamento rinforzi i nostri organici e che la Corte romana capisca quello che stiamo facendo e che, alle parole di apprezzamento e alla dichiarata condivisione degli obiettivi, faccia seguire concreti provvedimenti per mettere a disposizione di questa importante Regione altre e buone risorse. Chiediamo il giusto aiuto per adempiere a pieno alla nostra missione istituzionale.

Per ora, dobbiamo riconoscerlo, un grandissimo aiuto ci viene dalla **stampa** che sostiene con grande attenzione le nostre azioni. In occasione dell'inaugurazione dello scorso anno avevo richiamato alla responsabilità

dei mass media la necessità di affidare i fenomeni di devianza di sistema che caratterizzano alcune gestioni pubbliche a un giudice diverso da quello penale, civile o contabile. I processi colpiscono il caso singolo isolandolo in una straordinarietà che non gli appartiene perchè il caso nasce in un contesto più generale di illegalità che non può certamente essere esaminato né dal giudice penale, né da quello contabile. E' l'opinione pubblica che deve ergersi a giudice di queste fattispecie, sanzionandole con l'emarginazione e la riprovazione sociale. In tale modo, al di là del colpire questo o altro caso, cresce la cultura della legalità ed i comportamenti dei soggetti pubblici, che ricercano e vivono di consenso, cambiano; diventano virtuosi. In occasione del lavoro di quest'anno, la stampa ha raccolto il nostro messaggio e ci ha seguito con questo spirito. Anche in questo caso, non faccio ringraziamenti ma offro il pieno riconoscimento che il mondo dell'informazione ha fatto bene il suo lavoro.

Conclusioni

Quest'anno abbiamo voluto offrire un quadro che riportasse non solo gli interventi che abbiamo compiuto per contrastare le devianze nell'azione di amministrazione e di governo dei soggetti che cadono sotto la nostra giurisdizione. Abbiamo voluto raccontare la realtà che abbiamo percepito.

L'osservatorio di cui disponiamo è assai ampio e ci consente di cogliere non solo singoli fatti ma anche fenomeni più complessivi; i processi socio-economici in atto; le direzioni intraprese; le inversioni di rotta e le volontà di cambiamento; le perduranti resistenze all'agire nella legalità. Il nostro Ufficio di Procura ha rappresentato il luogo dove non ci si reca soltanto per dare conto sul proprio modo di amministrare ma dove ci si confronta per procedere nella via della legalità. E' il luogo dove si scopre che è possibile perseguire il pubblico interesse connesso alle proprie funzioni istituzionali; basta perseguire la legge, essere trasparenti e fedeli al mandato. Abbiamo accompagnato tutte le realtà istituzionali che abbiamo incontrato per la non semplice strada della legalità e, dobbiamo riconoscere, più che comportamenti devianti o devianti, abbiamo riscontrato, nella Regione, negli Enti Locali e in tutte le Amministrazioni ed Enti, convinte volontà di voler fare bene e di conseguire risultati virtuosi. E, anche, abbiamo registrato professionalità e competenze elevate.

Con questa osservazione propongo alcune riflessioni finali.

***"Strada della legalità non semplice"** ho detto più sopra, perché gran parte degli operatori pubblici del territorio campano si sono trovati a dovere amministrare con grandissima povertà di risorse. La scarsità delle risorse, soprattutto degli Enti territoriali e locali, ha creato un'ulteriore dissonanza tra affermazione della legalità e necessità operative. Il volere fare bene spesso è entrato in conflitto con l'agire secundum legem. Sono stati ricercati risultati forzando i vincoli che le norme pongono a tutela dei bilanci pubblici. Ma i rimedi trovati talvolta sono più gravi dei mali che si pretende guarire, perché rischiano di fare saltare l'intero sistema.*

Certamente, gli odierni amministratori sono eredi di un passato disastroso che ha creato le condizioni di questo difficile presente caratterizzato da una penuria così grave di risorse che in talune occasioni non consente neppure

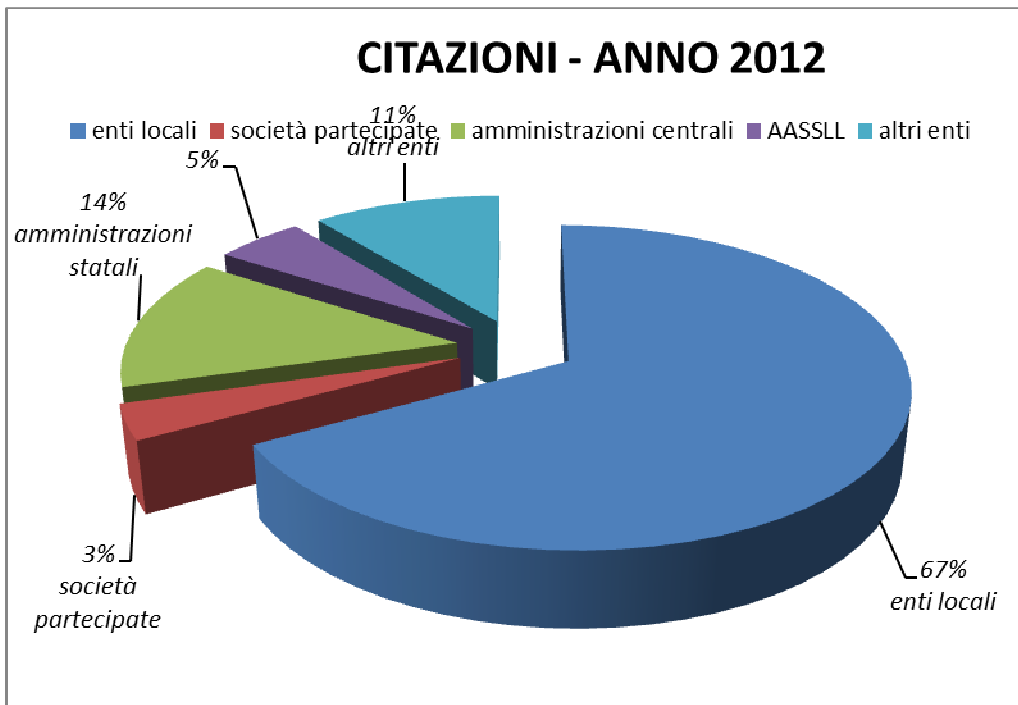
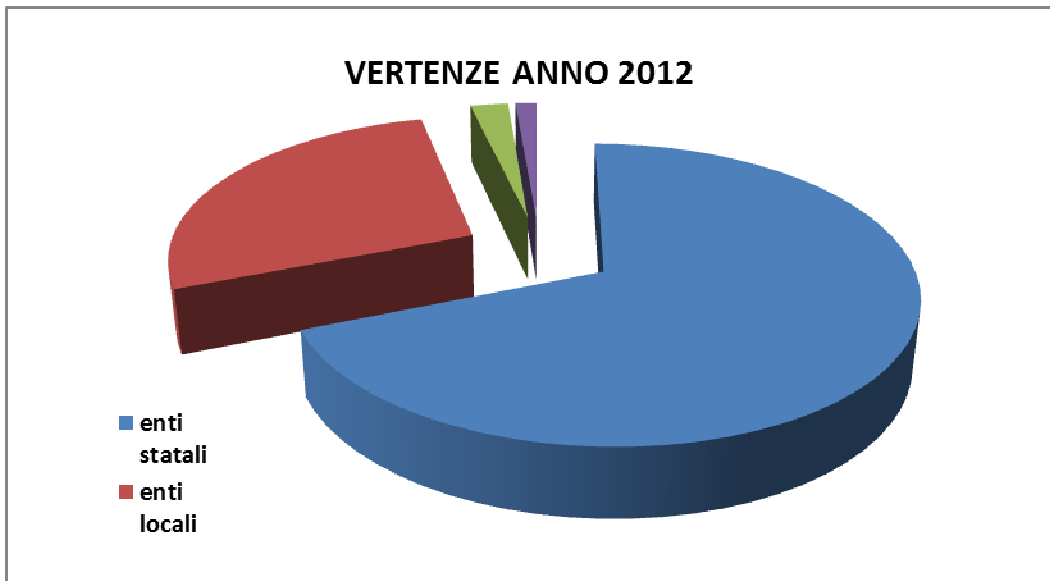
di assicurare servizi essenziali, quali quello dell'istruzione, della sanità e dei trasporti. Ma le soluzioni non possono, non debbono, consistere nell'operare al di fuori delle leggi; amministratori ed operatori pubblici non possono cercare legittimazioni ed esoneri da responsabilità invocando stati di necessità ed urgenze quasi esistessero nel sistema amministrativo esimenti e giustificazione di azioni e comportamenti illegittimi. Le filosofie delle emergenze non portano al risanamento ma ad altri disastri ed emergenze. Noi in Campania abbiamo imparato questa lezione sulla nostra pelle con l'emergenza rifiuti e con i cc.dd. "abusi di necessità" nel campo edilizio. Abbiamo oggi, un territorio devastato dagli abusi e ancora in preda di poteri malavitosi nel settore rifiuti.

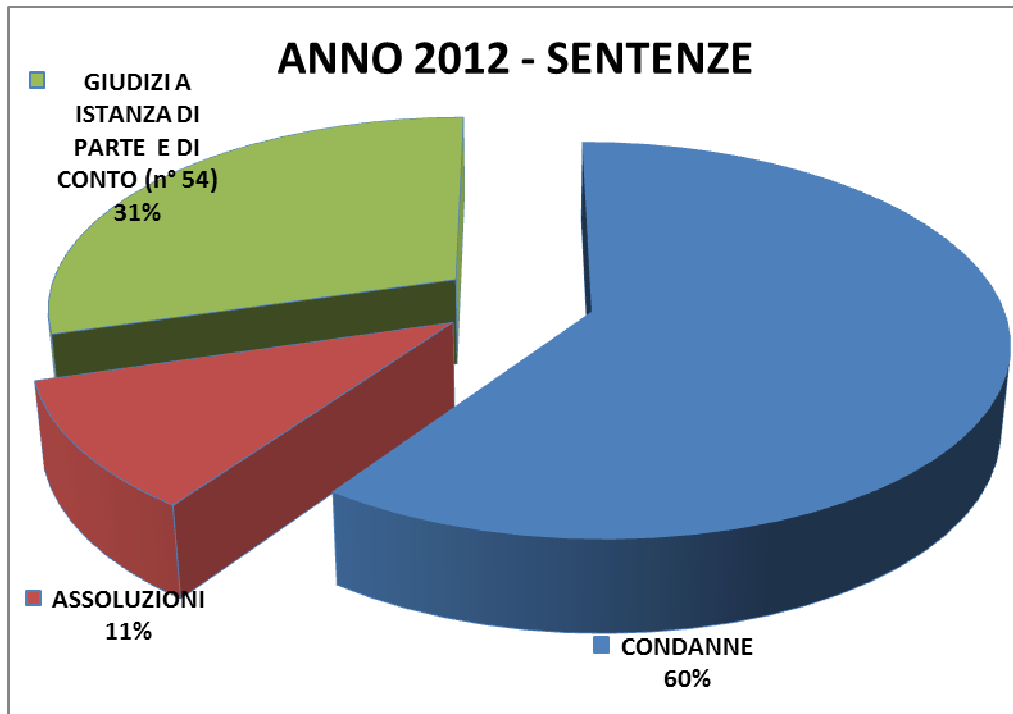
Le politiche di risparmio e di contenimento della spesa pubblica, condotte soprattutto in campo Sanitario, dall'Amministrazione regionale e da altre grandi Amministrazioni locali, a cominciare dal Comune di Napoli, come ho dato atto, nel corpo della requisitoria, hanno portato a grandissimi risultati; risultati economici che, fino a qualche tempo fa non era possibile sperare. Resta, tuttavia, da chiedersi se, e fino a quale punto, tali risultati siano compatibili con la qualità dei servizi e con i diritti fondamentali dei cittadini. Il ridimensionamento dei servizi essenziali e la pressochè totale rinuncia a momenti di socialità, indispensabili per il pieno e armonico sviluppo della comunità degli amministrati, sono prezzi che, comunque dobbiamo in nome dell'economia e della finanza? Esaminando la vita degli Enti Locali si ha l'impressione che in questo campo si sta giocando un' accesa partita, tra sussistenza dei diritti e ragioni della finanza, e che si tifi per quest'ultime. Temiamo che una dimensione economica così pervasiva possa portare al "grande deserto dei diritti" (per dirla con Stefano Rodotà).

Altra notazione, di carattere generale, si rivolge all'interno del nostro quotidiano operare. Le indagini, i giudizi promossi dalle Procure contabili si rivolgono spesso a un passato lontano; che non esiste più; popolato dai fantasmi di quelli che un tempo sono stati amministratori infedeli. A parte l'affermazione delle responsabilità e le relative sanzioni, non riusciamo a svolgere una vera azione di orientamento verso comportamenti futuri. Dobbiamo storicizzare la nostra azione al presente

perchè i nostri interventi siano realmente utili. La **dimensione "tempo"** è essenziale; con essa e su di essa deve essere misurato il sistema giustizia; soprattutto **il nostro** sistema giustizia, quello della Corte dei conti, organo supremo cui sono demandate le sorti del buon governo della spesa pubblica. Con il nostro attuale ordinamento e con le attuali risorse, è un obiettivo che per ora mi sembra impossibile. Non ho ricette da offrire; consegno, comunque, il problema al legislatore e a chi è competente a provvedere.

Quale ultima riflessione torno a proporre il tema dell'**autonomia e dell'indipendenza della Magistratura**. Una più intensa e meditata etica pubblica non può prescindere da una forte legittimazione del soggetto preposto alla cura del bene giustizia. Tale legittimazione la si può conseguire soltanto con la più piena affermazione dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura; valori da tutelare e custodire non come privilegi di casta ma come condizioni per il perseguimento dell'interesse che si vuole perseguire. Se riusciremo - anche mediante una più attenta opera del legislatore che ci consenta di allontanarci definitivamente da ogni lusinga di vicinanza ai sistemi di potere- i cittadini riconosceranno nel nostro operare l'autorità di chi si batte per affermare che nel nostro processo si realizza solo l'etica della giustizia, non l'etica delle convenienze.





**SENTENZE DI CONDANNA
ANNI 2001-2012 - appelli**

