

CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE LAZIO



INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2011

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

ADUNANZA DEL 2 MARZO 2011

PRESIDENTE SALVATORE NOTTOLA

**PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER IL
LAZIO**

**ADUNANZA PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 2011**

**MEMORIA REDATTA IN DATA 9 FEBBRAIO 2011 DAL
PROCURATORE REGIONALE DR. PASQUALE IANNANTUONO**

In adesione alle direttive poste dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti l'intervento dei Procuratori regionali deve non soltanto illustrare le attività requirenti svolte nell'anno considerato, ma anche dare conto degli aspetti salienti della legislazione incidente su siffatte attività.

1 – Linee di tendenza dell'attività dei pubblici ministeri contabili

A tale specifico riguardo va subito puntualizzato che nell'anno 2010 non si registrano, a differenza che nel 2009, interventi legislativi di significativo carattere innovativo sul piano ordinamentale, né di tipo sostanziale né di tipo processuale.

E invero, l'art. 1 comma 1 del D.L. n. 103 del 2010, che dispone l'esclusione di responsabilità amministrative in favore di amministratori, sindaci e revisori contabili della società di navigazione Tirrenia, nonché per i provvedimenti adottati da funzionari statali in riferimento alle occorrenti operazioni di salvataggio di detta società, trova un precedente in analoghe disposizioni legislative promulgate in riferimento al salvataggio dell'Alitalia.

Inoltre, sul piano del processo contabile, nessuna effettiva innovazione ha recato l'ormai abituale manovra finanziaria estiva – varata con il decreto legge n. 78

convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. Detta manovra, infatti, si incentra su ulteriori tagli di spesa in materia di compensi per l'assolvimento delle funzioni collegiali di direzione, amministrazione e revisione di enti e amministrazioni pubbliche, cui si accompagna la previsione – per la verità inusitata - del carattere onorifico della partecipazione in ogni altro organo collegiale operante presso la Pubblica Amministrazione, nonché di tagli nella spesa complessiva per incarichi e consulenze in amministrazioni o enti pubblici inseriti nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione. Limitazioni di spesa sono poi previste anche per relazioni pubbliche, convegni, missioni e formazione del personale, mostre, pubblicità e esigenze di rappresentanza. Azzerata, infine, per le amministrazioni ed enti pubblici ogni possibilità di spesa per le sponsorizzazioni.

Esula dalle finalità di questa prolusione un esame dettagliato di tutte queste riduzioni di spesa. Quel che però conta porre in evidenza è che la normativa in questione, in ciò reiterando disposizioni normative già presenti in precedenti manovre finanziarie, prevede responsabilità erariali per il caso di violazione dei suddetti "tagli" e "tetti" di spesa. Ed è a tale specifico riguardo che emergono delicati problemi interpretativi di dette norme, in quanto i danni pubblici che conseguono alla loro violazione non necessariamente incidono sull'ente di appartenenza degli autori di siffatti illeciti, come certamente emerge - ad esempio - nel caso di consulenze superflue o comunque non utilizzabili. Nella manovra di che trattasi il comma 26 dell'art. 6 del decreto legge prevede, infatti, che per determinate tipologie di attività delle amministrazioni pubbliche la parte di spesa risparmiata dalle pubbliche amministrazioni nel rispetto dei "limiti" e "tetti" imposti dal legislatore non resti nelle disponibilità dell'ente, ma debba essere riversata in entrata al bilancio dello Stato. Ne consegue che, se eccedenti tali limiti, la spesa effettuata costituisce danno in pregiudizio dello Stato, anche se poi – in concreto – possa risultare utile o anche vantaggiosa per lo stesso ente.

In altri termini, ad un corretto funzionamento delle norme che regolano le spese di amministrazioni ed enti pubblici per le summenzionati causali, l'ente è interessato

al fine di assicurarne l'utilità in coerenza con le proprie finalità, mentre lo Stato è sempre interessato a introitare i risparmi conseguiti dal rispetto dei tagli e tetti di spesa. Il che significa che, superati siffatti limiti di spesa, l'ente può essere danneggiato soltanto se la spesa è superflua, mentre lo Stato è sempre danneggiato quando i risparmi di spesa non vengono ottenuti e, quindi, non vengono versati al bilancio statale.

In estrema sintesi, si prospettano due diversi tipi di danno che non debbono necessariamente coesistere, ben potendo aversi una spesa utile, e anzi vantaggiosa per l'ente, ma al contempo un mancato risparmio non versato allo Stato. E si pone, in tal caso, la questione di sapere se il vantaggio conseguito dall'ente possa ridurre o anche compensare integralmente il danno subito dal bilancio dello Stato. Non constano ancora precedenti giurisprudenziali al riguardo, ma è chiaro che la risarcibilità del danno arrecato – nella circostanza ipotizzata – al bilancio statale viene sostanzialmente svuotata, se si applica il principio posto al riguardo dal comma 1 bis dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 (come modificato ed integrato dal comma 30-quater dell'art. 17 del D.L. n. 78 del 2009), dove il legislatore del 2009 (art. 17 del D.L. n. 78/09) ha disposto che i danni pubblici vanno in tutto o in parte compensati con i vantaggi conseguiti dall'amministrazione di appartenenza dell'agente responsabile o da altra pubblica amministrazione.

Come osservazione conclusiva, quale può desumersi dal sopravvenire alluvionale di norme in tema di responsabilità, deve pur dirsi che il legislatore delle manovre finanziarie non sempre tiene adeguato conto della necessità di coordinare le innovazioni normative che al momento si ritengono necessarie con quanto si era precedentemente legiferato nelle stesse circostanze di necessità ed urgenza.

E' rimasta, invece, immutata la normativa che impedisce al PM contabile di prendere una diretta conoscenza delle notizie di danno, dovendo invece attendere che queste gli siano denunciate "aliunde" in contenuti specifici e concreti, come previsto a pena di nullità dal comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009. E' positivo rilevare che nell'applicazione di tale norma la giurisprudenza si è

generalmente ispirata a canoni di prudente buon senso, ritenendo nulle soltanto quelle indagini di tipo seriale avviate dal PM contabile a seguito dell'espletamento di attività sostanzialmente di controllo, attività queste che peraltro non erano consentite neppure prima del 2009 alla stregua di consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (vedi sentenze n. 104/1989, n. 209/1994 e n. 100/2005). Al di fuori di tale indebita attività, la giurisprudenza non ha individuato limitazioni nelle fonti di conoscenza del PM contabile. Pertanto, l'avvio dell'istruttoria è non soltanto lecito, ma anzi doveroso in tutti quei casi in cui la "fonte" in questione prospetti, pur senza indicare un qualche specifico mezzo di prova, un danno pubblico come conseguenza di atti e fatti illeciti addebitabili ad agenti pubblici, così da richiedere indagini per l'accertamento degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile, nonché dei presunti responsabili.

Ferma restando la possibilità di prendere in considerazione notizie di danno veicolate da fonti diverse da soggetti pubblici, quali esposti (anche anonimi) di privati e indagini giornalistiche, per l'acquisizione di siffatte notizie di danno il PM contabile resta però fortemente condizionato al rispetto – da parte delle Pubbliche Amministrazioni – dell'obbligo di denuncia, non potendo più, come si è dianzi detto, prendere diretta conoscenza di eventuali danni pubblici. A tale specifico riguardo, deve perciò essere rilevato che il PM contabile si trova ora ad operare con più ridotti poteri di iniziativa, perché si attendono ancora interventi legislativi nel senso di un rafforzamento degli obblighi di denuncia a carico di amministratori e dipendenti pubblici. Non di rado, infatti, le Pubbliche Amministrazioni ritengono di adempiere a tali obblighi, limitandosi a trasmettere soltanto documenti di vario tipo (quali verbalizzazioni, verifiche, attestazione di fatti e simili), a volta anche senza alcuna indicazione sull'esistenza e modalità dell'evento dannoso.

Ed invero, mette conto di puntualizzare, come già si disse nella precedente prolusione, che l'obbligo di denuncia, pur se previsto per legge, non risulta però adeguatamente sanzionato.

Attualmente, infatti, i soggetti pubblici che contravvengano all'obbligo di

denunciare un danno rispondono non per l'omissione o il ritardo in sé, ma soltanto a titolo di responsabilità amministrativo-contabile, se e nei limiti in cui alla loro condotta, da provare come dolosa o come connotata da colpa grave, siano conseguiti danni ingiusti per la maturata prescrizione del diritto al risarcimento in favore dell'agente pubblico effettivamente responsabile (cfr. art. 1 comma 3 L. n. 20/1994). In altri termini, per sanzionare comportamenti omissivi ovvero negligenti dell'agente pubblico tenuto a formalizzare una denuncia di danno, il PM contabile dovrebbe non soltanto dimostrare siffatta negligente omissione, ma anche dimostrare, in via del tutto virtuale, il danno che si sarebbe potuto accertare nel caso di tempestiva e diligente denuncia e che invece si è prescritto per effetto di tale omissione.

Vista in termini generali, questa è ormai un'esigenza urgente, anche in considerazione del venir meno o dell'attenuarsi di controlli esterni sugli atti delle Pubbliche Amministrazioni, non surrogati da meccanismi interni di accertamento equivalenti a quelli rimossi. Deve invero far riflettere il fatto che raramente pervengono alle Procure contabili denunce formulate in esito ad attività di controllo, vuoi interni vuoi esterni, che abbiano o meno un carattere collaborativo.

Né può dirsi che la suddetta esigenza di garantire l'effettività dell'obbligo di denuncia possa trovare piena soddisfazione nel fatto che il legislatore preveda in qualche caso un obbligo di trasmettere alle Procure regionali della Corte dei conti specifici atti e provvedimenti deliberati nell'esercizio di attività amministrative ritenute più esposte ad abusi e favoritismi: ciò sia perché la violazione di tali obblighi è pur sempre sanzionata non di per sé, ma soltanto in quanto abbia cagionato danni pubblici addebitabili a titolo di dolo o colpa grave, sia perché a seguito della ricezione di tali comunicazioni il PM contabile non può comunque ordinare accertamenti sulla totalità degli atti segnalati.

La questione non è soltanto teorica, ma pone difficoltà concrete nello svolgimento dell'attività requirente. Si pensi, infatti, ai danni per maggiori spese occasionate da procedimenti di riconoscimento di debito fuori bilancio, che – come dispone l'art. 23 comma 5 della legge n. 289/02 – debbono essere trasmessi sia agli

organi di controllo che alle competenti procure della Corte dei conti da parte delle pubbliche amministrazioni, siccome definite dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive disposizioni.

Come è noto, il debito fuori bilancio si configura come un'obbligazione perfezionatasi nell'ordinamento civilistico indipendentemente da una specifica previsione di bilancio e pur in assenza di specifico impegno contabile, ma, proprio per questo, si pone in violazione delle norme che disciplinano il procedimento di spesa e costituisce fonte di oneri finanziari che non si sarebbe dovuto assumere ovvero maggiori di quanto si sarebbe dovuto. Ed è per questa ragione che il legislatore ha previsto che ne sia data notizia alle procure regionali della Corte dei conti, oltre che alle sezioni di controllo: queste perché svolgano le attività di controllo nella loro competenza e le procure perché perseguano i danni pubblici riconducibili alle deliberazioni di indebita spesa. Sennonché tale accertamento potrebbe trovare un ostacolo nel fatto che al PM contabile dalla legge è ora impedito di attivarsi in assenza di una notizia specifica e concreta di danno ai sensi del più volte citato comma 30-ter. In assenza di orientamenti giurisprudenziali al riguardo, ma tenendo conto della sentenza n. 64 del 2005, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale dei suddetti obblighi di trasmissione, la Procura regionale del Lazio ritiene che la segnalazione di avvenuto riconoscimento di un debito fuori bilancio di per sé non contiene nessuna notizia, né specifica né generica, di danno, ma che, proprio per questo, sia legittima la richiesta di notizie e documentazione riguardo ai concreti provvedimenti segnalati, anche perché sarebbe del tutto privo di senso comunicare provvedimenti gestionali che il PM contabile potrebbe soltanto visionare e dovrebbe comunque mettere agli atti. Di conseguenza, nella prassi del Procura Lazio si aprono istruttorie nel caso di comunicazione di debiti fuori bilancio, nel quadro del riconoscimento della funzione di prevenzione generale e di deterrenza a garanzia della legittimità dell'azione amministrativa, e insita perciò nei compiti assegnati al PM contabile. Ovviamente, il magistrato titolare dell'istruttoria provvederà poi a chiedere all'Amministrazione la documentazione del caso, individuata alla stregua dei dati contenuti della specifica

delibera di riconoscimento del debito.

Altro esempio si rinviene nell'articolo 20 comma 7 del decreto legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 28 gennaio 2009. In detta norma si prevede, a carico del commissario straordinario delegato per l'individuazione e la vigilanza su investimenti pubblici ritenuti prioritari per lo sviluppo economico, l'obbligo di segnalare alle Procure contabili i ritardi riscontrati nella realizzazione dell'intervento. Orbene, poiché è di tutta evidenza che la sola notizia di ritardo nell'attuazione di siffatti interventi non costituisce – di per sé – nessuna notizia di danno, e meno che mai ha carattere di notizia specifica e concreta, per un'effettiva applicazione di tale norma occorre che successivamente l'Amministrazione interessata riferisca sulle conseguenze di tali ritardi. Ciò implica anche che la violazione dell'obbligo in questione deve essere adeguatamente sanzionata per il solo fatto che sia avvenuta tale violazione e non già in ragione dei danni che ne siano stati cagionati. A riprova della validità di quanto dianzi argomentato può porsi l'osservazione che nessuna comunicazione è pervenuta alla Procura Lazio in ottemperanza di siffatto obbligo.

In altri termini, resta confermato che, in assenza di più rigorose sanzioni per la loro violazione, sono ampiamente non rispettati gli obblighi che il legislatore ha individuato e va individuando come meccanismi di deterrenza per prevenire e, occorrendo, reprimere comportamenti illeciti in pregiudizio delle pubbliche amministrazioni. E resta, altresì, evidente l'esigenza urgente che il legislatore riveda "funditus" la disciplina dell'obbligo di denuncia di danni pubblici alle Procure contabili, che va rafforzato unitamente alla ridefinizione normativa dei rapporti tra queste Procure e le Autorità incaricate di attività di controllo e dello svolgimento dell'indagine.

Accanto al rafforzamento degli obblighi di denuncia di danni e di comportamenti suscettibili di arrecare danni alle Pubbliche amministrazioni, ma non con minore rilevanza, si pone l'esigenza di ampliare in modo significativo i poteri di direzione dell'indagine giuscontabile che segue all'apertura dell'istruttoria, vuoi nel senso di puntualizzare che il PM contabile può delegare atti istruttori "direttamente" ai servizi,

uffici ed organi di controllo, interni o anche esterni rispetto all'amministrazione investigata, vuoi ridefinendo il rapporto con le Forze dell'Ordine e di Polizia statali e locali. In particolare, non sembra eludibile l'organizzazione, evidentemente da prevedere con legge, di Uffici di Polizia amministrativo-contabile dei quali le Procure regionali possano direttamente disporre, analogamente a quanto è tuttora previsto per i pubblici ministeri operanti presso l'Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Più in generale, può ormai ritenersi urgente l'esigenza di riformare il diritto processuale contabile soprattutto nella fase istruttoria, giacché la fase dibattimentale permette già un certo adeguamento delle norme processuali mediante il rinvio dinamico alle norme del codice di procedura civile in applicazione dell'art. 26 del vigente regolamento processuale, che – come è noto – risale al lontano 1933. In altri termini, mentre nella fase dibattimentale è certamente rispettato, come si è detto attraverso il rinvio alle norme del codice di procedura civile, il fondamentale principio del contraddittorio, non altrettanto può dirsi per la fase istruttoria condotta dal PM contabile. In questa fase, infatti, si attende che il legislatore individui almeno i cd. atti garantiti – in particolare, interrogatori dei presunti responsabili, verifiche contabili e perizie – che vanno espletati con un più ampio rispetto dei diritti di difesa dei presunti responsabili, ovviamente se già individuati, distinguendoli da altri – si pensi all'acquisizione di notizie e documentazione e, più in generale, alle attività di cd. "carteggio" con uffici ed enti pubblici – in cui non si pongono analoghe esigenze, anche perché solitamente esse intervengono in una fase in cui l'istruttoria delle Procure contabili punta ancora all'individuazione esatta e alla quantificazione del danno e dei soggetti ai quali il danno sia addebitabile.

Ne sarebbe un fuor d'opera, ed anzi sembra non più rinviabile, l'emanazione di un codice dei giudizi innanzi alla Corte dei conti, da realizzare evidentemente sulla base di una delega che il legislatore vorrà concedere in tempi brevi, data l'assoluta necessità di un adeguamento del vigente regolamento, che risale al 1933, alla Costituzione repubblicana e, in particolare, ai principi novellati del cd. "giusto processo".

Non sembra necessario soffermarsi a lungo sulla nozione del "giusto processo", ai cui principi deve conformarsi – ai sensi del vigente art. 111 commi 1 e 2 Cost. – ogni procedimento giurisdizionale. Ampia e completa è ormai l'elaborazione che la dottrina e la giurisprudenza hanno compiuto su siffatto complesso di norme. Ad esse ci si può, quindi, riportare.

In questa sede, basti soltanto indicare le garanzie minime che necessariamente debbono qualificare un processo giusto: l'imparzialità e la "terzietà" del giudice rispetto alle parti, la parità di queste innanzi al giudice, il rispetto del contraddittorio in tutte le fasi del processo, l'obbligo di motivazione delle decisioni e la ragionevole durata del processo.

Sia consentito rilevare che nella suddetta disposizione, solitamente denominata del "giusto processo", la sola vera innovazione è quella della ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali, gli altri principi essendo già presenti nell'ordinamento e garantiti nella stessa Carta Costituzionale: si pensi all'obbligo di motivazione delle decisioni, alle garanzie del contraddittorio e della terzietà del giudice, nonché della parità delle parti nel processo. Non a caso, infatti, la stessa Corte Costituzionale ha affermato, nella decisione n. 167/2001, che, fatta salva la finalità di una ragionevole durata dei processi, l'art. 111 Cost. non aggiunge alcun nuovo principio per quanto riguarda il processo civile, quale è in definitiva anche il giudizio contabile.

Per contro, il solo principio veramente innovativo di questa riforma costituzionale – quello della ragionevole durata del processo – è rimasto inattuato, vien fatto di dire ancora più inattuato, ove appena si consideri la durata media dei processi. Durata non soltanto non diminuita, ma anzi notevolmente aumentata rispetto ai periodi anteriori alla riforma costituzionale, come dimostrano i dati della giustizia penale, della giustizia civile e anche della giustizia amministrativa. Si tratta di criticità che ormai vanno caratterizzando – a cascata – tutti i giudizi, in particolare i processi innanzi all'AGO e alla giustizia amministrativa, ma non esclusi quelli contabili, quale effetto diretto delle recenti innovazioni legislative in tema di istruttoria del PM.

Torna a questo punto necessario sottolineare che il principio della ragionevole durata dei processi impegna non soltanto i giudici, ma anche e soprattutto il legislatore. Detto esplicitamente, come dimostra l'esperienza di questi anni, l'incremento e l'appesantimento formale senza limiti – e spesso senza una reale necessità – delle fasi e dei gradi del processo comporta necessariamente una corrispondente dilatazione della sua durata. Si vuol dire che i termini del "presto", del "bene" e del "molto" sono tra loro incompatibili, sicché la prevalenza dell'uno va necessariamente a scapito dell'altro. In altre parole, occorre fare una scelta.

Sul piano inclinato di una non necessaria complicazione e moltiplicazione dei procedimenti rischia di porsi anche il processo contabile. E infatti, al procedimento per la proroga del termine di emissione della citazione, si sono aggiunti negli ultimi anni i procedimenti per la definizione agevolata e concordata dei procedimenti di appello e, recentemente, i procedimenti per la nullità di atti istruttori e processuali posti in essere dal PM di primo grado. Effetto: al contenzioso dibattimentale in appello si è aggiunto un procedimento camerale per la concessione dell'agevolata definizione della controversia, seguito da un'ulteriore fase dibattimentale, sia pure ai soli fini dell'estinzione del processo. Risultato: un raddoppio formalistico del contenzioso che ingolfa gli uffici e ritarda la definizione dei processi. Quanto al primo grado, ai normali giudizi dibattimentali di merito si è aggiunta recentemente la possibilità di una fase camerale su istanze di nullità che sollecitano la Sezione giurisdizionale regionale ad un controllo di legalità dell'istruttoria del PM alla stregua del citato comma 30-ter dell'art. 17 del Decreto Legge n. 78 del 2009.

Non è perciò inappropriato, riflettendo ancora agli assetti della nostra giurisdizione, ritenere che, se si conviene sul mantenimento dei caratteri di obbligatorietà ed officialità dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, la previsione di un pieno controllo del giudice sull'esercizio o non esercizio (si badi bene: non ancora sul fondamento) di tale azione, può condurre al risultato di raddoppiare gli attuali gradi di giudizio: vale a dire nei primi due gradi si stabilirà soltanto se l'azione di responsabilità possa essere esercitata ovvero debba essere archiviata e

soltanto negli altri due potremo conoscere se la domanda risarcitoria sia fondata o infondata nel merito. Non mi soffermo, infine, sulla possibilità, che pure vi è, di ulteriori ricorsi in tema di giurisdizione. Tale "iter" dovrebbe essere, poi, preceduto da una fase processuale istruttoria che, condotta dal PM contabile, dovrebbe rispondere, secondo l'opinione prevalente, a tutte le garanzie che l'art. 111 Cost. limita invece al processo penale, anche se poi le prove in tal modo acquisite potrebbero essere reiterate nel successivo eventuale dibattimento.

A questo punto è bene evitare equivoci: non si invocano procedimenti sommari e senza garanzie, ma si sollecita soltanto ad un sano pragmatismo e a considerare che, dopotutto, l'azione di risarcimento demandata alla giurisdizione contabile è - e deve restare - una controversia civilistica, alla quale non è perciò necessario estendere tutte le norme che l'art. 111 Cost. detta specificamente per il solo processo penale.

Mi riferisco specificamente a due questioni poste nel dibattito che anima il prospettato adeguamento del processo contabile all'art. 111 della Costituzione: il controllo giurisdizionale del giudice sulle archiviazioni e l'assoggettamento di qualsiasi atto istruttorio del PM contabile al principio del contraddittorio.

E invero che cosa aggiunge questo generalizzato controllo del giudice sulle archiviazioni, che a molti sembra indefettibile ?

Escluso che vi abbia interesse l'archiviato, va a dire il presunto responsabile, il solo soggetto contro-interessato sarebbe l'ente denunciante i danni dei quali chiede il ristoro. Tale ente però già ora può sollecitare la riapertura dell'istruttoria, meglio dettagliando, con successivi esposti diretti al PM contabile, l'iniziale denuncia di danno, in ipotesi ritenuta insufficiente ed archiviata dallo stesso PM. Occorre chiedersi: un siffatto interesse dell'amministrazione danneggiata - interesse che, come si è detto, potrebbe comunque trovare espressione nella reiterazione di successive più dettagliate denunce - è davvero talmente rilevante da dover prevedere come necessaria una fase processuale "ad hoc" dinanzi ad un giudice della sezione giurisdizionale regionale ? E ancora, quale iter processuale può ritenersi il

più rapido e il più efficace ai fini di giustizia: una nuova, più dettagliata, denuncia di danno che meglio fondi l'iniziativa del PM contabile o un procedimento contenzioso a doppio grado di giurisdizione per far accertare – in ipotesi – la sufficienza dell'iniziale denuncia ?

E' almeno dubbio che una siffatta fase processuale sia giustificata. E' noto, infatti, che il numero delle archiviazioni è di molte migliaia all'anno: davvero è necessario che siffatte archiviazioni si trasformino in altrettanti procedimenti ? E va poi considerato che ai fini di siffatto "controllo giurisdizionale" la partecipazione non potrebbe essere limitata alla sola amministrazione danneggiata, non potendosi infatti escludere la partecipazione né dei contro-interessati (si pensi ai soggetti che, attinti da una ipotesi di responsabilità, sono stati "archiviati") né degli organismi denunciati, se diversi dalle amministrazioni danneggiate. E' poi irragionevole ritenere che siffatta fase del controllo giurisdizionale sulle archiviazioni si trasformerebbe in una controversia sul fondamento della fattispecie di responsabilità? In buona sostanza, si avrebbe un anticipato processo di cognizione sul fondamento di un'ipotesi accusatoria, esclusa dal PM contabile, ma promossa in sua vece dallo stesso giudice. Mi chiedo: è razionale tutto ciò o invece si ostacola ulteriormente un normale e spedito funzionamento degli uffici di giurisdizione contabile?

Inevitabili sarebbero, infatti, i ritardi non soltanto sulla singola causa, giacché ulteriori effetti negativi sull'organizzazione si verificherebbero certamente in ragione del fatto che il magistrato chiamato a decidere sull'archiviazione, diverrebbe poi incompatibile nelle successive eventuali fasi del giudizio. Il che, come insegna l'esperienza del processo penale, complica notevolmente l'organizzazione e il funzionamento degli Uffici giudiziari di piccole dimensioni. È infine appena il caso di rilevare che le decisioni di siffatto GIP contabile sulle archiviazioni sarebbero soggette esse pure ad impugnazione ad istanza – sembra ragionevole ritenere – del PM, dell'amministrazione o del presunto responsabile.

In definitiva, è da ritenersi sostanzialmente superfluo un siffatto "controllo giurisdizionale". Peraltro, è utile tenerne conto, neppure la Corte Costituzionale ne ha

ravvisato la necessità, come emerge chiaramente dalla decisione n. 261/2006, nonché dalla natura pacificamente pre-processuale dell'istruttoria condotta dal PM prima della citazione, giusta quanto affermato ancora dalla Corte Costituzionale nella decisione n. 513/2002 (essa pure posteriore al conclamato principio del "giusto processo" di cui al novellato art. 111 Cost.).

In conclusione, se come è necessario, si vuole mantenere nei limiti di ragionevolezza la durata del processo contabile – comunque rispettando, beninteso, i principi fondamentali della giurisdizione – è forza convincersi dell'esigenza di ispirarsi non al processo penale, che – come dimostra l'esperienza quotidiana – troppo spesso si arena, sino alla prescrizione, in una inconcludente paralisi, ma di mantenere – nell'essenziale - le caratteristiche civilistiche del processo contabile, dove dopotutto non si conosce che di una domanda di risarcimento di danni ingiusti.

E' bene poi riflettere anche su un'altra esigenza che solitamente viene prospettata – quella di assoggettare tutta l'istruttoria condotta dal PM contabile alle stesse garanzie di contraddittorio che, ai sensi del citato art. 111 Cost., sono proprie del processo penale.

Al riguardo è da osservare anzitutto che nel processo contabile l'istruttoria svolta dal PM (e anche dalla sezione, nelle rare volte in cui viene effettuata un'istruttoria in dibattimento) si svolge attraverso l'acquisizione di documenti formati o tenuti da uffici e soggetti pubblici, sicché l'impatto concreto dell'applicazione di tale principio sarebbe molto attenuato. Il rispetto del contraddittorio ha senso soltanto per l'effettuazione, nel corso dell'istruttoria del PM contabile, di quegli atti cd. "garantiti", vale a dire di atti analoghi a quelli che alla stregua della procedura penale vanno compiuti nel rispetto dei diritti di difesa delle parti: si pensi all'interrogatorio del responsabile, alle perizie, alle verifiche amministrativo-contabili e simili.

Nella stessa ottica, altri atti dovrebbero rispettare siffatte garanzie di difesa:

- l'invito e la successiva audizione dell'invitato, che, essendo assimilabili all'interrogatorio dell'imputato o indagato, dovrebbero essere comunicati anche all'amministrazione danneggiata in analogia con quanto previsto dall'art. 369 del

Codice di procedura penale. Tale garanzia sarebbe, infatti, giustificata dal fatto che i contenuti dell'invito a dedurre potrebbero non rispecchiare integralmente la notizia di danno e tradursi, quindi, in una archiviazione parziale, avverso la quale le amministrazioni in questione potrebbero avere interesse a controdedurre.

- se si conviene per un pieno rispetto dei diritti di difesa, anche l'istanza di proroga del termine della citazione dovrebbe essere comunicata all'invitato, onde consentirgli di prospettare, dinanzi alla sezione ed in contraddittorio col PM contabile, le proprie avverse ragioni.

- la stessa citazione per il successivo giudizio dovrebbe essere notificata anche alle amministrazioni, che potrebbero costituirsi nel giudizio ed esprimere, in tal modo, tutte le potenzialità del proprio diritto di difesa (ad esempio, prospettando eventuali carenze e manchevolezze della citazione rispetto all'ipotesi accusatoria a suo tempo denunciata e non escluso, comunque, il potere di impugnazione); il che significa che l'intervento dell'Amministrazione dovrebbe essere consentito ben al di là dei limiti posti dall'attuale orientamento giurisprudenziale, che lo permette soltanto come intervento adesivo dipendente.

- una compiuta attuazione dei principi del "giusto processo", in particolare del rispetto della parità delle parti e del loro diritto ad una piena difesa, dovrebbe però comportare che, a differenza di quanto ora ritiene la consolidata giurisprudenza contabile, anche il convenuto nel giudizio di responsabilità possa chiamare nel processo altre parti per farne accertare la totale o parziale responsabilità, al fine evidentemente di escludere ovvero di attenuare la propria.

Nell'anno che si è chiuso, se – per un verso – non sono stati emanati rilevanti interventi legislativi, è stato confermato l'orientamento giurisprudenziale che ha condotto la S.C. di Cassazione a riconoscere più estesi ambiti alla giurisdizione contabile. Come è infatti noto, da tempo la Suprema Corte ha preso atto che l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni si è andata caratterizzando per il fatto che l'azione amministrativa si svolge sempre più nelle forme del diritto privato a

seguito di inarrestabili processi di privatizzazione e di esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici. Ma ciò – ha giustamente argomentato la giurisprudenza – investe appunto le forme e non già l'oggetto dell'azione amministrativa, che deve invero pur sempre rispettare canoni comportamentali che corrispondano agli interessi pubblici indicati dalle leggi e non già soltanto al principio dell'autonomia privata, come invece non pochi pubblici amministratori tuttora si ostinano a ritenere per il solo fatto di gestire delle società per azioni. In breve, la Corte di Cassazione attribuisce alla Corte dei conti una competenza piena ed esclusiva, anche di tipo cautelare, ogni volta che si prospetti un'illecita distrazione di risorse rispetto agli obbiettivi posti a presupposto della spesa pubblica. E, riaffermando l'unitarietà della funzione giurisdizionale, ha affermato anche che il processo di competenza della Corte dei conti, se instaurato prima erroneamente innanzi al giudice ordinario, deve – una volta riconosciuta la giurisdizione contabile – essere trasferito alla Corte dei conti nello stesso stato in cui si trovava innanzi al giudice civile, in applicazione della cd. "translatio iudicii".

Ancora in tema di confini della giurisdizione contabile va dato conto dell'azionabilità – ormai fortemente ridotta - della responsabilità per i cd. danni all'immagine. Come è noto, con la riforma del citato decreto legge n. 78 del 2009 venne disposto che l'azione di responsabilità amministrativa per i suddetti tipi di danni era proponibile soltanto in riferimento a responsabilità penali accertate con condanna irrevocabile per uno dei delitti previsti e puniti negli articoli da 314 a 335-bis del Codice penale. Oltre che alla dottrina che se ne ebbe ad occupare, la norma era sembrata irragionevole a più di un giudice contabile, conseguendone più rimessioni alla Corte Costituzionale, la quale però con una recente decisione – la n. 355/2010 – ha respinto ogni censura al riguardo, nell'essenziale statuendo che rientra nella discrezionalità del legislatore limitare – con effetti estesi a ogni giurisdizione, sia ordinaria che amministrativa e contabile - la risarcibilità del cd. danno all'immagine a taluni tipi di delitto, di tal che non è arbitrario escluderne altre fattispecie delittuose, anche se più gravemente lesive dei diritti di soggetti pubblici.

Tutti ne conveniamo. Le sentenze vanno rispettate e osservate.

E la Procura che mi onoro di rappresentare rispetterà questa decisione. Ma mi chiedo se sia razionale una disciplina che prevede risarcimento per i danni all'immagine cagionati dalla commissione di uno dei delitti definiti "contro la Pubblica Amministrazione" dal Codice penale (cfr. artt. da 314 a 335-bis) – ad esempio, il ritardo di obbedienza commesso da un militare (poniamo della Guardia di Finanza) e punito ai sensi dell'art. 329 Cod. penale con la reclusione da 15 giorni a 2 anni – e poi non preveda le stesse conseguenze risarcitorie per la commissione di ben più gravi delitti, commessi magari – per stare ad un esempio analogo – dallo stesso militare della Guardia di Finanza: si pensi allo speciale delitto proprio di collusione in contrabbando, previsto e punito però non dal Codice penale, ma da una legge speciale (vedi art. 3 della legge n. 1383 del 9 dicembre 1941), in concreto sanzionato con la più grave pena della reclusione da 2 a 10 anni, oltre alla pena accessoria della rimozione ai sensi degli articoli 215 e 219 del Codice penale militare di pace.

Ci si rende conto che, in tal modo, beninteso in vista di un possibile intervento della Corte Costituzionale all'uopo opportunamente sollecitata da meglio argomentate questioni sollevate dal giudice contabile, si mantiene aperta una linea di dissenso rispetto a scelte politiche del legislatore. Ma è pur vero che, come ebbe a dire Lord Thomas Bingham, recentemente scomparso e già presidente emerito della Suprema Corte per l'Inghilterra e il Galles, non è auspicabile e non è gradevole vivere in Paesi i cui giudici si trovino sempre in pieno accordo con il Governo.

2 – Struttura organizzativa fondamentale della Procura regionale

La struttura organizzativa della Procura regionale si è adeguata al fine di poter dare una ragionevole applicazione al citato decreto legge 78 del 2009, ora confermati dalla recentissima decisione della Corte Costituzionale. A tal fine, si è considerato che solitamente i delitti di cui ai richiamati articoli da 314 a 335 bis del Codice penale causano sia danni all'immagine che danni di diversa natura, questi immediatamente perseguibili. Si è, quindi, instaurata la prassi di aprire un'istruttoria per tutte le notizie concernenti reati in pregiudizio di enti e soggetti pubblici, vale a dire anche

quando si tratti di fattispecie criminose diverse dai delitti contro la pubblica amministrazione, quali previsti e puniti dagli articoli da 314 a 335 bis del Codice penale. Ciò al fine di verificare se da dette notizie siano desumibili soltanto danni all'immagine, ovviamente azionabili se e quando si formerà una condanna penale irrevocabile, o anche altri tipi di danno, che invero vanno azionati nei normali termini di prescrizione ed esigono, quindi, una più immediata trattazione.

A tale specifico riguardo, può essere utile riferire che la Procura Generale presso la Corte Suprema di Cassazione ha recentemente – con nota n. 23418 del 30 dicembre 2010 – richiamato l'attenzione di tutti i Pubblici Ministeri sulla necessità di comunicare alle Procure contabili competenti ogni richiesta di rinvio a giudizio penale in cui, a prescindere dalla specifica fattispecie criminosa, siano evidenziabili danni ad enti, società e soggetti pubblici o, comunque, alle pubbliche finanze.

Nella ripartizione delle nuove istruttorie tra i Magistrati assegnati alla Procura regionale sono stati pienamente rispettati – di norma - criteri oggettivi e predeterminati. A tal fine, gruppi di magistrati sono stati collegati a "pacchetti" di amministrazioni ipoteticamente danneggiate, raggruppate sia secondo criteri geografici (ad esempio per ambiti provinciali) che per affinità di competenze amministrative (ad esempio: enti scientifici e culturali con i corrispondenti assessorati regionali). Le eventuali deroghe sono state limitate ai casi di connessione tra procedimenti e alle cd. aperture d'istruttorie "a stralcio" di altre già assegnate ad un magistrato. A tale specifico riguardo, mette conto di segnalare che la disamina delle relazioni e determinazioni della Sezione Enti della Corte dei conti viene affidata ai magistrati della Procura regionale secondo un criterio "storico", al fine di designare il magistrato che più di altri abbia acquisito una migliore conoscenza dell'ente di cui si tratta nelle Relazioni della Sezione.

Per la ripartizione dei turni di udienza presso la Sezione Lazio si è cercato, nei limiti del possibile, di designare il magistrato che aveva condotto l'istruttoria e che aveva redatto la citazione. Ciò è avvenuto costantemente nel caso di giudizi di particolare rilevanza.

Il potere d'impugnazione della sentenze della sezione di primo grado è stato limitato ai casi nei quali erano individuabili concrete possibilità di successo dell'ipotesi accusatoria formulata in prime cure, curando e migliorando, a tale specifico riguardo, il coordinamento con la Procura Generale.

3 – Citazioni e istruttorie di particolare rilevanza

Anche nel 2010 le fattispecie che, venute all'attenzione della Procura regionale, sono state istruite hanno riguardato ambiti di attività estremamente diversificati per tipologia degli Enti danneggiati e dei presunti responsabili, nonché per consistenza degli interessi tutelati, a riprova del fatto che ai giudici contabili spetta ormai una giurisdizione generalizzata ed esclusiva sulle responsabilità amministrativo-contabili per i danni pubblici cagionati vuoi da agenti pubblici in senso stretto vuoi da soggetti privati affidatari, anche soltanto per il tramite di atti giuridici privatistici, dell'esercizio di funzioni pubbliche o dell'erogazione di servizi pubblici. L'esclusività della giurisdizione contabile si desume, infatti, dalla stessa sentenza costituzionale n. 355 dianzi citata (vedi punto 6 della motivazione), dove non a caso si assume a "fondamentale" dell'ordinamento giuridico il principio che uno stesso diritto non può avere ambiti diversi di tutela a seconda dei giudici dinanzi ai quali venga azionato. Precisa infatti la suddetta decisione che, se non prevista dalla legge, la tutela risarcitoria di alcune tipologie di preteso danno all'immagine non può essere invocata né dinanzi alla Corte dei conti, né dinanzi ad una autorità giudiziaria diversa dal giudice contabile. Vale a dire, in materia di danno pubblico la tutela giurisdizionale o sussiste dinanzi al giudice contabile o non sussiste in nessuna delle varie giurisdizioni che caratterizzano il nostro ordinamento processuale.

E' da questo riaffermato ruolo di giudice esclusivo delle responsabilità per danni arrecati da agenti pubblici a qualsiasi Ente assimilabile ad una pubblica amministrazione che ne è conseguito, nell'anno 2010, un aumento significativo dell'afflusso di esposti, denunce, segnalazioni presentate prevalentemente da soggetti privati ovvero ricavate da indagini giornalistiche.

Ciò si è tradotto in un aumento della mole di lavoro che la Procura regionale ha

dovuto fronteggiare, raggiungendo, tra i risultati maggiormente significativi, la velocizzazione del funzionamento del cd. servizio-filtro, costituito in conformità all'Indirizzo di coordinamento n. 5/1996 della Procura Generale e in concreto assicurato a turno dai magistrati della Procura. Detto servizio, che, ai fini dell'eventuale apertura delle istruttorie, esamina le nuove notizie di danno in arrivo, si è applicato all'esigenza di farne una selezione per individuare quelle notizie effettivamente istruibili con probabilità di successo, archiviando - in particolare - immediatamente allo stato degli atti gli esposti contenenti notizie di danno non specifiche e non concrete ai sensi del comma 30-ter dell'art. 17 D.L. n. 78/09 e successive disposizioni.

Ciò premesso, si passa ad una rassegna, necessariamente parziale, - si spera però significativa - della varietà e complessità delle indagini svolte dalla Procura regionale.

3.1 - Amministrazioni statali ed enti pubblici istituzionali

Gli illeciti venuti all'esame della Procura regionale attengono prevalentemente alla violazione dei doveri di leale ed onorevole comportamento da parte di pubblici dipendenti, sovente affiancati da finalità predatorie in pregiudizio sia di amministrati che della stessa Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, può darsi conto di un'istruttoria, già pervenuta all'esame della competente Sezione giurisdizionale, dove sono emerse attività criminose di particolare gravità da parte di ufficiali ed agenti della Polizia di Stato. Si tratta di un novero impressionante di illeciti che, cagionando danni ingenti alla credibilità stessa dell'Istituzione, sono consistiti nella sottrazione di valuta e di partite di cocaina in pregiudizio di piccoli trafficanti, nonché nell'effettuazione di perquisizioni illegittime. Il tutto consentito o comunque affiancato dalla commissione di illeciti che vanno dal favoreggiamento personale alla rapina, al furto, alla truffa, alla cessione di stupefacenti e altro ancora. L'azione di responsabilità amministrativa è stata avviata, per danni all'immagine dell'Istituzione, soltanto nei confronti di quanti risultino attinti da condanna definitiva, mentre si attende di procedere nei confronti di altri

coimputati al momento in cui verrà in essere la pronuncia definitiva della S.C. di Cassazione, probabilmente nel prossimo mese di aprile.

In altri casi, il danno è emerso a seguito di distrazione di fondi pubblici rispetto alle finalità per le quali detti fondi erano stati erogati. Tra questi, può essere richiamata, per le dimensioni finanziarie (circa 10 milioni di euro), la vicenda della ristrutturazione – o piuttosto, mancata ristrutturazione – dell’Ospedale Nostra Signora del Buon Consiglio, che, sito in Tirana, risulta essere nella proprietà della Congregazione dei “Figli dell’Immacolata Concezione”. Detta operazione venne finanziata dalla Direzione generale della Cooperazione allo sviluppo del nostro Ministero degli affari esteri. I contributi in questione sono stati erogati a tale International Management Group, la cui organizzazione si caratterizza per il fatto che vanta sedi operative dovunque tranne che in Italia e che il suo direttore generale, italiano di cittadinanza, risiede egli pure all’estero. A conclusione di un complesso e defatigante carteggio del Ministero degli esteri con l’ente IGM e il “team” tecnico della suddetta Congregazione è emerso che l’intero finanziamento è stato impiegato per imprecisate attività di cooperazione tecnica, inevasa essendo rimasta ogni richiesta di maggiore specificazione rivolta all’IMG o alla Congregazione.

Sempre ampia e significativa è la casistica delle responsabilità che emergono in materia di contratti di opere pubbliche e appalti di servizi stipulati dagli organismi di diritto pubblico: concetto questo che, proveniente dalla normativa comunitaria, è ormai ampiamente mutuato nella normativa nazionale e che viene utilizzato in questa sede per riferirsi a quei soggetti, enti pubblici e società in mano pubblica, che sarebbero tenuti ad utilizzare procedimenti di contrattazione ad evidenza pubblica, ma che sempre più largamente tendono a discostarsene per le più varie esigenze, non tutte conformi a legge.

La Procura regionale ha espletato ed ha in corso numerose istruttorie dove gli organismi in questione si sono determinati ad aggiudicare contratti di appalto a trattativa privata in assenza delle previste condizioni di legge. Tra queste si segnalano, per le loro dimensioni economiche – si tratta di lavori per centinaia di

milioni di euro – gli interventi posti in essere dal Dipartimento della Protezione Civile, incardinato – come è noto – nell’ambito della Presidenza del Consiglio.

In tutti questi casi la struttura in questione si è attivata, invocando le più varie emergenze, non sempre immediatamente percepibili e talora chiaramente fittizie. Non di rado, venute a mancare le ragioni iniziali dell’intervento della Protezione civile, se ne sono prontamente invocate altre, del tutto diverse e mai prima individuate nelle stesse situazioni socio-economiche ed ambientali: è il caso dei lavori nelle strutture dell’isola della Maddalena, dove gli interventi della Protezione civile, in parte già avviati e che inizialmente erano stati giustificati con l’allestimento dei lavori del G8 a presidenza italiana, vennero repentinamente riferiti ad un generico recupero della situazione ambientale ed economica dell’isola, anche al fine di consentirle di ospitare la Luis Vuitton Cup. In questa sede non è evidentemente possibile indicare i dettagli di questa istruttoria, anche perché tuttora in corso, ma l’attenzione della Procura regionale si incentra su alcune delle operazioni riconducibili alla Protezione civile: in particolare, i lavori di ristrutturazione edilizia dei complessi che ospitavano la dismessa base navale; i lavori di bonifica ambientale per liberare il bacino della Maddalena dai fanghi e tracce di idrocarburi del vasto specchio acqueo interessato; la concessione, per un corrispettivo irrisorio e per una durata quarantennale, del plesso della Maddalena, ivi compreso detto specchio acqueo, a privati nella prospettiva di uno sfruttamento turistico (posti-barca e quant’altro).

Ancora in tema di colpevole gestione di beni demaniali, in tal modo spesso lasciati ad attività francamente predatorie di soggetti privati, può essere segnalata, per la novità della questione, un’istruttoria già conclusa con citazione, dove si sono convenuti dirigenti dell’Agenzia del Demanio per avere omesso d’inserire nei cd. “testimoniali di stato” beni immobili pertinenziali del demanio marittimo, così precludendone l’inserimento nel conto del patrimonio dello Stato, che ormai dal 1997 non ha più una valenza meramente descrittiva, ma costituisce la premessa per una loro gestione economica. Ciò senza considerare che l’omessa iscrizione nel conto del patrimoniale dello Stato e quel che ne consegue in termini di mancato sfruttamento

gestionale contribuiscono – nel tempo - a renderne più nebulosa la stessa natura giuridica di bene demaniale, ancora una volta favorendo oggettivamente aspettative ed interessi di soggetti privati.

3.2 - Regione ed enti locali

I settori di maggiore criticità dell'azione amministrativa della regione e degli enti locali vanno individuati, come già rilevato negli scorsi anni, nella gestione del personale e nell'erogazione di contributi e finanziamenti, nonché nell'attività contrattuale.

Sotto il primo profilo, a dimostrazione della confusione organizzativa che caratterizza la gestione del personale negli enti locali e, in genere, nelle Pubbliche Amministrazioni – confusione che giunge fino a non poter controllare quali e quanti siano i pubblici dipendenti – possono essere menzionati vari casi. Se ne segnalano i più emblematici.

In un caso, un dipendente pubblico – ora resosi irreperibile - aveva conseguito nell'ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) l'altissima carica di vice commissario generale, spacciandosi falsamente per ingegnere professionista, senza essere mai stato iscritto al relativo Albo e senza avere neppure mai conseguito la laurea in ingegneria né in Italia, né all'estero. Quel che rende degno di nota il caso non è soltanto l'aver conseguito la carica, quanto il fatto di averla mantenuta per oltre due anni senza che qualcuno si avvedesse dell'incompetenza professionale di chi la rivestiva. Sicché – vien fatto di dire – o il falso ingegnere era circondato da soggetti altrettanto incompetenti o la carica stessa poteva essere assolta senza nessun effettiva formazione professionale. In entrambe le ipotesi, le conclusioni sono desolanti.

In un altro caso, le competenze professionali erano effettivamente presenti. Si tratta di un pubblico dipendente, che si è reso titolare, contemporaneamente, di più rapporti di pubblico impiego oltre che di numerosissimi incarichi conferitigli in qualità di libero professionista. E' una vicenda paradossale che, come quella precedente, meriterebbe non la prosa – un po' impacciata – degli atti processuali, ma di essere

raccontata in un film del tipo "commedia all'italiana".

Un dipendente pubblico, avvocato ed ex magistrato amministrativo, si trova a rivestire contemporaneamente, fornendo false dichiarazioni, le funzioni di dirigente del Comune di Pomezia, di dirigente del Ministero dell'economia e finanze e di dirigente dell'Istituto nazionale di Alta Matematica, espletando altresì nello stesso periodo di tempo ben 62 tra incarichi e consulenze professionali, figurando come avvocato e fatturando con la partita IVA della quale era titolare in quanto intestatario - tra l'altro - di un'attività commerciale di ristorazione. Anche per le dimensioni del danno che supera i 2,34 milioni di euro, siamo evidentemente dinanzi ad un caso del tutto eccezionale, che forse giustifica curiosità e sorrisi, ma che tuttavia pone la necessità dell'allestimento e funzionamento effettivo di una banca-dati che raccolga le notizie relative a tutti i dipendenti e consulenti pubblici e che sia aperta - si spera senza irragionevoli ostacoli in nome della cd. "privacy - alla consultazione almeno delle Pubbliche Amministrazioni. Per la verità si ha notizia di una banca-dati che dovrebbe contenere i dati relativi alle consulenze conferite dalle Pubbliche Amministrazioni, ma evidentemente, almeno nel caso di specie, o non è stata consultata o non era aggiornata o non era effettivamente in funzione.

A fronte di un dipendente pubblico che risulta, per così dire, pluriassunto, sempre numerosi sono i casi di assunzioni illegittime. Particolarmente rilevante la vicenda che concerne il Comune di Aprilia che, al fine di stabilizzare personale precario ovvero incaricato di mansioni superiori, nel solo anno 2004 ha proceduto a ben 78 assunzioni a tempo indeterminato, con una spesa di circa 1 milione di euro.

In altro Comune - Ferentino - l'avvenuta esternalizzazione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi è stata ritenuta non preclusiva dei compensi erogati al personale a titolo d'incentivazione e di liquidazione di un aggio in ragione del gettito dei tributi. La Procura regionale ritiene tale deliberazione un vero non senso ed ha, quindi, impugnato in appello la sentenza assolutoria pronunciata dalla Sezione di primo grado.

Sotto il secondo profilo di danno - erogazione indebita di contributi e

agevolazioni creditizie – è di assoluta rilevanza l'istruttoria in corso nei confronti di una notoria Azienda di credito, specializzata nella "gestione di strumenti agevolativi per conto della Pubblica Amministrazione". Gli accertamenti in corso, compiuti dalla Guardia di Finanza, evidenziano una sistematica violazione degli obblighi di servizio di fonte legale e convenzionale da parte del cd. "team incentivi automatici" che, costituito nella banca in questione, ha posto in essere istruttorie creditizie altamente carenti, il che ha permesso l'erogazione di agevolazioni e contributi a soggetti non in possesso dei requisiti di legge per un danno pubblico quantificato in oltre 26,8 milioni di euro.

All'erogazione indebita di contributi ed agevolazioni a privati si accompagnano i casi in cui i flussi finanziari si dirigono dagli enti locali a società da questi costituite o partecipate. Al riguardo, può essere menzionato il caso di un Comune, i cui assetti finanziari sono stati gravemente compromessi da una serie di illegittimi provvedimenti gestionali, tutti finalizzati al salvataggio ad ogni costo di una società - la Centro Energetico Viterbo - in maggioranza partecipata dallo stesso Comune: si è trattato di maggiorazioni dei corrispettivi dei contratti di servizio rispetto ai prezzi correnti, di liquidazione di corrispettivi extra-contratto ed extra-bilancio e, infine, dell'acquisto di azioni dei soci di minoranza ad un valore di molto superiore a quello reale, allo scopo illusorio di risollevare in tal modo i pessimi conti della società, poi posta in liquidazione. Il caso in questione si segnala non soltanto per la violazione evidente delle regole di concorrenza e per un'illecita gestione extra-contabile delle spese comunali, ma anche per l'entità - 5 milioni di euro - del danno arrecato alle finanze comunali.

Sempre numerosi sono i casi che evidenziano attività truffaldine in danno delle finanze regionali. Al riguardo, va menzionata l'istruttoria espletata e chiusa da invito a dedurre nei confronti dei dirigenti e amministratori del Consorzio Cooperativo Case del Lazio, nonché di alcuni funzionari regionali, per un danno accertato di oltre 8,8 milioni di euro, corrispondente all'importo che la Regione ha successivamente stanziato per indennizzare gli incolpevoli soci delle cooperative truffati dagli

amministratori di siffatte società, in tale attività truffaldina agevolati da connivenze di funzionari regionali, nonché dall'inadeguatezza dei controlli regionali.

Ancora in tema di gestione delle finanze degli enti locali, va menzionata un'istruttoria che concerne la stipula di contratti cd. "derivati" da parte del Comune di Roma per cifre ingentissime e che presentano rischi enormi per l'ente locale e, in definitiva, per i cittadini che saranno chiamati a sopportarne le possibili perdite. Essendo in corso perizie che, affidate dalla Procura regionale nel settembre dello scorso anno, dovrebbero essere concluse nei prossimi mesi, non è il caso di fornire dettagli della vicenda. Nondimeno, può essere utile puntualizzare che le operazioni in questione, all'epoca motivate dall'esigenza di ristrutturare il debito del Comune, hanno permesso nell'immediato una riduzione considerevole della spesa di finanziamento del debito, il cui risparmio però risulterebbe impiegato o in spese correnti o perfino nella stipula di ulteriori contratti "derivati". Il che – per un verso – aumenta la rischiosità del complesso delle operazioni di che trattasi e, per altro verso, evoca la violazione dell'art. 30 comma 15 della legge finanziaria n. 289 del 27 dicembre 2002, dove si prevede che, in caso di operazioni d'indebitamento per finanziare spese correnti, la Corte dei conti condanna gli amministratori responsabili ad una sanzione pecuniaria da 5 a 20 volte la loro indennità di carica.

3.3 - Sanità regionale

In tema di sanità regionale la Procura regionale, avvalendosi dell'indagine denominata "Apoteke" effettuata dalla Guardia di Finanza su scala nazionale, ha avuto modo di occuparsi – ovviamente in riferimento alla Regione Lazio, ma i presunti illeciti riguardano l'intero territorio nazionale - della vicenda dell'acquisto e distribuzione di farmaci del tipo PHT e dei prodotti "a duplice via di distribuzione", entrambi caratterizzati dal fatto che la gestione centralizzata del loro acquisto e distribuzione avrebbe consentito, secondo quanto previsto dagli articoli 9 della Legge 17 agosto 1974 n. 386 e 8 della Legge 16 novembre 2001 n. 405, l'applicazione di consistenti sconti obbligatori da parte dell'industria farmaceutica, mentre – nella circostanza – si è data prevalenza alla tradizionale distribuzione mediante il circuito

delle farmacie. I farmaci in questione sono destinati a pazienti cronici che abbisognano di terapie periodiche o continuate sotto il monitoraggio da parte di strutture sanitarie specialistiche, cui hanno accesso in modo programmato detti pazienti. Di conseguenza, proprio in ragione di tali peculiari modalità di somministrazione, si è prevista per legge, ma soltanto in via opzionale, la richiamata gestione centralizzata dell'acquisto e distribuzione dei farmaci in questione. Le ragioni della mancata scelta di tale gestione centralizzata, cui sino al 2005 sono conseguiti mancati risparmi in ragione di oltre 55 milioni di euro, costituiscono il centro dell'istruttoria condotta dalla Procura regionale.

In riferimento alla suddetta vicenda Apoteke può, conclusivamente, dirsi che gli interessi dei privati sono stati presi in considerazione dagli amministratori regionali preposti al settore sanitario – il che deve ritenersi corretto a condizione che via sia sempre e comunque una ragionevole concomitante considerazione dell'interesse pubblico, anche di natura finanziaria.

In altre vicende, invece, l'interesse privato ha assunto caratteri truffaldini, e talora francamente prevaricanti, in pregiudizio del pubblico interesse.

Al riguardo si possono richiamare i casi della società Clinilabor e della clinica "San Raffaele" Spa di Velletri.

Nel primo caso, il meccanismo truffaldino, invero piuttosto semplice anche se efficace, consisteva nell'accollare alla competente ASL prestazioni sanitarie effettuate da struttura non accreditata presso la Regione, facendole falsamente passare come prestazioni effettuate da altra struttura accreditata ed avvalendosi del fatto che lo stesso imprenditore risultava amministratore di entrambe le strutture. In tal modo, l'amministratore infedele riusciva a massimizzare, a spese della Regione, i ricavi di tutte le strutture sanitarie a lui riconducibili.

L'altro caso, quello della clinica San Raffaele di Velletri, s'impone all'attenzione per le dimensioni colossali della frode.

E' opportuno riassumere concisamente i contenuti di tale istruttoria. Quivi, una complessa ed articolata indagine, svolta dai NAS di Roma in costante collaborazione

con il PM contabile titolare del fascicolo, ha consentito di individuare frodi continuate consistenti in fittizie o irregolari erogazioni di prestazioni di riabilitazione da parte di alcune strutture sanitarie "convenzionate", in particolare da parte della casa di cura San Raffaele, riconducibile al gruppo "Angelucci". Come noto, il gruppo imprenditoriale, facente capo agli Angelucci, è uno dei più importanti a livello nazionale nel settore della riabilitazione ed è operante principalmente nel Lazio (13 strutture), in Puglia (11) e in Abruzzo (1), per un totale di 25 strutture, capaci di circa 3.000 posti letto.

Gli accertamenti sono stati svolti, a partire dal 2007, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute di Roma (NAS), su delega della Procura della Corte dei conti e in precedenza della Procura della Repubblica di Velletri, presso la quale pende tuttora un procedimento penale, nell'ambito del quale venne emessa (il 22.1.2009) dal GIP una ordinanza di custodia cautelare a carico degli Angelucci (padre e figlio) ed altri soggetti.

All'esito delle indagini è emerso che la quasi totalità delle prestazioni di riabilitazione effettuate nel periodo 2004-2008 presso la casa di cura San Raffaele di Velletri risultavano irregolari o fittizie, in ogni caso non conformi alla normativa vigente e, pertanto, non potevano essere accolte al servizio sanitario regionale attraverso il meccanismo remunerativo delle tariffe "pro die" (per la prestazioni di riabilitazione estensiva ed intensiva) e dei DRG (per la riabilitazione speciale), con conseguente danno per il SSR.

In particolare, dalle indagini svolte dai NAS è risultato che:

- tutte le prestazioni di riabilitazione intensiva (in regime di ricovero ordinario, in Day hospital, in c.d. lungodegenza riabilitativa) erogate nei relativi reparti, non risultano accollabili al SSR in quanto la durata della terapia giornaliera su paziente è inferiore alle 3 ore previste dalle Linee-Guida del Ministro della Sanità;
- risultano prestazioni di riabilitazione in Day Hospital escluse dai LEA (livelli essenziali di assistenza), cioè ricoveri di pazienti affetti da patologie non previste tra quelle le cui terapie sono rimborsabili dal S.S.R. e che invece avrebbero dovuto

essere trattate ambulatorialmente con spesa a carico del paziente (es: cervicalgie, lombo sciatalgie, ecc.);

- il programma informatico di fatturazione del gruppo societario era predisposto in modo da individuare in anticipo, a fronte di una diagnosi principale di ricovero del paziente, falsi codici da inserire nella cartella clinica, in modo da ottenere il DRG corrispondente alla Lungodegenza Riabilitativa (come risulta anche dalle intercettazioni telefoniche);

- tutti i reparti di riabilitazione, sia intensiva che estensiva, non possiedono i requisiti strutturali minimi (come emerso a seguito di distinte ispezioni svolte dalla ASL e dai NAS, che hanno dato luogo, in particolare, al sequestro della palestra riabilitativa) ed organizzativi per erogare tali prestazioni in regime di accreditamento al SSR (superficie insufficiente, modifiche strutturali non autorizzate, personale numericamente inferiore al dovuto, assenza dello specialista in cardiologia come invece previsto dalla normativa, mancanza dell'agibilità);

- la casa di cura San Raffaele di Velletri effettua ricoveri senza rispettare le due condizioni principali di ammissione alla riabilitazione intensiva, costituite dal limite massimo di 30 gg. dall'evento acuto e dalla provenienza da un reparto per acuti, previsto dalla normativa vigente;

- dalla verifica di alcune cartelle fisiatriche sequestrate nel 2007 dai NAS è emerso che oltre il 50% dei pazienti risultavano colpiti da piaghe da decubito o deceduti con piaghe da decubito in atto (ciò stava a significare che non avevano effettuato movimenti, quindi attività riabilitative).

- il San Raffaele di Velletri ha indebitamente riconvertito 40 posti letto di riabilitazione post acuzie di degenza ordinaria in altrettanti posti di Day Hospital riabilitativo, al fine di poterli utilizzare per erogare quasi due prestazioni giornaliere in luogo di una soltanto, con la conseguenza che, in sostanza, con la riconversione viene raddoppiato il fatturato sui posti-letto in questione.

- si è verificato un inquietante anomalo tasso di mortalità del 46% nella Lungodegenza Riabilitativa: nel periodo 01.10.2004 al 31.12.2006, su 410 pazienti

che hanno ricevuto prestazioni di riabilitazione in lungodegenza medica – il cui scopo dichiarato è il recupero delle funzionalità e dell'autosufficienza - ben 187 risultano essere deceduti.

Poiché tali gravissime irregolarità non sono state rilevate in sede di controlli amministrativi dalle autorità competenti (ASL RM/H e ASP) pur essendo sufficienti a giustificare la sospensione dell'accreditamento o la revoca dell'autorizzazione – procedura infine avviata, soltanto di recente (l'8.3.2010) e tuttora in corso - la procura regionale della Corte dei conti ha ritenuto responsabili del danno al SSR, in via sussidiaria (in caso di mancato pagamento del dovuto risarcimento da parte della ex Tosinvest spa) ed a titolo di colpa grave, anche alcuni dirigenti degli uffici addetti ai controlli strutturali e di regolarità delle prestazioni, nonché alcuni medici che dovevano concretamente eseguire dette verifiche.

Infine, anche nell'ambito della Regione Lazio si è potuta accertare un'anomala contiguità decisionale con la società convenzionata, fino al punto che la dirigente regionale competente alle procedure di Autorizzazione e Accreditamento – come emerge in numerose telefonate – non esitava a collaborare con i vertici della società al fine di non emettere alcun atto sanzionatorio a carico della casa di cura, in particolare in relazione alla proposta di sospensione dell'accreditamento (addirittura una bozza di una nota a sua firma è stata rinvenuta nel corso di una perquisizione domiciliare nell'abitazione dell'amministratore delegato della ex Tosinvest).

L'attività requirente della Procura regionale ha trovato una prima conferma, ottenendo nel 2010 dalla Sezione Lazio il sequestro conservativo di beni immobili (in particolare cliniche, che tuttavia potranno continuare ad operare) della soc. San Raffaele Spa (ex Tosinvest spa, di proprietà degli Angelucci). Il sequestro conservativo, a seguito di udienza svoltasi il 2.7.2010, è stato confermato dal giudice monocratico designato con ordinanza n. 435 del 30 luglio 2010 fino alla concorrenza di euro oltre 126,535 milioni di euro sui soli beni immobili della società. Il reclamo avverso la predetta ordinanza presentato dalla San Raffaele spa è stato respinto dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio con ordinanza n. 468 dep. il 21.9.2010 e,

pertanto, la garanzia conservativa del credito erariale deve ritenersi definitivamente acquisita in attesa della definizione del giudizio di merito, nel quale sono stati convenuti la società San Raffaele e altri 13 dirigenti e funzionari della Regione Lazio, della ASL RM/H e dell'Agenda regionale Sanità pubblica per il Lazio.

Pur se si è ampiamente riferito sulla richiamata vicenda, sia consentito di osservare che si tratta di oltre 126 milioni di euro di sprechi e truffe al SSR riconducibili soltanto ad una tipologia di prestazioni sanitarie (riabilitazione), per quanto tra le più remunerative e scarsamente controllate, e ad una sola casa di cura. E neppure può sottacersi lo sconcerto destato dal fatto che, come noto, oltre il 68% dell'intero debito sanitario nazionale del 2008 è costituito dal disavanzo accumulato da due regioni, il Lazio e la Campania e che, in particolare, il debito sanitario laziale 2001-2008 ha raggiunto la cifra-record di 11 miliardi di euro, 7 dei quali accumulati proprio nel periodo oggetto di indagine (2005-2008), nel cui ultimo anno (2008) è cresciuto addirittura di 1 miliardo e seicentotrentanovemilioni di euro.

Per questi motivi, come noto, la Regione Lazio ha varato a suo tempo un apposito piano di rientro (oggi riproposto dalla Giunta Polverini insieme a consistenti tagli al budget regionale della sanità, in particolare proprio nel settore della riabilitazione), il che non ha impedito né il successivo commissariamento disposto dal Governo nel luglio 2008 né il recente diniego di accedere ai Fondi FAS (aree sottosviluppate) proprio per non aver attuato efficacemente il piano di rientro.

Una delle ultime contromisure, peraltro a carico di cittadini e imprese, per fronteggiare il deficit sanitario è consistita nella deliberazione di aumento dell'aliquota regionale dell'IRAP e dell'IRPEF nel Lazio (oltre che in Campania), indiretta, e tuttavia più che certa, conseguenza degli sprechi e delle truffe nel settore sanitario.

Non mancano esempi di pura e semplice appropriazione di beni pubblici. Al riguardo, va richiamato il caso, già portato all'attenzione della sezione Lazio, di una IPAB - la Sant'Alessio Margherita di Savoia per i ciechi - il cui direttore ha sostanzialmente sottratto alla loro destinazione istituzionale i beni dell'ente, consistenti in una vasta tenuta con annessi fabbricati, che ha concesso in godimento

a terzi ad un canone irrisorio e per l'eccezionale durata di 40 anni, in tal modo arrecando un danno quantificato in oltre 4 milioni di euro.

Ovviamente, accanto a episodi gravi di distrazione di beni numerosi sono stati i casi di peculato. Per le dimensioni dei danni – quasi tre milioni di euro – vanno richiamati gli episodi di truffa e appropriazioni di danaro in pregiudizio della ASL di Roma/C, poste in essere mediante l'emissione di falsi mandati di pagamento e i pagamenti eseguiti in riferimento a fittizie transazioni per risarcire inesistenti danni ospedalieri a terzi.

Un ulteriore aggravamento della situazione finanziaria della sanità regionale è poi dato da perduranti situazioni di confusione organizzativa, soprattutto nel campo della gestione del personale. Al riguardo, la Procura regionale ha avuto modo di avviare moltissime istruttorie sul fenomeno del cd. "mansionismo". In questo modo viene indicata la prassi di attribuire mansioni superiori al personale, sovente per ragionevoli esigenze di servizio, lasciando poi che queste mansioni durino a tempo indefinito e legittimando così, in spregio alle numerose norme finalizzate a contenere la spesa pubblica nel settore, rivendicazioni economiche del personale interessato, di rilevante costo se valutate nel loro complesso. Nel puntualizzare che le istruttorie in questione hanno riguardato prevalentemente la ASL di Frosinone, va però considerato che trattasi di un fenomeno dilagante sul quale deve essere attirato l'attenzione dell'Amministrazione sanitaria regionale.

3.4 - Società a partecipazione pubblica

E' nota la diffusione, incentivata dalla legislazione degli ultimi 20 anni, del modulo organizzativo che affida lo svolgimento di funzioni pubbliche e l'erogazione di servizi pubblici alle cd. società "in house", che sono società in mano pubblica, sovente caratterizzate da significative partecipazioni di privati. L'iniziale – condivisibile – finalità era quella di rendere più snella ed efficace, nonché dotata di caratteri di maggiore economicità, l'azione delle Pubbliche Amministrazioni, ma il legislatore ha mancato di prevedere ed organizzare efficaci controlli preventivi in grado di evitare gli ormai evidenti sintomi degenerativi di siffatto modulo organizzativo, ora peraltro

largamente praticato. Ed invero, mentre la mancanza di un'effettiva competizione in ragione dell'esclusività delle funzioni e servizi affidati non ha generalmente consentito il conseguimento della finalità di maggiore economicità, essendosi sostanzialmente riprodotti i presupposti d'inefficienza e diseconomicità delle Pubbliche Amministrazioni in senso stretto, il carattere privatistico di siffatte società ha non di rado compresso, quando non del tutto denegato, i pubblici interessi che dette società avrebbero dovuto perseguire sulla base delle direttive che avrebbero dovuto essere formulate dagli enti pubblici partecipanti al capitale sociale.

Né sembra che la struttura societaria costituisca uno schermo sufficiente ad evitare inframmettenze e pressioni di soggetti diversi dai soci. Al riguardo, può essere richiamato il caso di una società pubblica, costituita dal Ministero per i beni e le attività culturali come "società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo" e dotata dell'accattivante denominazione di "ARCUS" Spa. Malgrado che nell'oggetto sociale di detta società fossero indicate le attività di esame dei progetti riguardanti i beni e le attività culturali destinate ad una fruizione pubblica, anche in connessione con le occorrenti infrastrutture, all'uopo erogando i fondi occorrenti prima della realizzazione dei lavori e delle opere pubbliche e controllando quindi la fase dell'esecuzione, nella vicenda all'esame della Procura regionale la società è stata trasformata, per pressioni di personalità politiche, in un mero erogatore di spesa - complessivamente circa 5 milioni di euro - a copertura dell'intero costo di opere e lavori già effettuati ben prima del contratto sottoscritto dalla ARCUS su beni che non sono nazionali (il Palazzo di Propaganda Fide è di proprietà vaticana) né risultano con chiarezza destinati ad una fruizione pubblica.

In altri casi gli interessi di una società pubblica sono stati sacrificati per effetto di pressioni indebite. Al riguardo, può essere segnalata un'istruttoria, già conclusa e portata all'attenzione della sezione, in cui la responsabilità è stata ravvisata dalla Procura regionale nella sollecitudine con la quale gli amministratori si sono affrettati, senza alcuna cogente ragione, a liquidare parcelle professionali, malgrado che, in forza di leggi di imminente promulgazione, il legislatore avesse previsto un "tetto" a

siffatti onorari: è il caso della liquidazione di onorari professionali per oltre 5 milioni di euro, effettuata dalla società Ligresta (ex EFIM) pochi giorni prima dell'entrata in vigore di una norma che prevedeva per ciascuna controversia onorari contenuti in 300.000 euro

Altra fattispecie, egualmente già portata al giudice, è quella del pagamento, da parte della società pubblica RAI, di ingenti somme corrisposte a dipendenti a titolo d'incentivazione del loro pensionamento anticipato, a fronte dell'assunzione di un generico impegno di "riservatezza", cui erano già tenuti in ragione dell'attività prestata, e di un poco credibile obbligo di "non concorrenza", del tutto incoerente sia con l'intento di agevolare l'uscita dei dipendenti dall'Azienda RAI, sia con la loro non utilizzazione negli ultimi tempi del rapporto di lavoro.

Il meno che si possa dire in vicende del genere è che la società pubblica, se si trova ad operare in una situazione protetta dai rischi di un'effettiva competizione economica o se comunque può avvalersi di un "ombrello" protettivo a carico dello Stato, si comporta non come un soggetto economico che deve stare sul mercato in condizioni di efficienza, ma palesa – forse aggravate - le stesse carenze e distorsioni che hanno caratterizzato, con gravi pregiudizi per i pubblici interessi, le amministrazioni pubbliche inefficienti e che il celebrato modulo organizzativo della società pubblica avrebbe dovuto invece prevenire.

Ad ancora più gravi considerazioni conduce il desolante quadro di attività francamente predatorie emerse in alcune vicende nelle quali risultano coinvolte società di questo tipo. In primo luogo, per l'entità del danno accertato dalla Procura regionale – oltre 200 milioni di euro - emerge la vicenda della società consortile Gaia, costituita da oltre 40 Comuni del Frusinate per lo svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. La società si è resa insolvente rispetto ai consistenti mutui ripetutamente erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti ed ottenuti con frodi consistite nell'allegazione di spese per impianti ed investimenti mai realizzati, mentre i fondi in tal modo ottenuti sono stati impiegati o per spese correnti o verso destinazioni rimaste ignote.

Altra poco edificante vicenda è quella della società "Tributi Italia", affidataria dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi di alcuni Comuni del Basso Lazio (Aprilia, Pomezia, Nettuno) sulla base di convenzioni stipulate da parte delle società miste costituite dai Comuni per lo svolgimento dei richiamati servizi. L'istruttoria svolta dalla Procura regionale ha consentito di accertare che il gettito dei tributi comunali non perveniva a conti della tesoreria comunale, ma transitava per conti speciali intestati alla società Tributi Italia per destinazioni sovente rimaste ignote. Sinora il danno supera gli 80 milioni di euro, come quantificato in citazione e in un successivo procedimento di sequestro conservativo.

In altri casi le attività riconducibili alle società pubbliche sono caratterizzate soltanto da normali (si fa per dire) sprechi e inefficienze, non dissimili e forse ancora più gravi di quelli che si ascrivevano alle precedenti aziende pubblicistiche poi superate dalle attuali organizzazioni societarie per le conclamate ragioni di economicità ed efficienza.

Esemplari le vicende dell'acquisto, per importi ingentissimi, di materiali mai utilizzati dalla società Atac Trambus e dalla società AMA di Roma. I danni accertati dalla Procura regionale per l'AMA superano complessivamente la somma di 8 milioni di euro e conseguono alla mancata utilizzazione di costose apparecchiature di lavaggio- cassonetti e di mezzi cd. Kamoto, che sono moto per la raccolta delle deiezioni canine. Non si ha idea dell'effettiva utilità di siffatte attrezzature, anche perché, malgrado la spesa abbastanza ingente, né gli abitanti né i turisti che si aggirano per Roma ne hanno sinora tratto un qualche miglioramento in termini di maggiore pulizia delle strade cittadine.

Molto più ingenti i danni accertati in pregiudizio dell'ATAC per l'acquisto di 74 tram e autobus o del tutto inutilizzati o solo parzialmente utilizzati in ragione di ripetuti guasti di origine strutturale ovvero per l'inadeguatezza dei mezzi – tram da 44 metri – rispetto alle strutture rotabili. Mentre la spesa complessiva è ammontata a circa 260 miliardi delle vecchie lire, i danni accertati superano i 9 milioni di euro e si correlano alla non utilizzazione dei "jumbo-tram", parcheggiati in quel di Colleferro al

costo di 150.000 euro all'anno, e alla non utilizzazione di circa il 30% dei mezzi acquistati.

Ancora in riferimento alla società Trambus Spa può menzionarsi una vicenda di danno indiretto scaturita dalla condanna della società in questione al pagamento della sanzione di euro 2.232.880 da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust), per l'avvenuta stipula di intese restrittive della concorrenza in materia di trasporto pubblico locale. Dette intese sono consistite nella realizzazione di una rete di accordi e intese strumentali all'alterazione del meccanismo concorrenziale in altre realtà territoriali, al fine di preservare gli assetti industriali e di mercato esistenti, in aperta violazione dell'art. 81 del Trattato CE e dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990. Soggetti convenuti: Presidente e amministratore delegato della spa pubblica, componenti del consiglio di amministrazione, membri del collegio dei sindaci e l'Assessore pro tempore al bilancio del Comune di Roma.

La casistica delle attività delle società pubbliche in pregiudizio dei criteri di efficienza ed economicità è, peraltro, molto più ampia.

All'attenzione della Procura regionale è, infatti, pervenuta una vicenda riguardante la costituzione da parte di Cinecittà Holding spa (a totale partecipazione pubblica), di una società di gestione del risparmio (la Cinefund SGR spa) operante nel settore del finanziamento delle produzioni cinematografiche. Detta società, unica nel panorama italiano quale primo fondo mobiliare chiuso di *private equity* di diritto italiano, risulta costituita in spregio alle più elementari regole della sana gestione imprenditoriale (c.d. *business judgement rules*), che impongono, in particolare, l'assunzione degli oneri di informazione preventiva, finalizzati a decisioni informate e consapevoli, previa acquisizione di informazioni, dati ed elementi circostanziati in modo da valutare adeguatamente i rischi connessi all'operazione, tanto più allorché, come nel caso di specie, si tratti di scelte innovative di imprenditoria pubblica. Il danno arrecato alle pubbliche finanze per l'assenza di operatività e la repentina messa in liquidazione della società di gestione emerge dalla perdita secca di 771.308,00 euro subita da Cinefund SGR e per essa, dall'unico socio azionista

pubblico Cinecittà Holding spa (come si è detto, a totale partecipazione pubblica). La Procura ha contestato il danno, mediante apposito invito, ai componenti del consiglio di amministrazione di Cinecittà Holding e al consulente che ebbe a proporre la costituzione della richiamata società di gestione, divenendone poi l'amministratore delegato. La vicenda è sfociata in condanna, nella quale, affermata la giurisdizione contabile su Cinecittà Holding, si pone come fondamentale principio di una sana gestione economica, peraltro coerente con il comune buon senso, la necessità di condotte di estrema cautela nel porre in essere operazioni finanziarie di qualsiasi natura.

Ancora più rilevante, per le dimensioni del rischio assunto e dei conseguenti prevedibili danni, si palesa la vicenda dei contratti cd. "derivati" posti in essere da Poste Italiane Spa – come è noto, essa pure società pubblica - la cui istruttoria è stata nuovamente riassunta e riproposta all'attenzione della Sezione competente dopo che la S.C. di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione contabile al riguardo.

E' il caso di richiamare brevemente la vicenda in questione, che ha avuto inizio dalla sottoscrizione e negoziazione di numerosissimi contratti derivati (540), nel periodo 1999/2003, con un danno pari ad euro 76.890.700,69, sotto forma del risultato economico negativo complessivo dell'operatività in derivati finanziari nel periodo di riferimento. Secondo la Procura regionale il responsabile in via principale dell'illecito è ravvisabile nel direttore pro-tempore dell'area finanza della società pubblica (insieme alla responsabilità sussidiaria e parziale di altri due dirigenti gerarchicamente sovraordinati). Nella specie si è proceduto, in piena autonomia, all'acquisto e alla negoziazione incauta di centinaia di strumenti finanziari derivati non di copertura (hedging), ma speculativi (trading), caratterizzati altresì da opzioni c.d. "esotiche", eccedendo i limiti dei poteri di firma ed in contrasto con l'oggetto sociale di Poste Italiane, omettendo inoltre di attivare efficaci e complessi strumenti di controllo del rischio finanziario (Risk Management) e celando infine in parte le valutazioni negative degli andamenti finanziari dei suddetti derivati predisposte da alcuni collaboratori.

In un complesso ed articolato atto di riassunzione recentemente formulato, la Procura regionale, tra l'altro, sostiene che nella materia finanziaria la regola di sana gestione, per un ente pubblico e per un imprenditore pubblico, non può che essere di tipo prudenziale e dovrebbe consistere nella minimizzazione del rischio, da realizzare attraverso l'assunzione degli oneri informativi e delle cautele prudenziali del caso. Nella vicenda in questione è stato sottovalutato enormemente il rischio finanziario delle operazioni che si andavano compiendo, non adottando le conosciute metodiche che venivano suggerite, né sistemi realmente efficaci di gestione del rischio, come avviene in tutte le realtà aziendali dove si fa trading finanziario a questi livelli. Si sottolinea che le regole auree di comportamento nelle materie economico-aziendali, quali fissate dalla anglosassone *Business Judgement Rule* (BJR), per misurare la diligenza dei manager proprio in base al livello di consapevolezza delle scelte aziendali, esigono specifici e dettagliati oneri informativi finalizzati all'assunzione di decisione consapevoli. Per contro, nel caso di specie i presunti responsabili sono giunti persino a nascondere il livello reale del rischio e delle perdite attraverso le manipolazioni, le omissioni dell'ultima fase e in tale condotta è insito un dolo contrattuale, come violazione consapevole e volontaria delle norme, delle circolari e dei principi ricavabili dalle *common practice* di sana gestione. Vi sono infatti rischi, in particolare di tipo finanziario, che non possono essere assunti a carico delle pubbliche finanze. Secondo la Procura, difatti, proprio per l'alto livello di imponderabilità insito in questi strumenti finanziari, il rischio relativo alla loro sottoscrizione e negoziazione, specialmente se effettuate mediante la stipula di contratti "derivati" con opzioni "esotiche", non poteva essere assunto in assoluto, prima ancora che per la questione della sottovalutazione del rischio – comunque fondamentale in questa materia – per un motivo "di sistema". Difatti, se le risorse finanziarie pubbliche provengono in buona sostanza dalla contribuzione generale e devono essere impiegate per coprire le spese pubbliche (art. 52 Cost.), l'importo delle quali deve essere predefinito o comunque predefinibile (art. 81 Cost.) anche quando concernono spese dell'impresa pubblica (art. 41 Cost.), occorre verificare la compatibilità delle spese conseguenti

alla perdita della scommessa insita nei derivati trading con i limiti posti dalla Costituzione all'impiego delle risorse pubbliche. In altri termini, e con formula di sintesi, occorre domandarsi a che condizioni il denaro pubblico può essere investito in capitale di rischio. La destinazione a 'spese pubbliche' (art. 52 Cost.) e il principio di copertura (art. 81 Cost.) sembrerebbero escludere dalla copertura costituzionale le spese oggetto del presente giudizio, e spiegano la limitazione dell'ammissibilità di tali strumenti finanziari alle sole ipotesi di spese di copertura. E questo è un punto centrale: può un amministratore pubblico, nel caso di specie un alto dirigente pubblico, esporre l'ente o la società pubblica di appartenenza (sempre di risorse pubbliche si tratta) al grave e probabile rischio di ingenti perdite, sottoscrivendo o negoziando strumenti finanziari non standard, non conservativi, ma esotici e altamente speculativi? Può sottoscrivere o negoziare strumenti finanziari in relazione ai quali non solo è più probabile il rischio di perdite, ma per i quali non si è nemmeno in grado di tentare di prevedere, momento per momento, l'andamento dei rischi, avvalendosi di strumenti e risorse dedicate? La Procura non intende sostenere che gli enti e i soggetti pubblici in genere non possano sottoscrivere e negoziare derivati, ma che si devono minimizzare i rischi finanziari: non si possono negoziare derivati c.d. esotici e in ogni caso gli enti devono attivare una struttura efficiente - tra l'altro indipendente rispetto a chi compie la decisione di acquisto - di *Risk management*. Altrimenti, per ciò solo, il comportamento del responsabile degli acquisti diviene azzardato, superficiale, estremamente imprudente, contrario alle *Business Judgement Rules*. Per contro, il direttore dell'Area (Funzione) finanziaria di Poste Italiane ha gravemente sbagliato perché ha consapevolmente e volontariamente sottoscritto e negoziato non derivati standard, i cd *plain vanilla* o simili (abbinando lo strumento derivato di copertura esattamente al sottostante), con rischi pari o zero o quasi e comunque ampiamente prevedibili, né strumenti finanziari conservativi, ma al contrario derivati speculativi, con un forte contenuto opzionale di notevole complessità (opzioni barriera, opzioni *packages*, opzioni *binary*, opzioni Range, come i 192-196/2003, ecc.), i c.d. derivati esotici, per di più negoziati su valute diverse

dall'euro (Dollari, ma anche Yen e Marchi svizzeri, sterline). Infatti, è convincimento della Procura che dal massimo dirigente dell'Area (Funzione) finanziaria di Poste Italiane spa, una delle più rilevanti realtà imprenditoriali e commerciali (pubbliche) del nostro Paese, si può e si deve pretendere la massima diligenza propria di un professionista finanziario, avuto riguardo alle conoscenze specifiche del settore, giacché non sembra invero sufficiente la mera diligenza del cd. buon padre di famiglia.

3.5 - Frodi e illeciti nella gestione di contributi nazionali e comunitari

Casi di grande rilevanza sono ravvisabili anche nel contenzioso avviato dalla Procura regionale in tema di accertamento e di recupero di fondi di provenienza sia comunitaria che nazionali, frodati mediante false allegazioni ed attestazioni del compimento delle attività finanziate per le più varie esigenze – dalla formazione professionale allo sviluppo di attività imprenditoriali – nel quadro delle politiche di sviluppo promosse, come si è detto, dall'Unione europea, in regime di cofinanziamento, da altri enti pubblici nazionali.

Al riguardo, è doveroso rilevare l'impegno delle Forze di Polizia e, in particolare, della Guardia di Finanza, che hanno consentito alla Procura regionale di avviare citazioni per circa 20,384 milioni di euro erogati ad imprenditori agricoli per attività produttive mai poste in essere ovvero a sostegno del reddito in assenza dei requisiti di legge.

In materia di spese erogate per attività di formazione professionale – altro desolante settore ricco di attività truffaldine – può essere richiamato il caso di un noto Consorzio del Lazio – non se ne indica il nome, non essendo stata ancora emessa la citazione in giudizio – che ha organizzato una serie di corsi presentati come professionalizzanti, ma in realtà mai effettuati o effettuati in modo soltanto apparente, incassando nondimeno con il metodo del "voucher" ingentissimi finanziamenti – oltre 2,4 milioni di euro – provenienti dalla Regione e dal Fondo Sociale Europeo.

Altra vicenda di indebita erogazione di fondi provenienti sia da enti pubblici

nazionali - Stato e Regione - che dall'Unione europea è quella che vede il coinvolgimento del Consorzio per il Nucleo di industrializzazione di Rieti/Cittaducale. Detto soggetto pubblico ha fraudolentemente presentato una falsa documentazione attestante, anche mediante la cessione delle aree destinate alla localizzazione del Nucleo, la partecipazione dei privati in ragione almeno del 20% della spesa complessiva del progetto. Costituendo questa partecipazione un requisito fondamentale per il cofinanziamento nazionale e comunitario, in tal modo il Consorzio si è reso indebitamente percettore di fondi pubblici per oltre 5,823 miliardi delle vecchie lire, che non sono mai stati restituiti e che risultano distratti dalle finalità istituzionali per ignota destinazione.

Più in generale, può essere osservato che costituisce un abituale "modus operandi" di siffatte attività truffaldine l'allegazione di documentazione falsa o comunque formata e presentata con artifici e raggiri al fine di far emergere come esistenti situazioni di fatto in realtà meramente apparenti e di indurre così gli enti pubblici erogatori in errore sulla completezza, serietà ed esistenza delle iniziative da finanziare. Al riguardo, può essere richiamata una vicenda di illecita percezione di contributi pubblici finalizzati alla realizzazione di iniziative imprenditoriali a titolo di "fondi strutturali ai sensi della Legge n. 488/92 e di "contratti d'area", ai sensi della Legge n. 662/1995. In fase di indagini veniva accertato che alcune società appartenenti o comunque facenti capo ad un unico gruppo imprenditoriale si erano rese beneficiarie di finanziamenti pubblici ai sensi della summenzionata normativa, malgrado che non fossero in grado di cofinanziare gli investimenti, non avendo sufficiente liquidità, sicché avevano fatto ricorso ad artificiose operazioni infragruppo, convertite in seguito in "apporti di mezzi propri", al fine di ottenere indebitamente le richieste sovvenzioni, mediante una serie di irregolarità sia nelle fasi istruttorie delle relative pratiche di finanziamento, curate dalle banche concessionarie, sia nella fase di redazione e presentazione dei progetti da parte delle succitate società. Oltre alle società beneficiarie dei finanziamenti sono stati convenuti in giudizio i dirigenti regionali e, quali incaricati di pubblico servizio, anche i funzionari della Banca

concessionaria E.P.F. S.p.a. di Roma, competenti per l'istruttoria dei finanziamenti e per l'esecuzione di controlli, dimostratisi del tutto carenti. L'ingente danno causato alle pubbliche finanze consiste nelle somme indebitamente percepite dalle varie aziende beneficiarie e tuttora non recuperate, pari a oltre 13,602 milioni di euro.

4 - Quadro sinottico

Da un punto di vista strettamente quantitativo l'attività lavorativa della Procura regionale può essere dettagliata nella seguente tabella

| | |
|--|-------|
| Istruttorie pendenti al 1.1.2010 | 3.337 |
| Istruttorie aperte nell'anno 2010 | 2.482 |
| Esame di decreti di equa riparazione (legge "Pinto" n. 89/01) | 1.500 |
| Archiviazioni su esame preliminare | 1.814 |
| Archiviazioni a seguito di istruttoria | 789 |
| Archiviazioni previo invito a dedurre | 53 |
| Inviti a dedurre | 157 |
| Audizioni personali | 290 |
| Atti defensionali in I° grado | |
| a) citazioni | 99 |
| b) azioni per resa di conto | 12 |
| c) atti integrativi e riassunzioni | 25 |
| d) sequestri conservativi | 4 |
| Conti giudiziali vistati dal PM | 967 |
| Impugnazioni della Procura regionale | 19 |
| Controricorsi in Cassazione | 4 |

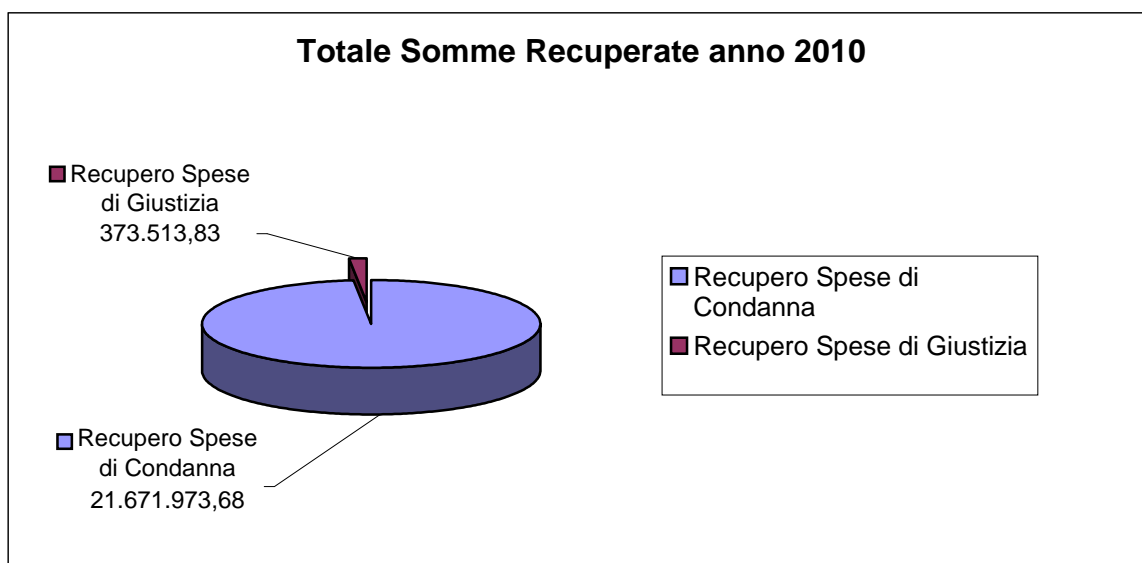
5 – Le attività di esecuzione vigilate dalla Procura regionale

Nel 2010 si registra un'incentivazione delle attività di esecuzione delle condanne pronunciate dalla Corte in materia di responsabilità amministrativo-contabili. Infatti, il totale dei recuperi ha superato i 22 milioni di euro (€ 22.045.487,51, ivi compreso il recupero di spese di giustizia in ragione di € 373.513,83) con un incremento che si aggira attorno al 16 % rispetto all'omologo dato dell'anno precedente.

Il dettaglio dei recuperi relativi all'anno 2010 emerge dalla seguente tabella

Totale Somme Recuperate anno 2010

| Recupero Spese di Condanna | Recupero Spese di Giustizia | Totale Recuperato | Differenza Rispetto al 2009 |
|----------------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|
| € 21.671.973,68 | € 373.513,83 | € 22.045.487,51 | + 13,5% |



6 - Considerazioni conclusive

Il 2010, come risulta dalla dettagliata elencazione che precede, anche se necessariamente sommaria, è stato un anno caratterizzato da impegno sempre crescente, che ha comportato l'esame di questioni complesse e giuridicamente rilevanti ed il superamento di numerose difficoltà.

Da anni, com'è noto, valido supporto per le istruttorie del P.M. presso la Corte dei conti è la Guardia di Finanza, anche in adempimento della normativa che, a partire dal 1991, prevede espressamente tale collaborazione. Purtroppo, resta ancora non accolta dal legislatore la proposta di porre le strutture della Guardia di Finanza incaricate del servizio organicamente alle dirette dipendenze del P.M., in modo da dare risultati adeguati all'importanza e delicatezza delle funzioni svolte dalla magistratura contabile.

L'attuale assetto della Guardia di Finanza, peraltro, potrà consentire di ottenere, esiti soddisfacenti, purché non si allenti l'attenzione sulla effettiva funzionalità delle strutture chiamate a collaborare nell'espletamento degli accertamenti delegati, con particolare riguardo alla dotazione organica necessaria.

Il Nucleo istituito in Roma è stato chiamato ad una impegnativa e costante prova di validità e di produttività, atteso che la collaborazione con la Procura regionale per il Lazio è particolarmente rilevante e delicata, non solo quantitativamente, atteso che nell'area territoriale di competenza hanno sede tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, gli organi centrali dei più importanti enti pubblici economici e non economici, e numerosissimi altri enti (fra i quali occorre comprendere le società per azioni a totale o parziale partecipazione statale). Va tenuto anche conto della maggiore rilevanza che assumono qui i numerosissimi casi di "frodi comunitarie".

Ne risulta la necessità di una costante e continua presenza, attraverso i contatti con i magistrati, e di una attenta cura anche nell'interpretazione delle norme regolamentari e delle istruzioni interne del Corpo, al fine di rendere, senza indugi la collaborazione effettivamente proficua e più adeguata alle esigenze istruttorie.

L'esperienza compiuta nello scorso anno è stata, come per il passato, oltremodo positiva, pur nei limiti imposti dalle attuali strutture e risorse, ed è, quindi, possibile auspicare risultati sempre migliori.

Nel 2010 con l'espletamento delle numerose deleghe conferite dalla Procura regionale la Guardia di Finanza ha segnalato danni per circa 320 milioni di euro. A titolo meramente esemplificativo, vanno menzionate le indagini che hanno consentito di porre in evidenza sprechi ingentissimi in tema di spesa sanitaria.

Al riguardo, può essere menzionata, anzitutto, un'istruttoria con danni accertati per oltre 7 milioni di euro in conseguenza di frodi addebitate alla ASL ospedaliera "San Giovanni" in riferimento alla stipula e gestione di contratti con fornitori di beni e servizi, nonché altra istruttoria originata da indagini penali per la fraudolenta corresponsione - da parte della ASL RM/C - di risarcimenti milionari a ex dipendenti per inesistenti patologie falsamente attribuite a causa di servizio.

Altre indagini hanno riguardato danni complessivamente superiori a 41 milioni di euro accertati in riferimento a lavori pubblici appaltati all'IMPREGILO, nonostante gravissime carenze progettuali tali da comportare frequenti interruzioni dei lavori, con risarcimenti corrisposti a carico della stazione appaltante. Altre istruttorie hanno riguardato le spese di rappresentanza e per consulenze dell'ANAS, che sono state quantificate - rispettivamente in oltre 4 milioni di euro dal 2001 al 2006 e in ben 15,7 milioni dal 2003 al 2006.

Vanno, quindi, doverosamente ringraziati al riguardo, gli appartenenti alla Guardia di Finanza, che, a tutti i livelli, hanno dato prova di serietà ed impegno professionale nella definizione degli accertamenti delegati e nell'organizzazione dei servizi relativi.

Un caloroso vivo ringraziamento si rivolge, poi, all'Arma dei Carabinieri, nelle sue diverse articolazioni, per la costante e qualificata attività svolta sempre sollecitamente sulle specifiche richieste istruttorie della Procura regionale e per l'attenzione e la puntualità che la distingue. Si deve al riguardo menzionare l'indagine sui rimborsi sanitari alla Clinica San raffaele di Velletri, sulla quale si è sopra riferito.

Vanno, infine, ringraziati vivamente anche la Polizia di Stato, il Corpo delle Capitanerie di Porto ed il Corpo Forestale dello Stato, per la preziosa collaborazione offerta nelle occasioni in cui si è resa necessaria l'utilizzazione della loro qualificata esperienza. Un particolare apprezzamento merita la fattiva collaborazione delle Capitanerie di Porto per la collaborazione data in indagini molto impegnative riguardanti il demanio marittimo.

È doveroso altresì ringraziare le altre Amministrazioni statali, regionali e locali, per il supporto fornito in istruttorie richiedenti specializzazione e particolare competenza.

Con piena convinzione si esprime il più fervido ringraziamento ai colleghi delle altre magistrature, ed a quelli del P.M. penale più in particolare, per la disponibilità e la sensibilità mostrata verso la Procura regionale, in uno spirito di vera comprensione e sinergia verso le comuni finalità di giustizia che ci sono affidate.

Agli avvocati del Foro di Roma va, a nome di tutti i magistrati della Procura regionale il più vivo apprezzamento per la serietà e la correttezza che, in una dialettica vivace e costruttiva, di fronte alle ardue questioni interpretative che spesso caratterizzano la nostra attività, hanno dimostrato in ogni occasione.

Un vivo ringraziamento va rivolto anche al personale dirigenziale e amministrativo della Corte e della Procura regionale, con particolare menzione per i componenti della Segreteria del Procuratore regionale, che hanno dato costante prova di efficienza e dedizione al servizio, consentendo il raggiungimento di risultati molto positivi e meritevoli di vivo elogio.

Confidando in una prospettiva di serenità e funzionalità al fine di corrispondere ad una crescente domanda di giustizia che viene posta dai cittadini, si chiede, signor Presidente di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2011 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

Il Procuratore Regionale
(Pasquale Iannantuono)